

УДК 355.02

О.М. Семененко¹, О.Г. Водчиць², Р.В. Бойко³, В.Л. Іванов⁴¹ *Центральний науково-дослідний інститут Збройних Сил України, Київ*² *Національний авіаційний університет, Київ*³ *Національний університет оборони України імені Івана Черняхівського, Київ*⁴ *Житомирський військовий інститут імені С. П. Корольова*

ЩОДО ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОНАННЯ ОСНОВНИХ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ МІНІСТЕРСТВА ОБОРОНИ УКРАЇНИ ЗА ПЕРІОД 2006-2014 рр.

У статті наведені результати оцінювання ефективності виконання бюджетних програм Міністерства оборони України за період 2006-2014 років та аналізі отриманих результатів.

Ключові слова: бюджетна програма, оптимізація системи.

Вступ

Актуальність проблеми та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Сьогодні завдання щодо підвищення ефективності виконання заходів розвитку ЗС України та ефективності використання бюджетних коштів на них є особливо актуальною та своєчасною тематикою сучасних досліджень. Тому що спроби керівництва ЗС України щодо удосконалення існуючої системи моніторингу ефективності виконання заходів розвитку та реформування ЗС України не можуть мати логічного завершення без формування чіткого методичного підходу до оцінювання результатів виконання заходів програм та планів розвитку ЗС [1–6]. Сьогодні треба зрозуміти, що виважене, нехаотичне, обґрунтоване коригування програм та планів розвитку ЗС України можливе тільки за умов наявності чітких та вірних оцінок ефективності виконання заходів та завдань програм та планів розвитку ЗС України за минулі періоди.

Результати виконання бюджетних програм Міністерства оборони (МО) України є основою для формування оцінок ефективності їх виконання, які, в свою чергу, повинні бути підґрунтям розроблення (складання) нових та коригування діючих програм та планів розвитку ЗС України. Оцінювання ефективності виконання основних бюджетних програм МО України за минулі періоди та проведення детального аналізу отриманих оцінок є достатньо значним підґрунтям для підвищення ефективності процесів складання та коригування бюджетних програм МО України та Державних програм реформування та розвитку ЗС України на перспективу.

Аналіз останніх досліджень, публікацій та ряду документів свідчить про значне зростання уваги до питань ефективності виконання програм та планів розвитку ЗС України за минулі роки, а також ефективності витрачання коштів за цими програмами [1–10]. Спроби вирішення питань щодо оцінювання ефективності виконання заходів Планів утримання та розви-

тку ЗС України та Державних програм розвитку ЗС України наведені в [8 – 10]. Оцінювання ефективності виконання бюджетних програм проводилося відповідно до розробленого методичного підходу наведеного в [11]. Проведення оцінювання ефективності виконання основних бюджетних програм МО України за визначеного підходу дозволить визначити як ефективність виконання так і ефективність фінансування програм за минулі періоди розвитку ЗС України, а також розкрити особливості впливу рівня не дофінансування на отримані результати та показати ефективність розподілу коштів та використання коштів в умовах недофінансування.

Мета статті полягає у оцінюванні ефективності виконання бюджетних програм Міністерства оборони України за період 2006-2014 років та аналізі отриманих результатів.

Виклад основних положень матеріалу статті

Методичний підхід щодо оцінювання ефективності виконання бюджетних програм МО України наведений в [11]. Відповідно до запропонованого підходу була проведена оцінка ефективності виконання основних бюджетних програм МО України таких як: 2101150 – Розвиток озброєння та військової техніки ЗС України; 2101140 – Реформування та розвиток ЗС України; 2101010 – Керівництво та військове управління ЗС України; 2101020 – Забезпечення діяльності ЗС України та підготовка військ; 2101100 – Підготовка військових фахівців у вищих навчальних закладах 1–4 рівнів акредитації, підвищення кваліфікації та перепідготовка військових фахівців та державних службовців, початкова військова підготовка молоді; 2101190 – Будівництво (придбання) житла для військовослужбовців ЗС України; 2101210 – Утилізація боєприпасів та рідинних компонентів ракетного палива, забезпечення живучості та вибухопожежобезпеки арсеналів, баз і складів ЗС України.

