

ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ОЦІНКИ ПРІОРИТЕТНОСТІ ТА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ЦІЛЬОВИХ ПРОГРАМ В УКРАЇНІ

КИЗИМ М. О., ФЕДЕНКО Г. М.

УДК 338.242.4.025.28

Кизим М. О., Феденко Г. М. Теорія та практика оцінки пріоритетності та результативності державних цільових програм в Україні

У статті розглянуто програмно-цільовий метод в управлінні економікою, його сутність, цілі, принципи, вирішувані завдання. Визначено зміст категорій «інвестиційна програма», «бюджетна програма», «цільова програма». Розглянуто мету, умови та порядок розробки державних цільових програм. Досліджено недоліки сучасної практики розробки та впровадження цільових програм в Україні. Розглянуто напрямки підвищення ефективності розподілу та використання бюджетних ресурсів у країні. Проаналізовано нормативно-законодавчу базу з розробки цільових програм, їх контролю та оцінки ефективності, а також визначено позитивні моменти та недоліки вітчизняного законодавства в цій сфері. Проаналізовано теоретичні розробки науковців щодо показників і критеріїв результативності державних цільових програм. Загальнотеоретичних методів оцінки ефективності програм. Визначено загальнотеоретичні методи оцінки ефективності таких програм. Доведено необхідність розробки методики ранжування цільових програм за пріоритетністю фінансування з державного бюджету та вдосконалення процесу формування переліку пріоритетних програм.

Ключові слова: цільова програма, інвестиційна програма, бюджетна програма, програмно-цільовий метод, оцінка, пріоритетність, результативність, ранжування.

Табл.: 1. **Бібл.:** 23.

Кизим Микола Олександрович – доктор економічних наук, професор, директор Науково-дослідного центру індустріальних проблем розвитку НАН України (пл. Свободи, 5, Держпром, 7 під'їзд, 8 поверх, Харків, 61022, Україна)

E-mail: x_river@mail.ru

Феденко Галина Михайлівна – аспірантка, Харківський національний економічний університет (пр. Леніна, 9а, Харків, 61166, Україна)

УДК 338.242.4.025.28

UDC 338.242.4.025.28

Кизим Н. А., Феденко Г. М. Теория и практика оценки приоритетности и результативности государственных целевых программ в Украине

В статье рассмотрен программно-целевой метод в управлении экономикой, его сущность, цели, принципы, решаемые задачи. Определено содержание категорий «инвестиционная программа», «бюджетная программа», «целевая программа». Рассмотрены цель, условия и порядок разработки государственных целевых программ. Исследованы недостатки современной практики разработки и внедрения целевых программ в Украине. Рассмотрены направления повышения эффективности распределения и использования бюджетных ресурсов в стране. Проанализирована нормативно-законодательная база по разработке целевых программ, их контролю и оценке эффективности, а также определены позитивные моменты и недостатки отечественного законодательства в этой сфере. Проанализированы теоретические разработки ученых относительно показателей и критериев результативности государственных целевых программ. Выделены общетеоретические методы оценки эффективности программ. Доказана необходимость разработки методики ранжирования целевых программ по приоритетности их финансирования из государственного бюджета и совершенствования процесса формирования перечня приоритетных программ.

Ключевые слова: целевая программа, инвестиционная программа, бюджетная программа, программно-целевой метод, оценка, приоритетность, результативность, ранжирование.

Табл.: 1. **Библ.:** 23.

Кизим Николай Александрович – доктор экономических наук, профессор, директор Научно-исследовательского центра индустриальных проблем развития НАН Украины (пл. Свободы, 5, Госпром, 7 подъезд, 8 этаж, Харьков, 61022, Украина)

E-mail: x_river@mail.ru

Феденко Галина Михайловна – аспирантка, Харьковский национальный экономический университет (пр. Ленина, 9а, Харьков, 61166, Украина)

Kizim N. A., Fedenko G. M. The Theory and Practice of an Assessment of Priority and Productivity of the State Target Programs in Ukraine

In article the program and target method in management of economy, its essence, the purposes, the principles, tasks is considered. The content of categories «the investment program», «the budgetary program», «the target program» is defined. The purpose, conditions and order of development of the state target programs are considered. Shortcomings of modern practice of development and deployment of target programs of Ukraine are investigated. The directions of increase of efficiency of distribution and use of the budgetary resources in the country are considered. The standard legislative base on development of target programs, on their control and an efficiency assessment is analysed. The positive moments and shortcomings of the domestic legislation of this sphere are defined. Theoretical development of scientists concerning indicators and criteria of productivity of the state target programs is analysed. General-theoretical methods of an assessment of efficiency of programs are allocated. Need of development of a technique of ranging of target programs on priority of their financing from the state budget, and also improvement of process of formation of the list of priority programs is proved.

Key words: target program, investment program, budgetary program, program and target method, assessment, priority, productivity, ranging

Tabl.: 1. **Bibl.:** 23.

