

УДК 336.14

DOI: 10.37332/2309-1533.2020.1-2.22

JEL Classification: H 61, H 69, H 72

Мельничук Н.Ю.,
д-р екон. наук, доцент, професор кафедри фінансів,
банківської справи та страхування,
Національна академія статистики, обліку та аудиту, м. Київ

НАУКОВИЙ ПІДХІД ДО ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТНИМИ КОШТАМИ

Melnychuk N.Yu,
dr.sc.(econ.), assoc. prof.,
professor of the department of finance, banking and insurance,
National Academy of Statistics, Accounting and Auditing, Kyiv

SCIENTIFIC APPROACH TO ASSESSING THE EFFECTIVE MANAGEMENT OF BUDGETARY FUNDS

Постановка проблеми. Сучасний стан розвитку економічних відносин в Україні, який характеризується наявністю бюджетного дефіциту, зростанням видатків з обслуговування державного боргу, втратою одних джерел формування бюджетних коштів і пошуком інших, які б відповідали сучасній системі господарювання, потребує розробки нових підходів щодо оцінки ефективності управління бюджетними коштами. Саме вирішення цього питання дасть можливість Україні зробити впевнений крок уперед в економічному зростанні та підвищенні рівня життя населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-практичні засади державного управління бюджетними коштами в різні часи підіймали в свої працях такі науковці: В. Малюков [5], Н. Старостенко [11], О. Чернова [12] та інші. Їхні розробки заслуговують позитивної оцінки. Разом з тим, треба зазначити, що питання оцінки ефективності управління бюджетними коштами згідно з міжнародними рейтингами не повною мірою вивчене.

Постановка завдання. Мета статті полягає в дослідженні теоретичних засад державного управління та розробці на цій базі наукового підходу до оцінки ефективності управління бюджетними коштами згідно з міжнародними рейтингами.

Виклад основного матеріалу дослідження. В грудні 1991 р. главами держав та урядів держав-членів Європейських Співтовариств на спільній зустрічі в Маастрихті було вирішено створити на базі Європейських Співтовариств Європейський Союз та доповнити інтеграцію такими сферами співробітництва, як сфера внутрішніх справ та правосуддя, спільна зовнішня і оборонна політика та політика безпеки. 07 лютого 1992 р. у м. Маастрихт був підписаний Договір про Європейський Союз або так званий Маастрихтський договір, який набув чинності 01 листопада 1993 р. [14].

Для України питання європейської інтеграції є одним із найбільш складних і неоднозначних. Євроінтеграція є головним зовнішньополітичним пріоритетом для країни. Україна після набуття незалежності з великими труднощами поетапно виконує завдання повномасштабної інтеграції до світового, політичного, економічного та гуманітарного простору [1, с. 7]. Президент України оголосив стратегічну мету – подати заявку на вступ України до Європейського Союзу у 2024 році. Як свідчать опитування громадської думки, більшість українців підтримують євроінтеграцію і переконані, що наша країна повинна стати повноправним членом Євросоюзу. Так, за результатами опитування, проведеного у 2019 р., 62% респондентів підтримують вступ України до Європейського Союзу (22% – проти), а 53% – у НАТО (31% – проти) [4].

Необхідною умовою для вступу України в ЄС, згідно з Маастрихтським договором, є насамперед відповідність визначеним критеріям (цінова стабільність – рівень інфляції; стабільність державних фінансів – річний дефіцит державного бюджету; рівень державного боргу; ВВП на душу населення). Дослідимо, чи відповідає Україна критеріям, які визначені Маастрихтським договором (табл. 1).

З наведених даних табл. 1 видно, що протягом аналізованого періоду Україна не відповідає критеріям, які визначені Маастрихтським договором. Сьогодні в Україні проводиться реформа державного управління, яка є однією з основних реформ у країнах з перехідною економікою. Адже дієва система державного управління є одним з основних факторів конкурентоспроможності держави та передумовою європейської інтеграції. Однак зміни, які відбуваються, не покращують показники, які визначені головними критеріями Маастрихтського договору. Тому постала нагальна потреба в розробці наукового підходу, за допомогою якого можливо було б оцінити ефективність державного управління, рівень якого впливає на стан формування та використання бюджетних коштів.

