

Стеценко Н. А., кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів банківської справи та страхування, Хмельницький національний університет, м. Хмельницький, Україна

ORCID ID: 0000-0002-1416-1628

e-mail: sna2304@ukr.net

Основні підходи до оцінки ефективності виконання бюджетних програм в Україні

Анотація. У статті розглянуто основні підходи до оцінки ефективності бюджетних програм в Україні відповідно до чинного законодавства. Зазначено, що відповідно до пункту 6 ст. 20 Бюджетного кодексу України учасники бюджетного процесу в межах своїх повноважень на всіх його стадіях здійснюють оцінку ефективності бюджетних програм. Оцінка ефективності бюджетних програм передбачає заходи з моніторингу, аналізу та контролю за цільовим використанням обмежених бюджетних ресурсів. Оцінка ефективності бюджетних програм здійснюється відповідно до Методичних рекомендацій, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 17.05.2011 р. № 608. Крім того, враховуючи те, що на рівні місцевих бюджетів одна програма може виконуватися різними розпорядниками коштів, Мінфіном розроблено Методику здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм, які виконуються розпорядниками коштів місцевих бюджетів (надіслано місцевим фінансовим органам листом Мінфіну від 19.09.2013 р. № 31-05110-14-5/27486). Така методика дає можливість зіставити ефективність використання коштів різними розпорядниками за однією бюджетною програмою.

Ключові слова: бюджетна програма; оцінка; моніторинг; ефективність; оцінка ефективності; показник.

Stetsenko Natalia, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the Department of Finance and Banking, Khmelnytsky National University, Khmelnytsky, Ukraine

Main approaches to assessing the effectiveness of the implementation of budget programs in Ukraine

Abstract. Introduction. Evaluating the efficiency of spending these resources is one of the most progressive trends in the management of budget funds. The assessment of the budget program for the effectiveness of implementation will contribute to the adoption of sound and informed decisions on the future of this program, besides what is extremely important from a social responsibility point of view, it relies on the number of resources spent on the effectiveness of performing social tasks and allows you to determine the extent to which the goal is achieved.

Purpose. The purpose of writing this article is to justify the approaches to evaluating the effectiveness of budget programs in order to make based on its results reasonable, unbiased and objective decisions on the functioning, nomenclature and amount of appropriations for programs approved and implemented at the level of budgets of the subsidiary level in Ukraine.

Results. It is noted that according to clause 6, art. 20 of the Budget Code of Ukraine, participants in the budget process, at all its stages, evaluate the effectiveness of budget programs within their authority. The assessment of budget program efficiency includes measures to monitor, analyze and monitor the targeted use of limited budget resources. The assessment of the effectiveness of the budget programs is carried out in accordance with the Methodological Recommendations approved by the order of the Ministry of Finance of Ukraine dated May 17, 2011, No. 608. Moreover, given that at the level of local budgets one program can be executed by different spending units, the Ministry of Finance has developed a Methodology for comparative analysis of the effectiveness of budget programs, which are executed by the administrators of local budgets (sent to local financial authorities by letter of the Ministry of Finance dated 19.09.2013 № 31-05110-14-5 / 27486). Such a technique makes it possible to compare the efficiency of the use of funds by various administrators under one budget program.

Conclusions. The application of the proposed approaches to the evaluation allows discriminatingly to show the social effect of using budget funds for each budget program. It allows to determine the proportionality between costs and achieving social goals, the optimal execution time of the budget program both in terms of budget periods and individual calendar dates, its social relevance, and relevance to the strategic mission.

Keywords: budget program, evaluation, monitoring, effectiveness, performance evaluation, indicator.

JEL Classification: E 60; H 50; H 72.

Постановка проблеми. Ефективний розвиток управління витрачанням обмеженого бюджетного ресурсу, який вимагає проведення адекватної оцінки громад в умовах децентралізації передбачає якісне

ефективності використання бюджетних коштів. Оцінювання ефективності використання зазначених ресурсів виступає одним із прогресивних трендів у форматі управління бюджетними коштами. Оцінка бюджетної програми на предмет ефективності виконання сприятиме прийняттю зважених та обґрунтованих рішень щодо майбутнього цієї програми, крім того, що надзвичайно важливо з точки зору соціальної відповідальності, здійснює прив'язку кількості витраченого ресурсу до ефективності виконання завдань соціального характеру та дозволяє визначити ступінь досягнення поставленої мети.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

