

## **БЮДЖЕТНА ПРОГРАМА ЯК ОСНОВА ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО ПЛАНУВАННЯ**

В статті розглянуто окремі аспекти оцінки ефективності та результативності формування і виконання бюджетних програм, зроблено висновок, що на сьогодні в Україні відсутні обґрунтовані методи оцінки ефективності та результативності формування та реалізації бюджетних програм, а також підходи до такої оцінки. Тому виникає загроза у ефективному становленні та розвитку програмно-цільового методу. Бюджетні програми покликані вирішувати першочергові поточні і стратегічні завдання на рівні територіальних утворень, сприяти досягненню якісних параметрів і критеріїв надання бюджетних послуг, встановлених в бюджетних програмах.

У дослідженні виокремлено позитивні результати від використання показників оцінки соціальної та економічної ефективності. Встановлення системи оцінки показників економічної та соціальної ефективності реалізації бюджетних програм сприяє оптимізації використання фінансових ресурсів, підвищує рівень і якість роботи виконавців цих програм, знижує неефективний розподіл бюджетних коштів як на державному, так і на місцевому рівнях.

Також представлено міжнародний досвід методів оцінки ефективності бюджетних програм. Розглянуто методи оцінки ефективності бюджетних програм які використовуються в США, Канаді, та країнах ЄС.

У процесі дослідження встановлено, що індикативні показники оцінки ефективності бюджетних програм не приділяється достатньої уваги. Саме тому, в роботі виділено індикативні показники ефективності бюджетних програм, які повинні лягти в основу концепції зі створення обґрунтованої системи оцінки ефективності формування та реалізації бюджетних програм на рівні адміністративно-територіальних утворень. Ці показники дозволяють комплексно зіставляти обсяг витрат і досягається рівень соціального і економічного ефекту від реалізації конкретної бюджетної програми на місцевому рівні.

**Ключові слова:** бюджетна програма; місцеві фінанси; бюджети; фінансові ресурси; бюджетна політика; органи місцевого самоврядування.

**И.А. Шевченко, О.В. Птащенко, В.В. Кошарна, Я. Куш**

## **БЮДЖЕТНАЯ ПРОГРАММА КАК ОСНОВА ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ**

В статье рассмотрены отдельные аспекты оценки эффективности и результативности формирования и выполнения бюджетных программ, сделан вывод, что на сегодня в Украине отсутствуют обоснованные методы оценки эффективности и результативности формирования и реализации бюджетных программ, а также подходы к такой оценке. Поэтому возникает угроза в эффективном становлении и развитии программно-целевого

метода. Бюджетные программы призваны решать первоочередные текущие и стратегические задачи на уровне территориальных образований, способствовать достижению качественных параметров и критериев предоставления бюджетных услуг, установленных в бюджетных программах.

В исследовании выделены положительные результаты от использования показателей оценки социальной и экономической эффективности. Установка системы оценки показателей экономической и социальной эффективности реализации бюджетных программ способствует оптимизации использования финансовых ресурсов, повышает уровень и качество работы исполнителей этих программ, снижает неэффективное распределение бюджетных средств как на государственном, так и на местном уровнях.

Также представлен международный опыт методов оценки эффективности бюджетных программ. Рассмотрены методы оценки эффективности бюджетных программ используемых в США, Канаде и странах ЕС.

В процессе исследования установлено, что индикативные показатели оценки эффективности бюджетных программ не уделяется достаточного внимания. Именно поэтому, в работе выделены индикативные показатели эффективности бюджетных программ, которые должны лечь в основу концепции по созданию обоснованной системы оценки эффективности формирования и реализации бюджетных программ на уровне административно-территориальных образований. Эти показатели позволяют комплексно сопоставлять объем расходов и достигается уровень социального и экономического эффекта от реализации конкретной бюджетной программы на местном уровне.

**Ключевые слова:** бюджетная программа; местные финансы; бюджеты; финансовые ресурсы; бюджетная политика; органы местного самоуправления.

**IO Shevchenko, O.V. Ptaschenko, VV Kosharna, Ya.M. Bush**

#### **BUDGET PROGRAM AS A BASIS FOR PROGRAM - TARGETED PLANNING**

The article discusses certain aspects of evaluating the effectiveness and efficiency of the formation and implementation of budget programs, concluded that today in Ukraine there are no sound methods for assessing the effectiveness and efficiency of the formation and implementation of budget programs, as well as approaches to such an assessment. Therefore, there is a threat in the effective formation and development of the program-targeted method. Budget programs are designed to solve top-priority current and strategic tasks at the level of territorial entities, to contribute to the achievement of quality parameters and criteria for the provision of budget services established in budget programs.