Kizim Nikolay A. – Doctor of Science (Economics), Professor, Director of the Research Centre of Industrial Problems of Development of NAS of Ukraine (pl. Svobody, 5, Derzhprom, 7 pidyizd, 8 poverkh, 61022, Ukraine)

E-mail: x_river@mail.ru

Fedenko Galina M. – Postgraduate Student, Kharkiv National University of Economics (pr. Lenina, 9a, Kharkiv, 61166, Ukraine)

За умов ринкових трансформацій в Україні виникла потреба в посиленні регулюючого впливу держави на процеси, що відбуваються при реалізації її пріоритетів. Одним із найбільш дієвих методів здійснення витрат бюджетів у всьому світі визнається програмно-цільовий метод, який реалізується через цільові програми та забезпечує прямий взаємозв'язок між розподілом бюджетних ресурсів і фактичними чи запланованими результатами їх використання у відповідності до встановлених пріоритетів державної політики. Програмно-цільове планування є важливою частиною системи державного управління економікою. Воно дозволяє забезпечити розвиток пріоритетних галузей і комплексів, окремих територій, шляхом залучення для цього фінансових ресурсів із різних джерел.

В Україні вже здійснено перехід на формування державного бюджету за програмно-цільовим принципом, фінансування діяльності органів державного управління здійснюється в рамках бюджетних програм. «Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі – метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок засобів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу» [1]. Ефективність програмно-цільового методу управління, як способу вирішення проблем за допомогою розробки цільових програм, проектів, структур, досягається лише при умові чіткого дотримання принципів програмно-цільового управління, сполученні його властивостей та характеристик [2].

Основні принципи програмно-цільового методу такі: цілеспрямованість, ресурсозабезпеченість, системний підхід, облік взаємозв'язків і взаємодій, що властиві процесам вирішення крупних комплексних проблем та управління такими процесами [2]. Характерною рисою програмно-цільового методу є пошук ефективних, економічних варіантів проблемних рішень у процесі взаємного узгодження цілей, програмних заходів і ресурсів.

Технологія програмно-цільового управління на основі поетапної моделі обґрунтування, розробки і реалізації програм дає змогу розв'язати такі завдання [2]:

- ✦ обґрунтування та аналіз потреби у вирішенні проблем функціонування економіки та соціальної сфери, життєдіяльності держави й суспільства;
- ✦ формулювання та обґрунтування системної сукупності структурованих, ранжируваних за масштабом, значимістю цілей та їх завдань, досягнення яких допоможе вирішити гостру проблему;
- ✦ уточнення вихідного стану розв'язання проблеми;
- ✦ визначення комплексу альтернативних заходів, дій; їх координація, орієнтація в часі, взаємна ув'язка з виконавцями;
- ✦ формування перемінної інтенсивності виконання робіт, спрямованих на досягнення встановлених цілей;
- ✦ формування можливих стратегій і вибір найкращого варіанта програм щодо вирішення проблеми;

- ✦ визначення джерел, виду та кількості фінансових та матеріально-технічних ресурсів, необхідних для виконання програмних заходів, раціоналізація ресурсного складу;
- ✦ створення та впровадження в дію організаційно-економічних механізмів управління реалізацією програмних заходів, контроль за виконанням і забезпеченням, оперативне регулювання та координація.

Специфічною рисою програмно-цільового методу є обов'язкове розділення системи цілереалізуючих дій на *функціональні* (характеризують зміст запланованих заходів) і *адресні* (визначають виконавців заходів). У зв'язку з цим слід зазначити такі загальні процедури формування системи функціональних і адресних дій щодо вирішення програмної проблеми [2]:

- ✦ визначення повного ряду функцій згідно з системою цілей і завдань;
- ✦ встановлення функціональних заходів;
- ✦ аналіз варіантів альтернативних заходів для виявлення найбільш прогресивних та ефективних (за витратами ресурсів і часу);
- ✦ узгодження заходів у часі та просторі, побудова системи цілереалізуючих заходів;
- ✦ визначення виконавців заходів програми;
- ✦ розробка адресних доручень виконавцям або механізму самоуправління.

Характерною рисою програмно-цільового методу є використання принципу цільового розподілу ресурсів, за яким потреби в ресурсах визначаються, а ресурси виділяються відповідно до цілереалізуючих заходів, тобто в безпосередньому зв'язку з цілями програми, за рахунок чого вже на початкових стадіях можна проводити об'єктивну, укрупнену оцінку ефективності використання ресурсів [3; 4].

У нормативно-правових актах України визначено поняття таких категорій: інвестиційна програма, бюджетна програма, цільова програма.

Відповідно до Бюджетного кодексу України «інвестиційна програма (проект) – комплекс заходів, визначених на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки і спрямованих на розвиток окремих галузей, секторів економіки, виробництв, регіонів, виконання яких здійснюється з використанням засобів державного і/або місцевих бюджетів або шляхом надання державних і/або місцевих гарантій» [1].

Бюджетна програма – сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій.

Згідно із Законом України «Про державні цільові програми» «державна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за

строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням». Поняття, етапи складання, реалізації, контролю та моніторингу цільової програми найбільш нормативно та науково пророблені.

