

Алла ХОМУТЕНКО

кандидат економічних наук, доцент, Одеський національний економічний університет,
Одеса, Україна, 24.06.alla@gmail.com
ORCID ID: 0000-0002-7176-9613

Віра ХОМУТЕНКО

кандидат економічних наук, професор, старший науковий співробітник, Одеський
науково-дослідний інститут судових експертиз, Одеса, Україна, homutenko-vera@ukr.net
ORCID ID: 0000-0002-7204-7209

ЕФЕКТИВНІСТЬ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНЮВАННЯ

Вступ. Ступінь задоволення суспільних інтересів залежить від ефективності управління процесами формування, розподілу та використання державних фондів грошових коштів. Усвідомлення цього зумовило розробку науково-методичних підходів до діагностування стану управління державними фінансами як окремими науковцями та практиками, так і науково-дослідними установами, й організаціями національного та міжнародного рівнів.

Мета – розкрити світові та вітчизняні науково-методичні підходи до оцінювання ефективності управління державними фінансами, що дасть змогу виявити наявні в них недоліки та прогалини, які впливають на точність отриманих результатів.

Результати. Охарактеризовано підходи, що застосовують для оцінювання ефективності державного управління й державної служби загалом та управління державними фінансами і державним бюджетом зокрема. Визначено критерії, що використовують для розрахунку Індексу міжнародної ефективності державної служби. Проаналізовано показники країн світу за цим індексом за 2019 р. Досліджено критерії оцінювання стану державного управління, які використовує Світовий банк, та проаналізовано результативні показники України за 2007–2017 рр. Продемонстровано методику оцінювання ефективності управління державними фінансами (PEFA), що апробував Світовий банк з групою партнерів USAID, ЄС, GIZ в Україні у 2011 та 2015 рр. Наведено результативні показники окремих критеріїв ефективності управління, таких як: відкритість бюджету, індекс глобальної конкурентоспроможності економік, індекс рівня глобалізації країн світу. Зображено матрицю поглядів науковців на склад критеріїв ефективності бюджетного менеджменту. Визначено показники й індикатори ефективності управління фінансами державного сектору економіки, який у досліджених методиках не включається до складу державних фінансів. Виявлено, що жоден із проаналізованих підходів не дає можливості комплексно оцінити ефективність управління державними фінансами.

Перспективи. У подальших публікаціях буде запропоновано авторський науково-методичний підхід до оцінювання ефективності управління державними фінансами.

Ключові слова: державні фінанси, ефективність, бюджетний менеджмент, державний сектор економіки, світовий досвід.

Рис.: 2, табл.: 6, бібл.: 21.

Алла ХОМУТЕНКО

кандидат економічних наук, доцент, Одеський національний економічний університет, Одеса, Україна

Вера ХОМУТЕНКО

кандидат економічних наук, професор, старший науковий співробітник, Одеський науково-дослідницький інститут судових експертиз, Одеса, Україна

ЭФФЕКТИВНОСТЬ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНИВАНИЮ

Введение. Степень удовлетворения общественных интересов зависит от эффективности управления процессами формирования, распределения и использования государственных фондов денежных средств. Осознание этого привело к разработке научно-методических подходов к диагностике состояния управления государственными финансами как отдельными учеными и практиками, так и научно-исследовательскими учреждениями, и организациями национального и международного уровней.

Цель – раскрыть мировые и отечественные научно-методические подходы к определению эффективности управления государственными финансами, что позволит выявить имеющиеся в них недостатки и пробелы, которые влияют на точность полученных результатов.

Результаты. Охарактеризованы подходы, применяемые для оценивания эффективности государственного управления и государственной службы в целом, а также управления государственными финансами и государственным бюджетом в частности. Определены критерии, используемые для расчета Индекса международной эффективности государственной службы. Проанализированы показатели стран мира по этому индексу за 2019 г. Исследованы критерии оценки состояния государственного управления, которые использует Всемирный банк, и проанализированы результативные показатели Украины за 2007–2017 гг. Продемонстрировано методiku оценки эффективности управления государственными финансами (PEFA), которую апробировал Всемирный банк с группой партнеров USAID, EC, GIZ в Украине в 2011 и 2015 гг. Приведены результативные показатели отдельных критериев эффективности управления, таких как: открытость бюджета, индекс глобальной конкурентоспособности экономик, индекс уровня глобализации стран мира. Изображена матрица взглядов ученых на состав критериев эффективности бюджетного менеджмента. Определены показатели и индикаторы эффективности управления финансами государственного сектора экономики, который в исследованных методиках не включается в состав государственных финансов. Выявлено, что ни один из проанализированных подходов не позволяет комплексно оценить эффективность управления государственными финансами.

Перспективы. В последующих публикациях будет предложен авторский научно-методический подход к оцениванию эффективности управления государственными финансами.

Ключевые слова: государственные финансы, эффективность, бюджетный менеджмент, государственный сектор экономики, мировой опыт.

Alla KHOMUTENKO

Ph. D. (Economics), Assoc. Prof., Odessa National Economic University, Odessa, Ukraine,
24.06.alla@gmail.com

ORCID ID: 0000-0002-7176-9613

Vira KHOMUTENKO

Ph. D. (Economics), Prof., Senior Researcher, Odessa Research Institute of Forensic Science,
Odessa, Ukraine, homutenko-vera@ukr.net

ORCID ID: 0000-0002-7204-7209

**EFFICIENCY OF STATE FINANCE MANAGEMENT: THEORETICAL AND
METHODOLOGICAL APPROACHES TO EVALUATION**

Introduction. The degree of satisfaction of public interests depends on the efficiency of managing the processes of formation, distribution and use of state funds of funds. Awareness of this led to the development of scientific and methodological approaches to diagnosing the status of state finance management by both individual scientists and practitioners, as well as scientific-research institutions and organizations of national and international levels.

