

В. П. Горин,
к. е. н., доц., докторант кафедри фінансів імені С. І. Юрія,
Тернопільський національний економічний університет
ORCID ID: 0000-0002-6048-8330

DOI: 10.32702/2306-6806.2020.5.155

ДИСКУСІЙНІ ПИТАННЯ СУТНОСТІ ТА КРИТЕРІЇВ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ БЮДЖЕТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

V. Horyn,
PhD in Economics, Associate Professor, Doctoral student of S. Yuriy Department of Finance,
Ternopil National Economic University

DISCUSSION ASPECTS OF ESSENCE AND CRITERIA OF BUDGET MANAGEMENT EFFICIENCY EVALUATION

Статтю присвячено розкриттю теоретичних засад та методичних підходів до оцінювання ефективності бюджетного менеджменту. Узагальнені наукові погляди щодо визначення критеріїв та показників оцінювання ефективності бюджетного менеджменту, вказані їх проблемні моменти. Запропоноване власне бачення критеріїв оцінювання ефективності бюджетного менеджменту, враховуючи авторський підхід до максимальної інклюзії громадськості до управління бюджетними ресурсами на рівні територіальних громад. Оцінювання ефективності бюджетного планування має передбачати визначення рівня деталізації бюджетних процедур, дотримання термінів складання і затвердження бюджету, використання наукових методів для планування показників бюджету, врахування норм стратегічних документів розвитку. Оцінювання ефективності виконання бюджету має передбачати визначення відповідності фактичних та планових показників бюджету, ритмічності формування доходів і здійснення видатків, а також порівняння фактичних та потенційних обсягів доходів, ступеня досягнення результативних показників бюджетних програм. Критерій відкритості управління бюджетними ресурсами має передбачати оцінювання того, чи доступною є бюджетна інформація для населення у зручній формі, а також як використовують інструменти залучення громадськості до прийняття рішень стосовно бюджету.

The article describes the theoretical principles and methodological approaches to the evaluation of budget management efficiency. It is argued, that in the scientific literature, the notion of efficiency is mostly associated with the ratio between the cost of resources and the obtained result. In Ukraine in the budget management evaluation has become more prevalent the effectiveness concept as the ability to achieve the goals set without taking into account the costs incurred. However, domestic financial science yet has not developed a commonly accepted concept and methodology for evaluation the budget management efficiency. Generalization of scientific views is indicated, that the budget management effectiveness is mainly evaluate as the state apparatus performance quality in various aspects: the legality of decisions, the absence of errors in calculations, the level of implementation the planned indicators of budget revenues and expenditures, the level of budget debt, etc. Important criteria for the budget management effectiveness also include the orderliness of budgetary procedures, openness of the budget process and the ability to public control of budgetary resources formation and using.

According to the author, in a democratic society and the promotion of inclusive development ideas, public participation in the budget resources management should include its involvement at all stages of the budget process, which must be taken into account for evaluation of budget management efficiency. Own vision of the criteria for evaluation the budget management efficiency is proposed. In particular, assessing the efficiency of budget planning should include determining the level of detail of budget procedures, adherence to the terms of budget preparation and approval, and using of scientific methods for planning budget indicators, and using the strategic development documents. Evaluation of budget performance should include determining the correspondence of actual and planned budget indicators, the revenue and expenditure formation rhythm, as well as the comparison of actual and potential amounts of budget revenues, the level of achievement of effective indicators of budget programs. In doing so, it is important to ensure objectivity of the performance indicators of the budget programs. The openness criterion for budget management should include evaluation whether budget information is readily available to the public and how are using the tools of public involvement in budget process.

*Ключові слова: бюджетний менеджмент, ефективність, критерії, бюджетні ресурси, транспарентність.
Key words: budget management, efficiency, criteria, budget resources, transparency.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Характерною особливістю функціонування бюджетних систем у країнах з ринковою економікою є перманентна обмеженість бюджетних ресурсів на усіх рівнях публічного управління. За цих обставин не втрачає актуальності питання про ефективність мобілізації та використання ресурсів бюджетів усіх рівнів, тобто ефективність бюджетного менеджменту. Як слушно зазначає Є. Галушка, бюджетний менеджмент покликаний вирішувати питання ефективного управління ресурсами бюджету — від раціоналізації бюджетного процесу, оптимізації джерел доходів бюджету та його видатків до поліпшення діяльності органів виконавчої та законодавчої влади в бюджетній сфері [1, с. 25—26].

