

КОНТРОЛЬ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

У статті розглянуті підходи до контролю ефективності та результативності використання бюджетних коштів. Досліджено критерії оцінки ефективності використання бюджетних коштів. Запропоновано комплексний підхід до контролю ефективності використання бюджетних коштів.

Ключові слова: ефективність, результативність, контроль, бюджетні кошти, критерії, оцінка.

Постановка проблеми і ступінь її висвітлення в науковій літературі.

Значною мірою ефективність і результативність контролю за використанням бюджетних коштів зумовлена наявністю/відсутністю нормативно-правової регламентації бюджетно-процесуальних заходів забезпечення ефективності публічних витрат, зокрема законодавчих визначень понять: “мета надання коштів бюджету”, “запланований результат витрачання бюджетних коштів”, “найкращий результат витрачання бюджетних коштів”. Оскільки ці питання досі не унормовані належним чином, дослідники роблять спроби запропонувати своє бачення стосовно цього. Стрімке збільшення масштабів фінансової діяльності держави, юридичних і фізичних осіб та ускладнення зв’язків і відносин у фінансово-економічній сфері зумовлюють зростання ролі державного фінансового контролю в життєдіяльності будь-якої країни.

Проблематикою контролю ефективності використання бюджетних коштів в усіх його проявах займалися такі вітчизняні і зарубіжні вчені, як О.Барановський, І. Баранова, І.Басанцов, В.Бурцев, М. Васильєва, О.Козирін, Є. Мних, В.Родіонова, В.Симоненко, С.Степашин, І.Стефанюк, М.Столяров, І.Чугунов, В.Шевчук, С.Шохін, та ін.

Мета статті полягає в удосконаленні наукових підходів до контролю ефективності використання бюджетних коштів в Україні.

Виклад основного матеріалу. Дослідники пропонують тлумачити “ефективне” як економне (раціональне) використання, тобто таку діяльність бюджетодержувача, за якої необхідна кількість товарів (робіт, послуг) відповідної якості придбається в конкурентному середовищі за мінімальною ціною (тарифом) і на прийнятних умовах (строк поставок, порядок оплати тощо), що дозволить контрольним органам бути легітимними у вжитті заходів примусу до порушників бюджетного законодавства [1].

Реалізація принципу ефективності публічних витрат має два основних аспекти: нормативний і практичний. Нормативний аспект реалізації принципу ефективності публічних витрат полягає в установленні змісту принципу в правових нормах загального і спеціального характеру, а практичний – у втіленні правових приписів, що становлять зміст принципу, в фінансовій діяльності публічно-правових утворень, державних (муніципальних) органів.

Принцип ефективності публічних витрат взаємопов’язаний з принципами бюджетної системи (з принципом єдності бюджетної системи, принципом адресності і цільового характеру бюджетних коштів, принципом збалансованості бюджету, принципом загального (сукупного) покриття видатків бюджетів), але при цьому має самостійний зміст, який становлять обов’язкові правові ознаки публічної фінансової діяльності: результативність, економність, цільовий характер і своєчасність публічних витрат. Принцип ефективності публічних витрат реалізується за допомогою двох організаційно-правових форм: бюджетно-процесуальної і фінансово-контрольної.

Результативність публічних витрат є зовнішнім ефектом фінансової діяльності державних (муніципальних) органів, що полягає в досягненні передбаченої мети надання бюджетних коштів, що має як фінансове, так і нефінансове (соціально-економічне) вираження. Економність публічних витрат характеризує ступінь зниження витрат при здійсненні державними (муніципальними) органами дій, спрямованих на досягнення мети надання бюджетних коштів в повному обсязі. Цільове витрачання публічних коштів являє собою точне дотримання державними (муніципальними) органами, одержувачами бюджетних коштів їх призначення згідно з установленними обґрунтованими видами і напрямками витрачання. Своєчасність публічних витрат характеризує ступінь дотримання державними (муніципальними) органами встановлених строків витрачання коштів, в тому числі строків реалізації довгострокових цільових програм, за умови досягнення цілей надання коштів в повному обсязі.

