8. Ніколаєва О.М. Місцеві податки і збори в світлі прийняття Податкового кодексу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/.

Лободіна Зоряна Миколаївна, *доцент кафедри фінансів Тернопільського національного економічного університету, к.е.н., доцент*

ОЦІНКА ВПЛИВУ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ НА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК ТЕРИТОРІЙ ТА ПРОБЛЕМИ ЇЇ ЗДІЙСНЕННЯ

В умовах економічної нестабільності одним із пріоритетів бюджетної політики на місцевому рівні є підвищення ефективності використання обмежених бюджетних ресурсів. Адже «сенс видатків – не в самому факті їх здійснення, а в тому результаті, який принесе для громади витрачання ресурсів бюджету» [1; 7]. Тобто наявність коштів у бюджеті є необхідною передумовою для задоволення різноманітних суспільних потреб, проте не є гарантією ефективного та раціонального використання цих коштів.

З іншого боку, ефективне використання коштів місцевих бюджетів є можливим лише за умов належного виконання власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування.

Як слушно зазначає Роменська К., для оцінки ефективності використання коштів місцевих бюджетів акцент має перенестись з контролю за виконанням зобов'язань на забезпечення ефективності, а саме: що одержує суспільство за ті кошти, які воно витрачає; чи витрачання бюджетних коштів відповідає поставленим задачам; наскільки ефективно витрачаються кошти при досягненні цілей місцевої та державної політики [8, с. 232].

Результати вивчення світового досвіду оцінювання впливу бюджетних видатків на соціально-економічний розвиток територій дають підстави зазначити, що у зарубіжних країнах, де повноцінно запроваджений і функціонує програмно-цільовий метод бюджетування, такий вплив вимірюють за допомогою комплексних показників, які передбачають оцінку здійснення видатків бюджетів за окремими напрямами – бюджетними програмами.

Оцінка бюджетної програми – періодичний ґрунтовний аналіз процесу реалізації програми за показниками виконання з метою визначення її ефективності, результативності та прийняття управлінських рішень щодо покращання процесу її подальшої реалізації або в разі необхідності призупинення чи припинення [9].

З метою забезпечення належної якості розрахунків оцінювання бюджетної програми повинно проводитись щороку за результатами її виконання і включати такі обов'язкові елементи: фінансова складова; результативність; адміністративне управління; ефективність використання ресурсів. Визначати ефективність бюджетної програми доцільно за трьома ступенями: високий, середній, низький.

Загальна ефективність бюджетної програми визначається на основі підрахунку загальної суми набраних балів за кожною зі складових оцінки та їх порівнянні із пропонованою шкалою оцінки [3, с. 324].

В Україні оцінювання ефективності бюджетних програм, які фінансуються за рахунок коштів місцевих бюджетів, утруднене у зв'язку із фрагментарним впровадженням програмно-цільового методу як ефективного інструменту підвищення якості та прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні. Хоча суттєві кроки у даному напрямі вже зроблено: створено методологічну базу та прийнято більше 20 нормативно-правових актів з питань планування і виконання місцевих бюджетів за програмно-цільовим методом, зокрема затверджено типові переліки бюджетних програм і результативні показники їх виконання за видатками місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, та примірний перелік результативних показників за видатками, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. До типових переліків включено 138 бюджетних програм та 1327 результативних показників їх виконання, виходячи зі специфіки кожної галузі та особливостей бюджетної програми.

Під час проведення експерименту із запровадження програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів усі учасники бюджетного процесу дотримувалися процедури формування бюджетних документів у форматі програмно-цільового методу (розроблялися бюджетні запити, затверджувалися рішення про місцевий бюджет із включенням до рішення додатку (розподіл видатків місцевого бюджету в розрізі бюджетних програм), складалися і затверджувалися паспорти бюджетних програм). Головними розпорядниками коштів місцевих бюджетів, які беруть участь в експерименті, у 2012 та 2013 рр. затверджено відповідно близько 23,5 тис. та 42,5 тис. бюджетних програм та складено 22,3 тис. та 35,7 тис. паспортів бюджетних програм відповідно.

