

БЮДЖЕТНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ЇХ ВИРІШЕННЯ

М. Ю. Баглай, В. М. Білопольська

Резюме. У роботі розглянуто та уточнено поняття бюджетного менеджменту, проаналізовано проблеми, що існують на сучасному етапі в системі управліннями бюджетними ресурсами. Запропоновано організаційно-економічний механізм вдосконалення бюджетного менеджменту в Україні, спрямованого на покращення та стабілізацію системи державних фінансів та загальне економічне зростання.

Ключові слова: бюджетний менеджмент, державний борг, міжбюджетні відносини

Постановка проблеми. Бюджетна система - це фундаментальна основа фінансової системи України, важливість якої у соціально-економічному розвитку держави важко переоцінити. Вона є кровоносною системою у цілісному організмі країни, що забезпечує органи державної влади відповідними фінансовими ресурсами для виконання ними своїх функцій. Раціональність використання існуючих ресурсів, їх оптимальний розподіл між розпорядниками бюджетних коштів забезпечується системою бюджетного менеджменту держави. На жаль, на сучасному етапі в Україні не сформовано ефективної системи управління бюджетними ресурсами, що засвідчує наявність чималого кола проблем у цій сфері, а саме: відсутність досконалої законодавчої бази, необґрунтоване планування та прогнозування у сфері бюджету, некваліфіковані управлінські рішення, зростання державного боргу та видатків на його обслуговування, недосконалість та неефективність бюджетного контролю, що породжує систематичний характер нецільового використання бюджетних коштів та стримує поступальний економічний розвиток. Тому детальний аналіз цих проблем та розробка відповідних шляхів їх вирішення є нагальним питанням та зумовлює актуальність даного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у теорію розвитку бюджету зробили такі видатні вітчизняні вчені та науковці, як: Опарін В. М., Федосов В. М., Василик О. Д., Геєць В. М., Романенко О. Р., Пасічник Ю. В., Базилевич В. Д., Білопольська В. М., Юрій С. І., Барановський, О. І., та інші.

Але не дивлячись на велику увагу до питань бюджету з боку науковців, проблематиці бюджетного менеджменту присвячено незначну кількість праць.

Метою даної роботи є дослідження поняття бюджетного менеджменту, розгляд основних проблем управління бюджетними ресурсами та розробка пропозицій щодо їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Перш за все розглянемо визначення дефініції бюджетного менеджменту. У вітчизняній літературі поняття «бюджетний менеджмент» майже не трапляється. В. Федосов зазначає, що в самому понятті міститься певна пізнавальна інтрига, тим більше заплутана через незвичайну етимологію ключових термінів «бюджет» і «менеджмент» та їх поєднання в одному словосполученні [1, с. 15]. Визначення поняття бюджетного менеджменту є вкрай необхідним. Якщо банкрутство підприємства, банку, корпорації є звичайним та зрозумілим явищем ринкової економіки, то банкрутство держави означає припинення її існування. Тому необхідними є детальні наукові розробки управлінського механізму державних фінансів, щоб завжди бути готовими попередити розвиток негативних тенденцій фінансової неспроможності держави. Російський науковець Фетисов В. Д. зазначає, що бюджетний менеджмент – це науково-обґрунтована система управління бюджетними відносинами, потоками та фондами державних грошових коштів, мета якої полягає у реалізації фінансово-бюджетної політики для збереження та розвитку економічної цілісності, безпеки та державного устрою, попередження фінансової неспроможності [2, с. 45]. Індутенко А. Н. вказує, що бюджетний менеджмент являє собою систему програмно-цільового управління бюджетами різних рівнів за допомогою бюджетного механізму з метою оптимізації доходів та видатків бюджету для забезпечення ефективного вирішення завдань соціально-економічного розвитку територій [4, с. 4]. За словами Галушки Є. О. бюджетний менеджмент покликаний розв'язувати проблеми ефективного управління бюджетом – від раціоналізації бюджетного процесу, оптимізації джерел бюджетних надходжень і видатків до поліпшення діяльності органів виконавчої влади [5, с. 25-26]. Узагальнюючи наведені визначення, пропонуємо характеризувати поняття «бюджетний менеджмент», виходячи з сутності менеджменту взагалі та основних його складових та характеризувати його як сукупність взаємопов'язаних управлінських дій, прийомів, інструментів та методів, спрямованих на керування бюджетними ресурсами і відносинами, які виникають у процесі руху бюджетних коштів.