The study highlighted the positive results from the use of indicators for assessing social and economic efficiency. The installation of a system for evaluating economic and social performance of budget programs helps to optimize the use of financial resources, improves the level and quality of the executors of these programs, and reduces the inefficient distribution of budget funds at both the state and local levels.

The international experience of methods for evaluating the effectiveness of budget programs is also presented. Methods for evaluating the effectiveness of budget programs used in the USA, Canada and EU countries are considered.

The study found that indicative indicators for evaluating the effectiveness of budget programs are not given sufficient attention. That is why, the work highlighted indicative indicators of the effectiveness of budget programs, which should form the basis for the concept of creating a sound system for evaluating the effectiveness of the formation and implementation of budget programs at the level of administrative-territorial entities. These indicators make it possible to comprehensively compare the amount of expenditures and achieve the level of social and economic effect from the implementation of a specific budget program at the local level.

**Keywords:** budget program; local finance; budgets; financial resources; budget policy; local governments.

*Постановка проблеми.* В умовах трансформації економіки України необхідним є створення дієвої системи оцінки ефективності і результативності, формування і виконання бюджетних програм. Слід відзначити, що підвищення ролі фінансів в механізмі державного регулювання відтворення, полягає в активній ролі у відновленні основних фондів для виробництва суспільних благ в різній формі, наприклад стабілізація фінансів або створення матеріальної бази для розвитку наукового та інноваційного потенціалу країни.

Держава саме за допомогою бюджетних коштів як сполучної ланки між розподілом і продуктивним споживанням може забезпечувати першочерговий розвиток найбільш прогресивних напрямків в економіці, регулювати рівні виробництва і безробіття. Оскільки сучасний етап розвитку економіки України характеризується постановкою масштабних загальнонаціональних соціально-економічних завдань, їх вирішення має здійснюватися на основі якісних перетворень та підвищення ефективності діяльності держави в різних сферах економіки.

В той же час наявність низки невирішених питань, які ускладнюються макроекономічним вектором розвитку економіки, створюють передумови для подальших досліджень в напрямку бюджетування та контролю за ним. Необхідність удосконалення системи управління державними фінансами, підвищення якості надання державних послуг та ефективності використання бюджетних коштів зумовила запровадження у бюджетний процес програмно-цільового методу планування державних видатків, який на загальнодержавному рівні почали застосовувати починаючи з 1998 р., коли головні розпорядники бюджетних коштів почали складати бюджетні запити з обов'язковим визначення основної мети діяльності та завдань на плановий рік. У 2001 році був прийнятий Бюджетний кодекс, який передбачив необхідність планування видатків за найбільш пріоритетними цілями економічно-соціального розвитку країни, а у 2002 р. було розроблено "Концепцію застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі", яка визначала завдання та основні принципи впровадження даного методу та встановлювала три етапи переходу до його застосування.

*Аналіз останніх публікацій.* Проблемним питанням застосування програмно-цільового методу в системі державного фінансового аудиту останнім часом присвячено багато праць

вчених та практиків. Так, передумови розвитку, теоретичні засади, методологія, типологія державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм в цілому та програмно-цільового методу та бюджетної програми зокрема, висвітлено в працях таких зарубіжних і вітчизняних вчених як Р. Адамс, А. Аренс, О. І. Барановський, І. В. Басанцов, В. В. Бурцев, А. Виссер, В. Ф. Піхоцький, Ю. Б. Слободяник, Л. В. Сухарева, В. Ю. Трайтлі, В. В. Филиппова, А. В. Хмельков, І. Ю. Чумакова, Н. В. Шевченко, О. А. Шевчук та багатьох інших. Однак недостатньо опрацьованими залишаються питання системи та критеріїв, параметрів та показників які б забезпечували програмно-цільовий метод та якість бюджетної програми.

