

Т.В. ЩЕТИЛОВА к.е.н., ст.наук.співр.,
Інститут економіки промисловості НАН України

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ЯК НЕОБХІДНИЙ ЕТАП ЗДІЙСНЕННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНИХ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ

Програмно-цільові методи в управлінні економікою та плануванні її розвитку зарекомендували себе ще за радянських часів. Своєрідний бум застосування цих методів припадає на вісімдесяті роки, особливо це стосується впровадження науково-технічних програм. Переваги програмно-цільових методів (ПЦМ) реалізуються через методологію формування і оцінку ефективності програм. В методичних та інструктивних матеріалах, у науковій літературі тих часів здійснювалися спроби розвитку теорії і народногосподарської практики оцінки ефективності цільових комплексних програм. Але питанням впровадження ефектостворювальних можливостей таких програм приділялося недостатньо уваги. У 90-х роках роль ПЦМ була заниженою. Між тим, програмно-цільовий метод у складанні бюджету запроваджено у практику в Україні з 2002 року, згідно з яким застосовується підхід, зосереджений на результатах здійснення програм, а не на ресурсах. Тому *проблема оцінки ефективності бюджетних програм* з використанням державних капітальних вкладень в умовах обмежених державних коштів набуває достатньо високої наукової і практичної значущості.

Аналіз останніх методичних матеріалів щодо оцінки ефективності, законодавчо-нормативних документів [10-16] свідчить про те, що питання оцінки ефективності програм, не кажучи про бюджетні програми, не вирішено. Методики щодо оцінки ефективності стосуються питань оцінки ефективності (в основній масі) науково-технічних заходів, інвестиційних проєктів, але ніяк не бюджетних програм. Більш того, ці питання є проблемними не тільки для України, а й для багатьох країн СНД – Росії, Казахстану, Білорусі та інших, які зіткнулися з цим при складанні своїх національних бюджетів.

Тому цілями даної статті поста-

ють аналіз останніх наукових робіт і методичних матеріалів періоду “буму” застосування програмно-цільових методів в економіці і сучасних законодавчо-нормативних документів із цієї проблеми щодо бюджетного процесу і визначення концептуальних шляхів її вирішення.

В “Основных методических положениях по разработке целевых комплексных программ”, які схвалено постановою Держплану СРСР від 3 червня 1980 р., стверджувалося, що розрахунки ефективності програм здійснюються виходячи із схеми її реалізації, схеми її міжгалузевих і міжрегіональних зв'язків [1]. Основою розрахунків ефективності програм вважалася чинна на той час методика визначення економічної ефективності капітальних вкладень. Для розрахунку ефективності програм використовувалися показники загальної (абсолютної) і порівняльної економічної ефективності. Не дивлячись на те, що ефективність програм в цих положеннях надано не як ефективність окремих науково-технічних заходів, принципів відмінності ефектів програм не розглянуто. “Положение о порядке формирования общесоюзных, республиканских (межреспубликанских), отраслевых (межотраслевых) научно-технических программ и научно-технических программ регионов и территориально-производственных комплексов, реализации этих программ и контроля за их выполнением” 1984 р. [2] зорієнтувало розраховувати ефективність згідно з “Методикой (основными положениями) определения экономической эффективности использования в народном хозяйстве новой техники, изобретений и рационализаторских предложений” 1977 г. [3]. Методичні рекомендації вісімдесятих років щодо розробки цільових програм в окремих галузях економіки (наприклад, [4,5]) вирі-