В процесі аналізу затверджених бюджетних програм та результативних показників їх виконання за програмно-цільовим методом окреслено питання, які потребують першочергового врегулювання. Це, зокрема, внесення змін до типових переліків бюджетних програм та результативних показників виконання бюджетних програм в частині їх оптимізації та однозначної інтерпретації, оскільки відповідно до прийнятих наказів: підлягає затвердженню значна кількість бюджетних програм (обласні бюджети – близько 100 програм, міські – 90, районні – 80 програм); результативні показники виконання бюджетних програм практично дублюють дані звітів про виконання планових показників по мережі, штатах та контингентах (в середньому 30 показників результативності на 1 бюджетну програму) та, здебільшого, не несуть інформацію про досягнення мети бюджетної програми. Тобто, головний розпорядник коштів повинен здійснювати підготовку великого обсягу інформації, яку практично неможливо опрацювати. Крім цього, значна частина інформації не дає можливості здійснювати порівняльний аналіз по типових бюджетних програмах.

Зазначене спричиняє справедливі нарікання з боку усіх учасників бюджетного процесу щодо збільшення обсягу роботи в частині опрацювання документів у форматі програмно-цільового методу та не дає можливості оцінити його переваги, особливо в умовах обмежених бюджетних коштів. Окрім того, головний розпорядник коштів при здійсненні моніторингу та оцінки ефективності бюджетної програми не отримує необхідної інформації про досягнення мети бюджетної програми і відповідно не має можливості оцінити економічний та соціальний ефект від її реалізації, визначити причини неефективного чи недостатньо ефективного її виконання. Зазначене, в свою чергу, впливає на прийняття рішення щодо заходів, необхідних для поліпшення організації виконання бюджетної програми, доцільності її реалізації в наступних бюджетних періодах або припинення.

В сучасних умовах оцінка ефективності використання коштів місцевих бюджетів ускладнюється і відсутністю методики для визначення пріоритетів здійснення видатків. Адже на будь-якому етапі реалізації бюджетної політики виникає дилема, що є головнішим: досягнення високої якості життя населення шляхом покращення надання суспільних послуг або стимулювання економічного розвитку регіонів. Зменшити негативні наслідки зазначеної проблеми можна шляхом узгодження напрямів бюджетної політики на місцевому рівні із бюджетною політикою на державному рівні.

Фінансовій теорії та практиці відомі різні методи оцінки ефективності використання бюджетних коштів: порівняльний аналіз результатів, досягнутих у попередній період, з визначеними цілями; порівняльний аналіз альтернативних шляхів вирішення тих чи інших завдань; факторний аналіз впливу змін факторів на результат; аналіз пакету даних шляхом відношення між вхідними ресурсами та отриманими результатами з точки зору максимальної ефективності [2].

Зважаючи на те, що перший метод є найпростішим для проведення аналізу, але, одночасно і найбільш поверхневий, саме йому надається перевага.

Основою для визначення ефективності є порівняння обсягів вхідних ресурсів та отриманих результатів (продуктів), проте під час оцінки ефективності використання коштів здебільшого ототожнюють результативні показники та показники ефективності.

Загальноприйнято вважати, що результативними показниками використання коштів місцевих бюджетів є певні показники або динаміка відхилень цих показників протягом досліджуваного періоду. Отже, результативні показники констатують факт та відображають підсумок, отриманий за звітний період.

На відміну від результативних показників показники ефективності свідчать про наявність або відсутність ефекту за підсумками звітного періоду. Саме тому про підвищення ефективності може свідчити лише покращення або погіршення показників ефективності за підсумками звітного періоду та досягнення соціального ефекту по всіх сферах, а не динаміка відхилень фактичних від запланованих результативних показників.

У дослідженнях науковців [6], поняття ефективності розглядається як результативність процесу (операції, проекту) та визначається як відношення ефекту (результату) до витрат, що обумовили й забезпечили його одержання. Ефективність спостерігається у тому випадку, коли ефект набуває максимального значення, а витрати на здійснення заходів – мінімального, але не меншого, ніж рівень оптимального (допустимого) обмеження наявних фінансових ресурсів для надання суспільних послуг.

