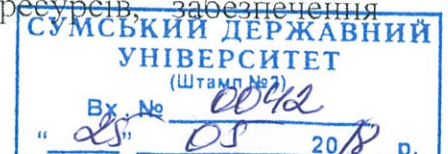


ВІДГУК

офіційного опонента на дисертаційну роботу
Винниченко Наталії Володимирівни на тему: «Трансформація бюджетного менеджменту в умовах реформування сектору публічних фінансів в Україні», подану на здобуття
наукового ступеня доктора економічних наук за спеціальністю
08.00.08 – Гроші, фінанси і кредит

Актуальність обраної теми дослідження

Сьогодні економіка та державні фінанси країни перебувають у кризовому стані, що зумовлено як внутрішніми й зовнішніми чинниками, так і наслідками розпаду збанкрутілої системи державного управління, невідповідністю здійснюваної останніми роками економічної й соціальної політики реальним викликам і загрозам. Проте без чіткого й системного плану дій провести глибокі та ефективні реформи в цій сфері в таких складних умовах, у яких сьогодні перебуває Україна, практично неможливо. Серед основних пріоритетів реформи сектору публічних фінансів слід відмітити підвищення якості і дієвості контролю та аудиту, підвищення відповідальності розпорядників публічних фінансів за законність, економність і ефективність їх використання, використання публічних фінансів прозоро і ефективно, відповідно до потреб суспільства. Якщо традиційно головною турботою розпорядника бюджетних коштів було використання коштів відповідно до кошторису, то зараз він мусить зосередитись на забезпеченні якості надання адміністративних послуг, щоб виправдати перед громадянами ту «ціну», яку вони сплачують податками за утримання державного апарату, та в цілому підвищити довіру до держави. Перенесення акценту із дотримання видатків на підвищення ефективності використання бюджетних коштів ставить нові вимоги щодо планування, оперативного контролю і ведення обліку у бюджетній сфері. Крім того, забезпечення дотримання загальної бюджетної дисципліни, підвищення ефективності розподілу ресурсів, забезпечення



ефективного виконання бюджету, підвищення рівня прозорості та підзвітності вимагає науково-обґрунтованих та емпірично підтверджених рекомендацій. Все це обумовлює актуальність теми дисертаційного дослідження Винниченко Н.В.

Малодослідженими залишаються окремі питання, пов'язані з забезпеченням транспарентності бюджетного менеджменту, оцінювання її рівня та впливу на виконання бюджету; виявленням умов, обмежень та оптимального рівня фіскальної децентралізації, побудовою оптимальної системи фіскальних правил та удосконаленням системи фінансового вирівнювання. Таким чином, розроблені дисертантом методологічні засади трансформації бюджетного менеджменту в умовах реформування сектору публічних фінансів в Україні, слід вважати цілком актуальними та такими, що мають важливе теоретичне та практичне значення.

Зв'язок теми з державними та галузевими науковими програмами, пріоритетними напрямками розвитку науки

Дисертаційна робота виконана у відповідності до програм загальнодержавного значення, зокрема Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» та Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017—2020 роки. Основні положення дисертаційної роботи відповідають пріоритетним напрямкам науково-дослідних робіт Сумського державного університету Міністерства освіти і науки України. За темою “Сучасні технології фінансово-банківської діяльності в Україні” (№ держреєстрації 0103U006965) розроблено інтегровану дескриптивну концепцію трансформації бюджетного менеджменту; темою “Реформування фінансової системи України в умовах євроінтеграційних процесів” (№ держреєстрації 0109U006782) – систему фіскальних правил для України; темою “Конкурентоспроможність національної економіки в умовах євроінтеграції” (№ держреєстрації 0111U009459) – патерни побудови системи фінансового вирівнювання в Україні; темою “Формування системи забезпечення прозорості публіч-

них фінансів як передумова боротьби з корупцією в Україні” (№ держреєстрації 0118U003585) – пріоритети забезпечення транспарентності бюджетного менеджменту. У виконанні зазначених науково-дослідних робіт автор дисертації приймав участь особисто.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій

Наукові положення, які знайшли своє відображення в дисертації, достатньо повно досліджені та обґрунтовані, про що свідчить структурна побудова та зміст дисертаційної роботи, перелік використаної наукової літератури, обсяг проаналізованої статистичної інформації. Автором аналітично опрацьовано 380 літературних джерел за темою дисертації, використана офіційна статистична інформація, а також дані, отримані автором особисто.

