

О. Є. Кузьмін,
д. е. н., професор,
директор, Навчально-науковий інститут економіки і менеджменту
Національного університету "Львівська політехніка"
І. Й. Сорока,
старший викладач кафедри технологій управління,
Національний університет "Львівська політехніка"
Ю. А. Тропак,
аспірант кафедри фінансів, Національний університет "Львівська політехніка"

ОЦІНЮВАННЯ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ НА ОСНОВІ СИСТЕМИ ПОКАЗНИКІВ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ

Обґрунтована можливість розрахунку функцій корисності бюджетних програм місцевих бюджетів України на основі теорії корисності. Використання функцій корисності дозволить доповнити систему показників результативності бюджетних програм індикатором, який відображає попит на виконання програми, й застосувати теорію економічної рівноваги до аналізу бюджетних програм розвитку регіону.

The possibility of calculating the utility functions of the budget programs of local budgets in Ukraine based on utility theory. Using utility functions allows to supplement the system of performance indicators for budget programs indicator, which reflects demand for the program and to apply the theory of economic equilibrium to the analysis of budget programs in the area.

Ключові слова: бюджетний процес, програмно-цільовий метод, показники результативності бюджетних програм, функція видатків, функція корисності цілей.

Key words: budgeting, performance budgeting, indicators of budget programs, expenditure function, utility function goals.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

На шляху до європейської інтеграції України залишається актуальним приведення чинного законодавства до міжнародних стандартів у галузі державного управління та проведення реформ в галузях економіки і фінансів. Потребує удосконалення процес формування, виконання бюджету України та методика формування і оцінки здійснених бюджетних видатків. Обмеженість фінансових ресурсів місцевих бюджетів України суттєво впливає на виконання завдань, функцій та повноважень органів влади. Одним із способів вибору оптимальних шляхів використання бюджетних коштів за умов їх обмеженості є програмно-цільовий метод (ПЦМ). Важливим з методологічної точки зору для України є досвід впровадження ПЦМ у США. Історія розвитку практики застосування програмно-цільового бюджетування в США нараховує десятки років. А саме: в 1949 році комісія Гувера запропонувала формат подання федерального бюджету, який переносив акцент із витрат державних ресурсів щодо виконання державних функцій на очікуваний результат від здійснення програм або виконання конкретних державних функцій. У 1993 році в США розпочався етап розвитку ПЦМ, який пов'язаний з Федеральним законом "Про оцінку результатів діяльності установ" [1]. Закон визначав цілі та способи досягнення показників ефективності і результативності у сфері управління державними видатками з метою підвищення національної безпеки, підвищення рівня зайнятості населення, оптимального задоволення потреб громадян. В більшості штатів також були прийняті рішення щодо вибору типу програмно-цільового бюджетування, розроблені та впроваджені різні системи цілей і показників.

Досвід впровадження ПЦМ в США, Новій Зеландії, Європейському Союзі та інших розвинених країнах показав, що існують різні точки зору на визначення сут-

ності ПЦМ, які і призводять до формування різних систем показників результативності. Узагальнення набутого зарубіжного досвіду з урахуванням національних особливостей і реальних соціально-економічних процесів в Україні забезпечить підвищення результативності бюджетного процесу в цілому. Особливості переходу України до ринкової економіки за умов декількох хвиль кризи спричиняють до необхідності розроблення систем показників результативності оцінювання бюджетних програм, які давали б змогу відслідковувати тенденції розвитку та відхилення кінцевого результату від очікуваного (планового) в динаміці.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Удосконаленням методів складання бюджетів у цілому та проблемами програмно-цільового методу займалися такі вітчизняні вчені: Ю. Пасічник, Т. Бабич, М. Крупка, Ц. Огонь, Т. Кальченко, А. Лучка, О. Гончаренко, Т. Мохієнко, І. Луніна, М. Блажкевич, В. Зайчикова, К. Павлюк, Г. Кучер, З. Перун, І. Чугунов, А. Кириленко, Н. Кульчицький, І. Стефанюк.

Серед зарубіжних вчених програмно-цільовий метод досліджували: М. Афанасьєв, Ш. Бланкарт, К. Вайс, Е. Ведунг, Р. Зоді, Е. Лехан, Ю. Немец, А. Премчанд, Р. Хакет.

