

УДК 336.143

**Методичні засади оцінки ефективності пріоритетних напрямів
бюджетної політики держави**

Л.Б. Рябушка, к.е.н., доцент

ДВНЗ «Українська академія банківської справи НБУ», м.Суми

Окреслені методичні засади оцінки ефективності бюджетної політики на державному рівні, регіональному рівні та у сфері міжбюджетних відносин. Доведено необхідність зміни пріоритетних напрямків реалізації бюджетної політики. Обґрунтована необхідність формування та впровадження концепції бюджетної політики, що враховує економічні, соціальні, політичні, інституційні фактори розвитку держави.

The paper is describing methodical principles of estimation of efficiency of budget policy at state level, regional level and interbudgetary relations. The necessity of change of the budget policy's priority directions has been proved. Reasonable necessity of forming and introduction of conception of budget policy should be based on the economic, social, political, institutional factors of the state development.

Ключові слова: бюджетна політика, пріоритети реалізації, оцінка ефективності, соціально-економічний розвиток

Key words: budget policy, priorities of realization, social and economic development, the economic, social, political, institutional factors

Актуальність проблеми. Визначення бюджетної пріоритетності достатньо суттєво впливає на структурні перетворення у галузях економіки, соціальній сфері, рівень людського капіталу, конкурентоспроможність національної економіки. Розвиток суспільства зумовлює необхідність відповідних інституційних змін у взаємовідносинах між учасниками бюджетного процесу та підвищення ефективності бюджетної політики у системі державного регулювання економіки. Важливим є визначення оцінки ефективності пріоритетних напрямів бюджетної політики як інструменту

соціально – економічного розвитку регіонів, запровадження дієвих бюджетних механізмів у системі інституційного середовища суспільства, підвищення результативності міжбюджетних відносин як складової державного регулювання економіки.

Аналіз останніх наукових досліджень. Питанням бюджетної політики присвячені праці багатьох практиків – науковців. Вагомі здобутки в дослідженні теорії фінансів, розвитку бюджетної системи та бюджетної політики, регулювання бюджетного процесу висвітлені в працях вітчизняних вчених: О. Д. Василика, В. Федосова, Л. Бабича, Ю. В. Пасічника, М. Єрмошенка, Ц. Огонь, І.Я. Чугунова, Л.Лисяк та багато інших. Серед зарубіжних вчених значний доробок у цьому напрямі мають вчені: Г.Б.Поляк, Т. Ч. Ковальова, В. Пірс, Дж. Стігліц, Дж. Цібуріс, Хауел Зі, Дж. Хікс, Р. А. Масгрейв, Бланкарт Ш. та інші. Незважаючи на значні наукові дослідження та теоретичні досягнення сфера діяльності держави в напрямку бюджетної політики в Україні здійснюється неефективно. Особливо це стосується визначення концептуальних засад формування та розвитку пріоритетів бюджетної політики, що відповідають сучасним реаліям, узгодження бюджетної політики на державному, регіональному та місцевому рівнях, її довгострокового планування і прогнозування, а також визначення ролі бюджетної політики в досягненні соціально – економічного ефекту. З огляду на це, **метою статті** є розробка методичних засад до оцінки ефективності бюджетної політики на державному, регіональному рівнях та у сфері міжбюджетних відносин.

Викладення основного матеріалу дослідження. Багатоплановість та складність проблем формування ефективної бюджетної політики обумовлена широким спектром питань, серед яких чітко визначення завдань та пріоритетів розвитку, що відповідають реальним потребам суспільства та впливають на ступінь ефективності державного регулювання соціально-економічних процесів. Сфера дії бюджетної політики лежить у площині регулювання бюджетного процесу на державному рівні, регіональному (місцевому) рівні та у

сфері міжбюджетних відносин. Як активний елемент системи державного регулювання бюджетна політика має бути узгоджена: - за об'єктами реалізації відповідних заходів на макро-, мезо-, та мікрорівнях; - за суб'єктами реалізації при визначенні взаємодії держави, регіонів, територіальних громад. Пояснюється це тим, що зміна параметрів соціально-економічної системи обумовлює посилення вимог до формування концепції розвитку бюджетної політики. У зв'язку з вищезазначеним структурно - логічна побудова бюджетної політики може бути представлена наступним чином (рис.1).

Протягом останніх років бюджетна політика в Україні зазнала істотних змін під впливом політичних та організаційних чинників, при цьому вона не відзначалася стабільністю й послідовністю розвитку. Проблемами бюджетної політики стали недосконалість нормативно-правової бази системи державного управління, неефективні видатки, слабкий фінансовий менеджмент й управління державним боргом, непрозорість державних фінансів, що підкреслюють макроекономічні показники України за період 2005-2010 років (табл.1).