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питання про оцінювання ефективності бюджетного менеджменту вперше постало у 60-х рр. ХХ ст. та було логічним наслідком поширення в суспільстві думки про те, що громадяни мають право контролювати дії органів влади у сфері використання бюджетних коштів. Примітно, що мова велась не стільки про бюджетний контроль у традиційному його розумінні, скільки про оцінювання ефективності ухвалених управлінських рішень у сфері бюджетного процесу. Натепер питання концептуалізації та підходів до оцінювання ефективності бюджетного менеджменту відображені у наукових працях А. Баскакова, О. Боровикової, О. Горбунова, В. Дем'янишина, К. Єрмакової, О. Кириленко, І. Луніної, Н. Мельничук, С. Михайленко, В. Опаріна та інших. Попри посилену увагу до проблематики ефективності управління бюджетними ресурсами на усіх рівнях бюджетної системи, дотепер залишаються дискусійними питання трактування сутності поняття "ефективність бюджетного менеджменту", а також критеріїв та методичних підходів до її оцінювання.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є узагальнення існуючих наукових поглядів на трактування сутності ефективності бюджетного менеджменту та формулювання критеріїв її оцінювання, що дасть можливість виробити власну позицію з цього питання.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Поняття ефективності у науковій літературі здебільшого пов'язують із визначенням співвідношення між витратами ресурсів і отриманим результатом. Водночас в закордонній практиці використовують два відмінних за змістом поняття "efficiency" (ефективність) та "effectiveness" (результативність) [9, с. 41]. Ефективність у її інтерпретації як "efficiency" тлумачать як здатність приносити ефект, результативність певних дій, діяльності, яка визначається як відношення ефекту до витрат, що його забезпечили [5]. Результативність сприймають як засіб для забезпечення ефективності. Щодо управлінської діяльності, то її результативність визначають як "цільову спрямованість на створення потрібних, корисних речей, здатних задовольняти певні потреби, забезпечити досягнення кінцевих результатів, адекватних поставленим цілям управління" [7, с. 49].

Зіставлення змістовного наповнення вихідних понять "ефективність" та "результативність" дає підстави стверджувати, що вони тісно пов'язані між собою. Результативність вимірює, наскільки добре суб'єкт управління виконує поставлені перед ним завдання (так звана виконавська ефективність), а власне ефективність характеризує те, наскільки самі завдання бути визначені правильно (з найвищим корисним ефектом, з найменшими витратами та ін.).

Попри посилену увагу з боку вчених і практиків до проблематики бюджетного менеджменту, фінансова наука досі не розробила загальноприйнятої цілісної концепції та методики оцінювання його ефективності. Підходи до його проведення перебувають на стадії розвитку, насамперед через те, що сам бюджетний менеджмент як базована на науковій основі діяльність з ефективного управління бюджетними ресурсами для нашої країни явище нове. Відсутність практичного досвіду управління бюджетними ресурсами в умовах економіки, що трансформується, активні зміни у різних складових формування та використання бюджетних ресурсів суттєво ускладнюють вироблення методичної бази такого оцінювання [3, с. 129].

Оцінювання ефективності бюджетного менеджменту О. Лисенко розуміє у контексті визначення ефективності окремих бюджетних процедур (механізмів). На її думку, ефективною є лише така процедура бюджетно-

го менеджменту, яка забезпечує досягнення цілей та завдань бюджетної політики держави у певному, визначеному законом порядку і встановлені терміни [8, с. 109]. На думку Г. Саймона, у широкому розумінні "діяти ефективно" означає використовувати найкоротший спосіб і найдешевші засоби для досягнення бажаних цілей... Серед кількох альтернатив, що передбачають однакові витрати, слід обирати ту, котра максимальною мірою забезпечує досягнення адміністративних цілей; і навпаки, серед альтернатив, що однаковою мірою забезпечують досягнення цілей, слід обирати ту, котра передбачає мінімальні витрати [10, с. 12].

Особливої актуальності оцінка ефективності бюджетного менеджменту набуває в умовах представницької демократії, коли повноваження ухвалювати бюджетні рішення закріплене за законодавчою гілкою влади, тоді як виконання рішень забезпечує виконавча влада. Очевидно, що за цих обставин громадяни мають право отримувати повну інформацію про обсяги, напрями та результати використання бюджетних ресурсів, значною мірою сформованих за рахунок сплачених ними податків.

