УДК 336.748,15

МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНЮВАННЯ ТА МОНІТОРИНГУ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ МІСЦЕВОГО РІВНЯ

Сукач О.М., *ст. викл.*
Черкаський державний технологічний університет

В статье исследовано наиболее сложные аспекты программно-целевого метода управления бюджетными расходами – процессов мониторинга и оценки эффективности. Определена классификация параметров и характеристик, а также основные этапы оценки бюджетных программ. Для реализации оценочного процесса в работе осуществлен анализ двух наиболее распространенных методов оценки эффективности бюджетных программ – анализ расходов и выгод и анализ расходов и результативности, а также сформулированы ключевые принципы построения моделей оценки.

***Ключевые слова**: бюджет, бюджетная программа, мониторинг, оценка, эффективность, результативность.*

This paper studies the most complicated and substantial aspects of program-objective methods in public finance management – processes of efficiency monitoring and estimation. The authors analyze principles and types of program's evaluation based on evaluation purposes. The cost-benefit and cost-effectiveness approaches are considered as applied tools of prior estimation of program's efficiency. The generalization of cost-effectiveness mechanism is proposed.

***Key words**: budget, budgetary program, monitoring, estimation, efficiency, effectiveness.*

Постановка проблеми. Оцінка бюджетних програм існує, як безперервно доступний режим аналізу даних і може, з одного боку, виступати як самостійний процес на стадії прийняття рішення про доцільність реалізації програми, та, з іншого, є основою процесу моніторингу, забезпечуючи його інформацією про причини відхилень результатів від планованих значень, про ступінь значущості отриманих відхилень і необхідності внесення коригувань у хід реалізації бюджетної програми місцевого рівня.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Методиці оцінки ефективності економічних процесів присвячено низку праць таких науковців: О. Вороніна, О. Длугопольського, І. Зятковського, О. Іванової, М. Мельника, В. Шлейникова, І. Парасій-Вергуненко, І. Чумакової та інших.

Система показників результативності та ефективності виконання бюджетних програм наведена у науковому виданні таких авторів: В. Геєць, О. Амоши, Т. Приходька та інших. Група науковців Київського національного торгівельно-економічного університету під керівництвом Є.°Мниха у спільній монографії запропонували використання інтегрального коефіцієнту впливу програми на розв'язання проблемної ситуації.

У аналітичних дослідженнях використовуються різні системи показників, серед яких найбільш розповсюдженими є логіко-дедуктивні (системи показників Du Post, Pyramid Structure of Ratios, ZVEL, RL) та емпірико-індуктивні (системи показників В. Бівера, П. Вайбеля, рейтингова система оцінки надійності банків "CAMEL" тощо). Крім зазначених підходів до побудови системи показників використовують такі: "модель стратегічних карт" Л. Мейселя; "піраміда діяльності компаній" К.Майк-Нейра, Р. Линча і К. Кроса; модель EPPM (Effective Progress and Performance Measurement – оцінка ефективності діяльності та росту); збалансована система показників (Balanced Score Card – BSC), що була розроблена Р. Капланом і Д. Нортоном у 1992 р. [6].

Однак, наявні системи показників недоцільно використовувати в бюджетній галузі: платоспроможність суб'єктів залежить безпосередньо від обсягів державного фінансування; навіть якщо результати діяльності таких суб'єктів негативні, загроза банкрутства не є обов'язковою, тому що додаткові асигнування з бюджету можуть виправити негативну ситуацію.

Постановка завдання. Метою статті є обґрунтування методичних підходів оцінювання та результативності бюджетних програм місцевого рівня на основі моделей ефективності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Принципи, що покладено в основу оцінки місцевих бюджетних програм залежать від цілей оцінки, на основі яких аналізуються окремі ключові параметри.

Залежно від стадії здійснення аналізу виділяють попередню, проміжну та кінцеву оцінку, на кожній з яких залежно від цілей може здійснюватись аналіз потреби в реалізації бюджетної програми, процесу реалізації програми, впливу програми на соціально-економічний розвиток території, аналіз результативності та продуктивності бюджетної програми й її ефективність.

З метою аналізу та систематизації наявних підходів до оцінки ефективності бюджетних програм місцевого рівня доцільно дослідити наявні моделі оцінки. Під моделями оцінки необхідно розуміти абстрактне групування певної сукупності методів і показників.