Purpose of the paper is to investigate world and domestic scientific and methodological approaches to determining the efficiency of state finance management, which will reveal the shortcomings and gaps that affect the accuracy of the results.

Results. The approaches used to assess the effectiveness of state administration and state service in general, as well as state finance management and the state budget, in particular, are characterized. The criteria used to calculate the International Civil Service Effectiveness Index are defined. The indicators of the countries of the world for this index for 2019 are analyzed. The criteria for assessing the state of public administration used by the World Bank are investigated. Such result indicators of Ukraine for 2007-2017 are analyzed. The methodology for assessing the effectiveness of public finance management (PEFA), which was tested by the World Bank with a group of partners USAID, EU, GIZ in Ukraine in 2011 and 2015, is demonstrated. The result indicators of individual criteria of management efficiency are given, such as: Open Budget Index, Global Competitiveness Index, Index of Globalization. A matrix of scientists' views on the composition of the criteria for the effectiveness of budget management is shown. The criteria and indicators of the financial management efficiency of the state sector of the economy, which in the studied methods are not included in the composition of state finances, are determined.

Conclusions. The analysis showed that the scientific and methodological approach used to evaluate the effectiveness of state finance management depends on the performers understanding of the content of efficiency, the set analytical goals, the level of analysis, sources of information, the chosen methodology. It is revealed that none of the analyzed approaches allows a comprehensive assessment of the effectiveness of state finance management.

Keywords: public finance, efficiency, budget management, state sector, world experience.

JEL Classification: B41; H83, F65.

Постановка проблеми. Трансформаційні перетворення соціально-економічної системи зумовлюють необхідність урахування глобальних і національних трендів суспільного розвитку та тенденцій окремих сфер

життєдіяльності країни, що сьогодні поставили у тісній залежності від перспектив сталого глобального розвитку. В результаті до пріоритетів сучасних реформ віднесено: подолання бідності, покращення добробуту населення,

зниження рівня безробіття, підвищення якості освіти і охорони здоров'я та ін. Реалізація цих завдань значною мірою залежить від стану державних фінансів, який є маркером ефективності функціонуючої системи державного управління. Саме тому актуалізується доцільність формування адекватного науково-методичного підходу до оцінювання результатів цілеспрямованого впливу на процеси формування, розподілу та використання державного бюджету, державних позабюджетних фондів грошових коштів і фондів грошових коштів суб'єктів господарювання державного сектору економіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науково-методичні підходи до визначення ефективності управління державними фінансами за запропонованими вченими пріоритетами управлінської діяльності розробили О. Рожко, Н. Рудик, О. Тулай [1–3]. Управлінню окремими складовими державних фінансів, зокрема державного бюджету, присвячені праці М. Баглай, Н. Винниченко, О. Горбунова, Н. Мельничук [4–7]. Ефективність фінансів державного сектору економіки в системі управління соціально-економічним розвитком України стала предметом досліджень О. Дейнеки, І. Боярко, Н. Дехтяр [8]. Проблематикою управління державними фінансами цікавляться також міжнародні та закордонні науково-дослідні установи й організації, серед яких: Світовий банк, Міжнародне бюджетне партнерство, Швейцарський економічний інститут та ін. Незважаючи на значний науковий і практичний інтерес до управління державними фінансами, досі не сформовано підхід, який дасть змогу комплексно та достовірно оцінити результати функціонування цієї сфери діяльності уповноважених суб'єктів.

Метою статті є розкриття світових та вітчизняних науково-методичних підходів до оцінювання ефективності управління держав-

ними фінансами, що дасть можливість виявити наявні в них недоліки та прогалини, які впливають на точність отриманих результатів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ефективність державного управління взагалі та управління окремими складовими державних фінансів в Україні оцінюють міжнародні організації, вітчизняні науково-дослідні інститути, органи фінансового контролю та окремі вчені. Усі вони використовують різні підходи, які дають можливість визначити ефективність державного (публічного) управління через призму соціально-економічних явищ і процесів. Наприклад, Блаватникська школа державного управління при Оксфордському університеті та Інститут державного управління (Blavatnik School of Government at the University of Oxford and the Institute for Government) оцінюють індекс міжнародної ефективності державної служби (The International Civil Service Effectiveness (InCiSE) Index) (табл. 1).

Незважаючи на те, що зазначена методика зорієнтована на організаційний аспект державного управління, окремі її напрямки можуть бути адаптовані для оцінювання ефективності управління державними фінансами, а саме: стан фіскального та фінансового менеджменту, управління ризиками тощо.

Зауважимо, що Україна не належить до країн, за якими визначається індекс міжнародної ефективності державної служби, тоді як першість у цьому рейтингу в 2019 р. – у Великобританії (табл. 2).

Натомість, оцінювання ефективності державного управління в Україні регулярно проводить Світовий банк за "світовими індикаторами управління" (The Worldwide Governance Indicators (WGI)). До таких критеріїв та індикаторів (інтегральний показник, що кількісно відображає якісні характеристики певного процесу) належать: голос і підзвітність – рівень громадянської свободи та незалежності ЗМІ; політична

