

ОЦЕНКА РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ

Раскрыты организационно-правовые основы оценки реализации государственных целевых программ. Проанализирована действующая система оценки государственных целевых программ в Украине. Представлены предложения по совершенствованию методики оценки целевых программ путем расширения группы результативных показателей.

Organize and legal bases of state target programs evaluation are exposed. An operating system of target programs evaluation in Ukraine is analyzed. Propositions about perfection of target programs evaluation methods by the expansion of effective indexes group are represented.

Ключевые слова: программно-целевой метод бюджетирования, государственная целевая программа, результативные показатели, интегрированный показатель результативности.

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время основным направлением реформирования бюджетной системы Украины является совершенствование организационно-правовых механизмов управления расходами бюджетов всех уровней. Эффективность управления расходной частью бюджета определяется степенью комплексного применения элементов программно-целевого метода организации бюджетного процесса. В современных условиях переход к программно-целевому методу составления бюджетов в Украине носит формальный характер, поскольку подготовка документов по новым стандартам не привела к принципиальным изменениям подходов к реализации бюджетной политики. В связи с этим на практике не достигнуты основные преимущества программно-целевого бюджетирования и государственные целевые программы не рассматриваются как эффективный механизм реализации приоритетных направлений социально-экономического развития. Ввиду вышеизложенного, первоочередная задача бюджетной политики в среднесрочной перспективе состоит в решении существующих проблем комплексной реализации программно-целевого метода в отечественном бюджетном процессе.

К основным проблемам, препятствующим эффективной реализации государственных целевых программ в Украине, можно отнести выбор и обоснование приоритетных направлений для формирования и финансирования программ, низкий уровень их финансового обеспечения, обуславливающий необходимость корректировки программ и увеличения сроков их выполнения, краткосрочный период бюджетного процесса, отсутствие реальной самостоятельности местных бюджетов, недостаточный уровень межпрограммной согласованности, приводящий к

дублированию задач и мероприятий целевых программ, неудовлетворительная работа органов исполнительной власти в части привлечения внебюджетных источников финансирования. Одной из ключевых проблем полноценной реализации программно-целевого метода остается низкий уровень методического обеспечения применения системы результативных показателей — индикаторов эффективности расходования бюджетных средств, позволяющих подтверждать необходимость реализации данных программ и их соответствие поставленной цели, сравнивать результаты выполнения программ в динамике по годам и между главными распорядителями бюджетных средств, учитывать эффективность выполнения бюджетных программ при распределении бюджетных средств.

Проблемы оценки реализации государственных целевых программ занимают важное место в исследованиях, посвященных современным задачам бюджетной политики. В частности, важную роль в изучении данной проблемы сыграли работы Н.В. Вишневецкой, В.М. Гееца, Б.В. Бабина, О.В. Котлярской, А.Н. Мальцева, О.С. Каминской, Б.В. Розсохи, О.Б. Павлива, О.В. Ярошенко. Нормативно-правовая база оценивания реализации государственных целевых программ в Украине сформирована Законом Украины "О государственных целевых программах", постановлением Кабинета Министров Украины от 31.01.2007 № 106 "Об утверждении Порядка разработки и выполнения государственных целевых программ", распоряжением Кабинета Министров Украины от 14.09.2002 № 538-р "Об утверждении Концепции применения программно-целевого метода в бюджетном процессе", приказом Министерства финансов Украины от 29.12.2002 № 1098 "О паспортах бюджетных программ".

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧ

Цель статьи заключается в обосновании теоретико-методологических и практических основ применения показателей результативности выполнения целевых программ и подготовке предложений по совершенствованию методологии их оценки.

РЕЗУЛЬТАТЫ

Преимущество программно-целевого метода заключается в возможности установления непосредственной связи между выделением бюджетных средств и результатами их использования [1, с. 159]. Применение системы результативных показателей является одной из основных отличительных черт программно-целевого метода бюджетирования от традиционного (постатейного) [12]. Результаты деятельности по управлению бюджетными ресурсами интересуют не только представителей органов власти, но и местное население, плательщиков налогов и инвесторов, поскольку такая оценка представляет собой индикатор развития местного бюджета [1, с. 161]. Такой подход направлен не на развитие сети и увеличение штатов бюджетных учреждений, а на оптимизацию результатов выполнения целевых программ с целью удовлетворения потребностей граждан как налогоплательщиков [3].

Концепцией применения программно-целевого метода в бюджетном процессе, утвержденной распоряжением Кабинета Министров Украины от 14.09.2002 № 538-р (далее — Концепция), установлено, что результативные показатели позволяют провести качественный и количественный анализ состояния выполнения бюджетных программ в части их финансового обеспечения и эффективности выполнения и должны подтверждаться статистической, бухгалтерской или иной отчетностью [9].