Під час оцінювання ефективності будь-якої діяльності, зокрема управління бюджетними ресурсами, постає питання вибору об'єктивних критеріїв для цього. В контексті оцінювання управлінської діяльності критерії — це мірила оцінки, найбільш суттєві, часто комплексні показники, які дають змогу класифікувати, визначити, оцінити ті чи інші суттєві аспекти управлінської діяльності, оцінити якість управління. Завдяки критеріям можливо визначити рівень та якість управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства. Відтак кількісну та якісну оцінку ефективності управління бюджетними ресурсами можна здійснити за наявності комплексу об'єктивних показників.

На думку К. Єрмакової, оцінювання ефективності є завершальним етапом циклу бюджетного менеджменту. Перед її проведенням необхідно з'ясувати кілька важливих питань, що торкаються, перш за все, визначення ефективності діяльності фінансових органів, способів та методів вимірювання ефективності, а також можливостей використання результатів такого оцінювання у наступних бюджетних циклах. Саме ж оцінювання вчена пропонує проводити у кілька етапів:

- на першому етапі здійснюють аналіз виконання показників бюджету з виявленням позитивних і негативних аспектів, тобто складають і оприлюднюють звіт про виконання бюджету. Однак, результати цього етапу оцінювання мають бути оперативними, тобто мають бути враховані при формуванні бюджету в наступних бюджетних періодах;

- наступним етапом оцінювання ефективності бюджетного менеджменту є зовнішній контроль. Розвиток зовнішнього аудиту буде йти з урахуванням, по-перше, зміцнення внутрішнього контролю і введення внутрішнього аудиту і, по-друге, повноцінного впровадження програмно-цільового бюджетування. У нових умовах зовнішні аудитори зобов'язані, в першу чергу, оцінити наскільки ефективно діє служба внутрішнього аудиту, тобто чи надає вона керівництву об'єктивну оцінку якості роботи внутрішньовідомчих систем і менеджменту;

- завершальним етапом оцінювання є визначення системи показників, які характеризують ефективність бюджетного менеджменту загалом. До числа таких показників, на думку К. Єрмакової, мають бути включені індикатори, що відображають рівень виконання завдань з управління бюджетними ресурсами, якість управління процесами їх планування і виконання, а саме коефіцієнти: виконання бюджету за доходами і видатками; збалансованості (стійкості) бюджету; зростання обсягу фінансових ресурсів, які надходять на реалізацію соціальної політики; зростання інвестицій у сукупних обсягах видатків бюджету; інвестиційної активності еко-

номіки; боргової залежності економіки; боргового навантаження на бюджет; наявності додаткових коштів бюджету (профіциту); наявності кон'юнктурних фінансових резервів [6, с. 66].

Загалом поділяючи запропоновану К. Єрмаковою логіку оцінювання ефективності бюджетного менеджменту, все ж вважаємо, що пропонує нею система показників має обмежене застосування, а наявність окремих із них взагалі може бути предметом дискусії. Зокрема, відповідно до бюджетного законодавства, для більшості місцевих бюджетів, у тому числі бюджетів ОТГ, дефіцит може бути передбачений тільки в межах бюджетного року. Зважаючи на це, низка запропонованих К. Єрмаковою індикаторів ефективності бюджетного менеджменту для значної частини місцевих бюджетів просто не можуть бути застосовані. Однак дискусійний характер має зарахування до числа цих показників, як-от: темп нарощування соціальних видатків бюджету, рівень інвестиційної активності економіки, її боргової залежності та ін., які не мають однозначного трактування, або ж можуть бути зумовленими іншими чинниками, не пов'язаними із якістю управління бюджетом.

З погляду охоплення усіх аспектів ефективності бюджетного менеджменту, більш вдалим є підхід до її оцінювання, запропонований О. Горбуновим. На його думку, в основу оцінювання ефективності бюджетного менеджменту має бути покладений наступний перелік критеріїв:

- якість бюджетного прогнозування та планування, індикаторами якого є: показник періоду охоплення прогнозуванням і плануванням, коефіцієнт якості планування доходів та видатків;

- ефективність бюджетного регулювання і організації виконання бюджету, який передбачає розрахунок таких індикаторів: темп приросту доходів бюджету, коефіцієнти збалансованості бюджету та накопичення боргу;

