

УДК 336.14

Н. М. Корнієнко
 головний економіст-фінансист, Департамент з фінансово-економічних питань,
 бухгалтерського обліку та фінансової звітності,
 Міністерство фінансів України
 kornienko2000@mail.ru



ОЦІНКА І МОНІТОРИНГ ЕФЕКТИВНОСТІ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ

Анотація. У статті розкрито сутність оцінки та моніторингу виконання бюджетних програм як ключових інструментів програмно-цільового методу, що використовується в бюджетному процесі. Визначено переваги застосування системи аналізу ефективності бюджетних видатків у бюджетному процесі, а також основні риси і методи, що використовуються в міжнародній практиці при бюджетуванні, орієнтованому на результат. Обґрунтовано, що моніторинг є важливою складовою оцінки результативності програм. Здійснено аналіз оцінювання бюджетних програм в Україні та виявлено, що діюча система потребує подальшого вдосконалення механізму визначення якісного рівня суспільних послуг і досягнутих результатів. Розкрито основні тенденції та напрями розвитку вітчизняної системи оцінки ефективності бюджетних програм. Запропоновано методологію запровадження моніторингу результативності бюджетних видатків.

Ключові слова: бюджет, бюджетна програма, видатки бюджету, оцінка ефективності.

Н. Н. Корниенко

главный экономист-финансист, Департамент по финансово-экономическим вопросам, бухгалтерскому учету и финансовой отчетности, Министерство финансов Украины

ОЦЕНКА И МОНИТОРИНГ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ ПРОГРАММ

Аннотация. В статье раскрыта сущность оценки и мониторинга исполнения бюджетных программ как ключевых инструментов программно-целевого метода в бюджетном процессе. Определены преимущества применения системы анализа эффективности бюджетных расходов в бюджетном процессе, а также основные черты и методы, которые используются в международной практике при бюджетировании, ориентированном на результат. Обосновано, что мониторинг является важной составляющей оценки результативности программ. Осуществлен анализ оценивания бюджетных программ в Украине и выявлено, что действующая система требует дальнейшего совершенствования механизма определения качественного уровня общественных услуг и достигнутых результатов. Раскрыты основные тенденции и направления развития национальной системы оценки эффективности бюджетных программ. Предложена методология применения мониторинга для отслеживания результативности бюджетных расходов.

Ключевые слова: бюджет, бюджетная программа, расходы бюджета, оценка эффективности.

Nataliya Korniyenko

Chief Financial Economist, Department on Financial-Economic Issues and Accounting, the Ministry of Finance of Ukraine

EVALUATION AND MONITORING OF THE BUDGET PROGRAMS EFFECTIVENESS

Abstract. The article reveals essence of the evaluation and monitoring of budget programs performance as key instruments of program-target method. Benefits of the budget expenditures effectiveness analysis in the budget process system application, as well as its main features and methods used in international practice in result-oriented budgeting. It has been proven that monitoring is an important component of program's performance evaluation. The analysis of budget programs evaluation in Ukraine has been done and discovered that the current system needs further improvement of the mechanism for evaluation measurement of public services quality and achieved result. The main development trends and direction of the national evaluation of budget programs are revealed and the methodology for the implementation of budget expenditures monitoring is proposed.

Key words: budget; budget program; expenditures; monitoring; evaluation.

JEL Classification: H61, H72

Постановка проблеми. Сучасний стан економічного та соціального розвитку України потребує розуміння ролі бюджету в економічній системі держави для поліпшення його прозорості для громадськості, підвищення якості надання державних послуг й ефективності використання бюджетних коштів. Вагомим елементом фінансового механізму суспільного розвитку є забезпечення результативності бюджетних видатків. Якісне управління фінансовими ресурсами – одне з основних завдань сучасного державного управління. Реалізувати це завдання можна за умови постійного моніторингу використання бюджетних коштів та оцінювання досягнутих результатів. Використання аналітичної інформації щодо виконання бюджетних програм у бюджетному процесі дозволяє сконцентрувати обмежений обсяг ресурсів на досягненні поставлених пріоритетних економічних і соціальних цілей державної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій показує, що різні аспекти оцінки та моніторингу виконання бюджетних програм є об'єктом дослідження багатьох зарубіжних учених. Особливої уваги заслуговують праці Ш. Бланкарта (*Ch. Blankart*), Е. Ведунга (*E. Vedung*), Д. Даймонда (*J. Diamond*), Р. Зоді (*R. Zody*), А. Премчанда (*A. Prem-*

chand), Р. Хакета (*J. Hackett*) та ін. Серед вітчизняних науковців, які зробили значний внесок у визначення шляхів підвищення ефективності бюджетних видатків, необхідно відмітити О. Василика, В. Гейця, І. Запатріну, Т. Крикун, Л. Лисяк, І. Лютого, В. Федосова, І. Чугунова, С. Юрія. Водночас, теоретичні й практичні аспекти оцінки та моніторингу реалізації бюджетних програм на державному рівні потребують подальшого дослідження.