За останні роки вітчизняними вченими опубліковано декілька наукових праць щодо використання програмно-цільового методу, в яких підкреслена потреба в поглибленні методології оцінювання бюджетів та бюджетних програм. Огляд існуючих підходів до складових програмно-цільового методу та особливостей застосування даного інструменту бюджетування дозволив виділити наступні його елементи: бюджетні програми, відповідальні виконавці бюджетних програм, моніторинг, оцінка і аудит програм та показники результативності бюджетних програм, які дозволяють вимірювати ступінь досягнення по-

Таблиця 1. Системи показників результативності бюджетних програм

Автори	Показники результативності бюджетних програм (згідно позицій різних авторів)
Рональд Хакет [4, с.72]	<ul style="list-style-type: none"> показники якості; показники продуктивності; показники ефективності; показники робочого навантаження; показники рентабельності.
Еверт Ведунг [5, с.290]	<ul style="list-style-type: none"> показники продуктивності; показники ефективності (витрати-вигоди); показники ефективності (витрати-результативність).
Річард Зоді [6, с.77]	<ul style="list-style-type: none"> показники затрат; показники робочого навантаження; показники продукту; показники продуктивності; показники результативності; показники користі.
Ю. Немец [7, с.410]	<ul style="list-style-type: none"> показники ефективності; показники якості; показники економічності; показники результативності; оцінка якості фінансової діяльності.
К. Павлюк [4, с.76]	<ul style="list-style-type: none"> показники витрат; показники продукту; показники економічності; показники ефективності; показники якості.
Міністерство фінансів України «Складання, розгляд та затвердження місцевих бюджетів» на основі положень Бюджетного кодексу України [8, с.141]	<ul style="list-style-type: none"> показники затрат; показники продукту (виходу); показники ефективності; показники результату.

ставлених цілей на початковому етапі головним розпорядником бюджетних коштів та безпосереднім споживачем.

Впровадження програмно-цільового методу організації бюджетного процесу в Україні регламентується такими правовими актами, як Бюджетний кодекс України (Кодекс № 2456-VI (2456-17) від 08.07.2010), Закон України "Про державні цільові програми" (№ 1621-IV від 18.03.2004), Постанови КМУ від 31.01.2007 № 106 "Про затвердження порядку розробки та виконання державних цільових програм", постанови Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 року № 106 "Про затвердження Порядку розробки та виконання державних цільових програм", постанова Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 № 538-р "Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі", накази Міністерства фінансів України від 14.12.2001 № 574 "Про затвердження Інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливостях їх участі в бюджетному процесі, від 29.12.2002 № 1098 "Про паспорти бюджетних програм" та інші.

Показники результативності виконання бюджетних програм можна вважати ключовим елементом програмно-цільового бюджетування, оскільки вони є основним критерієм оцінки їх виконання. Показники результативності — це кількісні і якісні показники, які характеризують результати виконання бюджетної програми, підтверджуються статистичною, бухгалтерською та іншою звітністю, дають можливість здійснити оцінку використання коштів на виконання бюджетної програми [2]. Їх розробляють згідно поставлених завдань за напрямками, які формуються відповідно до визначених цілей бюджетної програми. В процесі формування бюджетної програми необхідно чітко усвідомлювати, яким чином буде вимірюватися результат її реалізації. Показники результативності виступають основою для проведення оцінки програм. Порівнюючи фактичні дані показників результативності з даними за минулі періоди, можна відслідковувати тенденції розвитку та відхилення від планових показників. Використання такого інструменту оцінювання програм сприяє відходу від практики фінансування за принципом утримання бюджетних установ. Показники результативності мають відповідати певним вимогам, що зазначені у так званому "правилі SMART", яке широко застосовується у бюджетному процесі ЄС та інших країн. Згідно цього правила показники результативності мають бути: S — "specific" (чітко визначені); M — "measurable" (вимірні); A — "achievable" (досяжні); R — "relevant and realistic" (значущі і реалістичні); T — "time-bound" (прив'язані за часом) [3, с.11]. Крім того, показники результативності бюджетних програм мають бути: законодавчо забезпеченими, чітко визначеними, прозорими, відкритими за інформацією, а також повинні вірно відображати мету і пріоритети бюджетних програм.

Наведені в табл. 1 групи показників показують, що більшість авторів відносить до основних показників ті, які відображають витрачені ресурси і отриманий результат у натуральному вимірі, що є доречним, оскільки забезпечує простоту розрахунку.