- ефективність інституційно-правового забезпечення бюджетного менеджменту передбачає визначення показників: дотримання встановленого графіку бюджетного процесу; своєчасність прийняття бюджету, стабільність інституційно-правового забезпечення;

- прозорість і відкритість бюджетного менеджменту, на визначення якого вимірюють такі показники: наявність на офіційному сайті рішення про бюджет, звітів (щомісячних, щоквартальних, піврічних) про його виконання; проведення публічних слухань щодо проекту бюджету та звіту про його виконання;

- якість бюджетного контролю, що вимірюють такими показниками: наявність фінансових порушень під час проведення контрольних заходів органів фінансового контролю; наявність фактів незаконного, нецільового використання бюджетних коштів; вжиття заходів за результатами виявлених порушень [3, с. 130].

На відміну від позиції К. Єрмакової, О. Горбунов вводить до критеріїв ефективності бюджетного менеджменту такі важливі його характеристики, як відкритість прийняття рішень, якістю бюджетного контролю тощо. Водночас проблемними моментами цієї методики залишаються вибірковість показників, які пропонує вчений, а також ігнорування важливих характеристик ефективності управління бюджетними ресурсами, таких як його стратегічний характер чи залучення громадськості.

З точки зору відповідності теоретико-методичним засадам функціонування бюджетного менеджменту і найбільш поширених поглядів на трактування його ефективності, вдалим є підхід до формування критеріїв оцінювання бюджетного процесу, запропонований О. Денисюк. Зважаючи на те, що управління ресурсами бюджету здійснюється в рамках бюджетного процесу, з високою ймовірністю поняття ефективності бюджетного процесу та бюджетного менеджменту можна ото-

тожнити. До загальних характеристик ефективності бюджетного процесу О. Денисюк зараховує такі:

— дотримання часових обмежень, тобто реалізація усіх стадій бюджетного процесу у встановлені правовими нормами терміни. Нині значна частина бюджетних процедур в рамках формування і виконання бюджетів мають чіткі часові терміни виконання. Порухення строків їх реалізації має негативні наслідки як для безперервності бюджетного процесу, так і для узгодженості бюджетної документації, що спричиняє деформації у його проходженні. Однак бюджетне законодавство не передбачає відповідальності за порушення строків проходження бюджетних процедур. Наприклад, ухвалення державного бюджету з дотриманням визначених термінів мало місце за період незалежності всього кілька разів. Через високу залежність місцевих бюджетів від показників, які визначені у державному бюджеті, строки їх прийняття також традиційно не дотримувались. Наявність внутрішнього механізму забезпечення безперерйного фінансування виконання завдань та функцій, покладених на органи влади у разі несьвоєчасного прийняття бюджету дає можливість підвищити ефективність бюджетного процесу;

— регламентація бюджетних процедур, яка має передбачати максимальну деталізацію перебігу всіх стадій бюджетного процесу та містити "страхувальні" процедури, призначені виправити вади у безперервності бюджетного процесу. Такими "страхувальними" процедурами є норми щодо порядку фінансування видатків бюджету за умови його невчасного прийняття, або ж порядок внесення змін до затвердженого бюджету вже підчас його виконання. Це дає можливість виправити недоліки бюджетного планування, зменшити наслідки невизначеності макроекономічної ситуації;

— транспарентність бюджетного процесу та участь громадськості у ньому, яка передбачає максимальну відкритість перебігу бюджетного процесу, тобто оприлюднення термінів виконання бюджетних процедур, бюджетної та іншої документації, активну позицію громадянського суспільства у моніторингу стадій бюджетного процесу. Завдяки цьому можна суттєво знизити рівень зловживань та корупції при управлінні бюджетними ресурсами;

— контрольні заходи і реалізація їх результатів, що охоплюють попередній, поточний та наступний контроль. Попри сформовану організаційну вертикаль органів фінансового контролю, ефективність бюджетного процесу знижується тим, що попри щорічне декларування контролюючими органами систематичності більшості порушень, виправлення їх причин потребує змін у правовому полі;

— інформаційна взаємодія учасників бюджетного процесу, яка відзначає якість інформаційної інфраструктури системи бюджетного менеджменту. Дані про відхилення фактичних і прогнозованих макроекономічних показників дають підстави говорити про проблеми інформаційної взаємодії задіяних учасників бюджетного процесу, що знижує якість управління бюджетними ресурсами [4, с. 286—287].

