

УДК

336.722.22(477)

Нейкова Лідія Іванівна
док.екон.наук, професор,
зав. кафедри фінансів
Васютинська Людмила Анатоліївна
викладач кафедри фінансів
Одеський державний економічний
університет

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ВИДАТКАМИ

Анотація. Розглянуто проблематику змістовності дефініції «ефективність» у державному секторі та обґрунтовано необхідність застосування оціночного інструментарію для визначення ефективності управління державними видатками.

Проблема визначення оптимального обсягу державних видатків є нагальною проблемою сьогодення. Ще на початку 60-х років розвинені країни світу зіштовхнулися з необхідністю пошуку додаткових ресурсів для здійснення функцій держави по забезпеченню зростаючих соціальних потреб. Дефіцит грошових ресурсів спричинив розгортання низки реформ у галузі управління державними видатками. У науковому світі з'являються публікації по з'ясуванню причин неефективного використання державних коштів, ведуться дискусії з приводу вдосконалення механізмів щодо прийняття бюджетних рішень та формуються пропозиції по підвищенню ефективності державних видатків.

В Україні ці процеси розпочалися не так давно. Після впровадження Бюджетним кодексом програмної класифікації однією із основних цілей реформування бюджетного процесу проголошується – підвищення ефективності видатків бюджету на усіх рівнях бюджетної системи, що вимагає спеціального аналізу теорії даного питання, практичного досвіду вирішення проблеми оптимізації видатків та вироблення рекомендацій.

Не дивлячись на впровадження нової технології управління у бюджетний процес, заснованої на програмно-цільовому методі формування бюджету, досвід останніх років свідчить, що бюджети усіх рівнів лишаються інерційними, управління державними видатками є занадто централізованим, а система прийняття бюджетних рішень щодо розподілу видатків між розпорядниками у більшості

випадках базується, як і раніше, на економічних статтях, входячи у протиріччя з положеннями Бюджетного кодексу.

З прийняттям Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, в основу якої покладено принципи використання бюджетних коштів у відповідності до цілей задекларованих у держаних програмах, в Україні створено передумови для вирішення окреслених проблем. Проте відсутність методики оцінки ефективності управління видатками бюджету зводять нанівець усі зусилля, що направлені на реформування бюджетного процесу.

Таким чином, проблема підвищення ефективності державних видатків стає нагальною проблемою сьогодення, для вирішення якої необхідно сформувати результативну систему прийняття бюджетних рішень шляхом створення практичних технологій щодо оцінки ефективності управління видатками бюджету. Викладене вище визначає актуальність дослідження окресленої проблеми.

Проблематиці ефективного управління державними видатками присвячено багато наукових праць. Варто відмітити наукові здобутки Майсгрейва Р. і Стигліца Дж., що розробили методику аналізу «витрати і вигоди», яку запропоновано використовувати при прийнятті бюджетних рішень. Не менш значущими є праці Вільдавські А., Ліндблума Ч., Натчеза П., що запропонували модель «інкрементального бюджету». Вплив бюрократії на зростання державних видатків досліджувався у роботах Міллера Г., Нісканена В., Петера Б. Проблемою ефективності державних видатків переймалися Аллан Р., Премчанд А., Томасі Д.

В Україні дослідженням проблем щодо підвищення ефективності видатків бюджету займалися лише у ракурсі впровадження програмно-цільового бюджетування, теоретичні засади якого розглядалися у працях Бабич Т.С, Запаріна І.В., Жибера Т.В., Кульчицького М.І., Перуна І.Ю., Федосова В.М., Чугунова І.Я., та інших.

Аналіз робіт зазначених авторів показав, що поряд з досить глибокою пропрацьованістю проблеми використання бюджетних видатків за програмно-цільовим методом, який є інструментом підвищення ефективності державних

видатків, розробці оціночних методів ефективності управління видатками у державній сфері не приділялося належної уваги.

Мета статті полягає у теоретичному обґрунтуванні змістовності дефініції «ефективність» у державній сфері та розробці рекомендацій щодо методів та способів оцінки ефективності управління державними видатками.

