

## ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ: ПРОБЛЕМИ Й НАПРЯМКИ ЇХ ВИРІШЕННЯ.

Вся багатогранна діяльність держави підпорядкована, насамперед, інтересам суспільства. Для здійснення цієї діяльності держава одержує від суспільства певні фінансові ресурси, використовуючи які задовольняються суспільні потреби. Взаємини між суспільством і державою реалізуються через бюджет шляхом економічного й соціального перерозподілу вартості ВВП. Як пише В.М.Опарін: „Складність бюджетних проблем полягає в тому, що в бюджеті одночасно реалізується дві досить різні функції за змістом.” Перша функція пов'язана із задоволенням потреб, завданням якої „є виявлення межі достатності”, друга – „передбачає встановлення оптимального рівня перерозподілу” [5, 180].

Проблема раціонального розподілу фінансових ресурсів, так само як і проблема, що пов'язана із задоволенням суспільних потреб, є однією з фундаментальних проблем будь-якої держави. Як показує світовий досвід, високий рівень соціалізації має й негативні наслідки, оскільки з однієї сторони „опіка ставить людину в залежність від системи, що у кінченому рахунку вбиває вільні цивільні переконання”. У цьому випадку розподіл доходів народного господарства буде залежати „від сваволі владних політичних інтересів, що суперничають друг із другом. Там, де функції ринку замінюються директивами чиновників, а конкуренція - бюрократією, що розпоряджається коштами, приходиться кінець прогресу й соціальному добробуту” [6, 360-361]. З іншої сторони збільшення коштів на соціальні видатки, вимагає залучення додаткових ресурсів. Тому задача щодо скорочення державних видатків зберігає свою актуальність для всіх урядів. У зв'язку із цим виникає проблема ефективності витрати бюджетних коштів.

Дослідження проблематики щодо оцінювання ефективності видатків бюджету давно перебуває у центрі уваги багатьох фінансистів світу. Відомі українські вчені такі як Андрущенко В.Л., Єпіфанов А.О., Павлюк А.І., Пасечник Ю.В., Федосов В. торкалися цього питання лише в частині управління бюджетним процесом та ресурсами державного бюджету, перспектив розвитку фінансової і бюджетної політики, а також раціонального розподілу державних ресурсів. Тому безпосереднє розглядання обкресленого кола проблем не визиває сумніву відносно їхньої актуальності.

В Україні із прийняттям Бюджетного кодексу в 2001 році, що передбачає використання програмно-цільового методу складання бюджету, з'явилась можливість оптимізувати процес використання бюджетних фінансових ресурсів.

Метою нашого дослідження є виявлення проблем і обґрунтування рішень при оцінюванні ефективності видатків бюджету за допомогою системи результативних показників.

Формулюючи мету статті, автор виходить із того, що бюджетна реформа, що проводиться в Україні, повинна сприяти якісним перетворенням у бюджетному процесі, підвищенню рівня соціального захисту громадян України, стабілізації економіки.

Постановка питання про ефективність бюджетних видатків виникає у зв'язку з необхідністю оцінки результатів діяльності держави як виробника суспільних благ. Ефективність діяльності будь-якого суб'єкта господарювання вимірюється за допомогою загальновідомих економічних показників - рентабельність, ефективність, визначення яких ґрунтується на показниках прибутку й витрат. Однак, говорячи про бю-

джет, ці показники неприйнятні, оскільки держава не одержує прибутки від своєї діяльності у області надання державних послуг, а доходи бюджету мають іншу економічну сутність ніж доходи в сфері фінансів суб'єктів господарювання. Тут варто говорити про соціально-економічний ефект від реалізації заходів, фінансування яких передбачено видатковою частиною бюджету.

Досвід таких країн як США, Німеччина, Австралія, Нова Зеландія та ін., свідчить, що визначення результативності бюджетних відносин можливо лише при побудові бюджету на підставі програмно-цільового методу.

Бюджетним законодавством України передбачена програмна класифікація бюджетних видатків: „Видатки Державного бюджету України включають бюджетні призначення, встановлені законом про Державний бюджет України на конкретні цілі, що пов'язані з реалізацією державних програм, перелік яких визначено статтею 87 Бюджетного кодексу”[1]. Взаємозв'язок між програмною спрямованістю й функціональною діяльністю держави здійснюється відповідно до Бюджетного кодексу на підставі програмно-цільового методу.

