

И. В. Усков,  
кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры "Финансы и кредит",  
Национальная академия природоохранного и курортного строительства

## БЮДЖЕТНАЯ ПРОГРАММА — ОСНОВА ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

*В статье исследованы теоретические подходы к оценке эффективности и результативности бюджетных программ. Разработаны для исполнителей бюджетных программ на местном уровне в Украине индикативные показатели оценки эффективности и результативности формирования и исполнения этих программ.*

*In the article theoretical approaches are investigational for the estimations of efficiency and effectiveness of the budgetary programs. Developed for the performers of the budgetary programs at local level in Ukraine indicative indexes for the estimations of efficiency and effectiveness of forming and execution of these programs.*

### ВВЕДЕНИЕ

В условиях трансформации экономики Украины, проведения бюджетной децентрализации внедрения программно-целевого планирования становится необходимым условием эффективного финансирования социально-экономических мероприятий на местном уровне. Бюджетные программы являются основным инструментом эффективного регулирования темпов и пропорций социально-экономического развития территориальных образований, проведения обоснованной бюджетной политики на уровне административно-территориальных образований.

Именно через бюджетные программы местные органы власти призваны решать первоочередные текущие и стратегические задачи на уровне территориальных образований, способствовать достижению качественных параметров и критериев предоставления бюджетных услуг, установленных в бюджетных программах.

Отдельным аспектам оценки эффективности и результативности формирования и исполнения бюджетных программ посвящены работы украинских и зарубежных учёных: Билык М.Д. [1], Беседина В.Ф. [2], Павлюк К.В. [3], Кириленко О.П. [4], Райзберга Б.А. [5], Карпова А.М [6].

### ПОСТАНОВКА ЗАДАЧИ

При этом необходимо отметить, что в настоящее время в Украине отсутствуют обоснованные методы и подходы по оценки эффективности и результативности формирования и реализации бюджетных программ. Сложившаяся ситуация не способствует становлению и развитию программно-целевого метода планирования на местном уровне.

Целью статьи является разработка для Украины рациональной методики оценки эффективности и результатив-

ности формирования и исполнения внутриведомственных бюджетных программ, на основании изучения теоретических подходов зарубежных и украинских учёных.

### РЕЗУЛЬТАТЫ

Целесообразность использования бюджетных программ на местном уровне определяется наличием качественных и количественных показателей оценки эффективности и результативности этой программы. Понятие "эффективность" в научной литературе [1— 10] определяется как соотношения расходов к достигнутым результатам.

Так, Зоди Р. определяет эффективность как соотношения между потреблённым фактором (ресурсом) и выходом (продуктом) [7]. Дж. Диамонд определяет эффективность как отношения результатов к введённым (потреблённым) ресурсам [8]. Проведённый выше анализ взглядов позволил предположить, что эффективность, при оценке бюджетных программ, целесообразно подразделять на социальную и экономическую. Социальная эффективность бюджетной программы — соотношения расходов на реализацию этой программы и качества предоставления бюджетных услуг.

Экономическая (бюджетная) эффективность бюджетной программы — это соотношения расходов на реализацию этой программы и достигнутых экономических результатов.

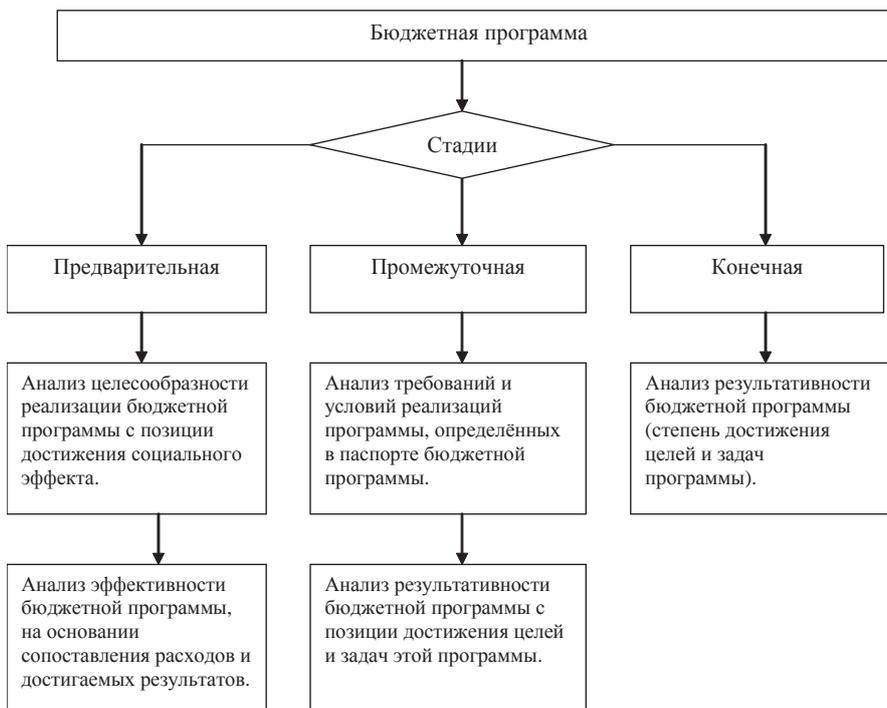
Оценка эффективности бюджетной программы направлена на выявление достоинств, ценности, этой программы в процессе удовлетворения социальных потребностей населения. В основе определения эффективности бюджетных программ лежит система индикативных показателей и критериев оценки качества и рациональности предоставления бюджетных услуг на государственном и местном уровнях.