Основний зміст цього поняття визначають такі терміни, як «програма» і «ціль» та підкреслюють ознаки, властивості цільових програм: програмність; орієнтованість на мету; комплексність; ресурсозабезпеченість; результативність (ефективність).

Відповідно до Закону України «Про державні цільові програми» цільова програма розробляється за сукупністю таких умов [4]: існування проблеми; відповідність мети програми пріоритетним напрямкам державної політики; необхідність забезпечення міжгалузевих і міжрегіональних зв'язків технологічно пов'язаних галузей і виробництв; наявність реальної можливості ресурсного забезпечення виконання програми.

Метою запровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів і результатами їх використання. Відповідно до послання Президента Верховній Раді «зміст програмно-цільового методу полягає в тому, що розпорядники бюджетних коштів отримуватимуть кошти на досягнення конкретних результатів, зафіксованих у відповідній бюджетній програмі» [5].

Однак процедури програмно-цільового планування в Україні мають чимало недоліків, які пов'язані з вибором пріоритетних цілей, встановленням критеріїв оцінки ефективності цільових програм, а також оцінки досягнення цілей, розробкою системи показників результативності тощо. Також розвитку програмно-цільового планування перешкоджає низька якість середньо- та довгострокового макроекономічного прогнозування, а також відсутність відповідальності суб'єктів бюджетного планування за досягнення цілей програмно-цільового планування. Крім цього, залишається актуальною проблема відсутності якісної теоретичної та законодавчої бази для переходу до планування витрат бюджету у відповідності до принципів бюджетування, орієнтованого на результат [6].

Порядок розроблення державних цільових програм, затверджений КМУ від 31.01.2007 р. № 106, визначив основні вимоги щодо розроблення, погодження, подання для затвердження та виконання державних програм [7]. Аналіз цільових програм, затверджених після вступу в дію Порядку, виявив, що найбільші труднощі у розробників виникають у процесі формування проблем і визначення показників ефективності реалізації програми. Методику оцінювання ефективності виконання програми в Порядку розробникам запропоновано розробити самостійно, виходячи зі специфіки програми та кінцевих результатів [7].

Аналіз інформації про хід реалізації цільових програм дозволяє зробити висновок, що ситуація з їх реалізацією неухильно погіршується. До виконання приймається велика кількість програм. Для прикладу, за даними Державної казначейської служби України, станом на 01.01.2012 р. в Україні було сформовано близько 450

бюджетних програм місцевого рівня, з яких 70% програм було профінансовано на 80 – 85%, 15% програм – на 40 – 60%, а 10% програм взагалі не фінансувались. Серед основних причин зазначеної ситуації є нестача фінансових ресурсів і значне дублювання бюджетних програм. Зокрема, моніторингом було встановлено, що у 2004 – 2009 рр. 20% бюджетних програм різних розпорядників коштів були направлені на вирішення однакових завдань та основним джерелом фінансування зазначено кошти бюджету. Дублювання програм стало результатом відсутності єдиної методики відбору програм, а неефективне фінансування – відсутністю обґрунтованої моделі оцінки їх ефективності [8].

Потреба у фінансуванні такої кількості програм набагато перевищує можливості держави і регіонів. В умовах, що склалися, одні програми доводиться відкладати до початку реалізації, реалізацію інших призупиняти на невизначений термін, решту – фінансувати не в повному обсязі. Прийняття такої кількості програм стало наслідком недосконалої процесу формування переліку пріоритетних цільових програм.

Для підвищення ефективності розподілу та використання бюджетних ресурсів Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 квітня 2011 р. схвалено «Стратегію оптимізації кількості бюджетних програм» № 292-р. У стратегії зазначено: «Протягом останніх років спостерігається уповільнення темпів розвитку програмно-цільового методу, зокрема в частині вдосконалення програмної класифікації видатків та надання кредитів. Окремі головні розпорядники бюджетних коштів розробляють бюджетні програми без урахування власних функцій та завдань, а також планів діяльності, що містять заходи з виконання інвестиційних програм (реалізації проектів), положень прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, державних цільових програм з визначенням очікуваних результатів...» [9].

Аналіз бюджетних програм з метою оптимізації їх кількості проводиться відповідно до Стратегії за такими критеріями:

- ✦ виконання бюджетної програми протягом не менш як трьох бюджетних періодів або циклічний характер її виконання (наприклад, проведення виборів);
- ✦ формування бюджетної програми виходячи із: 1) завдань та функцій, покладених відповідно до законодавства на розпорядника бюджетних коштів; 2) необхідності забезпечення комплексного фінансування відповідної галузі;
- ✦ спрямування коштів, передбачених за бюджетною програмою, на підтримку здійснення заходів, визначених відповідною державною цільовою програмою;
- ✦ чітке визначення під час розроблення бюджетної програми мети, завдань, напрямів використання бюджетних коштів і результативних показників з урахуванням того, що: 1) метою бюджетної програми є досягнення результату, який відповідає пріоритетам державної полі-