шували питання з оптимізації проектно-планових рішень з ефективного розвитку і розміщення галузі, розрахунків основних техніко-економічних показників роботи обладнання, по процесних експлуатаційних витрат і річного економічного ефекту, оптимізації виробничих структур тощо, але питання навіть стосовно розробки цільових програм, не кажучи вже про їх ефективність, не розглядалися комплексно в цих матеріалах. Відсутність системного підходу до питань визначення програмних ефектів, ефективності було визначальним чинником виникнення дискусій у цих питаннях і в науковій літературі. Застосовувалися відтворювальний, територіальний [6], галузевий [7] підходи до обґрунтування ефективності цільових програм. Взагалі вважалося, що практично всі програми минулих років були програмами науково-технічного прогресу [8, с.12]. Питанням оцінки ефективності програм приділялося мало уваги, зокрема, визначенню і контролю не проектної, а фактичної ефективності програм. Хоча вироблялися підходи і вимоги до системи показників ефективності цільових комплексних програм (ЦКП) (наприклад, В.А. Воротиловим [6, с.66], методи вимірювання їх ефективності – Тамбовцевим В.Л. і Фоновим А.Г. [9, с.50], ефектотворювальні фактори ЦКП не підкреслювалися і не визначалися. На сьогоднішній день методик оцінок ефективності бюджетних програм не існує.

Аналіз законодавчо-нормативних документів (наприклад, Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі [10], наказу Міністерства фінансів України “Про паспорти бюджетних програм” [11], деяких загальнодержавних програм, які потребують державних капітальних вкладень (наприклад, Загальнодержавної програми розвитку водного господарства [12], Комплексної програми утвердження України як транзитної держави у 2002-2010 роках [13], Державної програми удосконалення функціонування Державної системи забезпечення безпеки судноплавства на 2002-2006 роки [14], Державної програми зайнятості населення на 2001-2004 роки [15], Програми розвитку

інвестиційної діяльності на 2002-2010 роки [16]) свідчить про те, що питання ефективності реалізації бюджетних програм розглянуто або поверхово, або зовсім не піднімаються.

Концепція застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі встановлює мету запровадження ПЦМ у цьому процесі як встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання, яке спрямоване на забезпечення оцінки діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставлених цілей та виконання завдань, а також проведення аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм [10, с.242]. У Концепції надано класифікацію результативних показників за групами:

показники затрат (ресурсні показники);

показники продукту (оцінка досягнення поставлених цілей);

показники ефективності (класичні показники як відношення результату кількості вироблених товарів (робіт, послуг) до витрат (вартість у грошовому або людському вимірі на одиницю показника продукту);

показники якості товарів (робіт, послуг).

Концепцією стверджується, що у паспортах бюджетних програм містяться результативні показники, на підставі яких здійснюється контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів і аналіз виконання бюджетної програми [10, с.245]. Методика їх визначення залишається відкритим питанням. Хоча здійснення оцінки та подальше вдосконалення формування і виконання бюджету на основі ПЦМ у бюджетному процесі передбачено на третьому етапі реалізації Концепції (2005 і наступні роки), державні програми із використанням державних централізованих капітальних вкладень здійснюються сьогодні. Тому потрібним постає якомога найшвидша розробка методичних рекомендацій щодо оцінки ефективності бюджетних програм не тільки з метою моніторингу цільового використання обмеже-

них бюджетних коштів, а, насамперед, з метою забезпечення ефективності такого використання, залучення державних коштів.

У Правилах складання паспортів бюджетних програм та інформації про їх використання, затверджених наказом Міністерства фінансів України №1098 від 29.12.2002 р., відмічається, що результативні показники дадуть змогу здійснити оцінку використання коштів на виконання бюджетної програми для досягнення визначених мети та завдань бюджетної програми, виходячи з граничного обсягу взяття бюджетних зобов'язань у відповідному бюджетному періоді [11, с.121]. Визначення результативних показників у розрізі груп наведені у Концепції [10]. Але ж у тій Концепції лише перелічуються групи показників без акцентування на методи їх визначення, окрім показників ефективності в їх класичному загальному виразі без уточнень.

У Загальнодержавній програмі розвитку водного господарства, затвердженій Законом України від 17 січня 2002 року №2988-III, у додатках наведено орієнтовні розрахунки вартості реалізації даної Програми з розбивкою по роках та обсягів фінансування, техніко-економічні показники (розподіл річкового стоку у регіональному розрізі, площа водозбору, зведені показники орієнтовної вартості заходів з розвитку водного господарства тощо), але жодного слова хоча б про орієнтовну, прогнозовану ефективність залучення державних коштів немає [10]. А багато об'єктів водного господарства, виходячи з наведених показників, потребують реконструкції і відповідно капітальних вкладень.