В Україні досить широке коло дослідників присвятили свої праці вивченню питань оцінювання ефективності використання бюджетних ресурсів як засобу досягання певних цілей, значущих для суспільства. У цьому контексті варто згадати дослідження Л. Приходченко, В. Зубенка, Н. Кузьминчук, Т. Мигович, С. Левицької, Ц. Огонь, К. В. Павлюк, Н. І. Рубан та ін. У працях зазначених вчених висвітлено програмно-цільовий метод та його використання як інструмент управління обмеженими бюджетними ресурсами, разом з тим, питання, пов'язані із визначенням результативності використання бюджетних коштів та оцінки ефективності виконання бюджетних програм, потребують подальшого дослідження, що й обумовлює актуальність обраної теми.

Формулювання цілей дослідження. Метою написання статті є розгляд підходів до оцінювання ефективності бюджетних програм з метою прийняття об'єктивних, виважених рішень щодо обсягів асигнувань за бюджетними програмами, що затверджуються і виконуються в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до п. 6 ст. 20 Бюджетного кодексу України (далі - БКУ), учасники бюджетного процесу на всіх його стадіях здійснюють оцінку ефективності бюджетних програм в межах своїх повноважень. Оцінка ефективності бюджетних програм передбачає заходи з моніторингу, аналізу та контролю за цільовим використанням обмежених бюджетних ресурсів. Оцінка здійснюється на підставі аналізу результативних показників бюджетних програм, а також іншої інформації, що міститься у кошторисах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання паспортів бюджетних програм та ін. Міністерство фінансів України визначає організаційно-методичні засади оцінки ефективності бюджетних програм.

Варто зазначити, що моніторинг являє собою безперервний процес відстеження результатів, що досягаються в ході реалізації програм. Він здійснюється з метою аналізу відповідності фактично досягнутих результатів запланованим. На відміну від моніторингу мета оцінки полягає у визначенні значущості та результативності проекту, а також аналізі

його ефективності й обґрунтованості. Моніторинг в будь-який момент може надати інформацію про ступінь реалізації програми та досягнення встановлених цілей. В даному контексті оцінка використовується для виявлення причинно-наслідкових зв'язків. Іншою можливістю оцінки є аналіз програми до моменту її реалізації. У цьому випадку метою оцінки може виступати визначення ефективності реалізації запланованих програмних заходів або порівняння ефективності реалізації різних програм, або однієї програми, що виконується різними розпорядниками.

Моніторинг – безперервний процес збору даних про видатки бюджету та показники виконання бюджетної програми, що досягаються в ході її реалізації, з метою оперативного управління бюджетною програмою. Моніторинг надає можливість на систематичній основі відстежувати: хід виконання програми; результати діяльності розпорядника бюджетних коштів; якість надання бюджетних послуг [1]. Дані, які отримані у процесі моніторингу (інформація про фінансування програми, фактичні результативні показники її виконання, їх порівняння із планованими показниками) є основою для здійснення оцінки ефективності бюджетної програми, що передбачає: аналіз відповідності поставлених завдань меті бюджетної програми; аналіз відповідності результативних показників поставленим завданням та меті бюджетної програми; порівняння планових і фактичних показників виконання бюджетної програми, визначення причини відхилення між ними; визначення причини неефективного чи недостатньо ефективного виконання бюджетної програми; розробку заходів, необхідних для поліпшення організації виконання програми; підготовку пропозицій щодо зміни напрямів спрямування бюджетних коштів з метою досягнення максимального ефекту від їх використання.

Предметом оцінки виділяють окремі ключові параметри цільових програм. Параметрами можуть виступати:

- результативність і ефективність програми;
- соціально-економічний ефект, який чинить програмою на розвиток країни, регіону або міста;
- відповідність програми інтересам суспільства і так далі.

Результативність відображає здатність програми досягати поставлених цілей, а також виконувати завдання і заходи, спрямовані на досягнення мети програми. Під оцінкою результативності мається на увазі порівняння фактичних результатів з цільовими установками. В даному випадку досягнення цільових значень після закінчення або в ході реалізації програми буде свідчити про те, що результат досягнутий, відповідно, мета або приватне завдання програми виконано. Недосягнення цільових значень

буде свідчити про зворотне і сигналізувати про недосконалість процесу реалізації програми.

