

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ЦІЛЬОВИХ ПРОГРАМ У СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ

© 2014 ЖУРАВКА Ф. О., ОВЧАРОВА Н. В.

УДК 336.146

Журавка Ф. О., Овчарова Н. В. Оцінка ефективності реалізації державних цільових програм у соціальній сфері

Мета статті полягає в розробці комплексного науково-методичного підходу до оцінки ефективності державних цільових програм у соціальній сфері. Аналізуючи, систематизуючи та узагальнюючи нормативно-правові документи з питань здійснення оцінки державних цільових програм, наукові публікації вітчизняних і зарубіжних дослідників, було розглянуто основні напрями оцінки ефективності державних цільових програм у соціальній сфері, визначено існуючі проблеми проведення оцінки. У результаті дослідження було розроблено науково-методичний підхід до оцінювання ефективності державних цільових програм у соціальній сфері шляхом розрахунку інтегрального показника ефективності, що враховує вплив позабюджетних факторів і часових лагів і базується на використанні бінарних оцінок ефективності окремих показників і булевої оцінки ефективності програми в цілому. Обґрунтовано, що використання розробленого підходу дозволить більш точно оцінити рівень ефективності державних цільових програм у соціальній сфері з позиції досягнення визначеного соціального ефекту в розрахунку на одиницю вкладених бюджетних коштів та оптимізувати систему контролю за їх використанням. Перспективами подальших досліджень у даному напрямі є визначення вхідних показників і коригуючих коефіцієнтів для оцінки ефективності конкретних державних цільових програм у соціальній сфері, а також практична імплантация науково-методичних підходів у систему моніторингу і оцінки виконання державних програм.

Ключові слова: бюджетна політика, ефективність, соціальна сфера державні цільові програми, ефективність державних цільових програм у соціальній сфері.

Рис.: 1. Бібл.: 13.

Журавка Федір Олександрович – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри бухгалтерського обліку і аудиту, Українська академія банківської справи Національного банку України (вул. Петропавлівська, 57, Суми, 40030, Україна)

Овчарова Наталія Вікторівна – асистент, кафедра бухгалтерського обліку і аудиту, Українська академія банківської справи Національного банку України (вул. Петропавлівська, 57, Суми, 40030, Україна)

E-mail: n.ovcharova@yandex.ru

УДК 336.146

UDC 336.146

Zhuravka Fedir O., Ovcharova Natalya V. Evaluating the Effectiveness of State Programs in the Social Sphere

The purpose of this paper is to develop a comprehensive scientific and methodical approach to evaluating the effectiveness of state programs in the social sphere. Analyzing, systematizing and summarizing legal documents on the implementation of the evaluation of state targeted programs, scientific publications domestic and foreign researchers, were the main directions to assess the effectiveness of state programs in the social sphere, identified the existing problems of the assessment. The study developed a scientific and methodical approach to evaluating the effectiveness of state programs in the social sphere by calculating the integral indicator of efficiency, taking into account the impact of extra-budgetary factors and time lags and based on the use of binary evaluations of the effectiveness of individual indicators and the Boolean evaluation of the effectiveness of the overall program. It is proved that the use of the developed approach will more accurately assess the level of efficiency of state programs in the social sphere to achieve a certain social position effect per unit of input budget and optimize the system control over their use. The prospect of further research in this direction is establishing a base line and correction factors to assess the effectiveness of specific state programs in the social sphere, as well as practical implementation of scientific-methodological approaches in monitoring and evaluation of government programs.

Key words: budgetary policy, efficiency, social sphere, national target programs, the effectiveness of state programs in the social sphere.

Рис.: 1. Бібл.: 13.