Програмно-цільовий метод формування бюджету - це закріплення за кожною програмою певної статті видатків. Новий принцип формування бюджету укладається у використанні бюджетних ресурсів для досягнення конкретних результатів у державному секторі, тобто увага зосереджена в першу чергу на результатах, які необхідно досягти в сфері державних послуг.

Програмно-цільовий характер формування бюджету визначає специфіку видатків по основних напрямках протягом бюджетного року. Пріоритетність цих напрямків устанавлюється на підставі рішення уряду при прийнятті бюджету. У зв'язку із цим виникає складність у порівнянні показників, тому що якісно вони непорівнянні. Це, насамперед, пояснюється соціальною спрямованістю бюджетних відносин, що вносить елемент невизначеності кінцевого результату. Наприклад, той факт, що уряд збільшуючи допомоги залежно від кількості народжених у родині дітей, не говорить про те, що ці кошти послужать поліпшенню добробуту дітей, тобто будуть витрачені винятково на передбачені державою цілі. Нелогічно стверджувати, що чим більша допомога щодо народження, тим менше знедолених дітей, тим ефективніше витрачаються бюджетні кошти, тому що кінцеве рішення, приймається споживачем цих державних благ.

Як бачимо, затрати на соціальні потреби реально не відображають істинної картини ступеня задоволення цих потреб, тому ці видатки не можна вважати результатом. Наприклад, можна вважати результатом ріст народжуваності в країні, а можна - збільшення кількості дітей у родині, рівень дитячої смертності, захворюваності й т.п. Можливо одержати результат, з огляду на суспільну думку за допомогою соціальних опитувань й саме він буде відображати якісну сторону цієї проблеми.

Який критерій оцінки обрати? Як виміряти результативність бюджетних видатків? Залишаються незмінним два моменти:

- по-перше, всі заходи спрямовані на досягнення конкретного результату;
- по-друге, для досягнення результату необхідні фінансові ресурси, тобто затрати.

Для полегшення рішення цих питань відповідно до Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі були розроблені наступні результативні показники [3]:

- показники витрат, що визначають структуру ресурсів, необхідних для виконання програм, наприклад, кількість установ, працівників, автомобілів, комп'ютерів, обсяг коштів на оплату праці;

- показники якості, що відображають якість надання державних послуг, наприклад, рівень захворюваності, злочинності, безробіття й т.д.;
- показники продукту, визначають ступінь досягнення мети, наприклад, кількість автомобільних викрадень, кількість відвідувачів бібліотек, кількість студентів.
- показники ефективності - це витрати ресурсів на одиницю продукту або навпаки, витрати продукту на одиницю ресурсу, наприклад, вартість одиниці об'єму наданої медичної допомоги, середня тривалість тимчасової непрацездатності у зв'язку із захворюванням розраховуючи на один працюючого.

У Правилах складання паспортів бюджетних програм відмічається, що результативні показники дадуть змогу здійснити оцінку використання коштів на виконання бюджетної програми для досягнення визначної мети та завдань бюджетної програми, виходячи з граничного обсягу взяття бюджетних зобов'язань у відповідному бюджетному періоді [2].

Світовий досвід доводить, що бюджет, орієнтований на результат, сприяє підвищенню ефективності витрати коштів. Починаючи з 1960 року, коли урядом США вперше був застосований програмно-цільовий метод складання бюджету, багато країн почали проводити бюджетні реформи, що орієнтовані на підвищення результативності бюджету. У таблиці 1 наведені основні напрямки бюджетних реформ деяких країн [9].

Таблиця 1. Основні напрямки реформ закордонних країн

№	Назва країни	Основні напрямки програм
1	2	3
1.	Германія, з 1998 року по теперішній час	<ul style="list-style-type: none"> <li>- проведення реформ переважно на рівні місцевої влади;</li> <li>- проведення реформ переважно у формі експериментів і пілотних проектів;</li> <li>- децентралізація керування ресурсами;</li> <li>- введення «центрів відповідальності»;</li> <li>- моніторинг досягнення цілей.</li> </ul>
2.	Великобританія, з 1997 р. по теперішній час	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ключові цілі й завдання для кожного відомства;</li> <li>- трирічне асигнування коштів;</li> <li>- відповідальність за планування й керування бюджетом;</li> <li>- оцінка результатів діяльності.</li> </ul>
3.	США, 1992-2000 р.р.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- оцінка результатів діяльності;</li> <li>- єдина система доступу до урядової інформації;</li> <li>- способи делегування повноважень.</li> </ul> <p>(Економія бюджетних коштів склала 112 млрд. дол.)</p>
4.	Канада, з 1994 - по теперішній час	<ul style="list-style-type: none"> <li>- система керування видатками;</li> <li>- бізнес план міністерства;</li> <li>- доповідь про плани й пріоритети;</li> <li>- звіт про результати діяльності міністерств.</li> </ul>
5.	Бразилія, з 1995 по теперішній час	<ul style="list-style-type: none"> <li>- затвердження 42 програм;</li> <li>- орієнтація на кінцевий результат;</li> <li>- прив'язка бюджету до програм;</li> </ul>
6.	Австралія, 1986-1996 р.р.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- перемикання уваги на результати бюджетних видатків;</li> <li>- складання бюджету на базі показників ефективності («дивіденд ефективності»).</li> </ul>