тики та основним цілям діяльності розпорядника бюджетних коштів; 2) завданнями бюджетної програми є комплекс заходів, спрямованих на досягнення зазначеної мети, що передбачає шляхи виконання програми; 3) напрямками використання бюджетних коштів є конкретні дії в рамках її виконання, спрямовані на досягнення мети бюджетної програми шляхом здійснення відповідних заходів; 4) результативними показниками бюджетної програми є показники, на підставі яких проводиться оцінка ефективності використання бюджетних коштів, передбачених для її виконання, ступеня досягнення мети і виконання завдань бюджетної програми, що відображають результати, позитивні зрушення в розв'язанні проблем відповідної галузі та не повинні бути декларативними. Невиконання результативних показників у минулих бюджетних періодах є підставою для розгляду питання щодо закриття відповідної бюджетної програми; 5) планування видатків для здійснення заходів, пов'язаних з адміністративною діяльністю, покращенням матеріально-технічного забезпечення або інституційним розвитком (наприклад, підвищення кваліфікації працівників, інформатизація органів виконавчої влади), у складі відповідної бюджетної програми як визначення напрямів використання бюджетних коштів [9].

Проведення аналізу виконання бюджетних програм та уточнення їх переліку відповідно до положень Стратегії повинно забезпечити оптимізацію кількості бюджетних програм, визначення їх оптимальної структури та змісту; ефективне застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі; запобігання дублюванню функцій, покладених на головних розпорядників бюджетних коштів; удосконалення процесу управління бюджетними програмами; підвищення рівня відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів за порушення вимог бюджетного законодавства.

Уже під час бюджетної реформи вдалося досягти значних позитивних зрушень у цьому напрямі, що було зафіксовано у Законі України «Про Державний бюджет України на 2012 рік». У ньому кількість бюджетних програм, що фінансуються та кредитуються з державного бюджету, було зменшено з 921 в 2011 р. до 581, кількість головних розпорядників бюджетних коштів – з 96 до 82 [10].

У рамках підвищення ефективності бюджетних витрат і переходу до програмного бюджету проблема методичного забезпечення вибору пріоритетних програм з метою визначення ефективності їх формування і виконання придбала особливу актуальність. Вона дасть змогу визначити правильність вибору напрямів діяльності, оцінити отримані результати та ефективність використання коштів, виділених на здійснення відповідних заходів головному розпоряднику. Також застосування оцінки дозволяє забезпечити керівників, які приймають рішення, інформацією про перебіг виконання і фактичні результати впровадження державних програм [11].

Головним моментом у процесі визначення пріоритетності фінансування цільових програм є оцінка ефективності реалізації цільових програм. Так, Міністерство економіки України наказом від 04.12.2006 р. № 367 затвердило «Методичні рекомендації щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання». Міністерство фінансів України наказом від 27.10.2009 р. № 1252 затвердило «Методичні рекомендації щодо визначення результативних показників бюджетної програми». Наказом Міністерства економіки України від 24.06.2010 р. № 742 схвалено «Методичні рекомендації щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм». У 2011 р. Міністерство фінансів наказом від 17.05.2011 р. № 608 затвердило «Методичні рекомендації щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм».

Незважаючи на стрімкий розвиток процесу впровадження систем оцінки цільових програм, методики, що приймаються, наряду з позитивними зрушеннями мають ряд істотних недоліків. Так, у Методичних рекомендаціях щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання подано лише структуру розробки програми та стадії розроблення та реалізації програми визначені Законом України «Про державні цільові програми» [12]. Однак конкретної методики обґрунтування проблеми; визначення цілей, завдань і напрямків, відповідно до пріоритетів соціально-економічного розвитку; визначення шляхів і засобів розв'язання проблеми, обсягів і джерел фінансування; строків виконання програми; визначення та оцінки результативних показників програми; формування оцінки показників ефективності заходів програми; проходження експертизи, погодження та затвердження програми; ранжування програм для визначення бюджетних призначень; моніторингу програм в рекомендаціях не наведено.

У Методичних рекомендаціях щодо визначення результативних показників бюджетної програми визначено чотири групи показників результативності програм і принципи їх формування та наведено приклад визначення показників окремої програми. У той же час відсутня чітка єдина методика визначення цих показників; показники складні в розрахунках, що призводить до значної вартості отримання результатів і браку інформаційного забезпечення [13].

Відповідно до Методичних рекомендацій щодо проведення оцінки економічної та соціальної ефективності виконання державних цільових програм визначено етапи розробки концепції та проекту програми; вказана необхідність відповідності мети програми пріоритетним напрямкам державної політики та обґрунтування значущості та відповідності проблем пріоритетам державної політики без надання методики оцінки пріоритетності. Також у рекомендаціях не проробленими залишаються питання наявності єдиної методичної бази по аналізу проблеми та причин її виникнення; визначенню та оцінці результативних показників програми; оцінці матеріально-технічних та трудових ресурсів, необхідних для забезпечення процесу виконання програмних заходів; оцінці ефективності програмних заходів; методики

ранжування програм для її погодження та фінансування та моніторингу програм. У рекомендаціях вказано, що методика оцінки ефективності виконання програми розробляється державним замовником з урахуванням специфіки програми та кінцевих результатів.

