

DOI: <https://doi.org/10.32836/2521-666X/2018-3-61-15>
УДК 336.1

Сидорчук А.А.

кандидат економічних наук,
доцент кафедри фінансів імені С.І. Юрія,
Тернопільський національний економічний
університет

ПОНЯТТЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

У статті розглянуто проблематику визначення поняття «ефективність використання коштів місцевих бюджетів». Встановлено, що поняття ефективності використання коштів місцевих бюджетів пов'язане з використанням програмно-цільового методу планування та виконання місцевих бюджетів. Визначено, що використання програмно-цільового методу планування та виконання місцевих бюджетів передбачає існування механізму для визначення оптимальної кількості ресурсів для надання суспільних благ місцевими органами влади. Проте проблематичність такого підходу полягає в тому, що обсяг затрачених ресурсів місцевими органами влади ніяким чином не порівнюється з обсягом наданих ними суспільних благ.

Ключові слова: ефективність, місцеві бюджети, бюджетна програма, програмно-цільовий метод, суспільне благо.

В статье рассмотрена проблематика определения понятия «эффективность использования средств местных бюджетов». Установлено, что понятие эффективности использования средств местных бюджетов связано с использованием программно-целевого метода планирования и выполнения местных бюджетов. Определено, что использование программно-целевого метода планирования и выполнения местных бюджетов предполагает существование механизма для определения оптимального количества ресурсов для предоставления общественных благ местными органами власти. Однако проблематичность такого подхода заключается в том, что объем затраченных ресурсов местными органами власти никоим образом не сравнивается с объемом предоставленных ими общественных благ.

Ключевые слова: эффективность, местные бюджеты, бюджетная программа, программно-целевой метод, общественное благо

Sidorchuk Anatoliy. IDEAS OF EFFICIENCY FOR USING LOCAL BUDGETS' FUNDS

In the article the definition to “efficiency of using funds by local budgets” is considered. The Concept for the reform of local self-government and territorial organization of power in Ukraine is adopted in 2014. The Concept, among the expected results of its implementation, involves the introduction of standards (or norms) on the quality of public goods provided to the population by local and regional agencies and determining criteria for estimating “efficiency” of such goods. The creation of such conditions should be carried out in compliance with the 20 principles proposed by the law, among which, we emphasize the principle of increasing the transparency and efficiency of using budget funds. Only the introduction of the program-target method for all local budgets, the Concept identifies as a way to increase the efficiency of using budget funds. At the same time, the notion of the efficiency of using budget funds is an idea that needs to be studied more deeply. The concept of “effectiveness” of using local budget funds is connected with the use of the program-target method for their planning and implementation is determined. Using the program-target method of planning and implementation for local budgets provides for the existence of a mechanism for determining the optimal amount of resources for the provision of public goods by local agencies. However, the problematic nature of such an approach is that the amount of resources spent by local agencies does not in any way be compared with the volume of public goods provided by them. The method of study allows proposing quantitative measurement of the ratio of the volume of provided public goods by local agencies to incurred resources by them. It will deepen existing approaches to understanding the concept of “effectiveness” of using local budget funds.

Key words: efficiency, local budgets, budget program, program-target method, public goods.

Постановка проблеми. Процес децентралізації в Україні розпочався з прийняття у 2014 р. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади (далі – Концепція) [1]. Однією з проблем, вирішенню яких покликана сприяти реалізація Концепції, є створення матеріальних, фінансових, організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування наданих повноважень. Одним з очікуваних результатів реалізації Концепції є запровадження стандартів (нормативів) якості публічних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівнів, а також визначення критеріїв оцінювання якості (ефективності) таких послуг [1]. Запровадження програмно-цільового методу для всіх місцевих бюджетів Концепція визначає як шлях підвищення ефективності використання бюджетних коштів. Водночас саме поняття ефективності використання бюджетних коштів є поняттям, яке потребує глибшого вивчення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню ефективності використання бюджетних коштів присвячені праці таких вітчизняних вчених, як В. Горин, В. Дем'янишин, О. Кириленко, Б. Малиняк, Г. Маркович.