Під час оцінювання за кожною з обраних для досліджень семи бюджетних програм оцінка проводилася за показниками визначеними в табл. 1. В табл. 2 та на рис. 1 наведені загальні результати оцінювання основних бюджетних програм МО України за період 2006-2014 років. Аналіз отриманих оцінок ефективності виконання бюджетних програм показує, що бюджетна програма 2101150 – Розвиток озброєння та військової техніки ЗС України (табл. 1, рис. 1) мала найкращий показник ефективності виконання програми у 2007 році (79,3 %), при цьому ефективність фінансування була на рівні 62,2%.

Досягнення показника ефективності виконання програми більшого ніж рівень фінансування обумовлено ефективним витрачанням та розподілом за пріоритетними напрямками витрат виділених коштів. Найменша ефективність виконання програми була у 2009 році (34,3 %), що обумовлено її фінансуванням на рівні 9,3 %. Ефективний розподіл та витрачання виділених коштів за пріоритетними напрямками витрат дозволило досягнути показника ефективності вико-

нання програми, який більш ніж у 3,5 рази перевищує рівень фінансування. Разом з тим, у 2011 році ефективність виконання цієї бюджетної програми становила 38,2 %, а ефективність фінансування була на рівні 45,6 %. Низький показник ефективності виконання програми порівняно з показником ефективності фінансування, свідчить про вкрай незадовільну ефективність витрачання бюджетних коштів та допущені помилки під час їх перерозподілу. Постійне недофінансування бюджетної програми зумовило низьку ефективність витрачання коштів у 2006 році та протягом 2011 – 2013 років. Слід зазначити, що раціональний розподіл обмежених коштів за пріоритетними напрямками витрат у період з 2007 року по 2010 рік (ефективність фінансування бюджетної програми у ці роки коливалася в межах 11,5 – 67 %) дозволив досягти відносно значних показників ефективності їх витрат.

Бюджетна програма 2101010 – Керівництво та військове управління ЗС України з найвищою ефективністю виконувалася у 2008 – 100,3 %, 2010 – 101,3 %, та у 2013 – 100 % роках.

Таблиця 1

Показники оцінки ефективності виконання бюджетної програми
МО України 2101150 "Закупівля і модернізація ОБТ" (до 2012р.) року;
"Розвиток озброєння та військової техніки" (після 2012р.) за період 2006-2013 рр.

Показники оцінки / Роки	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Річний загальний показник ефективності виконання бюджетної програми без урахування рівня фінансування	0,591	0,793	0,584	0,343	0,599	0,382	0,629	0,526
Оцінка показника повноти фінансування за рік	0,657	0,622	0,670	0,093	0,115	0,456	0,636	0,704
Річний загальний показник ефективності виконання бюджетної програми з урахуванням рівня фінансування	0,899	1,275	0,871	3,699	5,186	0,837	0,988	0,747
Оцінка ефективності (економічності) витрачання коштів на програму	-0,112	1,275	0,871	0,730	0,807	-0,194	-0,012	-0,420
Загальна річна оцінка ефективності виконання бюджетної програми МО України з урахуванням показника економічності витрачання коштів без урахування рівня фінансування (за цільовими показниками)	0,545	1,897	1,541	0,822	0,923	0,262	0,624	0,285
Загальна річна оцінка ефективності виконання бюджетної програми з урахуванням показника економічності витрачання коштів з урахуванням рівня фінансування	1,445	3,171	2,412	4,522	6,108	1,099	1,613	1,032
Коефіцієнт важливості кожного року в загальному періоді оцінювання	0,167	0,125	0,105	0,113	0,109	0,101	0,106	0,174
Загальна оцінка ефективності виконання бюджетної програми за увесь період оцінювання без урахування рівня фінансування (за цільовими показниками)	0,560							
Середній показник рівня фінансування БП за звітний період (2006-2014рр.)	0,494							
Загальна оцінка ефективності виконання бюджетної програми за період оцінювання з урахуванням рівня фінансування	1,133							

Таблиця 2

Загальні оцінки ефективності виконання основних бюджетних програм
МО України за період 2006-2014 рр. (2101150, 2101140, 2101010, 2101020, 2101100, 2101190, 2101210)