Таблиця 1

Відповідність макроекономічних показників критеріям Маастрихтського договору

Роки	Інфляція, %, не більше 1,5	Дефіцит бюджету, % ВВП, не більше 3,0	Державний борг, % ВВП, не більше 60,0	ВВП на душу населення, дол. США, не менше 17000
2009	12,3	3,9	28,8	2545,5
2010	9,1	6,0	24,9	2974
2011	4,6	1,8	27,1	3570,8
2012	-0,2	3,8	28,3	3856,8
2013	0,5	4,5	33,0	4030,3
2014	24,9	5,0	60,4	3014,6
2015	43,3	2,3	67,4	2115,4
2016	12,4	2,9	69,3	2185,9
2017	13,7	1,6	71,7	2640,3
2018	9,8	2,5	61,2	3095,2

Джерело: згруповано автором на основі [6; 7]

Відкритість бюджету і бюджетного процесу є обов'язковою або навіть ключовою умовою функціонування демократичного суспільства. Прозорість бюджету дозволяє громадськості, а особливо її соціально активній частині, яка представляє інтереси різних верств населення, мати уявлення про складність та альтернативи бюджетних рішень і впливати на органи влади, активно захищаючи свої громадянські права [9]. Але трапляються випадки повної відсутності будь-якої візуалізації фінансових даних. Тому іноді складається враження, що інформація про бюджет не доступна «де-факто», навіть якщо вона доступна «де-юре» [8]. Також існують проблеми з оприлюдненням процедур конкурсного добору державних службовців.

Підвищення прозорості діяльності українського уряду поки що є далеким від усталених норм розвинутих демократичних країн, за що наша держава має низьку довіру з боку міжнародного співтовариства та інвесторів. Надмірна закритість державної влади зумовлює її відчуженість від суспільства, сприяє корупції, знижує ефективність державного управління бюджетними коштами та позбавляє його необхідної підтримки з боку громадськості. Усе це підтверджує актуальність запровадження концепції «відкритого уряду» для України, адже трансформаційні очікування населення постійно наражаються на закритість влади, чим блокується мобілізація суспільства на розв'язання загальнонаціональних завдань. Особливо гострим було розчарування у тій владі, яка прийшла на хвилі «помаранчевої революції» та сприймалася більшістю населення як дійсно «народна» [3].

Оцінити стан прозорості у бюджетній сфері можливо, використавши індекс бюджетної прозорості, за допомогою якого можливо проаналізувати бюджети 115 країн. На основі цього індексу раз на 2 роки незалежними експертами складається рейтинг країн, покликаний оцінити рівень бюджетної прозорості, а також визначити, чи надає центральний уряд своєчасний доступ до 8 ключових бюджетних документів, чи доступні вони онлайн і чи містять повну інформацію про бюджет. За результатами такого рейтингу кожна країна отримує оцінку в балах (із 100 можливих), що і визначає її рейтинг за індексом бюджетної прозорості. У 2017 р. Україна за цим індексом зайняла 39-те місце у світі із загальною кількістю нарахованих балів 54. За рівнем суспільної участі у бюджетному процесі наша держава набрала 30 балів, а за рівнем бюджетного контролю – 83. Порівняно з 2015 р. її рейтинг виріс на 14%, проте цього не достатньо [10], особливо зважаючи на те, що останні події в Україні викликають занепокоєння.

Нездатність Національного агентства з питань запобігання корупції до ефективної роботи стала очевидною, зокрема після перевірки електронних декларацій: понад 1 млн декларацій оприлюднено за 2017 р., проте, станом на 8 серпня 2017 р., з них перевірено лише 39 тис. А це свідчить про те, що для перевірки вже поданих декларацій знадобиться ще років 15. Україна повинна забезпечувати, а не підривати незалежність та ефективність новостворених антикорупційних органів. Інакше влада зіштовхнеться із серйозною небезпекою подальшого розчарування громадськості в антикорупційних реформах у цілому, і зокрема – у боротьбі проти «великої корупції» [2].