Слід зазначити, що оцінка ефективності реалізації цільових програм згідно з концепцією і принципами програмно-цільового бюджетування дозволяє визначити не тільки результативність реалізації програми, але і якість досягнутих результатів. При цьому оцінка ефективності надає найбільш повну та виважену інформацію щодо доцільності реалізації програми на попередній стадії оцінки й результатів реалізації на проміжній і кінцевій стадіях. Крім того, необхідно відзначити, що стосовно оцінки цільових програм потрібно говорити про бюджетну ефективність, під якою в сучасній науковій літературі розуміють ступінь перевищення отриманого результату над здійсненими бюджетними витратами. При цьому результатом цільових програм практично завжди виступає соціальний ефект, який являє собою результат впливу програми на суспільство або певну цільову групу.

Зауважимо, що система оцінки цільових програм ґрунтується на показниках соціального ефекту і бюджетної ефективності. Варто відштовхуватися від визначення складників (параметрів) комплексного оцінювання бюджетної програми. Вона має містити такі параметри:

- фінансову складову (план-факт-відхилення);
- результативність (відхилення фактичних індикаторів показників виконання від планових);
- якість адміністративного управління (індикацією такої якості може виступати, наприклад, кількість уточнень проекту бюджету за рік). Не секрет, що деякі органи місцевого самоврядування уточнюють свої бюджети по 30–40 разів. Це свідчить про незадовільну якість планування як бюджету зокрема, так і своєї діяльності в цілому. Причиною часто є відсутність затверджених та детально опрацьованих стратегій розвитку, вони або мають формальний характер, або взагалі відсутні як такі;
- соціальну ефективність використання ресурсів. Цей параметр виступає підсумком попередніх складників і визначає подальшу долю програми [2].

Стосовно характеристики системи показників результативності бюджетних програм слід зазначити наступне: будь-яка програма є бюджетною послугою, а будь-яка бюджетна послуга повинна бути кимось вироблена. Виробництво є процесом суспільної праці, а отже, і бюджетна послуга є перш за все продуктом праці, при цьому праця здійснюється в умовах обмеженого ресурсу та фактично необмеженої потреби в ньому. Отже, праця у процесі виробництва бюджетної послуги витрачається як суто економічна категорія. Описати послугу-працю також можна за допомогою об'єктивних факторів економіки праці [3]: засоби праці; предмети праці; ефективність праці; продуктивність (результативність) праці. На цих засадах ґрунтується розуміння чотирьох груп

показників результативності, що з розвитком нормативно-інструктивної бази дістали такі назви: група показників затрат, група показників продукту, група показників ефективності та група показників якості [4; 5]. Результативні показники – це показники, на підставі яких здійснюється оцінка й аналіз ефективності використання бюджетних коштів, передбачених на виконання бюджетної програми (підпрограми) для досягнення мети бюджетної програми (підпрограми) та реалізації її завдань [5].

З метою забезпечення повноти розуміння системи показників результативності бюджетних програм розглянемо визначення всіх груп показників відповідно до Наказу Міністерства фінансів № 836 [5].

Показники затрат – це показники, що визначають обсяги та структуру ресурсів, які забезпечують виконання бюджетної програми та характеризують структуру бюджетної програми.

Показники продукту використовуються для оцінки досягнення поставленої мети. Показниками продукту є, зокрема, обсяг виробленої продукції, наданих послуг чи виконаних робіт на виконання бюджетної програми, кількість користувачів товарами (роботами, послугами) тощо.

Показники ефективності залежно від завдань, виконання яких забезпечує реалізацію бюджетної програми, можуть визначатись як:

- витрати ресурсів на одиницю показника продукту (економність);
- відношення максимальної кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до визначеного обсягу фінансових ресурсів (продуктивність);
- досягнення визначеного результату (результативність).

Показники якості є сукупністю властивостей, які характеризують досягнуті результати якості створеного продукту, що задовольняють споживача відповідно до їх призначення та відображають послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій у наданні послуг (виробленні товарів, виконанні робіт) споживачам коштами бюджетної програми.

Оцінка ефективності бюджетних програм здійснюється відповідно до Методичних рекомендацій, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 17.05.2011 р. № 608. Відповідно до положень наказу оцінка ефективності бюджетних програм: передбачає заходи з моніторингу, аналізу та контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів; здійснюється за усіма бюджетними програмами, крім бюджетних програм, за якими не складаються паспорти бюджетних програм; проводиться на підставі аналізу результативних показників бюджетних програм, а також іншої інформації, що міститься у бюджетних запитах, кошторисах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання кошторисів, звітах про виконання паспортів

бюджетних програм. Варто зазначити, що в зазначеному документі надаються тільки загальні рекомендації щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм.