Метою статті є виявлення особливостей здійснення оцінки і моніторингу ефективності виконання бюджетних програм, визначення напрямів запровадження системи моніторингу реалізації програм та розвитку вітчизняної системи оцінювання результативності використання бюджетних коштів як складових програмно-цільового методу.

Основні результати дослідження. Запровадження програмно-цільового методу в бюджетний процес України зумовлено необхідністю підвищення ефективності бюджетних видатків, зокрема шляхом їх концентрації на найбільш вагомим для суспільства напрямах [1, с. 18]. Цей метод бюджетування передбачає наявність системи оцінки та моніторингу виконання програм.

Аналіз результативності впровадження бюджетних програм сприяє оптимізації видатків бюджету і підвищен-

ню якості бюджетних послуг, посиленню рівня зацікавленості бюджетних установ в успішному виконанні покладених державою завдань та функцій. Саме завдяки проведеній якісній оцінці можливо виявити причини виникнення проблем реалізації бюджетної програми і визначити шляхи їх вирішення, проаналізувати наслідки недосягнення запланованих результатів та доцільність реалізації програми в наступних бюджетних періодах (у тому числі із залученням оптимального обсягу бюджетних ресурсів) або припинення її існування.

Необхідність розробки і впровадження такої методики в Україні визначається на законодавчому рівні. Згідно із Концепцією застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 № 538-р, на третьому етапі (2005-й і наступні роки) запровадження методу передбачається здійснення оцінки та подальше вдосконалення формування і виконання бюджету на основі цього методу, одним із напрямів якого є оцінка ефективності бюджетних програм [2].

Оцінювання ефективності діяльності бюджетних установ за бюджетними програмами дає змогу отримати такі переваги:

- планування видаткової частини бюджету за програмами здійснюється на основі досягнутих результатів діяльності;
- ефективність функціонування установ та організацій зумовлюється необхідністю проведення оцінки отриманих результатів;
- аналіз досягнення програмою встановлених цілей, виявлення причин невиконання завдань і визначення заходів, яких потрібно вжити для покращення реалізації бюджетної програми;
- результати ефективного процесу оцінки забезпечують раціональний розподіл фінансових ресурсів, удосконалення структури програми, оптимізацію системи управління, досягнення успішних результатів [3].

Отримання обґрунтованої аналітичної інформації на підставі проведеного збору та обробки даних щодо показників виконання завдань та функцій, покладених на бюджетну установу, є невід'ємним елементом ефективного процесу управління програмами. Інформація про результати діяльності може бути використана органами управління на всіх стадіях бюджетного процесу (рис.).

Моніторинг виконання бюджетної програми – це безперервний процес збору та аналізу інформації у ході реалізації програми щодо обсягу використаних бюджетних асигнувань і стану досягнення запланованих показників програми.

Моніторинг дає можливість на систематичній основі відслідковувати процес надання послуг, виконання програми, результати діяльності розпорядника бюджетних коштів.



Рис. Процес застосування результатів оцінки в бюджетному процесі за програмно-цільовим методом

Джерело: Складено автором на основі [3]

Цілями моніторингу є контроль ситуації та вжиття заходів на її основі; збір, вивчення і підготовка інформації для прийняття та аналізу рішень на відповідних напрямках управління; створення надійної основи для вироблення державної політики бюджетного регулювання економічного розвитку [4].

У бюджетному процесі за програмно-цільовим методом моніторинг використовується як інструмент відстеження процесу виконання програми, виявлення відхилень планових показників від поточних показників її виконання. Таким чином, увага концентрується на існуючих і потенційних проблемах упровадження програми та, за необхідності, стимулює розробку заходів задля виправлення ситуації.

Моніторинг виконання бюджетної програми проводиться шляхом зіставлення планового і фактично досягнутого стану реалізації мети та виконання завдань бюджетної програми; рівня відповідності фактичних результативних показників запланованому рівню витрат на досягнення цих показників; результативних показників за певний період із плановими показниками і обґрунтування причин можливого відхилення; отриманих результатів та завдань галузевої політики.

Збір і обробку даних щодо бюджетних показників здійснюють безпосередні виконавці програм, тобто розпорядники бюджетних коштів. Вони надають результати проведених заходів головному розпоряднику коштів для узагальнення даних і прийняття оперативних рішень щодо покращення управління програмою. Отримана інформація є базою для здійснення оцінки ефективності та результативності бюджетної програми.