З огляду на зазначене, в Україні відсутня результативна система державного регулювання, а це, у свою чергу, спричиняє неефективне державне управління, яке фіксується світовим показником оцінки ефективності державного управління (*GRICS*). Він включає індивідуальні показники управління, які поєднують погляди великої кількості підприємств, громадян та експертів, опитаних у різних країнах, що розвиваються. Ці показники базуються на більш як 30 окремих джерелах даних, які випускаються різними дослідницькими інститутами, аналітичними центрами, неурядовими організаціями, міжнародними організаціями та фірмами приватного сектору. Максимально можливе значення

індивідуального показника управління становить 100. Для порівняння нами було обрано 10 країн – Францію, Кенію, Італію, Польщу, Росію, Румунію, Молдову, Словаччину, Україну та Уганду (табл. 2).

Таблиця 2

Значення GRICS окремих країн світу за 2018 р., балів

Країни	GRICS					
	врахування думки населення та підзвітність державних органів	політична стабільність	ефективність влади	якість законів	верховенство закону	контроль за корупцією
Франція	94,58	57,67	96,15	90,87	92,31	90,87
Кенія	38,92	17,62	48,08	56,73	48,08	27,88
Італія	89,66	62,43	75,48	81,73	69,71	67,79
Польща	78,33	68,54	79,33	85,58	75,00	80,29
Росія	24,14	40,95	63,94	44,71	29,81	28,37
Румунія	71,73	59,05	55,29	75,48	71,15	59,62
Молдова	50,74	79,52	48,08	61,54	48,08	35,58
Словаччина	80,32	88,57	79,81	83,17	75,96	71,63
Україна	52,71	7,62	49,04	57,21	32,69	27,40
Уганда	32,51	32,86	39,90	56,25	51,44	21,63

Джерело: систематизовано автором на основі даних [15]

Як показують дані табл. 2, в Україні дуже низький рівень ефективності державного управління, на який істотною мірою впливає показник політичної стабільності, який у 2018 р. становив лише 7,62 бала із 100 можливих.

Інші дослідники [12] при розгляді ефективності державного управління виокремлюють показники здійснення економічної політики: індекс глобальної конкурентоспроможності (*The Global Competitiveness Index*); індекс глобалізації (*Index of Globalization*); індекс легкості ведення бізнесу (*Ease of doing business Index*); індекс економічної свободи (*Index of Economic Freedom*); індекс сприйняття корупції (*Corruption Perceptions Index*); індекс розвитку людського потенціалу (*Human Development Index*); індекс свободи преси (*Press Freedom Index*).

Але викладені підходи переважно оцінюють ефективність державного управління в цілому. Згідно із світовими підходами, управління бюджетними коштами можливо охарактеризувати за допомогою індексу бюджетної прозорості. Водночас він не враховує факторів, які здійснюють опосередкований вплив на управління бюджетними коштами. Тому пропонуємо на основі розглянутих підходів до оцінки ефективності державного управління розробити власний науковий підхід, який одночасно враховуватиме фактори прямого та опосередкованого впливів і характеризуватиме ефективність управління бюджетними коштами відповідно до міжнародних рейтингів.

Для цього пропонуємо розраховувати показник ефективності управління бюджетними коштами, який включає дві групи факторів впливу: прямого (прозорості в бюджетній сфері, участі громадян у бюджетному процесі, бюджетного нагляду) та опосередкованого (політичної стабільності, ефективності влади, верховенства закону, контроль за корупцією). Максимальне значення кожного такого фактору становить 100 балів.

Прозорість в бюджетній сфері: ступінь легкості отримання доступу до інформації про доходи й видатки бюджету, а також можливість зворотного зв'язку з урядом. Участь громадян у бюджетному процесі: можливість участі громадян у бюджетному процесі, врахування думки населення при формуванні уряду, наявність свободи слова і вільних засобів масової інформації. Бюджетний нагляд: огляд бюджету, бюджетні дискусії, бюджетні рекомендації, проект бюджету, затверджений бюджет. Політична стабільність: ступінь ймовірності дестабілізації функцій уряду неконституційними методами, які впливають на бюджетну дисципліну. Ефективність влади: оцінка якості державних послуг та які надаються за рахунок бюджетних коштів, якості роботи держслужбовців у бюджетній сфері, ступінь їхньої незалежності від політичного тиску та якості вироблення бюджетної політики. Верховенство закону: ступінь довіри населення до чинного законодавства в бюджетному процесі та готовність органів державної влади та органів місцевого самоврядування їх дотримуватися. Контроль за корупцією: поширеність практики використання державної влади в корисливих цілях (включаючи корупцію у дрібних і великих розмірах, а також масштаби проникнення у владу представників різних категорій еліти).