Крім Методичних рекомендацій, описаних вище, враховуючи те, що на рівні місцевих бюджетів одна програма може виконуватися різними розпорядниками коштів, Мінфіном розроблено Методику здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм, які виконуються розпорядниками коштів місцевих бюджетів (надіслано місцевим фінансовим органам листом Мінфіну від 19.09.2013 р. № 31-05110-14-5/27486). Така методика дає можливість порівняти ефективність використання коштів різними розпорядниками за однією бюджетною програмою.

При цьому аналіз бюджетної програми базується на основі середніх індексів виконання результативних показників бюджетної програми. Для їх розрахунку використовуються показники ефективності та якості (разом по загальному та спеціальному фондах), що характеризують виконання бюджетної програми.

Методика здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм, які виконуються розпорядниками коштів місцевих бюджетів,

передбачає визначення однакових критеріїв ступеню ефективності для усіх бюджетних програм; дозволяє уніфікувати здійснення оцінки ефективності для усіх розпорядників бюджетних коштів; використовує алгоритм розрахунку на основі формульного підходу.

Вищеназвана методика дозволяє: автоматизувати проведення оцінки ефективності бюджетних програм; оперативно отримати результати оцінки; порівнювати результати оцінки на різних рівнях (в межах одного головного розпорядника, між головними розпорядниками одного бюджету, між головними розпорядниками у відповідній галузі (освіта, охорона здоров'я тощо)). Як вже було зазначено, для розрахунків використовуються лише показники ефективності та якості. Ефективність бюджетної програми визначається на основі порівняння суми набраних балів за кожним параметром оцінки із відповідною шкалою оцінки. Усі результативні показники поділяються на стимулятори та дестимулятори.

Для розрахунку кількості набраних балів за параметром порівняння результативності бюджетної програми із показниками попередніх періодів використовується наступна шкала (табл. 1).

Таблиця 1 Шкала розрахунку кількості набраних балів за параметром порівняння результативності бюджетної програми із показниками попередніх періодів

Критерій оцінки	Кількість балів
$I_1 < 0,85$	0
$0,85 \leq I_1 < 1$	15
$I_1 \geq 1$	25

Джерело: представлено автором

Для розрахунку кінцевого результату загальної ефективності використовується наступна шкала (табл. 2).

Таблиця 2 Шкала розрахунку кінцевого результату загальної ефективності

Шкала ефективності	Кількість балів
Висока ефективність	0
Середня ефективність	15
Низька ефективність	25

Джерело: представлено автором

Зазначимо, що методика аналізу передбачає порівняння фактичних показників виконання програми із запланованими на звітний бюджетний період та з відповідними показниками за попередній період.

До показників-стимуляторів відносяться: кількість користувачів послуг; частка пільговиків, які отримали санаторно-курортне лікування, кількість проведених перевірок на одну посадову особу, навантаження на одну лікарську посаду та інші. Дестимулятори: рівень смертності, втрати енергоресурсів, витрати на

придбання одиниці обладнання, середня тривалість лікування одного хворого та інші.

Якщо при розрахунках фактичні значення показників значно перевищують запланований показник (більше, ніж на 30%), то такий коефіцієнт враховується лише за умови обґрунтування того, що таке зростання відбулося не через зниження планового показника.

В тому випадку, якщо бюджетні програми не містять групи результативних показників ефективності або якості, чи відсутні дані за попередні звітні періоди,

загальна шкала ефективності бюджетної програми коригується.

Якщо відмічається значне перевиконання планових значень результативних показників з об'єктивних причин, то максимальна кількість балів, яка

враховується у визначенні підсумкової ефективності програми за окремим завданням повинна бути більшою за 250.

На рис. 1 представлений алгоритм здійснення аналізу за зазначеною методикою.