Склад “Індексу міжнародної ефективності державної служби”*

Критерії	Індикатори
обґрунтованість державної політики	якість політичних рекомендацій, ступінь стратегічної спрямованості політики, координація політичних пропозицій, своєчасність та точність реалізації політики
стан фіскального та фінансового менеджменту	економічна експертиза, економічна оцінка, середньострокове бюджетне планування і складання бюджету з урахуванням результатів діяльності
стан регулювання	оцінка взаємодії із зацікавленими сторонами за напрямками: методологія, систематичне прийняття, прозорість і контроль / контроль якості
управління ризиками	інтегроване планування ризиків, моніторинг ризиків, стратегії поширення суспільної інформації та інформування суспільства, міжнародна співпраця та координація ризиків, ступінь готовності реагувати на кризи, методологія оцінки після кризи
управління персоналом	ступінь меритократія рекрутінга, залучення та збереження талановитих осіб, управління продуктивністю, якість навчання та розвитку, рівень задоволення державного службовця
ефективність адміністрування податків	забезпеченість повноти податкових надходжень, зручність сплати податків, ступінь та якість інформаційного забезпечення платників податків, рівень попередження від ухилення від сплати податків, рівень податкового розриву
управління соціальним забезпеченням	загальна ефективність розподілу, орієнтованість на користувача послуг, ступінь та якість інформаційного забезпечення, недопущення шахрайства
електронні (цифрові) послуги	орієнтованість на користувача послуг, прозорість обслуговування, транскордонна мобільність послуг, наявність технічних попередніх умов для електронного уряду
цілісність системи	рівні / сприйняття корупції, справедливість посадових осіб, дотримання правил і процедур, намір служити громадянам, трудова етика, наявні процеси для збереження цілісності та попередження конфлікту інтересів
відкритість	ступінь та якість консультацій із громадськістю, наявність і якість механізмів оскарження урядових рішень, наявність та доступність урядових даних, вплив урядових даних, ступінь забезпеченості права на інформацію та доступність
можливості	лідерські здібності, комерційні можливості, аналітичні здібності, цифрові можливості, основні здібності (вирішення проблем, навички грамотності та ін.), освітній рівень робочої сили
інклюзивність	співвідношення жінок та чоловіків на державній службі, частка інвалідів та залученість представників релігійних й етнічних меншин

* Складено на основі [9].

стабільність і відсутність насильства – рівень політичної нестабільності, вірогідність політичних змін; ефективність роботи уряду – якість державних послуг і роботи державного апарату; якість законодавства – здатність уряду формувати та реалізувати державну політику; верховенство права – рівень дотримання законодавства, передбачуваність законодавчих змін; контроль за корупцією – рівень корупції в органах державної влади та її сприйняття у суспільстві

[624]. Майже за усіма показниками Україна має негативні значення, які за останні десять років погіршилися (табл. 3).

Дані табл. 3 свідчать, що, незважаючи на проведені в Україні реформи, показники оцінки державного управління залишаються на доволі низькому рівні. При цьому, окремі з них за останні десять років погіршилися, що обумовлено, насамперед, політичною нестабільністю. Наприклад, за показниками ефективності роботи уряду Україна протя-

Таблиця 2

Показники “Індексу міжнародної ефективності державної служби” за 2019 р.*

Країна	Індекс	Можливості	Управління ризиками	Електронні послуги	Фіскальне та фінансове управління	Управління людськими ресурсами	Відкритість	Цілісність	Транспарентність	Розробка політики	Державні закупівлі	Регламент	Податкове адміністрування
Великобританія	1.000	0.800	0.835	0.507	0.955	0.846	0.712	0.680	0.921	0.951	0.898	1.000	0.839
Франція	0.619	0.403	0.773	0.595	0.735	0.825	0.460	0.673	0.845	0.610	0.661	0.360	0.555
Німеччина	0.505	0.541	0.000	0.732	0.828	0.679	0.767	0.773	0.676	0.365	0.315	0.697	0.394
Польща	0.282	0.727	0.267	0.472	0.559	0.456	0.884	0.545	0.381	0.468	0.335	0.287	0.000
Чехія	0.245	0.644	0.752	0.492	0.498	0.481	0.133	0.264	0.370	0.327	0.581	0.501	0.080
Туреччина	0.189	0.000	0.674	0.473	0.689	0.365	0.730	0.219	0.000	0.408	0.438	0.034	0.601
Словацьчина	0.172	0.713	0.536	0.463	0.515	0.000	0.414	0.084	0.455	0.196	0.367	0.461	0.412
Болгарія	0.147	0.535	0.580	0.297	0.490	0.228	0.708	0.232	0.305	0.176	0.441	0.443	0.021
Угорщина	0.000	0.544	0.530	0.218	0.068	0.299	0.033	0.243	0.098	0.465	0.091	0.434	0.463

* Складено на основі [9].

Таблиця 3

Результативні показники оцінки Світовим банком WGI для України, балів**

Критерій	Рік								
	2007	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
право голосу і підзвітність	0,06	-0,28	-0,32	-0,14	-0,09	0,00	0,01	-0,01	
політична стабільність і відсутність насильства	0,17	-0,09	-0,78	-2,02	-1,96	-1,86	-1,87	-1,83	
ефективність роботи уряду	-0,67	-0,58	-0,65	-0,41	-0,52	-0,57	-0,46	-0,42	
якість законодавства	-0,43	-0,60	-0,62	-0,63	-0,59	-0,43	-0,32	-0,22	
верховенство права	-0,73	-0,78	-0,80	-0,79	-0,81	-0,77	-0,71	-0,72	
контроль за корупцією	-0,80	-1,08	-1,13	-0,99	-0,98	-0,81	-0,78	-0,87	

* діапазон балів – від -2,5 до 2,5

** Складено на основі [10].

гом останнього десятиліття суттєво відставала від розвинутих країн світу та найближчих сусідів. Так, Польща у 2017 р. отримала оцінку 0,63 (з 2,5 можливих) та ранжована з 74,04 балами (зі 100 можливих), тоді як в України лише 35,1 бал.

Представництво Світового банку в Україні з групою партнерів USAID, ЄС, GIZ у 2011 та 2015 рр. здійснювало комплексне оцінювання ефективності управління державними фінансами (PEFA). Відповідно до звіту, оцінка здійснювалась за комплексною, стандар-

тизованою методологією, яка ґрунтується на чітко визначених показниках: надійність бюджету, прозорість державних фінансів, управління активами та зобов'язаннями, фіскальна стратегія та складання бюджету відповідно до цілей політики, передбачуваність та контроль у процесі виконання бюджету, облік та звітність, зовнішній контроль та аудит. За результатами проведеного аналізу цих показників виставляється оцінка за шкалою: “А” – відмінно, “В” – добре, “С” – задовільно, “D” – незадовільно (табл. 4).