Запропоновані О. Денисюк параметри широко характеризують аспекти ефективності бюджетного менеджменту, однак окремі з них мають дискусійний характер. На наш погляд, не доцільно пов'язувати відхилення у фактичному виконанні показників бюджету від запланованих значень тільки проблемами інформаційної асиметрії. Нерідко значні масштаби відхилень фактичних та планових показників бюджету пов'язані із свідомим завищенням/заниженням цих параметрів бюджету для досягнення органами влади політичних та інших цілей. Однак деструктивний вплив таких явищ на ефективність управління бюджетом безсумнівний. Також пропонуючи серед критеріїв ефективності бюджетного процесу його транспарентність та залучення громадськості, вчена обмежує таку участь лише інформу-

ванням населення про параметри бюджету та контролем з боку громадськості за виконанням бюджетних показників.

Примітно, що подібний недолік спостерігаємо у методичі діагностики управління державними фінансами, розробленій в рамках Програми державних витрат та фінансової підзвітності. Ця програма була ініційована у 2001 році Європейською комісією, МВФ, Світовим банком та урядами кількох розвинутих країн Європи, а третя версія Методики діагностики управління державними фінансами була презентована у 2016 році. Пропонуючи багатокомпонентний підхід до оцінювання ефективності управління бюджетними ресурсами з використанням значного масиву індикаторів, ця методика значну увагу приділяє процедурній впорядкованості та прозорості прийняття управлінських рішень з питань бюджету, що є її безумовною перевагою. Втім, залученість громадськості до управління бюджетними ресурсами обмежується показниками доступності для громадськості бюджетно-податкової інформації.

На наш погляд, в умовах утвердження демократичного суспільства та ідеалів інклюзивного розвитку участь громадськості в управлінні бюджетними ресурсами має бути значно більш широкою та передбачати залучення її представників на усіх стадіях бюджетного процесу, в тому числі при визначенні пріоритетів та складанні проекту бюджету, розподілу бюджетних залишків та внесенні змін до бюджету, в рамках таких інноваційних бюджетних технологій як бюджет участі чи конкурс громадських проектів. Саме активне залучення громадськості на усіх стадіях управління бюджетними ресурсами, а не тільки на етапі виконання бюджету, створює передумови для ефективного формування і використання бюджетних ресурсів у відповідності із суспільними пріоритетами. Виняткової актуальності це питання набуває на рівні територіальних громад, де відступення залученості громадськості до бюджетного процесу залежить не тільки ефективності формування і виконання місцевого бюджету, але й загалом формування суспільної думки про результативність роботи органів влади та перспективи територіальної громади як такої. Враховуючи це, важливим критерієм оцінювання ефективності бюджетного менеджменту, особливо на рівні територіальних громад, на наш погляд, має бути наявність та дієвість механізмів та інструментів залучення громадськості до розробки і прийняття рішень щодо управління бюджетними ресурсами.

Узагальнення наявних теоретико-методологічних підходів до оцінювання ефективності бюджетного менеджменту, а також врахування авторської позиції щодо максимальної інклюзивності управління бюджетними ресурсами на рівні територіальних громад, дають підстави сформулювати власну позицію щодо визначення критеріїв ефективності бюджетного менеджменту. Вихідним із них і водночас найскладнішим критерієм, на наш погляд, є ефективність бюджетного прогнозування і планування. Ефективність управління бюджетними ресурсами на цьому етапі бюджетного процесу має складну природу, що визначається наступними характеристиками:

— ефективність бюджетного планування у методологічному аспекті, що оцінює рівень застосування при розрахунку бюджетних показників різних методів планування. Вагомою проблемою бюджетного планування на рівні територіальних громад є використання спрощеного підходу до розрахунку показників бюджету, в основу якого покладена екстраполяція даних поточного бюджетного періоду. Внаслідок цього, в процесі виконання бюджету виникає необхідність багаторазового внесення змін до показників бюджету для приведення його параметрів до реальних значень. Впровадження інноваційних підходів у бюджетне планування не тільки зменшить потребу у внесенні змін до рішення про місцевий бюджет, але й дає можливість більш предмет-

но планувати обсяги та напрями використання бюджетних ресурсів задля отримання від них більшої віддачі;