Мета, об’єкт і предмет дослідження відповідають обраній темі дисертації. Мета наукового дослідження, яка полягає в розвитку теоретико-методологічних засад, методичних і практичних рекомендацій щодо трансформації існуючої в Україні концепції бюджетного менеджменту з урахуванням міжнародних та національних тенденцій у сфері реформування сектору публічних фінансів, досягнута. Зміст сформульованих наукових завдань структурно-логічно узгоджений і розкриває поставлену мету.

Дисертантом розроблені теоретичні та методичні основи вирішення наукової проблеми розвитку теоретико-методологічних засад, методичних і практичних рекомендацій щодо перегляду функціонування бюджетного менеджменту в Україні.

Зроблені дисертантом висновки являють собою логічно обґрунтований підсумок виконаної роботи та в повній мірі відображають основні положення проведеного дослідження та можливі результати їх впровадження. Вони ґрунтуються на вивченні інструментів і перспективних напрямів функціонування публічних фінансів, удосконаленні методології організації бюджетного

менеджменту за основними етапами управлінського циклу. Теоретичні та методологічні положення дисертації ілюструються фактичним матеріалом.

Достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій

Достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих в дисертації, підтверджується використанням опрацьованого первинного матеріалу, статистичних даних, довідкової інформації і результатів досліджень, опублікованих у науковій літературі.

Основні наукові положення, висновки та пропозиції опубліковані в монографіях, наукових фахових виданнях України з економіки та міжнародних наукових виданнях. Теоретичні та методологічні положення дисертаційної роботи доповідалися, обговорювалися й одержали позитивну оцінку на 14 науково-практичних конференціях з широкою географією проведення, які відбулись у 2009–2017 роках в Україні (містах Харків, Сімферополь, Київ, Суми, Львів, Дніпро, Полтава) та в Болгарії (м. Софія).

Достовірність наукових результатів дисертаційного дослідження також підтверджується використанням сучасних методів наукового пізнання, впровадженням результатів дослідження в практику роботи громадського сектору та державних органів. Автор в процесі дослідження орієнтувався на сучасну методологію і технологію наукових досліджень, у тому числі використання інструментарію економіко-математичного моделювання.

Новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

У дисертаційній роботі сформульовано та обґрунтовано сукупність положень, які характеризуються суттєвою науковою новизною і свідчать про особистий внесок її автора в розвиток економічної науки, який полягає в формалізації та методологічному забезпеченні розвитку теоретико-методологічних засад, методичних і практичних рекомендацій щодо трансформації існуючої в Україні концепції бюджетного менеджменту.

На основі дослідження поглядів на сучасний стан, проблеми розвитку та світовий досвід реформування сектору публічних фінансів автором запропоновано комплексний підхід до перегляду організації бюджетного менеджменту, який покликаний збалансувати ідентифіковані сучасні суспільні запити до бюджетної сфери та цілі бюджетного менеджменту. Зокрема, автором на кожному етапі управлінського циклу: планування, організація та контроль виділено ключові завдання бюджетного менеджменту задля забезпечення прозорого управління публічними фінансами, відкритості бюджетного процесу, ефективності контролю (стор. 80-90). В подальших розділах автор обґрунтовує методологію та методики для вирішення окреслених завдань, дотримуючись структурного, результатного та процесного підходів, що робить роботу логічно впорядкованою та структурованою.

Суттєво відрізняється від існуючих авторський підхід до удосконалення структурно-процесної побудови категорії транспарентності бюджетного менеджменту (стор. 99). У даному контексті автором системне поєднує базові компоненти транспарентності (суб'єктну, об'єктну, процедурну) та всі її типи (економічну, політичну, громадську, процедурну та інституційну) з урахуванням причинно-наслідкових їх взаємозв'язків з основними етапами бюджетного циклу, ключовими вимірами та інструментарієм забезпечення транспарентності. Це дозволило автору розвинути концептуальні засади забезпечення транспарентності бюджетного менеджменту у контексті підвищення якості управління у сфері публічних фінансів, які, на відміну від існуючих, дозволяють забезпечити транспарентність результатів бюджетного процесу та дій суб'єктів бюджетного механізму.