У кожній галузі наукових знань поняття «ефективність» трактується по-різному. Однак, безперечно, ефективність у будь-якому разі є оціночною категорією. Загальне поняття міри ефективності як співвідношення отриманого результату до витрат також є незмінним. Проте, слід зауважити, що еволюційний розвиток суспільства вносить суттєві зміни про уявлення названих параметрів ефективності, тобто при збереженні поняття ефективності відбуваються не тільки кількісні, але й якісні зміни означених параметрів. Розглянемо поняття «ефективність» у макроекономічному аспекті.

Ефективність є поняттям відносним. Говорячи про це, ми маємо на увазі, порівняння (як мінімум двох) станів добробуту, пов'язаних з алокацією благ у суспільстві. Зіставлення станів добробуту наводить на визначення економічної ефективності, або Парето-ефективності, сутність якої проявляється у тому, що ніяке інше розміщення благ не може підвищити рівень корисності ні для одного з індивідів без того, щоб понизити його для кого-небудь іншого [1, стор. 254-255].

Таким чином, ступінь ефективного розподілу державних видатків визначається, перш за все, запитами споживачів суспільних благ, по-друге, відображає рівень організації перерозподілу, при якому суспільство отримує максимум корисності від спожитих ресурсів, причому у такий спосіб, при якому неможливо збільшити частку одного індивідуума в отриманому результаті, не скоротив долю іншого.

В англійській мові при оцінюванні економічної діяльності використовують два суголосних поняття – «effectiveness» та «efficiency». Сутність першого з них – «effectiveness» полягає у співвідношенні між результатами та затратами, отриманими при досягненні мети, тобто мінімізація витрат характеризуватиме

ефективність використання ресурсів. Таким методом користуються при визначенні ефективності, розраховуючи показники прибутковості, рентабельності, продуктивності тощо, при цьому можуть використовуватися як вартісні, так і натуральні показники.

Для оцінювання ефективності бюджетних видатків у розвинених країнах світу використовують поняття «efficiency», яке відображає ступень наближення отриманих результатів до задекларованої мети, тобто оцінюється результативність діяльності. Як правило, наведені поняття в перекладах з англійської найчастіше означають – ефективність. В українській мові під «efficiency» розуміють результативність.

Визначаючи категорії «efficiency» та «effectiveness» П. Друкер вважає, що перша є «наслідком того, що робляться потрібні правильні речі», а друга – «наслідком того, що правильно створюються ті самі речі». Наводячи трактування за П.Друкером, зауважимо, що ефективність (effectiveness) не розглядається як результат, а як співвідношення останнього до витрат на його досягнення. [2, стор. 15].

Трактування ефективності (efficiency) передбачає, що цілі (результати) чітко визначені і вимірюються, методи оцінки є стандартними, зовнішні фактори – стабільними. Однак, з огляду на особливості державного менеджменту, відмітимо, що перелічені умови не пристосовані до процесу управління у державній сфері.

Кібернетичний і синергетичний підходи відстоюють ідею, що ефективність визначається не через аналіз витрачених ресурсів, а шляхом управлінського впливу на суб'єкти та об'єкти управління з використанням механізмів зворотного зв'язку.

Принцип ефективності бюджету, визначений Бюджетним кодексом передбачає, що всі учасники бюджетного процесу повинні прагнути досягнення запланованих цілей при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів [3].

З наведених тлумачень виходить, що ефективність у державній сфері визначатиметься у залежності від того, в якій мірі державні видатки сприятимуть виконанню завдань відповідно до пріоритетів соціально-економічного розвитку держави.

Реалізація стратегічних планів і прогнозів соціально-економічного розвитку відбувається через діяльність державних структур, шляхом реалізації національних проектів і цільових програм. Розробка та виконання планів, прогнозів, проектів і програм не може проводитися ізольовано від бюджетного процесу, у рамках якого здійснюється їх фінансове забезпечення. Іншими словами, отримання соціально-економічного ефекту напряду залежить від спроможності владних інститутів ефективно виконувати функції у відповідності до зобов'язань, покладених на державу суспільством. Однак для виявлення позитивного або негативного впливу прийняття управлінських рішень розпорядно-виконавчими структурами потрібна порівняльна база, тобто певні стандарти, які характеризуватимуть, наскільки ефективно витрачаються державні фінансові ресурси.