Основні досягнення реформ можна представити наступними напрямками:

- розробка механізму обмеження сумарних видатків;
- визначення пріоритетності видатків;
- забезпечення ефективного використання державних коштів;
- впровадження механізму бухгалтерського обліку й аудиту, що забезпечує контроль і оцінку бюджетних видатків.

Узагальнюючи проблеми, що стояли перед реформаторами, можна виділити такі як:

- оцінка ефективності бюджетних видатків;
- неефективна діяльність розпорядників бюджетних коштів;
- низька якість державних послуг;
- корупція.

В Україні бюджетна реформа розвивається повільно. І хоча з 2003 року почав застосовуватися програмно-цільовий метод складання бюджету, видимих змін у досягненні результативності бюджетних програм не відбулося. Причини проблем сконцентровані як у самій організації бюджетного процесу, так і в складності визначення результативності. Виділимо, на наш погляд, найбільш важливі проблеми щодо ефективного використання державних коштів на реалізацію цільових програм.

Програми не можуть бути «робочими», оскільки з одного боку, існує практика недофінансування програм, з іншого боку, бюджетні програми фактично перетворилися в інструмент лобістської боротьби за додаткові ресурси бюджету. Поточне недофінансування програм робить абсолютно непередбаченим їхнє бюджетування на більш тривалий період, що повністю виключає можливість стратегічного планування й приводить до «латанню бюджетних дір». Лобіювання інтересів окремих відомств і міністерств порушує принцип пріоритетності програм. Як наслідок, бюджетні кошти витрачаються неефективно. Під тиском галузевих лобістів Міністерство Економіки України розширило перелік пріоритетів до 9. У такому варіанті програма має більше шансів пройти Верховну Раду, хоча спочатку кількість пріоритетних цілей зводилася до 3-5 [7].

У програмних документах зустрічаються декларативні або розмиті формулювання цілей. На наш погляд, це відбувається або через невміння формулювання цілей, або через маніпулювання формулюваннями. Не можливо аналізувати програму на ефективність, якщо неясно якої мети, в якій термін і якого ефекту має досягти програма. За словами экс-міністра економіки В. Макухи „середньострокова програма не може складатися лише з правильних гасел у ній має бути зафіксовані механізми реалізації певних рішень” (програма „10 кроків на зустріч людям”, термін виконання якої 2004-2009 р.р.; виконана на 10-15% %) [7].

Невідповідність між першорядними завданнями, що вимагають рішення державних органів влади, і коштами, які закладаються в Державний бюджет, приводить до конфлікту інтересів. Зобов'язання держави ростуть, а кошти в бюджеті для їхнього погашення відсутні. Доволі часто ця практика спостерігається в останні часи. В Україні реалізується 320 бюджетних програм, на які виділено понад 20 млрд. грн., практично жодна не фінансується на 100% [7].

Кошторисна форма фінансування бюджетних видатків в Україні (як втім, і в інших країнах пострадянського простору) заснована на плануванні „від досягнутих результатів”, коли торішні результати коректуються за допомогою деяких поправочних коефіцієнтів. При такому методі планування не має сенсу говорити про ефективність

бюджетування, оскільки самі видатки одночасно є результатами. Подібний підхід приводить до протиріччя змісту самого поняття „результативність”.

Для приклада розглянемо звіт щодо витрачання бюджетних коштів за 2006 рік Державним комітетом України з питань регуляторної політики та підприємництва (ДУРП), таблиця 1 [8].