**Рис. 1. Общая схема оценки эффективности бюджетных программ (составлено автором)**

Положительные результаты от использования показателей оценки социальной и экономической эффективности представлены на (рис. 1).

лей для оценки перспективности и целесообразности вложения денежных средств в социальную и экономическую сферы.



**Рис. 2. Алгоритм оценки бюджетной программы (составлено автором)**

Оценка эффективности формирования и исполнения бюджетных программ способствует своевременному выявлению негативных факторов и условий, влияющих на качественные и количественные параметры этой программы. При этом эффективность оценки бюджетной программы непосредственно зависит от рациональности и обоснованности используемых методов и инструментов.

В международной практике существуют определённые методы для оценки эффективности бюджетных программ. В качестве одного из основных инструментов рассматривается метод анализа издержке и выгоды (CBA — cost-benefit analysis) [7—10]. Сущность этого метода заключается в сопоставлении достигнутого социального эффекта и осуществленных расходов. Основными недостатками этих методов является наличие установленных ограничений, связанных с использованием только денежной оценки при определении социального эффекта.

Для оценки бюджетной эффективности в мировой практике используется метод анализа издержек и результативности (cost effectiveness analysis — CEA). Сущность этого метода состоит в оценке бюджетной эффективности в натуральных (условных) единицах. Основными недостатками этого метода является отсутствие обоснованных показателей

В некоторых исследованиях встречаются варианты использования метода "издержки-эффективность", основанные на применении индикаторов качества жизни населения [5; 7; 9]. Основными недостатками модификационных методов является субъективный характер оценки социальных эффектов на государственном и местном уровнях, отсутствие обоснованных индикативных показателей для оценки эффективности реализации бюджетных программ.

Среди альтернативных вариантов метода CEA авторы выделяют подход, основанный на выражении социального эффекта через полезность, получаемую целевой группой населения. Анализ издержек и полезности — это метод, который фокусирует особое внимание на качестве результатов проведения программ бюджетных расходов [7—9]. Основными недостатками метода "издержки-полезность" является сложность при определении системы показателей для оценки полезности предоставления конкретной социальной услуги.

Рассмотренные методы оценки эффективности бюджетных программ используются в США, Канаде, Российской Федерации, странах ЕС. В условиях трансформации экономики Украины требуется новые подходы к оценке эффективности бюджетных программ на государственном и местном уровнях. Автор предлагает следующий алгоритм оценки структуры бюджетной программы (рис. 2).

Изучение научных работ украинских [1—4] и зарубежных авторов [5—10] показывает, что в этих трудах не уделяется достаточное внимание индикативным показателям оценки эффективности бюджетных программ. Однако без выделения индикативных показателей эффективности бюджетных программ невозможно провести их оценку (рис. 3).

Предложенные индикаторы позволяют проводить комплексную оценку эффективности использования бюджетных средств, осуществлять сопоставления качества и уровня оказания бюджетных услуг и расходов на их предоставления. Они имеют практическое значение, могут применяться распорядителями бюджетных средств для оценки целесообразности и рациональности формирования и реализации конкретных бюджетных программ.

