

Shaporenko O.O.

postgraduate student,

State educational and scientific institution

«Academy of Financial Management» (Kiev)

EVALUATING THE EFFICIENCY OF BUDGET EXPENDITURE MANAGEMENT

Шапоренко Елена Александровна

аспирантка,

Государственное учебно-научное учреждение

«Академия финансового управления» (г. Киев)

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ РАСХОДАМИ БЮДЖЕТА

Summary. The shortcomings of the budget spending management system of Ukraine are investigated. The necessity of changing the concept of budget spending management is justified, namely, the implementation of a reorientation from the consumption budget to the development budget. The need for evaluating the effectiveness of the budget expenditure management policy with the aim of adjusting, revising or reversing the policy course in case of low efficiency is determined. An algorithm for evaluating the efficiency of budget spending management is proposed.

Аннотация. Исследованы недостатки системы управления расходами бюджета Украины. Обоснована необходимость изменения концепции управления расходами бюджета, а именно – осуществление переориентации с бюджета потребления на бюджет развития. Определена потребность в проведении оценки эффективности политики управления расходами бюджета с целью корректировки, пересмотра или отмены курса политики в случае низкой эффективности. Предложен алгоритм проведения оценки эффективности управления расходами бюджета.

Key words: *budget spending management, concept, consumption expenditure, development expenditure, evaluating the efficiency.*

Ключевые слова: *управление расходами бюджета, концепция, расходы потребления, расходы развития, оценка эффективности.*

Постановка проблемы. Важным и постоянно актуальным направлением государственной политики любого государства является рациональное управление расходами бюджета, ведь взвешенная и спланированная бюджетная политика должна способствовать устойчивому и эффективному социально-экономическому развитию государства. Система управления расходами бюджета в Украине несовершенна и сопровождается увеличением расходов на обслуживание государственного долга, невыполнением стратегических целей и задач, задекларированных в основных программных документах государства, обнищанием населения. Проблема заключается в двух аспектах: нерациональное управление расходами бюджета и отсутствие оценки эффективности управления расходами бюджета как государственной политики. Ведь реализация любой государственной политики должна сопровождаться не только мониторингом, но и оценкой и пересмотром (в случае низкой эффективности).

Анализ последних исследований и публикаций. Решением проблемы оптимизации использования бюджетных средств занимается много ученых. Среди весомых научных исследований зарубежных ученых в сфере государственных расходов можно назвать труды Дж. Бьюкенена, А. Вагнера, Р. Дорнбуша, Дж.М. Кейнса, Р. Масгрейва, М. Фридмана, С. Фишера, Х. Циммерманна. Большой вклад в развитие данного

направления внесли такие украинские ученые: О.Д. Васирик, Л.А. Васютинская, Н.А. Дехтярь, Т.И. Ефименко, В.П. Кудряшов, Т.Ф. Куценко, И.Г. Лукьяненко, О.В. Лютая, В.М. Опарин, К.В. Павлюк, И.В. Розпутенко, В.М. Федосов, И.А. Школьник, С.И. Юрий и другие.

Однако современные разработки финансовых механизмов государственного управления имеют преимущественно отраслевое направление, а научные исследования по использованию бюджетных ресурсов не выходят за пределы мер по обеспечению их наполнения и использования.

Выделение нерешенных ранее частей общей проблемы. Требуется уточнения пути совершенствования управления расходами бюджета на данном этапе развития общества. Необходимо внедрение общего алгоритма оценки эффективности политики управления расходами бюджета на уровне учреждения, общины, региона, государства.

Целью статьи является разработка модели эффективной политики управления расходами бюджета. Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

1) определить новую концепцию управления расходами бюджета с обоснованием ее целесообразности и эффективности;

2) разработать общую модель оценки эффективности управления расходной частью бюджета, которая позволит проводить анализ результативности политики и сигнализировать о

необходимости корректировки, пересмотра или отказа от выбранного курса политики управления расходами.