При цьому витрачання публічних коштів може бути визнане ефективним лише в тому разі, якщо дотримані всі правові ознаки ефективності публічних витрат в їх сукупності. Кожна з цих ознак окремо є необхідною для існування всіх інших, а разом вони становлять нову якість публічних витрат – ефективність. Ефективність публічних витрат як поняття фінансового права є якісним рівнем публічної фінансової діяльності, що характеризується одночасно результативним, цільовим, економним і своєчасним витрачанням публічних коштів [2].

Фінансово-контрольна форма забезпечення ефективності публічних витрат включає заходи, спрямовані на реалізацію принципу ефективності публічних витрат, що застосовуються в процесі здійснення публічного фінансового контролю. До спеціальних організаційно-правових заходів, що реалізуються в рамках фінансово-контрольної форми забезпечення ефективності публічних витрат, належать: обов'язкове здійснення фінансового контролю головними розпорядниками бюджетних коштів за підвідомчими розпорядниками (одержувачами) бюджетних коштів в частині забезпечення ефективного використання бюджетних коштів; право органів виконавчої влади (органів місцевої адміністрації) створювати підрозділи внутрішнього фінансового аудиту (внутрішнього контролю), що здійснюють підготовку і організацію здійснення заходів, спрямованих на підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів; визначення незалежними контрольно-рахунковими органами ефективності витрачання державних коштів; здійснення головними розпорядниками коштів державного бюджету моніторингу якості фінансового менеджменту; проведення перевірки інвестиційних проектів, фінансування яких планується здійснювати повністю чи частково за рахунок коштів державного бюджету, в цілях оцінки ефективності використання спрямованих на капітальні вкладення коштів державного бюджету; проведення перевірки реалізації довгострокових цільових програм; проведення перевірки використання коштів державного бюджету, спрямованих на капітальні вкладення, в тому числі обов'язкове проведення попередньої перевірки інвестиційних проектів, фінансованих за рахунок бюджетних коштів, на предмет ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на капітальні вкладення; надання доповідей і звітів про фінансово-господарську діяльність державних унітарних підприємств; відкритих акціонерних товариств, акції яких знаходяться в державній власності [2].

Критерій “ефективність” процесу використання бюджетних коштів визначається рівнем дотримання параметрів “раціональність”, “економічність”, “економність” і

“результативність” (“продуктивність” і “відповідна якість продукту”), між якими в свою чергу прослідковується причинно-наслідковий зв’язок [3].

Дослідниками пропонуються кілька методологічних підходів до обґрунтування критеріїв оцінки ефективності використання бюджетних коштів і державного майна на основі показників фінансової ефективності використання майна і показників використання бюджетних коштів [4].

Фінансовий ефект розглядається як економія фінансових ресурсів при реалізації заходів, пов’язаних з їх використанням, на одиницю корисного результату, ефекту (f), який визначається за формулою:

$$f = \frac{P}{\Phi},$$

де P – результат (ефект), Φ – використані фінансові ресурси.

Приріст фінансової віддачі дорівнює:

$$\frac{P_2}{\Phi_2} - \frac{P_1}{\Phi_1} = \frac{\Delta P}{\Delta \Phi},$$

де P_2 і P_1 – результат в плановому і звітному періоді, Φ_2 і Φ_1 – використані ресурси в плановому і звітному періоді.

$$\Delta f = \frac{\Delta P}{\Delta \Phi}$$

Звідси: $\Delta P = \Delta f \times \Delta \Phi$, тобто збільшення результату (ефекту) визначається як добуток приросту фінансових ресурсів на зміну фінансової віддачі.

Інакше кажучи,
$$\Delta f = f_2 - f_1,$$

де f_2 і f_1 – відповідно фінансова віддача в плановому і звітному періоді.

При цьому як критерій ефективності використання державних фінансових ресурсів, що вкладені в майно і знаходяться в управлінні різних власників, пропонується використовувати співвідношення сумарної фактичної і потенційної ефективності за період (O), що аналізується:

$$O\langle K_e = \frac{\sum_1^n E\phi_i}{\sum_1^n En_i} \leq 1,$$

де K_e – критерій ефективності використання майна, створеного за рахунок державних коштів; $E\phi_i$ – фактична ефективність використання майна; En_i – потенційно можлива ефективність використання; n – кількість урахованих об'єктів.