Складність і багатогранність програмно-цільового підходу формування місцевих бюджетів

визначає різноманіття методичних процедур оцінки бюджетних програм. Теоретична база оцінки місцевих бюджетних програм почала свій розвиток з кінця 80-х років XX століття, висвітлена в працях К.Вейса, М.Ськрівена, пізніше М.Петтона, які є представниками американської школи державних і муніципальних фінансів. Описані в працях цих авторів технології залишаються актуальними як у ході здійснення наукових досліджень, так і в процесі практичного впровадження процесів оцінки і моніторингу формування та реалізації бюджетних програм місцевого рівня. Більшість науково-дослідних робіт, що виходили пізніше, були більшою мірою пов'язані з моніторингом результативності управлінської діяльності. Найбільш помітною працею в цій сфері досліджень є робота Г. Хатрі «Performance measurement Getting Results» [9].

У сучасних реаліях модель програмно-цільового планування бюджетів усіх рівнів визначають як окрему складову узагальненої моделі системи моніторингу і оцінки, орієнтованої на результат. Предметом дослідження вказаної моделі є два ключові аспекти програмно-цільового планування – моніторинг і оцінка.

Г. Хатрі визначає суть процесу моніторингу реалізації бюджетних програм так: «Моніторинг результативності дозволяє визначити і застосовувати на практиці конкретні індикатори для вимірювання отриманого ефекту і ефективності програм на регулярній основі. Така інформація корисна при формуванні та обґрунтуванні бюджетних витрат, а також при визначенні якнайкращих шляхів використання наявних ресурсів. У процесі моніторингу адміністратори програм зможуть впливати на їх ефективність, а також публічно доводити їх необхідність, що сприяє зростанню довіри до уряду» [10].

Інший науковець М. Гараджа визначає, що: «…моніторинг результативності бюджетних витрат – це метод, який допомагає визначити і підвищити результативність діяльності адміністрації зокрема, за наданням послуг, виконання програм. Моніторинг результативності бюджетних витрат нерозривно пов'язаний з системою планування і контролю здійснюваної діяльності. В основі цієї системи лежить використання показників, що дозволяють простежити досягнення результатів відносно до поставлених цілей» [2].

Визначення процесу моніторингу та оцінки запропоновані в роботах Казека і Золла: «Моніторинг – це безперервна функція, що визначає систематичну сукупність даних щодо значущих індикаторів. Моніторинг здійснюється з метою забезпечення управлінського персоналу даними, що характеризують ступінь прогресу виробництва і досягнення поставлених цілей, а також ступінь підвищення ефективності використання розподілених фондів. Оцінка – це систематичне і об'єктивне визначення характеристик, що продовжуються або вже закінчених програм, що включає такі об'єкти: сам проект, виконання і його результати» [8].

Отже, узагальнюючи трактування експертів, можна дійти висновку, що моніторингом є безперервний процес відстежування результатів, що досягаються в процесі реалізації місцевої бюджетної програми, здійснюваний з метою аналізу відповідності до фактично досягнутих результатів плановaним.

На відміну від моніторингу мета оцінки полягає у визначенні значущості і результативності бюджетної програми, а також аналізі її ефективності і, безумовно, обґрунтованості.

Моніторинг у будь-який момент часу надає інформацію про ступінь реалізації програми і досягнення поставлених цілей. У цьому сенсі моніторинг більшою мірою виконує описову функцію, оцінка ж покликана виявити причину відхилення від запланованих результатів. У цьому контексті оцінка використовується для виявлення причинно-наслідкових зв'язків. Іншою стороною оцінки є аналіз бюджетної програми до моменту її реалізації. В цьому випадку як мета оцінки може виступати визначення ефективності реалізації планованих програмних заходів або порівняння ефективності реалізації різних програм [3].

Принципи, що є основою процесу оцінки бюджетних програм місцевого рівня, залежать від цілей, які встановлюють зацікавлені в оцінці особи. У загальному випадку предметом оцінки є окремі ключові параметри бюджетної програми: результативність програми; ефективність механізму виконання програми; соціально-економічний ефект, що надається програмою на розвиток міста; відповідність програми інтересам суспільства тощо.

Таким чином, у зв'язку із специфікою оціночної діяльності у сфері програмно-цільового методу фінансування типологію цілей оцінки доцільно представляти у двох напрямах – за стадіями реалізації бюджетної програми, що оцінюється, та за параметрами оцінки.

1. Класифікація видів оцінки залежно від стадії її проведення [5].

− Попередня – оцінка програми до початку її реалізації. Цілями проведення оцінки на попередній стадії є аналіз якості проекту програми, оцінка доцільності реалізації програми з погляду соціально-економічного розвитку, складання рейтингу цільових програм.