В Україні законодавчо закріплені чотири групи показників виконання бюджетних програм, а саме:

— показники витрат (затрат) — визначають обсяг та структуру ресурсів, що забезпечують виконання бюджетної програми (відображаються лише в абсолютних показниках). Витрати можуть набувати наступних форм: грошових, матеріальних, інформаційних чи людських;

— показники продукту — відображають оцінку обсягу наданих послуг чи виконаних робіт, поставлених цілей чи окремих завдань;

— показники продуктивності (ефективності) — визначають співвідношення наданих послуг чи виконаних робіт, поставлених цілей чи окремих завдань до обсягу вхідних ресурсів. Надають змогу встановити зв'язок між ресурсним забезпеченням та досягнутим результатом;

— показники результативності (якості) — відображають результат та якість виконаних робіт, наданих послуг. Ці показники можна вважати звітуючими, оскільки вони відображають соціальну ефективність програм.

У праці Павлюка К.В. додатково до законодавчо закріплених показників виділено показник економічності. Економія визначається як однаковий вихід продукту за найменших витрат. Відносним показником економії є показник економічності як відношення передбаченої програмою вартості факторів чи ресурсів до її фактичної величини [4, с.77].

Однак, варто відмітити, що сучасний етап створення систем показників результативності характеризується різними підходами, їх недостатньою узгодженістю та недостатнім врахуванням специфіки потреб різних регіонів.

МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Мета статті — обґрунтувати можливість кількісного розрахунку показника корисності реальних бюджетних програм, що сприятиме формуванню системи показників результативності бюджетних програм місцевих бюджетів, яка включатиме індикатори попиту населення.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Одним з показників результативності бюджетних програм, які розробляються в рамках програмно-

цільового методу за кордоном, є функція корисності цілей, яка дозволяє визначити пріоритетність бюджетної програми.

Суть полягає у виборі цілей та їх "кількості" на підставі використання функції корисності(\cdot), яка відображає "відношення переваги". Вважається, що задано деякий перелік цілей та відповідний вектор цін. Зафіксуємо набір цілей. Слід визначити, скільки грошей потрібно мати регіону, щоб одержати набір цілей не гірший за набір. Відповідь на це питання можна отримати, визначивши функцію корисності.

Функція корисності дозволяє порівнювати, зіставляти корисності різних цілей, що мають бути досягнуті, як результат виконання бюджетних програм [9, с. 176]. Введемо деякі поняття, які є базовими для подальшого викладу. Вважатимемо, що перелік економічних благ і учасників економічної системи для певного регіону визначено. Припускаємо, що кількість цілей скінченна і дорівнює (цілі пронумеровані). Кількість благ, одержаних регіоном, описується вектором, де — те благо, що одержане реалізацією -тої цілі, та розглядається як точка простору, який назовемо простором благ.

Наведемо необхідні для подальшого викладу означення, дотримуючись [10].

Бінарне відношення на множині, яке задовольняє аксіоми рефлексивності, транзитивності, повноти, називається відношенням переваги на множині наборів економічних благ, а пара та відношення переваги, називається полем переваг.

Нехай — поле переваг. Функція:

є функцією корисності, що відображає відношення переваги, якщо для всіх,

Функція корисності (індикатор поля переваг) дає нам числове зображення порядкової структури поля переваг.

Нехай:

Функція відображає попит з областю визначення, якщо вона неперервна і задовольняє умови: для всіх, і для всіх, таких, що і.

При цьому інтерпретується як набір благ, який може бути одержаний при цінах і доходи. Нехай: — функція попиту з областю визначення і існує відношення переваги таке, що для всіх, — єдиний елемент множини і $x \succsim x'$ для всіх таких, що, тоді — функція попиту споживача.

Як приклад розглянемо економіко-математичну модель оцінювання корисності бюджетної програми розвитку первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини, використавши дані програми розвитку первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини в Жидачівському районі Львівської області на період 2008—2011 роки.

Як зазначено в програмі, на показники здоров'я населення значною мірою впливають соціально-економічні чинники, екологія, спосіб життя, а також доступність та рівень медичної допомоги.