Істотне місце у дисертаційній роботі відводиться дослідженню впливу транспарентності бюджетного менеджменту на якісні та кількісні показники сектору публічних фінансів (стор.108-142). В контексті якісних на основі регресійної моделі із випадковими ефектами та панельного аналізу міжнародної вибірки емпіричних даних автор формалізував силу та напрямок впливу компонентів Індексу відкритості бюджету (за даними ОЕСР) на ключові ін-

дикатори якості публічного управління (за методикою Світового банку), що дозволило встановити пріоритетні напрямки забезпечення транспарентності. В контексті кількісних, обґрунтувавши вплив прозорості бюджетного процесу на показники виконання бюджету (співвідношення державного боргу, доходів та витрат до ВВП) на основі аналізу панельних часових рядів ретроспективних статистичних даних для різних країн світу, виявив макроекономічні умови (щодо рівня добробуту, економічної свободи та спрямованості економічної політики), при яких вплив транспарентності є позитивним.

Крім того, автор розробив методику оцінювання транспарентності бюджетного менеджменту на місцевому рівні, ключовим елементом чого виступає оцінка щодо доступності інформації про місцеві бюджети, наявності та періодичності публікації бюджетних документів, повноти розкриття бюджетних показників, розкриття інформації про активи у розпорядженні органів місцевого самоврядування, громадської участі в бюджетному процесі. Такий підхід базується на вимірюванні (з подальшим інтегральним узагальненням) розривів між фактичним та максимально можливим рівнями скоригованих експертних бальних багатокритеріальних оцінок (пункт 2.3 дисертаційної роботи).

Вперше здобувач запропонував інструментарій оцінювання наслідків фіскальної децентралізації (стор.161-200). Це дозволило автору стверджувати про: 1) існування граничних рівнів різних типів децентралізації, при яких досягається найвищий рівень економічного зростання для країн з різним рівнем економічного розвитку та фіскальної децентралізації в цілому; 2) існування мінімального граничного рівня децентралізації доходів для забезпечення позитивних темпів економічного зростання в Україні на основі побудованої системи мультифакторних функціональних залежностей, які враховують рівень валового регіонального продукту, інвестиційний та людський потенціал регіонів та рівень цінової стабільності в Україні, відображають адміністративно-територіальні зміни внаслідок військово-політичного конфлікту на Сході України.

В роботі ідентифіковано позитивні та негативні фактори ефективного запровадження процесу фіскальної децентралізації (пункт 3.3 дисертаційної роботи). Результатами моделювання причинно-наслідкових зв'язків між рівнями децентралізації доходів і витрат та системою індикаторів, які характеризують різні напрямки розвитку країн світу, дозволили сформувавши емпіричне підґрунтя оптимізації фіскально-бюджетних відносин.

Позитивної оцінки заслуговують підходи до проведення оцінки ефективності системи фіскальних правил в країні (стор. 222-240), які за допомогою використання інструментів економіко-математичного моделювання підтвердили, що, в країнах, які застосовують відповідні фіскальні правила, збалансованість бюджету вища на 1,2 % до ВВП, рівень державного боргу є нижчим на 7,11 % до ВВП, показник бюджетних доходів є вищим на 1,43 % до ВВП, порівняно з країнами, які не застосовують відповідного правила. Крім того, доведено, що ефективність застосування фіскальних правил визначається не лише відповідними фіскальними обмеженнями, а й більш широким комплексом параметрів, що включає зокрема: наявність фіскальних правил у розрізі їх типів; наявність наднаціональних правил; наявність додаткових національних правил; загальна кількість фіскальних правил.

Враховуючи, що кожна країна має свою специфіку у побудові системи фіскальних правил у роботі сформовано концепцію та інструментарій відокремлення моделей організації системи фіскальних правил у країні – ліберальних обмежень, помірною втручання та жорсткого регулювання (с. 244-260-216). Розроблений економіко-математичний інструментарій для вибору оптимальної моделі з позиції впливу на рівень державних доходів та витрат, державного боргу, динаміку економічного зростання, соціально-економічного розвитку, інвестиційного та зовнішньоекономічного потенціалу дозволив формалізувати умови застосування цих моделей залежно від фази економічного циклу.