Таблиця 1. Звіт щодо витрачання бюджетних коштів за 2006 рік ДУРП

№	Назва бюджетної програми	Затверджено кошторисом на 2006 рік, тис. грн.	Надійшло протягом року, тис. грн.	Отримано від плану, %
1.	„Керівництво та управління сфери регуляторної політики та підприємництва”	15598,4	1489,0	95,5
2.	„Заходи щодо реалізації Національної програми сприяння розвитку малого підприємництва в Україні”	1800,0	1800,0	100
3.	„Розвиток приватного сектору”	72978,8	311,7	0,42

Аналіз даних таблиці дає змогу оцінити тільки стан отримання державних коштів. З цього приводу можна лише затверджувати, що програма „Розвиток приватного сектору” була недофінансована на 99,58 %.

Проект "Розвиток приватного сектору" — одна з найбільш комплексних програм, що здійснюється Урядом України за підтримкою Міжнародного банку реконструкції та розвитку (МБРР) з метою економічного розвитку підприємств та регіонів України. У грудні 2003 року після здійснення всіх передбачених процедур офіційно розпочалась реалізація Проекту. Сума позики — 30 млн. доларів США.

Проект реалізовується Українським центром реструктуризації підприємств та розвитку приватного сектору. Учасниками Проекту є також Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва, Міністерство фінансів України, Світовий Банк та на рівні проектних регіонів – обласні державні адміністрації.

Перший етап Проекту розрахований на чотири роки (2003-2007 рр.), протягом яких передбачається здійснити реструктуризацію 160 підприємств, навчання 350 менеджерів підприємств та 600 консультантів у проектних регіонах України.

Однак звіт не містить розрахунків ні щодо ефективності використання державних коштів, ні щодо результативності діяльності розпорядників. Стосовно „ефективності видатків” у звіті занотовано: „У процесі освоєння бюджетних коштів неухильно дотримувалися вимоги ефективного та раціонального використання. ...Були скорочені видатки на представницькі цілі, придбання меблів, обмежено кількість номерів, що мають можливість виходу на міжміські та міжнародні станції.” Рішенням колегії ДУРП від 08.02.07 як напрямок ефективного використання коштів державного бюджету було затверджено „...провадити інвентаризацію заключних угод з метою перерозподілу бюджетних призначень між кодами економічної класифікації” [8].

У самому загальному смислі показники ефективності - це кількісні характеристики результатів. Система показників результативності програм може стати потужним

інструментом за умови, що вони правильно сформульовані. На наш погляд, існує ряд перешкод, що ускладнюють цей процес.

Перша перешкода - оцінка результативності бюджетних програм здійснюється на зіставленні очікуваних результатів з результатами виконання за допомогою кількісних показників. Діяльність влади носить виражений якісний характер.

Друге - це імітація показників, тобто вибір таких значень, які без труднощів можна досягти. Наприклад, кількість відвідувань бібліотек. Практика запису «мертвих душ» була дуже поширена ще в СРСР.

Третя перешкода - вибір вимірників. Цей процес пов'язаний з діяльністю зацікавлених осіб, які приймають рішення. Показники розробляються працівниками відомств і міністерств. Ефективність діяльності підлеглих установ та організацій, що фінансуються бюджетом, оцінюється через вимірники, які розробляються безпосередньо вищестоящими установами. Між керівництвом і підлеглими досягається, так званий status quo, якому загрожує система оцінювання, тому показники розроблятимуться чи трудновимірними, чи нерелевантними, чи з заниженням цільових значень.

Четверта перешкода – фабрикування результатів. Наприклад, штрафи, що не оформлені квитанцією, неприйняті заяви від потерпілих. Застосовується розповсюджена практика планової економіки - підтасування даних.

Виходячи із сутності бюджетних видатків, резюмуємо, що будь-які державні витрати мають бути під наглядом платників податків. Відсутність суспільних експертів і суспільного контролю на стадії розробки бюджетних програм приведе до низької публічності й прозорості дій розпорядників бюджетних коштів. У такий спосіб порушуються принципи бюджетних відносин.

Статус головних розпорядників коштів бюджету є неоднаковий, тобто розпорядники можуть бути як представниками виконавчої влади, так і невідчужуваними суб'єктами господарювання. Існує загроза, що планування видатків на фінансування діяльності цих установ може провадитися, виходячи з політичної доцільності, оскільки проект бюджету готує виконавча рада.

