

ГРОШІ, ФІНАНСИ І КРЕДИТ

DOI: <https://doi.org/10.32836/2521-666X/2022-78-15>

УДК 336.14

Гвазава Н.Г.

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри державного управління,
публічного адміністрування та регіональної економіки,
Харківський національний економічний університет
імені Семена Кузнеця

Gvazava Nana

Simon Kuznets Kharkiv National University of Economics

ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ

EFFICIENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE BUDGET PROCESS OF UKRAINE

У статті розкрито необхідність визначення особливостей оцінки ефективності державного управління соціально-культурною сферою, а також надання пропозицій з удосконалення даного процесу. Державне управління це складна система, що виконує державні функції та завдання. Розглянуто поняття «державне управління» й «ефективність державного управління». Проаналізована ефективність державного управління в контексті бюджетного процесу, враховуючи при цьому ступінь відповідності результатів, які вдалося досягти, та поставлених цілей та завдань. Для досягнення цієї мети необхідно проаналізувати бюджетний процес виконання бюджетної програми. Основною проблемою є відсутність комплексного та цілісного визначення ефективності управління, яке повністю розкриває його сутність та складність проведення оцінки вимагає, яке вимагає використання нових методів її здійснення.

Ключові слова: державне управління, ефективність, бюджетний процес, бюджетна програма, структура, звіт.

The article reveals the need to identify the specifics of evaluating the effectiveness of the state administration of the socio-cultural sphere, as well as giving propositions for the improvement of this process. Public administration is a complex system that performs public functions and tasks. The concepts of "public administration" and "efficiency of public administration" are considered. The efficiency of public administration in the context of the budget process is analyzed, taking into account the degree of compliance of the results achieved and the goals and objectives. To achieve this goal, it is necessary to analyze the budget process of the budget program. The main tasks of the Budget Code of Ukraine are to create the necessary conditions for further development of program-targeted method of development in the budget process on the basis of medium-term budget planning, improving public financial control with increasing responsibility of budget participants, strengthening the financial base of local budgets. Local budgets, starting with the drafting of local budgets, use the program-target method in the budget process. One of the components of this is the method of evaluating the effectiveness of the budget program. Evaluating the effectiveness of the budget program is one of the options for an auxiliary tool to control budget expenditures and strengthen the responsibility of managers for spending budget funds. Many countries around the world face the problem of lack of resources and the need for their efficient allocation and use to best meet the needs of the population. In these conditions, it is extremely important to ensure the allocation of budget funds, primarily for the implementation of priority programs, as well as the redistribution of resources that are not used or used inefficiently. The main problem is the lack of a comprehensive and holistic definition of management effectiveness, which fully reveals its essence and the complexity of the assessment requires, which requires the use of new methods of its implementation. The problem of public administration efficiency remains open. The analysis of works allows to identify problems that require addi-

tional study and a new stage in research, first of all, a comprehensive, holistic definition of management effectiveness, which fully reveals its essence, lack of a set of common methods for evaluating the effectiveness of management. its implementation.

Key words: *public administration, efficiency, budget process, budget program, structure, report.*

Постановка проблеми у визначенні поняття «ефективність державного управління» та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Виникає необхідність проведення глибокого теоретичного аналізу та обґрунтування державного управління, як складної системи, що виконує державні функції та завдання. Оскільки суспільство хоче бачити прогрес у впливі управління, то однією з основних проблем прийнято вважати питання визначення ефективності управління.