Изложение основного материала. Известный итальянский экономист. В. Парето утверждал, что расходование бюджетных средств эффективно только тогда, когда имеющиеся финансовые ресурсы распределены и используются таким образом, что обеспечивается максимальный или близкий к нему уровень благосостояния всех членов общества [1]. М. Фридман предлагал сокращение бюджетных расходов, в том числе за счет сокращения социальных программ и социальных выплат [2, с. 83-92]. В украинской научной среде хотелось бы выделить экономиста Т.И. Ефименко, что подчеркивает необходимость сочетания расходов бюджета со стратегическими ориентирами развития страны, сохранением человеческого и социального капитала, инновационного развития [3, с. 365].

Актуальной проблемой в Украине является низкая эффективность и результативность управления расходами бюджета, которая проявляется в следующих тенденциях последних лет:

- дефиниция «расходы бюджета» в украинском законодательстве не содержит в себе такую важную часть как выражение их назначения через призму стратегического видения развития государства, поэтому их распределение часто оторвано от стратегического курса;
- высокий уровень централизации бюджетных ресурсов: в структуре доходов (без учета межбюджетных трансфертов) доля государственного бюджета около 80%, в структуре расходов (без учета межбюджетных трансфертов) – до 60%;
- постоянный рост абсолютных и относительных размеров дефицита бюджета и государственного долга (в 2017 году совокупный государственный долг составил 71,8% ВВП [4]); рост расходов на обслуживание долга;
- отсутствие взаимосвязи и согласованности стратегического и бюджетного планирования; достаточно часто индикаторы стратегий не

являются результативными показателями бюджетных программ, а цели, определенные в стратегических документах, не соотносятся с целями бюджетных программ;

- формальный подход главных распорядителей бюджетных средств к осуществлению мониторинга и оценки эффективности бюджетных программ;

- ориентация расходов бюджета на потребление (расходы развития составляют: до 10% для государственного бюджета и до 20% для местных бюджетов); низкий уровень государственных инвестиций;

- низкое качество и слишком большое количество результативных показателей бюджетных программ, которые в основном отражают ход использования бюджетных средств, а не эффект для общества от реализации бюджетных программ;

- социальная направленность бюджета (большое количество субсидий, льгот, социальных расходов) и отсутствие стимулов предпринимательской деятельности; рост расходов на оборону в связи с политической ситуацией в стране;

- трансфертная зависимость местных бюджетов (темпы прироста доходов не соответствуют темпам прироста трансфертов); региональные диспропорции социально-экономического развития;

- несовершенство бюджетного процесса, нарушение фискальных правил, бюджетной дисциплины и отсутствие ответственности за такие нарушения;

- пробелы в системе общественного контроля за выполнением государственного и местных бюджетов.

В таблице 1 изображены расходы Государственного бюджета Украины на экономическую, научную деятельность, обслуживание государственного долга и выплату субсидий населению на оплату коммунальных услуг и энергоносителей в динамике за последние пять лет.

**Доля расходов Государственного бюджета Украины на некоторые виды деятельности
в 2015-2019 годах**

Название функции	2015 г	2016 г	2017 г	2018 г	2019 г (план на 01.07.19)
Расходы на экономическую деятельность					
расходы, млрд. грн.	37,1	31,4	47,0	63,6	83,2
удельный вес (доля) в общем объеме расходов ГБУ, %	6,4	4,6	5,6	6,5	7,4
удельный вес (доля) в ВВП, %	1,9	1,3	1,6	1,8	2,3
Расходы на научную деятельность					
расходы, млрд. грн.	5,3	5,3	6,9	8,7	9,4
удельный вес (доля) в общем объеме расходов ГБУ, %	0,9	0,8	0,8	0,9	0,8
удельный вес (доля) в ВВП, %	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3
Расходы на обслуживание долга					
расходы, млрд. грн.	84,5	95,8	110,5	115,4	144,5
доля в КФК 0100, %	82,0	81,2	77,5	70,8	73,4
удельный вес (доля) в общем объеме расходов ГБУ, %	14,6	14,0	13,2	11,7	12,8
удельный вес (доля) в ВВП, %	4,2	4,0	3,7	3,2	4,0
Расходы на субсидии населению					
расходы, млрд. грн.	19,1	46,4	72,4	72,7	50,0
доля в КФК 0180, %	11,0	23,7	26,6	24,3	8,9
удельный вес (доля) в общем объеме расходов ГБУ, %	3,3	6,8	8,6	7,4	4,4
удельный вес (доля) в ВВП, %	1,0	2,0	2,4	2,0	1,4

