

КОНТРОЛЬ БЮДЖЕТНИХ ЦІЛЮВИХ ПРОГРАМ

У статті розглядаються проблеми у сфері підвищення контролю результативності і ефективності реалізації цільових програм. Робиться висновок про необхідність розробки підходів до формалізованого подання, створення інструментальних засобів моніторингу виконання бюджетних цільових програм.

Ключові слова: бюджетні цільові програми, контроль, ефективність.

Особливе місце в контролі за витрачанням бюджетних коштів належить нагляду за реалізацією різного роду цільових національних (державних) програм. Однак аналіз свідчить про те, що вони виконуються з низькою результативністю і ефективністю. Головні проблеми в цій сфері такі: 1) витрати на реалізацію низки цільових програм не відповідають можливостям бюджету протягом усього строку їх реалізації; 2) частина цільових програм не містить конкретних програмних заходів, строків і оцінки можливих результатів їх реалізації; 3) в окремих програмах відсутні кількісні показники ефективності і необхідні програмні показники за роками реалізації; 4) немає дієвого механізму здійснення моніторингу й контролю за реалізацією програми.

Упродовж усього процесу реалізації програми різні державні органи контролюють хід її виконання. Експертиза здійснюється робочою групою, що формується на конкурсній основі з незалежних експертів. Оскільки сторонні експерти запрошуються на нетривалий час, то їх оцінки здебільшого формуються на основі загальних відомостей, звітів про виконання і зовнішніх ознак результатів. Відтак про їх глибокий аналіз говорити не доводиться. Більше того, результати експертних оцінок мають суто суб'єктивний характер.

За результатами експертних перевірок адміністрація програми приймає рішення про її корегування, розвиток чи доцільність продовження реалізації, однак воно не завжди адекватне реальному стану справ. Через масштабність цільових програм керівникам доводиться напружувати рішення на інтуїтивному рівні, внаслідок чого в процес управління реалізацією закладаються погрешності і неточності.

Таким чином, наявні проблеми у сфері підвищення результативності і ефективності реалізації цільових програм свідчать про необхідність розробки підходів до формалізованого подання, створення інструментальних засобів моніторингу їх виконання [1].

Проблематикою контролю бюджетних цільових програм займалися такі вітчизняні і зарубіжні вчені, як І. Баранова, О. Барановський, І. Басанцов, В. Бурцев, М. Васильєва, К. Захаров, О. Козирін, Є. Мних, В. Родіонова, В. Симоненко, С. Степашин, І. Стефанюк, М. Столярів, І. Чугунов, В. Шевчук, С. Шохін та ін.

Мета статті полягає в розробці пропозицій щодо удосконалення контролю бюджетних цільових програм в Україні.

Формалізацію програми пропонується здійснювати таким чином. Спочатку програма розпізнається з

використанням сучасних методів теорії розпізнавання образів у сукупності з програмним інструментарієм. Результатом є таблиця цілей, завдань і заходів. Далі, завдяки застосуванню методів економіко-математичного моделювання, таблиця перетворюється в дерево цілей, яке відображає цілі, яких необхідно досягти в процесі реалізації програми. При цьому дерево цілей показує зв'язок між цілями програми, завданнями і заходами, передбаченими для виконання. Таким чином, формалізація цільової програми дає математичну модель соціально-економічного розвитку окремих секторів економіки, за допомогою якої можна будувати, а потім відслідковувати всі етапи реалізації програми. Така модель забезпечує якісний моніторинг і швидку оцінку на будь-якому з етапів реалізації програми, тобто виявлення помилок і своєчасне їх усунення. Крім того, подібна модель показує ступінь завершеності на будь-якому з етапів реалізації програми. Побудована модель за необхідності дозволяє змінювати чи динамічне підключення нових цілей програми. Для формалізованого подання цільової програми зручно використовувати дерево цілей, де всі елементи пов'язані в строгу ієрархію відносинами супідрядності [1].

Викликає зацікавлення здійснений К. Захаровим детальний аналіз підходів до визначення ефективності бюджетних цільових програм [2]. Цей дослідник зазначає, що ефективність можна визначати за допомогою таких методів оцінки:

- метод аналізу витрат і вигід (соціальних ефектів чи результатів);
- метод аналізу витрат і результативності;
- метод урахування показників доходів майбутніх періодів;
- метод інтегральної оцінки, що враховує вагові значення, напрями реалізації програми;
- метод додавання ефектів від реалізації програми.