Система бюджетного менеджменту в Україні характеризується цілою низкою проблем, які значно гальмують соціально-економічний розвиток держави, спричиняють проблеми як у різних секторах економіки через недофінансування, так і у соціальній сфері.

Однією з найгостріших проблем у бюджеті України є наявність значного бюджетного дефіциту, що породжується неефективністю бюджетного планування та прогнозування. Слід зазначити що цей показник має тенденцію до зростання: 2008 р. – 1,3 % ВВП, 2009 р. – 2,8 % ВВП, 2010 р. – 5,9 %, та перевищує порогові значення (3 % ВВП). Але найбільшу загрозу для економічної безпеки України становить «сірий» прихований дефіцит, який не враховується в офіційних показниках. Зокрема, за оцінками експертів, у 2010 р. з урахуванням

прихованого дефіцит державного бюджету становив біля 8 % [7]. Таким чином, прихований дефіцит бюджету – це реальна загроза для національної економіки, тому зусилля органів державного управління повинні бути спрямовані на його скорочення.

Одним з найбільш яскравих індикаторів, що відображає неефективність державного бюджетного менеджменту та представляє найбільшу загрозу для економічної, зокрема фінансової безпеки країни є державний борг (рис. 1).

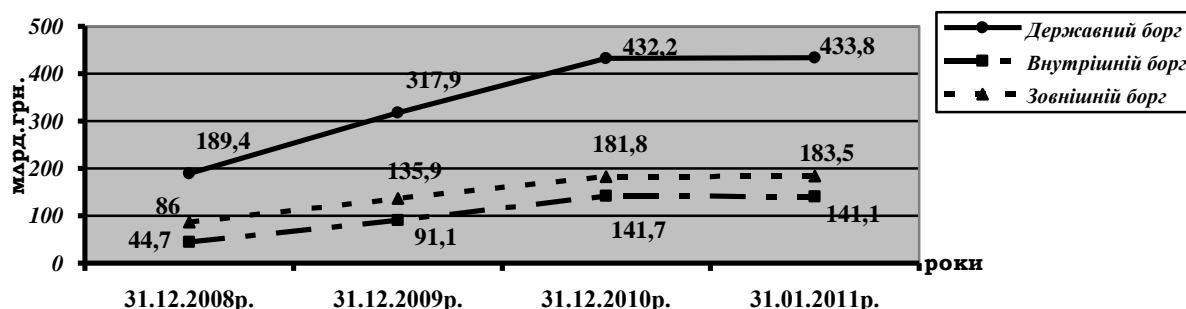


Рис. 1 – Динаміка державного боргу України за 2008-2011 рр. [3].

З рисунку 1 очевидним є тенденція зростання державного боргу, при чому більшу його частину становить зовнішній борг, що формує певну залежність України від інших держав, створює своєрідну «боргову яму». При цьому слід зазначити, що суми погашення державного боргу зменшуються. Якщо у 2009 р. цей показник становив 31,3 млрд. грн., то у 2010 р. зменшився до 26,7 млрд. грн. Ситуація, що склалася потребує нагального вирішення, тому одним із напрямів вдосконалення бюджетного менеджменту в Україні повинно стати ефективне управління державним боргом, спрямоване на його скорочення та зменшення необхідності у внутрішніх та зовнішніх запозиченнях.

Серед безлічі невирішених питань у сфері бюджетної політики України чільне місце займає система міжбюджетних відносин, постійне реформування якої так і не забезпечило місцеве самоврядування достатніми фінансовими ресурсами для соціально-економічних та структурних перетворень.