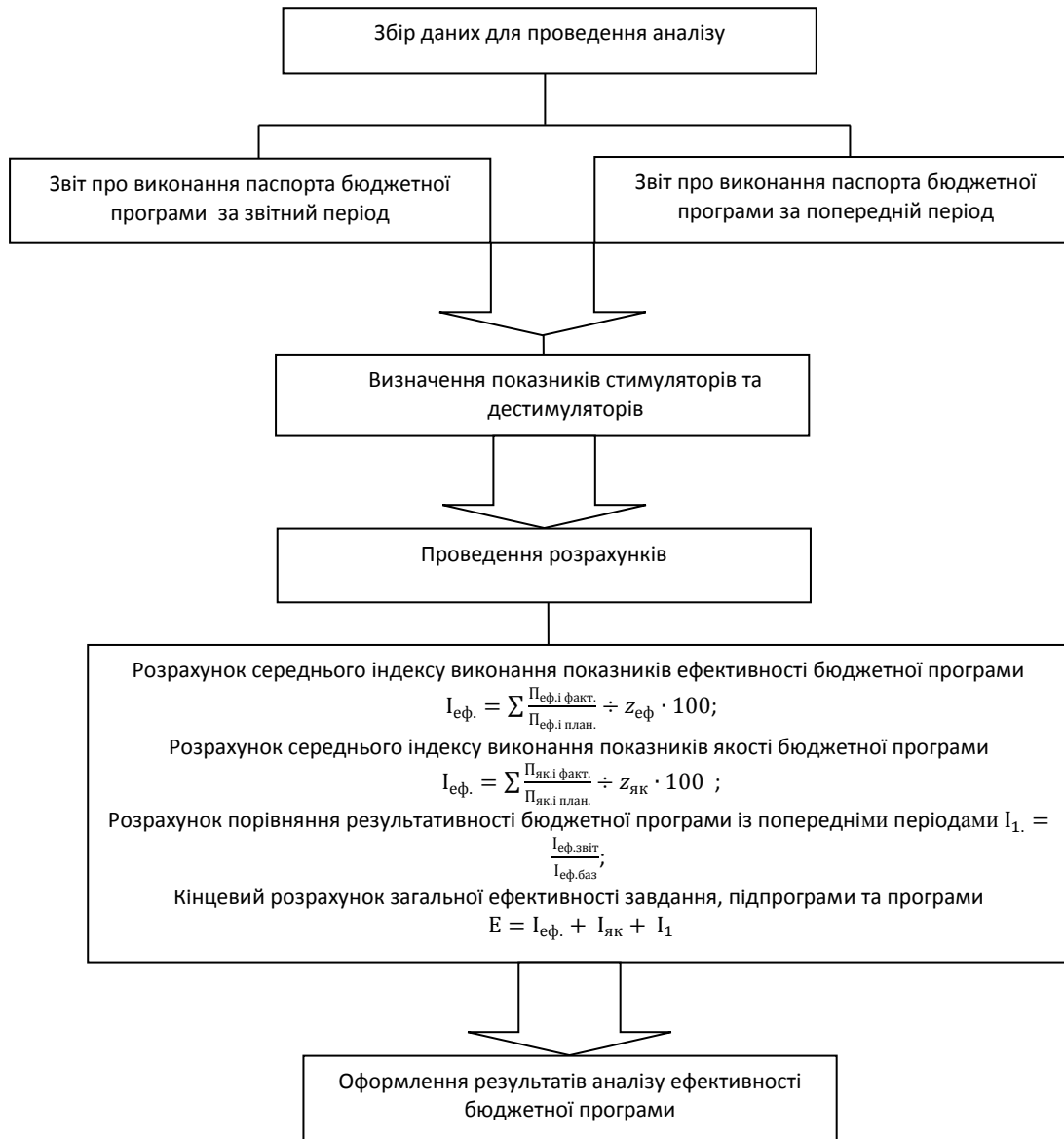


Рисунок 1 – Алгоритм здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм

Джерело: узагальнено автором

Результати аналізу ефективності бюджетної програми за встановленою формою готують усі головні розпорядники бюджетних коштів за кожною бюджетною програмою, для якої складається паспорт і звіт про його виконання. Головні розпорядники бюджетних коштів протягом 10 днів після оформлення звіту про виконання паспорта бюджетної програми подають місцевому фінансовому органу узагальнені результати за встановленою формою.

У випадку, коли бюджетна програма за результатами проведеного аналізу має низьку

ефективність, розпоряднику коштів необхідно: провести поглиблений аналіз за усіма результативними показниками бюджетної програми, у розрізі кожного завдання окремо; провести аналіз факторів, які мали негативний вплив на виконання програми в розрізі внутрішніх та зовнішніх факторів; визначити причини, через які не досягнуто запланованих результатів та надати обґрунтовані пропозиції; підготувати описовий звіт про причини низької ефективності програми.

