

Булавинець В.М.,
викладач кафедри фінансів

Методи оцінювання результативності бюджетних видатків соціального призначення

Закономірностями розвитку сучасного суспільства є соціалізація економічних процесів та підпорядкування економічної політики завданням розвитку людини. Підписання Україною Декларації „Цілі розвитку тисячоліття до 2015 року” означає посилення ролі і значення соціальної функції держави та зростання її відповідальності за стан і перспективи реалізації державної політики у сфері людського розвитку. Фіскальне забезпечення реалізації даної функції здійснюється через бюджетні видатки соціального призначення.

Проте, сучасний стан соціальної сфери в Україні свідчить про низьку ефективність соціальних видатків, що призводить до соціальної напруженості в суспільстві. Незважаючи на суттєве зростання частки бюджетних видатків на соціальні цілі, відбувається незначне підвищення добробуту населення. В таких умовах постає необхідність оцінки кінцевих результатів від витрачання бюджетних коштів та наголошення на їх ефективному використанні. Ці питання набувають особливої ваги у період трансформаційної системної кризи в Україні, коли гостро стоїть проблема оптимізації витрачання обмежених бюджетних ресурсів.

Вивченням вищевказаних проблем займаються багато зарубіжних та вітчизняних вчених, зокрема Ш.Бланкарт, К.Вайс, Ю.Немец, Р.Хакет, С.Єрмаков, М.Дугенов, А.Макеєв, А.Колинько, Т.Єфименко, О.Кириленко, К.Павлюк, В.Федосов та ін. Ними пропонуються різноманітні підходи до оцінювання економічної та соціальної ефективності використання бюджетних коштів. Однак, незважаючи на вагомі здобутки в даній сфері, існує необхідність подальших наукових пошуків задля вирішення вищевказаних проблем.

Для здійснення оцінки результативності бюджетних видатків на соціальний розвиток у світовій практиці використовуються такі методи, як:

- метод „мінімізації витрат”;
- метод „витрати - результативність”;
- метод „витрати – вигоди”;
- метод „витрати-корисність”;
- програмно-цільовий метод.

Коротко охарактеризуємо кожен з вище перелічених методів. Стосовно методу „мінімізації витрат” слід зауважити, що він зводиться до вибору найдешевшого варіанту, але не обмежується лише оцінкою витрат. Прикладом застосування даного методу в системі фінансування охорони здоров’я може бути зміна спрямування грошових коштів, що забезпечують стаціонарне лікування пацієнта, на фінансування його перебування у денному стаціонарі, що не призведе до погіршення показників здоров’я населення, але суттєво зменшить витрати. Це пояснюється тим, що вартість одного ліжка-місця перебування пацієнта в лікарні дорожча, ніж вартість одного дня його лікування на денному стаціонарі в середньому у 3-4 рази. Однак дані зміни можуть відбуватися лише за умови, що таке лікування заміщує аналогічний набір медичних послуг, які надаються в умовах стаціонарного лікування. На рівні державних установ метод мінімізації витрат широко використовується у випадках закупівлі однотипного устаткування, продуктів харчування, лікарських препаратів на конкурсних засадах [1].

Метод „витрати-результативність” передбачає порівняння варіантів витрачання коштів, спрямованих на досягнення єдиної мети, але відмінних не лише обсягом витрат, а й мірою досягнення кінцевого результату. Даний метод дозволяє перерозподілити частину фінансових ресурсів з одного виду програми на іншу, що призводить до суттєвої економії бюджетних коштів. Українським законодавством чітко визначено основні показники результативності:

- показники затрат, які характеризують обсяги і структуру ресурсів. Наприклад, у галузі освіти це – кількість навчальних закладів за категоріями та видатки на їх утримання;
- показники продукту (виходу), які використовуються для оцінки досягнення поставлених цілей – кількість випускників;
- показники ефективності (відношення числа вироблених товарів(наданих послуг) до їх вартості у грошовому чи людському вимірі) – вартість навчання одного учня;
- показники результату(якості) – поліпшення рівня освіти[2].

За допомогою результативних показників можна оцінити ефективність використання бюджетних коштів у процесі надання суспільних благ і послуг населенню.

У ряді випадків, коли порівняння деяких варіантів не може бути зведене до розгляду одного узагальненого натурального показника, а результат можна виразити у грошовому вимірі, доцільно здійснювати оцінювання з використанням методу „витрати-вигоди”. В цьому випадку результати

вимірюються за допомогою грошової вигоди, яка порівнюється із витратами на реалізацію програми. У процесі оцінювання розрізняють два види вигод: прямі та непрямі. Перші виражаються у безпосередньому ефекті, а другі – в побічному. Особливість даного методу полягає у можливості дисконтування. Розрахунки норм дисконту мають важливе значення для вибору стратегії бюджетних витрат інвестиційного характеру. Якщо очікувана майбутня вигода виявляється нижчою, ніж теперішні вкладення коштів, фінансові витрати, спрямовані в майбутнє, стають безперспективними. Тому розрахунки дисконту проводяться завжди, коли виникає потреба у схваленні, чи відхиленні певного інвестиційного проекту [3].