Отже, оцінка бюджетної програми – періодичний ґрунтовний аналіз процесу реалізації програми за показниками виконання з метою визначення її ефективності й результативності та прийняття управлінських рішень щодо покращення процесу її подальшого впровадження або в разі необхідності припинення чи виправлення.

Оцінка бюджетної програми дозволяє встановити економічну та соціальну ефективність використання бюджетних коштів на впровадження бюджетної програми відповідно до визначених мети і завдань програми. Оцінка здійснюється з урахуванням усіх факторів, що впливають на виконання бюджетної програми.

Залежно від стадії та мети проведення оцінки визначають її види: попередня, проміжна, узагальнююча. Попередня оцінка виконується на етапі планування програми, тобто до початку її реалізації, задля встановлення відповідності програми пріоритетам соціально-економічного розвитку країни, необхідності її впровадження, прогнозування ефективності діяльності установи, отримання інформації для вибору оптимального варіанту виконання завдань. Метою проміжної оцінки, яка здійснюється під час виконання програми, є отримання даних про хід її реалізації, що дозволяє внести зміни у програму для підвищення її ефективності та успішного виконання. На етапі завершення виконання програми проводиться узагальнююча оцінка, що дає змогу порівняти фактичні й заплановані результати, здійснити експертизу ефективності та результативності програми.

Залежно від цільового призначення визначають такі методи оцінки програми: «витрати-вигода», «витрати-ефективність», «результативність», «впливу». Метод «витрати-вигода» передбачає кількісне порівняння витрат за програмою та вигод від її впровадження. Результатам надається умовна грошова оцінка, що дозволяє співвіднести витрати і результати. Ефективною вважається програма, сукупна вигода від реалізації якої є більшою за суму відповідних витрат [5, с. 484].

Метод «витрати-ефективність» оцінює результати в кількісній, а не грошовій формі. Ефективною вважається така програма, результати виконання якої перевищують обсяг використаних бюджетних коштів [6, с. 27].

Експертиза результатів виконаної програми і порівняння фактичних результатів із тими, що були заплановані, здійснюється за методом оцінки «результативності». Ме-

тод «впливу» застосовується для аналізу впливу отриманого ефекту від виконання програми на соціально-економічну ситуацію у країні [3].

Бюджетним кодексом України визначено, що оцінка ефективності бюджетних програм здійснюється учасниками бюджетного процесу шляхом проведення заходів із моніторингу, аналізу і контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів. Бюджетні програми оцінюються на підставі аналізу результативних показників бюджетних програм, а також іншої інформації, що міститься в бюджетних запитах, кошторисах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання кошторисів і про виконання паспортів бюджетних програм [7].

Відповідно до наказу Міністерства фінансів України від 17.05.2011 № 608 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм» передбачено проведення оцінки ефективності бюджетних програм при складанні проекту державного бюджету та виконанні державного бюджету. Періодичність збору інформації, механізм оцінки ефективності бюджетних програм визначається головним розпорядником бюджетних коштів. Додатком до наказу визначено форму, за якою має відбуватися оцінка ефективності бюджетної програми за відповідний рік [8].

Відсутність затвердженої методології моніторингу не дозволяє постійно відслідковувати хід реалізації бюджетної програми, отримувати інформацію про поточну ситуацію для підготовки висновків щодо стану досягнення очікуваних результатів з метою прийняття управлінських рішень. Недостатній рівень розвитку системи моніторингу в Україні обмежує можливості повноцінного застосування оцінки ефективності в бюджетному процесі.

В Україні достатньою мірою не використовується весь комплекс можливих методик оцінювання ефективності бюджетних програм, що застосовуються у світовій практиці. Тому важливим є вдосконалення методології проведення моніторингу виконання бюджетної програми та здійснення на її основі оцінки ефективності на всіх стадіях бюджетного процесу, що дозволить значно покращити управління бюджетними ресурсами.

Для забезпечення запровадження моніторингу пропонуємо методологію, що дозволить відобразити дані про фактичне фінансування бюджетної програми і виконання відповідних показників. Зручність та інформативність такого формату дасть змогу оперативно приймати рішення щодо покращення процесу управління програмою, зокрема шляхом перерозподілу коштів за напрямками використання, кодами економічної класифікації, бюджетними програмами.

Методологія моніторингу складається з певних етапів.