Оцінка ефективності управління державними фінансами за методикою PEFA*

Критерії	Показники	“А”	“В”	“С”	“D”
Надійність бюджету	сукупне виконання видаткової частини бюджету		+		
	виконання структури видатків			+	
	виконання дохідної частини бюджету			+	
Прозорість державних фінансів	класифікація бюджету	+			
	бюджетна документація		+		
	операції центрального уряду, що не відображаються у фінансовій звітності				+
	трансферти місцевим органам державної влади			+	
	інформація про результати надання послуг			+	
	доступ громадськості до фіскальної інформації		+		
Управління активами та зобов'язаннями	звітування про фіскальні ризики			+	
	управління державними інвестиціями				+
	управління державними активами			+	
	управління боргом		+		
Фіскальна стратегія та складання бюджету відповідно до цілей політики	макроекономічне та фіскальне прогнозування		+		
	фіскальна стратегія				+
	середньострокова перспектива у бюджетуванні видатків				+
	процес підготовки бюджету		+		
	контроль бюджету з боку законодавчого органу влади				+
Передбачуваність та контроль у процесі виконання бюджету	адміністрування доходів		+		
	облік доходів	+			
	передбачуваність розподілу коштів протягом року		+		
	заборгованість за видатками		+		
	механізми контролю фонду заробітної плати				+
	управління закупівлями		+		
	внутрішні механізми контролю видатків, не пов'язаних із заробітною платою		+		
	внутрішній аудит				+
Облік та звітність	повнота фінансової звітності	+			
	звіти про виконання бюджету, що надаються протягом року	+			
	річна фінансова звітність			+	
Зовнішній контроль та аудит	зовнішній аудит			+	
	розгляд аудиторських висновків на законодавчому рівні			+	

* Складено на основі [11].

Варто зазначити, що Світовий банк при оцінюванні ефективності управління державними фінансами акцентує увагу на

державному бюджеті, який є однією зі складових державних фінансів поряд із державними позабюджетними фондами грошових

коштів і фондами коштів суб'єктів господарювання державного сектору економіки, які, в свою чергу, не проаналізовані.

Оцінювання ефективності окремих напрямків державного управління проводять також: Всесвітній економічний форум (World Economic Forum), Міжнародне бюджетне партнерство (International Budget Partnership (IBP)), Міжнародний валютний фонд (International Monetary Fund (IMF)), Організація економічного співробітництва та розвитку (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)), Партнерство "Відкритий уряд" (Open Government Partnership (OGP)), Фонд відкритих знань (Open Knowledge Foundation (OKF)).

Наприклад, Міжнародне бюджетне партнерство (International Budget Partnership (IBP)) в останньому огляді відкритості бюджету (Open Budget Survey 2017 Data) Україну поставило на 39 місце зі 112 з позначкою індексу відкритості (Open Budget Index (ОВІ) 54,394435 бали зі 100 можливих [11]. У своєму звіті організація підсумовує, що Україна надає суспільству обмежену бюджетну інформацію та небагато можливостей для громадян брати участь у бюджетному процесі (30 балів зі 100), однак законодавча влада та вищий контролюючий орган забезпечують достатній нагляд за бюджетом (83 бали зі 100). Зміну індексу відкритості бюджету України у динаміці зображено на рис. 1.

Зазначимо, що за індексом відкритості бюджету середньосвітовий показник у 2017 р. становив 42 бали, тоді як найкращий бал отримала Нова Зеландія – 89. Серед країн світу найбільше прогресує Грузія, приріст балів у якої становив 24%.

З метою визначення індексу відкритості бюджету до критеріїв оцінки було віднесено: попередня бюджетна заява, бюджетна пропозиція виконавчої влади, прийнятий бюджет, громадянський бюджет, поточні звіти, піврічний огляд, річний звіт, аудиторський звіт. Зауважимо, що протягом багатьох років органи державної влади в Україні не дотримувалися критерію "піврічний огляд". Так, у 2015 та 2017 рр., за оцінками міжнародної організації, піврічний бюджетний огляд взагалі не проводився.

Всесвітній економічний форум, визначаючи індекс глобальної конкурентоспроможності економік (Global Competitiveness Index), оцінює розвиток державних інституцій та окремі напрямки управління державними фінансами, серед яких: бюджетна прозорість, ефективність нормативно-правової бази, тягар державного регулювання, орієнтування уряду на майбутнє, рівень корупції, дотримання стандартів аудиту та звітності. Так, за рівнем державних інститутів Україна у 2018 р. посіла 110 місце зі 140 можливих, за ступенем розвитку фінансової системи – 117 місце, за бюджетною прозорістю – 49 місце [13]. Загалом у



Рис. 1. Динаміка зміни індексу відкритості бюджету України, бали*

* Складено на основі [12].

рейтингах Всесвітнього економічного форуму позиція України нестабільна – у 2014 р. вона посідала 76 місце, у 2015 р. – 79, у 2016 р. – 85, у 2017 р. – 81, у 2018 р. – 83. Це свідчить про неефективне державне управління, що підтверджується, зокрема, зниженням показників критерію “макроекономічне середовище”, на який негативний вплив здійснювали показники державного боргу та інфляції.

Аналогічні критерії оцінюються Швейцарським економічним інститутом (KOF Swiss Economic Institute) з метою визначення Індексу рівня глобалізації країн світу (KOF Index of Globalization). У цьому рейтингу у 2018 р. Україна посіла 42 позицію проти 45 – у 2017 р. При цьому за рівнем економічної глобалізації (обсяг міжнародної торгівлі, рівень міжнародної ділової активності, торговельні потоки, міжнародні інвестиції, тарифна політика, обмеження і податки на міжнародну торгівлю та ін.) наша країна – на 80 місці [14].

