

ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ

У статті досліджуються основні методи оцінки ефективності бюджетних програм. Проаналізовано методiku здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм, що застосовується в Україні на даний час. Запропоновано напрями удосконалення результативних показників бюджетних програм, зокрема показників ефективності та якості.

Ключові слова: методи оцінки ефективності, бюджет, бюджетні програми, результативні показники.

I. Вступ. Сучасні економічні реформи в Україні актуалізують питання переорієнтації видатків в напрямі підвищення ефективності та результативності з одночасним покращенням якості та доступності публічних послуг. Оцінка ефективності бюджетних програм дає змогу визначити правильність розрахунків щодо надання якісних послуг якомога більшої кількості громадян з найменшими можливими витратами.

Для оцінки ефективності програми важливим є обґрунтування системи результативних показників, які відображають прогнозоване співвідношення витрат та очікуваних результатів, визначають час для виконання бюджетної програми, характеризують необхідність її реалізації та відповідність стратегії соціально-економічного розвитку, а також дають можливість згодом визначити пріоритетні бюджетні програми.

II. Постановка завдання. Дослідження проблем ефективності бюджетних програм висвітлено у наукових працях таких вчених, як Е. Ведунг, Н. Єфімова, О. Кириленко, Н. Рубан, І. Сторонянська, І. Ткачук та інших. Однак, аналіз праць українських і закордонних науковців у світлі сучасних викликів, зокрема недосконалість результативних показників та методик оцінювання бюджетних програм зумовлюють об'єктивну доцільність проведення подальших досліджень у цьому напрямі.

III. Результати. Оцінка бюджетних програм є процесом визначення вартості, вивчення переваг та дослідження результатів дій ор-

ганів влади, який повинен враховуватись при прийнятті майбутніх рішень щодо подальшої реалізації бюджетної політики.

Аналіз ефективності бюджетних програм – це комплексний аналіз використання бюджетних коштів та досягнутих результатів розпорядниками бюджетних коштів різних бюджетів у процесі реалізації однотипних бюджетних програм.

Оцінювання напрямів використання бюджетних коштів актуалізується при формуванні бюджету на середньостроковий період, коли від спрогнозованих показників залежить кількісна якість виконання функцій чи надання послуг із використанням бюджетних ресурсів.

До основних загальнотеоретичних методів оцінки ефективності програм відносять [1]:

Аналіз витрат та вигод – метод порівняння витрат на здійснення альтернативних варіантів виконання бюджетної програми та вигод від їх впровадження.

Аналіз економічної ефективності витрат передбачає оцінку та співставлення альтернативних варіантів на основі витрат на їх впровадження та результатів їх впровадження. Для оцінки ефективності переважно використовують такі економічні критерії як економічна ефективність та економія та ефективність.

Аналіз корисності витрат передбачає оцінку альтернативних варіантів на основі їх вартості та визначеної корисності (цінності або вигідності) їх результатів. У випадку, коли відомо обсяг витрат, але відсутні кількісні параметри або показники бажаних результатів, можна вдатися до аналізу корисності витрат й у такий спосіб удосконалити процес розгляду альтернатив. Зручний інструмент попереднього управлінського аналізу.

Аналіз витрат на одиницю продукції (послуги) дає змогу оцінити основні показники результату поточної діяльності установ, оскільки аналіз проводиться на основі даних про господарчу діяльність за кодами економічної класифікації видатків (аналізуються відносні показники поточної діяльності).

Аналіз продуктивності витрат визначає співвідношення показника обсягів виробництва продукту або робочого навантаження

(якщо це послуги) до показника витрат. Передбачає вивчення можливостей та шляхів оптимізації витрат при покращенні показника обсягу продукту (послуг) та постійному контролі якості наданих послуг (продукту).

Аналіз здійсненності витрат порівнюються можливості реалізації альтернативних варіантів з точки зору обсягу витрат. Цю методику використовують в якості фільтру в процесі визначення обраних альтернатив, які в інших відношеннях є дієздатними.

Аналіз окупності витрат порівняння економічної ефективності від реалізації альтернативних варіантів. Визначається співвідношенням капітальних вкладень до економічного ефекту, одержаного шляхом реалізації цих вкладень.

В Україні на даний час використовується аналіз виконання результативних показників бюджетної програми, який передбачає порівняння фактичних показників ефективності та якості виконання програми із запланованими на звітний бюджетний період [2].

Розрахунок загальної ефективності бюджетної програми складається із загальної суми набраних балів за такими параметрами оцінки, як середній індекс виконання показників ефективності бюджетної програми, середній індекс виконання показників якості бюджетної програми та порівняння результативності бюджетної програми із показниками попередніх періодів.