У світовій практиці розроблено інструментарій щодо оцінки ефективності використання державних ресурсів. Основою для створення оціночних технологій ефективності на макроекономічному рівні став аналіз «витрати-вигоди» (cost-benefit analysis – CBA). Сутність методу аналізу «витрати-вигоди» полягає у порівнянні агрегованих вигід, оцінених у грошовому вираженні, які отримані від використання бюджетних коштів за конкретними напрямками, і видатків, що здійснювалися для одержання цих вигід. Підсумковий показник – чисті поточні вигоди – розраховують за формулою:

$$NB = \sum_{t=0}^n \frac{B_t - C_t}{(1 + d)^t}, \quad (1)$$

де NB - чисті поточні вигоди (net present benefit);

B_t - вигоди за певний період часу t ;

C_t - затрати за певний період часу t ;

d - соціальна ставка дисконтування.

Достоїнством методу аналізу «витрати-вигоди», незважаючи на складність оцінки деяких вигід, а також оцінки соціальної ставки дисконтування, є те, що він дозволяє проводити порівняння між різними державними видатками (програмами) шляхом зіставлення їх чистих вигід. Означений метод аналізу застосовується у разі, коли суспільні вигоди піддаються вартісному вимірюванню. На практиці цей метод аналізу для оцінки державних програм в галузі освіти, охорони здоров'я і навколишнього середовища застосовувався Беккером, Вайсбродом, Лі, Стромсдорфером, Сагденом та іншими.

При оцінці бюджетних видатків часто виникає необхідність агрегування соціальних результатів, з огляду на те, що вигоди не можуть вимірюватися у грошовому вираженні. У таких випадках застосовують метод аналізу «витрати-зважена результативність» (weighted cost-effectiveness analysis - wCEA). Суть представленого методу полягає у застосуванні ваг, що дозволяють порівнювати різнорідні результати та їх узагальнювати. Отримані результати використовують для одержання інструменту щодо прийняття управлінських рішень у бюджетній сфері. Підсумкова формула для розрахунку критерію результативності представлена нижче:

$$wCE = \frac{\text{витрати}}{\sum_{i=1}^n w_i E_i}, \quad (2)$$

де E_i - i -ий ефект;

w_i - вага i -ого ефекту.

При такому підході першим кроком стає визначення важливості кожного результату відповідно до конкретної мети програми, тобто присвоєння вагомості отриманим результатам. Міжнародні експерти рекомендують визначати вагомість, ґрунтуючись на думках експертів, перевагах особи, що приймає рішення, поглядах суспільства на розглянуту проблему тощо. Варто відзначити, що присвоєння вагомості є одним із найбільш важких моментів при проведенні подібного аналізу.

Наведений інструментарій можна застосовувати для створення результативної системи управління державними видатками та для подальшого використання подібних систем при моніторингу ефективності державних програм.

Темпи зростання видаткової частини бюджету держави на фоні обмеженості державних фінансових ресурсів приводять до необхідності впровадження інструментарію, який надав би можливість визначати ефективність державних видатків, а відтак дозволив би зменшувати обсяги фінансування програм соціально-економічного розвитку, не зачіпаючи інтересів суспільства.

Використання оціночного методу аналізу «витрати-зважена результативність» та розробка відповідної системи індикаторів і показників соціального ефекту за певними напрямками фінансування, надало б можливість виявляти й ліквідувати недоліки державної програми, а також визначати найбільш ефективні варіанти використання державних фінансових ресурсів. Застосування оціночних методів у державному секторі дозволило б здійснювати фінансовий контроль не тільки за рухом використаних бюджетних коштів, переслідуючи мету їх цільового спрямування, а й розробити методичні основи новітніх технологій у галузі аудиту відповідно до принципів програмно-цільового методу формування та виконання бюджету.

Література

1. Самуэльсон Пол Э., Нордхаус Вильям Д. Экономика / Пер. с англ.: 16-е изд.- М.: Издательский дом «Вильямс». 2003. – 688 с.
2. Друккер П.Ф. Управление, нацеленное на результаты / Пер. с англ. – М.: Технол. шк. Бизнеса. Б.г. 1992. – 191 с.
3. Бюджетний кодекс України від 21 черв. 2001 р. № 2542 – III (із.зм.)
//Відомості Верховної Ради України. – 2001. - №37-38