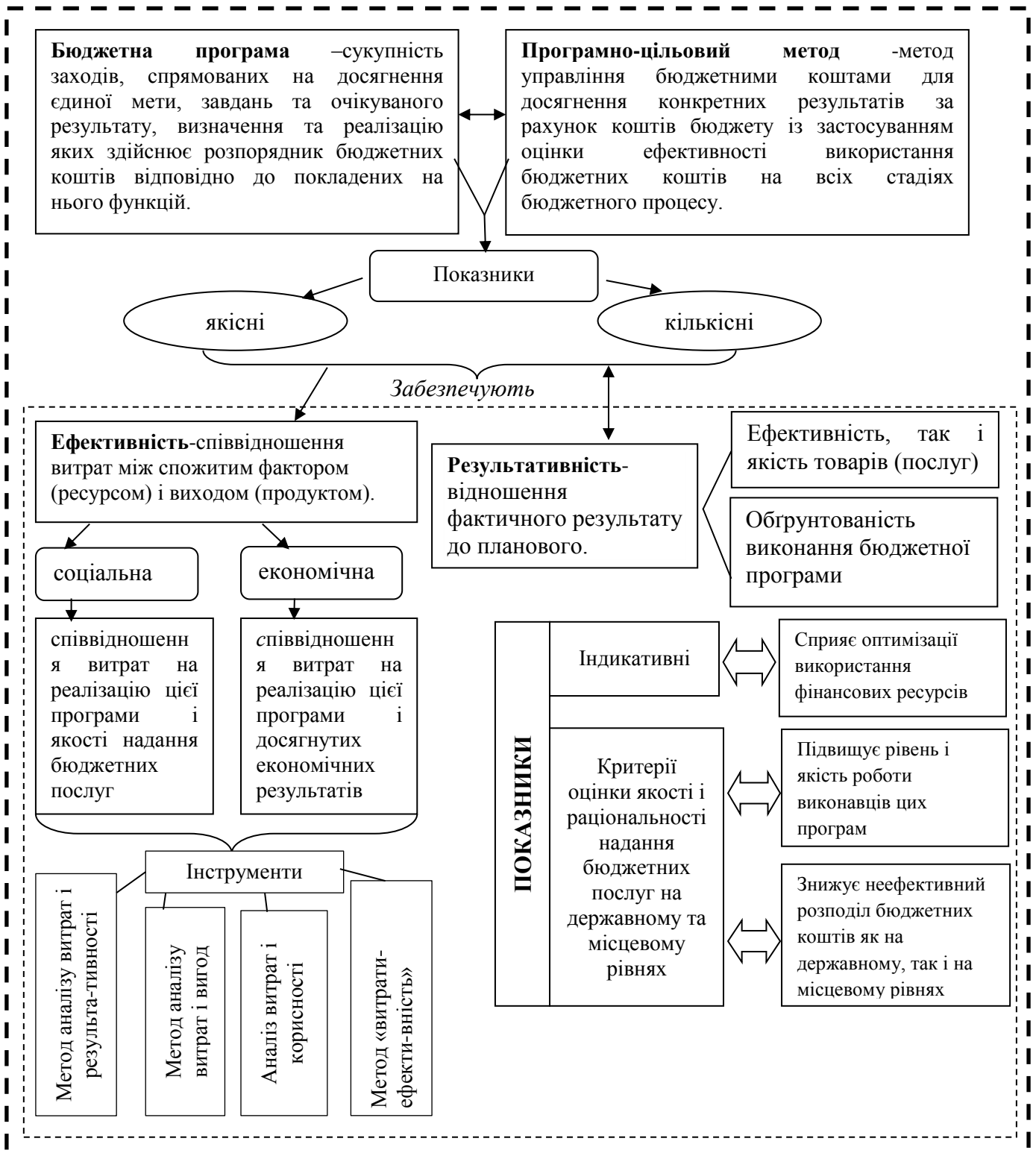
**Мета дослідження.** Метою статті є розробка раціональної методики оцінки ефективності та результативності формування і виконання внутрішньовідомчих бюджетних програм в Україні, на підставі вивчення теоретичних підходів зарубіжних і українських вчених.

**Виклад основних результатів та їх обґрунтування.** В даний час в Україні відсутні обґрунтовані методи оцінки ефективності та результативності формування та реалізації бюджетних програм, а також підходи до такої оцінки. Сформована ситуація не сприяє становленню і розвитку програмно-цільового методу планування на місцевому рівні. В умовах трансформації економіки України, проведення бюджетної децентралізації впровадження програмно-цільових перебіркового планування стає необхідною умовою для ефективного фінансування соціально-економічних заходів. Бюджетні програми є основним інструментом ефективного регулювання темпів і пропорцій соціально-економічного розвитку територіальних утворень, проведення обґрунтованої бюджетної політики на рівні адміністративно-територіальних утворень.

Саме через бюджетні програми покликані вирішувати першочергові поточні і стратегічні завдання на рівні територіальних утворень, сприяти досягненню якісних параметрів і критеріїв надання бюджетних послуг, встановлених в бюджетних програмах. Окремим аспектам оцінки ефективності та результативності формування і виконання бюджетних програм присвячені роботи українських і російських вчених: М. Д. Білик [1, с. 97], В. Ф. Бесєдіна [2], Б. А. Райзберг [3], А. М. Карпова [4].