У Комплексній програмі утвердження України як транзитної держави у 2002-2010 роках хоча зроблено акцент на фінансування Програми за рахунок позабюджетних коштів, але за рахунок державного бюджету передбачено фінансування у розмірі 4572,78 млн.грн. (табл.2). Визначено термін окупності від реалізації завдань першого етапу Програми від 4,5 до 7 років, капіталоемних – 12, коефіцієнт ефективності на рівні 9 відсотків. Відзначається, що

за приведеними розрахунками доходи від транзитних перевезень вантажів (без трубопровідного транспорту) зростуть майже на 600-700 млн.грн. на рік, у тому числі відрахування до бюджету – на 200-250 млн.грн. [13, с.70]. Очікувану ефективність Програми наведено з вказівкою на метод оцінки – експертний, який в багатьох випадках містить елементи суб'єктивізму і не може бути достатньо надійним. Коефіцієнт ефективності при цьому зростає (у середньому за рік) з 0,17 на першому етапі до 0,43 на другому, тобто у 2,5 рази.

Державна програма удосконалення функціонування Державної системи забезпечення безпеки судноплавства на 2002-2006 роки містить інформацію про капітальні вкладення за рахунок державного бюджету, в тому числі централізовані капітальні вкладення і капітальні видатки щодо конкретних заходів Програми [14, с.15-30]. Перелік очікуваних результатів виконання Програми не містить жодного розрахункового показника, хоча капітальні витрати зазначено в достатньо об'ємних додатках у обсязі 500,3 млн.грн. [14, с.30].

Державна Програма зайнятості населення на 2001-2004 роки, затверджена Законом України від 7 березня 2002 року №3076-III, містить прогнозні показники соціально-економічного розвитку України, в тому числі обсяги інвестицій в основний капітал за рахунок усіх джерел фінансування (на 2004 рік передбачено 47,5 млрд.грн.), прогнозні показники зайнятості населення, безробітного населення, створення робочих місць в усіх сферах економічної діяльності за регіонами [15, с.22-25]. Є у цьому документі посилання у розрахунках прогнозних показників зайнятості, безробітного населення на методологію МОП (Міжнародної організації праці) і у примітках (коротко) методи розрахунку окремих показників, зокрема, рівня зайнятості населення, рівня безробіття, рівня зареєстрованого безробіття працездатного населення працездатного віку (додатки 2,3 [15]). Про ефективність використання державних коштів не згадується.

Програма розвитку інвестиційної діяльності на 2002-2010 роки, яку затвер-

джено постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2001 р. №1801, стверджує, що фінансування Програми з державного та місцевих бюджетів здійснюватиметься у межах видатків на капітальні вкладення та капітальні видатки на проведення структурної перебудови економіки за пріоритетними напрямками [16, с.39]. Збільшення інвестиційних ресурсів передбачається досягти шляхом ефективного використання державних інвестицій, збільшення обсягів довготермінового кредитування реального сектору економіки та іноземних інвестицій. Тільки у такому вигляді надано результативні і витратні показники щодо реалізації Програми (за винятком декількох конкретних показників – прогнозного обсягу інвестицій в основний капітал (капітальних вкладень) за рахунок усіх джерел фінансування у сумі 55,8 млрд.грн. у 2005 р. і 122,1 млрд.грн. у 2010 р.; збільшення обсягів залучення коштів населення в інвестиції в основний капітал у 7 разів порівняно з 2001 роком) [16, с.40].

Висновки і перспективи подальших досліджень

Таким чином, аналіз останніх наукових джерел і методичних матеріалів періоду “буму” застосування програмно-цільових методів в економіці і сучасних законодавчо-нормативних документів стосовно питань ефективності бюджетних програм свідчить про те, що в цілому з початку 90-х років по теперешній час утворилася “западина” у цьому розділі економічної науки. Поки ще не реалізовано переваги програмно-цільових методів у бюджетному процесі і головний принцип – зосередження саме на результатах у формуванні бюджету, а не на ресурсах при традиційній практиці формування. Іншими словами, важлива „ціна”, за якої здійснюються ті чи інші державні цільові програми і отримання їх результатів.