Спостерігається зростання частки трансфертів з державного бюджету в структурі доходів місцевих бюджетів, що засвідчує неспроможність місцевих органів влади виконувати власні та делеговані повноваження за власних доходів місцевих бюджетів (рис. 2).

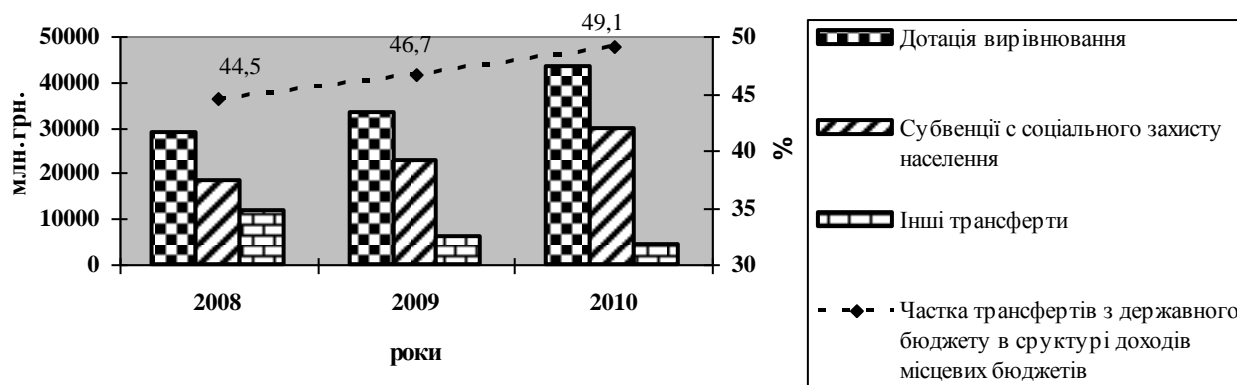


Рис. 2 – Динаміка перерахування трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів за 2008 – 2010 рр. [3].

З наведеної діаграми очевидно, що головним інструментом міжбюджетних відносин виступає дотація вирівнювання. Не дивлячись на щорічне зростання дотацій вирівнювання в Україні не створено передумов для гармонійного розвитку регіонів, навпаки зростає їх диференціація.

Бюджетний кодекс України зазначає, що одним з принципів побудови бюджетної системи України є принцип ефективності [6, ст. 7]. Але слід констатувати, що на сучасному етапі дотримання принципу ефективності учасником бюджетного процесу поки що не вдається. Обсяги неефективно використаних бюджетних коштів щороку зростають (табл. 1).

ДИНАМІКА ОБСЯГІВ НЕЕФЕКТИВНО ВИКОРИСТАНИХ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ,
ВСТАНОВЛЕНИХ РАХУНКОВОЮ ПАЛАТОЮ УКРАЇНИ [4]

Рік	Сума неефективного використання коштів, млрд. грн.
2006	3,8
2007	5,6
2008	7,8
2009	11,4
2010	14,4

Визначальним у неефективному використанні коштів є людський фактор, оскільки саме від виважених, кваліфікованих рішень посадовців залежить ефективність і результативність використання коштів.

Таким чином, з метою вирішення існуючих проблем нами розроблено механізм вдосконалення державного бюджетного менеджменту (рис. 3).