Доцільність використання бюджетних програм на місцевому рівні визначається наявністю якісних і кількісних показників оцінки ефективності та результативності цих програм. Поняття «ефективність» в науковій літературі визначається як співвідношення витрат і досягнутих результатів [5, с. 31].

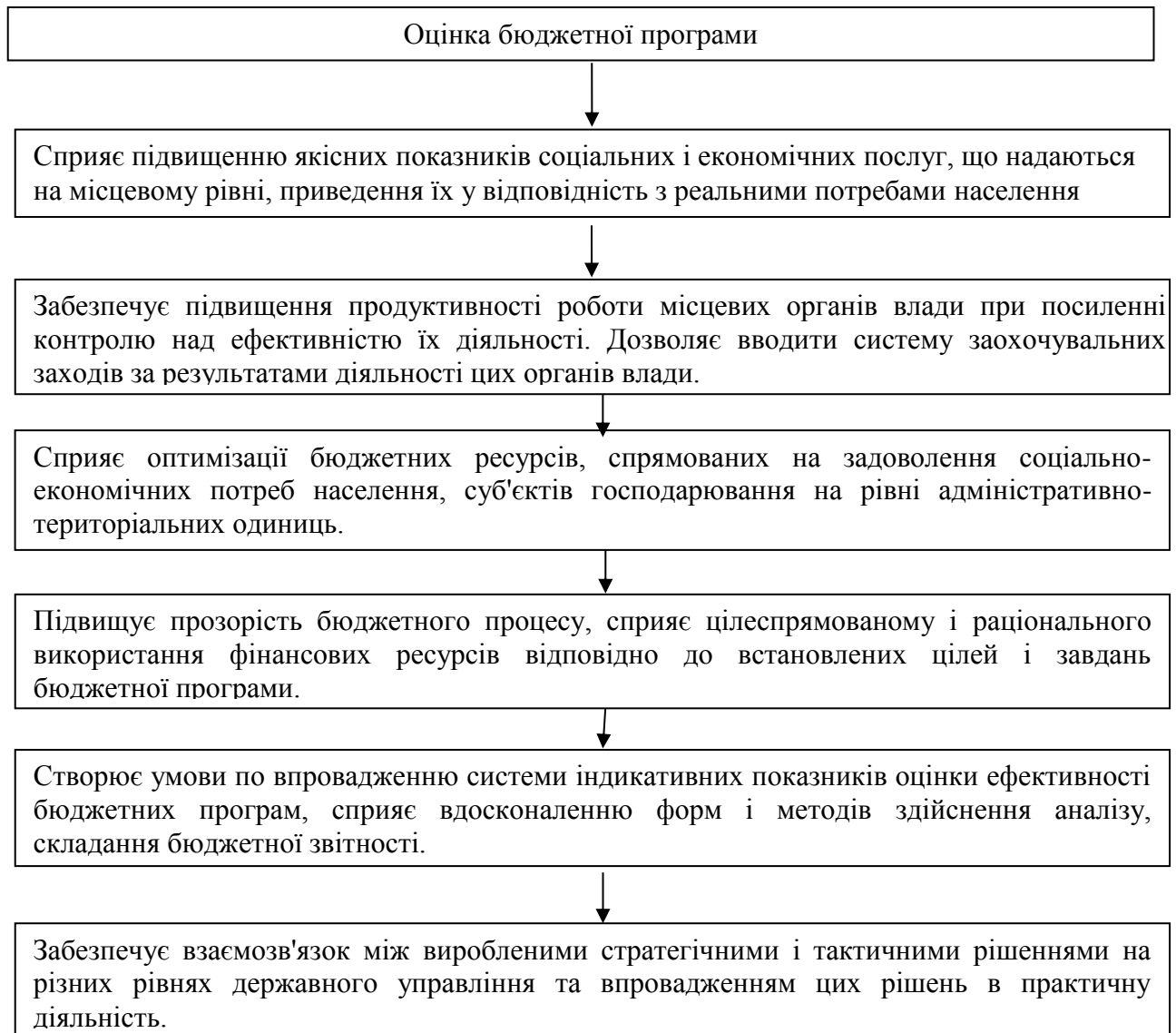
Так, Р. Зоді визначає ефективність як співвідношення між спожитим фактором (ресурсом) і виходом (продуктом) [6]. Дж. Діамонд визначає ефективність як відношення результатів до введених (спожитим) ресурсів [7, с. 24]. Проведений вище аналіз поглядів дозволив припустити, що ефективність при оцінюванні бюджетних програм доцільно поділяти на соціальну та економічну. Соціальна ефективність бюджетної програми - співвідношення витрат на реалізацію цієї програми і якості надання бюджетних послуг. Економічна (бюджетна) ефективність бюджетної програми - це співвідношення витрат на реалізацію цієї програми і досягнутих економічних результатів. Для більш наочного сприйняття авторами пропонується розкрити систему оцінки бюджетних програм (Рис. 1)



**Рис. 1. Система оцінки бюджетних програм (узагальнено авторами за 3, 10, 11, 13, 14)**

Оцінка ефективності бюджетної програми спрямована на виявлення гідності, цінності цієї програми в процесі задоволення соціальних потреб населення. В основі визначення ефективності бюджетних програм лежить система індикативних показників і критеріїв оцінки якості і раціональності надання бюджетних послуг на державному та місцевому рівнях.