Zhuravka Fedir O.– Doctor of Science (Economics), Professor, Head of the Department, Department of Accounting and Auditing, Ukrainian Academy of Banking of the National Bank of Ukraine (vul. Petropavlivska, 57, Sumy, 40030, Ukraine)

Ovcharova Natalya V.– Assistant, Department of Accounting and Auditing, Ukrainian Academy of Banking of the National Bank of Ukraine (vul. Petro-pavlivska, 57, Sumy, 40030, Ukraine)

E-mail: n.ovcharova@yandex.ru

Подальше успішне впровадження програмно-цільового методу реалізації державної бюджетної політики в соціальній сфері передбачає формування системи ефективного управління бюджетними ресурсами. Особливо гостро ці проблеми актуалізуються в умовах обмеженості бюджетних ресурсів, зростання бідності та майнового розшарування суспільства, погрішення стану здоров'я населення, зниження якості соціально значимих послуг. За таких обставин оцінка результатів державних соціальних програм, їх впливу на якість і рівень життя населення стають важливою передумовою забезпечення ефективного використання наявних бюджетних коштів, запобігання поглиблення соціальних ризиків.

Проблемам оцінки ефективності державних цільових програм присвячені численні наукові праці. Класичними в даній сфері вважаються роботи Е. Ведунга «Оцінювання державної політики і програм» [2] і К. Вайса «Оцінювання: методи дослідження програм та політики» [1]. Дослідженням проблем оцінювання державних цільових програм у соціальній сфері займалися Н. Галайко [3], В. Геєць [4], Л. Гринів [5], Я. Дьяченко [6], О. Макарова [8], Ц. Огонь [10], О. Пономаренко [10], Т. Щетилова [13] та ін.

Разом з тим, незважаючи на значну кількість наукових публікацій з даних питань, проблеми оцінки ефективності державних цільових програм у соціальній сфері на сучасному етапі розвитку соціально-економічних відносин у суспільстві ще не вирішенні, а тому, наразі, їх актуальність не викликає сумнівів.

Метою статті є розробка комплексного науково-методичного підходу до оцінки ефективності державних цільових програм в соціальній сфері.

Обмеженість бюджетних ресурсів на фоні зростання соціальних ризиків спонукають до необхідності впровадження інструментарію, який надав би можливість визначати ефективність державних цільових програм у соціальній сфері та дозволив би коригувати обсяги фінансування програм соціально-економічного розвитку, не зачіпаючи інтересів суспільства.

З позиції економіки ефективність – це співвідношення отриманого результату від певних заходів до витрат на їх реалізацію. З позиції бюджетної політики держави в соціальній сфері під ефективністю варто розуміти соціальний ефект від надання бюджетних послуг населенню. Відповідно оцінка ефективності бюджетної політики в соціальній сфері представляє собою співставлення обсягів бюджетних витрат з результатами витрачання бюджетних коштів [3].

Для оцінки ефективності державних програм використовують два принципово різні підходи. *Перший* – полягає в оцінці відхилень фактичних даних за результатами реалізації програми від запланованих. При такому підході досягнення планових значень показників автоматично підтверджує її ефективність.

Другий – передбачає оцінку динаміки певних показників, що характеризують рівень розвитку соціальної сфери, з формуванням на основі результатів такого аналізу висновків щодо ефективності програми. Важливим моментом є необхідність врахування зовнішнього ефекту. Мається на увазі вплив певних негативних чи позитивних факторів на ті чи інші показники соціальної сфери, появя яких не пов'язана з реалізацією державних цільових програм (розробка більш ефективної вакцини для лікування захворювання, поява нового штампу вірусу). Тобто даний ефект не є результатом реалізації програми і має бути виключений із розрахунку її ефективності.

В Україні, відповідно до Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі, для оцінки ефективності використання бюджетних коштів застосовуються показники результативності – кількісні та якісні, які характеризують результати виконання державної програми і підтверджуються статистичною, бухгалтерською та іншою звітністю, даючи можливість здійснити оцінку використання коштів на виконання державної програми [7].

Крім цього, існуючі на сьогодні оціночні заходи фактично спрямовані на контроль за виконанням плану та аналіз відхилень фактичних значень від планових. Причому основним об'єктом аналізу виступають бюджетні витрати, а не результати реалізації державних цільових програм. Саме на аналіз та оцінку процесу реалізації державної цільової програми, а не на результат від їх реалізації орієнтований базовий нормативно-правовий акт «Методичні рекомендації щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм» [11, 12].