Вагомий внесок для трансформації сучасного бюджетного менеджменту становить концептуальні засади реформування системи фіскальних правил

в Україні, що, на відміну від існуючих, здійснено шляхом формалізації рівня їх регламентації, умов поширення, процедур виконання, можливості скасування та обмеження дії, обґрунтування необхідності створення, складу, завдань та механізмів фінансування незалежної ради з розробки бюджетної політики як органу зовнішнього моніторингу дотримання фіскальних правил (стор.261-290).

Узагальнення та вивчення методичного інструментарію організації системи фінансового вирівнювання (стор. 298-360) дозволили автору удосконалити процедуру оцінювання ефективності системи фінансового вирівнювання, виокремити чотири патерни фінансового вирівнювання залежно від рівня фінансової автономії та субсидіарності місцевих бюджетів та розвинути організаційно-функціональні засади удосконалення системи фінансового вирівнювання в Україні. Зокрема, автором було розроблено індикатор еквалізаційного ефекту, що дозволило за допомогою регресійного аналізу виявити фактори, які зменшують та посилюють нерівномірність розподілу доходів місцевих бюджетів в Україні, а також кількісно оцінити силу їх впливу на рівень еквалізаційного ефекту. На основі кластеризації країн світу на основі усереднених значень індикаторів їх регіонального і фінансового розвитку автор класифікував системи фінансового вирівнювання, що дозволило обґрунтувати механізми перерозподілу повноважень регулюючих органів, зростання рівня партисипативності, врахування закордонного досвіду, моніторингу ефективності еквалізаційних процедур, зміни механізмів вирівнювання за доходами та видатками, використання структурних грантів.

Повнота відображення результатів дослідження в опублікованих працях і авторефераті

Вивчення матеріалів дослідження та автореферату здобувача свідчать про відповідність змісту автореферату основним положенням дисертаційної роботи. Дослідження має концептуальний та прикладний аспекти, що є характерним для наукової роботи. В авторефераті в повній мірі розкрито всі ос-

новні наукові результати, які отримано в процесі дослідження, ступінь новизни розробок, висновки та рекомендації роботи. Дисертація та автореферат відповідають вимогам МОН України, що пред'являються до докторських дисертацій за спеціальністю 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит.

Кількість, обсяг і якість друкованих праць відповідають вимогам МОН України. Результати дисертації відображено у 48 наукових працях, у тому числі одноосібна монографія, розділи у 7 колективних монографіях, 21 стаття у наукових фахових виданнях України з економіки (з них: 13 – у виданнях, що індексуються у міжнародних наукометричних базах, 5 – в електронних виданнях); 1 стаття у зарубіжному науковому виданні; 4 статті в інших наукових журналах, що індексуються у міжнародних наукометричних базах, 14 публікацій у збірниках тез доповідей на наукових конференціях. Загальний обсяг публікацій – 33,21 друк. арк., з яких особисто здобувачеві належить 28,83 друк. арк. У публікаціях, виконаних у співавторстві, особистий внесок дисертанта відображено повною мірою.

У цілому дисертаційна робота відзначається логічністю побудови, завершеністю, обґрунтованістю наукових положень та висновків, сучасним науковим стилем подачі матеріалу. Дисертація містить достатню кількість таблиць, схем, рисунків, графіків, які подаються безпосередньо в основній частині дисертації і виносяться в додатки.

Значення дослідження для науки та практики, шляхи використання його результатів

Теоретичне й практичне значення виконаного дисертаційного дослідження полягає в розробці нових та вдосконаленні існуючих науково-методичних підходів до забезпечення прозорості бюджетного менеджменту, оцінювання її рівня та впливу на виконання бюджету; дослідження умов, обмежень та оптимального рівня фіскальної децентралізації, побудови оптимальної системи фіскальних правил та оцінювання її ефективності, удосконалення системи фінансового вирівнювання та вимірювання її ефектив-

нос-ті. Це дозволило Винниченко Н.В. розробити і запропонувати оригінальні підходи до вирішення існуючої наукової проблеми – розвитку теоретико-методологічних засад, методичних і практичних рекомендацій щодо трансформації бюджетного менеджменту на засадах ефективності, транспарентності, відповідальності в умовах реформування вітчизняного сектору публічних фінансів.