Встановлення системи оцінки показників економічної та соціальної ефективності реалізації бюджетних програм сприяє оптимізації використання фінансових ресурсів, підвищує рівень і якість роботи виконавців цих програм, знижує неефективний розподіл бюджетних коштів як на державному, так і на місцевому рівнях. Позитивні результати від використання показників оцінки соціальної та економічної ефективності представлені на рис. 2.



**Рис. 2. Загальна схема оцінки ефективності бюджетних програм (узагальнено авторами за 3, 10, 11, 14)**

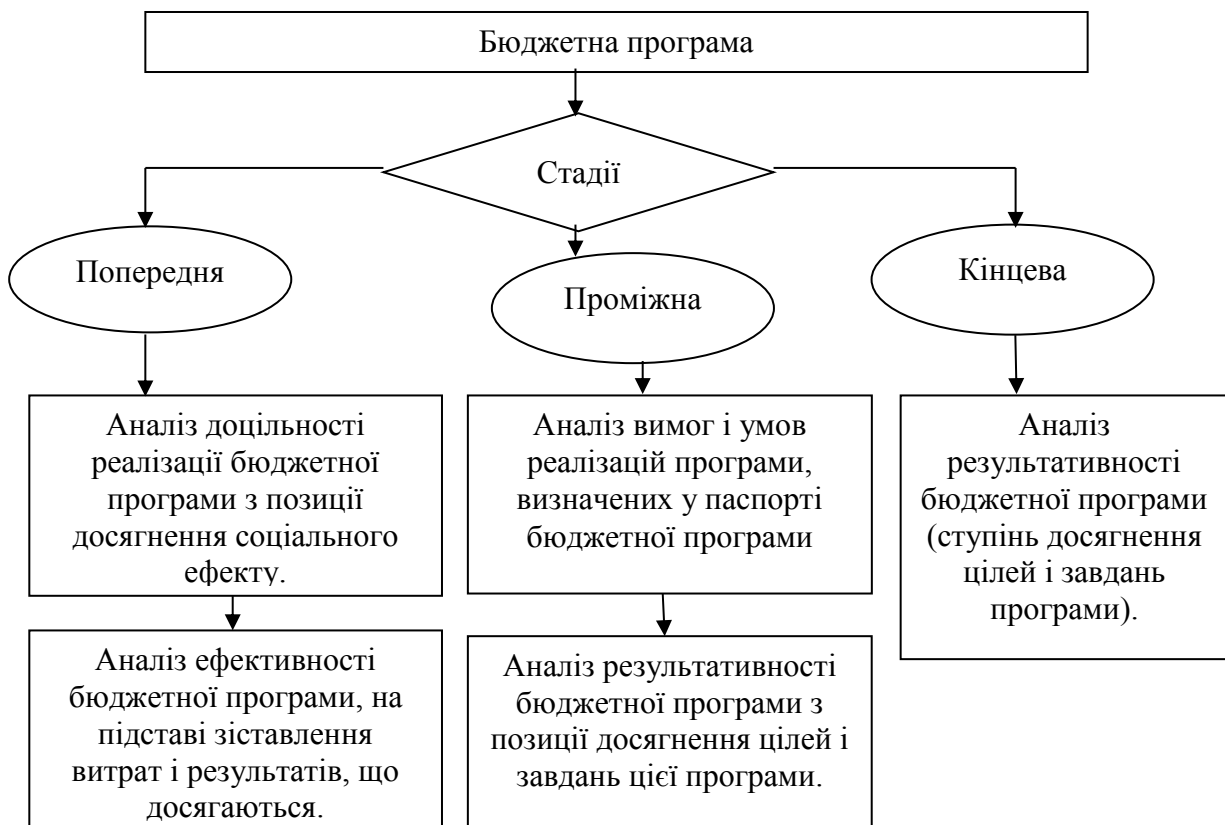
Оцінка ефективності формування та виконання бюджетних програм сприяє своєчасному виявленню негативних чинників і умов, що впливають на якісні і кількісні параметри цих програм. При цьому ефективність оцінки бюджетної програми безпосередньо залежить від раціональності та обґрунтованості використовуваних методів та інструментів.