У Методичних рекомендаціях щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм наведено систему показників і методику розрахунку ефективності виконання державної цільової програми в цілому та за етапами (показник фінансування та співфінансування програми); подано перелік специфічних кількісних показників соціальної ефективності для окремої програми; розроблено методику оцінку соціальної та економічної ефективності реалізації програм експертним методом з визначенням рейтингу програм; наведено приклад розрахунку. Разом із цим, наведені коефіцієнти складні в розрахунках і призводять до підвищення вартості отримання результативних показників і браку інформації; використання методики оцінки ефективності інвестиційних проектів, запропонований організацією ЮНІДО, не враховує специфіки реалізації цільової програми.

Отже, зміст багатьох з діючих методик носить формальний характер [12]. Часто пропонується лише загальний опис підходу без детального пояснення, у зв'язку з чим багато проблемних питань залишаються відкритими, як, наприклад, принцип привласнення ваг критеріям при розрахунку інтегрального показника оцінки програми, методика використання запропонованих у рекомендаціях громіздких формул і підбору показників. По-друге, не усі методики дозволяють обґрунтувати відбір проектів програм, що є однією з найбільш пріоритетних цілей оцінки. Проте найістотнішим недоліком більшості методик є спрямованість, швидше, на оцінку якості проектування, а не на оцінку ефективності програми. Цілі та очікувані результати багатьох програм сформульовані без чітких критеріїв і індикаторів оцінки їх досягнення.

Немає єдиної методики проведення кількісної оцінки ефективності цільових програм (там, де це можливо), у тому числі окремих заходів програми. Основні принципи і методи оцінки ефективності цільових програм – питання, яке необхідно розглянути з позиції оцінки соціально-економічної та бюджетної ефективності програми в цілому, очікуваних кінцевих результатів реалізації програми та її впливу на вирішення інноваційних завдань розвитку та структурну перебудову економіки регіону.

Формальний характер нормативно правових актів, що регламентують порядок формування, реалізації, проведення оцінки ефективності реалізації цільових програм, призводить до край високої непрозорості програм з високою долею нерозшифрованих «Інших витрат», відсутності обґрунтування витрат, відсутності системи чітких і адекватних показників для виміру результатів реалізації програм і цільових значень для кожного з таких показників, що не дозволяє результативно здійснювати ранжування програм, що підлягають фінансуванню з державного бюджету на основі попередньої оцінки програм (включаючи альтернативні програми) на етапі узгодження проекту бюджету, моніторинг рівня досяг-

нення намічених цілей і запланованих результатів у ході реалізації програм, оцінку ефективності реалізації програм по їх виконанню.

Значна частина проаналізованих методик не має реального досвіду впровадження. Існують такі ключові недоліки вживаних методів оцінки цільових програм:

- ✦ відсутність єдності та комплексності в правилах і методичних підходах, критеріях і показниках;
- ✦ спрямованість на оцінку тільки якості проектування, а не на оцінку ефективності програми;
- ✦ складність інтерпретації показників, необґрунтованість вибору ваг при оцінці агрегованого показника; висока міра суб'єктивності в привласненні балів у ході аналізу проектів програм;
- ✦ відсутність оцінки ефективності (соціальної, економічної, бюджетної) програм;
- ✦ відсутність порівняльності оцінок проектів при використанні часткових показників для оцінки результатів;
- ✦ відсутність інформації про критерії оцінки до моменту її проведення;
- ✦ відсутність методики визначення першочергових програм, що підлягають фінансуванню з державного бюджету (ранжування програм за пріоритетністю фінансування);
- ✦ відсутність оцінки інноваційності програм.

Наростаюча гострота соціально-економічних проблем як держави, так і окремих регіонів з одного боку, і недосконалість способів їх рішення програмно-цільовим методом - з іншою, обумовлюють необхідність додаткових досліджень в цьому напрямі.

Дослідженню проблем розробки методики оцінки ефективності бюджетних програм присвячені роботи багатьох зарубіжних та вітчизняних вчених. Стосовно методів її вирішення в Україні накопичено значний досвід, що відображено в наукових працях таких вчених як Е. Ведунг, А. Нейкова, З. Бурик, Т. Мігович, О. Чемерис, Ю. Герасименко, О. Ромашкін, А. Горбик, Г. Крадінов, М. Оприсок, О. Шакіна, В. Царев, А. Петенко, Н. Рубан, В. Волкова, В. Даніліна, Н. Єфімова, В. Кочкарова, Б. Кузнецова, А. Лобко, Б. Мільнера, Б. Райзберга та інших авторів.

Незважаючи на різноманіття методів оцінки, кожен з них володіє рядом істотних обмежень у практичному застосуванні. Однією з перешкод практичного застосування методів оцінок цільових програм є визначення показників результативності програм.

Так, колектив авторів під керівництвом М. Азарова пропонує використовувати таку систему показників: затрати, продукт, ефективність, якість [14]. Показники затрат повинні відображати необхідний обсяг фінансування заходів програми. Показники продукту є основою для визначення потреби у фінансових ресурсах, вказують на обсяг виробленої продукції в результаті виконання програми. Показники ефективності використовуються для оцінки ефективності здійснення програм, зіставлення результатів їх виконання в динаміці, відображають вартість одиниці виробленої продукції або наданих послуг.