Отримана в результаті такого розрахунку кількість балів порівнюється зі шкалою аналізу ефективності бюджетних програм, зазначеною у таблиці 1.

Максимальна кількість балів, яка враховується у визначенні підсумкової ефективності за окремим завданням, не повинна перевищувати 250.

Відповідно до даної методики розрізняють також показники-стимулятори та показники-дестимулятори. Першими є результативні показники, для яких перевиконання планових

значень бажане і має позитивний вплив на результат програми. Другі – показники, для яких перевиконання планових значень має негативний характер (наприклад, показником-дестимулятором є рівень смертності, втрати енергоресурсів тощо).

Основним недоліком даної методики, на нашу думку, є співставлення планового та фактичного результативних показників, що є в свою чергу звичайним визначенням відсотку виконання планових показників, а не оцінюванням за допомогою результативних показників ступеня досягнення наперед запланованого результату впровадження бюджетних програм.

Варто зазначити, що головними вимогами до системи планових результативних показників є реалістичність, комплексність, однозначність інтерпретації, єдина методологія розрахунку, відкритість для користувачів, порівнянність у часі й просторі, необхідна для подальшого відстеження динаміки процесів.

Відповідність результативних показників вище зазначеним вимогам дає змогу органам влади швидко кількісно та якісно оцінити ситуацію, запобігти появі негативних наслідків, ліквідувати існуючі негаразди та досягти результативності програми.

За допомогою результативних показників можна провести ефективний аналіз кожної бюджетної програми, розрахувати результативність бюджетного планування, оцінити якість використання бюджетних коштів при наданні населенню суспільних послуг.

Оцінювання програм проводиться, як правило, в умовах недостатнього обсягу даних. За таких умов воно може здійснюватися з використанням експертних оцінок фахівців, які працюють у сфері реалізації програми або у суміжних сферах. Деякі дослідники зазначають, що оцінювання програми, навіть за умови наявності достатнього обсягу надійної інформації, все одно є експертною оцінкою, оскільки являє собою продукт діяльності фахівців (експертів) і відображає їх точку зору [3, с. 105].

Таблиця 1

Шкала аналізу ефективності бюджетних програм

Ефективність бюджетної програми	Кількість балів
Висока ефективність програми	215 і більше балів
Середня ефективність програми	190-215 балів
Низька ефективність програми	менше 190 балів

* Виконано автором з використанням джерела [2].

Експерти з оцінювання, як правило, розглядають ряд питань, які доцільно вирішити при оцінюванні програми [4, с. 238]:

1) ефективність програми. У цьому випадку мається на увазі технічна та економічна ефективність. Технічна ефективність визначається як співвідношення між обсягом витрат ресурсів на програму (зазвичай грошових) та обсягом отриманих результатів порівняно з певним встановленим критерієм, стандартом;

2) логічні рамки програми – визначається логічність алгоритму реалізації програми, її структури та технологій, покладених в основу її реалізації;

3) релевантність програми – відповідність мети державної програми цілям, визначеним Урядом, відповідність заходів програми поточним та перспективним пріоритетам політики;

4) адекватність програми – здатність сукупності заходів програми розв'язати поставлені проблеми. Фактично, це питання відповідності між ресурсами програми (а отже, і результатами) та складністю проблеми, розв'язання якої і є метою програми;

5) успішність імплементації (впровадження) програми – визначення розбіжностей між запланованими та фактично виконаними заходами при реалізації програми.

Існуюча в Україні Методика здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм передбачає, що 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.

Проте на нашу думку, наявні у затверджених нормативних документах [5-9] показники ефективності та якості не чітко відображають результативність планування та за їх допомогою складно визначити ефективність використання коштів для реалізації програм.

Адже фактично ефективність виступає як рівень відповідності результатів якої-небудь діяльності поставленим завданням, а показники ефективності є мірою вартості ресурсів на одиницю продукту, і використовуються при визначенні та оцінюванні надання послуг.

Ефективність бюджетних програм в остаточному підсумку вимірюється тим, якою мірою досягається мета. Показник ефективності є найбільш характерний розрахунковий показник для оцінки планування та виконання програм, який поряд з іншими, відслідковує абсо-

лютну та відносну успішність та необхідність тієї чи іншої бюджетної програми. Вимірювання ефективності програми має ґрунтуватися на розумінні її економічного змісту, визначенні показників, які можуть характеризувати рівень продуктивності у часі та просторі.