Проблема, пов'язана з ефективністю державного управління, як і раніше, залишається відкритою. У цьому зв'язку необхідно виділити проблеми, які вимагають додаткового вивчення та створення нового етапу в дослідженнях, які можуть суттєво допомогти у розв'язанні багатьох складних теоретичних проблем. Перш за все, це комплексне, цілісне визначення ефективності управління, яке повністю розкриває його сутність, відсутність набору загальноприйнятих методів оцінки ефективності системи управління, складність проведення оцінки вимагає використання нових методів її здійснення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні аспекти оцінки ефективності державного управління соціальною сферою обґрунтовані в роботах таких вчених, як Л.К. Абрамов, Т.В. Азарова, О.І. Дацій, А.О. Дегтяр, В.Б. Дзюндзюк, Э. Дюркгейм, О.О. Євсєєва, М.Х. Корецький, В.І. Куценко, Н. Луман, О.Ю. Оленіна, І.В. Петрова, Г. Саймон, Г. Хагурт та інших авторів, які займалися аналізом соціально-економічних проблем. Разом із тим, чимало теоретичних і практичних питань саме оцінки ефективності державного управління соціально-культурною сферою залишаються недостатньо розкритими з точки зору комплексності та системності, що дає підстави стверджувати актуальність вивчення даного питання.

Мета статті є визначення особливостей оцінки ефективності державного управління соціально-культурною сферою, а також надання пропозицій з удосконалення бюджетного процесу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Основними завданнями Бюджетного кодексу

України є створення необхідних умов для подальшого розвитку програмно-цільового методу розвитку у бюджетному процесі на засадах середньострокового бюджетного планування, удосконалення системи державного фінансового контролю з посиленням відповідальності учасників бюджетного процесу, зміцнення фінансової основи місцевих бюджетів.

Місцеві бюджети, починаючи зі складання проектів місцевих бюджетів, застосовують програмно-цільовий метод у бюджетному процесі. Однією зі складових цього є метод оцінки ефективності бюджетної програми.

Оцінка ефективності бюджетної програми – це один із варіантів допоміжного інструменту для контролю видатків коштів бюджету та посилення відповідальності розпорядників за витрачанням бюджетних коштів. Багато країн світу стикаються з проблемою недостатності ресурсів та необхідністю ефективного їх розподілу та використання для максимально повного задоволення потреб населення. У цих умовах вкрай важливо забезпечити спрямування бюджетних коштів, насамперед на реалізацію пріоритетних програм, а також перерозподіл ресурсів, що не використовуються або неефективно використовуються.

Канада, наприклад, запровадила нову систему управління витратами, однією з найважливіших її елементів є стала оцінка всіх прямих програмних витрат.

У рамках цього процесу кожен аналізує свої програми для того, щоб виявити кращі з них. Цілі цієї системи – дотримання загальної бюджетної дисципліни, ефективний розподіл державних ресурсів між пріоритетними областями діяльності та ефективна реалізація програм.

У Великій Британії впроваджено систему планування та контролю державних витрат. Вона базується на таких ключових принципах:

- відповідність довгостроковим, розумним та прозорим орієнтирам для управління державними фінансами в цілому;
- акцент на результати та вкладені ресурси;
- забезпечення департаментам можливості планувати витрати на кілька років та

надавати якісніші послуги з максимальною ефективністю.

У Великій Британії реалізуються державні програми, кожна з яких має кінцеву мету та систему кількісних індикаторів оцінки результативності діяльності департаментів. Невід'ємною частиною програмного бюджетування також є регулярне проведення оцінок досягнення поставленої мети, яке супроводжує процес підготовки бюджету на наступний трирічний період.

У Франції основою, що визначає нові принципи функціонування бюджетної системи та план впровадження передбачає еволюцію від управління ресурсами (витратами) до управління цілями та чіткої формалізації відповідальності за їх досягнення.

В основу застосовуваної у міжнародній практиці методики оцінки ефективності бюджетних видатків закладено систему показників, що дозволяє комплексно оцінити досягнуті результати та ефективність управління видатками на рівні головних розпорядників бюджетних коштів. У результаті оцінки ефективності розглядаються такі аспекти:

- досягнення запланованих результатів: обсяги та структура фінансування, проміжні результати, ступінь досягнення поставленої мети, кінцеві результати;

- ефективність керуючої системи: якість планування, орієнтація в розвитку внутрішніх управлінських процесів.