Показники результату вказують на результативність програми щодо вирішення завдань, діяльності розпорядника бюджетних ресурсів стосовно їх здійснювання, розрахунку обсягу додаткових ресурсів для подальшого виконання програми (табл. 1).

Таблиця 1

Класифікація критеріїв ефективності бюджетного фінансування [14]

Класифікація групи показників	Характеристика показників
Загальні оціночні	Рівень рентабельності Окупність програми, термін проведеної вкладень
Опосередковані	Відношення отриманої за програмою валової продукції на одиницю до відповідного базового показника Відношення отриманого за програмою прибутку на одиницю до відповідного базового показника
Безпосередньо оціночні	Показники приросту (Δ) на одиницю, скориговані на коефіцієнт бюджетного фінансування: – продуктивності, урожайності; – доходності; – прибутковості Показники приросту (Δ) на одну гривню бюджетних асигнувань: – доходу; – прибутку

При оцінці результативності (ефективності) цільової програми державної, як зазначають деякі вчені [14], можна використовувати методіку, яку використовують при розробці бізнес-планів та інвестиційних проектів за такими показниками, як: строки окупності заходів, чистий дисконтований дохід та інші показники, які даються в уже існуючих методиках розробки інвестиційних проектів.

Запропонований вченими В. Генераловим та М. Личагіним [15] підхід до аналізу сукупності програм підтримки розвитку малого бізнесу в РФ, оцінки погодженості елементів окремої програми і порівняльного аналізу різних програм, дають змогу виявити лише структурні диспропорції сукупності програм, непогодженість та якість деяких їх елементів. Такий аналіз не дає повної чіткої картини якості кожної з програм, не дозволяє систематизувати результати та зробити загальний остаточний висновок за кожною з програм, що оцінюється.

Оскільки результативні показники ефективності та якості повинні характеризувати кінцеві результати виконання бюджетної програми залежно від напрямів її діяльності, вказувати на її необхідність і відповідність визначеній меті та ефективність використання бюджетних коштів, у НДЕІ Мінекономіки України був проведений аналіз указаних показників щодо впливу їх на соціально-економічний розвиток країни. Так, результати аналізу понад 100 бюджетних програм України з керівництва і управління у різних сферах діяльності показали, що серед 243 результативних показників ефективності та 214 якості відповідно лише 7 і 20 по-

казників конкретно спрямовані на кінцевий соціально-економічний результат [16].

Аналіз існуючих підходів оцінювання програм виявив відсутність єдиної групи універсальних критеріїв оцінки програми, за якими визначається їх пріоритетність. Існуючі методи не враховують і не відбивають усіх ефектів і результатів, що проявляються. Оцінка ефективності здійснюється або на підставі оцінки структури програми, або грошових потоків, або відношенні витрат і результатів, або на підставі бальної шкали та не дозволяє за її результатами ранжувати програми з метою визначення першочергових програм, що підлягають фінансуванню. Цей факт є причиною відхилення фактичної оцінки ефективності цільових програм.

Деякі системи оцінок цільових програм базуються на показниках соціального ефекту, а також бюджетної ефективності.

До основних загальнотеоретичних методів оцінки ефективності програм відносять [8; 17 – 20]:

- ✦ метод аналізу витрат і вигод (CBA);
- ✦ метод аналізу витрат і корисності (CUA);
- ✦ метод аналізу витрат і результативності (CEA), а також численні його модифікації.

При цьому, незважаючи на різноманіття методів оцінки, кожен з них має низку істотних обмежень у практичному застосуванні: складність оцінки соціального ефекту в грошовому вираженні, відсутність обліку граничних витрат на створення соціального ефекту тощо [17].

Також критерії оцінювання можуть бути кількісними та якісними; прямими та непрямими; проміжними та підсумковими [20].

Американський економіст Р. Зоді виділяє такі показники оцінки програм: витрат, робочого навантаження, продукту, продуктивності, результативності та користі, причому робить акцент на тому, що останні два показники мають найвагоміше значення [17]. Е. Ведунг вважає доцільним для оцінки програм застосування таких показників, як ефективність (витрати-результативність) – грошова цінність результатів заходу через грошову вартість заходу; ефективність (витрати-вигоди) – результати заходу у фізичному виразі через грошові витрати на захід [8].

У країнах Західної Європи оцінка результативності програм здійснюється за такими групами показників: показники економічності; показники ефективності; показники результативності; показники якості; показники фінансової діяльності [18]. Фахівцями Світового банку було розроблено різні типи показників оцінювання виконання проектів: показники задіяних ресурсів, продукту, впливу і результатів, відповідності, ефективності, результативності та сталості [19].

Отже, з огляду на вищенаведене можна зробити висновок, що серед науковців немає одностайності щодо показників оцінки результативності цільових програм, їх змісту та співвідношень між ними. При цьому слід зазначити, що будь-яка система показників є компромісом між тим, чого бажано досягти з теоретичної точки зору, і тим, що на практиці можна створити на підставі доступних даних, їх ймовірності, відображення наявними даними поточних процесів тощо.