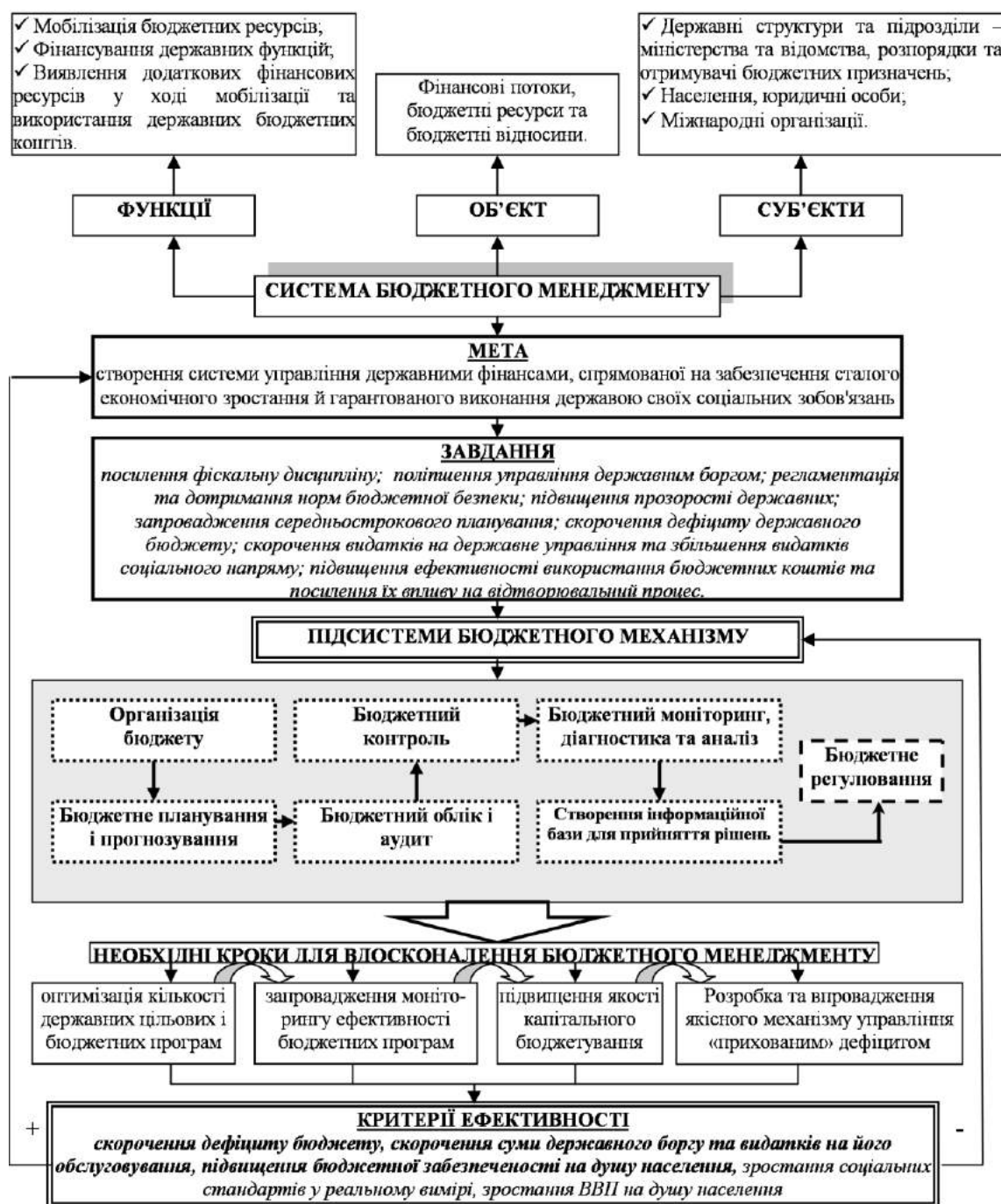


Рис. 3 – Організаційно – економічний механізм вдосконалення бюджетного менеджменту

Запропонований механізм включає такі елементи: мета; завдання; функції, об'єкт та суб'єкти бюджетного менеджменту; підсистеми бюджетного механізму; необхідні кроки вдосконалення, спрямовані на підвищення бюджетного менеджменту; критерії ефективності.

