

СУТНІСТЬ І ПРОБЛЕМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ

Розглянуто теоретичні засади сутності і природи управління бюджетними видатками. Визначено причини неефективного використання бюджетних коштів та запропоновано напрямки вирішення проблеми ефективності видатків бюджету.

Theoretical base and nature of budget expenditures management have been examined. The reasons of non effective assets utilization had been clarified and directions resolving budget effectiveness expenditures proposed.

Проблема визначення оптимального обсягу і структури видатків бюджету – споконвічна проблема обговорення в теорії і практиці бюджетного планування. Оптимальне планування бюджетних видатків впливає на перерозподільчі процеси, структурне регулювання економіки, зростання національного доходу та інше. Зростання видатків на соціальні потреби в другій половині ХХ століття обумовило реформування інституту видатків в багатьох країнах світу.

Підвищення ефективності бюджетних видатків стає одним з ключових завдань в бюджетному реформуванні, для вирішення якого недостатньо пошуку резервів економії коштів держави, потрібні системні зміни бюджетних інститутів, впровадження технологій прийняття ефективних управлінських рішень, створення нової ідеології управління.

Управління видатками бюджету здійснюється через політику соціального маневрування, суть якої полягає у вирішенні фінансових протиріч між окремими суб'єктами економічних відносин в процесі перерозподілу. Складність, виникаючих протиріч, обумовлюється впливом державних структур на процес задоволення соціальних потреб суспільства, що здійснюється не через ринкові механізми, а через адміністративне управління. Проте, за словами Р.Масгрейва, «...видима рука бюджетного процесу – річ не менш «природна», ніж невидима рука ринку». Розвиток ринкових відносин в Україні доводить переконливість цієї гіпотези особливо в часи криз, коли саме бюджетний процес стає одним з небагатьох важелів, що забезпечують керованість економіки. Однак, неефективне управління бюджетними коштами приводить до дестабілізуючого ефекту [4, с.31].

Проблематиці оптимального використання державних ресурсів присвячено багато наукових праць. Варто відмітити наукові здобутки Р. Майсгрейва і Дж. Стигліца, що розробили методіку аналізу «витрати і вигоди», яку запропоновано використовувати при прийнятті бюджетних рішень. Не менш значущими є праці А.Вільдавські, Ч.Линдблума, П.Натчеза,

що розробили модель «інкрементального бюджету». Вплив бюрократії на зростання державних видатків досліджувався в роботах Г. Міллера, В. Нісканена, Б. Петера. Проблемою ефективності бюджетних видатків в ракурсі державного управління переймалися Р. Аллан, А. Премчанд, Д. Томасі.

В Україні дослідження ефективності видатків до сих пір не носило комплексного характеру. Цю проблему в аспекті підвищення ефективності бюджетної політики розглянуто Єромшенком М.М., Ярошенком Ф.О. Визначенню критеріїв результативності бюджетних програм та ефективності фінансового контролю з позицій оцінки ефективності видатків бюджету присвячені дослідження Павлюка К.К. Управління бюджетними видатками в контексті бюджетування розглядається в роботах Федосова В.М.

Метою нашого дослідження є обґрунтування управлінської сутності видатків бюджету, виявлення причин неефективного використання бюджетних коштів та окреслення шляхів підвищення ефективності видатків бюджету.

Як фінансова категорія видатки бюджету відображають економічні відносини між державою, юридичними та фізичними особами з приводу використання коштів державного централізованого фонду для виконання функцій держави на всіх рівнях адміністративного управління. Викладене вище, є найбільш поширеним трактуванням видатків бюджету в економічній літературі.

З точки зору науки фінансового права, до інституту видатків відносять цільове і доцільне використання державних коштів, що накопичуються у державному бюджеті з метою виконання загальнодержавних функцій [6, с.36].

Фінансове право регулює складну групу відносин в галузі видатків, які пов'язані із забезпеченням публічного фінансового інтересу, тобто із діяльністю державних і муніципальних органів, що виконують державні функції, функції місцевих органів самоврядування, а також організацій, виконуючих з дозволу і під контролем держави соціальні функції [8, с.172].

Виходячи з визначення Бюджетного кодексу (ст.30), видатки бюджету «включають бюджетні призначення, встановлені законом про державний бюджет України на конкретні цілі, що пов'язані з реалізацією державних програм» [1].