Наказом Міністерства фінансів України від 20.12.2010 р. № 1536 «Про результативні показники бюджетної програми» затверджено «Загальні вимоги до визначення результативних показників бюджетної програми». Ці вимоги передбачають, що результативні показники, зокрема, мають визначатись на підставі фактично досягнутих показників; характеризувати динаміку досягнення мети, виконання завдань бюджетної програми та напрямів використання бюджетних коштів; узгоджуватись з показниками, визначеними прогнозними та програмними документами економічного та соціального розвитку, державними цільовими програмами; об'єктивно та реалістично відображати характерні особливості та специфіку діяльності головного розпорядника, визначати результати його діяльності; надавати можливість перевірки достовірності та точності їх розрахунків, співставності за окремі періоди; підтверджуватись офіційною звітністю та даними обліку, що є джерелами інформації для визначення результативних показників [20].

Також наказом встановлено, що примірний перелік результативних показників затверджується Міністерством фінансів України, а головні розпорядники розробляють методiku розрахунку для результативних показників, що потребують методологічних роз'яснень їх змісту.

Т. Федченко зазначає, що бюджетні програми залежно від напрямів і цілей, засобів і ресурсів для реалізації, впроваджуються в різні галузі, що вимагає розробки узагальнюючого (інтегрального) показника ефективності виконання бюджетних програм, який би відображав підсумкові результати сумісної дії окремих чинників, що характеризують різні сторони ефективності та відображаються певною системою показників [21].

При цьому, А. Гаскаров пояснює, що система є багаторівневою, забезпечуючи оцінку на попередній стадії з метою відбору програм, а також оцінку на проміжній і кінцевій стадіях з метою аналізу процесу реалізації та результатів впливу програми. Результатом оцінки програм на попередній стадії може бути складання рейтингу програм на підставі загальних показників. Аналіз результатів впливу та процесу реалізації програми може бути заснований на різноманітних результативних показниках, у тому числі показниках кінцевого, часткового кінцевого ефектів, а також показників безпосереднього результату. На проміжній і кінцевій стадіях результатами оцінки є визначення ступеня досягнення цілей, а також виконання завдань і заходів програми [22; 23].

Попри те, що в нормативній і науковій літературі до розробки, реалізації та оцінки ефективності цільових програм приділялося багато уваги, недостатньо вивченими є питання формування переліку пріоритетних програм фінансування з державного бюджету. Зокрема, не розроблено методiku ранжування програм за пріоритетністю фінансування, яка могла би бути застосованою на практиці. Результати наукових досліджень з цього питання носять, в основному, постановочний характер. Більше того, в умовах ринкових перетворень питання про формування переліку пріори-

тетних цільових програм повинно вирішуватися виходячи з сучасної економічної ситуації.

Актуальність розробки методики ранжування цільових програм за пріоритетністю фінансування з державного бюджету викликана наявністю великої кількості програм, які свідомо не можуть бути повністю забезпечені ресурсами. Замість концентрації ресурсів на найбільш важливих напрямках при відмові від другорядних законодавчі та виконавчі органи влади розподіляють ресурси між усіма заявленими на програмно-цільове рішення проблемами пропорційно необхідному обсягу. Ситуація, що склалася, обумовлена невідповідністю формування переліку пріоритетних програм встановленому порядку і головним чином – відсутністю методики ранжування цільових програм за пріоритетністю фінансування з державного бюджету. Це при тому, що саме тут реалізується головний принцип програмно-цільового методу управління – концентрація ресурсів на вирішенні найбільш важливих проблем. Ця ситуація викликає необхідність розробки методики ранжування цільових програм за пріоритетністю фінансування з державного бюджету, яка дозволила б систематизувати накопичений у цьому питанні досвід і дати можливість використати його в практичній діяльності законодавчих і виконавчих органів влади регіону.

Як показує аналіз, разом з відсутністю процедури ранжування цільових програм у процесі формування переліку пріоритетних програм належним чином не проводиться їх оцінка. Перелік програм формується без ув'язки з аналізом соціально-економічного положення, і ресурсів на рішення найбільш пріоритетних проблем практично не виділяється. При відборі проблем для програмного вирішення не враховуються пріоритети соціально-економічної політики країни. Існуюча практика формування переліку програм, що фінансуються з державного бюджету, веде до фактичного знецінення програмно-цільового методу як інструменту державного регулювання економіки регіону. У результаті народногосподарський комплекс і соціальна сфера, як і раніше, залишаються в стані кризи. Необхідність визначення конкретних шляхів і заходів з ліквідації становища, що склалося, і повернення програмно-цільового методу управління до свого первинного сенсу вимагає вдосконалення процесу формування переліку пріоритетних програм. Одним із перших кроків повинен стати аналіз діючих цільових програм, за результатами якого необхідно прийняти рішення, реалізацію яких необхідно продовжувати, а яких – призупинити, виходячи з обсягу ресурсів і пріоритетності програм. По можливості цільові програми, що реалізуються, необхідно фінансувати в повному обсязі. Якщо уникнути скорочення фінансування не вдається, то слід використовувати не пропорційне скорочення всіх витрат, а обґрунтований перегляд програмних заходів в умовах часткового фінансування. Враховуючи, що деякі програми спрямовані на рішення одних і тих самих завдань, необхідно розглянути питання про об'єднання деяких програм, що дасть можливість заощадити ресурси, виділені на їх реалізацію. При формуванні переліку пріоритетних ці-

льових програм необхідно наслідувати основний принцип програмно-цільового управління, який полягає в концентрації обмежених ресурсів на рішенні найбільш пріоритетних проблем.