Як бачимо, кожен з охарактеризованих методів має свої особливості і застосовується в якості нових бюджетних технологій, з метою запобігання неефективному та незаконному використанню обмежених бюджетних ресурсів. На практиці елементи цих методів зосередженні та реалізуються у складі найбільш прогресивного – програмно-цільового методу, який широко використовується нині у бюджетному процесі багатьох розвинених країн світу. На відміну від традиційної практики формування бюджетів, за якої увага, в основному, зосереджується на ресурсній частині, програмно-цільовий метод робить акцент на результати, яких необхідно досягти в ході виконання певної бюджетної програми. За допомогою даного методу можна оцінювати різні варіанти витрачання бюджетних коштів, для визначення найбільш ефективних бюджетних програм.

Останніми роками в Україні з'явилися суттєві нормативно-правові напрацювання щодо впровадження елементів програмно-цільового методу в бюджетному процесі [4]. Однак, незважаючи на те, що ще у 2002 році було схвалено Концепцію застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі, її практична реалізація все ще перебуває на початковій стадії. Окремі елементи програмно-цільового методу запроваджено на рівні Державного бюджету, а на рівні місцевих бюджетів лише здійснюється його апробація. Це пов'язано з нестабільністю політичної ситуації в країні, постійними змінами у бюджетному процесі, недосконалістю бюджетного законодавства в частині середньо- та довгострокового планування тощо.

Нової якості набуло запровадження програмно-цільового методу у вітчизняному бюджетному процесі в зв'язку з прийняттям у 2004 році Закону України „Про державні цільові програми”. Проте, недотримання положень даного Закону призводить до того, що на практиці результативність бюджетних програм є досить низькою. Разом з тим, в сучасних умовах відбувається

розпорошення бюджетних коштів на фінансування значної кількості (600-800) бюджетних програм. А тому показники цих програм не завжди виконуються. Так, у 2008 році майже дві третини бюджетних програм не виконано, ще 62% профінансовано частково, а більш як за двома десятками програм взагалі не було розпочато фінансування й використання коштів [5].

Ще однією проблемою, що призводить до неефективного використання бюджетних коштів за окремими програмами є наявність недоліків у методології їх розробки. Цільові програми часто запроваджуються без реальних розрахунків та без обґрунтованих обсягів фінансування.

Підсумовуючи вищезазначене варто відмітити, що за сучасних умов в Україні особливо гостро постає питання удосконалення процедури здійснення моніторингу бюджетної програми, в частині оцінювання її за результативними показниками. Адже, на сьогоднішній день дані показники мають швидше формальний, аніж аналітичний характер, – вони не дають чіткого уявлення про ступінь ефективності використання бюджетних коштів. А це, відповідно, призводить до неможливості їх застосування для оцінювання результативності бюджетних видатків, в тому числі й соціального призначення. Вважаємо, що для покращення ситуації варто запровадити регулярну звітність розпорядників бюджетних коштів щодо ефективності та результативності використання коштів бюджету на кожному етапі виконуваних ними бюджетних програм. Це дасть змогу підвищити вагу результативних показників та призведе до оптимізації бюджетних програм.

Література:

1. Финансовый макроанализ в здравоохранении: рекомендации для использования на региональном и муниципальном уровне / [Ермаков С.П., Дуганов М.Д., Макеев А.Н., Колюшко А.А.]. – М.: Полиграфист; 2000. – С.14.
2. Наказ Міністерства фінансів від 29.12.2002 № 1098 „Про паспорти бюджетних програм” // Бюджетний процес в Україні: збірник нормативно-інструктивних матеріалів. – К.; 2003.
3. Бюджетний менеджмент: Підруч./ [В.Федосов, В.Опарін, Л.Сафонова та ін.]; За заг ред. В.Федосова. – К.: КНЕУ, 2004. – С.689.
4. Запатріна І.В., Лебеда Т.Б. Програмно-цільовий метод бюджетування у контексті стратегічного та середньострокового планування // Фінанси України. – 2006. – №10. – С.18-31.
5. Огонь Ц.Г. Програмно-цільовий метод та ефективність бюджетних програм // Фінанси України. – 2009. – №7. – С. 20-29.