Висновки. Застосування запропонованих підходів до оцінювання дає можливість з достатньо високим ступенем достовірності визначити суспільний ефект від використання бюджетних ресурсів за кожною бюджетною програмою. Стає можливим визначити співвідношення між витратами і досягнутими суспільними цілями, оптимальний час виконання бюджетної програми як у розрізі бюджетних періодів, так і окремих календарних дат, відповідність визначеній меті та необхідність існування у майбутньому. Оцінювання дає змогу не тільки визначити результати виконання бюджетних програм, але і простежити динаміку за певний період і порівняти результати виконання бюджетних програм різними розпорядниками коштів. Завдяки оцінюванню ефективності виконання бюджетних програм

з'являється можливість визначити найефективніші з них, фінансування яких може бути збільшено за рахунок тих, коефіцієнти за якими є найнижчими.

Таким чином, оцінка ефективності бюджетної програми є ефективним інструментом аналізу, який дозволяє: впроваджувати практику фінансування бюджетних установ, орієнтовану на забезпечення оптимального співвідношення бюджетних видатків із досягнутими результатами (на відміну від практики фінансування установ за принципом утримання); покращити структуру та характеристики бюджетної програми як у ході її реалізації, так і на стадії планування програми на наступний бюджетний період; підвищити прозорість бюджетного процесу шляхом інформування громадськості про результати оцінки ефективності бюджетних програм.

Література:

1. Програмно-цільовий метод в бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://goo.gl/t9cfrc>.
2. Голинська О. В. Базові підходи та категорії управлінської оцінки ефективності бюджетних [Електронний ресурс] / О. В. Голинська // Теорія та практика державного управління. – №3(58)/2017. – Режим доступу: <https://goo.gl/3Wc1sM>
3. Планування місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу : навч. посіб. / [Під заг. ред., В. В. Зубенко]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження». – 4-те видання, виправлене та доповнене. – К., 2013.
4. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] : закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. – Режим доступу: <https://goo.gl/CksjeZ>.
5. Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів [Електронний ресурс] : наказ Міністерства фінансів України від 26.08.2014 № 836. – Режим доступу: <https://goo.gl/wZUscq>.
6. Avi Ben-Bassat, Momi Dahan, Esteban F. Klor (2016). Is centralization a solution to the soft budget constraint problem? *European Journal of Political Economy*, vol. 45, pp. 57-75. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2016.09.005>.
7. Gayle R.Y.C. Chan (2008). Aligning collections budget with program priorities: A modified zero-based approach. *Library Collections, Acquisitions, and Technical Services*, vol. 32, iss. 1, pp. 46-52. <https://doi.org/10.1016/j.lcats.2008.06.001>.

References:

1. Decentralization of power (2017), "Program-target method in the budget process at the level of local budgets", retrieved from: <https://goo.gl/9oqdDH> (Accessed 10 September 2018).
2. Golinskaya, O.V. (2017). "Basic approaches and categories of managerial evaluation of budget efficiency", *Theory and Practice of Public Administration* [Online], vol.3, no.57, retrieved from: <https://goo.gl/3Wc1sM> (Accessed 8 September 2018).
3. Zubenko, V.V. (2013). *Planuvannia mistsevykh biudzhetiv na osnovi prohramno-tsil'ovoho metodu* [Planning of local budgets on the basis of the program-target method], 4th ed, Kyiv, Ukraine.
4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), The Law of Ukraine "The Budget Code of Ukraine", retrieved from: <https://goo.gl/CksjeZ> (Accessed 8 September 2018).
5. Ministry of Finance of Ukraine (2014), "On some issues of introduction of the program-target method of compilation and execution of local budgets", retrieved from: <https://goo.gl/wZUscq> (Accessed 31 August 2018).
6. Avi Ben-Bassat, Momi Dahan, Esteban F. Klor (2016). "Is centralization a solution to the soft budget constraint problem?" *European Journal of Political Economy*, vol. 45, pp. 57-75. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2016.09.005> (Accessed 8 September 2018).
7. Gayle R.Y.C. Chan (2008). "Aligning collections budget with program priorities: A modified zero-based approach". *Library Collections, Acquisitions, and Technical Services*, vol. 32, iss. 1, pp. 46-52. <https://doi.org/10.1016/j.lcats.2008.06.001> (Accessed 8 September 2018).