Мета статті полягає в розгляді поняття ефективності використання коштів місцевими бюджетами.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи сутність поняття ефективності використання бюджетних коштів, вітчизняні вчені мають близькі думки. Саме поняття широко описане в чинному законодавстві. Етимологічно ефективність походить від англійського слова “efficiency”, яке одним зі своїх значень має такий стан або здатність виконувати щось з найменшими витратами часу або зусиль [2]. В контексті нашого дослідження під ефективністю будемо розуміти показник (кілька показників), що вимірюватиме отриманий ефект (результат) від дії органів місцевого самоврядування до витрат (матеріальних, фінансових та організаційних), понесених для його отримання.

Дотримуючись такого підходу та погоджуючись із думкою шведських економістів К. Вікселя та Е. Ліндаля, вітчизняні вчені Б. Малиняк та В. Горин запропонували формулу для визначення ефективності видатків бюджету [3, с. 29]:

$$\frac{\text{БЛАГА}}{\text{ВИТРАТИ (Податки)}} = \text{ЕФЕКТИВНІСТЬ}. \quad (1)$$

Як видно з формули (1), зазначені вчені понесені витрати для надання суспільних благ уособлюють з величю використаних для таких цілей податків. Цей підхід дає змогу не класифікувати понесені витрати органів місцевого самоврядування на матеріальні, фінансові чи організаційні, адже він передбачає, що джерелом їхнього утворення в будь-якому разі є обов'язкові платежі на користь держави у формі податків чи зборів.

Г. Маркович, виходячи з положень ст. 20 Бюджетного кодексу України, зазначає, що «за наявності у своєму розпорядженні значних фінансових ресурсів перед місцевими органами влади постає важливе завдання – максимально ефективно їх використання за умови забезпечення при цьому прямого взаємозв'язку між розподілом коштів і фактичними результатами їх використання відповідно до визначених пріоритетів розвитку громади» [4]. Таким чином, автор поняття «ефективність використання бюджетних коштів» розглядає насамперед в контексті їхньої відповідності пріоритетам розвитку місцевої громади. Це завдання, на її думку, досягається шляхом застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі.

Аналогічний висновок про те, що «визначення пріоритетів при розподілі бюджетних ресурсів, виявлення джерел фінансування витрат та контроль за цільовим та ефективним використанням коштів можливі при застосуванні програмно-цільового методу формування бюджету, застосування якого <...> підвищило його ефективність, оскільки процес формування бюджету починається із зосередження уваги на результатах, яких необхідно досягти в державному секторі, та на ресурсах, потрібних для досягнення

цих результатів» [5, с. 161], формулюють автори підручника «Бюджетний менеджмент». Тобто, на думку зазначених авторів, інструменти програмно-цільового методу, який використовується в Україні, забезпечують ефективність використання бюджетних коштів. Саме ж поняття ефективності отождожене з результатами, яких потрібно досягти, та ресурсами, які для цього повинні бути затрачені.

Таким чином, саме поняття ефективності у адептів програмно-цільового методу передбачає не порівняння затрачених ресурсів органів місцевого самоврядування для надання ними суспільних благ, а існування механізму для визначення оптимальної кількості ресурсів для надання таких благ (досягнення поставлених завдань).

Сформовані концепції свідчать про відсутність єдиного підходу до оцінювання ефективності використання фінансових ресурсів територіальних громад. Проблематичність визначення такої ефективності полягає у виробленні єдиного підходу як до оцінювання наданих територіальними громадами суспільних благ, так і до оцінювання понесених для їхнього надання органами місцевої влади ресурсів.

Розробники та дослідники програмно-цільового методу у плануванні та виконанні місцевих бюджетів запропонували оцінювати ефективність використання коштів місцевих бюджетів через призму результативних показників [6; 7]. Процес розрахунку цих показників виступає як одна зі складових використання програмно-цільового методу в бюджетному процесі на місцевому рівні. Крім того, ст. 20 Бюджетного кодексу України передбачила підхід, за якого «такі показники мають підтверджуватися офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю, даними бухгалтерського, статистичного та внутрішньогосподарського (управлінського) обліку» (далі – Концепція нормативна, 2010 р.). Отже, оцінювання ефективності використання бюджетних коштів через призму результативних показників здійснюється бухгалтерськими служ-

бами відповідних територіальних органів Міністерства фінансів України.

Більшість українських вчених дотримуються нормативної Концепції, поглиблюючи та розширюючи межі її використання в бюджетній системі країни.