Таким чином, система програмного бюджетування та оцінки ефективності бюджетних (програмних) витрат ставить за мету стримування зростання витрат. Програми піддаються постійному аналізу: відповідність стратегічним цілям уряду, задоволення пріоритетним потребам населення, наявність чіткої зв'язок між результатом і необхідні його отримання ресурсами тощо.

Бюджетування за результатами, що застосовується у різних країнах, має спільні риси:

- встановлені системи індикаторів застосовуються практично як інструмент звітності адміністрацій перед населенням;

- всі звіти по системі індикаторів є відкритими, публікуються у засобах масової інформації та піддаються публічному обговоренню;

- показники оцінюють якість менеджменту, фінансів, послуг, інвестиційних програм і мо-

жуть використовуватися як стимул для підвищення якості управління;

- результати розрахунків індикаторів ефективності та результативності застосовуються при здійсненні подальшого планування на майбутній період.

Аналіз досвіду розвинених країн показує, що з впровадження нової системи бюджетування необхідні структурні перетворення всієї системи управління фінансами.

Система оцінки ефективності бюджетних видатків вбудовується у загальну логіку планування та реалізації державної політики, яка включає:

- прогнозування соціально-економічного розвитку, стратегічне планування цілей державної політики та необхідних для їх досягнення ресурсів;

- середньострокове та довгострокове фінансове планування, застосування збалансованої системи показників ефективності бюджетних видатків;

- формування загальнодержавних цільових програм та програм нижчого рівня;

- створення системи моніторингу та контролю показників ефективності бюджетних видатків.

Впровадження даної системи дозволяє виявляти шляхи оптимізації розподілу та витрачання ресурсів, а також забезпечити прозорість системи звітності, як цього вимагає саме поняття суспільних фінансів. Таким чином, завдання підвищення ефективності бюджетних видатків вирішується лише при використанні комплексного підходу.

В останні роки в економічній літературі проблемам теорії та практики ефективності використання бюджетних коштів приділяється велика увага. Проте досі відсутнє єдине розуміння ефективності бюджетних витрат, існують різні підходи до методів її оцінки. Одна з причин ситуації – розпливчастість і неоднозначність трактувань поняття ефективності бюджетних витрат у нормативних правових актах.

Принцип ефективності та економності використання бюджетних коштів означає, що при складанні та виконанні бюджетів уповноважені органи та одержувачі бюджетних коштів повинні виходити з необхідності досягнення заданих результатів з використанням найменшого обсягу коштів або досягнення найкращого результату з використанням визначеного бюджетом обсягу коштів.

Принцип результативності та ефективності використання бюджетних коштів означає, що при складанні та виконанні бюджетів учасники бюджетного процесу в рамках встановлених ним бюджетних повноважень повинні виходити з необхідності досягнення заданих результатів із використанням найменшого обсягу коштів або досягнення найкращого результату з використанням визначеного бюджетом обсягу коштів.

Оцінка проводиться за такими напрямками:

1) ступінь досягнення цілей, розв'язання тактичних завдань;

2) ступінь відповідності запланованому рівню витрат;

3) відхилення показників діяльності та витрат на черговий плановий рік від планових показників попередніх років та аргументоване обґрунтування причин такого відхилення, включаючи:

– обґрунтування ситуацій, коли показники за цілями виконані, а щодо відповідних їм завдань чи програм – ні, і навпаки;

– обґрунтування ситуацій, коли не досягнуті планові показники звітної періоду встановлюються як планові показники планового періоду;

– обґрунтування ситуацій, коли поєднується значне недовиконання одних завдань та перевиконання інших;

– обґрунтування ситуацій значного перевиконання з більшості планових показників.

4) Економічна ефективність, під якою розуміється співвідношення безпосередніх результатів діяльності, результатів, що плануються для досягнення в рамках тактичних завдань, програм, програмних заходів з витратами на їх досягнення (наприклад, витрати на будівництво/ремонт 1 км автодороги).

5) Загальна ефективність, тобто. співвідношення суспільно значущого ефекту діяльності (показника кінцевого результату діяльності або його зміни) по відношенню до безпосередніх показників діяльності.