Источники: [5-10].

Недопустима ситуация, когда в общем объеме расходов государственного бюджета расходы на экономическую деятельность составляют 6,5% (1,8% от ВВП), на научную деятельность – 0,9% общего объема расходов (0,2% ВВП), а на обслуживание долга – 11,7% общего объема расходов государственного бюджета (3,2% ВВП), на выплату субсидий населению – 7,4% общего объема расходов (2,0% ВВП). Если такая тенденция будет сохраняться, то это может привести к дефолту страны.

Считаю, что в управлении расходами бюджета в Украине полностью необходимо изменить концепцию указанного процесса. Ориентация на инвестиционное и инновационное развитие – основа успешного развития страны. Бюджет потребления в Украине должен превратиться в бюджет развития. Переориентация расходов и изменение приоритетов потребует времени. Соответственно это должны быть не временные меры, а стратегическое видение в управлении расходами бюджета. Ведь развитие науки и экономики – залог будущего страны. Соответственно за счет постепенного создания

рабочих мест, увеличение доходов населения, изменения подходов к выплатам субсидий – уменьшатся расходы на субсидии, сократится государственный долг. Обязательными долгосрочными мерами одновременно с переориентацией расходов необходимы меры по созданию государством условий для увеличения экономической активности в обществе и жесткие меры по преодолению коррупции.

Изменение концепции управления расходами бюджета должно осуществляться путем внесения изменений в законодательство (изменение фискальных правил) и проведения мероприятий, среди которых: запрет направлять внешние заимствования на финансирование текущих расходов государственного бюджета, государственные заимствования направлять исключительно на инвестиции; введение нормы о переносе неиспользованных капитальных расходов на следующий бюджетный период с одновременным условием их целевого использования в следующем бюджетном периоде; введение нормы об обязательной доли расходов развития в государственном и местных бюджетах

не менее 25%; внесения нормы об обязательном переносе всех индикаторов из стратегических документов в паспорта бюджетных программ на соответствующий период; осуществление пересмотра результативных показателей бюджетных программ, которые должны отражать не только затраты ресурсов, а главное – полученные результаты (эффекты) для общества, влияние на качество предоставляемых услуг; внедрение гендерно ориентированного подхода к бюджетному планированию с целью более рационального распределения бюджетных средств; стимулирование экономической деятельности и развития науки.

Осуществление всех вышеупомянутых мероприятий в комплексе позволит изменить концепцию и усовершенствовать процесс управления расходами бюджета, обеспечивая эффективное, результативное и целевое использование бюджетных средств.

Вместе с тем, любая государственная политика должна оцениваться, однако детализированное

измерение эффективности управления расходами бюджета не производится и отчет об оценке такой эффективности не публикуется. Казначейство отражает в отчетах только выполнение плановых показателей по всем видам классификации расходов бюджета, но никоим образом не отражает результат от расходования средств. А об оценке эффективности управления вообще не идет речь.

Одновременно с внедрением политики следует ввести критерии и индикаторы, позволяющие оценить эффективность изменения политики управления расходами бюджета как на государственном, так и на местном уровне. Термин «критерий» означает мерило, требования, испытания для определения или оценки предмета, явления.

Основные критерии для оценки эффективности политики управления расходами бюджета изображены на рис. 1. Их позитивное действие на результативность процесса оценивания возможно в случае их комплексного соблюдения и применения.