Концепцией и Правилами составления паспортов бюджетных программ, квартального и годового отчета об их выполнении, а также осуществления мониторинга и анализа выполнения бюджетных программ, утвержденными приказом Министерства финансов Украины от 29.12.2002 № 1098 "О паспортах бюджетных программ" (далее — Правила составления паспортов бюджетных программ) выделены 4 основные группы результативных показателей: показатели затрат, показатели продукта, показатели эффективности и показатели качества.

Показатель затрат (входящих ресурсов) определяет объем и структуру ресурсов, обеспечивающих выполнение программы (количество штатных единиц, учреждений, единиц оборудования и т.д.). Примером показателя затрат для целевых программ оказания медицинской помощи населению может служить количество штатных единиц врачей, среднего и младшего медицинского персонала, обеспечивающего реализацию мероприятий программ [4, с. 84].

Показатель продукта (объема выполненных работ) определяет объем произведенной продукции или оказанных услуг в процессе выполнения программы, количество потребителей произведенных товаров (работ, услуг). Примером показателя продукта для целевых программ оказания медицинской помо-

щи населению может служить количество пролеченных больных.

Показатель эффективности (рентабельности) определяется отношением количества произведенных товаров (объема выполненных работ, оказанных услуг) к их стоимости в денежном или человеческом измерении (производительность) или рассчитывается как затраты ресурсов на единицу показателя продукта (экономность) [8]. Примером показателя эффективности для целевых программ оказания медицинской помощи населению может служить средняя стоимость 1 койко-дня.

Показатель качества (результативности, полученного эффекта) отображает достигнутые результаты, эффект от выполнения бюджетной программы. Данный показатель должен быть измеряем и отражать социальную эффективность программы. Примером показателя качества для целевых программ оказания медицинской помощи населению может служить процент диагностики социально опасных заболеваний на ранних стадиях их развития.

Вышеуказанные 4 группы результативных показателей установлены действующими нормативно-правовыми актами и их использование регламентировано законодательством. Согласно Правилам составления паспортов бюджетных программ плановые результативные показатели указываются в ежегодно утверждаемых паспортах бюджетных программ, фактические — в квартальных и годовых отчетах о выполнении паспортов бюджетных программ. Анализ динамики результативных показателей в течение бюджетного года позволяет осуществлять оценку экономического эффекта от использования бюджетных средств, мониторинг и контроль за ходом выполнения программ, выявлять проблемы в ходе реализации программ и разрабатывать предложения по повышению эффективности распределения бюджетных средств [8]. Существенные отклонения фактических результативных показателей от плановых служат основаниями для принятия определенных управленческих решений. Следует отметить, что анализ и сопоставление плановых и фактических результативных показателей позволяют заменить "планирование от достигнутого", применяемого в советском периоде, на "планирование от желаемого результата", эффективность которого существенно выше [13].

На основе данных результативных показателей может быть определен интегрированный показатель, характеризующий обобщенную результативность программы за годы ее реализации или за отдельный год. Интегрированный показатель результативности за годовой период рассчитывается следующим образом [2, с.260]:

$$R^t = K^t \cdot \left(\frac{1}{P} \sum_{p=1}^P Z_{\phi(p)}^t \right) \cdot \left(\frac{1}{M} \sum_{m=1}^M E_{\text{на}(m)}^t \right) \cdot \left(\frac{1}{G} \sum_{g=1}^G Q_{\text{на}(g)}^t \right),$$

для $t = 1, \dots, l, \dots, n$,

где R^t — интегрированный показатель результативности программы в t -ом году; $Z_{\phi(p)}^t$ и $Z_{\text{на}(p)}^t$ — соответственно фактический и плановый объемы выполненных работ, произведенной продукции или оказанных услуг в t -ом году по p -ой позиции составляющих продукта ($p=1, \dots, P$); $E_{\phi(m)}^t$ и

$E_{\text{на}(m)}^t$ — соответственно фактический и плановый показатели экономической эффективности, характеризующие создание экономического эффекта отношением полученных результатов (показатели продукта) к затратам бюджетных и других средств в t -ом году по m -ой позиции формирования экономического эффекта ($m=1, \dots, M$); $Q_{\phi(g)}^t$ и $Q_{\text{на}(g)}^t$ — соответственно фактический и плановый показатели, характеризующие количественные параметры качества выполненных работ, произведенной продукции или оказанных услуг в t -ом году по g -ой позиции составляющих качества ($g=1, \dots, G$); K^t — интегрированный показатель финансирования программ в t -ом году (методика его расчета приведена ниже).