У міжнародній практиці існують певні методи для оцінки ефективності бюджетних програм. В якості одного з основних інструментів розглядається метод аналізу витрат і вигод (СВА - costbenefit analysis) [8, с. 15]. Сутність цього методу полягає в зіставленні досягнутого соціального ефекту і здійснених витрат. Основним недоліком цих методів є

наявність встановлених обмежень, пов'язаних з використання тільки грошової оцінки при визначенні соціального ефекту.

Для оцінки бюджетної ефективності в світовій практиці використовується метод аналізу витрат і результативності (cost effectiveness analysis, СЕА). Сутність цього методу полягає в оцінці бюджетної ефективності в натуральних (умовних) одиницях. Основним недоліком цього методу є відсутність обґрунтованих показників для оцінки перспективності та доцільності вкладення коштів в соціальну та економічну сфери.

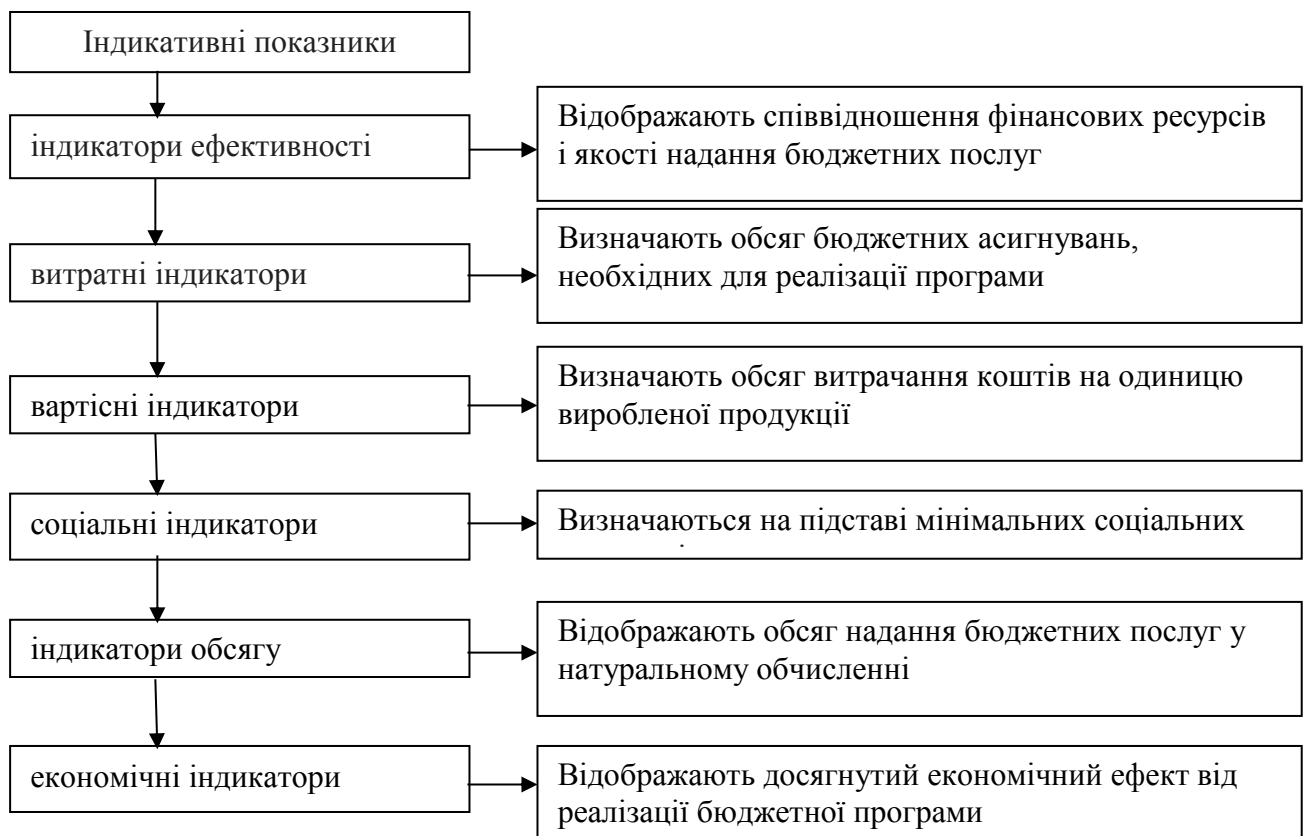
У деяких дослідженнях зустрічаються варіанти використання методу «витрати - ефективність», засновані на застосуванні індикаторів якості життя населення. Основними недоліками модифікаційних методів є суб'єктивний характер оцінки соціальних ефектів на державному і місцевому рівнях, відсутність обґрунтованих індикативних показників для оцінки ефективності реалізації бюджетних програм. Аналіз витрат і корисності - це метод, який фокусує особливу увагу на якості результатів проведення програм бюджетних витрат. Основним недоліком методу «витрати-корисність» є складність при визначенні системи показників для оцінки корисності надання конкретної соціальної послуги. Розглянуті методи оцінки ефективності бюджетних програм використовується в США, Канаді та країнах ЄС. В умовах трансформації економіки України потрібні нові підходи до оцінки ефективності бюджетних програм на державному та місцевому рівнях. Розглянемо наступний алгоритм оцінки структури бюджетної програми (рис.3).