Показник ефективності бюджетних програм повинен розраховуватись як відношення показника продукту до показника затрат. Проте слід зауважити, що ефект представляє комплексну характеристику усіх результатів від реалізації програми, тому на нашу думку, ефект варто планувати як інтегральний показник. Вважаємо, що таке удосконалення показника ефективності орієнтується на збереження самого поняття ефективності, тобто даний показник повинен бути виключно відносним, відображати отриманий ефект за одиницю матеріальних чи людських затрат.

Отже, на даний час правильно оцінити ефективність певного завдання неможливо, і як результат, сам ефект отожднюється з показником продукту, інформація щодо якого береться із відповідної звітності бюджетних установ.

Окрім цього, часто виникають труднощі у розрахунку соціальної ефективності тієї чи іншої бюджетної програми, оскільки навіть за наявності значної кількості інформації не можливо спрогнозувати усі додаткові результати, отримані від взаємодії окремих показників, тобто визначити так званий синергетичний ефект. Адже зазвичай соціальний ефект сприяє задоволенню потреб суспільства, проте не може бути вартісно обрахований ні прямо, ні опосередковано через інші планові кількісні, а іноді і через якісні показники.

Соціальний ефект, який може бути критерієм ефективності, має бути інтегрованим показником і включати у себе:

– ефективність, яка відображає доцільність здійснення тих чи інших витрат і розраховується до моменту затвердження паспорта бюджетної програми;

– бюджетну ефективність, яка відображає ефективність витрачених бюджетних коштів, а також наслідки реалізації програми для державного чи місцевого бюджету і включає в себе збільшення рівня податкових надходжень до відповідного бюджету, прогнозоване зменшення обсягів фінансування суспільних благ та ін.;

– економічну ефективність, яка відображає зростання економічних показників: рівня за-

йнятості, кількості фахівців з певним рівнем освіти тощо;

– соціальну ефективність, яка характеризує соціальні зміни [10, с. 92]

Ще одним показником, що використовується при оцінці ефективності бюджетних програм є показник якості, який характеризує сукупність властивостей створеного продукту. Він сприяє визначенню рівня досягнення наперед встановленої мети, підтверджує соціальну необхідність існування бюджетних програм та правильність дій установ, що їх виконують. Тому удосконалення показника якості має важливе значення.

На нашу думку, не припустимим є відсутність для окремих бюджетних програм у переліку законодавчо затверджених типових результативних показників показника якості. Адже він відображає значущі результати послуг, що надаватимуться, дозволяє оцінити кінцевий ефект від здійснення бюджетної програми, забезпечує можливість відстежувати прогрес у досягненні мети програми та виконанні її завдань. Його планові обсяги повинні відповідати усім складовим бюджетної програми – місії виконавця, меті, завданням бюджетної програми. Темпи та динаміка зростання показника якості є критерієм успішності реалізації програми.

Крім цього, вважаємо недоцільним використання як показника якості у оцінці результативності окремих бюджетних програм статистичних даних, які не описують якість як ступінь надання певної послуги (як, наприклад, показник кількості днів відвідування освітніх закладів у бюджетних програмах у освіті).

IV. Висновки. Оцінка програм є складним процесом, вона передбачає аналіз наслідків програмної діяльності; отримана в результаті оцінки програм інформація, використовується керівниками програм для визначення ефективності програм і прийняття рішень щодо їх майбутнього фінансування.

При розробці й використанні показників, посадові особи, відповідальні за розробку рішень, а також за оцінку програми, повинні враховувати стратегічні цілі розвитку галузі та наслідки виконання програм за попередній період. Слід вибирати й використовувати ті показники, які найкраще відображають результати програми – досягнення встановленої мети та виконання поставлених завдань.

Оцінка використання бюджетних ресурсів є інструментом, який дає можливість здійснити

аналіз правильності прогнозу використання коштів на виконання бюджетної програми для досягнення визначених мети та завдань.

Крім цього, оцінювання ефективності бюджетних програм повинне враховувати особливості установ, що використовують бюджетні ресурси, а також її співставність із уже діючими бюджетними програмами та стратегією соціально-економічного розвитку територій.

1. *Гринчук Н. М.* Програмно-цільовий метод в бюджетному процесі. Введення перспективного бюджетування як елемент стратегії розвитку м.Києва [Електронний ресурс] / Н. М. Гринчук. – Режим доступу: http://www.cpk.org.ua/files/program_silov_metod1.ppt.

2. Методика здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм, які виконуються розпорядниками коштів місцевих бюджетів [Електронний ресурс] / Міністерство фінансів України : Розпорядження № 31-05110-14-5/27486 від 19.09.2013 № 31-05110-14-5/27486 від 19.09.2013: – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Legislation/2013/20.09.13/2.pdf>.

3. *Krause D. R.* Effective program evaluation: An introduction / Krause D. – Chicago : Nelson-Hall, 1996. – 142 p.