Ефективність виконання програм залежать від того наскільки задоволені потреби по відношенню до часу. Оскільки бюджет - це фінансовий план, то видатки бюджету плануються заздалегідь, тому дуже важливо визначити апріорі порядок витрат бюджетних коштів. З цього приводу Л.Едхард виділяє одну з важливіших вимог щодо проведення ефективної економічної політики, яка укладається в тому, що стратегія не тільки має орієнтуватися на результат, але й демонструвати свою переконливість і ефективність у розумні, з точки зору очікування населення, часові строки [6, 457].

Чим більше термін виконання програми, тим більше затрат необхідно щодо її реалізації. Тому однією з важливих задач є управління співвідношенням між часом, видатками та результативністю. А для цього необхідно розуміти природу пріоритетів.

Як виміряти ступінь важливості й терміновості заходів, що визначають результативність бюджетних програм? Вся складність полягає в тому, що результативність бюджетних програм не може бути зведена винятково до економічної оцінки. Вплив політичних і соціальних оцінок на вибір пріоритетів є значущим. Однак ефект від впровадження програм (особливо в соціальній сфері) не буде досягнуто, якщо не враховувати наслідки прийнятих рішень щодо видаткової політики у довгостроковому періоді.

Всі зусилля оцінювання ефективності витрат бюджетних коштів зводяться до нуля без використання механізму бюджетного планування. В свою чергу використання державних ресурсів не може бути ефективним, якщо не буде врахована перспектива. На рис.1 схематично зображено процес бюджетного планування.