Варто зазначити, що окремі показники ефективності державного управління загалом та управління державними фінансами й зокрема оцінюють міжнародні установи й організації для визначення:

- індексу легкості ведення бізнесу (Ease of Doing Business Index [15]);
- індексу економічної свободи (Index of Economic Freedom [16]);
- індексу сприйняття корупції (Transparency International) – визначають за результатами опитування директорів підприємств, аналітиків, громадян країни);
- індексу економічної свободи організації (Heritage Foundation) – визначають на підставі даних урядових та неурядових організацій, результатів міжнародних і національних соціологічних опитувань щодо торговельної політики, фіскальної політики, державної ін-

тервенції в економіку, монетарної політики, іноземних інвестицій та потоків капіталу, банківської сфери, зарплати та ціни, права власності, державного регулювання, тіньової економіки;

- індексу прозорості – встановлюється прозорість сфер, що впливають на ринок капіталу: корупція у державних органах, закони, що регулюють права власності, економічна політика (фіскальна, монетарна, податкова), стандарти фінансування, регулювання комерційної діяльності) та ін.

Інформаційним джерелом також можуть бути звіти Всесвітнього обстеження підприємств (The World Business Environment Survey), огляди бізнес середовища та підприємств у країнах з перехідною економікою (The Business Environment and Enterprise Performance Survey, BEEPS) [17].

Проблематика оцінювання результатів бюджетного менеджменту викликає інтерес в українських учених, які розробляють власні науково-методичні підходи (табл. 5).

Розглядаючи бюджетний менеджмент (табл. 5), окремі вчені пропонують оцінювати його ефективність через призму оцінки державного управління. Така позиція, на наш погляд, пояснюється діалектичним взаємозв'язком цих видів діяльності. Водночас, О. В. Горбунов визначає критерії, показники, індикатори ефективності діяльності з управління бюджетами різних рівнів, зокрема: період, охоплений прогнозуванням і плануванням, коефіцієнт якості планування доходів, коефіцієнт якості планування видатків, темп приросту доходів бюджету, коефіцієнт збалансованості бюджету, коефіцієнт накопичення державного боргу, дотримання встановленого графіку бюджетного процесу, наявність фінансових порушень, виявлених під час проведення контрольних заходів уповноваженими органами у сфері державного фінансового контролю тощо.

Матриця критеріїв ефективності бюджетного менеджменту: концептуальні підходи*

М. Ю. Баглай [4, с. 36]	О. В. Горбунов [6, с. 130]	Н. В. Винниченко [5, с. 130]	Н. Ю. Мельничук [7, с. 271]
Скорочення дефіциту бюджету	Якість бюджетного прогнозування та планування	Політична стабільність на відсутність насильства	Політична стабільність
Скорочення суми державного боргу та видатків на його обслуговування	Ефективність бюджетного регулювання та організація виконання бюджету	Ефективність уряду	Ефективність влади
Підвищення бюджетної забезпеченості на душу населення	Ефективність інституціонально-правового забезпечення бюджетного менеджменту	Голосування і підзвітність	Участь громадян у бюджетному процесі
Зростання ВВП на душу населення	Якість бюджетного контролю	Якість регулювання	Прозорість у бюджетній сфері
Зростання соціальних стандартів у реальному вимірі	Прозорість і відкритість бюджетного менеджменту	Рівень державного боргу	Бюджетний нагляд
		Верховенство права	Верховенство закону
		Контроль корупції	Контроль за корупцією
		Рівень державних доходів	
		Рівень державних витрат	

* Складено авторами.

Уявляється, що визначення науковцем критеріального апарату оцінювання ефективності сприятиме врахуванню особливостей бюджетного менеджменту.

Варто зазначити, що науковці використовують окремі показники оцінювання бюджетного менеджменту з метою здійснення оцінки ефективності управління державними фінансами. Наприклад, О. Д. Рожко вирізняє чотири групи показників оцінювання якості управління державними фінансами, а саме: гнучкість державних фінансів, боргове навантаження на державні фінанси, відповідність стану державних фінансів вимогам бюджетного законодавства, результативність управління видатками бюджету [1, с. 25–26]. Вважаємо, що такий підхід не дає змоги комплексно оцінити ефективність управління державними фінансами, оскільки ефективність є складним багатоаспектним економічним поняттям, під яким розуміють якість, результативність, продуктивність, економічність та ін. Крім того, науковець обмежує сферу управ-

ління державними фінансами, не враховуючи інші складові державних фінансів, а саме: державні позабюджетні фонди та фонди коштів суб'єктів господарювання державного сектору економіки.

Цікавою, на нашу думку, є позиція О. І. Тулай, яка пропонує розглядати ефективність функціонування державних фінансів крізь призму людського розвитку. Тобто, оцінюючи показники, що відображають економічні умови життєдіяльності населення: видатки зведеного бюджету на охорону здоров'я, номінальний ВВП на одну особу, середньомісячна заробітна плата, сукупні ресурси в середньому за місяць у розрахунку на одне домогосподарство, видатки зведеного бюджету на освіту, видатки зведеного бюджету на соціальний захист і соціальне забезпечення тощо [3, с. 221]. Недостатньо обґрунтованою є позиція щодо врахування показників видатків зведеного бюджету, адже такі значення включають результативні показники як державного бюджету, так і місцевих бюдже-

тів. Крім того, вважаємо, що розглядається лише соціальний ефект від управління державними фінансами. Водночас, основними показниками, що характеризують ефективність державного сектору економіки, є: соціально-економічна ефективність, бюджет-

на ефективність, фінансова ефективність (табл. 6). Це, на наш погляд, обумовлено тим, що така методика ґрунтується виключно на витратному підході, який унеможлиблює комплексно оцінити ефективність управління державними фінансами.