6) Суспільно-економічна ефективність, тобто співвідношення величини досягнутого в результаті реалізації програми кінцевого суспільно значущого результату та величини витрат на його досягнення.

При аналізі показників економічної ефективності здійснюється зіставлення показників економічної ефективності на плановий період із показниками минулих років.

У бюджетному процесі використовується моніторинг, як інструмент виявлення відхилень планових показників від поточних показників виконання. Таким чином, моніторинг концентрує увагу на існуючих та потенційних проблемах впровадження програми та за необхідності стимулює до розробки заходів для виправлення ситуації.

На рівні місцевих бюджетів в Україні таку систему вже створено та розроблено формат проведення моніторингу. Так, згідно з наказом Міністерства фінансів України від 26.08.2014 № 836 «Про затвердження Правил складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання» (зі змінами) головні розпорядники бюджетних коштів у визначені терміни подають до місцевих фінансових органів звіти про виконання програм. Цей документ відображає повну інформацію про обсяги затверджених та проведених витрат, планові та фактичні результативні показники за завданнями бюджетної програми, а також містить аналіз стану їх виконання з короткими поясненнями відмінностей між виконаними та затвердженими показаннями [4].

Вона здійснюється за допомогою порівняння планових та фактичних показників її виконання, а також з урахуванням усіх факторів, що впливають на виконання бюджетної програми [1, с. 24–38].

Аналіз ефективності виконання програм включає вивчення можливостей та шляхів оптимізації та мінімізації витрат зі збільшенням кількості показників продукту. При цьому обов'язково постійно враховується якість послуг, що надаються. Ефективність вимірюється шляхом порівняння досягнутих показників з певними цілями, нормами, стандартами.

Відповідно до частини шостої статті 20 Бюджетного кодексу України та з метою подальшого розвитку програмно-цільового методу у бюджетному процесі, Міністерством фінансів України затверджено Методичні рекомендації щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм державного бюджету (наказ Міністерства фінансів України від 17 травня 2011 р. № 608 (із змінами) [2; 6].

Основними завданнями оцінки ефективності бюджетних програм є визначення рівня ефективності та результативності бюджетної програми шляхом встановлення взаємозв'язку між

досягнутими результатами та використаним обсягом бюджетних коштів [3].

За результатами оцінки ефективності бюджетних програм розпорядники в межах своїх повноважень вживають заходів щодо підвищення ефективності бюджетних витрат.

Результати оцінки ефективності бюджетних програм, у тому числі висновків органів виконавчої влади, уповноважених на здійснення фінансового контролю за дотриманням бюджетного законодавства, є підставою для прийняття рішень про внесення в установленому порядку змін до бюджетних призначень поточного бюджетного періоду, відповідних пропозицій до проекту бюджету на плановий бюджетний період та до прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, включаючи зупинку реалізації відповідних бюджетних програм.

Ефективність бюджетної програми оцінюється за такими критеріями:

- виконання бюджетної програми за напрямами використання бюджетних коштів;
- виконання бюджетної програми за джерелами надходжень спеціального фонду;
- виконання результативних показників бюджетної програми напрямки використання бюджетних коштів;
- виконання показників бюджетної програми порівняно з показниками попереднього року;
- наявність фінансових порушень за результатами контрольних заходів;
- стан грошової дисципліни.

Водночас у наказі Міністерства фінансів України від 17 травня 2011 року № 608 надаються лише загальні рекомендації щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм та не визначено однакового алгоритму визначення ефективності [6].

Для того, щоб забезпечити порівняння результатів оцінки у всіх необхідних розрізах Міністерством фінансів України було запроваджено Методику здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм, що виконуються розпорядниками коштів місцевих бюджетів. Листом Міністерства фінансів України від 19.09.2013 року № 31-05110-14-5/27486 усім місцевим фінансовим органам було направлено вдосконалену Методику здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм, що виконуються розпорядниками коштів місцевих бюджетів.