− Проміжна – оцінка на стадії реалізації програми. Метою проведення оцінки на проміжній стадії є коректування програми у разі виникнення критичних відхиленнь фактичних значень показників від планових.

− Узагальнювальна – оцінка на стадії завершення реалізації програми. Цілями проведення оцінки на завершальній стадії є експертиза результативності і ефективності програми, аналіз причин відхилення від цільових установок і ухвалення адекватних управлінських рішень.

2. Класифікація видів оцінки залежно від мети оцінки [3].

- Оцінка потреби – оцінка соціально-економічних умов, які привели до необхідності в реалізації програми.
- Оцінка процесу реалізації – аналіз якості підготовки програми (склад і компетентність розробників, аналіз методичних матеріалів, що використалися при розробці, логічна схема програми, експертиза змісту і ресурсної забезпеченості програми).
- Оцінка впливу – 1) виявлення причинно-наслідкових зв'язків між параметрами соціально-економічного розвитку і програмними заходами; 2) оцінка ступеня дії програми на соціально-економічний розвиток.
- Оцінка результативності – експертиза результатів, досягнутих у ході виконання програми, порівняння отриманих результатів із запланованими.
- Оцінка продуктивності – вимірювання позитивних результатів і інших благ, наданих програмою, з розрахунку на одного реципієнта.
- Оцінка ефективності – зіставлення результатів програми з витраченими в ході її реалізації ресурсами. Головне завдання оцінки ефективності – пошук найбільш ефективних (мінімальних за ресурсними витратами) варіантів вирішення проблеми.

Розглянуті види оцінки можуть бути представлені у вигляді модельної схеми, що ілюструє взаємозв'язок цілей, параметрів, критерій оцінки, а також стадій, в рамках яких вона проводиться.

Доцільно відзначити, що оцінка результативності реалізації бюджетної програми місцевого рівня є проміжною відносно до оцінки ефективності. Результативність відображає досягнення місцевою бюджетною програмою поставленої мети, а також виконання завдань і заходів, направлених на досягнення мети програми. Під оцінкою результативності мається на увазі порівняння фактичних результатів з цільовими установками. Умовою реалізації цього виду оцінки є чітко поставлені цілі і завдання програми.

Серед описаних вище типів оцінки особливе місце займає оцінка ефективності реалізації бюджетних програм. Ефективність реалізації програми оцінює співвідношення результатів і витрачених на їх досягнення ресурсів. Згідно з концепцією і принципами програмно-цільового бюджетування саме аналіз ефективності є ключовою метою в оцінці реалізації програм, оскільки дозволяє оцінити не лише результативність реалізації програми, але й визначає вартість досягнутих результатів, що надає повнішу й виважену інформацію щодо доцільності реалізації бюджетної програми на попередній стадії оцінки і результатів реалізації на кінцевій стадії.

З метою систематизації показників ефекту реалізації бюджетної програми доцільно здійснити класифікацію індикаторів за стадіями оцінки та визначити два класи: загальні (універсальні) показники і приватні показники.

Загальні показники оцінки ефекту бюджетних програм є сукупністю виражених у натуральних, грошових або умовних одиницях показників, що є універсальними та зіставними і програм, що використовуються для порівняння. В більшості випадків загальні показники ефекту відображають ступінь досягнення загальних соціально-економічних цілей реалізації бюджетної політики [6].

Приватні показники ефекту реалізації бюджетних програм відповідають приватним цілям і завданням у рамках кожної бюджетної програми місцевого рівня, відображаючи її специфіку та галузеву приналежність. Приватні показники використовуються для здійснення аналізу результативності конкретних програм і оцінки вартості отриманих результатів на основі показників ефективності. Приватні показники визначаються в ході реалізації бюджетних програм на проміжній і кінцевій стадіях [10].

Інша поширена класифікація показників пов'язана з рівнем реалізації програми [7]:

- показники кінцевого ефекту;
- показники приватних кінцевих ефектів;
- показники безпосереднього результату.

Показниками кінцевого ефекту є результати, які безпосередньо пов'язані з цілями, завданнями, загальною місією бюджетної програми та оцінюють вигоду від реалізації програми для цільової групи населення. У загальноприйнятій термінології показником кінцевого ефекту називають індикатор, що кількісно оцінює зміну стану цільової групи, на яку направлена реалізація програми.