1. Визначення процедури проведення:

- підбір вимірюваних показників-індикаторів, за допомогою яких можна відслідковувати хід реалізації програми;
 - виявлення джерел інформації для проведення моніторингу (офіційна статистична інформація, фінансово-бюджетна звітність, дані бюджетного запиту та паспорту, звіт про виконання паспортів, звітність щодо штатної чисельності й контингентів);
 - встановлення періодичності збору інформації (щотижня, щомісяця, щокварталу тощо);
 - затвердження форм для збору даних, технології обробки й способів аналізу одержуваної інформації;
 - систематизація та узагальнення отриманої інформації;
 - планування процедур подальшого використання отриманої інформації шляхом визначення користувачів даних моніторингу і процедури надання цих даних.
2. Визначення відповідальних осіб, безпосередніх виконавців, а також витрат на проведення моніторингу:
- призначення осіб, відповідальних за одержання необхідної інформації та її спрямування до користувачів;
 - обсяг бюджетних коштів, необхідних для організації здійснення моніторингу.

Система моніторингу має функціонувати на основі таких принципів:

1) оперативність. Дані, що використовуються для моніторингу, повинні містити необхідну інформацію про результати виконання завдань, досягнення поставлених цілей, обсяг ресурсів, витрачених для їх виконання;

2) періодичність. Ефективна система моніторингу передбачає надання необхідної інформації про виконання програм у визначені відповідними органами влади строки й терміни;

3) достовірність. Система моніторингу здатна функціонувати досить ефективно лише в тому разі, якщо в достатньому обсязі розроблена аналітична база і проводиться збір достовірної інформації;

4) дієвість. Аналітична інформація, отримана шляхом моніторингу, повинна використовуватися при плануванні видатків, показників виконання та оцінці результатів виконання бюджету, оскільки здатність своєчасно реагувати на потреби суспільства є запорукою успішного виконання бюджету.

Висновки. Запровадження ефективної системи моніторингу та вдосконалення оцінки виконання бюджетних програм можливо за умови затвердження методології, яка забезпечить визначення конкретних дій, етапів і вимог щодо вимірювання ефективності бюджетних програм учасниками бюджетного процесу, а також здійснення заходів, спрямованих на якісне управління бюджетними видатками. Важливим є застосування учасниками бюджетного процесу результатів оцінки ефективності програм на всіх етапах бюджетного процесу з метою прийняття обґрунтованих рішень про необхідність реалізації бюджетних програм у поточному бюджетному періоді та включення програм у бюджет на наступний період, обраховувати відповідний обсяг бюджетних видатків для виконання або зупинення програми. Завдяки формуванню єдиної системи моніторингу й оцінки ефективності бюджетної програми можна визначити отриманий економікою суспільний ефект у результаті виконання цієї програми.

Література

1. Чугунов І. Я. Теоретичні засади розвитку бюджетних відносин / І. Я. Чугунов // Вісник КНТЕУ. – 2011. – № 4. – С. 13–22.
2. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 № 538-р // Офіційний вісник України. – 2002. – № 38. – Ст. 1793.
3. OECD Development Co-operation Directorate (DAC). Glossary [Electronic resource]. – Accessed mode : <http://www.oecd.org/dac/2754804.pdf>
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. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / Ш. Бланкарт ; пер. з нім. – К. : Либідь, 2000. – 654 с.
6. Diamond J. Measuring Efficiency in Government: Techniques and Experience. – Washington : International Monetary Fund, 1990. – P. 147.
7. Бюджетний кодекс України : Закон Верховної Ради України від 8 липня 2010 № 2456-VI // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 151.
8. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм : наказ Міністерства фінансів України від 17 травня 2011 № 608 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article/main?art_id=293133&cat_id=50097&search_param=%E0%E0%EA%E7+608&searchDocarch=1&searchPublishing=1

Стаття надійшла до редакції 01.05.2013

References

1. Chugunov, I. (2011). The theoretical basis for the development of budget relations. *Herald of the Kyiv National University of Trade and Economics*, 4, 13-22 (in Ukr.).
2. Cabinet of Ministers of Ukraine (2002). The Concept of the program budgeting application in the budget process. *Official Herald of Ukraine*, 38, 1793 (in Ukr.).
3. OECD Development Co-operation Directorate (DAC). *Glossary*. Retrieved from <http://www.oecd.org/dac/2754804.pdf>
4. Krikhun, T. (2011). Public expenditures: financial control and audit. *Herald of V. N. Karazin Kharkiv National University*, 2, 119-126 (in Ukr.).
5. Blankart, S. (2000). *Public finance in democracy: introduction to financial studies* (Trans. from German). Kyiv: Lybid (in Ukr.).
6. Diamond, J. (1990). *Measuring Efficiency in Government: Techniques and Experience*. Washington: International Monetary Fund.
7. The Budget Code of Ukraine (2010). *Government Courier*, 151 (in Ukr.).
8. Ministry of Finance of Ukraine (2011). *Guidelines of budget effectiveness evaluation*. Retrieved from http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article/main?art_id=293133&cat_id=50097&search_param=%E0%E0%EA%E7+608&searchDocarch=1&searchPublishing=1

Received 01.05.2013