Применив те же условные обозначения, расчет интегрированного показателя результативности за период реализации программы (за годы, предшествующие l -му году, включая l -ый год) можно произвести следующим образом [2, с. 261]:

$$\bar{R}^l = \bar{K}^l \cdot \left(\frac{1}{P} \sum_{p=1}^P Z_{\phi(p)}^l \right) \cdot \left(\frac{1}{M} \sum_{m=1}^M E_{\text{на}(m)}^l \right) \cdot \left(\frac{1}{G} \sum_{g=1}^G Q_{\text{на}(g)}^l \right),$$

для $l = 2, \dots, n$,

Некоторыми исследователями проблем оценивания реализации бюджетных программ предлагается классификация программ по интегрированному показателю результативности на программы с высоким уровнем результативности ($R > 1$), с удовлетворительным уровнем результативности ($0,8 < R < 1$), с низким уровнем результативности ($R < 0,8$) [5].

В то же время можно утверждать, что мониторинг, контроль и анализ вышеуказанной законодательно закрепленной группы результативных показателей не позволяют комплексно оценить реализацию программ и принимать обоснованные решения по их дальнейшему финансированию, оптимизации расходной части бюджета, перераспределению ассигнований между бюджетными программами с учетом их выполнения и социально-экономического эффекта. В связи с этим рядом специалистов предлагаются к применению 2 дополнительных результативных показателя, не предусмотренные действующим законодательством: показатели рабочей нагрузки и полезности.

Показатель рабочей нагрузки (объема работ) определяет объем работ, который должен выполнить ответственный исполнитель. Например, для целевых программ оказания медицинской помощи населению показатель рабочей нагрузки — количество закрепленного населения на 1 штатную единицу участкового врача [4, с. 88].

Показатель полезности характеризует эффект от реализации программы для территориальной громады или общества в целом. Данный показатель тесно связан с показателем качества (результативности, полученного эффекта). Примером показателя полезности для целевых программ оказания медицинской помощи населению может служить снижение уровня смертности.

Вместе с тем, вся совокупность приведенных показателей результативности, безусловно, детализирующей информацию о ходе и результатах выполнения целевых программ, не создает самодостаточной системы для выработки объек-

тивных заключений о ходе и результатах реализации программ. Упущен ключевой принцип реализации программ, предусматривающий использование бюджетных средств в качестве средства стимулирования привлечения финансовых ресурсов из других источников. Вопросы взаимодействия субъектов хозяйствования с бюджетами различных уровней и возможности применения программно-целевого метода в управлении рыночно ориентированными предприятиями относятся к категории наименее изученных [6]. В то же время, целевые программы, утвержденные актами органов государственной власти, создают нормативно-правовые условия для привлечения внебюджетных средств. Для каждой программы чрезвычайно важным представляется расчет следующих результативных показателей, характеризующих финансовое обеспечение программ:

1. Уровень софинансирования — объем софинансирования мероприятий программы за счет внебюджетных источников, приходящийся на 1 грн. средств из бюджетов всех уровней. Низкий уровень софинансирования свидетельствует о неудовлетворительной работе государственных заказчиков, отсутствии или недостаточном применении рычагов влияния на инвесторов программ и механизмов привлечения внебюджетных средств. С целью создания правовых условий для активизации действий заказчиков по обеспечению и увеличению внебюджетного финансирования целевых программ на центральном уровне следует предусмотреть механизм сокращения доли бюджетного финансирования при падении уровня софинансирования программ из внебюджетных источников.

Среднегодовой индикатор привлечения средств из прочих источников рассчитывается по следующей формуле [2, с. 97]:

$$K_2 = \frac{1}{m} \sum_{t=1}^m \frac{V_{\phi}^t / C_{\phi}^t}{V_{\text{на}}^t / C_{\text{на}}^t} = \frac{1}{m} \sum_{t=1}^m \frac{V_{\phi}^t \cdot C_{\text{на}}^t}{V_{\text{на}}^t \cdot C_{\phi}^t}, \text{ для } t = 1, \dots, m, \dots, n,$$

где K_2 — среднегодовой индикатор привлечения средств из прочих источников на 1 грн. бюджетных средств за период реализации программы; n — длительность периода полной реализации программы; m — длительность ретроспективного периода, на протяжении которого финансируется программа; V_{ϕ}^t — фактический объем финансирования программы из прочих источников за t -й год реализации программы; $V_{\text{на}}^t$ — плановый объем финансирования программы из прочих источников в t -ом году реализации программы; C_{ϕ}^t — фактический объем финансирования программы за счет бюджетных средств за t -й год реализации программы; $C_{\text{на}}^t$ — плановый объем финансирования программы за счет бюджетных средств в t -ом году реализации программы.