Виходять за межі нормативної концепції Б. Малиняк та В. Горин, які запропонували оцінювати видатки місцевих бюджетів щодо оцінювання їхньої законності (перший напрям) та ефективності (другий напрям). Для оцінювання ефективності видатків місцевих бюджетів визначено підхід, за якого «логіка визначення ефективності видатків бюджету передбачає оцінювання користі від послуг самими споживачами, тобто громадянами <...>, громадськість є важливим суб'єктом контролю за ефективністю бюджетних видатків». На думку зазначених авторів, ефективність видатків бюджету оцінюється їхньою відповідністю чотирьом критеріям:

- дотримання демократичних процедур планування та виконання місцевого бюджету;
- оцінювання відповідності бюджетних видатків суспільним пріоритетам;
- аналіз виконання бюджетних програм та досягнення запланованих цілей;
- дослідження вартості послуг [3, с. 29–30].

За цього підходу суб'єктом, який не лише повинен, але й зобов'язаний оцінювати ефективність використання ресурсів бюджету, є населення територіальної громади (далі – Концепція, Б. Малиняк, В. Горин, 2017 р.).

У табл. 1 згруповано особливості представлених концепцій оцінювання ефективності використання фінансових ресурсів територіальних громад.

Табл. 1 показує, що нормативна Концепція та Концепція Малиняка-Горина відрізняються різними поглядами на поняття ефективності, оскільки розглядають інтереси різних сторін у бюджетних відносинах – держави та громадськість відповідно. Крім того, Концепція Малиняка-Горина розширює погляд на ефективність використання бюджетних коштів через призму дотримання демократичних процедур у бюджетному процесі.

Концепції оцінювання ефективності використання бюджетних коштів

Види концепцій	Особливість	
Концепція нормативна	Використання системи результативних показників, які згруповані у 4 групи.	Розглядає інтереси держави.
Концепція Малиняка-Горина	Використання критеріїв, які згруповані у 4 групи.	Розглядає інтереси громадськості, визначає важливість демократичних процедур у бюджетному процесі.

Тобто Концепція нормативна відрізняється від підходу, за якого оцінювання ефективності використання бюджетних коштів здійснює громадськість (Концепція, Малиняк, Горин, 2017 р.) тим, що таке оцінювання можуть проводити самостійно органи державної влади без його обговорення з місцевими громадами. Саме оцінювання запропоновано здійснювати лише за даними бухгалтерського обліку та звітності діяльності органів місцевої влади.

Вітчизняна практика оцінювання ефективності використання фінансових ресурсів територіальних громад ґрунтується на нормативній Концепції (2010 р.) та реалізації програмно-цільового методу в бюджетному процесі. Реалізація цього методу описана у ст. 20 Бюджетного кодексу України (рис. 1).

Як видно з рис. 1, оцінка ефективності використання коштів місцевих бюджетів є однією зі складових реалізації програмно-

цільового методу в їхньому плануванні та виконанні місцевими органами влади.

За цього підходу місцевий бюджет складається із сукупності бюджетних програм, щодо кожної з яких представницькі органи влади визначають мету програми, її завдання та відповідальних виконавців. Результативні показники характеризують хід реалізації прийнятих місцевою громадою бюджетних програм, ступінь виконання поставлених завдань та досягнення визначеної мети, зрештою, оцінюють результат виконання кожної бюджетної програми (рис. 2).

Перелік затверджених бюджетних програм та їх відповідальних виконавців наводиться в додатку 3 до рішень, прийнятих місцевими органами влади про бюджети на відповідний рік.

Для оцінювання видатків місцевих бюджетів (затверджених бюджетних програм) Міністерство фінансів України розро-

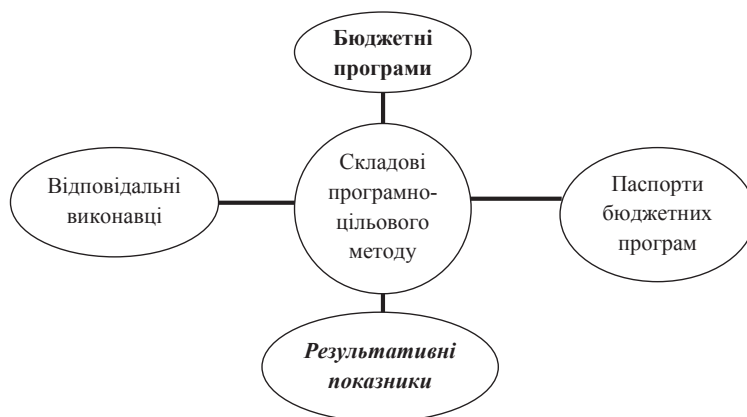


Рис. 1. Складові програмно-цільового методу в бюджетному процесі

Джерело: складено автором на основі джерела [6]