4. *McDavid J. C.* Program Evaluation and Performance Measurement: An Introduction to Practice / McDavid J. C., Hawthorn L. R. L. – Thousand Oaks : Sage Publications Inc., 2006. – 496p.

5. Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Примірного переліку результативних показників бюджетних програм» № 945 від 27.07.2011: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=358818&cat_id=355989.

6. Наказ Міністерства фінансів України «Про правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання» № 679 від 09.07.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0574-10>.

7. Наказ Міністерства фінансів України та Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Освіта»» № 298/519 від 01.06.2010: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0413-10>.

8. Наказ Міністерства фінансів України та Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Охорона здоров'я»» № 283/437 від 26.05.2010 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0403-10>.

9. Наказ Міністерства фінансів України та Міністерства праці та соціальної політики України «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Соціальний захист та соціальне забезпечення»» № 1097/290 від 27.09.2010: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0949-10>.

10. *Ткачук І. Г., Салоджук Т. В.* Методичні підходи до оцінки ефективності бюджетних програм соціально-

го захисту молоді (регіональний аспект) / І. Г. Ткачук, Т. В. Солоджук // Регіональна економіка. – 2013. – № 1. – С. 90-98.

The basic methods of estimation the budgetary programs efficiency are investigated in the article. Method of realization the comparative analysis of the budget-

ary programs efficiency, which used in Ukraine on this time, is analyzed. Directions of improvement the effective indexes of the budgetary programs are offered, in particular indexes of efficiency and quality.

Key words: *methods of estimation the efficiency, budget, budgetary programs, effective indexes.*

УДК 336.343.359 (477)

Плець І. І., Щур Р. І.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ПОДАТКОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ КРАЇНИ

У статті досліджено теоретичні підходи до функціонування механізму податкового регулювання розвитку економіки країни та визначено його структуру. Проаналізовано регулюючий вплив податкової системи України на економічне зростання та здійснено оцінку ефективності регулятивної функції ключових податків. Запропоновано заходи щодо вдосконалення механізму податкового регулювання в Україні.

Ключові слова: *податки, податкове регулювання, податковий механізм, регуляторна політика, процес податкового регулювання, податкова політика.*

I. Вступ. Українська податкова система є однією із найскладніших і найобтяжливіших у світі. Велика кількість бюрократичних процедур, фіскальний тиск з боку податкових органів поряд із корумпованістю державних службовців та низькою культурою сплати податків у суспільстві є ключовими перешкодами ведення бізнесу та створення передумов для тінізації економіки. Тому на сьогодні визріла необхідність негайного реформування податкової сфери. Це зумовлено тим, що, з одного боку, країна перебуває в складній фінансово-економічній ситуації і об'єктивно вирішити ці проблеми можуть лише кардинальні реформи. А з іншого боку, в результаті політичних подій, що відбулися, суспільство та бізнес надає сьогодні владі кредит довіри на проведення непопулярних рішень для одержання довгострокового ефекту. Зарубіжний досвід податкового реформування, зокрема у Грузії, переконливо свідчить, що при наявній політичній волі, готовності суспільства до змін та міжна-

родній підтримці, можна в дуже стислі терміни подолати такі негативні явища, притаманні українській податковій системі, як бюрократія, корупція, ухиляння від оподаткування [1].

Теоретичні основи та практичні аспекти податкового регулювання, а також проблеми податкового реформування знайшли своє відображення у працях таких вчених: В. Андрущенко, Г. Балашова, З. Варналія, В. Вишневського, В. Гейця, А. Гришук, Т. Єфименко, В. Загорського, О. Замасло, Ю. Іванова, В. Кміть, А. Крисоватого, М. Крупки, А. Лісового, І. Луніної, Т. Мединської, О. Молдована, В. Плиси, І. Приймак, Ю. Тимошенко, О. Сич, А. Соколовської, О. Шевченко та ін.

II. Постановка завдання. Метою дослідження є визначення теоретико-методичних засад податкового регулювання розвитку економіки України та розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення його механізму для забезпечення балансу економічної ефективності та соціальної справедливості в економіці країни.

III. Результати. Податкове регулювання відіграє важливу роль у державному регулюванні економіки. Це вплив держави на хід економічних процесів шляхом їх коригування відповідно до поставлених цілей соціально-економічного розвитку в інтересах суспільства. Система державного регулювання забезпечує, з одного боку, розробку правил, дотримання яких є обов'язковим для всіх суб'єктів господарської діяльності, а з іншого – відповідальність цих суб'єктів за дотримання встановлених правил [2].

Підходи різних українських учених до визначення сутності податкового регулювання практично однакові. Так, наприклад, А. І. Кри-