

**В.В. Зайчикова**

*Кандидат економічних наук*

**І.Я. Романків**

## **ПОКАЗНИКИ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Відповідно до Указу Президента України від 26 квітня 2005 р.<sup>1</sup> та з метою здійснення ефективної політики у сфері державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку особливо актуальними є питання впровадження заходів стосовно зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, що потребує уточнення перспективних напрямів розвитку місцевих фінансів у контексті адміністративної реформи. У сучасних умовах особливого значення набувають концептуальні засади, на основі яких органи місцевого самоврядування та центральні органи виконавчої влади України можуть здійснювати подальший розвиток місцевих фінансів, що істотно впливає на особливості формування власних фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування та ефективність державних фінансів в цілому.

Метою статті є визначення принципів та показників ефективності в галузі місцевих фінансів.

У вітчизняній науковій літературі питання ефективності державних фінансів розглядалися В.М. Федосовим, В.М. Опаріним, О.Д. Василюком, К.В. Павлюк, В.І. Кравченком, І.О. Луніною та ін. Проблемами ефективності діяльності місцевих урядів займалися такі зарубіжні науковці, як С. Бейлі, Д. Кінг, О. Селігмен, Дж. Оунс, К. Дейві, Г. Петері, Т. Хорват, Д. Ноулен та ін. Однак проблематика визначення та практичного застосування показників ефективності місцевого самоврядування залишається недостатньо дослідженою.

У бюджетній сфері економічна ефективність означає оптимальне використання наявних бюджетних ресурсів для досягнення такого рівня і складу суспільних послуг, які якомога більшою мірою задовольняють потреби суспільства. У сфері місцевого самоврядування відбувається перегляд ролі місцевих урядів як виробників місцевих суспільних благ. У розвинених демократичних країнах органи місцевого самоврядування здебільшого відповідають за надання таких благ та послуг через різні форми, у тому числі через ринкові та квазі-ринкові. Причому питання якості таких послуг, а також показників ефективності самоврядування підлягають якнайширшому громадському обговоренню та контролю<sup>2</sup>.

В Україні запровадження показників ефективності виконання бюджетних програм відбулося у 2002 р. відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 № 538-р та наказу Міністерства фінансів України від 29.12.2002 № 1098.

У пункті четвертому Концепції про застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі міститься визначення кількісних та якісних результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм, підтверджуються звітністю (статистичною, бухгалтерською та ін.)

та надають можливість контролю за використанням коштів. Встановлено чотири види результативних показників виконання бюджетної програми:

- затрати, які визначають обсяги та структуру використаних ресурсів;
- продукт (наприклад, кількість користувачів товарів, робіт та послуг), який дає змогу оцінити досягнення поставлених цілей;
- ефективність, що розраховується як співвідношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до їх вартості у грошовому або людському вимірі (витрати ресурсів на одиницю показника продукту);
- якість вироблених товарів (робіт, послуг).

Застосування результативних показників чітко показує ефективність використання бюджетних коштів, співвідношення досягнутих результатів та витрат, тривалість виконання бюджетної програми, її необхідність і відповідність визначеній меті, а також дає змогу порівнювати результати виконання бюджетних програм у динаміці за роками та між головними розпорядниками бюджетних коштів, визначати найефективніші бюджетні програми при розподілі бюджетних коштів, сприяє якісному та кількісному аналізу стану виконання бюджетної програми в частині фінансового забезпечення реалізації її заходів та ефективності виконання<sup>3</sup>.

Зазначений наказ Міністерства фінансів України затверджує правила складання паспортів бюджетних програм та інформації про їх виконання. Цим документом уточнюються різновиди показників ефективності та якості. Показники ефективності залежно від напрямів, що виконуються в ході бюджетної програми, поділяються на три види:

- економічність, яка обраховує обсяг витрат ресурсів на одиницю показника продукту;
- продуктивність, що розраховується як співвідношення максимальної кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до визначеного обсягу фінансових ресурсів;
- результативність, що характеризує ступінь досягнення визначеного результату.

Показники якості втілюють сукупність властивостей, що характеризують досягнуті результати якості створеного продукту, задовольняють споживача відповідно до їх призначення, відображають послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій у наданні послуг (товарів, робіт) споживачам за рахунок коштів бюджетної програми. Особливу увагу приділено інформації, яка використовується для розрахунку показників, необхідності зазначення її джерел, граничного рівня загальної кількості показників (не більше тридцяти)<sup>4</sup>.