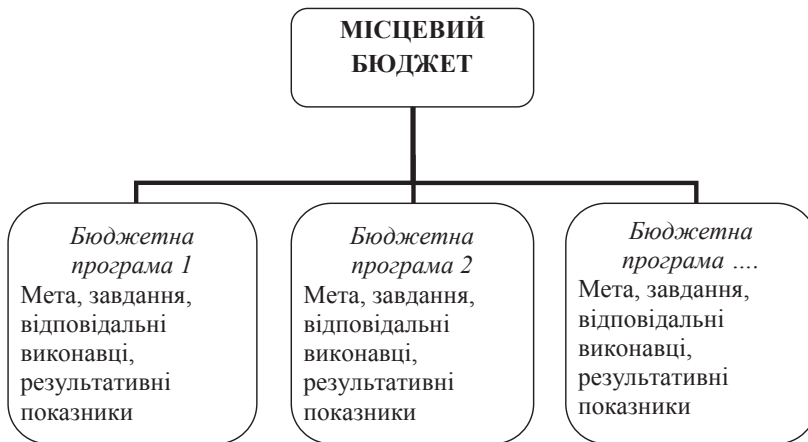


Рис. 2. Склад видаткової частини місцевих бюджетів



Рис. 3. Оцінка ефективності бюджетної програми

било відповідну методику та виділило чотири групи результативних показників:

1) показники затрат (визначають обсяги та склад фінансових ресурсів бюджетних програм, що забезпечують їхнє виконання та характеризують структуру витрат);

2) показники продукту (наприклад, обсяг виробленої продукції, наданих послуг чи робіт для виконання бюджетної програми; показники використовуються для оцінювання досягнення поставленої мети програми);

3) показники ефективності (можуть визначатись як витрати ресурсів на одиницю показника продукту (економність), відношення максимальної кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до визначеного обсягу фінансових ресурсів (продуктивність) або досягнення визначеного результату (результативність) залежно від завдань, виконання яких забезпечує реалізацію бюджетної програми);

4) показники якості (характеризують досягнуті результати якості створеного суспільного блага та задовольняють споживача за рахунок коштів окремої бюджетної програми) [4; 5, с. 164; 7].

Згідно з Наказом Міністерства фінансів України від 17 травня 2011 р. № 608 оці-

нювання ефективності бюджетних програм здійснюється шляхом аналізу окремих складових її реалізації (рис. 3).

Як видно з рис. 3, оцінка ефективності бюджетної програми умовно поділена на аналіз її відповідності плану діяльності головного розпорядника коштів, пріоритетам соціально-економічного розвитку країни та регіону, а також чинному законодавству та аналіз планових та фактичних показників самої програми.

Висновки. Поняття ефективності під час використання програмно-цільового методу планування та виконання місцевих бюджетів передбачає існування механізму для визначення оптимальної кількості ресурсів для надання суспільних благ місцевими органами влади. Проте цей підхід обсяг не порівнює обсяг затрачених ресурсів місцевою громадою з обсягом наданих нею суспільних благ. Кількісне вимірювання співвідношення обсягу наданих благ та обсягу витрачених ресурсів поглибить наявні підходи до розуміння поняття «ефективність використання коштів місцевих бюджетів» та відкриє перспективи подальших досліджень у цій сфері фінансової науки.

Список використаних джерел:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
2. Словник. URL: <https://www.dictionary.com/browse/efficiency>.
3. Малиняк Б., Горин В., Письменний В. #аналізуємобюджет : доступно про головне: посібник. Тернопіль: ZAZAPRINT, 2017. 76 с.
4. Маркович Г. Все про програмно-цільовий метод у бюджетному процесі: важливо для об'єднаних громад. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/3906>.
5. Дем'янишин В. та ін. Бюджетний менеджмент: підручник. Тернопіль: Крок, 2015. 522 с.
6. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
7. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм: Наказ Міністерства фінансів України від 17 травня 2011 р. № 608. URL: <https://www.ibser.org.ua/legislation/zakonodavstvo-z-pmc/ocinka-byudzhethnyh-program>.