Запропонований К. Вейсом і М. Скривеном *метод аналізу витрат і вигід (CBA – cost-benefit analysis)* [3] полягає в порівнянні вигід (соціальних ефектів чи результатів), оцінюваних у грошовому виразі, які виникають при реалізації бюджетних видатків за конкретним напрямом, і здійснених витрат. Цей метод має два варіанти. Перший оцінює ефект (отримані чисті вигоди) у короткостроковому періоді за формулою:

$$NBst = B - C,$$

де $NBst$ — короткострокові чисті поточні вигоди (short-term net present benefit);

B – вигоди (соціальний ефект чи результат) у поточному періоді;

C – бюджетні видатки в поточному періоді.

Другий варіант передбачає оцінку довгострокового ефекту від реалізації цільової програми за формулою:

$$NB_{it} = \sum_{t=0}^n \frac{B_t - C_t}{(1+d)^t},$$

де NB_{it} – довгострокові чисті поточні вигоди (long-term net present benefit);

B_t – вигоди (соціальний ефект чи результат) у момент часу t ;

C_t – бюджетні видатки на момент часу t ; d – ставка дисконтування.

Метод аналізу витрат і результатів (cost effectiveness analysis – CEA), запропонований М.Петоном, подібний до методу аналізу витрат і вигід, містить формулу:

$$\frac{C}{E} = \frac{\text{Витрати програми}}{\text{Соціальний результат (ефект)}}.$$

В. Косов, В. Лівшиць, А. Шахназаров розробили методичні рекомендації з оцінки ефективності інвестиційних проектів [4, с.421], пізніше П. Віленський спільно з В. Лівшицем і С. Смоляком дорадували цей метод [5, с.1104]. У межах цього підходу при оцінці ефективності програми мають братися до уваги основні показники доходів майбутніх періодів:

$ЧД$ – чистий дохід; $ЧДД$ – чистий дисконтований дохід від реалізації програмних заходів; $ВНД$ – внутрішня норма дохідності заходів; $СОВ$ – строк окупності витрат на реалізацію програми; $ПФ$ – потреба в додатковому фінансуванні; $ІД$ – індекс дохідності у форматі рентабельності.

Кожен з цих показників має власну формульну оцінку, яка відображена в науковій літературі з економічного аналізу. Так *чистий дохід (Net Value, NV)*, що зветься накопиченим ефектом, визначається як:

$$ЧД = \sum \Phi t,$$

де додавання враховує всі кроки передбачуваного періоду; Φt – грошовий потік (урахування часу залежності грошових надходжень від платежів при реалізації програми чи проекту).

Одним з головних показників ефективності програми є *чистий дисконтований дохід (Net Present Value, NPV)* – накопичений за розрахунковий період дисконтований ефект, що розраховується за формулою:

$$ЧДД = \sum \Phi t / (1+E)^t.$$

Два ці показники дають оцінку перевищення сумарних грошових надходжень над сумарними витратами для відповідної програми. Крім того, на думку П. Віленського, В. Лівшиця і С. Смоляка, якщо чистий дисконтований дохід позитивний, то програма чи проект ефективні, при цьому чим більше ЧДД, тим ефективніша розробка.

М. Афанасьєв і І. Кривоогов розробили власний метод визначення ефективності цільових програм на основі інтегральної оцінки, що враховує вагові значення напрямку реалізації програми. Ними запропонована шкала напрямів оцінки, в якій ключовими є показники

оцінки досягнення цілей і виконання поставлених завдань [6, с. 87], що дозволить, на їх думку, сформувати більш об'єктивне уявлення про якість програми і приймати корегуючі рішення при її реалізації.

Шкала оцінки якості містить усі основні аспекти підготовки, реалізації і оцінки програми, а також вагові значення того чи іншого напрямку програми. Ваги відображають його пріоритети і можуть варіюватися відповідно до їх змін.

Напрями оцінки ефективності програм М. Афанасьєвим і І. Кривооговим сформовані на основі практики оцінки доповідей про результати і основні напрями діяльності суб'єктів бюджетного планування в Російській Федерації, матеріалів Світового банку і рейтингової оцінки програм Адміністративно-бюджетного управління США. Вони містять: цілі і завдання програми; планування заходів; управління і моніторинг; результативність і ефективність. Кожен із цих напрямів має свою вагову оцінку, виражену в балах від 0 (мінімум) до 5 (максимум). Згідно з вищезазначеною класифікацією напрямів оцінки, а також їх вагових значень (вага напрямку визначається індивідуально для кожної програми), пропонується інтегральна оцінка ефективності програми:

$$\text{Інтегральна оцінка} = \sum \left(\frac{\text{вага}}{\text{напряму}_i} \times \frac{\text{оцінка}}{\text{напряму}_i} \right),$$

де i – напрям оцінки.