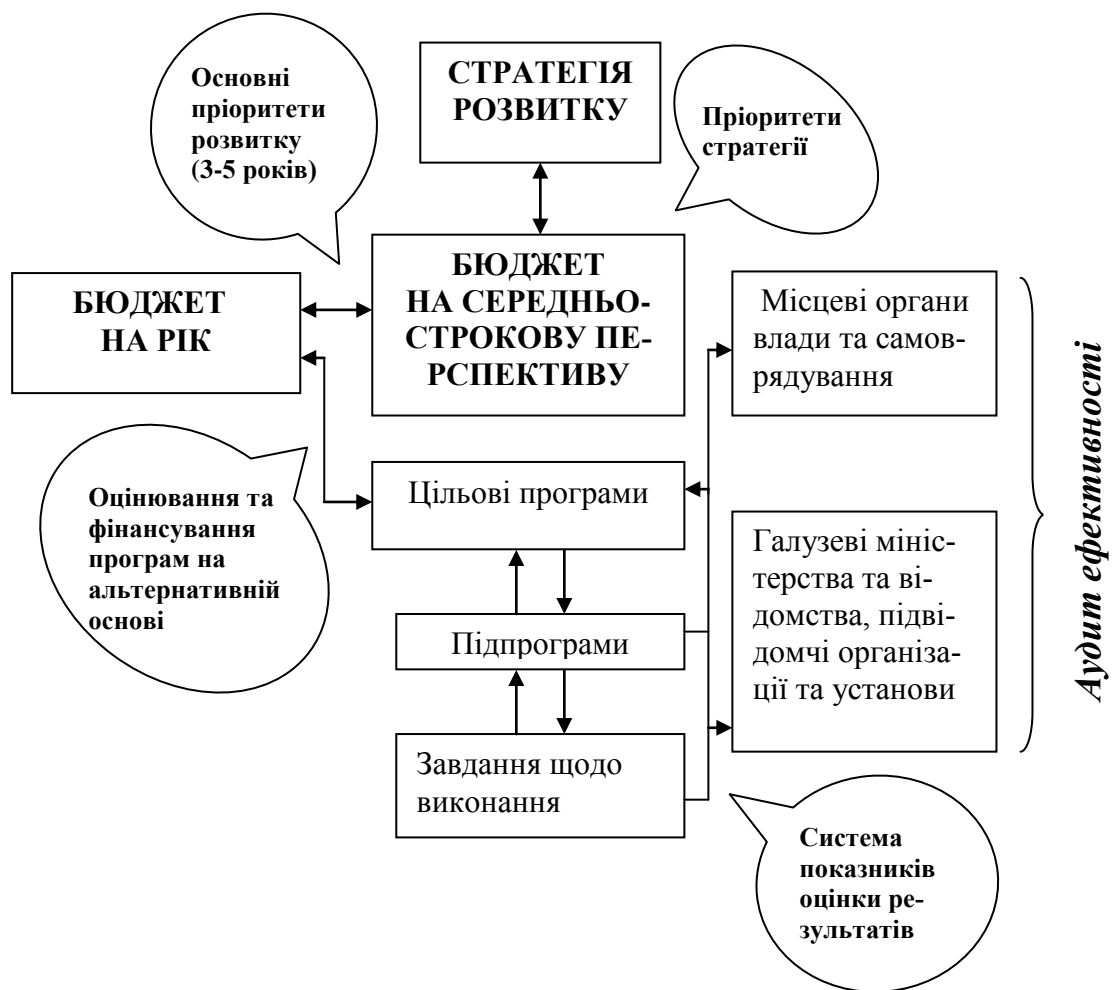


Рис. 1. Функціонально-структурна схема бюджетного планування, орієнтованого на результат

Схема дозволяє побачити, що програмно-цільовий метод пов'язує рішення щодо ефективності використання коштів бюджету з результативністю виконання бюджетних програм та передбачає здійснення середньострокового планування видатків, яке, в свою чергу, зорієнтовано на стратегічні цілі розпорядників бюджетних коштів.

Розробка середньострокових планів, орієнтованих на результат:

- оптимізує процес управління бюджетними ресурсами на всіх етапах - від постановки мети й розробки планів до їхньої реалізації;
- забезпечить взаємозв'язок між розпорядниками й споживачами бюджетних ресурсів;
- дозволить визначити пріоритетні напрямки витрат бюджетних коштів;
- надасть реальні можливості для здійснення якісного фінансового контролю шляхом переходу від оцінки правомірності витрат коштів бюджету й відповідності фактичних і планових витрат до оцінки ступеня реалізації програм, на які заплановані державні видатки.

Виходячи з вищевикладеного, необхідно розробити певну систему показників, які повинні визначатися залежно від поставлених цілей і в рамках певної програми. Нема-

ловажним є застосування обмеженої кількості вимірних ознак, що описують складні соціально-економічні процеси. Це складне завдання. Однак не представляє складності оцінювати програми, спрямовані на досягнення економічних результатів. Оцінка результативності визначається на підставі базових критеріїв, що й дозволяє визначити ефективність без особливих проблем. Рішення проблеми перебуває в тім, щоб знайти індикатори оцінювання ефективності витрат бюджетних коштів на реалізацію програм, орієнтованих винятково на соціальні цілі.

Оптимальний вибір показників результативності бюджетних програм дасть змогу аргументовано підійти до вирішення проблемних питань щодо планування видатків на затверджені урядом бюджетні програми, щодо оперативного коригування в процесі розподілу міжбюджетних трансфертів, становлення інформаційно-аналітичної системи управління бюджетними коштами в цілому [4, 14].

На наш погляд, результативність програм повинна оцінюватися системою показників, які дозволять:

- визначати ефект від надання якості й обсягу державних послуг для їх одержувачів;
- здійснювати попередню оцінку програм на альтернативній основі, що багато в чому полегшить вибір пріоритетності програмних завдань;
- проводити моніторинг запланованих результатів;
- вимірювати результативність програм.
- оцінювати ефективність діяльності розпорядників бюджетних коштів.

#### Список літератури

1. Бюджетний кодекс України від 21 черв. 2001 р. № 2542 – III (із.зм.) // Відомості Верховної Ради України. – 2001. - №37-38.
2. Наказ Міністерства фінансів України від 29.12.2002 № 1098 „Про паспорти бюджетних програм” // Офіційний вісник України. – 2003. - № 5.
3. Концепція застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі. Розпорядження КМУ від 14 вересня 2002 р. № 538-р // Офіційний вісник України. – 2002. – 38. СТ. 1793
4. Левицька С.О. „Інформаційне забезпечення ефективного використання бюджетних коштів” // Фінанси України – 2004. - №12. С.7-22
5. Опарін В. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти): Монографія. – К.: КНЕУ, 2005. – 240.
6. Эрхард Л. Полвека размышлений. Речи и статьи /пер. с нем. М.: Наука, ТОО Ордынка, 1996. - 606с.
7. w.w.w.kontrakty.com.ua.
8. w.w.w. dkrp.gov.ua.
9. w.w.w1. minfin.ru/img/uploaded/library/2008/01

#### Резюме

*Выявлены проблемы эффективного расходования бюджетных средств. Определены и проанализированы основные причины возникновения проблем по использованию средств бюджета. Указаны направления решения поставленных задач по оценке результативности бюджетных программ и эффективности бюджетных расходов.*