Розрахунок показник ефективності управління бюджетними коштами пропонуємо здійснити шляхом визначення вагових коефіцієнтів окреслених факторів та зони ефективності. Нами було проаналізовано виокремлені фактори згідно з міжнародними рейтингами за 2008–2018 рр. Але через відсутність даних 2008, 2010 і 2012 рр. за окремими критеріями ефективності (прозорість у бюджетній сфері, участь громадян у бюджетному процесі, бюджетний нагляд) нам не вдалося на достатньому рівні оцінити ефективність управління бюджетними коштами за аналізований період (крім 2015–2017 рр.) (табл. 3).

Таблиця 3

Розрахунок показника ефективності управління бюджетними коштами України згідно з міжнародними рейтингами за 2008–2018 рр., бали

Фактори	Роки					
	2008	2010	2012	2015	2017	2018
прямого впливу						
прозорість у бюджетній сфері	**	**	**	46	50	**
участь громадян у бюджетному процесі	**	**	**	23	30	**
бюджетний нагляд	**	**	**	79	83	**
опосередкованого впливу						
політична стабільність	45,67	45,50	33,18	5,24	6,67	7,62
ефективність влади	27,80	24,40	32,23	34,62	35,10	49,04
верховенство закону	27,40	25,12	26,29	22,12	25,00	32,69
контроль за корупцією	31,07	16,19	12,80	14,90	22,12	27,40

** Дані для розрахунку запропонованого показника відсутні
Джерело: розраховано автором на основі [13; 15]

Згідно з даними табл. 3, протягом 2015–2017 рр. в Україні простежується різна ефективність управління в бюджетній сфері за факторами, які її характеризують прямий та опосередкований вплив. Згідно цього, пропонуємо виокремити такі рівні ефективності управління бюджетними коштами: високий, порівняно високий, середній, низький і критичний (табл. 4).

Таблиця 4

Рівні оцінки ефективності управління бюджетними коштами згідно з міжнародними рейтингами

Види рівнів ефективності управління	Бали	Характеристики рівня ефективності управління бюджетними коштами
Високий	100 – 80	управління в бюджетній сфері, яке здатне задовольняти потреби суспільства, забезпечити досягнення кінцевих результатів, адекватних поставленим стратегічним цілям держави
Порівняно високий	79 – 60	управління в бюджетній сфері, яке дозволяє досягти бажаного результату за найменших витрат на управління, відповідає вищому рівню ефективності, але має певні відхилення
Середній	59 – 40	управління в бюджетній сфері, при якому не завжди вдається досягти поставлених цілей, але яке передбачає допустимі показники своєї ефективності
Низький	39 – 20	управління в бюджетній сфері, яке не дає можливості забезпечити досягнення поставлених цілей і соціально-економічний розвиток країни, запобігти виникненню негативних явищ і характеризується небажаними показниками ефективності
Критичний	19 – 0	управління в бюджетній сфері, яке є неприпустимим і показує нездатність органів державної влади здійснювати його

Джерело: запропоновано та розраховано автором

Такий підхід дозволяє визначити не тільки рівень ефективності управління бюджетними коштами у певний період, але й позицію України серед інших держав. Для більшої наочності нами було розраховано запропонований показник за 2017 р. по десяти країнах світу (рис. 1).