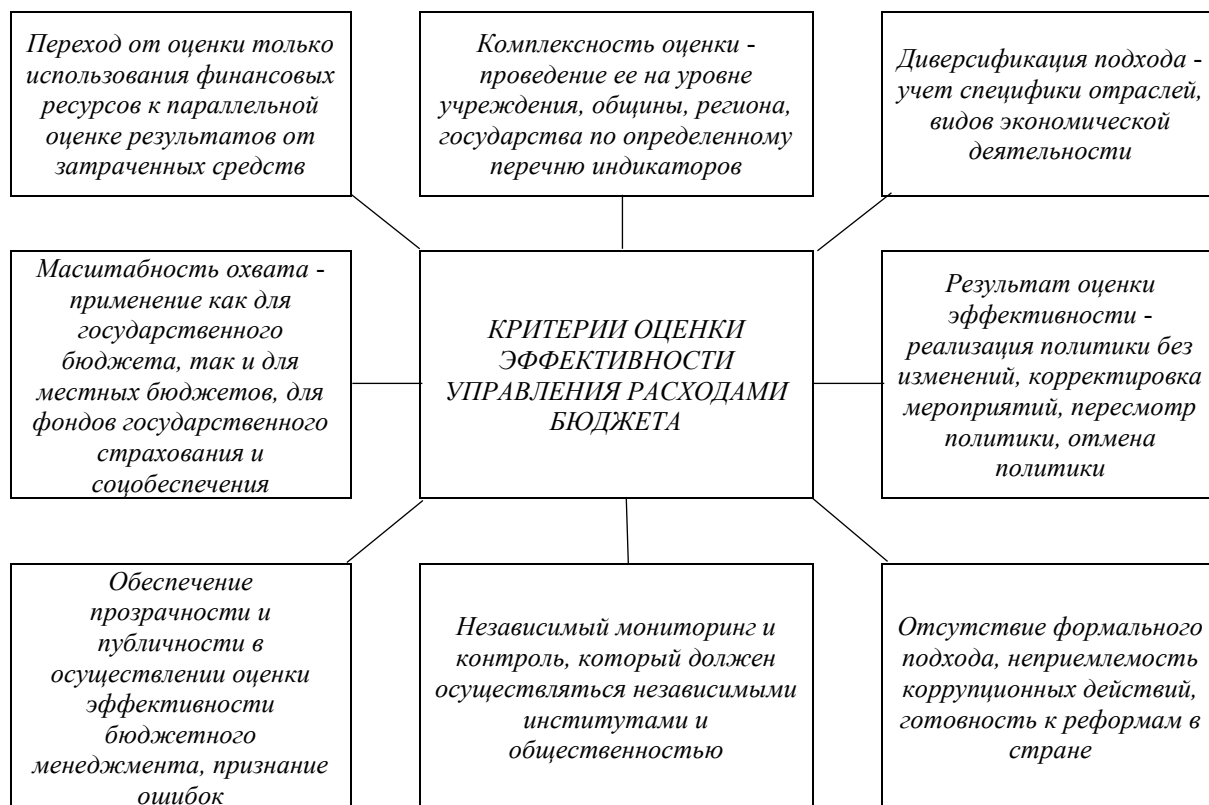


Рис. 1 – Критерии оценки эффективности управления расходами бюджета

Источник: составлено автором

В таблице 2 определены индикаторы (количественные мерила) результативности управления расходами бюджета. Предложенный перечень не является исчерпывающим и может быть дополнен. Он может быть унифицированным,

однако уточняться по мере развития общества и внедрения новаций в законодательстве, варьироваться в зависимости от отрасли экономики.