Практичне значення виконаного дисертаційного дослідження полягає в тому, що висновки та пропозиції автора стосовно формалізованих умов та обмежень ефективного запровадження процесу фіскальної децентралізації, побудови оптимальної системи фіскальних правил та фінансового вирівнювання, процедури оцінювання та забезпечення транспарентності на місцевому рівні можуть бути використані у практичній діяльності органів центральної та місцевої влади, громадських організацій тощо. Зокрема, пропозиції щодо запровадження системи фіскальних правил в Україні впроваджено в практичну діяльність Міністерства фінансів України (довідка від 12.04.2018 № 24000-03-10/10061); щодо впровадження методики визначення оптимального рівня фіскальної децентралізації для забезпечення економічного зростання України – в діяльність Комітету з питань бюджету Верховної Ради України (довідка від 05.05.2018 № 04-13/10-768(95144)); щодо умов та обмежень ефективного запровадження фіскальної децентралізації – в діяльність Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування “Асоціація сільських селищних рад та об'єднаних громад України” (довідка від 12.12.2017 № 103/017); щодо обґрунтування пріоритетів у забезпеченні транспарентності бюджетного менеджменту – в діяльність Інституту бюджету і соціально-економічних досліджень (довідка від 28.11.2017 № 114); щодо стимуляторів та дестимуляторів позитивного впливу транспарентності бюджетного менеджменту на показники виконання бюджету – в діяльність Фондації польсько-української співпраці “ПАУСІ” (довідка від 15.12.2017 № 172); щодо оцінювання транспарентності бюджетного менеджменту на місцевому рівні – в діяльність Миргородської міської ради Полтавської області (довідка від

03.05.2018 № 896/01-35), щодо удосконалення системи фінансового вирівнювання в Україні – в діяльність фінансового управління Чернігівської міської ради (довідка від 15.12.2017 № 01/2881).

Результати наукових розробок автора використовуються у навчальному процесі Сумського державного університету Міністерства освіти і науки України в межах курсів “Публічні фінанси”, “Місцеві фінанси”, “Бюджетна система” (акт від 02.10.2017).

Дискусійні положення та недоліки дисертаційної роботи

У цілому позитивно оцінюючи наукове та практичне значення одержаних Винниченко Н.В. результатів, слід зазначити деякі дискусійні положення, недоліки та зауваження, що мають місце в дисертаційній роботі.

1. Робота значно б виграла за умови проведення в першому розділі аналітичного дослідження сучасного стану та проблем розвитку сектору публічних фінансів в Україні та закордоном.

2. Дисертант пропонує запровадження інтегрованої дескриптивної концепції трансформації бюджетного менеджменту, яка поєднує суспільні запити та ключові таргети в процесі реформування сектору публічних фінансів. Методологічно запропонована концепція ґрунтується на використанні положень структурного, процесного та результатного підходів. На наш погляд, запропонована концепція методологічно ґрунтується також на положеннях системного підходу, зокрема системно-цільового, системно-структурного, системно-функціонального тощо.

3. Зауваження стосується категоріально-понятійного апарату, зокрема використання таких термінів як «фіскальна транспарентність» (п.2.2 дисертаційної роботи) та «транспарентність бюджетного менеджменту». Додаткового обґрунтування потребує функціональні та причинно-наслідкові зв'язки між зазначеними категоріями.

4. На наш погляд, потребує конкретизації авторський внесок у вирішення питання впливу дослідження транспарентності бюджетного менеджменту на якість публічного управління та виконання бюджету. Враховуючи той

факт, що автором достатньо повно та вичерпно систематизовано емпіричні дослідження виявлення детермінант транспарентності бюджетного менеджменту (стор.109-119).