**Рис. 3. Алгоритм оцінки бюджетної програми [14]**

У процесі дослідження встановлено, що індикативні показники оцінки ефективності бюджетних програм не приділяється достатньої уваги. Однак без виділення індикативних показників ефективності бюджетних програм неможливо провести її оцінку (рис. 4).

Їх характеристика



**Рис. 4. Основні індикатори оцінки бюджетних програм [13]**

Запропоновані індикатори дозволяють проводити комплексну оцінку ефективності використання бюджетних коштів, зіставляти якість і рівень надання бюджетних послуг і витрат на їх надання. Вони мають практичне значення, можуть застосовуватися розпорядниками бюджетних коштів для оцінки доцільності та раціональності формування і реалізації конкретних бюджетних програм.

Таким чином, система індикативних показників в умовах становлення програмно-цільового планування на місцевому рівні в Україні повинна передбачати:

- оцінку соціальної та економічної ефективності конкретної бюджетної програми;
- оцінку якості надання бюджетної послуги (товару);
- результативну оцінку досягнутих цілей і завдань, визначених у бюджетною програмою.

Соціальну ефективність бюджетної програми на місцевому рівні можна розрахувати наступним чином:

$$СЭБП = \sum ПЦП_k \times \sum СЗМ_k \times \sum ПЭП, \quad (1)$$

де СЭБП - соціальна ефективність бюджетної програми;

ПЦП - показник (коефіцієнт), що враховує пріоритетність конкретної бюджетної програми по групі k-их програм;

СЗМ - показник (коефіцієнт), що визначає ступінь соціальної значущості бюджетної програми в сукупності k-их програм;



ПЕП - показник (коефіцієнт), що враховує адекватність методів та інструментів досягнення цілей і завдань, визначених у бюджетною програмою.

Визначення соціального ефекту бюджетної програми вимагає розрахунку економічної ефективності бюджетної програми. Економічну ефективність програми можна визначити як:

$$\text{ЭЭБП} = \text{КПБУ} / \text{РПБ}, \quad (2)$$

де ЕЕБП - економічна ефективність бюджетної програми;

КПБУ - показник, що визначає якість надання бюджетної послуги;

РПБ - витрати на надання конкретної бюджетної послуги.

Показник ефективності витрат може бути розрахований за формулою:

$$\text{ЕРНБП} = \text{ДРПБУ} / \text{ОРПБУ}, \quad (3)$$

де ЕРНБП - ефективність витрат на надання бюджетної програми; ДРПБУ - досягається результат від надання бюджетної послуги; ОРПБУ - обсяг витрат на надання бюджетних послуг.

Відповідно, показник результативності бюджетних витрат може визначатися як:

$$\text{ПРБР} = \text{ПДР} / \text{СРПБУ}, \quad (4)$$

де ПРБР - показник результативності бюджетних витрат;

ПДР - показник досягнутого результату;

СРПБУ - показники якості надання бюджетної послуги.

Запропоновані показники повинні лягти в основу концепції зі створення обґрунтованої системи оцінки ефективності формування та реалізації бюджетних програм на рівні адміністративно-територіальних утворень. Ці показники дозволяють комплексно зіставляти обсяг витрат і досягається рівень соціального і економічного ефекту від реалізації конкретної бюджетної програми на місцевому рівні.

Особливе місце в системі оцінки бюджетних програм займають показники результативності.

Результативність показує ступінь досягнення цілей і завдань, визначених у бюджетною програмою, раціональність використання фінансових ресурсів в процесі надання бюджетних послуг на державному та місцевому рівнях. В економічній літературі існують різні погляди щодо цього поняття.