— ефективність бюджетного планування у процедурному аспекті, що передбачає високий ступінь деталізації процедур складання, розгляду й затвердження бюджету. Ефективність управління бюджетними ресурсами багато в чому визначається тим, наскільки детально в нормально-правових документах прописані усі моменти планування бюджетних показників. Це дає можливість не тільки уникнути інформаційної асиметрії (відсутності необхідних даних для якісного розрахунку показників бюджету, що є наслідком браку комунікації між структурними підрозділами органів місцевої влади та самоврядування), але й також передбачити широке залучення громадськості до визначення пріоритетів формування і використання ресурсів місцевого бюджету, розподілу вільних залишків бюджетних коштів тощо. Окрім цього, важливо передбачити чіткий зв'язок між показниками бюджету та стратегічними документами розвитку, як-от: Стратегія розвитку територіальної громади, Програма соціально-економічного розвитку громади тощо. Це забезпечить стратегічну виваженість бюджетного процесу, коли показники щорічних бюджетів будуть спрямованими на досягнення довгострокових цілей розвитку громади. Значна частина цих питань не врегульована чинним бюджетним законодавством, однак може бути визначена через розробку і прийняття спеціальних нормативно-правових актів (бюджетного регламенту, положень про реалізацію певних бюджетних процедур) на рівні місцевого самоврядування;

— ефективність бюджетного планування у хронологічному аспекті, яка передбачає чітке дотримання визначених строків складання й затвердження бюджету. До проведення реформи місцевого самоврядування (більш відомої як реформа децентралізації) ця проблема була винятково гострою. Порушення строків затвердження Державного бюджету України, а отже, й міжбюджетних трансфертів, унеможливило розробку й затвердження місцевих бюджетів у відповідності із визначеними термінами. Після зміни методики розрахунку міжбюджетних трансфертів цю проблему значною мірою було знято, однак не врегульованими залишаються питання коригування строків розподілу обсягів субвенцій інвестиційного призначення. В теперішній час розподіл фінансування Державного фонду регіонального розвитку, а також окремих видів інвестиційних субвенцій здійснюється в середині бюджетного року, що унеможливає їх врахування при складанні проектів місцевих бюджетів, а також негативно впливає на ефективність реалізації проектів, для яких вони призначені. Тому логічним було б встановлення строків розподілу всього обсягу міжбюджетних трансфертів, а також фінансування від ДФРР до початку бюджетного періоду, що позитивно вплинуло б на якість бюджетного планування.

Визначення ефективності бюджетного менеджменту неможливе також без оцінювання якості виконання бюджету за доходами і видатками. Водночас варто взяти до уваги уже згадуваний підхід до трактування ефективності, за яким розрізняють виконавську ефективність (effectiveness) та кінцеву ефективність (efficiency). Відтак виконавська ефективність бюджетного менеджменту може бути оцінена показниками рівня виконання затверджених показників бюджету за доходами та видатками, відповідності фактичної структури бюджету за різними видами класифікації (функціональної, економічної, програмної) затвердженим параметрам. До числа таких показників можна також зарахувати рівень самостійності у формуванні ресурсів місцевого бюджету, обсяги податкової заборгованості, заборгованості бюджету за платежами, сформованих резервів тощо. Виконавську ефективність бюджетного менеджменту на етапі виконання бюджету також характеризують показ-

ники ритмічності формування доходів та видатків, наявність чи відсутність касових розривів.

Окремим питанням оцінювання ефективності бюджетного менеджменту на етапі виконання місцевого бюджету за доходами є порівняння фактичних обсягів надходжень з потенційними доходами за конкретними дохідними джерелами. Такі дослідження дають можливість оцінити ефективність діяльності органу місцевої влади щодо повноти надходження до бюджету фіскальних платежів, мобілізації доходів з інших джерел (від оренди чи продажу землі чи об'єктів комунальної власності). У випадку значної невідповідності цих параметрів, доцільно більш ґрунтовно проаналізувати чинники (об'єктивні чи суб'єктивні), що вплинули на відхилення фактичних надходжень бюджету від потенційних, що дасть змогу сформулювати висновки про те, наскільки цілеспрямовано працюють органи влади над наповненням місцевого бюджету.