Таблиця 1 Динаміка макроекономічних показників України за період 2005-2010 рр. [1]

Показник	Рік					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Рівень ВВП, млрд. грн.	441,4	544,2	720,7	948,1	914,7	1090,6
Рівень інфляції, %	10,3	11,6	16,6	22,3	12,3	9,1
Рівень безробіття, %	7,2	6,8	6,4	6,9	9,1	9,8
Мінімальна заробітна плата, грн.	322	400	669	605	744	922
Доходи державного бюджету, млрд. грн.	105,3	133,5	165,9	231,7	209,7	240,6
Видатки державного бюджету, млрд. грн.	112,9	137,1	174,3	241,5	242,4	303,5
Дефіцит бюджету, млрд. грн.	7,9	3,8	9,8	12,5	35,5	64,6
Доходи місцевих бюджетів*, %ВВП	6,87	7,33	8,09	7,79	7,76	7,38
Видатки місцевих бюджетів*% ВВП	11,78	13,29	13,38	14,21	13,90	14,51
Трансферти млрд. грн.	26,3	34,2	44,6	59,1	62,2	77,8
Зовнішній борг України, млрд. дол. США	87,04	54,5	80	101,7	104	97,5

** (без урахування міжбюджетних трансфертів)*

У зв'язку з чим, вітчизняними науковцями та практикаками, серед яких: М. Азаров, Ф. Ярошенко, В. Геєць [2], І. Чугунов [3] Л. Лисяк [4], та ін. висловлюється думка про необхідність впровадження нового концептуального

підходу до формування і реалізації пріоритетів бюджетної політики в досягненні соціально – економічного розвитку держави.



Рис. 1 Структурно-логічна побудова бюджетної політики (авторська розробка)

В роботі [4] автор акцентує увагу на впровадженні видаткової концепції побудови бюджету. Для переходу на видаткову концепцію першочерговим є

встановлення оптимального рівня оподаткування, при якому держава отримує достатню кількість доходних джерел для здійснення корисних суспільству державних видатків. В більшості країнах світу найпоширеніші три концепції бюджетної політики. Згідно з першою концепцією, бюджет щороку має бути збалансованим (тобто досягається баланс доходів і видатків), а збалансованість бюджету – основна мета бюджетної політики. Друга концепція орієнтується на забезпечення збалансування бюджету не кожен рік, а за економічний цикл. Третя концепція ґрунтується на ідеї функціональних фінансів згідно з якою метою бюджетної політики є досягнення збалансованості економіки, а не бюджету як фінансового плану [5].

На сьогоднішній день, динамічні зміни соціально-економічних процесів в системі бюджетних взаємовідносин обумовлюють необхідність формування та впровадження такої концепції бюджетної політики, що враховує економічні, соціальні, політичні, інституційні фактори розвитку держави. До економічних слід віднести: створення сприятливих умов для розвитку виробництва, стимулювання сталої економічної розбудови держави; розвиток інноваційної моделі економіки, модернізація інфраструктури й базових секторів економіки, реалізація виваженої боргової політики. До політичних - створення умов для реалізації державної політики у сфері зовнішніх відносин та міжбюджетних відносин; поглиблення міжнародної економічної інтеграції України у напрямку співпраці з Євросоюзом; ефективність діяльності політичних організацій, фракцій на місцевому рівні, гармонізація національного законодавства із законодавством ЄС, формування стабільної нормативно-правової бази з урахуванням напрямків реформування системи міжбюджетних відносин. Соціальні фактори охоплюють надання послуг для задоволення суспільних потреб виходячи з принципу достатності реальних державних ресурсів, поступове підвищення соціальних стандартів, проведення реформування міжбюджетних відносин з метою забезпечення стабільного розвитку регіонів. Інституційні фактори обумовлюють істотне підвищення якісного рівня інституту місцевого самоврядування, впровадження інституційних засад у суспільстві з метою

вдосконалення системи бюджетного регулювання, формування та реалізація інституційної моделі бюджетної системи, вдосконалення інституційного середовища економічного та бюджетного простору, регламентування інституційного механізму бюджетної політики, який позитивно вплине на соціально – економічні процеси.

Для забезпечення ефективності бюджетної політики при її розробці необхідно дотримуватися певних вимог. Головне з них - науковий підхід, що враховує реальний стан економіки, фінансів та бюджетної системи країни. Тому методичні засади оцінки ефективності пріоритетних напрямків бюджетної політики повинні базуватися на основі сучасної моделі взаємозв'язків на макро-, мезо- та мікрорівнях бюджетної системи. При цьому, треба погодитись з практиками, що ефективність бюджетної політики слід оцінювати за ступенем виконання нею належних функцій: по-перше, з точки зору виконання бюджету (фіскальна ефективність), по-друге – з точки зору впливу на соціально-економічну динаміку в країні (стратегічна ефективність) (рис.2).