При цьому при проведенні оцінки активно використовуються експертні оцінки як при визначенні ваг того чи іншого показника при розрахунку інтегральних показників, так і для оцінки і рейтингування програм. Водночас у методичних рекомендаціях не конкретизується, хто може чи має виступати як експерти, які методи індивідуальних чи групових експертних оцінок використовуються. Таким чином, фактично дані методичні рекомендації створюють підґрунтя для вільної трактування результатів виконання будь-якої державної цільової програми, оскільки оцінка результативності напряму залежить від позиції «експертів» та обраних для оцінки програми експертів.

Принциповою проблемою існуючих методичних підходів до оцінки ефективності державних програм в Україні є невірне розуміння терміну ефективність і, як наслідок, багато в чому помилковий та неадекватний алгоритм її оцінки.

Aослідження нормативно-правової бази та її практичної імплементації дозволило дійти висновків, що існуюча методологія спрямована на оцінку результативності, а не ефективності реалізації державних програм. Різниця між даними підходами є принциповою. Якщо результативність – це ступінь реалізації запланованої діяльності і досягнення запланованих показників, то ефективність – це міра відповідності витрат одержаним результатам.

Аналіз результативності має іншу спрямованість, використовуючи для цього специфічний перелік індикаторів (показників), які не можуть одночасно використовуватись для оцінки ефективності через різну природу цілей процесу оцінки.

Як результат, оцінка ефективності якщо і здійснюється, то досить рідко та для окремо взятої програми і проводиться відповідно до бачення конкретного замовника державної програми, а отже, є виключно суб'єктивною та непрозорою. Це пояснює вкрай низьку результативність бюджетних видатків, відсутність зв'язку між обсягами витрат і фактичним ефектом з позиції тих чи інших показників, що характеризують в нашому випадку соціальну сферу.

Таким чином, безперечною, на нашу думку, є необхідність вдосконалення існуючих методичних підходів до оцінки ефективності реалізації державних цільових програм в соціальній сфері. Тобто нами пропонується до існуючого де-факто аналізу результативності додати й аналіз ефективності, що присутній, як показав проведене дослідження,

лише номінально. Використовуючи такий підхід, можна поєднати переваги оцінки результативності, проконтролювавши адекватність тих чи інших бюджетних рішень за перевагами оцінки ефективності, що дозволить спрямовувати бюджетні кошти на потреби, задоволення яких сприятиме одержанню максимальної корисності для суспільства з позиції досягнення того чи іншого соціального ефекту.

Враховуючи це, пропонуємо такий алгоритм оцінки ефективності державних цільових програм у соціальній сфері (рис. 1). Перший етап алгоритму передбачає формування комплексу соціально-економічних показників виходячи з визначених цілей державної цільової програми, економічних та, особливо, соціальних ефектів, що мають бути одержані в результаті її реалізації.