**Ориентировочный перечень индикаторов для оценки эффективности управления
расходами бюджета**

На уровне бюджетного учреждения	На уровне общины	На уровне региона	На уровне государства
Исполнение бюджета по каждой бюджетной программе (% от плана)	Исполнение бюджета общины (% от плана)	Исполнение бюджета региона (области) (% от плана)	Исполнение государственного бюджета (% от плана)
Уровень достижения показателей основного результата (эффекта) по каждой бюджетной программе	Доля трансфертов в бюджете общины	Индекс физического объема валового регионального продукта (в ценах предыдущего года, процентов)	Одобрено Бюджетную декларацию на среднесрочный период
На уровне бюджетного учреждения	На уровне общины	На уровне региона	На уровне государства
Уровень достижения экономии расходов по каждой бюджетной программе	Прогноз местного бюджета на среднесрочный период принято	Валовой региональный продукт в расчете на одного человека	Государственный бюджет Украины утвержден вовремя
Уровень достижения среднесрочных и стратегических целей учреждения	Местный бюджет утвержден вовремя	Количество созданных рабочих мест в регионе	Количество внесенных изменений в Государственный бюджет Украины
Удельный вес недостигнутых показателей результата (менее 60% выполнения) и обоснование причин	Доход на душу населения общины	Количество внедренных региональных инвестиционных проектов	Дефицит государственного бюджета
Количество выявленных нарушений бюджетного законодательства	Удельный вес расходов развития в бюджете общины	Индекс регионального человеческого развития	Расходы государственного бюджета в процентах к ВВП
Количество примененных санкций за нарушение бюджетного законодательства в общем количестве выявленных нарушений	Количество проведенных общественных встреч по использованию бюджета общины	Уровень достижения стратегических целей (с региональных стратегических документов)	Место Украины в международных рейтингах (индекс экономической свободы, индекс процветания, индекс конкурентоспособности, прозрачность бюджета)
Утвержден стратегический план деятельности учреждения	Количество инвестиционных проектов, что внедряются на территории общины		ВВП на душу населения
Удельный вес расходов развития в бюджете учреждения	Количество вновь созданных объектов инфраструктуры		Доля трансфертов местным бюджетам в структуре расходов
	Количество внесенных изменений в местный бюджет		Удельный вес расходов развития
	Количество учтенных предложений общины в бюджете общины		Удельный вес расходов на науку
	Уровень удовлетворения		Уровень достижения стратегических целей (с

	общины качеством административных услуг		отраслевых, общегосударственных стратегических документов)
	Количество примененных санкций за нарушение бюджетного законодательства		Совокупный государственный долг в процентах к ВВП

Источник: составлено автором

С целью проведения оценки эффективности процесса управления расходами бюджета необходимо запланировать на соответствующий период значения индикаторов, а по результатам бюджетного периода сравнить фактические показатели с плановыми. Одновременно предлагаю рассчитать интегрированный показатель эффективности управления расходами бюджета за соответствующий период на уровне учреждения, общины, региона, государства. Для этого каждому индикатору необходимо присвоить удельный вес (по методу экспертных оценок) и вычислить такой показатель по формуле:

$$I = \sum_{i=1}^N k_i \times \frac{i_{\text{ф}}}{i_{\text{пл}}} \quad (1)$$

где I – интегрированный показатель эффективности управления расходами бюджета;
 k_i – весовой коэффициент i -го индикатора (критерия), $\sum k_i = 1$;
 N – число индикаторов (критериев);

$i_{\text{ф}}$, $i_{\text{пл}}$ – фактическое и целевое (плановое) значение индикатора.

В случае, если показатель имеет такой смысл, что превышение его фактического значения над плановым является негативным явлением (например, совокупный государственный долг в процентах к ВВП), то в общей формуле такой показатель отображается со значением «–».

Общую оценку эффективности процесса управления расходами бюджета тогда можно осуществить согласно таблице 3. Каждому числовому значению интегрированного показателя эффективности управления расходами бюджета соответствует качественная оценка и применяются меры по определенному результату оценки: отмена курса политики, пересмотр политики, корректировка некоторых задач, продолжение реализации политики без изменений. Такая модель оценки эффективности управления расходами бюджета позволит вовремя сигнализировать о низкой результативности политики и применять меры по ее немедленному пересмотру.