Узагальнюючі наведені трактування, можна укласти, що видатки бюджету в сучасних умовах – достатньо складна система взаємин, що базуються на нормах права і регулюються бюджетним процесом. Формою прояву цих відносин виступає діяльність представницьких та виконавчих

органів влади, яка здійснюється через функціональну спеціалізацію за видами управлінської діяльності.

З огляду на управлінську сутність, видатки бюджету відображають прямі і зворотні зв'язки між розпорядниками бюджетних коштів (підсистема, що управляє) і грошовими фондами з приводу реалізації бюджетних програм (підсистема якою управляють) при виконанні функцій управління.

Дослідження змістовного наповнення видатків бюджету дозволяє дійти висновку, що видатки бюджету – це багатопланова економічна категорія, що має фінансову, організаційно-правову, управлінську сутність, яка реалізується в об'єктивних економічних процесах і проявляється через структурне різноманіття, функціональну особливість шляхом ефективного використання бюджетних коштів з метою одержання соціально-економічного ефекту від реалізації державних програм.

Обсяг, структура і спрямування видатків залежить від політичних рішень, що впливають на ефективний перерозподіл бюджетних коштів, на завершальному етапі якого реалізується видаткова політика. Іншими словами, забезпечення суспільних благ – політичний процес «за допомогою якого ці блага стають доступними, а не їхнє суспільне виробництво». Процес виробництва суспільних благ має суґубо управлінські конотації. Але не слід недооцінювати впливу управлінських рішень на політичні процеси. Оскільки ступень обізнаності державних службовців обмежується конкретною сферою діяльності в рамках виконання певних функцій, масштабність прийняття бюджетних рішень управліннями найчастіше переважає рішення політиків. Крім того, у процесі виконання своїх обов'язків управлінець накопичує великий обсяг конкретної інформації, що підсилює його вплив і позиції [4, с.35].

Таким чином, можна стверджувати, що управління видатками бюджету – це цілеспрямований вплив різних сил, здатних привести до змін у взаєминах між суб'єктами перерозподілу через бюджет держави.

На наш погляд, слід мати на увазі, що при здійсненні управлінського впливу деякі характеристики суб'єкта і об'єкта корелюють один з одним. Наприклад, збільшення бюрократичного апарату приводить до зростання видатків на державне управління, а прогресивні економічні зміни, що спричиняють зростання суспільних потреб, викликають необхідність у додаткових державних коштах.

На думку німецького економіста А. Вагнера, будь-який промисловий розвиток супроводжується зростанням частки державних витрат в валовому національному продукті. В свою чергу, відомий спеціаліст в області публічних фінансів Дж. Стрік констатував, що зміна ВВП викликає зміну державних витрат, якщо цей процес обумовлюється ростом попиту на товари та послуги. Як наслідок, зростання попиту сприяє збільшенню доход-

ної частини бюджету. Однак попит на послуги в соціальній сфері зростає скоріше ніж ростуть особисті доходи. В зв'язку з цим А. Вагнер пише: «Держава – найкращий гарант забезпечення всім необхідним, і також, мабуть, тому, що вона може надати необхідні фонди за найнижчими цінами і/або перерозподілити тягар між громадянами у найкращий і найсправедливіший спосіб» [10, с.52; 2, с.6].

Незважаючи на те, що закон Вагнера зазнавав багаторазової критики, дія його підтверджується реаліями. Якщо в ХІХ ст. державні видатки не перевищували 10% ВВП, то до середини ХХ ст. вони досягли четвертої частини, а до початку ХХІ ст. – приблизно половини ВВП. Пік збільшення долі державних видатків у ВВП в країнах Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) прийшовся на 1993 р., коли їхня доля становила 43,1% ВВП. В подальшому цей показник знизився до 41,1% (2003 р.). В країнах-членах ЄС доля державних видатків досягла максимуму в 1993 р. – 52,9% ВВП, а в 2003 р. вона вже складала 48,9%. В США, що має достатньо низький рівень державної централізації у ВНП, частка державних видатків зросла з 7% у 1902 р. до 25% – у 1950 р. і 34% – у 1995 р. [4, с.54-55].

Відсотковий вміст видатків в ВВП за останні десятиріччя в розвинених країнах Європи прирошуються невеликими частками, тобто бюджетна політика носить інкрементальний характер. Чарльз Ліндблом вважав, що в стійких політичних утвореннях завжди є місце інкременталізму, чим, очевидно, пояснюється більша частина процедур прийняття бюджетних рішень в західних демократичних країнах [11, с.44].