Показники, що оцінюють результативність реалізації програми з урахуванням галузевої специфіки, визначають як показники приватних кінцевих ефектів, що відображають зміну стану цільової групи за конкретними аспектами.

Результативність реалізації комплексу заходів бюджетної програми оцінюють показники безпосереднього результату, які відображають статистичні, соціологічні та інші звітні дані, характеризують обсяг і якість виконання заходів, направлених на досягнення кінцевого соціально-економічного ефекту бюджетної програми.

Серед загальних недоліків описаних вище методів можна виділити такі:

- Відсутність обліку граничних витрат на досягнення ефектів від реалізації бюджетної програми. Цей факт призводить до того, що наявність первинного розподілу ресурсів за програмою і/або наявність постійних витрат, пов'язаних з її реалізацією, визначає рівень незіставності ефективності в

рамках різних бюджетних програм одного розпорядника;

- Суб'єктивний характер оцінки ефектів бюджетних програм в грошовому виразі або в умовних одиницях (балах) тощо.

Загалом досліджені методи оцінки ефективності бюджетних програм передбачають:

- по-перше, вибір показників і оцінку ефективності бюджетної програми у натуральній/умовній або грошовій формі;
- по-друге, оцінку витрат, пов'язаних з досягненням цього ефекту;
- по-третє, розрахунок інтегрального критерію реалізації програми.

При цьому найбільший методологічний інтерес представляють перший і останній етапи оцінки ефективності, пов'язані з оцінкою ефекту і розрахунком інтегрального критерію. Саме на цих етапах виникають принципові відмінності при використанні методів аналізу витрат і вигод та аналізу витрат і результативності.

Отже, розрахунок зазначених показників оцінювання бюджетних програм та послідовність здійснення оцінки в залежності від стадії її виконання пропонуємо здійснювати відповідно до запропонованого алгоритму (рис. 1).

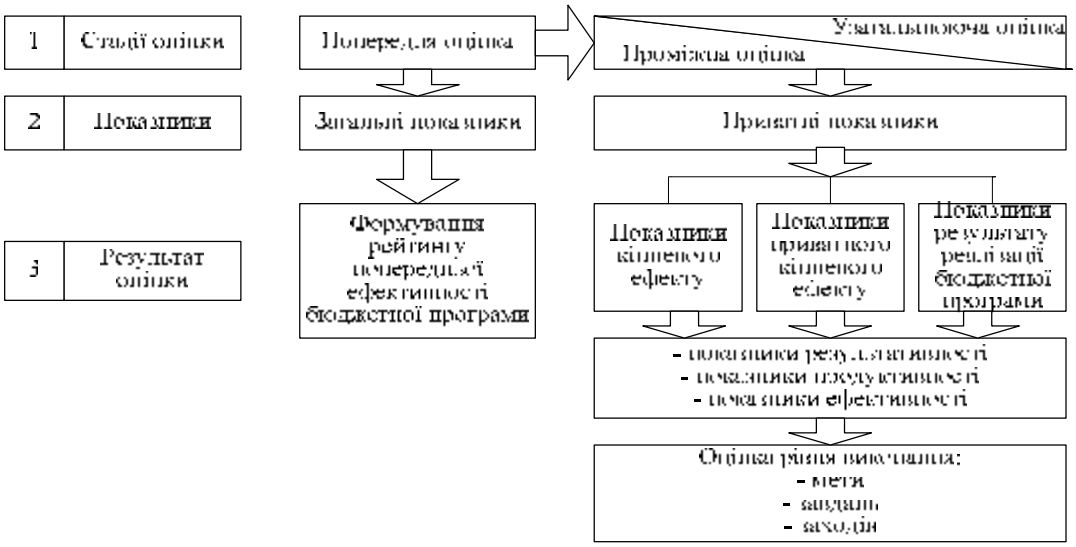

Рис. 1. Алгоритм оцінювання ефективності бюджетних програм місцевого рівня

У методі аналізу витрат і вигод оцінка ефекту реалізації бюджетної програми здійснюється в грошовому виразі, оскільки інтегральний критерій – це адитивна функція *NB* (обчислення різниці між оцінкою ефекту і оцінкою витрат на досягнення цього ефекту вимагає, щоб аргументи мали однакові одиниці вимірювання).