Відповідно до положень Методики порівняльний аналіз ефективності бюджетних програм здійснюється головними розпорядниками коштів місцевих бюджетів, яке має на меті визначення ефективності аналогічних бюджетних програм, що виконуються різними розпорядниками коштів. Аналіз бюджетної програми базується з урахуванням середніх індексів виконання результативних показників бюджетної програми. Для їх розрахунку використовуються показники ефективності та якості (разом за загальним та спеціальним фондами), що характеризують виконання бюджетної програми. При цьому всі результативні показники бюджетної програми поділяються на стимулятори та дестимулятори. Показники-стимулятори – це результативні показники, для яких перевиконання планових значень бажано і позитивно впливає на результат програми (наприклад, показником-стимулятором кількість користувачів послуг, частка працевлаштованих, частка пільговиків, які отримали санаторно-курортне лікування, середня завантаженість залу тощо).

Показники-дестимулятори – це результативні показники, для яких перевиконання планових значень негативно впливає на результативність програми (наприклад, показником-дестимулятором є рівень смертності, втрати енергоресурсів, витрати на проведення одного заходу тощо).

Що відбувається на практиці: протягом бюджетного року при внесенні змін до бюджету вносяться зміни до паспорту бюджетної програми, потім після завершення бюджетного періоду, складається звіт про виконання паспортів бюджетних програм на основі даних паспортів бюджетних програм. І після цього проводиться оцінка ефективності бюджетної програми, порівняно з минулим бюджетним періодом. На цьому етапі, на жаль, дати об'єктивну оцінку цієї програми неможливо. Наприклад, програма КВКП 1021 «Надання загальної середньої освіти закладами загальної середньої освіти» за рахунок цієї програми фінансується 29 шкіл, із них 5 шкіл перебувають на самостійному обліку та 24 школи фінансуються через централізовану бухгалтерію управління освіти. Рівень забезпеченості та фінансування всіх 29 шкіл – різний, але в основі розрахунку беруться витрати загалом за цією програмою. Сильні школи були сильні, а слабкі

так і залишаються слабкими, тому що оцінка ефективності проводиться в цілому за цією програмою. Відповідно виявити слабкі сторони у розвитку будь-якої школи неможливо. По-друге, навіть якщо на рівні управління освіти і можна визначити рівень розвитку школи, то наскільки можливо на практиці перерозподілити фінансування, а може і взагалі закрити, оскільки школа нерентабельна. І виникає питання, навіщо ми проводимо оцінку ефективності цієї програми, якщо ми не можемо дати:

- об'єктивну оцінку роботи всіх 29 шкіл;
- перерозподілити фінансування;
- закрити школу в разі її нерентабельності.

Хто може прорахувати скільки часу витрачено на складання звітності: протягом бюджетного року ми вносимо зміни до паспорту бюджетної програми; паспорт бюджетної програми потрібно оприлюднити; здати звіт; скласти звіт про виконання бюджетної програми; опублікувати звіт про виконання паспорту бюджетної програми; скласти оцінку ефективності бюджетної програми; та знову опублікувати [3; 5].

Висновок: що в результаті проведеної роботи ми отримали? Скільки витрачено на цей час і головне, кому це потрібно?

Усі установи, що утримуються за рахунок коштів бюджету, такі як дитячі дошкільні заклади, школи, поліклініки, лікарні та інші складати оцінку ефективності бюджетної програми не повинні, тому що це не ефективно та недоцільно. Показники оцінки ефективності завжди будуть досить високі з допомогою інших шкіл. Закрити таку школу буде неможливо, оскільки підуть скарги батьків, тим більше що найближча школа знаходиться далеко і це незручно. Збільшувати фінансування теж неможливо,

оскільки розрахунок йде на кількість учнів та класів та педагогічні ставки.