Поряд з недостатнім та нерегулярним фінансуванням системи охорони здоров'я спостерігається нераціональне використання обмежених бюджетних ресурсів. Близько 80% усіх коштів витрачається на утримання та обслуговування високовартісної стаціонарної допомоги і лише 5% — на первинну допомогу, що значно відрізняє Україну від більшості держав, де питома вага витрат на стаціонарну допомогу зазвичай становить близько 50%, а 30% коштів спрямовуються на первинну медико-санітарну допомогу, яка функціонує на принципах загальної практики — сімейної медицини. Сімейна медицина є однією з сучасних, соціально прийнят-

них та фінансово зберігаючих технологій надання медичної допомоги. Її впровадження є одним з важливих напрямів реформування системи охорони здоров'я населення в Україні, орієнтованих на пріоритет економічних методів господарювання, децентралізацію управління галуззю, посилення економічної самостійності лікувальних установ. У зв'язку з цим виникла необхідність у формуванні якісно нової схеми надання первинної медико-санітарної допомоги населенню та якісно нового спеціаліста — лікаря загальної практики, або сімейного лікаря, повноваженнями якого було б вирішення більшості медичних питань одночасно із наданням кваліфікованих рекомендацій з питань соціальної, правової, профілактичної і реабілітаційної допомоги.

Метою програми розвитку первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини в Жидачівському районі Львівської області на період 2008—2011 роки є:

— підвищення авторитету та соціального статусу сімейного лікаря, сімейної медсестри;

— підвищення рівня загальної та санітарної культури, пропобанда санітарно-гігієнічних знань;

— гігієнічне виховання сім'ї, орієнтація членів сім'ї на звернення до лікаря за найменших змін функцій організму;

— розвиток матеріально-технічної бази амбулаторій загальної практики — сімейної медицини (капітальний ремонт, придбання медичної апаратури, автотранспорту, оновлення медичного обладнання, інструментарію, забезпечення лікарями);

— удосконалення кадрової роботи (курсова підготовка, атестація, участь у семінарах, конференціях);

— зниження захворюваності, зниження рівня загальної смертності, заохочення народжуваності;

— підвищення якості медичної допомоги, неперервної медичної опіки в сім'ях;

— збереження і зміцнення здоров'я населення, підвищення середньої тривалості і якості життя, продовження повноцінного та здорового покоління.

До складу програми включаються:

— потреба в матеріально-технічних, трудових та інформаційних ресурсах (МТТІ);

— заходи з реалізації програми.

Очікуваними результатами функціонування програми є:

— забезпечення потреби в МТТІ;

— підвищення рівня розвитку первинної медико-санітарної допомоги;

— покращення матеріально-технічної бази медичних закладів району;

— удосконалення організації кадрової роботи;

— забезпечення якості та ефективності діагностично-лікувального процесу;

— покращення здоров'я населення.

Опишемо математичну модель корисності як параметра результативності виконання програми. До параметрів моделі корисності доцільно віднести:

— кількість сумок укладок сімейного лікаря;

— кількість автоматизованих робочих місць сімейного лікаря;

— кількість санітарних автомобілів;

— кількість сумок укладок для медсестер;

— кількість комплектів медикаментів для фельдшерсько-акушерських пунктів;

— кількість аптек для надання невідкладної медичної допомоги в селах;

— кількість центрів первинної медико-санітарної допомоги;

— вартість однієї сумки укладки сімейного лікаря;

— вартість автоматизованого робочого місця сімейного лікаря;

— вартість профілактичного огляду однієї людини;

— вартість однієї сумки укладки для медсестри;

— вартість одного комплексу медикаментів для фельдшерсько-акушерського пункту;
 — вартість однієї аптечки для надання невідкладної медичної допомоги в селі;
 — вартість центру первинної медико-санітарної допомоги;

— дохід, який виділяється на впровадження сімейної медицини в Жидачівському районі.

Функція корисності визначається за умови, що відомі сім функцій попиту:

$$(i = 1, \dots, 7), \text{ де}$$

Для її визначення слід обчислити три допоміжні функції: грошову міру непрямой функції корисності (— скаляр), функцію витратків (— скаляр) та непряму функцію корисності (— скаляр).

Для визначення грошової міри непрямой функції корисності слід розв'язати задачу Коші (1), (2) для системи диференціальних рівнянь, яка сформульована у [10, с. 177].

Функція витратків [10, с. 177] визначається як розв'язок подібної задачі.

Непряма функція корисності задовольняє тождество:

Якщо непряма функція корисності знайдена, то, за умови, що функцію корисності, визначимо як розв'язок задачі сформульованої у [10, с. 182].

Задаємо систему функцій попиту рівняннями:

$$(i = 1, \dots, 7),$$

де (),

Визначимо параметри, використавши дані програми розвитку первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини в Жидачівському районі на період 2011 року.

Оскільки в цій програмі задані орієнтовні усереднені значення вартостей обладнання, то параметри знаходимо за формулами:

$$\alpha_i = \frac{x_i P_i}{w} \quad (i = 1, \dots, 7),$$

де тис. грн., а значення (,) задаються таблицями 2, 3.