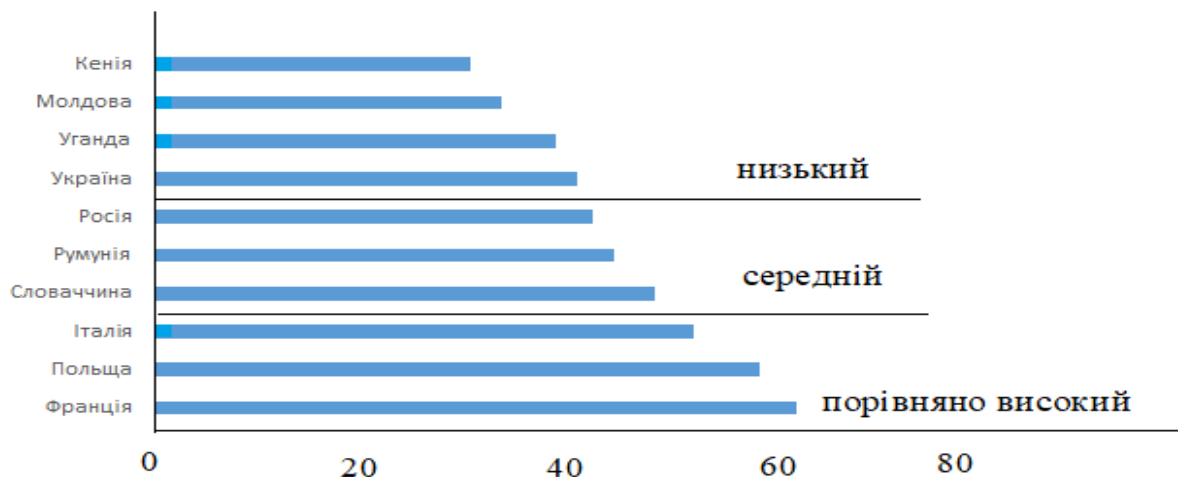


Рис. 1. Показник ефективності управління бюджетними коштами окремих країн світу 2017 р.

Джерело: запропоновано та розраховано автором

З рис. 1 видно, що до країн з порівняно високим рівнем ефективності управління бюджетними коштами слід віднести Францію, Італію і Польщу, до країн з середнім рівнем ефективності – Росію, Румунію та Словаччину, а до країн з низьким рівнем ефективності – Україну, Кенію, Молдову і Уганду.

Висновки з проведеного дослідження. Таким чином, в Україні існують проблеми, які є наслідком неефективного управління бюджетними коштами: нестабільність національної грошової одиниці; нестача кваліфікованих фахівців; регулювання диференціації заробітної плати державних службовців; інфляція; зростання державного боргу та видатків на його обслуговування; бюджетний дефіцит; корупція у бюджетній сфері; недостатня прозорість бюджету при плануванні доходів.

Негайному подоланню зазначених проблем, перешкоджає неналежна якість законопроектів, які вносяться на розгляд Верховної Ради України та відсутність закону «Про управління бюджетними коштами». Це свідчить про високу імовірність того, що правила, встановлені законодавством України у сфері державного управління бюджетними коштами, продовжуватимуть порушуватися. Тому з метою вдосконалення запропоновано розробити закон про управління бюджетними коштами, який би передбачав ряд ключових елементів:

- запровадження дієвого управління бюджетними коштами;
- підвищення прозорості в діяльності уряду та державних службовців;
- забезпечення результативності державного управління;
- розробка форм участі громадськості у бюджетному процесі.

Отже, сучасний стан економічного розвитку України характеризується несталістю, стагнацією, відсутністю дієвого державного управління бюджетними коштами. В цілому ситуацію в державному управлінні у бюджетній сфері України можна охарактеризувати як нестабільну.

Література

1. Артьомов І. В. Проблеми і перспективи входження України в Європейський Союз. Ужгород : Ліра, 2007. 384 с. (Серія «Євроінтеграція: український вимір». Вип. 7).
2. Боротьба з корупцією в Україні: настав час для результатів. *Європейська правда: Міжнародна безпека та євроінтеграція України*. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2017/11/29/7074317> (дата звернення: 10.01.2020).
3. Впровадження концепції відкритого урядування в Україні як інструмент демократизації державного управління. *Відкриті очі*. URL: <http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2017/03/blog-post.html> (дата звернення: 10.01.2020).
4. Європейська правда. Міжнародна безпека та євроінтеграція України. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2019/06/5/7096968/> (дата звернення: 15.01.2020).
5. Малюков В. П. Процедура безперервного управління бюджетом. *Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності*: збірник наукових праць. Маріуполь, 2016. Вип. 14. С. 287-293.
6. Міністерство фінансів України. *Урядовий портал*. URL: http://old.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=245427423&cat_id=245427156 (дата звернення: 09.01.2020).
7. Офіційний сайт Рахункової палати України. URL: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk> (дата звернення: 05.01.2020).