За гіпотезою А. Вільдавські, саме інкременталізм викликає прогресування бюрократичного керування, збільшуючи кількість контрольованих державою органів управління, тим самим, розширюючи межі бюджетного фінансування [3, с.187]. Досліджуючи особливості бюрократичної системи управління, В. Нисканеном з'ясовано причини прагнення державних службовців щодо збільшення розміру організації та величини бюджетних асигнувань, сутність яких полягає в наступному:

- забезпечення роботою чиновників поліпшує перспективи їхньої службової кар'єри;
- збільшення попиту на державні послуги сприяє кар'єрному росту;
- можливості бюрократів надавати заступництво підвищує їхній престиж;
- доступність до державних фондів утворює можливості в використанні останніх для досягнення особистих цілей [9, с.58].

Нівелювати негативні наслідки інкременталізму можливо шляхом впровадження технологій менеджменту в бюджетний процес. Необхідність

вирішення цієї проблеми підкреслює Пітер Ф. Друкер, стверджуючи, що «...з повною підставою можемо пророчити, в ХХІ столітті сектором зростання в розвинених країнах стане не «бізнес», а найімовірніше за все – державний сектор. Саме там менеджмент сьогодні найбільш затребуваний; саме тим, практичне застосування менеджменту, побудованого на міцних принципах, які опираються на теорію, може в найкоротший термін дати самі кращі результати» [5, с.23].

Постановка питання про ефективність бюджетних видатків виникає у зв'язку з необхідністю оцінки результатів діяльності держави як виробника суспільних благ, при цьому слід зауважити, що основним продуктом – результатом управлінської діяльності є рішення щодо розподілу та використанню бюджетних коштів. Від своєчасності і правильності рішень, які приймаються розпорядниками коштів бюджету, залежить результативність державних програм. Тому в повній мірі, на наш погляд, можна стверджувати, що вимірником ефективності бюджетних видатків будуть управлінські рішення. Але тут постає питання у формалізації означеного критерію.

З огляду на специфіку надання державних послуг, а саме, на некомерційний характер виробництва, вимірювання ефективності результату в бюджетній мережі, є надзвичайно важким процесом. Висуваючи подібний тезис необхідно з'ясувати, як досягається ефективність управління видатками бюджету.

Перш ніж перейти до окресленої проблеми, з'ясуємо, який смисл вкладається в поняття ефективності бюджетних видатків, оскільки в кожній галузі наукових знань поняття «ефективність» трактується по-різному, однак, безперечно, ефективність в будь-якому разі є оціночною категорією.

В англійській мові при оцінюванні економічної діяльності використовують два суголосних поняття – «efficiency» та «effectiveness».

Сутність першого з них – «efficiency» полягає в співвідношенні між затратами та результатами, що отримані при досягненні мети, тобто мінімізація витрат характеризуватиме ефективність використання ресурсів. Таким методом користуються при визначенні ефективності, розраховуючи показники прибутковості, самоокупності, продуктивності тощо, при цьому можуть використовуватися як вартісні, так і натуральні показники.

Для оцінювання ефективності бюджетних видатків в розвинених країнах світу використовують поняття «effectiveness», яке відображає ступень наближення отриманих результатів до задекларованої мети, тобто оцінюється результативність діяльності. Як правило, наведені поняття в перекладах з англійської найчастіше означають – ефективність.

Виходячи з приведених тлумачень, можна дійти висновку, що під ефективністю бюджетних видатків варто розуміти досягнення задекларо-

ваних цілей в межах реалізації державних програм шляхом співвідношення отриманого результату і здійснених видатків. Відповідно, вимірники ефективності характеризуватимуть обсяги витрачених бюджетних коштів на виробництво державних послуг.

Ефективність управлінської діяльності в будь-якій галузі в остаточному підсумку вимірюється тим, якою мірою досягається мета [7, с.179].

Розглянемо, яким чином проблема оцінки ефективності видатків бюджету вирішується в контексті бюджетної реформи в Україні. З 2003 року в державі почав застосовуватися програмно-цільовий метод бюджетування, але видимих змін у досягненні результативності бюджетних програм не відбулося. Причини проблем сконцентровані як у самій організації бюджетного процесу, так і в складності визначення результативності. Виділимо, на наш погляд, основні причини неефективного використання бюджетних коштів:

- поточне недофінансування програм робить абсолютно непередбаченим їхнє бюджетування;
- лобювання інтересів окремих відомств і міністерств порушує принцип пріоритетності програм;
- в державних програмах зустрічаються декларативні або розмиті формулювання цілей, що приводить до неспроможності визначення критерію ефективності, оскільки неясно якої мети, в якій термін і якого результату має досягти програма;
- невідповідність між першорядними завданнями, що вимагають рішення державних органів влади, і коштами, які закладаються в Державний бюджет, приводить до конфлікту інтересів, тобто зобов'язання держави ростуть, а кошти в бюджеті для їхнього погашення відсутні;
- імітація показників результативності – вибір таких значень, які без труднощів можна досягти, як, наприклад, кількість відвідувань бібліотек або кількість виданих штрафних санкцій тощо;
- ефективність діяльності державних установ та організацій, оцінюється через вимірники, що розробляються безпосередньо вищестоящими структурами, чим досягається між керівником і підлеглими «status quo», якому й загрожує система оцінювання, в результаті показники є або трудновимірними, або нерелевантними, або із заниженням цільових значень.

Наявність перелічених перешкод порушує принцип прозорості бюджетного процесу, ускладнює контроль за виконанням бюджетних програм, дискредитує не тільки будь-яку досконалу технологію управління, а й саму ідею досягнення результатів. Однак фіксації несприятливої ситуації недостатньо для подолання означених проблем, потрібно позначити шляхи вирішення останніх.

По-перше, програмна направленість витрачання бюджетних коштів передбачає визначення меж відповідальності, а не відтворення структур управління, тобто з впровадженням результативного управління складається новий ланцюг відповідальності і відповідні до цього способи координації. Необхідність означених перетворень закладена в самій природі управління бюджетними видатками, особливо, коли в межах однієї адміністративної структури реалізуються різні напрямки бюджетної політики.

По-друге, ідеологія результативного управління не насаджується наказами та настановами вищестоящими органами влади. Ефективність діяльності, перш за все, залежить від мотивування виконавців. Впровадження регламентів виконання функцій орієнтованих на результат та застосування нормативної бази оплати праці за результатами суттєво полегшить обґрунтування витрат щодо управлінської діяльності державних структур.

По-третє, управління за результатами передбачає наявність такої системи вимірників, яка дозволить виявити вклад безпосередніх виконавців бюджетних програм.

По-четверте, часовий лаг між прийняттям рішень і отриманням результатів як правило перевищує горизонт середньострокового планування, чим ускладнюється контроль за використанням бюджетних коштів. Тому є сенс розробити систему проміжних показників кінцевого результату.

По-п'яте, необхідно забезпечити законодавчу базу для відмови від неефективних діючих зобов'язань з ціллю спрямування вивільнених коштів на виконання пріоритетних завдань розвитку.

Список літератури

1. Бюджетний кодекс України від 21 черв. 2001 р. № 2542 – III (із.зм.) //Відомості Верховної Ради України. – 2001. - №37-38.
2. Біль Д. Закон Вагнера: до останньої версії статті Адольфа Вагнера, опублікованої 1911 р., та її переклад //Журнал Європейської економіки. 2003. Том 3 (1). С. 5–15.
3. Бланкарт Шарль. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / Пер. з нім. С. І. Терещенко та О.О. Терещенка. Передмова та наукове редагування В.М. Федосова. - К.: Либідь, 2000. – 654 с.
4. Бюкенен, Джеймс М., Масгрейв, Ричард А. Суспільні фінанси і суспільний вибір: Два протилежних бачення держави: Пер. з англ. – К.: дім „КМ Академія”, 2004. 175 с.

5. Друкер Питер Ф Задачи менеджмента в XXI веке: Пер. с англ. – М: Издат. Дом «Вильямс», 2001. – 272 с.
6. Воронова Л. К. Фінансове право України: Підручник. — К.: Прецедент; Моя книга, 2006. – 448 с.
7. Кармишев Д. В. Соціальна ефективність як складова об'єктивізації державного управління. //Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ. - О., 2006. - Вип. 2 (26). - С. 178-182.
8. Нечай А. А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків: Монографія. – Чернівці: Рута, 2004. – 264 с.
9. Облонский А.В. Бюрократия XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия./Ин-т государства и права: М.: Дело, 2002. – 168 с.
10. Стрик Дж. Государственные финансы Канады //Пер. с англ. Общ. редакция А. Л. Кудрина, В.Д. Дзгоева. – М.: ООО «НПО Экономика», 2000. – 399 с.
11. Lindblom C.E. Still Muddling, Not Yet Through //Public Administration Review, 1979. 39. Braybrooke D. and Lindblom C.E. A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process. N.Y. 1963.