Метод аналізу витрат і результативності допускає можливість вимірювання ефекту реалізації бюджетної програми місцевого рівня в немонетарній формі (натуральних або умовних одиницях) і використовує мультиплікативний вид інтегрального критерію *C/E* (розрахунок відношення витрат на досягнення ефекту і оцінки ефекту допускає можливість відмінності природи аргументів). Таким чином, вибір форми інтегрального критерію (адитивною або мультиплікативною) накладає обмеження на вираз аргументів, тобто на форму оцінки ефекту реалізації бюджетної програми (оскільки витрати в обох методах виражені в грошовому еквіваленті).

За результатами дослідження запропоновано узагальнення розглянутих підходів до оцінки ефективності бюджетних витрат, що полягає в першу чергу в тому, що як інтегральний критерій може виступати будь-яка функція позитивно залежна від показників ефектів реалізації бюджетної програми (якщо це позитивні ефекти) і негативно залежна від витрат на досягнення цих ефектів. Необхідність оцінки ефективності реалізації бюджетної програми в грошовому виразі в цьому випадку також пропонуємо визначати за обраною формою інтегрального критерію.

Висновки. Таким чином на основі здійсненого аналізу моделей оцінки ефективності бюджетних програм можна зробити такі висновки:

1.Програми, розроблені відповідно до принципів результативного підходу, мають містити:

- опис показників, що піддаються кількісній оцінці очікуваних результатів реалізації програм, включаючи як безпосередні, так і кінцеві результати;
- систему показників для вимірювання результатів реалізації програм і цільові значення для кожного з таких показників, що дозволить здійснювати: попередню оцінку програм, моніторинг ступеня досягнення намічених цілей і запланованих результатів у ході реалізації програм, оцінку ефективності

реалізації програм після її завершення.

2. Як основні методи оцінки соціальної ефективності бюджетних програм місцевого рівня доцільно здійснювати аналіз витрат і вигод та аналіз витрат і результативності, кожен з яких має свої переваги.

3. Оцінка ефекту від реалізації бюджетної програми в грошовому виразі в рамках методу витрат та вигоди має здійснюватись у межах традиційних підходів до оцінки: прибуткового, витратного та ринкового.

4. Оцінка ефективності реалізації бюджетної програми в рамках методу витрат і результативності має здійснюватись у натуральних або умовних одиницях, а як показники залежно від стадії оцінки можуть застосовуватися загальні і приватні індикатори. Використання загальних уніфікованих показників або показників виражених в умовних одиницях, робить метод аналіз витрат і результативності більш універсальним у застосуванні.

Беручи до уваги актуальність цієї проблематики, існує доцільність здійснення подальших наукових досліджень за пропонованою проблематикою.

Література

1. Бюджетирование, ориентированное на результат. Возможности и проблемы (Performance Budgeting. Opportunities and Challenges. Statement of David M. Walker, Comptroller General. US Accounting office. September 19, 2002) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http//www.gao.gov/new.items/d021106t.pdf
2. Гарадж М.Ю. Мониторинг результативности бюджетных расходов: основные этапы внедрения на местном уровне / М.Ю. Гарадж. – М.: Фонд Институт экономики города, 2002. – С. 95.
3. Державні цільові програми та упорядкування програмного процесу в бюджетній сфері / [В.М. Геєць, О.І. Амоша, Т.І. Приходько та ін.]. – Київ : НВП "Видавництво "Наукова думка "НАН України", 2008. – 384 с.
4. Концепція застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі. – Розпорядження Кабінету Міністрів України [від 14 вересня 2002 року №538-р.] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http//zakon.rada.gov.ua
5. Методичні рекомендації щодо проведення органами державної контрольно-ревізійної служби аудиту ефективності виконання бюджетної програми. – Наказ ГоловКРУ України [від 15.12.2005 N 444] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http//zakon.rada.gov.ua
6. Парасий-Вергуненко И. Современный инструментарий экономического анализа в системе стратегических исследований / И. Парасий-Вергуненко // Бухгалтерский учет и аудит. – 2008. – №9. – С.30-39.
7. Руководство по применению подхода, основанного на измерении эффектов и непосредственных результатов. (Outcomes and Outputs Framework. Guidance Document. Ministry of Finance and Administration of Australia, November 2000) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http//www.gao.gov/new.items
8. Sylvia Horton. New public management: its impact on public servant's identity. An introduction to this symposium. University of Portsmouth, Portsmouth Hants, UK. / Horton Sylvia Horton // International Journal of Public Sector Management. − 2006. − Vol. 19. − No. 6.
9. Hatry H. 1999. Performance measurement Getting Results. The Urban Institute Press. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http//www.gao.gov/new.items
10. Хатри Г.П. Мониторинг результативности в общественном секторе. М.: ИЭК, 2005.