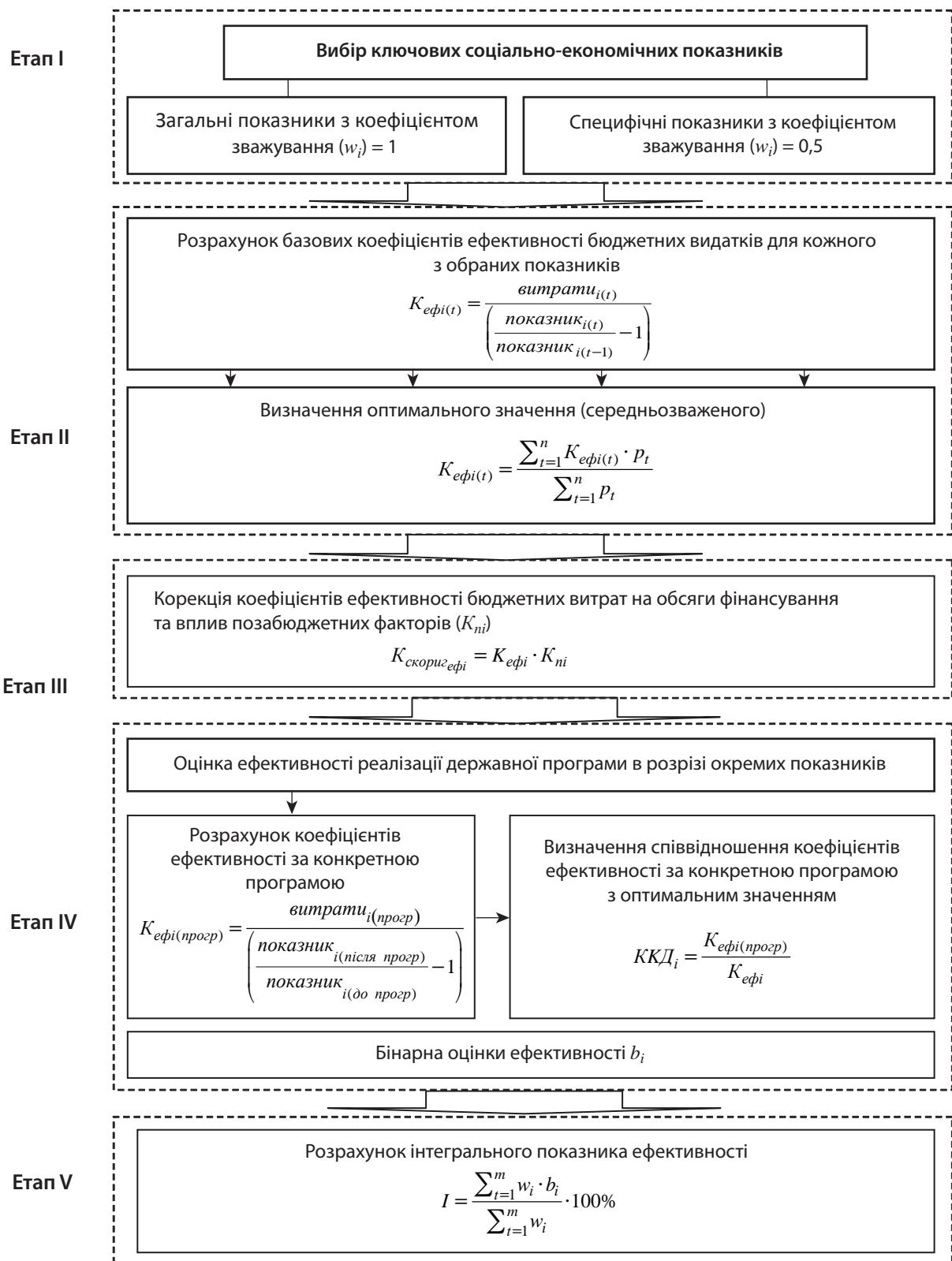


Рис. 1. Алгоритм оцінки ефективності державних цільових програм у соціальній сфері (авторська розробка)

При цьому важливим є поділ обраних показників на групи за ступенем важливості. Необхідність такого поділу обумовлена тим, що при розрахунку інтегрального показника варто використовувати метод зважування для визначення рівня вкладу того чи іншого показника в загальний результат. Оскільки очевидно, що ряд показників є другогорядними, принаймні, у порівнянні їх з іншими, більш важливими, логічним є те, що їх внесок у загальний результат (інтегральну оцінку) буде меншим. Ступінь важливості того чи іншого показника мають визначати розробники конкретної державної цільової програми.

Нами пропонується поділ на дві групи (назви були обрані аналогічні тим, що застосовуються у поточних «Методичних рекомендація щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм» з метою максимальної адаптації новацій до існуючої законодавчої бази та уникнення плутанини у трактуванні тих чи інших понять і термінів): загальні з коефіцієнтом зважування (w_i) = 1 та специфічні з коефіцієнтом зважування (w_j) = 0,5.