Якщо зважити на те, що натепер на усіх рівнях бюджетної системи в Україні впроваджено програмно-цільовий метод, то ефективність управління бюджетними ресурсами також характеризуватиме рівень досягнення визначених у бюджетних програмах результативних показників. Передумовою об'єктивності оцінювання ефективності є адекватність цих показників, які мають реально відображати кінцеві результати від реалізації відповідної бюджетної програми. Попри те, що в багатьох галузях соціальної сфери показники результативності бюджетних програм уже врегульовані нормативно-правовими актами, питання їх об'єктивності не втратило актуальності. На думку багатьох науковців, визначені у бюджетних програмах результативні показники зазвичай мають формальний характер, їх досягнення не потребує зусиль з боку виконавців бюджетних програм, а самі вони слабо вказують на рівень задоволення інтересів безпосередніх бенефіціарів відповідних бюджетних благ. Введення до складу показників результативності індикаторів, які визначатимуть рівень задоволення споживачів бюджетних послуг їх кількісно-якісними параметрами, на наш погляд, дасть можливість більш об'єктивно оцінювати ефективність виконання бюджетних програм, а отже, й ефективність управління бюджетними ресурсами на етапі виконання бюджету.

Важливим критерієм ефективності бюджетного менеджменту є також його контрольованість та транспарентність, що передбачає усебічне висвітлення усіх аспектів розробки та прийняття управлінських рішень з питань бюджету, а також активне залучення до цього процесу громадськості. Виконуючи вимоги чинного законодавства, багато органів влади формально ставляться до вимоги публічного представлення інформації про результати управління бюджетом. Публічність бюджетного менеджменту обмежується оприлюдненням рішень про місцевий бюджет та зміни до нього, звітності про його виконання за певні проміжки року та бюджетний рік загалом. Водночас інформація подана у складній формі, яка доступна для обмеженого кола громадян, що мають навички читання економічної інформації. Таким чином, формально виконуючи вимоги законодавства, органи влади в реальності обмежують доступ громадян до інформації про результати виконання бюджету. Представлення бюджетної інформації у доступній формі з використанням інструментів візуалізації дає можливість громадянам більш предметно ознайомлюватись з підсумками виконання бюджету.

Іншим питанням дотримання критерію транспарентності бюджетного менеджменту має стати відхід від формального виконання вимог бюджетного законодавства про проведення бюджетних слухань, залучення громадськості до дорадчих органів, які задіяні у процесі розробки місцевого бюджету. Як свідчить практика, нерідко такі бюджетні процедури, як бюджетні слухання чи публічні звітування про підсумки виконання

бюджету проводять кулуарно, інформація про терміни та час їх проведення оприлюднюється на важкодоступних або мало відвідуваних інформаційних ресурсах, що спричиняє слабку участь громадян у них. Це дає підстави стверджувати, що частина органів місцевої влади та самоврядування не зацікавлені у посиленні контролю громадськості за усіма аспектами управління місцевим бюджетом, оскільки це полегшує можливості його використання для задоволення особистих інтересів влади чи інтересів політичних еліт. Наслідками цього є марнотратство бюджетних коштів, їх спрямування на потреби, що не відповідають інтересам суспільства.

Однак вирішити цю проблему одним лише внесенням відповідних норм до правової бази, що передбачатимуть широкі можливості участі громадськості у розробці та прийнятті управлінських рішень з питань бюджету не можливо. Має бути також відповідний інтерес до такої участі з боку самого населення, без чого ці норми залишаться пустими деклараціями. Активізація неурядових організацій щодо донесення до кожного громадянина важливості громадського контролю за процесами формування і використання бюджетних ресурсів, широкі можливості для реалізації такого контролю створюватимуть передумови для підвищення ефективності управління бюджетними ресурсами на усіх рівнях публічного управління. Додатковим ефектом від транспарентності управління бюджетними ресурсами, окрім підвищення відповідності їх формування та використання суспільним пріоритетам, стане також посилення довіри та комунікації між владою та громадськістю.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК

Підсумовуючи результати дослідження наукових підходів до оцінювання ефективності бюджетного менеджменту, можемо констатувати, що в теперішній час методика, яку б повною мірою можна було визначити як оптимальну не розроблена. Кожен із наявних на сьогодні підходів до оцінювання має проблемні моменти, які потребують коригування. Тому вироблення універсальної методики оцінювання ефективності бюджетного менеджменту є актуальним завданням для фінансової науки.