Таблиця 6

Показники й індикатори ефективності управління фінансами державного сектору економіки

Показник	Формула для розрахунку показника	Індикатор
Соціальна ефективність (E_c)	$E_c = \frac{C}{B}, \quad (1)$ <p>де C – соціальний ефект від профінансованих державою заходів; B – загальні бюджетні витрати на фінансування цих заходів.</p>	$E_c = 1$ – ефект від заходів компенсує витатки на них; $E_c > 1$ – заходи ефективні; $E_c < 1$ – заходи не ефективні.
Соціально-економічна ефективність (E_{ce})	$E_{ce} = \sqrt[3]{E_1 * E_2 * E_3}, \quad (2)$ <p>де E_1 – коефіцієнт економії бюджетних коштів, який розраховується як відношення загальної суми видатків державного бюджету до загальних бюджетних витрат на фінансування поточних витрат бюджетних установ; E_2 – коефіцієнт економічної ефективності бюджетних установ, який розраховується як відношення загального результату від проведення заходу, який складається з оплати послуг бюджетних установ та інших джерел їх власних надходжень до загальних бюджетних витрат на фінансування поточних витрат бюджетних установ; E_3 – коефіцієнт соціальної ефективності витрачання бюджетних коштів, який розраховується як відношення соціального ефекту від профінансованих державою заходів до загального результату від проведення заходу, який складається з оплати послуг бюджетних установ та інших джерел їх власних надходжень.</p>	$E_{ce} = 1$ – ефект від діяльності бюджетної установи компенсує витатки на її утримання; $E_{ce} > 1$ – спостерігається зростання доходів державного бюджету, підвищується ефективність державного сектору; $E_{ce} < 1$ – державний сектор неефективний
Бюджетна ефективність (E_b)	$E_b = \frac{ПН + НН - В}{В}, \quad (3)$ <p>де B – витрати на утримання суб'єкта державного сектору економіки; $ПН$ – податкові надходження до державного бюджету від відповідного суб'єкта державного сектору економіки; $НН$ – інші доходи державного бюджету, які утримані від діяльності відповідного суб'єкта.</p>	$E_b > 0$ – існування відповідного суб'єкта є доцільним; $E_b < 0$ – суб'єкт державного сектору економіки має бути реструктуризований або приватизований.
Фінансова ефективність (E_ϕ)	$E_\phi = \sqrt[3]{P_d * P_a * P_o}, \quad (4)$ <p>де P_o – рентабельність діяльності суб'єкта державного сектору економіки; P_a – ефективність використання оборотних активів; P_o – рентабельність основних засобів.</p>	$E_\phi > 0$ – діяльність суб'єкта державного сектору економіки є ефективною.
Комплексний показник ефективності (E_{oc})	$E_{oc} = r_1 * E_{ce} + r_2 * E_b + r_3 * E_\phi, \quad (5)$ <p>де $r_1 * E_{ce} + r_2 * E_b + r_3 * E_\phi$ – рівні значущості відповідних видів ефективності, які задовольняють вимозі $r_1 \geq r_2 \geq r_3$.</p> $\Gamma_i = \frac{2(N - i + 1)}{(N + 1)N}, \quad (6)$ <p>де N – загальна кількість параметрів у комплексному показнику; i – порядковий номер показника в проранжованій системі.</p>	$E_{oc} > 0$ – державний сектор економіки працює ефективно.

* Складено на основі [8, с. 109–118].

Доцільно зазначити, що при оцінюванні стану державних фінансів Н. В. Рудик пропонує застосовувати три групи макрофінансових індикаторів, а саме: стабільності (фіскальна і монетарна), безпеки (боргова і бюджетна), ефективності (ефективність управління видатками й ефективність управління державними запозиченнями). Саме індикатори ефективності, на думку науковця, дають змогу оцінити управлінський фактор у процесі реалізації завдань, що належать до двох попередніх груп [2, с. 63]. Віддаючи належне авторському добробку науковця, зауважимо, що не враховано індикатори ефективності управління державними доходами. Крім того, не зрозуміло, чому критерій бюджетної безпеки не є результативним показником ефективності управління державними фінансами.

Зазначимо, що науковці, залежно від того, на що спрямоване управління та які завдання перед ними стоять, вирізняють певні концепції оцінювання управління фінансами на різних рівнях: цільова, композиційна, функціональна, системна концепції, збалансована система показників, концепція “баланс інтересів” та ін. [18]. Наприклад, цільова концепція передбачає визначення ефективності управління державними фінансами за ступенем досягнення поставлених цілей. Для цього порівнюються фактичні результати з плановими. Складність виникає з оцінкою кінцевих результатів управлінської діяльності у випадку, коли йдеться про соціальні системи, нематеріальну сферу виробництва (зокрема, якості наданих послуг).

У сучасному світі на всіх рівнях поширення набула концепція “баланс інтересів” (Balanced Scorecard (BSC)) [19], в основу якої закладаються індикатори, ступінь досягнення яких характеризуватиме ефективність управління. Такими індикаторами в системі управління державними фінансами

можуть бути, зокрема, показники суспільного розвитку та фінансового становища країни.

Крім того, залежно від факторів впливу, які закладені в основу оцінки ефективності управління, вирізняють наступні підходи: підхід, базований на концепції лідерства (К. Левин, Р. Лайкерт, Р. Хауз, П. Херси); підхід, базований на теорії веберівської раціональної демократії (М. Вебер, Г. Шмидт); підхід, базований на теорії життєвих циклів (И. Адизеси, К. Бланшар, Ф. Модильяни); підхід, базований на концепції професіоналізму (М. Вебер, Г. Беккер, Т. Парсонс), підхід, базований на концепції економічної відповідальності (Джон Стюарт Мілль, Д. Норт) [20] (рис. 2). Їх використання обумовлює необхідність встановлення щільності зв'язку між факторами впливу та результативними показниками (коефіцієнта кореляції).

Зауважимо, управління державними фінансами передбачає цілеспрямований вплив на вхідні та вихідні фінансові потоки централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів. До критеріїв оцінювання руху таких фінансових потоків В. М. Вареник пропонує відносити [21, с. 20]: синхронність, рівномірність, коефіцієнт варіації, ступінь регулярності (стабільності), коефіцієнт кореляції вхідних і вихідних фінансових потоків, показник дефіцитності, показник затримки, показник перевитрачання. Оцінка таких критеріїв має здійснюватися під час оперативного управління фінансовими потоками на всіх рівнях економічної системи.