Висновки. Поняття ефективність управління досить широке і глибоке. Будучи учасниками бюджетного процесу, йдеться про державних службовців, які виконують певні повноваження та представляють відповідні органи влади, у нашому прикладі це фінансові органи. Як визначити ефективність роботи фінансових органів? Бюджетний процес має кілька етапів. Від прийняття бюджету та до опублікування звіту про виконання бюджету. Це досить трудомісткий процес, який, по-перше, потребує спеціальних знань, високої кваліфікації та професіоналізму; по-друге, це робота, яка потребує тимчасових витрат. Також слід зазначити, що останнім часом значно зріс обсяг документообігу. Проведення оцінки ефективності бюджетної програми – це останній етап бюджетного процесу відповідного бюджетного періоду. Як зазначалося вище, дати об'єктивну оцінку виконання бюджетної програми неможливо, оскільки в основі лежить середньостатистичне значення. А цю роботу виконували кілька десятків співробітників. В результаті нашого прикладу 29 шкіл у районі, 20 шкіл відпрацювало з високою оцінкою, 5 із середньою, 4 низькою. Середній бал за програмою здобули високий. На наступний бюджетний рік змін у плануванні бюджету не відбудеться.

Більше того, посадові особи, які приймають управлінські рішення, не мають достатньої інформації для оцінки рівня задоволення одержувачів послуг, їх доступності, встановлення пріоритетів та відмови від неефективних послуг або зміни способу їх надання тому рівень ефективності державного управління знижується.

Список літератури:

1. Планування місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу : навчальний посібник / заг. ред. В.В. Зубенко]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-П) впровадження». 5-ге видання, виправлене та доповнене. Київ, 2015. 120 с.
2. Бюджетний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.
3. Наказ МФУ від 19.05.2020 № 223 «Про оцінку ефективності бюджетних програм державного бюджету». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0646-20#Text>.
4. Наказ МФУ від 26.08.2014 № 836 «Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1104-14#Text>.
5. Наказ МФУ від 30.08.2021 № 488 «Про затвердження Порядку обміну інформацією між Міністерством фінансів України та учасниками бюджетного процесу на місцевому рівні». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1372-21#Text>.
6. Наказ МФУ від 17.05.2011 № 608 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0608201-11#Text>.

References:

1. Zubenko V.V. (ed.) (2015). Planuvannja miscevykh bjudzhetiv na osnovi proqramno-ciljovogho metodu navchal'nyj posibnyk [Local budget planning based on the program-target method: a textbook]. IBSED, Proekt «Zmicennja miscevoji finansovoi iniciatyvy (ZMFI-II) vprovadzhennja». 5-tje vydannja, vypravlene ta dopovnene. Kyiv.
2. Bjudzhetnyj kodeks Ukrajinj [Budget Code of Ukraine]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.
3. Nakaz MFU vid 19.05.2020 № 223 «Pro ocinku efektyvnosti bjudzhetnykh proqram derzhavnogho bjudzhetu» [Order of the IFI from 19.05.2020 № 223 "On assessing the effectiveness of budget programs of the state budget"]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0646-20#Text>.
4. Nakaz MFU vid 26.08.2014 № 836 «Pro dejaki pytannja zaprovadzhennja proqramno-ciljovogho metodu skladannja ta vykonannja miscevykh bjudzhetiv» [Order of the IFI from 26.08.2014 № 836 "On some issues of introduction of program-target method of drawing up and execution of local budgets"]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1104-14#Text>.
5. Nakaz MFU vid 30.08.2021 № 488 «Pro zatverdzhennja Porjadku obminu informacijeju mizh Ministerstvom finansiv Ukrajinj ta uchasykamy bjudzhetnogho procesu na miscevomu rivni» [Order of the IFI from 30.08.2021 № 488 "On approval of the Procedure for the exchange of information between the Ministry of Finance of Ukraine and participants in the budget process at the local level"]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1372-21#Text>.
6. Nakaz MFU vid 17.05.2011 № 608 «Pro zatverdzhennja Metodychnykh rekomendacij shhodo zdijsnennja ocinky efektyvnosti bjudzhetnykh proqram» [IFI Order of 17.05.2011 № 608 "On approval of Guidelines for evaluating the effectiveness of budget programs"]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0608201-11#Text>.