Рис. 2 Модель оцінки ефективності бюджетної політики
(авторська розробка)

Економіко-математичне обґрунтування оцінки ефективності бюджетної політики може бути представлено функціональною залежністю:

$$I_3 = f(\mathcal{E}_{\text{мак}}; \mathcal{E}_{\text{мез}}; \mathcal{E}_{\text{мік}}) \quad (1)$$

де, I_3 – інтегральний показник ефективності бюджетної політики, $\mathcal{E}_{\text{мак}}$ – ефективність бюджетної політики на макрорівні; $\mathcal{E}_{\text{мез}}$ – ефективність бюджетної політики на мезорівні; $\mathcal{E}_{\text{мік}}$ – ефективність бюджетної політики на мікрорівні.

В рамках запропонованої методики оцінку ефективності бюджетної політики необхідно проводити в декілька етапів. На першому, - визначається система показників ефективності бюджетної політики на державному рівні, рівні міжбюджетних відносин та регіональному (табл. 2).

Таблиця 2 Показники соціально-економічного розвитку 2006-2010 років

Показники	2006	2007	2008	2009	2010
Рівень збирання бюджетних доходів, %	99,5	97,4	99,4	100,3	96,0
Рівень виконання бюджетних зобов'язань, %	98,8	95,4	97,9	97,0	93,8
Рівень погашення державного боргу, %	83,24	53,25	21,19	25,56	21,61
Рівень інфляції, %	11,6	16,6	22,3	12,3	9,1
Рівень безробіття, %	6,8	6,4	6,9	9,1	9,8
Частка місцевих доходів у ВВП, %	13,95	14,85	14,5	14,73	14,68
Частка місцевих видатків у ВВП, %	13,93	14,55	14,66	14,92	14,71
Частка місцевих доходів у доходах Зведеного бюджету України, %	44,17	48,67	46,14	49,30	50,68
Частка місцевих видатків у видатках Зведеного бюджету України, %	43,23	46,38	44,95	44,33	42,28
Частка субвенцій у видатках Зведеного бюджету, %	6,43	8,58	9,27	8,5	8,9
Частка дотацій у видатках Зведеного бюджету, %.	10,64	10,31	9,84	11,73	11,7
Співвідношення ВРП на душу населення відповідного суб'єкту країни до середнього значення ВРП по країні на душу населення	0,58	0,59	0,59	0,56	0,56
Співвідношення обороту з роздрібною торгівлі і платних послуг в розрахунку на душу населення і середнього показника обороту з роздрібною торгівлі і платних послуг в розрахунку на душу населення по країні	0,69	0,66	0,67	0,60	0,69
Співвідношення об'єму інвестицій в основний капітал на душу населення регіону і середнього значення об'єму інвестицій в основний капітал на душу населення по країні	0,40	0,44	0,45	0,46	0,40
Співвідношення частки середньоспискової чисельності працюючих по відповідному регіону до аналогічного показника по країні	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Співвідношення середньодушових доходів населення регіону і прожиткового мінімуму і аналогічного середнього показника по країні	0,83	0,87	0,85	0,76	0,83

Оцінка ефективності бюджетної політики на мікрорівні розраховувалась за даними показників соціально-економічного розвитку Сумської області.

На другому етапі в залежності від значень по кожному основному показнику визначається «рівень ефективності похідного показника» на основі застосування фазифікації. Визначення значущості (вагових коефіцієнтів) показників ефективності в рамках третього етапу передбачається за допомогою метода попарного порівняння, запропонованого Т. Сааті. Вибір методу згортання показників ефективності в інтегральний показник на четвертому етапі відбувається за допомогою використання формули середнього арифметичного зваженого. На п'ятому етапі визначається оцінка бюджетної політики на макро-, мезо- та мікрорівнях за допомогою інтегрального показника, який узагальнює сукупність близько сорока показників різних класифікаційних угруповань. На шостому етапі розраховується загальний рівень ефективності бюджетної політики, що залежить від значень інтегрованого показника: [менше 0,25] - надзвичайно низький; [0,25-0,5] – низький; [0,5-0,75] – високий; [більше 0,75] – дуже високий та приймаються рішення щодо підвищення оцінки ефективності бюджетної політики (табл.3).