Висновки. Проведений аналіз показав, що науково-методичний підхід, який використовують для оцінювання ефективності управління державними фінансами, залежить від розуміння виконавцями змістовності багатоаспектного поняття ефективності, поставлених аналітичних цілей,



Рис. 2. Підходи до визначення ефективності управління державними фінансами*

* Складено на основі [20].

рівня аналізу, джерел інформації, обраної методології. Саме тому подальші наукові дослідження автора будуть присвячені розробці науково-методичного підходу, який дасть змогу комплексно оцінити управління державними фінансами, враховуючи усі складові державних фінансів, напрямки управлінської діяльності, змінні у часі суспільні інтереси та кінцеві результати цілеспрямованого впливу на процеси формування, розподілу і використання державних фондів грошових коштів.

Список використаних джерел

1. Рожко О. Д. *Державні фінанси України: детермінанти та пріоритети розвитку* : монографія. Київ : Видавництво "Ліра-К", 2016. 360 с.
2. Рудик Н. В. *Макрофінансові індикатори в економічній стратегії держави. Проблеми економіки*. № 3. 2016. С. 74–82. URL : http://www.problecon.com/export_pdf/problems-of-economy-2016-3_0-pages-74_80.pdf

[problecon.com/export_pdf/problems-of-economy-2016-3_0-pages-74_80.pdf](http://www.problecon.com/export_pdf/problems-of-economy-2016-3_0-pages-74_80.pdf)

3. Тулай О. І. *Державні фінанси і сталий людський розвиток: концептуальні домінанти та діалектична єдність* : монографія. Тернопіль : Економічна думка, 2016. 414 с.

4. Баглай М. Ю., Білопольська В. М. *Бюджетний менеджмент в Україні: проблеми та пропозиції щодо їх вирішення*. Вісник студентського наукового товариства ДонНУ імені Василя Стуса. 2012. С. 34–38. URL : http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:7eRhR1xvYNsJ:jvestnik-sss.donnu.edu.ua/_article/download/1415/1444+&cd=3&hl=ru&ct=clnk&gl=ua.

5. Винниченко Н. В. *Трансформація бюджетного менеджменту в умовах реформування сектора публічних фінансів в Україні* : дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.08 / Сумський державний університет Міністерства освіти і науки України. Суми, 2018. 471 с.

6. Горбунов О. В. Бюджетний менеджмент в системі державного регулювання економіки : дис. ... канд. екон. наук. : 08.00.03 / Центральноукраїнський національний технічний університет. Кропивницький, 2018. 272 с. URL : http://www.kntu.kr.ua/doc/K_23_073_03/Gorbunov_dis.pdf
7. Мельничук Н. Ю. Бюджетний менеджмент в системі державного регулювання: теорія, метрологія, практика : дис. ... д-ра екон. наук. : 08.00.08 / Черн. нац. техн. ун-т. Чернівці, 2018 с. 518 с. URL : <http://ir.stu.cn.ua/handle/123456789/17023>.
8. Дейнека О. В., Боярко І. М., Дехтяр Н. А. Ефективність фінансів державного сектора економіки в системі управління соціально-економічним розвитком України : монографія. Суми : Університетська книга, 2012. 165 с. URL : http://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/50439/25/Dekhtiar_state_finance.pdf.
9. Офіційний веб-сайт Blavatnik School of Government – University of Oxford. URL : <https://www.bsg.ox.ac.uk/about/partnerships/international-civil-service-effectiveness-index-2017>.
10. Офіційний веб-сайт World Bank Group. URL : <http://info.worldbank.org/go/vernance/wgi/#reports>.
11. Звіт з ефективності управління державними фінансами в Україні за 2015 р. URL : <https://pefa.org/sites/default/files/UA-May16-PFMPR-Public-UA.pdf>.
12. Офіційний веб-сайт International Budget Partnership. URL : <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/ukraine-open-budget-survey-2017-sum-mary-russian.pdf>.
13. The Global Competitiveness Report. 2018. URL : <http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>.
14. Офіційний веб-сайт KOF Swiss Economic Institute. URL : <https://kof.ethz.ch/en/forecasts-and-indicators/indicators/kof-globalisation-index.html>.
15. Официальный веб-сайт Всемирного банка. Оценка бизнес регулирования. 2019. URL : <http://russian.doingbusiness.org/>.
16. Офіційний веб-сайт Index of Economic Freedom. 2019. URL : <http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>.
17. Барциц И.Н. Показатели эффективности государственного управления (субъективный взгляд на международные стандарты). Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. № 1 (80). 2008. С. 10–26. URL : http://pvlst.ru/archive/index_433.php.
18. Гуралюк А.Г. Концепції оцінки ефективності управління навчальним закладом. Теорія та методика управління освітою. Випуск 3. 2010. URL : <http://tme.umo.edu.ua/docs/3/10gurmee.pdf>.
19. Потриваєва Н.В. Система збалансованих показників як аналітичний засіб підвищення ефективності функціонування підприємств. Ефективна економіка. № 12. 2015. URL : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5092>.
20. Хомутенко А. В., Зінченко М. А. Оцінювання ефективності управління фінансовими потоками місцевих бюджетів України за цільовим підходом. Актуальні проблеми економіки. 2016. № 1 (175). С. 294–305.
21. Вареник В.М. Аналіз управління грошовими потоками в економіці України: аналітичний аспект. Ефективна економіка. №1. 2012. URL : <http://www.economy.nayka.com.ua/?operation=1&iid=899>.