При цьому величини чисельника і знаменника можуть визначатись залежно від мети аналізу у вигляді абсолютних чи відносних величин, а саме:

$$E\phi_i = P\phi_i - V\phi_i, \text{ грн.}$$

$$En_i = Pn_i - Vn_i, \text{ грн.}$$

де $P\phi_i$ і Pn_i – відповідно фактичний і потенційний результат функціонування контрольованого об'єкта, грн.; $V\phi_i$ і Vn_i – відповідно фактичні і потенційні витрати по контрольованому об'єкту, грн.

Абсолютні величини визначаються, коли відомі чи коли слід уточнити дані про фактично завдані збитки внаслідок неефективного використання майна.

Величина критерію ефективності визначається в тих випадках, коли отримувані результати ефективності, як фактичні, так і потенційні (чи планові) слід порівнювати в аналітичних цілях з показниками нормативної ефективності (En):

$$E\phi_i = \frac{P\phi_i}{3\phi_i}; En_i = \frac{Pn_i}{3n_i},$$

де $E\phi_i$, En_i – відповідно фактичний і потенційний показники ефективності використання об'єктів.

Аналіз величини критерію ефективності використання фінансових ресурсів (державного майна) становить особливий інтерес за наявності моніторингу ефективності об'єктів державної власності, що дозволяє дослідити динаміку значень критерію за кілька років.

Зазначені критерії покликані характеризувати ефективність використання матеріалізованих фінансових ресурсів у вигляді майна. В цьому їх певна однобічність. Для цілей аналізу і оцінки ефективності використання фінансових ресурсів загалом пропонується критерій, отриманий на основі коефіцієнтів фінансової віддачі. Його

величина являє собою співвідношення коефіцієнтів фактичної і потенційної фінансової віддачі за період часу, що розглядається:

$$K\phi = \frac{F\phi}{Fn},$$

де $K\phi$ – критерій ефективності використання фінансових ресурсів (наприклад, бюджетних коштів регіону, за певний період часу); $F\phi$ – фактична фінансова віддача; Fn – потенційна фінансова віддача.

З наведеного виразу випливає, що:

$$O(K\phi) = \frac{\sum_1^m F\phi}{\sum_1^m Fn} \leq 1,$$

де m – кількість урахованих об'єктів.

Пропонується передбачити в аудиті ефективності особливості методологічного підходу в разі оцінки економічної ефективності реалізації інвестиційних проектів і врахування показників чистої дисконтованої вартості, коефіцієнтів дисконтування, визначення ступеня “чутливості” проектів до можливих змін витрат в процесі експлуатації проекту.

Характер зв'язку між показниками ефективності використання фінансових ресурсів (показник фінансової віддачі) і показником ефективності діяльності контрольних фінансових органів (гривня на гривню витрат) досліджується за допомогою кореляційного аналізу.

Правомірність розгляду кількісного зв'язку між цими показниками обґрунтовується тим, що ступінь погрішності, що виникає внаслідок того, що фінансовий контроль здійснюється вибіркоким методом (внаслідок неможливості, а можливо і непотрібності масового контролю) цілком допустима, що підтверджується за допомогою методів математичної статистики і теорії ймовірності.

Пошук функціональної залежності показника економічної ефективності використання державних фінансових ресурсів від результативності діяльності контрольних органів показав, що така залежність описується рівнянням:

$$y = a_0 + a_1x,$$

де y – економічна ефективність використання державних фінансових ресурсів; x – результативність роботи контрольного фінансового органу.

Практичне значення цього рівняння в тому, що воно дозволяє оцінити ефективність (результативність) роботи контрольних фінансових органів з точки зору того, як вони впливають на динаміку показників ефективності використання державних фінансових ресурсів. При цьому високе значення коефіцієнта кореляції (0,95) свідчить про те, що робота контрольних органів дійсно впливає на ефективність використання фінансових ресурсів і тому, нібито можна зробити висновок, що в наявності прямо пропорційна залежність (закономірність) збільшення показників ефективності використання фінансових ресурсів від показників результативності роботи контрольних фінансових органів.