Таблиця 3 Оцінка ефективності бюджетної політики

Показники	2006	2007	2008	2009	2010
Ефективність бюджетної політики на державному рівні	0,26	0,28	0,25	0,26	0,25
Ефективність бюджетної політики на рівні міжбюджетних відносин	0,27	0,29	0,25	0,25	0,26
Ефективність бюджетної політики на місцевому рівні	0,25	0,27	0,28	0,25	0,28
Інтегральний показник ефективності бюджетної політики (середньозважене значення)	0,26	0,28	0,27	0,25	0,26

Як свідчать дані таблиці розрахункове значення інтегрального показника за аналізований період в межах 0,25 – 0,28, що відповідає низькому рівню ефективності бюджетної політики. Тому для покращення соціально – економічної ситуації в нашій країні пріоритетні напрямки бюджетної політики слід розробляти маючи на меті оптимальне збалансування бюджетних

параметрів, враховуючи бюджетні пріоритети, розвиток бюджетної системи та необхідність виконання державою головних функцій. Бюджетна політика має здійснюватися комплексно враховуючі особливості її впровадження на макрорівні, мезо- та мікрорівні. До основних пріоритетних напрямків бюджетної політики на державному рівні слід віднести: - беззаперечне фінансування усіх бюджетних зобов'язань, державне інвестування; - зменшення боргового навантаження на економіку; - забезпечення стратегічної спрямованості бюджетної політики; - підвищення ефективності впливу бюджетного простору й бюджетного механізму на соціально – економічні процеси у суспільстві. На місцевому мікрорівні пріоритетними напрямками бюджетної політики є: - розширення доходної бази місцевих бюджетів шляхом перерозподілу доходів між державним та місцевими бюджетами, перегляду складу доходів I та II кошиків місцевих бюджетів, розширення переліку місцевих податків і зборів; - компенсації втрат надходжень місцевих бюджетів, - стимулювання соціально-економічного розвитку територій шляхом збільшення інвестиційної складової місцевих бюджетів (збільшення кількості джерел надходжень до бюджету розвитку), удосконалення порядку та умов розподілу надання субвенцій з Державного бюджету України місцевим бюджетам; - проведення адміністративно-територіальної реформи з урахуванням рівня розвитку інфраструктури територій, природно-ресурсного потенціалу тощо. На рівні міжбюджетних відносин (мезорівень): - чітке розмежування видатків з Державного бюджету України та місцевих бюджетів згідно відповідних повноважень органів влади; - законодавче визначення переліку завдань бюджетної політики між органами державної влади та місцевого самоврядування; - посилення зацікавленості місцевих органів влади у розширенні та виконанні доходної частини місцевих бюджетів через закріплення за ними на довгостроковій основі часток загальнодержавних податків, зборів, трансфертів, вдосконалення системи розподілу дотацій [6].

Висновки. Запропоновані методичні засади оцінки ефективності бюджетної політики з урахуванням пріоритетів розвитку на макро-, мезо- та

мікрорівнях ще раз підкреслюють необхідність стратегічних перетворень, заради досягнення соціальної та економічної стабільності в державі. Для більш чіткої апробації отриманих результатів слід використовувати дані соціально-економічного стану інших регіонів. Про те, в будь – якому випадку методика дає можливість діагностувати та оцінити ефективність реалізації бюджетної політики на сучасному етапі соціально-економічного розвитку.

Список використаних джерел.

1. Звіт про виконання Державного та місцевих бюджетів України [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Комітету Верховної Ради України з питань бюджету. – Режим доступу : <http://budget.rada.gov.ua/kombjudjet/control/uk/doccatalog>. – Назва з екрана.

2. Азаров, М.Я. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України: [Текст] / / М.Я. Азаров, Ф.О. Ярошенко, В.М.Геєць // Пріоритети бюджетної політики та економічне зростання в Україні. – 2004. –Т.1. – 640с.

3. Лисяк, Л. Концептуальні засади бюджетної політики у сфері державних видатків[Текст] / Л. Лисяк // Формування ринкової економіки в Україні. – 2009. – Вип.19. – С. 358 – 364.

4. Чугунов, І.Я. Бюджетна система в інституційному середовищі суспільства [Текст] /І. Я. Чугунов, Л. Лисяк // Фінанси України. – 2009. – №11. – С. 3 – 11.

5.Михайленко, С. В. Актуальні проблеми розвитку бюджетного менеджменту як науки і мистецтва [Текст] / С. В. Михайленко // Актуальні проблеми економіки. – 2011. - №1 (115). – С. 178 – 183.

6. Про Основні напрями бюджетної політики на 2012 рік [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України від 13.05.2011 № 3358-VI. Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3358-17>. – Законодавство України.

Рябушка, Л.Б. Методичні засади оцінки ефективності пріоритетних напрямів бюджетної політики держави / Л.Б. Рябушка // Економічний простір .- 2012.- № 1.- С. 180-188.