Таким образом, система совокупности индикативных показателей в условиях становления программно-целевого планирования на местном уровне в Украине должна предусматривать:

- оценку социальной и экономической эффективности конкретной бюджетной программы;
- оценку качества предоставления бюджетной услуги (товара);
- результативную оценку достигнутых целей и задач, определённых в бюджетной программе.

Социальную эффективность бюджетной программы на местном уровне можно определить как:

$$СЭБП = \sum ПЦП_k * \sum СЗМ_k * \sum ПЭП \quad (1),$$

где СЭБП — социальная эффективность бюджетной программы;

ПЦП — показатель (коэффициент), учитывающий приоритетность конкретной бюджетной программы по группе к-ых программ;

СЗМ — показатель (коэффициент), определяющий степень социальной значимости бюджетной программы в совокупности к-ых программ;

ПЭП — показатель (коэффициент), учитывающий адекватность методов и инструментов достижения целей и задач, определённых в бюджетной программе.

Определение социального эффекта бюджетной программы требует расчёта экономической эффективности бюджетной программы. Экономическую эффективность программы можно определить как:

$$ЭЭБП = КПБУ / РПБ \quad (2),$$

где ЭЭБП — экономическая эффективность бюджетной программы;

КПБУ — показатель, определяющий качество предоставления бюджетной услуги;

РПБ — расходы на предоставления конкретной бюджетной услуги.



Рис. 3. Основные индикаторы оценки бюджетных программ (составлено автором)

Показатель эффективности расходов может быть определен как:

$$ЭРНБП = ДРПБУ / ОРПБУ \quad (3),$$

где ЭРНБП — эффективность расходы на предоставления бюджетной программы;

ДРПБУ — достигаемый результат от предоставления бюджетной услуги;

ОРПБУ — объём расходов на предоставления бюджетных услуг.

Соответственно показатель результативности бюджетных расходов может определять как:

$$ПРБР = ПДР / СРПБУ \quad (4),$$

где ПРБР — показатель результативности бюджетных расходов;

ПДР — показатель достигнутого результата;

СРПБУ — показатели качества предоставления бюджетной услуги.

Предложенные показатели должны лечь в основу разработки концепции по созданию обоснованной системы оценки эффективности формирования и реализации бюджетных программ на уровне административно-территориальных образований. Эти показатели позволяют комплексно сопоставлять объём расходов и достигаемый уровень социального и экономического эффекта от реализации конкретной бюджетной программы на местном уровне.

Особое место в системе оценки бюджетных программ занимают показатели "результативности". Результативность показывает степень достижения целей и задач, определённых в бюджетной программе, рациональность использования финансовых ресурсов в процессе предоставления бюджетных услуг на государственном и местном уровнях.

В экономической литературе существуют разные взгляды относительно этого понятия. Так, М. Гримвуд и С. Томкинс связывают результативность с уровнем управления организацией, отличающейся от критериев эффективности и экономности. Организация может работать эффективно и экономно, однако одновременно может быть нерезультативной. Результативность можно определять как степень, по которой достигаются цели (задачи, результаты) организации [8, с. 25].