Наказом Головки КРУ України від 02.04.2003 № 75 було затверджено Методичні рекомендації щодо проведення аудиту ефективності виконання бюджетної програми. Зокрема, п. 1.3.8 встановлюється, що результативними показниками бюджетної програми є кількісні та якісні показники, які характеризують результати виконання бюджетної програми і підтверджуються статистичною, фінансовою та іншою звітністю і дають змогу здійснити оцінку використання коштів на виконання бюджетної програми.

Окрім Контрольно-ревізійного управління, ефективність діяльності органів місцевого самоврядування оцінюється Рахунковою Палатою України. За результатами перевірок було виявлено і вжито заходи на місцевому рівні державного управління, а саме: Харківською міськадміністрацією затверджено заходи щодо усунення недоліків використання субвенції з Державного бюджету України на підтримку соціально-економічного розвитку м. Харкова та у зв'язку з 350-річчям заснування; Хмельницькою обласною державною адміністрацією розроблено заходи щодо зменшення вартості будівельних робіт, залучення коштів місцевих бюджетів на спорудження об'єктів спільно з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; Львівською обласною державною адміністрацією з метою усунення недоліків стосовно аналізу використання державних централізованих капітальних вкладень за 2001–2003 рр. було затверджено Порядок формування та фінансування програм капітального будівництва об'єктів житлово-комунального та соціально-культурного призначення за рахунок бюджетних коштів<sup>5</sup>.

Як видно з табл. 1, 2, показники виконання бюджетних програм використовуються та оприлюднюються на веб-сайтах місцевих органів державної виконавчої влади — обласних державних адміністрацій. Що стосується органів місцевого самоврядування, то як з теоретичного, так і з практичного погляду запровадження у повному обсязі програмно-цільового методу на засадах, притаманних центральним органам виконавчої влади, недоцільно. Підхід із законодавчим затвердженням та нормативним регулюванням на рівні центрального уряду слід використовувати лише в частині делегованих державою органам місцевого самоврядування повноважень.

Встановлення загальнодержавних стандартів чи показників ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, як свідчить досвід зарубіжних країн, можливе лише у вигляді методичних рекомендацій, порівняльних показників з метою здійснення державного, регіонального та муніципального фінансового контролю. Наприклад, урядовою Ревізійною комісією Великобританії у 1983 р. було встановлено 50 показників, за якими публікуються порівняльні таблиці досягнень ефективності та результативності діяльності органів місцевого самоврядування за галузями економіки. Це надало можливість місцевому населенню оцінити ефективність роботи своєї ради у порівнянні з іншими.

Показниками ефективності бюджетної діяльності органів місцевого самоврядування, які використовуються для фінансового контролю Регіональними рахунковими палатами Польщі, є:

- своєчасність і легітимність процедур ухвалення бюджету та змін до нього;
- ступінь впливу зобов'язань органів місцевого самоврядування на величину громадської заборгованості одиниці органу територіального самоврядування та надання кредитів;
- оцінка кредитоспроможності органів місцевого самоврядування, можливостей фінансування бюджетного дефіциту;
- майновий стан органів місцевого самоврядування<sup>6</sup>.

**Звіт Тернопільської обласної державної адміністрації  
про виконання кошторису за 2004 р.**

Показники	Затверджено кошторисом на рік		Касові видатки	
	загальний фонд	спеціальний фонд	загальний фонд	спеціальний фонд
Предмети, матеріали, обладнання та інвентар	430 800	78 523	378 996	74 065
Оплата транспортних послуг та утримання транспортних засобів	2 558 500	164 911	2 402 689	158 906
Оренда та експлуатаційні послуги	625 600	19 100	609 590	17 067
Поточний ремонт обладнання, інвентаря та будівель; технічне обслуговування обладнання	229 500	7 524	199 394	5 625
Послуги зв'язку	1 278 200	28 300	1 240 189	23 019
Оплата інших послуг та інші видатки	238 100	41 211	219 895	38 745
Видатки на відрядження	419 605	18 680	366 752	13 864
Придбання обладнання і предметів довгострокового користування	671 800	138 490	612 549	131 643
Капітальний ремонт та реконструкція адміністративних об'єктів	259 900	1 340	252 240	1 339
Придбання землі і нематеріальних активів	10 000		10 000	
<b>РАЗОМ</b>	<b>6 722 005</b>	<b>498 079</b>	<b>6 292 294</b>	<b>464 273</b>

Джерело: <http://www.oda.te.gov.ua/oda.php?section=zvity>.