Наприклад, якщо державна цільова програма стосується боротьби з безробіттям, то загальним показником може бути кількість зайнятих, а специфічним – кількість зайнятих у пенсійному віці.

Ключовим аспектом розробленого алгоритму є розрахунок коефіцієнтів ефективності бюджетних витрат, що відображають зв'язок між обсягом витрачених бюджетних коштів та ефектом за обраним показником.

Необхідним також є визначення оптимального значення $K_{\text{efi}(t)}$, тобто того значення коефіцієнта ефективності, яке буде виступати як база порівняння при оцінці ефективності державної програми за конкретним показником. Для підвищення рівня адекватності запропонованих підходів, очевидно, що значення $K_{\text{efi}(t)}$ слід розраховувати для декількох періодів. Вибір орієнтирного значення може здійснюватися за одним із таких підходів:

- ◆ обирається найкраще значення – аргументація в такому випадку така: дане значення є принципово досяжним, тому оцінку ефективності державної програми варто здійснювати на базі максимально можливого результату;
- ◆ розраховується середньоарифметичне значення – усереднене значення показника за кілька періодів дає нам типове значення коефіцієнта за конкретним показником. Головною проблемою такого підходу є те, що він не враховує поточних тенденцій, тобто значення показника за останній період має одинаковий вплив на підсумковий результат порівняно з його значенням декілька періодів тому;
- ◆ розраховується середньозважене – даний варіант ϵ , свого роду, компромісним до попередніх двох, оскільки, з одного боку, буде характеризувати типову ситуацію за показником, а не екстремальне його значення, а, з іншого, – за рахунок вибору системи ваг буде коригувати середнє значення у бік його наближення до найкращого результату.

Аналіз наведених підходів дозволив дійти висновку, що з позиції цілей даного дослідження оптимальним буде третій варіант – розрахунок середньозваженого, оскільки таким чином у нас з'являється принципова можливість не лише працювати з типовим значенням по суккупності, що, у свою чергу, дає можливість врахувати фактор часового

лагу (не заважає ефект від проведених витрат проявляється у періоді, коли вони були здійснені, він може проявитись у наступному періоді чи навіть пізніше). Водночас використання системи ваг дозволить орієнтуватись на найкращі показники, що наближає нас до сутності запропонованих новацій – точкою відліку має бути повне розкриття потенціалу бюджетних витрат.

Принциповим питанням є вибір системи ваг, оскільки від цього залежатиме отриманий результат. З цією метою пропонуємо використовувати метод ранжування. Сутність методу полягає в тому, що максимальна вага надається показнику з максимальним рангом. Ранжування проводиться шляхом сортування отриманих значень $K_{\text{efi}(t)}$ за спаданням їх значень (мова йдеється про те, що показник $K_{\text{efi}(t)}$ з мінімальним рівнем бюджетних витрат на 1% приросту матиме найбільший ранг, а, отже, і максимальну вагу, відповідно, найгірший показник матиме ранг 1 і мінімальну вагу).

На ефективність реалізації державної цільової програми в соціальній сфері, показники розвитку соціальної сфери впливає цілий ряд інших, окрім бюджетних витрат, факторів. Це обумовлює необхідність урахування впливу факторів, що, з одного боку, не пов'язані з обсягами бюджетних витрат, а, з іншого, безпосередньо (або опосередковано, але значно) впливають на той чи інший показник розвитку соціальної сфери.

Тобто зростання того чи іншого показника (або його падіння) насправді могло бути обумовлене не змінами обсягів бюджетних витрат, а впливом інших факторів. Таким чином, на даному етапі цей вплив враховується шляхом визначення поправочних коефіцієнтів K_{ni} для кожного з аналізованих показників розвитку соціальної сфери.

Оскільки оцінка величини впливу того чи іншого фактора на певний показник є досить складною професійною задачею, вважаємо, що вони мають визначатись розпорядниками бюджетних коштів на базі аналізу експертних оцінок. Причому вибір в обов'язковому порядку має бути підкріплений відповідними розрахунками. Крім того, орган, що відповідає за бюджетний контроль, повинен ці розрахунки перевіряти. Наприклад, шляхом залучення власних експертів і проведення відповідної експертизи.