References

1. Rozhko, O.D. (2016). Derzhavni finansy Ukrainy: determinanty ta priorytety rozvytku [Public finances of Ukraine: determinants and priorities of development]. Kyiv: Vydavnytstvo Lira-K [in Ukrainian].
2. Rudyk, N. V. (2016). Makrofinansovi indykatory v ekonomichnyy stratehii derzhavy [Macroeconomic indicators in the economic strategy of the state]. Problemy ekonomicy – Problems of economy, 3, 74–82. Available at: http://www.problecon.com/export_pdf/problems-of-economy-2016-3_0-pages-74_80.pdf.

3. Tulai, O. I. (2016). *Derzhavni finansy i stalyy liudskyy rozvytok: kontseptualni dominanty ta dialektychna yednist [Public finance and sustainable human development]*. Ternopil: Ekonomichna dymka [in Ukrainian].
4. Bahlai, M. Iu., Bilopolska, V. M. (2012). *Biudzhetnyi menedzhment v Ukraini: problemy ta propozytsii shchodo yikh vyrishennia [Budget management in Ukraine: problems and proposals to solve it]*. *Visnyk studentskoho naukovoho tovarystva DonNU imeni Vasylia Stusa – Bulletin of the student scientific society of DonNU*, 34–38. Available at: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:7eRhR1xvYNSJ:jvestnik-sss.donnu.edu.ua/article/download/1415/1444+&cd=3&hl=ru&ct=clnk&gl=ua>
5. Vynnychenko, N. V. (2018). *Transformatsiia biudzhetnoho menedzhmentu v umovakh reformuvannia sektora publichnykh finansiv v Ukraini [Transformation of budget management in the conditions of reforming the public finance sector in Ukraine]*. Sumy State University of the Ministry of Education and Science of Ukraine [in Ukrainian].
6. Horbunov, O. V. (2018). *Biudzhetnyi menedzhment v systemi derzhavnogo rehulivannia ekonomiky [Budget management in the system of state regulation of the economy]*. Central Ukrainian National Technical University. Kropyvnytsky. Available at: http://www.kntu.kr.ua/doc/K_23_073_03/Gorbunov_dis.pdf.
7. Melnychuk, N. Iu. (2018). *Biudzhetnyi menedzhment v systemi derzhavnogo rehulivannia: teoriia, metrolohiia, praktyka [Budget management in the system of state regulation: theory, metrology, practice]*. Chernihiv National Technical University. Available at: <http://ir.stu.cn.ua/handle/123456789/17023>.
8. Deineka, O. V., Boiarko, I. M., Dekhtiar, N. A. (2012). *Efektivnist finansiv derzhavnogo sektora ekonomiky v systemi upravlinnia sotsialno-ekonomichnym rozvytkom Ukrainy [Efficiency of public sector finance in the system of management of socio-economic development of Ukraine]*. Sumy: Universytetska knyha. Available at: http://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/50439/25/Dekhtiar_state_finance.pdf.
9. Blavatnik School of Government – University of Oxford. (2017). Available at: <https://www.bsg.ox.ac.uk/about/partnerships/international-civil-service-effectiveness-index-2017>.
10. World Bank Group. (2018). Available at: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports>.
11. Zvit z efektyvnosti upravlinnia derzhavnyy finansamy v Ukraini (2015). [Public Financial Management Performance Report for Ukraine]. Available at: <https://pefa.org/sites/default/files/UA-May16-PFMPR-Public-UA.pdf>.
12. International Budget Partnership. (2018). Available at: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/ukraine-open-budget-survey-2017-sum-mary-russian.pdf>.
13. The Global Competitiveness Report. (2018). Available at: <http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>.
14. KOF Swiss Economic Institute. (2019). Available at: <https://kof.ethz.ch/en/forecasts-and-indicators/indicators/kof-globalisation-index.html>.
15. Comparing Business Regulation. World Bank. (2019). Available at: <http://russian.doingbusiness.org/>.
16. Index of Economic Freedom. (2019). Available at: <http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>.
17. Bartsits, I. N. (2008). *Pokazateli effektivnosti gosudarstvennogo upravleniya (subektivnyj vzglyad na mezhdunarodnye standarty) [Performance indicators of public administration (a subjective view of international standards)]*. *Predstavitel'naya vlast – XXI vek: zakonodatel'stvo, Kommentarii, prpblemy – Representative power – XXI century: legislation, comments, problems*, 1 (80), 10–26. Available at: <http://pvlast.ru/archive/index.433.php>.
18. Huraliuk, A. H. (2010). *Kontseptsii otsinky efektyvnosti upravlinnia navchalnym zakladom [Concepts for evaluating the effectiveness of school*

management]. *Teoriia ta metodyka upravlinnia osvitoiu – Theory and Methodology of Educational Management*, 3. Available at: <http://tme.umo.edu.ua/docs/3/10gurmee.pdf>.

19. Potryvaieva, N. V. (2015). *Systema zbalansovanykh pokaznykiv yak analitychnyi zasib pidvyshchennia efektyvnosti funkcionuvannia pidpriemstv [Balanced Scorecard as an Analytical Tool for Improving Business Performance]*. *Efektivna ekonomika – Efficient Economy*, 12. Available at: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5092>.

20. Khomutenko, A. V., Zinchenko, M. A. (2016). *Otsiniuvannia efektyvnosti upravlinnia finansovymy potokamy mistsevykh biudzhetiv Ukrainy za tsilovym pidkhodom. Aktualni problemy ekonomiky [Evaluation of the effectiveness of managing the financial flows of local budgets of Ukraine by the target approach]*. *Aktualni problemy ekonomiky – Current Problems of the Economy*, 1 (175), 294–305 [in Ukrainian].

21. Varenyk, V. M. (2012). *Analiz upravlinnia hroshovymy potokamy v ekonomitsi Ukrainy: analitychnyi aspekt [Analysis of cash flow management in Ukrainian economy: analytical aspect]*. *Efektivna ekonomika – Efficient Economy*, 1. Available at: <http://www.economy.nayka.com.ua/?operation=1&iid=899>.

Стаття надійшла до редакції 24.09.2019.