Крім того, М. Афанасьєв і І. Кривоогов передбачають розробку оцінних таблиць, що містять визначення кожного напрямку програми з аналізом поточного стану його реалізації, а також критерії для мінімізації неадекватної оцінки того чи іншого напрямку.

Для успішної реалізації, а також досягнення генеральної мети програми необхідно планомірно забезпечувати досягнення всіх цілей програми. У кожній меті програми є завдання, які вирішуються заходами. Заходи при цьому є вимогами, а проекти – пропозиціями. Тобто проекти подаються на розгляд комісії, і ті з них, які задовольняють вимоги, підключаються до програми і ухвалюються до виконання.

Таким чином, формалізація програми дає модель, за допомогою якої можна побудувати, а потім відстежувати всі етапи реалізації програми. Така модель забезпечує якісний моніторинг і швидку оцінку на будь-якому з етапів реалізації програми, тобто виявлення помилок і своєчасне їх усунення. Крім того, подібна модель показує ступінь завершеності на будь-якому з етапів реалізації програми. Побудована модель за необхідності дозволяє змінювати цілі чи динамічне підключення нових цілей програми [1].

Одним з методів оцінки ефективності бюджетних витрат, пов'язаним з приведенням до єдиного показника як витрат, так і результату, є *метод оцінки зміни потреб*, який передбачає розрахунок ефективності бюджетних видатків, спираючись на відношення зміни стану задоволення потреб жителів у бюджетній послугі до зміни бюджетних видатків на її надання [7]:

$$Еф = ((U_t - U_{t-1}) / U_{t-1}) / ((P_t - P_{t-1}) / P_{t-1}),$$

де U_t – рівень задоволення потреб жителів в i -ій бюджетній послугі в поточному фінансовому році; U_{t-1} – рівень задоволення потреб жителів у i -ій бюджетній послугі в попередньому фінансовому році; P_t – бюджетні витрати на надання i -ої бюджетної послуги в поточному

фінансовому році; $Pt-1$ – бюджетні витрати на надання i -ої бюджетної послуги в попередньому фінансовому році.

При цьому ефективним буде визнане таке витрачання бюджетних коштів, за якого ступінь задоволення суспільства зростає більшою мірою, ніж збільшуватимуться бюджетні видатки.

А показником бюджетної ефективності цільової програми є чистий дисконтований дохід (NPV) – накопичений дисконтований ефект за період реалізації програми, що характеризує перевищення сумарних грошових надходжень над сумарними витратами і зменшення обсягів надходжень до бюджету, пов'язаних з реалізацією програми [9]:

$$NPV = \sum_{m=1}^T \Phi_m \times a_m(E),$$

де T – тривалість реалізації програми, років;

$$\Phi_m = D_m - Z_m,$$

де D_m – обсяг грошових надходжень; Z_m – обсяги платежів з бюджету, а також зменшення обсягу надходжень до бюджету, пов'язаних з реалізацією програми, за m -й рік її реалізації; $a_m(E)$ – коефіцієнт дисконтування.

Для визнання програми ефективною (з точки зору вкладання бюджетних коштів) необхідно, щоб NPV програми був позитивним.

При цьому ступінь соціально-економічної ефективності програми (одиниця ефекту/одиниця витрат) можливо визначити як відношення сумарного показника планованих ефектів (збитків) від впливу програми на сфери життєдіяльності до витрат на її реалізацію:

$$E = \frac{\sum_{m=1}^T \Phi_m \left(\sum_{n=1}^N E_n \right) m}{\sum_{m=1}^T Z_m},$$

де E – суспільна (соціально-економічна) ефективність програми за T років за N показниками (наприклад, $n=1$ – ефект від економії вільного часу населення; $n=2$ – поліпшення матеріального стану тощо); E_n – прогнозні ефекти (збитки) по кожному з показників протягом T років реалізації програми; $m=1...T$ років – період реалізації програми; Z_m – витрати на розробку і реалізацію програми за m -й рік.