Показники оцінки / Роки	150 - ОБТ	140 - Розвиток (реформування)	010 - Керівництво (управління)	020 - Утримання (забезпечення)	100 - Підготовка	190 - Забезпечення житлом	210 - Утилізація
Загальна оцінка ефективності виконання бюджетної програми за увесь період оцінювання без урахування рівня фінансування (за цільовими показниками)	0,560	0,760	0,953	0,973	0,999	0,461	0,618
Середній показник рівня фінансування БП за звітний період (2006-2014рр.)	0,494	0,772	0,978	0,975	0,998	0,489	0,521
Загальна оцінка ефективності виконання бюджетної програми за період оцінювання з урахуванням рівня фінансування	1,133	0,985	0,975	0,998	1,011	0,943	1,187

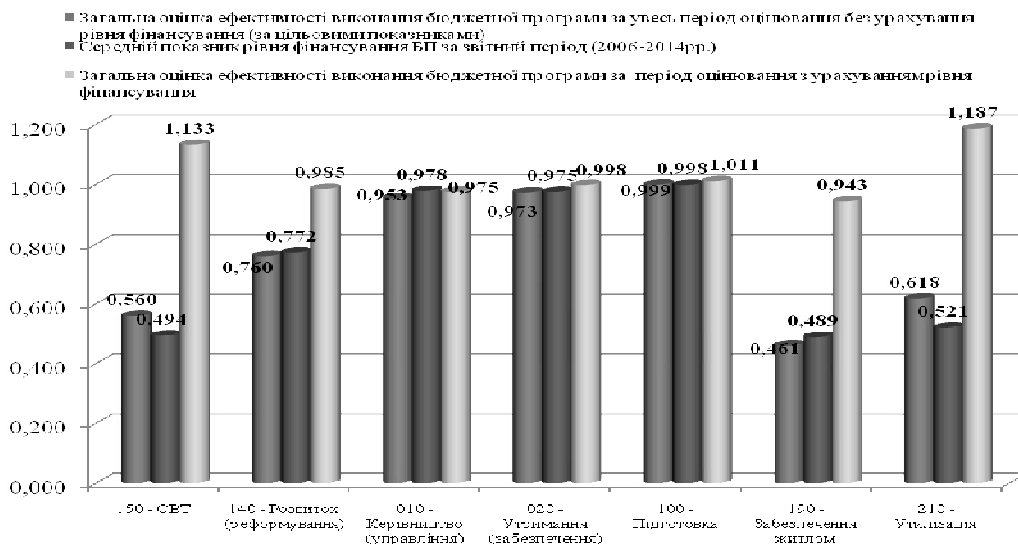


Рис. 1. Загальні оцінки ефективності виконання та фінансування бюджетних програм МО України в період 2006-2014 років

Це пояснюється тим, що програма фінансувалася практично повно та рівномірно. Найвищий показник недофінансування цієї програми був у 2006 та 2012 роках (недофінансування становило 4,7 % та 12 % відповідно), що вплинуло на ефективність її виконання. У ці роки бюджетна програма була виконана лише на 88,6 % та 86,3 % відповідно. Кошти на цю програму весь період оцінювання витрачалися неефективно (крім 2010 та 2013 років). Це викликано декількома причинами. Зокрема, низьку ефективність витрачання коштів у 2006 році можна пояснити тим, що протягом року до програми вносилися значні зміни та доповнення, які не передбачалися під час її формування. Наприклад, низька неефективність витрачання коштів у 2006 році, зумовлена збільшенням витрат, пов'язаних зі зміною чисельності військовослужбовців у зв'язку з реформуванням центрального апарату МО України та Генерального штабу ЗС України, збільшенням кількості ревізій та перевірок у зв'язку з реформуванням ЗС України тощо. Неефективне витрачання бюджетних коштів у 2009 році обумовлено інфляційними процесами в Україні внаслідок світової економічної кризи, а у 2012 році – недофінансуванням органами Державної казначейської служби видатків в кінці року за загальним фондом та невиконання показників надходження до спеціального фонду, утворенням значної кредиторської заборгованості тощо.