Виходячи з того, що більшість державних цільових програм потребує централізованих капітальних вкладень, капітальних видатків і включають комплекс взаємопов'язаних заходів і завдань, тобто цільових проектів, концептуальними шляхами вирішення проблеми оцінки ефе-

ктивності бюджетних програм треба вважати застосування принципів оцінки ефективності щодо капітальних вкладень і проектного аналізу, які на сьогоднішній день потребують удосконалення, а й можливо, і новітніх рішень.

Література

1. Методические указания к разработке государственных планов экономического и социального развития СССР. – М.: Экономика, 1980. – С. 41-45.
2. Положение о порядке формирования общесоюзных, республиканских (межреспубликанских), отраслевых (межотраслевых) научно-технических программ и научно-технических программ регионов и территориально-производственных комплексов, реализации этих программ и контроля за их выполнением / ГКНТ. – М., 1984. – 19 с.
3. Методика (основные положения) определения экономической эффективности использования в народном хозяйстве новой техники, изобретений и рационализаторских предложений. – М., ГКНТ, 1977. – 54 с.
4. Методические рекомендации к разработке целевых программ и схем развития и размещения вторичной цветной металлургии. – Донецк: ИЭП АН УССР, 1987. – 172 с.
5. Методические рекомендации к разработке целевых программ и схем развития и размещения вторичной цветной металлургии. Экономико-математическое моделирование металлургического производства. – Донецк: ИЭП АН УССР, 1989. – 84 с.
6. Программно-целевое планирование развития городов и регионов. Под ред. И.И. Сигова – Л.: Изд-во «Наука», 1987. – 196 с.
7. Кабанов А.И., Нейенбург В.Е., Харченко В.Д. и др. Методические рекомендации по разработке долговременных целевых программ технического развития угольного производства. – Донецк: Донуги, 1993. – 53 с.
8. Программно-целевое управле-

ние и хозрасчет в науке. – М.: Экономика, 1991. – 219 с.

9. Тамбовцев В.Л., Фонотов А.Г. Целевые комплексные программы. – М.: Знание, 1982. – 64 с.

10. Концепція застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 р. № 538-р // Офіційний вісник України. – 2002. - № 38. – Ст. 1793. – С. 252-246.

11. Наказ Міністерства фінансів України від 29.12.2002 №1098 “Про паспорти бюджетних програм” // Офіційний вісник України. – 2003. - № 5. – Ст. 196. – С. 119-125.

12. Загальнодержавна програма розвитку водного господарства. Затверджено Законом України від 17 січня 2002 р. №2988-III “Про загальнодержавну програму розвитку водного господарства // Офіційний вісник України. – 2002. - № 8. – Ст. 328. – С. 44-80.

13. Комплексна програма утвердження України як транзитної держави у

2002-2010 роках. Затверджено Законом України від 7 лютого 2002 р. №3022-III // Офіційний вісник України. – 2002. - № 10. – С. 57-71.

14. Державна програма удосконалення функціонування Державної системи забезпечення безпеки судноплавства на 2002-2006 роки. Схвалено Постановою Кабінету Міністрів України від 28 січня 2002 р. №96 // Офіційний вісник України. – 2002. - № 20. – Ст. 976. - С. 9-30.

15. Державна програма зайнятості населення на 2001-2004 роки. Затверджено Законом України від 7 березня 2002 р. № 3076-III // Офіційний вісник України. – 2002. - № 14. – Ст. 701. - С. 2-25.

16. Програма розвитку інвестиційної діяльності на 2002-2010 роки. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2001 р. № 1801 // Офіційний вісник України. – 2002. - № 12. – Ст. 564. - С. 29-40.

Статья поступила в редакцию 03.03.2004