Більш детально розглянемо підсистеми запропонованого бюджетного механізму:

1) бюджетне планування і прогнозування – вважаємо доцільним визначити середньостроковий характер бюджетного планування, що забезпечується: формуванням цілей розвитку держави і відповідним коригуванням діяльності органів влади щодо розподілу бюджетних коштів; системою прогнозування середньострокового характеру; чітким розподілом функцій між органами державної влади щодо розробки та реалізації бюджетних проектів. Також необхідним є зростання ролі програмно-цільового методу у бюджетному плануванні, який зводиться до цільового фінансування та передбачає: встановлення пріоритетів державних видатків за напрямками; підвищення ефективності витрачання державних коштів; припинення фінансування у випадку вибору альтернативного варіанту;

2) бюджетний облік і аудит – повинен включати відпрацювання бухгалтерської архітектури, розробку бухгалтерського довідника та впровадження інформаційної системи обліку. Відпрацювання бухгалтерської архітектури передбачає: 1) встановлення учасників системи обліку (за належністю (Держказначейство, розпорядники), за рівнем участі, за роллю, за видом обліку, що ними ведеться); 2) окреслення облікової системи (принципи та методи обліку (централізація, консолідація, облікові періоди), організація облікової системи (журнали, головна книга, додаткові реєстри, інвентарні реєстри). Розробка бухгалтерського довідника включає 1) адаптацію стандартів IPSAS (обрання стандартів і за потребою їх адаптація, затвердження стандартів, оприлюднення стандартів як збірника, що слугуватиме довідником); 2) визначення плану рахунків, який складається з класифікації рахунків та правил функціонування рахунків; 3) описання бухгалтерських проведення за кожним процесом. Впровадження інформаційної системи обліку полягає в розробці стратегії інформаційної системи в ув'язці з архітектурою бухгалтерського обліку. Для ERP системи необхідно визначити межі функцій та учасників системи, встановити функції та учасників поза периметром системи, зробити ув'язку між цими двома елементами [8];

3) бюджетний контроль - пропонуємо вдосконалити розподіл завдань між контролюючими органами з метою уникнення дублювання повноважень, посилити відповідальність за здійснення бюджетних правопорушень, чітко окреслити поняття «бюджетного правопорушення» у законодавстві України з метою усунення багатозначності його трактування розпорядниками бюджетних коштів. Також доцільно застосувати в Україні практику, що стосується проведення попереднього контролю на етапі прийняття управлінських рішень щодо фінансових ресурсів на основі глибокого аналізу та розрахунку фінансових результатів, що сприяє забезпеченню об'єктивної оцінки доцільності прийняття фінансових рішень, дотримання бюджетної дисципліни;

4) бюджетний моніторинг, діагностика і аналіз - основні методологічні вимоги для його ефективного проведення сформульовано Міжнародним валютним фондом [9, с. 22]: – чітка ієрархічна будова бюджетних програм, за якою кожна програма складається з підпрограм, котрі поділяються на завдання і напрями; – з метою забезпечення гнучкого управління програмами (підпрограмами), контрольованості їх реалізації, прозорості витрачання бюджетних коштів завдання та напрями підпрограм мають бути достатньо структуровані та деталізовані; – встановлення взаємозв'язку у програмах між витраченими бюджетними коштами і плановими (очікуваними) результатами, що дає змогу приймати обґрунтовані бюджетні рішення в умовах обмеженості фінансових ресурсів; – встановлення управлінської підзвітності за процесом реалізації програм, включаючи особисту відповідальність;

5) збір і обробка інформаційної бази з бюджету - розширення інформації, що подається під час прийняття бюджету й разом з річним звітом про його виконання: умовні зобов'язання, квазіфіскальні операції, стан державних фінансових активів і зобов'язань, нефінансових активів.

6) бюджетне регулювання – повинно базуватися на оперативному регулюванні, його основними завданнями є координація поточних заходів та усунення відхилень від планових показників та встановлених норм.