бюджетна програма 2101020 – Забезпечення діяльності ЗС України та підготовка військ із найбільшою ефективністю виконувалася у 2009 та 2013 роках – на 108,8 % та 117,5 %. При цьому, недофінансування програми у ці роки становило 1,9 % та 7,8 %, відповідно. Висока ефективність виконання бюджетної програми у 2009 та 2013 роках обумовлена ефективним витрачанням (2009 рік – 0,098 %, 2013 рік – 0,215 %) та розподілом за пріоритетними напрямками витрат виділених коштів. Найнижча

ефективність виконання програма була у 2008 році (81 %), за умови фінансування на рівні 97,3 %. Неефективно витрачалися кошти у 2008 році (внаслідок реорганізаційних змін) та у 2010 і 2011 роках (наслідки інфляційних процесів, допущені помилки під час розподілу коштів та у визначенні пріоритетних напрямів).

бюджетна програма 2101100 – Підготовка військових фахівців у вищих навчальних закладах 1–4 рівнів акредитації, підвищення кваліфікації та перепідготовка військових фахівців та державних службовців, початкова військова підготовка молоді з найбільшою ефективністю виконувалася у 2010 році (101,7 %), при фінансуванні на рівні 102,3 %. Високий показник ефективності виконання програми досягнутий завдяки додатковим обсягам її фінансування. Найнижчий показник ефективності виконання бюджетної програми у 2011 році (96,4 %). При цьому, фінансування програми здійснено на 100,1 %. Незначне коливання обсягів фінансування (2–3 % від запланованих) у період, що оцінювався, та дещо занижені заплановані результати виконання програми (економія за рахунок підготовки) дозволяли протягом усього періоду виконувати та фінансувати цю бюджетну програму практично в повному обсязі. Найнижчі показники ефективності витрачання коштів були у 2011 та 2012 роках внаслідок недофінансування та помилками у визначенні пріоритетності розподілу коштів, а також у 2008 році внаслідок інфляційних процесів в країні (світова економічна криза), що зумовили недовиконання важливих заходів підготовки.

бюджетна програма 2101210 – Утилізація боеприпасів та рідинних компонентів ракетного палива, забезпечення живучості та вибухопожежобезпеки арсеналів, баз і складів ЗС України із найбільшою ефективністю виконана у 2006 році (111,7 %), рівень фінансування становив 92,3 %, що свідчить про пра-

вильність розподілу коштів та вибору раціональних шляхів виконання запланованих заходів. Найнижча ефективність виконання бюджетної програми була у 2008 році (27,8 %), рівень фінансування – 17,5 %. За показником економічності витрачання коштів ця програма має позитивний результат протягом усіх років, що свідчить про правильність визначення пріоритетних напрямів витрат та раціональний розподіл коштів.

бюджетна програма 2101190 – Будівництво (придбання) житла для військовослужбовців ЗС України найвищі показники ефективності виконання бюджетної мала у 2007 році – 87,6 %, рівень фінансування становив 58,2 %. Виконання програми на 87,6 відсотки, при трохи більше ніж 50 відсотковому фінансуванні, обумовлено правильним вибором пріоритетних напрямків фінансування, що підтверджується високою ефективністю витрачання коштів у цьому році. Найменшу ефективність бюджетна програма мала у 2009 році (4,6 %), що було викликано недофінансуванням програми на 87 %, більшість коштів були витрачені на утримання існуючих потенціалів і не вносили приросту в показник ефективності. Внаслідок цього, у 2009 році був і найгірший показник ефективності витрачання бюджетних коштів (-1,826). Низький показник фінансування бюджетної програми за роками свідчить про низьку пріоритетність соціальних програм під час планування та розподілу коштів, а також розрахунку на фінансування цієї програми за рахунок спеціального фонду.

бюджетна програма 2101140 – Реформування та розвиток ЗС України з найбільшою ефективністю виконана у 2006 році (101 %), рівень фінансування – 55,1 %. Така диспропорція між показниками ефективності виконання програми та її фінансуванням викликана прорахунками у визначенні необхідних обсягів фінансування цієї бюджетної програми в перший рік виконання Державної програми розвитку ЗС України на 2006–2011 роки та свідомим завищенням вартості заходів, які мали виконуватися. Всі роки програма не дофінансовувалася на 25–45 % крім 2010 та 2011 років, коли під заходами реформування та розвитку ЗС України розумілися лише заходи тотального скорочення частин та особового складу Збройних Сил. Фінансування програми у 2010 році було в 3 рази більше від потреби, а в 2011 році на 15 %. Виділення коштів, які значно перевищували потребу, обумовило найнижчі показники ефективності витрачання коштів у ці роки.