Подібний підхід можна застосовувати для здійснення оцінки ефективності використання коштів місцевих бюджетів України, досліджуючи зв'язки між отриманим ефектом (досягнутим результатом в його матеріальному, грошовому, соціальному виразі) та витраченими бюджетними ресурсами [8, с. 233].

У процесі здійснення оцінки ефективності використання коштів місцевих бюджетів у першу чергу доцільно оцінити вплив видатків місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток адміністративної території та країни в цілому. Вищенаведене дає підстави для моніторингу ефективності використання коштів місцевих бюджетів, а саме – оцінки впливу видатків місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток адміністративної території, співставляти два взаємозалежні показники: валовий регіональний продукт та видатки місцевих бюджетів (з урахуванням міжбюджетних трансфертів), що обумовили й забезпечили одержання ефекту (результату).

Для визначення взаємозв'язку між валовим регіональним продуктом Тернопільської області і обсягом видатків місцевих бюджетів Тернопільської області (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) у 2002–2012 рр. використаємо кореляційно-регресійний аналіз. Вихідні дані наведено у табл. 1.

Таблиця 1

Вихідні дані для побудови кореляційно-регресійної залежності валового регіонального продукту і видатків місцевих бюджетів (на прикладі Тернопільської області)*

Роки	Валовий регіональний продукт Тернопільської області, тис. грн. (*y*)	Видатки місцевих бюджетів Тернопільської області, тис. грн. (*x*)
2002	2631000	666186,63
2003	3098000	854538,04
2004	3948000	792775,47
2005	5137000	1116654,94
2006	6452000	1553430,6
2007	8276000	2103870,89
2008	10618000	2893548,93
2009	11173000	3066558,83
2010	12726000	3723598,87
2011	16294000	4175556,49
2012	17957000	4893615,71

** Побудовано та розраховано автором на основі даних [4; 5].*

За період 2002–2012 рр. побудована кореляційно-регресійна залежність, яка дає змогу розрахувати зміну обсягу валового регіонального продукту при зміні обсягу видатків місцевих бюджетів:

$$y = 683240{,}16+3.51x$$

де y – обсяг валового регіонального продукту Тернопільської області;

x – обсяг видатків місцевих бюджетів Тернопільської області.

Результати кореляційно-регресійного аналізу дають підставу констатувати, що між зазначеними показниками спостерігався прямий тісний зв'язок (коефіцієнт множинної кореляції – 0,994). Коефіцієнт детермінації (R=0,988) свідчить про те, що зміна величини обсягу валового регіонального продукту залежить від зміни обсягу видатків місцевих бюджетів на 98,8%. Збільшення обсягу видатків місцевих бюджетів на 1% приводить до збільшення обсягу валового регіонального продукту на 3,51%.

Взаємозв'язок валового регіонального продукту та видатків місцевих бюджетів Тернопільської області відображено у вигляді лінійного графіка на рис. 1.

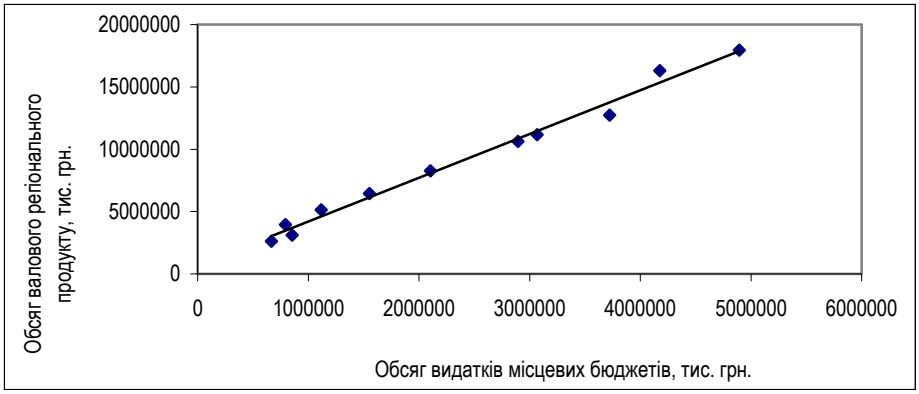

Рис. 1. Взаємозв'язок валового регіонального продукту та видатків місцевих бюджетів Тернопільської області за 2002–2012 рр.*

** Побудовано автором.*

Отже, результати проведеного аналізу дають підстави стверджувати, що видатки місцевих бюджетів у значній мірі, прямопропорційно впливають на створений у регіоні валовий регіональний продукт, а, отже, відіграють суттєву роль у соціально-економічному розвитку адміністративної території.