Висновки. Розбалансованість державних фінансів України в сучасних умовах є одним з найголовніших факторів стримування соціального-економічного розвитку. Високий рівень закорумпованості влади, нездатність до ефективного державного управління, диспропорції регіонального розвитку, недосконалість міжбюджетних відносин, зниження інвестиційної активності, недофінансування видатків соціального напрямку, боргове навантаження на бюджет – без негайного вирішення цих проблем подальше економічне реформування є неможливим. Тому нами було проведено аналіз існуючих проблем та запропоновано механізм вдосконалення системи бюджетного менеджменту, що є основним результатом даної наукової роботи. У межах розробленого механізму запропоновано рекомендації вдосконалення елементів функціонального механізму, необхідні кроки підвищення якості бюджетного менеджменту та критерії ефективності, досягнення яких є основним індикатором успіху реалізації запропонованого механізму.

Литература

1. Федосов В., Опарін В., Львовчкін С. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрямки: Моногр. / За ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2002. – 387 с.
2. Фетисов Ф. Д. Бюджетная система Российской Федерации: Учебное пособие / М.: Юнити-Дана, 2003. — 367 с.
3. Рахункова палата України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua>
4. Индутенко А. Н. Бюджетный менеджмент в условиях формирования системы бюджетирования, ориентированного на результат // Финансы и кредит. №30, 2007. – С. 2-8.
5. Галушка Є. О. Бюджетний менеджмент: Навч.-метод. посіб. – Чернівці: Книги-XXI, 2007. – 280 с.
6. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.ua>
7. Український бюджет має «сірий» прихований дефіцит [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.golosua.com>
8. Звіт про робочі зустрічі 3-5 вересня 2008 року за участю представників Генеральної Дирекції державних фінансів Міністерства бюджету, державних рахунків і державної служби Франції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua>.
9. Запатріна, І.В. Удосконалення процесів контролю за ефективним використанням бюджетних коштів в Україні [Текст] / І.В. Запатріна // Економіко-математичне моделювання соціально-економічних систем. – 2007. – Вип. 12. – С. 20–29.

УДК 336.22

МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ЗБОРУ ТА ОБЛІКУ ЄДИНОГО СОЦІАЛЬНОГО ВНЕСКУ: ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ

Ю.Ю. Баглай, О.О. Сосновська

Резюме. У роботі обґрунтовано необхідність впровадження механізму формування збору та обліку єдиного соціального внеску на загальнообов'язкове соціальне страхування. Розглянуто основні переваги та недоліки єдиного соціального внеску. Запропоновано оптимізаційну модель системи збору та обліку єдиного соціального внеску.

Ключові слова: загальнообов'язкове державне соціальне страхування, єдиний соціальний внесок, соціальний захист громадян.

Система загальнодержавного соціального страхування є на сьогодні недосконалою, характеризується громіздкістю законодавчих актів, постійною зміною ставок відрахувань у державні фонди соціального страхування, частою зміною форм звітних документів та порядку їх заповнення, неефективністю з огляду на адміністративні витрати на забезпечення функціонування чотирьох діючих фондів соціального страхування.

Саме тому необхідність формування системи збору та обліку єдиного соціального на загальнообов'язкове державне соціальне страхування в Україні зумовлена загальносуспільними потребами реформування цієї системи.

Сьогодні серед головних питань, розв'язання яких передбачається веденням єдиного соціального внеску, є суттєве зниження адміністративних витрат фондів за рахунок об'єднання їх у єдиний соціальний фонд. Скорочення таких витрат завдяки створенню єдиного соціального фонду дозволить зекономити обігові кошти, знизити ставки внесків та зменшити адміністративне навантаження на роботодавця (рис.1). Зменшення навантаження на фонд оплати праці, у свою чергу, зробить можливим збільшення суми сплачених соціальних внесків

Згідно з Законом України «Про єдиний соціальний внесок» від 08.07.2010 №2464–VI єдиний соціальний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування - це консолідований страховий внесок, збір якого здійснюється до системи загальнообов'язкового державного соціального страхування в обов'язковому порядку та на регулярній основі з метою забезпечення захисту у випадках, передбачених законодавством, прав застрахованих осіб та членів їхніх сімей на отримання страхових виплат за діючими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування. Платниками єдиного соціального внеску є роботодавці, працівники, фізичні особи, які виконують роботи (надають послуги) та інші.