Порівняльний аналіз узагальнених оцінок ефективності виконання бюджетних програм за період оцінювання показує, що найвищу ефективність виконання та фінансування мали бюджетні програми: Підготовка військових фахівців у вищих навчальних закладах 1–4 рівнів акредитації, підвищення кваліфікації та перепідготовка військових фахівців та державних службовців, початкова військова підготовка молоді – 95–100 %; Забезпечення діяльності

Збройних Сил України та підготовка військ – 95 – 98 %; Керівництво та військове управління Збройними Силами України – 95 – 98 %.

Перелічені програми є захищеними в плані фінансування, тому їм віддавався пріоритет під час розподілу коштів. Найнижчу ефективність виконання та фінансування мали такі бюджетні програми: Розвиток озброєння та військової техніки ЗС України – майже 50 %; Будівництво (придбання) житла для військовослужбовців ЗС України – менше 50 %; Утилізація боєприпасів та рідинних компонентів ракетного палива, забезпечення живучості та вибухопожежобезпеки арсеналів, баз і складів Збройних Сил України – 50–65 %; Реформування та розвиток ЗС України – 60–70%.

Найбільш важливі програми протягом періоду оцінювання мали найнижчі показники пріоритетності під час розподілу коштів, а головні сподівання щодо їх наповнення поклалися на спеціальний фонд, який наповнювався в 2–3 рази менше від запланованих показників.

За показниками ефективності витрачання бюджетних коштів та розподілу їх за пріоритетними напрямками:

найвищі показники мають програми: Медичне лікування, реабілітація та санаторне забезпечення особового складу ЗС України, ветеранів військової служби та членів їх сімей, ветеранів війни; Розвиток озброєння та військової техніки Збройних Сил України;

найнижчі показники мають: Реформування та розвиток ЗС України; Забезпечення діяльності ЗС України та підготовка військ; Будівництво (придбання) житла для військовослужбовців ЗС України.

Висновки та перспективи подальших досліджень

Аналіз ефективності виконання основних бюджетних програм МО України в період 2006–2014 років дозволяє зробити такі висновки.

За станом виконання бюджетних програм найгіршими роками є:

2006 рік (через завищеність планових показників, неврахування ймовірності недофінансування виконання програми, а також помилки щодо визначення пріоритетності розподілу обмежених бюджетних коштів);

2009 та 2010 роки (низькі оцінки за ці роки обумовлені світовою економічною кризою, що зумовило значне недофінансування планів, та пошук шляхів (які врешті-решт виявилися помилковими) поповнення бюджету за рахунок скорочення ЗС України, продажу “надлишкового майна”, військових містечок тощо, тобто розрахунок був зроблений на наповнення спеціального фонду);

найкращими роками є:

2008 та 2013 роки – це роки стабільності та найвищих показників задоволення фінансування потреб ЗС України.

За показниками ефективності використання коштів найкращими є 2009 та 2011 рік, завдяки вибору вірних пріоритетів та раціональному розподілу обмежених бюджетних коштів.

Загальна оцінка ефективності виконання бюджетних програм за увесь період показує, що за:

показником ефективності виконання бюджетних програм – програми недовиконувалися на 25,2%;

за показником ефективності витрачання бюджетних коштів – незначний негативний результат, що свідчить про те, що мали місце помилки під час формування та коригування планів. Але це перекривається впливами інфляційних процесів та необгрунтованого значного скорочення ЗС України протягом 2010-2013 років;

за показником ефективності розподілу коштів можна визначити слабку позитивну динаміку, яка характеризує вибір вірних напрямків фінансування в роки значного недофінансування, але й наявність помилок розподілу коштів за роками та окремими програмами.