**Таблиця 1. Систематизація взглядов учёных на показатели результативности бюджетных программ\***

Автор	Основные показатели
К.В. Павлюк [3]	<ul style="list-style-type: none"> <li>– показатели расходов;</li> <li>– показатели продукта;</li> <li>– показатели экономичности;</li> <li>– показатели эффективности;</li> <li>– показатели качества.</li> </ul>
Г. Зоди [7]	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Показатели затрат: ресурсы, которые используются для обеспечения выполнения направлений деятельности программ (например, количество работников на полный рабочий день в программе);</li> <li>– показатели рабочей нагрузки: объем работ, который должен быть выполнен (например, количество проверок, которые должны быть проведены);</li> <li>– показатели продукта: выполненный объем работ (например, количество выполненных проверок);</li> <li>– показатели производительности: показатель рабочего нагрузки или показатель продукта, разделенный на показатель затрат (например, стоимость одной выполненной проверки (затраты на единицу продукции));</li> <li>– показатели результативности: результаты выполненной работы (например, количество нарушений, обнаруженных в ходе проверки);</li> <li>– показатели пользы: польза для общества (например, уровень грамотности);</li> <li>– показатели эффективности – определяются как отношение количества изготовленных товаров (выполнение работ, предоставления услуг) к их стоимости в денежном или человеческом измерении (расходы ресурсов на единицу показателя продукта);</li> </ul>
О.П. Кириленко [4]	<ul style="list-style-type: none"> <li>– показатели затрат;</li> <li>– показатели продукта;</li> <li>– показатели эффективности;</li> <li>– показатели качества.</li> </ul>
Дж. Диамонд [8]	<ul style="list-style-type: none"> <li>– производительность = продукт через расходы;</li> <li>– эффективность = денежная ценность результатов мероприятия через (расходы-выгоды) денежную стоимость мероприятия;</li> <li>– эффективность = результаты мероприятия в физическом выражении через (расходы-результативность) денежные расходы на запад.</li> </ul>
Р. Хакет [10]	<ul style="list-style-type: none"> <li>– показатель качества, который отображает, насколько услуга достигла своей цели или выполнила задание, удовлетворила потребность потребителя или удовлетворила общепринятые требования отраслевого стандарта. Причем, если данные отсутствуют или не собраны для исчисления такого показателя, учреждение должно определить действия и ресурсы сбора этих данных;</li> <li>– показатель производительности отображает количество изготовленных единиц продукции, предоставленных услуг или количество потребителей, которых обслужило государственное учреждение в пределах программ (например, количество посещений людей преклонных лет дома, количество людей, которые прошли вакцинацию);</li> <li>– показатель эффективности – показатель расходов (или сумма других ресурсов на единицу продукта). Этот показатель является инструментом, который отображает, насколько государственные услуги предоставляются за счет наименьших расходов. Но он не отображает, насколько в полной мере удовлетворяются потребности по бюджетной программе, которая на них направлена. Они освещают изменения в расходах на единицу продукции и эффективность деятельности относительно предоставления этих услуг (например, расходы на одного клиента, расходы на один случай);</li> <li>– показатель рабочей нагрузки – это соотношения результатов по программе с количеством занятых в ней работников.</li> </ul>
М.А. Клишина [9]	<ul style="list-style-type: none"> <li>– показатели затрат (например, в отрасли образования – количество учебных заведений по категориям);</li> <li>– показатели продукта (выхода) – количество выпускников;</li> <li>– показатели эффективности – стоимость учебы одного ученика;</li> <li>– показатели результата, отождествляя при этом показатель результата с показателем качества, – улучшение уровня образования.</li> </ul>

\* Составлено автором на основании изучения научной литературы.

По мнению М.А. Клишина, результативность — это показатель, отражающий степень достижения качественных показателей результатов. Как отмечает автор, "результативность является комплексным понятием, охватывающим также экономию финансовых ресурсов, эффективность работы органов власти и организаций-получателей бюджетных средств, эффективность их деятельности по достижению результатов" [9, с. 78].

А.М. Карпов рассматривает результативность как способность программы достигать поставленных целей, а так-

же выполнять задачи и мероприятия. При этом под оценкой результативности автор понимает сравнения фактических результатов с целевыми установками [6].

Анализ научных работ позволил автору установить, что результативность включает в себя как эффективность, так и качество товаров (услуг). Результативность определяют качественные и количественные показатели, характеризующие обоснованность исполнения отдельной бюджетной программы (табл. 1).

Анализ трудов украинских и зарубежных учёных показал, что среди них отсутствует единый подход к определению показателей оценки результативности бюджетных программ. В условиях становления программно-целевого планирования в Украине система показателей результативности бюджетных программ должна быть простой для использования в практической деятельности и одновременно способствовать комплексной и системной оценке этих программ.

Показатели результативности должны отображать эффективность предоставления бюджетных услуг на местном уровне, способствовать своевременному выявлению недостатков при реализации бюджетных программ, способствовать своевременному внедрению системы мониторинга.

В отличие от экономически развитых стран ЕС, оценка результативности бюджетных программ в Украине осуществляется в условиях нехватки финансовых ресурсов, жестких временных ограничений. Система мониторинга работает неэффективно, в основном направлена на оценку исполнения запланированных показателей, а не целевых установок бюджетных программ.

В условиях трансформации экономики Украины необходима обоснованная система показателей по оценке результативности государственных и внутриведомственных бюджетных программ. Автор работы предлагает для оценки результативности бюджетных программ использовать следующую систему показателей (табл. 2).