Список літератури

1. Кочкаров, Р. А. Управление реализацией, формализация и мониторинг целевых программ [Текст] / Р. А. Кочкаров // Известия ТРТУ. Тематический выпуск "Перспективные системы и задачи управления". – Таганрог: ТРТУ, 2006. – № 3. – С.127-128.
2. Захаров, К. Е. Оценка эффективности бюджетных целевых программ в реализации государственного финансового контроля [Текст] / К. Е. Захаров // Академия бюджета и казначейства. Финансовый журнал. – 2010. – № 3 – с. 117-126.
3. Scriven, M. The Logic of Evaluation / M. Scriven. – Inverness, CA: Edgepress, 1980 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://jakemachina.com/OSSA/pdf/850_Scriven.pdf.
4. Коссов, В. В. Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов [Текст] / В. В. Коссов, В. Н. Лившиц, А. Г. Шахназаров. — М.: Экономика, 2000. – 421 с.
5. Виленский, П. Л. Оценка эффективности инвестиционных проектов: Теория и практика [Текст] : учеб. пособие / П. Л. Виленский, В. Н. Лившиц, С. А. Смоляк. — М.: Дело, 2008. – 1104 с.
6. Афанасьев, М. П. Модернизация государственных финансов [Текст] / М. П. Афанасьев, И. В. Кривоногов. – М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2008. – С.87.
7. Галансков, Е. В. Некоторые аспекты совершенствования государственного финансового контроля региональных целевых программ [Текст] / Е. В. Галансков // Региональные проблемы. – 2009. – № 12. – С.101.
8. Галансков, Е. В. Региональные целевые программы: от государственного финансового контроля к государственному аудиту [Текст] / Е. В. Галансков // Власть и управление на Востоке России. – 2009. – № 2. – С.13-14.
9. Васильева, М. В. Совершенствование управления экономикой регионов на основе формирования эффективной системы

При оцінці суспільної (соціально-економічної) ефективності програми використовується інтегральна оцінка, що враховує очікувані при її реалізації позитивні і негативні (збитки) ефекти.

Підвищення ефективності системи фінансово-бюджетного контролю передбачає: завершення формування ефективної системи фінансово-бюджетного контролю; підвищення ефективності і якості бюджетного менеджменту, в тому числі на рівні зовнішнього і внутрішнього контролю, що здійснюється головними розпорядниками бюджетних коштів (організацію методологічного забезпечення систем внутрішнього контролю, що містить розробку стандартів і форм звітності внутрішнього аудиту; розширення практики аудиту ефективності в регіонах; розробку на державному рівні критеріїв доцільності організації самостійних органів зовнішнього і органів внутрішнього фінансово-бюджетного контролю на регіональному і місцевому рівнях і врегулювання порядку створення і організації діяльності муніципальних контрольно-рахункових органів на основі сформульованих принципів; надання контрольно-рахунковим органам права законодавчої ініціативи [9].

Неефективне використання державних фінансових ресурсів значною мірою зумовлене відсутністю його належної оцінки. Відтак необхідно розробити показники, що оцінюють ефективність використання бюджетних ресурсів, охоплених фінансовим контролем. Однак оцінку результативності бюджетних видатків можна визнати обґрунтованою, якщо вона буде належним чином формалізована і пов'язана з конкретними бюджетними (суспільними) послугами.

Ефективність використання бюджетних коштів слід, на наш погляд, розглядати в кількох аспектах. По-перше, з точки зору ефективності бюджетної політики. По-друге, з точки зору ефективності рішень і заходів з подальшого вдосконалення формування й використання бюджетних коштів, спрямованих на підвищення якості послуг, що надаються населенню органами державної влади і місцевого самоврядування. По-третє, з точки зору ефективності фінансового менеджменту в бюджетній сфері. По-четверте, з точки зору ефективності використання бюджетних коштів як таких. Витрачання публічних коштів може бути визнане ефективним лише в тому разі, якщо дотримані всі ознаки ефективності в їх сукупності: результативність, цільове, економне і своєчасне витрачання.

РЕЗЮМЕ

Шевчук Олег

Контроль бюджетных целевых программ

В статье рассматриваются проблемы в сфере повышения контроля результативности и эффективности реализации целевых программ. Делается вывод о необходимости разработки подходов к формализованному представлению, созданию инструментальных средств мониторинга выполнения бюджетных целевых программ.

RESUME

Shevchuk Oleg

Control of the budget target programs

The problems in the area of control of efficiency and effectiveness of targeted programs is considered in the article. There has been done the conclusion about the necessity of developing of the approaches to formal submission, creation of tools for monitoring the implementation of the budget target programs.

Стаття надійшла до редакції 03.10.2012 р.