Безумовно, належний контроль за ефективністю витрачання державних коштів можливий за наявності обґрунтованої системи індикаторів і контрольних показників. Однак, в моделі бюджетування, орієнтованого на результат (БОР), що реалізується в теперішній час, саме розробка індикаторів і контрольних показників, за якими повинна оцінюватись ефективність організації суспільних фінансів і використання бюджетних коштів, залишається проблемним питанням [5].

Для виявлення ефективності і результативності бюджетних витрат і доходів при проведенні аудиту ефективності на регіональному рівні пропонується розрахунок кількох груп фінансово-економічних індикаторів [6]:

1. Індикатори оцінки якості бюджетного планування і управління витратами.

1.1. Загальне (підсумкове) відхилення касового виконання бюджету за видатками за період від планових значень.

1.2. Розрахунок відхилень фактичного виконання обласного бюджету за витратами від планового по розділах функціональної класифікації у відсотках за період.

2. Підсумкові коефіцієнти фінансової залежності.

2.1. Коефіцієнт фінансової забезпеченості (відношення доходів бюджету до його видатків).

2.2. Коефіцієнт фінансової залежності.

Висновки. Ефективність використання бюджетних коштів слід, на наш погляд, розглядати в кількох аспектах. По-перше, з точки зору ефективності бюджетної політики. Ефективність і результативність бюджетної політики оцінюється на практиці з позиції ефективного розподілу ресурсів з урахуванням власне економічної ефективності; політичних пріоритетів уряду; ефективної діяльності органів державної

влади з досягнення намічених результатів і використання механізмів, що забезпечують відповідальність за результати діяльності. По-друге, з точки зору ефективності рішень і заходів з подальшого вдосконалення формування й використання бюджетних коштів, спрямованих на підвищення якості послуг, що надаються населенню органами державної влади і місцевого самоврядування. По-третє, з точки зору ефективності фінансового менеджменту в бюджетній сфері. По-четверте, з точки зору ефективності використання бюджетних коштів як таких.

Список використаних джерел:

1. Васильева М.В. Государственный финансовый контроль в управлении регионом[Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.smartcat.ru/RegionEconomic/Portfolio.shtml>
2. Барыкин Е.А. Организационно-правовые основы реализации принципа эффективности публичных расходов в Российской Федерации: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 – / Е.А. Барыкин. – М., 2011. – 29 с.
3. Федченко Т.В. Система державного аудиту ефективності виконання бюджетних програм: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец.: 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит / Т.В.Федченко.– Донецьк, 2011. – 20 с.
4. Шутенко В.В. Совершенствование методов государственного финансового контроля (на примере субъекта Российской Федерации): автореф. дис. на соискание учен. степени канд. экон. наук: спец. 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит / В.В. Шутенко. – М., 2007. – 24 с.
5. Баранова И.В. Методологические основы оценки эффективности общественных финансов: автореф. дис. на соискание учен. степени д-ра экон. наук: спец. 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит / И.В. Баранова. – Томск, 2009. – 48 с.
6. Павлова А.М. Эффективность государственного финансового контроля в условиях реформирования бюджетных отношений: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. экон. наук: спец. 08.00.10 – финансы, денежное обращение и кредит /А.М.Павлова. – Волгоград, 2006.

ШЕВЧУК О.А. КОНТРОЛЬ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

В статье рассмотрены подходы к контролю эффективности и результативности использования бюджетных средств. Исследованы критерии оценки эффективности использования бюджетных средств. Предложен комплексный подход к контролю эффективности использования бюджетных средств.

Ключевые слова: эффективность, результативность, контроль, бюджетные средства, критерии, оценка.

SHEVCHUK O.A. CONTROL EFFICIENCY OF USING BUDGETARY FUNDS

The article describes approaches to controlling the efficiency and effectiveness of the use of budget funds. Study criteria for evaluating the effectiveness of the use of budget funds. Suggests a comprehensive approach to control the effectiveness of the use of budget funds.

Keywords: efficiency, effectiveness, control, budget funds, criteria, valuation.