## ВЫВОДЫ

Таким образом, создание дееспособной системы местных финансов в Украине должно предусматривать разработку концептуальных основ по внедрению бюджетных программ ориентированных на результат. В Украине необходимы обоснованные законодательные и нормативные документы, регулирующие процесс формирования и реализации бюджетных программ на местном уровне.

Поэтапное внедрения системы бюджетного программирования на местном уровне в Украине должно предусматривать разработку комплексных критериев и показателей для оценки эффективности, качества формирования и результативности исполнения бюджетных программ на уровне административно-территориальных единиц. Система разработанных автором диссертации показателей по комплексной оценке программ должна лечь в основу новой концепции развития бюджетного программирования на местном уровне.

### Литература:

1. Білик М.Д. Бюджетування у системі фінансового планування // Фінанси України. — 2003. — № 3. — С. 97—109.
2. Бесєдін В.Ф. Прогнозування і розробка програм. / Науково-дослідний економічний інститут / В.Ф. Бесєдін. — К.: Науковий світ, 2000. — 468 с.
3. Павлюк К.В. Проблеми розвитку програмно-цільово-

**Таблица 2. Показатели оценки результативности бюджетной программы\***

Показатели	Особенности расчёта	Условные обозначения
1. Показатель исполнения бюджетной программы по целям	$ПЦП = n * m$ (ЦЗ-ФЗ/ЦЗ)	ПЦП – показатель достижения целевых установок бюджетной программы; n – показатель, который характеризует степень достижения цели (принимает значения от +1 до -1). Рост этого показателя повышает уровень исполнения бюджетной программы. m – показатель, учитывающий отклонения фактического результата от целевого значения; ЦЗ – заданные целевые параметры эффективности бюджетной программы; ФЗ – фактически достигнутые эффект от исполнения бюджетной программы.
2. Показатель исполнения бюджетной программы по задачам	$ПЦП = n * m$ (ЦЗ-ФЗ/ЦЗ)	ПЦП – показатель, характеризующий исполнения задач бюджетной программы; n – показатель, который характеризует степень исполнения задачи (принимает значения от +1 до -1); m – показатель, учитывающий отклонения фактического результата от целевого значения; ЦЗ – заданные параметры эффективности бюджетной программы; ФЗ – фактически достигнутые эффект от исполнения бюджетной программы.
3. Показатель, учитывающий отклонения фактического результата от целевого значения;	$m = РВБПк / ООР$	m – показатель, учитывающий отклонения фактического результата от целевого значения; РВБПк – расходы на исполнения k-ой задачи. ООР – общие расходы на исполнения бюджетной программы.
4. Показатели исполнения бюджетной программы по мероприятиям	$ПЦП = m * (ЦЗ-ФЗ/ЦЗ)$	ПЦП – показатель, характеризующий исполнения конкретных мероприятий бюджетной программы; m – показатель, учитывающий отклонения фактического результата от целевого значения; ЦЗ – заданные параметры бюджетной программы; ФЗ – фактически достигнутые результаты исполнения бюджетной программы.

\*Предложено автором

го методу у бюджетному процесі / К.В. Павлюк // Наукові праці НДФІ. — Вип. 4 (33). — 2005. — С. 42—54.

4. Місцеві фінанси: підручник / [О.Р. Квасовський, А.В. Лучка, Б.С. Малиняк та ін.]; за ред. О.П. Кириленко. — К.: Знання, 2006. — 677 с.

5. Райзберг Б.А. Программно-целевое планирование и управления: учебник / Б.А. Райзберг, А.Г. Лобко. — М.: ИНФРА-М, 2002. — 428 с.

6. Карпов А.М. Бюджетирование как инструмент управления / А.М. Карпов. — М.: Финансы и статистика, 2005. — 397 с.

7. Зоди Ричард Ю. Бюджетирования результативности: учебник / Ю. Зоди Ричард. — Верджиния, 1987. — 147 с.

8. Grimwood M. Value for Money Auditing – toward Incorporating and Naturalistic Approach, Financial Accountability and Management / M. Grimwood, C. Tomkins. — 1986. — 24 p.

9. Практика внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, в субъектах Российской Федерации: [науч. ред. М. А. Клишина]. — М.: ЛЕНАНД, 2005. — 128 с.

10. Хакет Р. Программно-целевой метод / Р. Хакет. — М.: Финансы и статистика, 1999. — 112 с.

Стаття надійшла до редакції 27.12.2010 р.