2. Уровень фактического финансирования программы — определяется как отношение фактического объема финансирования программы к плановому. Данный показатель может определяться по каждому источнику финансирования (структурные индикаторы).

3. Интегрированный показатель финансирования программы за период ее реализации в вышеприведенных условных обозначениях определяется как средневзвешенная величина индикато-

ров фактического финансирования за счет бюджетных средств и за счет прочих источников, рассчитанных отдельно для каждого года, при условии, что сумма весовых коэффициентов фактического уровня финансирования из различных источников (h, q) за период выполнения программы равна 1 [2, с. 94]:

$$K_i = \frac{h}{m} \sum_{t=1}^m \frac{C_{i,t}^f}{C_{i,t}^n} + \frac{q}{m} \sum_{t=1}^m \frac{V_{i,t}^f}{V_{i,t}^n} = \frac{1}{m} \left(h \sum_{t=1}^m \frac{C_{i,t}^f}{C_{i,t}^n} + q \sum_{t=1}^m \frac{V_{i,t}^f}{V_{i,t}^n} \right),$$

($t = 1, \dots, m, \dots, \quad h + q = 1, q > h$,

Учитывая, что одной из основных функций целевых программ является стимулирование привлечения внебюджетных средств для решения проблем социально-экономического развития, значение весового коэффициента финансирования за счет прочих источников должно превышать соответствующий показатель по бюджетным средствам.

4. Индикатор фактического уровня бюджетного финансирования за весь период выполнения программы [2, с. 97]:

$$K_3 = \frac{\sum_{t=1}^m c_t^f}{\sum_{t=1}^m c_t^f + \sum_{t=1}^m c_t^g},$$

где n — последний год полной реализации программы; m — длительность ретроспективного периода, для которого определены объемы фактического финансирования программы, Q^f — объем бюджетного финансирования, предусмотренный на период завершения программы; $t = 1, \dots, m, \dots$.

Целесообразным представляется законодательное определение минимальных значений данных показателей, характеризующих финансовое обеспечение целевых программ, для формирования методической основы выработки обоснованных заключений аналогично методике оценки финансового состояния субъектов хозяйствования на основе коэффициентов анализа (коэффициентов ликвидности, автономности, рентабельности и др.). К примеру, некоторыми авторами предлагается ранжировать государственные целевые программы по интегрированному показателю финансирования: не менее 90% — первый ранг, от 70% до 89% — второй ранг, от 50% до 69% — третий ранг, от 30% до 49% — четвертый ранг, до 30% — пятый ранг [2, с. 110]. Подобное ранжирование позволяет оценивать и осуществлять выбор приоритетов отбора целевых программ на стадии формирования их перечня и принимать аргументированные решения по их дальнейшему финансированию.

Тем не менее, такие решения должны приниматься с учетом социальной значимости проблемы, решаемой в рамках программы. К примеру, постановлением Верховной Рады Автономной Республики Крым от 20.02.2008 № 758-5/08 утверждена Региональная программа инженерной защиты территорий Автономной Республики Крым от оползневых, абразионных процессов, подтоплений и паводков на 2008—2011 годы. Плановое финансовое обеспечение мероприятий данной программы на период ее реализации утверждено в объеме 1013763 тыс. грн., в т.ч. за счет средств Государственного бюджета Украины — 619908,0 тыс. грн., бюджета Автономной Республики Крым — 7735,0 тыс. грн., местных бю-