Отже, пряма функція корисності розраховується за формулою:

$$(1).$$

Для випадку реалізації заданих табл. 2, 3 цілей програми розвитку первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини в Жидачівському районі розраховані значення α_i подані в табл. 4.

Тоді, за формулою (1):

Міркування щодо набору благ, які розглянуті в прикладі, дозволяють знайти функцію корисності для довільної кількості благ. А саме: якщо кількість благ описується вектором $x = (x_1, \dots, x_7)$, де — -те благо, яке одержане внаслідок реалізації -тої цілі, то пряма функція корисності розраховується за формулою:

$$(2).$$

ВИСНОВКИ

Структура бюджетних програм дозволяє на підставі загальної теорії корисності розраховувати функції корисності споживачів. Це дає можливість розвинути поняття "показник корисності бюджетної програми" та розробити методологію його оцінювання, що дозволить

Таблиця 2. Потреба в матеріально-технічних ресурсах

x_1	x_2	x_3	x_4	x_5	x_6	x_7
6	6	2	12	118	200	3

Таблиця 3. Вартість одиниці матеріально-технічного ресурсу

P_1 тис. грн.	P_2 тис. грн.	P_3 тис. грн.	P_4 тис. грн.	P_5 тис. грн.	P_6 тис. грн.	P_7 тис. грн.
1,2	12	30	0,8	0,35	0,052	900

Таблиця 4. Розраховані значення α_i

α_1	α_2	α_3	α_4	α_5	α_6	α_7	$\sum_{j=1}^7 \alpha_j$
0,0025	0,0248	0,0207	0,0033	0,0142	0,0036	0,9309	1

враховувати економічні й суспільні потреби регіону у розширеній системі показників результативності бюджетних програм місцевих бюджетів. Очевидно, коректність застосування теорії корисності до оцінювання бюджетних програм має бути обґрунтована. Однак важливо виявити фактори, які слід врахувати та відобразити у змістовній частині відповідних індикаторів системи показників результативності, щоб подібна теорія була придатна до оцінювання поведінки великої групи споживачів. Враховуючи відповідні аналогії в наукових дослідженнях, можна вважати, що для коректного опису поведінки великих груп споживачів слід використати складніший математичний апарат. Крім того, на нашу думку, актуальним є вирішення проблеми розроблення динамічної системи показників результативності оцінювання бюджетних програм, в яку були б включені індикатори, що відображають економічні і суспільні потреби населення регіону. За умов певної адаптації "показник корисності" може застосовуватися і для аналізу процесів бюджетування підприємств, корпорацій, фінансово-промислових груп тощо.

Література:

1. Government Performance and Results Act, 1993. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m.html>
2. Концепція застосування програмно-цілового методу в бюджетному процесі, схвалена розпорядженням Кабінету міністрів України від 14.09.2002 р. № 538-р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nau.kiev.ua>.
3. Трофимова И.Н. Муниципальное управление: ориентация на результат / И.Н. Трофимова // Государственная власть и местное самоуправление. — 2006. № 12. — С. 11—15.
4. Павлюк К.В. Оцінка виконання бюджетних програм: результативні показники / К.В.Павлюк // Фінанси України. — 2005. — № 2. — С. 70-77.
5. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм: [пер. з англ. В.Шульга]. — К.: Всеуито, 2003. — 350с.
6. Зоді Річард Е. Програмно-ціловий бюджет / Річард Е. Зоді. // ПЕФР: Проект підтримки реформ місцевого бюджету. — Хмельницький, 2003.
7. Державні фінанси: теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі: [пер. з англ.]. / Юрай Немец (ред.). — К.: Основи, 1998. — 542с.
8. Складання, розгляд та затвердження місцевих бюджетів на основі положень Бюджетного кодексу України. навчальний посібник / С.І. Мельник., І.Ф. Щербина, Дж. Хансен, В.М. Терес та ін. — К.: Міленіум, 2002. — 276 с.
9. Сіо К.К. Управленческая экономика: пер. с англ. [монография] / К.К. Сіо. — М.: ИНФРА — М, 2000. — 671 с.
10. Основи математичної економіки. Теорія споживання / [Козицький В.А., Лавренюк С.П., Олісевич М.О.]. — Львів.: Піраміда, 2004. — 264 с.

Стаття надійшла до редакції 30.12.2011 р.