Отже, ефективність місцевого самоврядування визначається матеріально-фінансовими ресурсами, які має у розпорядженні територіальна громада, що й складають фінансово-економічну основу місцевого самоврядування. Для оцінки ефективності своєї діяльності органами місцевого самоврядування у більшості країн застосовується проектний підхід, що дає змогу сформувати бюджети розвитку, а також залучити ресурси приватного і третього секторів для фінансування важливих громадських проектів.

Розрахунковими показниками ефективності інвестицій місцевих проектів, що використовуються у практиці російських міст, є:

- період окупності;
- індекс прибутковості;
- чиста приведена величина доходу;
- внутрішня норма рентабельності<sup>7</sup>.

Методика розрахунку показників і застосування критеріїв, а також граничні значення вказаних показників розробляються Міністерством економічного розвитку і торгівлі Російської Федерації за погодженням із зацікавленими міністерствами і затверджуються спільним наказом Міністерства економічного розвитку Росії і Міністерства фінансів Російської Федерації.

Таблиця 2  
**Звіт Тернопільської обласної державної адміністрації про виконання результативних показників, що характеризують виконання бюджетної програми**

Показники	Затверджено паспортом бюджетної програми			Виконано		
	загальний фонд	спеціальний фонд	разом	загальний фонд	спеціальний фонд	разом
<i>Затрати</i>						
Кількість:						
• штатних одиниць	2329,0	39,0	2368,0	2276,0	35,0	2311,0
• установ	222,0	12,0	234,0	222,0	12,0	234,0
<i>Продукт</i>						
Кількість :						
• розроблених та прийнятих нормативних актів	14923,0	213,0	15136,0	14923,0	213,0	15136,0
• проведених семінарів, нарад, конференцій, навчальних курсів	3985,0	3,0	3988,0	3985,0	3,0	3988,0
• отриманих доручень від вищого органу			880,0	880,0	2,0	882,0
• отриманих проектів, нормативних актів від вищого органу			581,0	581,0	1,0	582,0
<i>Ефективність:</i>						
• всього видатків на одиницю	11047,8	22300,0	33347,8	12096,5	21780,0	33876,5
• видатки на утримання однієї установи	115902,2	72475,0	188377,2	124016,2	63525,0	187541,2
• кількість прийнятих нормативних актів на одного працівника	7,0	5,0	12,0	7,0	6,0	13
<i>Якість</i>						
Кількість:						
• виконаних доручень від вищого органу, %				880,0	2,0	882,0
• опрацьованих нормативних актів від вищого органу, %				581,0	1,0	582,0

Джерело: <http://www.oda.te.gov.ua/oda.php?section=zvity>.

За місцевими інвестиційними проектами, що пройшли відбір на основі якісних критеріїв, проводиться аналіз кількісних показників ефективності, включаючи показники фінансової, бюджетної й економічної ефективності. До показників фінансової ефективності відноситься чиста приведена вартість інвестиційного проекту, яка визначається як накопичений дисконтований ефект реалізації інвестиційного проекту за розрахунковий період. Чиста приведена вартість характеризує перевищення сумарних грошових надходжень всіх інвесторів, включаючи приватних, над сумарними витратами з урахуванням дисконтування. Внутрішня норма прибутковості інвестиційного проекту дає змогу оцінити прибутковість проекту за період його реалізації. До показників бюджетної ефективності належить співвідношення дисконтованих податкових надходжень і (або) економії витрат центрального бюджету, обумовлених реалізацією проекту, до сумарного обсягу засобів планової державної підтримки. Показником економічної ефективності є обсяг внеску інвестиційного проекту в зростання валового внутрішнього продукту або валового регіонального продукту.

За соціально-економічною результативністю діяльність органів місцевого самоврядування та здійснювані ними проекти можна оцінити за чотирма показниками: значущості й актуальності проекту; економічної ефективності; соціальної ефективності; професійної компетенції.