Головними причинами та прорахунками недовиконання бюджетних програм та неефективного витрачання бюджетних коштів, які необхідно врахувати на майбутнє, є:

недофінансування затверджених паспортами бюджетних програм видатків;

помилки під час планування та витрачання бюджетних коштів, а також під час коригування протягом звітного року результатів та обсягів фінансування в програмах;

вплив світової економічної кризи 2008–2009 років та інфляційних процесів на стан забезпечення планових результатів.

відсутність головного документу середньострокового оборонного планування (Державної програми розвитку ЗС України) протягом 2012-2013 років;

помилки у виборі пріоритетних напрямків фінансування через невизначеність подальших планів розвитку Збройних Сил;

дублювання заходів деяких бюджетних програм (у період 2006–2011 рр.), що призводило до неефективного витрачання коштів.

Список літератури

1. Пріоритети розвитку Збройних Сил України з урахуванням участі у гібридній війні / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents>.
2. Україна 2014-2015: Долаючи виклики (аналітичні оцінки) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua/upload/Pidsumky_2014_2015_A4_fnl.pdf.
3. Російська збройна агресія проти України (2014-2015) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/>.
4. Крикун, Т.І. Державні видатки: фінансовий контроль та аудит / Т.І. Крикун // Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. – 2011. – № 2 (943). – С. 119–126.
5. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм: наказ Міністра фінансів України від 17 травня 2011 року №608 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.
6. Завдання поставлені начальником Генерального штабу – Головнокомандувачем Збройних Сил України на службовій нараді 09 січня 2015 року / Адміністративне управління №86/ГШ/ від 12.01.2015. – 13 с.
7. Семененко, О.М. Щодо оцінювання результатів виконання заходів програм розвитку збройних сил України за плановий період [Текст] / В.П. Дідіченко, А.Ф. Савостьянов, О.М. Семененко, М.О. Слюсаренко // Зб. наук. пр. ЦНДІ ЗС України. – К., 2010. – № 4 (54). – С. 33–45.
8. Семененко, О.М. Методика воєнно-економічного оцінювання результатів виконання заходів програм розвитку Збройних Сил України за плановий рік [Текст] / О.М. Семененко // Зб. наук. пр. ЦНДІ ЗС України. – К., 2010. – № 3 (53). – С. 78–93.
9. Семененко, О.М. Методичний апарат оцінювання результатів виконання заходів Державних програм реформування та розвитку ЗС України [Текст] / О.М. Семененко // Зб. наук. пр. ЦНДІ ЗС України. – К., 2013. – № 3 (63). – С. 122–132.
10. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mil.gov.ua/content/other/zvit10032015.pdf>.
11. Семененко, О.М. Методичний підхід до оцінювання ефективності виконання бюджетних програм Міністерства оборони України [Текст] / О.М. Семененко, О.Г. Водичиць // Зб. наук. пр. ЦНДІ ЗС України. – К., 2015. – № 1 (69). – С. 89–92.

Надійшла до редколегії 10.12.2015

Рецензент: канд. техн. наук, проф. Ю.І. Миргород, Харківський університет Повітряних Сил ім. І. Кожедуба, Харків.

ПРО ОЦЕНКУ ЭФФЕКТИВНОСТИ ВЫПОЛНЕНИЯ ОСНОВНЫХ БЮДЖЕТНЫХ ПРОГРАММ МИНИСТЕРСТВА ОБОРОНЫ УКРАИНЫ ЗА ПЕРИОД 2006-2014 ГГ.

О.М. Семененко, А.Г. Водчиц, Р.В. Бойко, В.Л. Иванов

В статье приведены результаты оценки эффективности выполнения бюджетных программ Министерства обороны Украины за период 2006-2014 годов и анализ полученных результатов.

Ключевые слова: бюджетная программа, оптимизация системы.

ESTIMATE THE PERFORMANCE OF MAJOR BUDGET PROGRAMS MINISTRY OF DEFENCE OF UKRAINE FOR THE PERIOD 2006-2014

O.M. Semenenko, O.G. Vodchic, R.V. Boyko, V.L. Ivanov

The results of evaluation of the efficiency of the budget programs of the Ministry of Defense of Ukraine for the period 2006-2014 years and analysis of the results.

Keywords: budget program, system optimization.