Таблица 3

Числовое и качественное значение интегрированного показателя оценки эффективности управления расходами бюджета

Числовое значение	Качественные оценки	Оценка результативности (эффективно ли управление расходами)	Результат оценки
меньше 0,5	«неудовлетворительное исполнение»	«нет»	отмена курса политики
больше 0,5, но меньше 0,75	«удовлетворительное исполнение»	«в незначительной степени эффективное»	пересмотрение политики
больше 0,75, но меньше 1	«хорошее исполнение»	«в значительной степени эффективное»	корректировка некоторых задач
1 и больше	«полное исполнение»	«да»	реализация политики без изменений

Источник: составлено автором

В данной методике оценки важным является определение перечня индикаторов и удельного веса каждого из них. Конечно, на уровне учреждения такое проведение оценки эффективности управления расходами бюджета будет более показательным, поскольку позволит охватить все аспекты деятельности бюджетного учреждения и определить индикаторы, где влияние других факторов незначительно. Тем не менее, на уровне общины, региона и страны такой показатель будет также значимым для принятия решений о продолжении или прекращении определенных мер политики управления расходами бюджета.

Выводы и предложения. Выше указанные меры позволят изменить подход к видению понятия «управление расходами бюджета» и рассматривать дефиницию не просто как процесс, набор методов и инструментов. Предлагаю рассматривать управления расходами бюджета как государственную политику в сфере организации эффективного, рационального и результативного распределения и использования бюджетных ресурсов с целью достижения стратегических целей социально-экономического развития государства. А формирование и реализация государственной политики имеет цикл

функционирования: определение курса политики, регламентация нормативно-правовыми актами, план реализации политики, мониторинг хода реализации, оценка и пересмотр.

Перспективой дальнейших исследований должны стать детализированная разработка индикаторов для оценки эффективности и определения их удельного веса в целях расчета интегрированного показателя эффективности управления расходами бюджета. Определение такого показателя на уровне учреждения, общины, региона и страны позволит вовремя прекращать, пересматривать, изменять, совершенствовать неэффективные и нерезультативные меры политики управления расходами бюджета.

Список литературы:

1. Pareto V. Manuel d'Economie politique (1909) / Vilfredo Pareto. – Paris: V.Giard & E. Briere., Libraires-Editburs, – 1909. (traduit de l'italien Alfred Bonnet). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ecn.ulaval.ca/~pgon/hpe/documents/neocl assiques/Pareto.pdf>
2. Фрідман М. Капіталізм і свобода / Мілтон Фрідман, Роуз Фрідман; пер. з англ. Н. Рогачевська. – К.: Наш формат, 2017. – 216 с
3. Єфименко Т.І. Фіскальна та монетарна безпека національної економіки / Т.І. Єфименко; ДННУ «Акад. фін. управління». – К., 2016. – 447 с
4. Динамика совокупного государственного долга и ВВП Украины с 2009 по 2019 гг.

Финансовый портал Минфина Украины. – [Электронный ресурс] – режим доступа: <https://index.minfin.com.ua/finance/debtgov/>

5. Річний звіт про виконання бюджету станом на 01.01.2019 року – [Електронний ресурс] – режим доступу: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/richnij-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukrayini-za-2018-rik>

6. Річний звіт про виконання бюджету станом на 01.01.2018 року – [Електронний ресурс] – режим доступу: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/richnij-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukraini-za-2017-rik>

7. Річний звіт про виконання бюджету станом на 01.01.2017 року – [Електронний ресурс] – режим доступу: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/richnij-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukraini-za-2016-rik>

8. Річний звіт про виконання бюджету станом на 01.01.2016 року – [Електронний ресурс] – режим доступу: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/richnij-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukraini-za-2015-rik>

9. Річний звіт про виконання бюджету станом на 01.01.2015 року – [Електронний ресурс] – режим доступу: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/richnij-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-na-01012015-roku>

10. Державна служба статистики України. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>