Література:

1. Бюджетний менеджмент: підручник / В. Федосов та ін.; за ред. В. Федосова. К.: КНЕУ, 2004. 864 с.
2. Галушка Є.О. Бюджетний менеджмент: навч.-метод. посіб. Чернівці: Книги-XXI, 2007. 280 с.
3. Горбунов О.В. Бюджетний менеджмент в системі державного регулювання економіки: дис. ... канд. екон. наук спец.: 08.00.03; Центральноукраїнський національний технічний університет. Кропивницький, 2018. 272 с.
4. Денисюк О. Оцінка ефективності бюджетного процесу в Україні. Бізнес-інформ. 2019. № 3. С. 286—291.
5. Економічна енциклопедія: У 3 т. Т. 1 / Редкол.: С.В. Мочерний (відп. ред.). К.: Видавничий центр "Академія", 2000. 864 с.
6. Ермакова К. Бюджетний менеджмент і його ефективність в сучасній Росії. Вестник. 2008. № 1 (20). С. 63—66.
7. Ефективність державного управління / Ю. Бажал та ін.; за заг. ред. І. Розпутенка. К.: К.І.С., 2002. 420 с.
8. Лисенко О. Особливості розвитку бюджетного менеджменту в Україні. Економіка та держава. 2011. № 8. С. 109—111.
9. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / кол. авт.; наук. кер. В.В. Цветков. К.: Оріяни, 1998. 364 с.
10. Саймон Г.А. Адміністративна поведінка: дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції: наук.-попул. вид.; пер. з англ. Р. Ткачука; 4-те вид., переробл. і доповн. К.: АртЕк, 2001. 375 с.

11. Фролов С., Махнуша С., Олійник В. Оцінка якості бюджетного менеджменту в контексті проблем інноваційного розвитку держави. Маркетинг і менеджмент інновацій. 2012. № 2. С. 120—130.

References:

1. Fedosov, V. Oparin, V. and Safonova, L. (2004), *Biudzhetnyi menedzhment: pidruchnyk* [Budget management: Textbook], KNEU, Kyiv, Ukraine.
2. Halushka, Ye. O. (2007), *Biudzhetnyi menedzhment: navchalno-metodychnyi posibnyk* [Budget management: teaching guide], Knyhy-XXI, Chernivtsi, Ukraine.
3. Horbunov, O. V. (2018), "Budget Management in the System of State Regulation of the Economy", Abstract of Ph.D. dissertation, Economics and Management of National Economy, Central Ukrainian National Technical University, Kropyvnytskyi, Ukraine.
4. Denysiuk, O. (2019), "Evaluating the Efficiency of Budget Process in Ukraine", *Biznes inform*, Vol. 3, pp. 286—291.
5. Mochernyi, S. V. (2000), *Ekonomichna entsyklopediia: U 3 t.* [Economic encyclopedia, Vols. 1—3], Vol. 1, Akademiia, Kyiv, Ukraine.
6. Yermakova, K. (2008), "Budget management and its efficiency in modern Russia", *Vestnik*. Vol. 1 (20). pp. 63—66.
7. Bazhal, Yu. Kiliievych, O. and Mertens, O. (2002), *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia* [Public administration efficiency], K.I.S., Kyiv, Ukraine.
8. Lysenko, O. (2011), "Features of budget management development in Ukraine", *Ekonomika ta derzhava*, Vol. 8. pp. 109—111.
9. Tsvietkov, V. V. (1998), *Public Administration Reform in Ukraine: Problems and Prospects* [Reformuvannia derzhavnoho upravlinnia v Ukraini: problemy i perspektyvy], Oriiany, Kyiv, Ukraine.
10. Saimon, H. A. (2001), *Administrativna povedinka: doslidzhennia protsesiv pryiniattia rishen v orhanizatsiakh, shcho vykonuiut administrativni funktsii: nauk.-popul. vyd.* [Administrative behavior. A study of decision-making processes in administrative organization: popular-science guide], 4th ed., rev., ArtEk, Kyiv, Ukraine.
11. Frolov, S. Makhnusha, S. and Oliinyk, V. (2012), "Estimation of budgetary management quality in the context of state innovative development problems", *Marketynh i menedzhment innovatsii*, Vol. 2, pp. 120—130.

Стаття надійшла до редакції 04.05.2020 р.

www.economy.nayka.com.ua

Електронне фахове видання

Ефективна
ЕКОНОМІКА

Виходить 12 разів на рік

Журнал включено до переліку наукових фахових видань України з ЕКОНОМІЧНИХ НАУК (Категорія «Б»)

Спеціальності – 051, 071, 072, 073, 075, 076, 292

e-mail: economy_2008@ukr.net

тел.: (044) 223-26-28

(044) 458-10-73