Четвертий етап передбачає проведення оцінки фактичної ефективності державної програми, яку пропонується здійснювати в такій послідовності:

- ◆ розрахунок коефіцієнтів ефективності за результатами реалізації державної програми;
- ◆ визначення співвідношення коефіцієнта ефективності за результатами реалізації державної програми до оптимального значення;
- ◆ проведення бінарної оцінки (b_i) за результатами попереднього аналізу.

У загальному випадку трактувати отримане значення бінарної оцінки (b_i) за конкретним показником можна з позиції чіткої логіки. При цьому маємо два варіанти:

- ◆ програма виявилася ефективною з позиції конкретного показника (якщо b_i дорівнює 1), тоді на гривню додаткових бюджетних витрат припадав еквівалентний ефект з точки зору розвитку тієї чи іншої складової соціальної сфери;
- ◆ програма виявилася неефективною (якщо b_i дорівнює 0) – на гривню додаткових бюджетних витрат припадав менший за потенційний, ефект з точки зору розвитку тієї чи іншої складової соціальної сфери.

Заключний етап передбачає формульовання загального підсумкового висновку щодо ефективності реалізації бюджетної програми. Для цього пропонується розраховувати інтегральний показник ефективності реалізації державної програми. Отримане значення дає нам числову оцінку рівня ефективності програми. Тобто не лише загальний висновок, що програма ефективна чи неефективна, а й конкретне значення рівня її ефективності в цілому.

Перевагою розробленого науково-методичного підходу щодо оцінки ефективності реалізації державної програми є можливість оцінити причини загальної неефективності (якщо така, звичайно, мала місце) шляхом аналізу рівня ефективності за конкретними показниками. Це, у свою чергу, дозволить формувати більш адекватні висновки як за фактом реалізації державної програми, так і за тими аспектами її реалізації, що були найбільш проблемними. Така інформація є необхідною для прийняття майбутніх рішень та розробки нових державних програм в даній сфері.

ВИСНОВКИ

Запропоновані методичні підходи до вдосконалення оцінки ефективності державних цільових програм у соціальній сфері дозволять підвищити якість державного контролю та моніторингу за реалізацією державних цільових програм. Періодична оцінка ефективності дозволяє не лише кількісно оцінити рівень ефективності тієї чи іншої бюджетної програми, але й виявити ті вузькі місця, що виникають у процесі її реалізації. Зважаючи на їх універсальність, вони можуть застосовуватись не лише для моніторингу та оцінки ефективності реалізації державної цільової програми на окремих її етапах, а і для оцінки підсумкової ефективності реалізації державної програми.

Актуальним є питання вибору вхідних показників та коригуючих коефіцієнтів для оцінки ефективності державних цільових програм у соціальній сфері, а також практичної імплантації науково-методичних підходів у систему моніторингу і оцінки виконання державних програм, тому існують об'єктивні передумови для проведення подальших досліджень у цьому напрямку. ■

ЛІТЕРАТУРА

1. Вайс К. Оцінювання: Методи дослідження програм та політики / Керол Г. Вайс ; [пер. з англ. Р. Ткачука та М. Корчинського ; наук. ред. пер. О. Кілієвич]. – К. : Основи, 2000. – 671 с.
2. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / Еверт Ведунг ; [пер. з англ. В. Шульга]. – К. : Всесвіт, 2003. – 350 с.
3. Галайко Н. В. Методичні підходи до оцінки ефективності державних цільових соціальних програм / Н. В. Галайко // Вісник Львівського університету. – Серія екон. 2010. – Вип. 43. – С.149 – 154.
4. Геєць В. М. Державні цільові програми та упорядкування програмного процесу в бюджетній сфері / За ред. В. М. Гейця. – К., 2008. – 383 с.
5. Гринів Л. С. Регіональні цільові програми : навчальний посібник / Л. С. Гринів. – Львів, 2010. – 156 с.
6. Дьяченко Я. Я. Теоретико-методологічні основи забезпечення цільового використання бюджетних коштів / Я. Я. Дьяченко // Фінанси України. – 2010. – № 2. – С. 13 – 27.
7. Концепція застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 № 538-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80>

8. Макарова О. В. Державні соціальні програми: теоретичні аспекти, методика розробки та оцінки : монографія / О. В. Макарова. – К. : Ліра-К, 2004. – 328 с.