джетов — 29620,0 тыс. грн., других источников финансирования — 356500,0 тыс. грн. [7]. В государственных бюджетах Украины на 2008 и 2009 годы средства на реализацию мероприятий программы не предусматривались. Из бюджета Автономной Республики Крым в 2008—2009 годах на выполнение мероприятий программы было выделено лишь 271,4 тыс. грн., из местных бюджетов — 143,3 тыс. грн. Ввиду таких незначительных объемов финансирования основные мероприятия программы, требующие значительных капитальных вложений и запланированные на 2008—2009 годы, не могли быть выполнены. Расчет показателей, характеризующих финансовое обеспечение программы, и результативных показателей выполнения программы в 2008—2009 годах приведет к выводу о нецелесообразности включения данной программы в перечень приоритетных программ, подлежащих финансированию в 2010 году. Однако следует учитывать, что проблема оползневых и абразионных процессов в Автономной Республике Крым стоит чрезвычайно остро и требует безотлагательного решения. С 1996 года работы по инженерной защите крымского побережья практически не ведутся. В аварийном состоянии находится Сакская пересьпь с размещенными на ней курортными объектами. Угрожают экологической катастрофой разрушаемые оползнями канализационные очистные сооружения пгт. Гурзуф и Симеиз. Из-за разрушенного оползневыми процессами водосборного сооружения не эксплуатируется в проектном режиме Загорское водохранилище. В аварийном состоянии находятся побережья с. Морское (г. Судак) и пос. Новый Свет, берегозащитные сооружения гг. Ялта, Алушта, Алупка, пгт. Симеиз, Ливадия, Николаевка и др. Штормы с экстремальными параметрами могут довести невосстановленные сооружения до полного разрушения. Более половины искусственных пляжей находятся в аварийном состоянии, поскольку их объемы сократились на 30—50%. В мероприятия региональной программы включены участки побережья, имеющие важнейшее государственное значение (курортные и дворцово-парковые комплексы, исторические памятники культуры и архитектуры, автомагистрали и инженерные сети) и требующие первоочередных мер по инженерной защите побережья от опасных экологических процессов. Ввиду вышесказанного, такая целевая программа при любых условиях не может быть отнесена к категории неприоритетных.

Приведенный пример свидетельствует о необходимости взвешенного комплексного подхода к принятию решений о дальнейшем финансировании целевых программ за счет бюджетных средств. В данном случае применение рейтингования программ по предложенной выше методике неприменимо. Кроме того, данный пример на практике подтверждает справедливость того факта, что эффективность реализации программно-целевого метода может быть высокой исключительно при условии финансовой обеспеченности регионов [11]. В противном случае региональные целевые программы не выполняют функций регулирования регионального социально-экономического развития, а сохраняют преимущественно прогнозное значение [10], т.е. теряют собственную суть.

ВЫВОДЫ

Оценку реализации государственных целевых программ можно осуществить путем расчета двух видов показателей: показывающих результативность выполнения программы и определяющих приоритетность финансирования программ. Рациональное использование данных показателей при мониторинге хода реализации и оценке эффективности выполнения государственных целевых программ обеспечит соответствие между степенью исполнения бюджетов и степенью достижения результатов, ожидаемых от реализации целевых программ.

Литература:

- Вишневакская Н.В. Бюджетная политика: региональный аспект. — Луцк: Волинский государственный университет им. Л. Украинки, 2007.
- Гец В.М., Амоша А.И., Приходько Т.И. и др. Государственные целевые программы и упорядочение программно-целевого процесса в бюджетной сфере. — К.: Научная мысль, 2008.
- Каминская О.С. Результативные показатели оценки бюджетных программ // Государство и регионы. — 2006. — № 3.
- Котлярская О.В., Голинская О.В., Метелева И.Д., Саидова А.И. Управление городским бюджетом по программно-целевому методу. — Киев: Гнозис, 2007.
- Мальцев А.Н., Севка В.Г., Корякина Е.В. Формирование качественной системы бюджетирования на уровне местных бюджетов // Экономика строительства и городского хозяйства. — 2006. — № 3.
- Павлюк О.Б. Формирование бюджетов по программно-целевому методу как основа эффективного использования местных ресурсов // Экономика развития. — 2008. — № 1.
- Постановление Верховной Рады Автономной Республики Крым от 20.02.2008 № 758-5/08 "О Региональной программе инженерной защиты территории Автономной Республики Крым от оползневых, абразионных процессов, подтоплений и паводков на 2008—2011 годы": www.rada.crimea.ua.
- Приказ Министерства финансов Украины от 29.12.2002 № 1098 "О паспортах бюджетных программ": www.zakon.rada.gov.ua.
- Распоряжение Кабинета Министров Украины от 14.09.2002 № 538-р "Об одобрении Концепции применения программно-целевого метода в бюджетном процессе": www.zakon.rada.gov.ua.
- Рафальская Н.И. Пути совершенствования программных механизмов регионального социально-экономического развития // Экономика и государство. — 2007. — № 11.
- Силенков Б. Внедрение программно-целевого планирования финансового развития региона // Мир финансов. — 2007. — № 1.
- Скорин М.Г. Преимущества программно-целевого метода организации бюджетного процесса и пути совершенствования условий реализации государственных целевых программ в Украине // Культура народов Причерноморья. — 2009. — № 164.
- Ярошенко О.В. Программно-целевой метод управления на региональном уровне: зарубежный опыт и Украина // Экономика и государство. — 2008. — № 3.

Стаття надійшла до редакції 01.03.2010 р.