До показників значущості й актуальності місцевих проектів відносяться: актуальність, значущість і обґрунтованість заявленої в проекті проблеми місцевого розвитку; відповідність цілей і завдань змісту проекту, можливість їх здійснення; адекватність, взаємозв'язок і послідовність діяльності органів місцевого самоврядування згідно з проектом; логічність побудови проекту.

Показниками економічної ефективності проектів органів місцевого самоврядування є: співвідношення фактичних витрат і планованих результатів; реалістичність бюджету і обґрунтованість витрат відповідно до проекту; залучення зовнішніх додаткових ресурсів.

Показниками соціальної ефективності реалізації проектів можна вважати: реальне просування у розв'язанні заявленої проблеми; поліпшення становища цільової групи; оцінка результатів і можливість подальшого розвитку проекту; залучення населення до реалізації проекту.

Показниками професійної компетенції є: наявність досвіду у розв'язанні заявленої в проекті проблеми; відповідність досвіду і кваліфікації основних виконавців проекту планової діяльності; наявність досвіду управління цільовими засобами; наявність партнерських відносин з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, комерційними і некомерційними організаціями, засобами масової інформації. Показники професійного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування є визначальними у досягненні ефективності, особливо в умовах бюджетної та адміністративної реформи. Це підтверджує досвід запровадження нових форм бюджетного менеджменту у розвинених європейських країнах.

Фундаментальні зміни у бюджетному управлінні, які були введені в країнах Організації економічного співробітництва і розвитку, стосувалися

складання бюджету відповідно до бюджетних програм або “планування виконання бюджету”. Першим кроком у запровадженні цих нововведень стала істотна зміна сутності процесу бюджетного менеджменту, а також забезпечення необхідних правових та інших умов. Другий і, можливо, більш важливий крок полягав у запровадженні нових навичок бюджетного управління, введенні нової системи прямого зв'язку між розподілом ресурсів через бюджет і виконанням проголошених завдань<sup>8</sup>.

Цільова переорієнтація муніципального фінансового менеджменту робить необхідним цілий ряд змін у традиційному бюджетному управлінні:

- забезпечення більшої гнучкості у визначенні витрат бюджетними установами, а також в їх доступі до бюджетних коштів і програм, на реалізацію яких ці кошти можуть бути спрямовані;
- надання більшої визначеності операційному середовищу щодо витрат бюджетних установ, особливо в частині наявності ресурсів;
- збільшення тиску на установи з метою впровадження програмних цілей.

В цілому сучасна бюджетна система має досягти трьох основних цілей: по-перше, гарантувати контроль над витратами таким чином, щоб вони були узгоджені з бюджетним законодавством; по-друге, стабілізувати економіку через своєчасне й ефективне регулювання фінансових процесів; по-третє, сприяти ефективності в наданні послуг через процедури, які забезпечують стимули для більшої продуктивності<sup>9</sup>.

<sup>1</sup> Указ Президента України “Про Національну раду з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку” від 26.04.2005 № 706/2005 / Офіційний вісник України. – 2005. – № 17. – С. 10.

<sup>2</sup> *Bailey S.J.* Local Government Economics: Principles and Practice. – London: Macmillan Press Ltd, 1999. – P. 324.

<sup>3</sup> *Розпорядження* Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі” від 14.09.2002. № 538-р / Офіційний вісник України. – 2002. – 4 жовтня. – № 38. – С. 241.

<sup>4</sup> *Наказ* Міністерства фінансів України “Про паспорти бюджетних програм” від 29.12.2002 № 1098 / Офіційний вісник України. – 2003. – 14 лютого. – № 5. – С. 119.

<sup>5</sup> *Звіт* Рахункової палати України за 2004 рік. – К., 2005. – С. 60–61.

<sup>6</sup> *Регіональні рахункові палати у Польщі*. – Вроцлав: Державна Рада Регіональних Рахункових Палат, 2005. – С. 34.

<sup>7</sup> *Решение* Городского совета депутатов Калининграда (третьего созыва) “Об утверждении Положения о поддержке инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, на территории Калининграда” от 26.05.2004 № 162. – С. 3.

<sup>8</sup> *Brumby, J.* Budgeting Reforms in OECD Member Countries / Ed. by S. Schiavo-Campo and D. Tommasi. – Managing Government Expenditure. – Chapter 16. – P. 343.

<sup>9</sup> *Diamond J.* Performance budgeting: managing the reform process. – International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department. – 2001. – November. – P. 4–7.