8. Покрокова прозорість: ТІ Україна презентує настанови для міськрад, уряду та парламенту. *Transparency International Ukraine*. URL: <https://ti-ukraine.org/news/pokroкова-prozorist-ti-ukraina-prezentuie-nastanovy-dlia-miskrad-uriadu-ta-parlamentu/> (дата звернення: 15.01.2020).
9. Публічність та прозорість бюджетного процесу – ознака демократичного розвитку країни. *Децентралізація дає можливість*. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/4992> (дата звернення: 09.01.2020).
10. Рейтинг бюджетної прозорості: Україна поліпшила позиції. *Слово і діло: Аналітичний портал*. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2018/02/07/novyna/suspilstvo/rejtynh-byudzhetnoyi-prozorosti-ukrayina-polipshyla-rozuczziyi> (дата звернення: 15.01.2020).
11. Старостенко Н. Я. Методологія формування міжбюджетних трансфертів. *Фінанси України*. 2015. № 7. С. 36-43.
12. Сушко К. В., Чернова О. В. Місце України у глобальних економічних рейтингах. *Економіка і суспільство*. 2017. № 9. С. 110-114. URL: http://www.economyandsociety.in.ua/journal/9_ukr/18.pdf (дата звернення: 15.01.2020).
13. The open budget survey 2017. *International Budget Partnership*. URL: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/> (дата звернення: 11.01.2020).
14. The Treaty on European Union. URL: <https://www.britannica.com/topic/European-Union/The-Maastricht-Treaty> (дата звернення: 15.01.2020).
15. Worldwide Governance Indicators. URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home> (дата звернення: 15.01.2020).

References

1. Artomov, I.V. (2007), *Problemy i perspektivy vkhodzhennia Ukrainy v Yevropeyskyi Soiuz* [Problems and prospects of Ukraine's accession to the European Union], Lira, Uzhhorod, Ukraine, 384 p. (Series: "European Integration: The Ukrainian Dimension". Iss. 7).
2. "Combating corruption in Ukraine: it is time for results", available at: <https://www.euointegration.com.ua/articles/2017/11/29/7074317> (access date January 10, 2020).
3. "Implementation of the concept of open government in Ukraine as a tool for democratization of public administration", available at: <http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2017/03/blog-post.html> (access date January 10, 2020).
4. "European truth. Ukraine's international security and European integration", available at: <https://www.euointegration.com.ua/news/2019/06/5/7096968> (access date January 15, 2020).
5. Maliukov, V.P. (2016), "Procedure for continuous budget management", *Teoretychni i praktychni aspekty ekonomiky ta intelektualnoi vlasnosti*: zbirnyk naukovykh prats, Mariupol, Ukraine, Iss. 14, pp. 287-293.
6. "Ministry of Finance of Ukraine", available at: http://old.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=245427423&cat_id=245427156 (access date January 09, 2020).
7. "Accounting Chamber of Ukraine", available at: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk> (access date January 05, 2020).
8. "Step-by-step transparency: TI Ukraine presents guidelines for the City Council, the Government and the Parliament", available at: <https://ti-ukraine.org/news/pokroкова-prozorist-ti-ukraina-prezentuie-nastanovy-dlia-miskrad-uriadu-ta-parlamentu> (access date January 15, 2020).
9. "Publicity and transparency of the budget process is a sign of democratic development of the country", available at: <http://decentralization.gov.ua/news/4992> (access date January 09, 2020).
10. "Budget transparency rating: Ukraine improved its position", available at: <https://www.slovoidilo.ua/2018/02/07/novyna/suspilstvo/rejtynh-byudzhetnoyi-prozorosti-ukrayina-polipshyla-rozuczziyi> (access date January 15, 2020).
11. Starostenko, N.Ya. (2015), "Methodology of formation of intergovernmental transfers", *Finansy Ukrainy*, no. 7, pp. 36-43.
12. Sushko, K.V. and Chernova, O.V. (2017), "Ukraine's place in the global economic rankings", *Ekonomika i suspilstvo*, no. 9, pp. 110-114, available at: http://www.economyandsociety.in.ua/journal/9_ukr/18.pdf (access date January 15, 2020).
13. The open budget survey, available at: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey> (access date January 11, 2020).
14. The Treaty on European Union, available at: <https://www.britannica.com/topic/European-Union/The-Maastricht-Treaty> (access date January 15, 2020).
15. Worldwide Governance Indicators, available at: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home> (access date January 15, 2020).

Стаття надійшла до редакції 10.02.2020 р.