Так, М. Гривуд і С. Томкінс пов'язують результативність, яка відрізняється від ефективності і економності, з рівнем управління організацією. Організація може працювати ефективно і економно, однак одночасно може бути нерезультативною. Результативність може визначатися як ступінь досягнення цілей (завдань, результатів) організації [9, с. 15].

На думку М. А. Клішиної, результативність відображає ступінь досягнення якісних показників результатів. «Результативність є комплексним поняттям, що охоплює також економію фінансових ресурсів, ефективність роботи органів влади та організацій -

одержувачів бюджетних коштів, ефективність їх діяльності по досягненню результатів »[10]. К. В. Павлюк розглядає результативність як здатність програми досягати поставлених цілей, а також виконувати завдання і заходи. При цьому під оцінкою результативності розуміється порівняння фактичних результатів з цільовими установками [11, с. 42].

Аналіз наукових робіт дозволив встановити, що результативність включає в себе як ефективність, так і якість товарів (послуг). Результативність зумовлюють якісні та кількісні показники, що характеризують обґрунтованість виконання окремої бюджетної програми.

**Висновки.** Аналіз праць українських і зарубіжних вчених показав, що серед них відсутній єдиний підхід до визначення показників оцінки результативності бюджетних програм.

В умовах становлення програмно-цільового планування в Україні система показників результативності бюджетних програм повинна бути простою для використання в практичній діяльності і одночасно сприяти комплексної та системної оцінки цих програм. Показники результативності повинні відображати ефективність надання бюджетних послуг на місцевому рівні, сприяти своєчасному виявленню недоліків при реалізації бюджетних програм та впровадження системи моніторингу.

В умовах трансформації економіки України необхідна обґрунтована система показників оцінки результативності бюджетних програм. Створення дієздатної системи місцевих фінансів в Україні має передбачати розробку концептуальних основ щодо впровадження бюджетних програм, орієнтованих на результат. Необхідні обґрунтовані нормативно-правові акти, що регулюють процес формування і реалізації бюджетних програм на місцевому рівні.

Поетапне впровадження системи бюджетного програмування на місцевому рівні в Україні має передбачати розробку комплексних критеріїв і показників оцінки ефективності, якості формування та результативності виконання бюджетних програм на рівні адміністративно-територіальних одиниць. Система розроблених показників комплексної оцінки програм повинна лягти в основу нової концепції розвитку бюджетного програмування на місцевому рівні.

### ***Список використаної літератури***

1. Білик М. Д. Бюджетування в системі фінансового планування // Фінанси України. - 2003. - № 3. - С. 97-109.
2. Беседін В. Ф. Прогнозування і розробка програм. - К.: Науковий світ, 2000. - 468 с.
3. Райзберг Б. А., Лобко А. Г. Програмно-цільове планування і управління: Підручник. - М.: ИНФРА-М, 2002. - 428 с.
4. Карпов А. М. Бюджетування як інструмент управління: Підручник. - М.: Фінанси і статистика, 2005. - 397 с.
5. Drummond Paulo. Macroeconomic management and the devolution of fiscal powers. – Interna – Internainternational Monetary Fund, 2005. – 45 p.
6. Зоді Р. Ю. Бюджетування результативності: Підручник Верджінія, 1987.- 147 с.
7. Grimwood M., Tomkins C. Value for Money Auditing — toward Incorporating and Naturalistic Approach, Financial Accountability and Management, 1986. – 24 p.

8. Hervé E. Pour une modernisation de la fiscalité locale Rapp. d'inform. déposé en application de l'art. 145 du Règlement par la Commiss. – Paris, 1998. – 48 p.
9. Pisauo G. Intergovernmental Relations and Fiscal Discipline: Between Commons and Soft Budget Constraints. – International Monetary Fund, 2001. – 30 p.
10. Клішина М. А. Практика впровадження бюджетування, орієнтованого на результат, в суб'єктах Російської Федерації: Монографія. - М .: ЛЕНАНД, 2005. - 128 с.
11. Павлюк К. В. Проблеми розвитку програмно-цільового методу планування в бюджетному процесі // Наукові праці НДФІ. - Вип. 4 (33). - 2005. - С. 42-54.
12. Кириленко О. П. Місцеві фінанси: Підручник. - К .: Знання, 2006. - 677 с. 13. Хакет Р. Програмно-цільовий метод. - М .: Фінанси і статистика, 1999. - 112 с.
13. Шевченко І. О. Теоретичні засади державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм / І. О. Шевченко // Бізнес Інформ. – 2015. – № 10. – С. 388–395
14. Shevchenko I. O. The budget program: economic content and practice of implementation / I. O. Shevchenko // Baltic journal of economic studies. – 2017. – Vol. 3. – No. 4. – P. 294–301