Література:

1. Бабінова О.О. Критерії оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування: світовий досвід та Україна / О.О. Бабінова // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 2 (3). – С. 73–78.

2. Виконання місцевих бюджетів на основі положень Бюджетного кодексу України: навч. посіб. / [С.І. Мельник, С.Б. Ільїних, І.Ф. Щербина та ін.]. – К.: Міленіум, 2002. – 280 с.

3. Державний бюджет і бюджетна стратегія в умовах економічних реформ: у 4 т. / ДННУ «Акад. фін. управління»; за заг. ред. М.Я. Азарова. – К., 2011. – Т. 4: Державні соціальні видатки: напрями раціоналізації та підвищення ефективності. – 2011. – 608 с.

4. Експрес-випуски Державного комітету статистики України «Валовий регіональний продукт України» за 2002–2012 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua.

5. Звітність Головного управління Державної казначейської служби України у Тернопільській області про виконання місцевих бюджетів Тернопільської області у 2002–2012 рр.

6. Мигович Т.М. Оцінка ефективності виконання бюджетних програм / Т.М. Мигович // Економічний аналіз: зб. наук. праць. – 2011. – № 8.1. – С. 282–285.

7. Планування місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу: навч. посіб. / під заг. ред. І.Ф. Щербини; Ін-т бюджету та соц.-екон. досл. – [2-ге вид.]. – К.: Нора-Друк, 2011. – 104 с.

8. Роменська К.М. Оцінка ефективності використання коштів місцевих бюджетів України / К.М. Роменська // Вісник Запорізького національного університету. – 2012. – № 4 (16). – С. 228–235.

9. Щербина І.Ф. Практичні аспекти програмно-цільового методу бюджетування: Зарубіжний досвід / [І. Щербина, Т. Бабіч, С. Козейчук та ін.]; проект «Реформа місцевих бюджетів в Україні»: матеріали тренінгів. – К.: KTI international (USAID), 2006. – 260 с.

Лубкей Надія Петрівна, *доцент кафедри фінансів Тернопільського національного економічного університету, к.е.н., доцент*

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Великий обсяг державного боргу України і динаміка його зростання упродовж останніх років створюють передумови для формування серйозних боргових загроз для національної економіки. В зазначеному контексті важливими завданнями державних органів влади є як постійний моніторинг обсягу внутрішнього та зовнішнього державного боргу України для запобігання його збільшення понад безпечну межу, так і спостереження за динамікою структури державного боргу.

Дослідженню напрямків удосконалення управління державним боргом присвятили свої наукові праці такі вітчизняні вчені, як Т.П. Богдан, Т.П. Вахненко, Н.В. Зражевська, О.П. Кириленко, І.О. Лютий, О.О. Прутська, О.Д. Рожко та інші. Проте, зазначені питання залишаються актуальними, зважаючи на динамічність параметрів держаного боргу України та загострення проблем її боргової безпеки упродовж останніх років.

В Україні визначають і статистично обліковують державний та гарантований державою борг. Інакшими словами, за ознакою умовності державний борг класифікують на прямий та гарантований. При цьому прямий державний борг утворюється внаслідок безпосередніх запозичень уряду, а гарантований – внаслідок позик та кредитів, залучених суб'єктами господарювання – резидентами України під державну гарантію виконання боргових зобов'язань [1, с. 14].

Аналіз структури державного боргу України за ознакою умовності упродовж останніх п'яти років свідчить, що питома вага гарантованого державою боргу у його загальному обсязі є набагато меншою, ніж прямого (табл. 1).