Методика ранжування цільових програм за пріоритетністю фінансування з державного бюджету включає оцінку програм за відповідністю пріоритетам соціально-економічного розвитку країни, соціально-економічною ефективністю, інноваційністю і якістю складання програм, які зводяться в інтегральний показник пріоритетності програм, на основі якого формується перелік пріоритетних програм фінансування з державного бюджету. Запропоновані заходи по вдосконаленню процедури ранжування цільових програм за пріоритетністю дозволять підвищити ефективність і результативність формування переліку програм, що фінансуються з державного бюджету.

Методика ранжування цільових програм за пріоритетністю фінансування, а також показники ефективності можуть бути використані в практичній роботі законодавчих і виконавчих органів влади при розробці проекту бюджету на черговий фінансовий рік. ■

ЛІТЕРАТУРА

1. Бюджетний кодекс України: Чинне законодавство зі змін, та допов. станом на 20 липня 2005 р. (відповідає офіц. текстові). – К.: Вид. ПАЛИВОДА А. В., 2005. – 84 с. – (Кодекси України).
2. **Райзберг Б. А.** Програмно-целевое планирование и управление : Учебник / Райзберг Б. А., Лобко А. Г. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 428 с.
3. **Мильнер Б.З.** Организация программно-целевого управления / Б. З. Мильнер. – М.: Наука, 1980. – 370 с.
4. **Hall R.** The strategic analysis of intangible resources / R. Hall // Strategic Management Journal. – 1992. – № 13. – P. 135 – 144.
5. Щорічне послання Президента України Верховній Раді «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2012 році» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.president.gov.ua/docs/posl.pdf
6. **Гаскаров А. Р.** Целевые программы как инструмент обеспечения финансово-экономической устойчивости субъекта Российской Федерации: на примере Республики Башкортостан : автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08. 00. 10 / А. Р. Гаскаров. – М., 2007. – 27 с.
7. Постанова КМУ «Про порядок розроблення та виконання державних цільових програм» від 31.01.2007 № 106 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
8. **Ведунг Е.** Оцінювання державної політики і програм / Е. Ведунг ; пер. з англ. В. Шульга. – К., 2003. – 350 с.
9. Стратегія оптимізації кількості бюджетних програм / Кабінет Міністрів України від 6 квітня 2011 р. № 292-р.
10. **Евланов Л. Г.** Экспертные оценки в управлении / Л. Г. Евланов, В. А. Кутузов. – М.: Экономика, 1978. – 133 с.
11. **Горбик А. В.** Проблемні аспекти процедури оцінки бюджетних програм в Україні / А. В. Горбик // Інноваційна економіка. – 3'2010. – № 17.
12. Методичні рекомендації щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звіт-

ності про їх виконання / Міністерство економіки України від 04.12.2006 № 367.

13. Методичні рекомендації щодо визначення результативних показників бюджетної програми / Міністерство фінансів України від 27.10.2009 № 1252.

14. **Азаров М. Я.** Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, О. І. Амоша. – Т. 4. – К.: НДФІ, 2004. – 368 с.

15. **Генералов В. В.** Анализ программ государственной поддержки предпринимательства / В. В. Генералов, Н. В. Лычагин и др. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, НГУ, 2004. – 48 с.

16. Державна казначейська служба України. Офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://treasury.gov.ua>

17. Бюджетування результативності / Ричард Ю. Зоді, Скот М. Лоуренс, Дональд П. Лейсі [та ін.]. – К.: Інститут державного управління, Політехнічний інститут і Університет штату Вірджинія Блексбер, 1987. – 147 с.

18. Державні фінанси теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі / за ред. Юрая Немеца, Глена Райта. – К.: Основи, 2001. – 542 с.

19. Показники, що застосовуються для моніторингу результативності виконання проектів : посібник для керівників проектів, підготовлений Відділом оцінки операцій Світового Банку. – К., 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/document/243708731/pmifinal.doc>

20. Загальні вимоги до визначення результативних показників бюджетної програми : Наказ Міністерства фінансів України № 1536 від 20 грудня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

21. **Федченко Т. В.** Оцінка ефективності виконання бюджетних програм галузі охорони здоров'я / Т. В. Федченко // Вісник ЖДТУ. – 2010. – № 3(53). – С. 105 – 110.

22. **Бланк И. А.** Основы финансового менеджмента / И. А. Бланк. – К.: Ника-Центр, 1999. – 300 с.

23. **Мескон М. Х.** Основы менеджмента / М. Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури; Пер. с англ. – М.: ДЕЛО. – 200. – 431 с.