9. Огонь Г. Програмно-цільовий метод та ефективність бюджетних програм / Г. Огонь // Фінанси України. – 2009. – № 7. – С. 30 – 39.

10. Пономаренко О. В. Механізм реалізації соціальних програм і проектів / О. В. Пономаренко // Збірник наукових праць ДонДУУ. Серія «Державне управління». ТомVI, вип. 59. – Д., 2006. – С. 27 – 33.

11. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм: наказ Міністерство економіки України, 24.06.2010, № 742 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ME100608.html

12. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм : Постанова Кабінету Міністрів України № 106 від 31.01.2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-%D0%BF>

13. Щетилова Т. В. Оцінка ефективності як необхідний етап здійснення результативних бюджетних програм / Т. В. Щетилова // Научные труды ДонНТУ. Серия: экономическая. Випуск 75. – С. 149 – 153.

REFERENCES

Diachenko, Ya. Ya. "Teoretyko-metodolohichni osnovy zabezpechennia tsilyovoho vykorystannia biudzhetnykh koshtiv" [Theoretical and methodological basis ensuring the proper use of public funds]. *Finansy Ukrayiny*, no. 2 (2010): 13-27.

Halaiko, N. V. "Metodychni pidkhody do otsinky efektyvnosti derzhavnykh tsilyovykh sotsialnykh prohram" [Methodological approaches to evaluating the effectiveness of the National Programme]. *Visnyk Lvivskoho universytetu. Seriia ekonomichna*, no. 43 (2010): 149-154.

Hejets, V. M. *Derzhavni tsilyovi prohramy ta uporiadkuvannia prohramnoho protsesu v biudzhetnii sferi* [The state targeted programs and streamlining the programming process in the public sector]. Kyiv, 2008.

Hrynniv, L. S. *Rehionalni tsilyovi prohramy* [Regional target program]. Lviv, 2010.

[Legal Act of Ukraine] (2002). <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80>

[Legal Act of Ukraine] (2010). http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ME100608.html

[Legal Act of Ukraine] (2007). <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-%D0%BF>

Makarova, O. V. *Derzhavni sotsialni prohramy: teoretychni aspekty, metodyka rozrobky ta otsinky* [Government social programs: theoretical aspects, method development and evaluation]. Kyiv: Lira-K, 2004.

Ohon, Ts. H. "Prohramno-tsilyovy metod ta efektyvnist biudzhetnykh prohram" [Program Budgeting and cost effectiveness of programs]. *Finansy Ukrayiny*, no. 7 (2009): 30-39.

Ponomarenko, O. V. "Mekhanizm realizatsii sotsialnykh prohram i proektiv" [The mechanism of social programs and projects]. *Zbirnyk naukovykh prats DonDUU. Seriia «Derzhavne upravlinnia»* vol. 6, no. 59 (2006): 27-33.

Shchetilova, T. V. "Otsinka efektyvnosti iak neobkhidnyi etap zdiisneniya rezultatyvnykh biudzhetnykh prohram" [Evaluating the effectiveness of the implementation phase as a necessary cost effective programs]. *Nauchnye trudy DonNTU. Seriya: ekonomicheskaiia*, no. 75: 149-153.

Vedunh, E. *Otsiniuvannia derzhavnoi polityky i prohram* [Evaluation of public policies and programs]. Kyiv: Vsesvit, 2003.

Vais, K. H. *Otsiniuvannia: Metody doslidzhennia prohram ta polityky* [Evaluation: Methods of research programs and policies]. Kyiv: Osnovy, 2000.