5. Спостерігається певна суперечність між твердженнями автора, зокрема на стор. 201 дисертаційної роботи автор зауважує, що «...доцільно відмовитися від узагальнюючого показника рівня децентралізації, оскільки при розробці концептуальних засад забезпечення оптимального рівня децентралізації важливо виокремити саме ті важелі, що можуть виступити каналами впливу на параметри децентралізації доходів та витрат окремо, оскільки практика деяких країн світу передбачає існування децентралізації лише по одному з напрямків, а тому більш уніфікованим підходом видається саме такий, що передбачає їх розмежування...». Водночас у висновках та в авторефераті зосереджується на загальних висновках – «...основними умовами ефективного запровадження процесу фіскальної децентралізації в країні виявилися наступні...» (стор.18 автореферату).

6. За результатами дослідження, викладеного у п.3.3 дисертаційної роботи, автор надає рекомендації щодо обґрунтування умов та обмежень ефективного запровадження процесу фіскальної децентралізації, в тому числі і для України. Наскільки це є обґрунтованим та враховує специфіку країни, адже до вибірки дослідження (країни ОЕСР, а саме: Австрія, Бельгія, Канада, Чеська Республіка, Данія, Естонія, Фінляндія, Франція, Німеччина, Греція, Угорщина, Італія, Нідерланди, Норвегія, Польща, Португалія, Словаччина, Словенія, Іспанія, Швеція, Швейцарія, Великобританія та США) Україна не увійшла.

7. Дисертант, розроблюючи методологічне обґрунтування вибору оптимальної моделі організації системи фіскальних правил у країні, виокремлює цільові критерії оптимальності моделі фіскальних правил, зокрема 7 груп різних індикаторів, які тісно взаємопов'язані між собою. Уточнення потребує факт перевірки на існуючі взаємозв'язки та можливості мультиколінеарності факторів.

Проте вищенаведені зауваження та недоліки не впливають на загальну позитивну оцінку виконаного дисертаційного дослідження та не знижують наукову і практичну цінність дисертаційної роботи.

Загальна оцінка дисертації та її відповідність встановленим вимогам

Дисертаційне дослідження Винниченко Н.В. являє собою цілісну, завершену, самостійно виконану, кваліфіковану наукову працю, в якій на основі проведених автором досліджень отримані нові науково обґрунтовані результати щодо методологічних засад перегляду організації бюджетного менеджменту, обґрунтування методології забезпечення його прозорості, дослідження умов, обмежень та оптимального рівня фіскальної децентралізації, побудови оптимальної системи фіскальних правил та оцінювання її ефективності, удосконалення системи фінансового вирівнювання, які в комплексі дозволяють вирішити важливу й актуальну наукову проблему, що виявляється у формалізації та методологічному забезпеченні розвитку теоретико-методологічних засад, методичних і практичних рекомендацій щодо трансформації бюджетного менеджменту в умовах реформування сектору публічних фінансів в Україні.

Зміст дисертації відповідає визначеній меті та поставленим завданням, які повністю вирішені у процесі дослідження. Основні положення роботи, які виносяться на захист, мають елементи наукової новизни. Автореферат є автентичним за змістом і відображає основні положення дисертації. Наукові положення, що виносяться на захист, повністю відображені у публікаціях здобувача, які відповідають вимогам МОН України. Подана до захисту дисертація написана науковим стилем, матеріал викладений у логічній послідовності, висновки науково обґрунтовані та підтверджуються результатами спостережень. Напрямок дисертаційного дослідження відповідає профілю спеціальності 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит.

На підставі викладеного можна зробити висновок, що дисертація Винниченко Н.В. на тему «Трансформація бюджетного менеджменту в умовах реформування сектору публічних фінансів в Україні» за змістом і оформленням відповідає вимогам пп. 9, 10, 12, 14 «Порядку присудження наукових ступенів», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 567 від 24 липня 2013 року, що висуваються до докторських дисертацій, а її автор – Винниченко Наталія Володимирівна – заслуговує присудження наукового ступеня доктора економічних наук за спеціальністю 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит.

Офіційний опонент:

доктор економічних наук, професор,
професор кафедри економічної кібернетики
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
Міністерства освіти і науки України

Т.Г. Затонацька

ПІЛІС
ВЧЕНИЙ
КАРАУЛЬ
18.0

