

СЕКЦІЯ 6 ДЕМОГРАФІЯ, ЕКОНОМІКА ПРАЦІ, СОЦІАЛЬНА ЕКОНОМІКА І ПОЛІТИКА

УДК 334.72(477):330.4

Борвінко Е.В.*доцент кафедри соціальної медицини, організації та управління охороною здоров'я
Дніпропетровської медичної академії***Гордієнко В.О.***кандидат економічних наук,
доцент кафедри фінансів
Дніпропетровської державної фінансової академії*

РЕГІОНАЛЬНИЙ БЮДЖЕТ, ОРІЄНТОВАНИЙ НА РЕЗУЛЬТАТ

Стаття присвячена результативності впровадження цільових програм (ЦП). Запропоновано здійснювати оцінку результативності ЦП з впливу видатків на досягнуті результати програми. Здійснено оцінку результативності ЦП «Запобігання та лікування серцево-судинних і судинно-мозкових захворювань у Дніпропетровській області».

Ключові слова: програмно-цільовий метод (ПЦМ), цільова програма, результативність ЦП, економіко-математичні методи (ЕММ).

Борвинко Э.В., Гордиенко В.О. РЕГИОНАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ, ОРИЕНТИРОВАННЫЙ НА РЕЗУЛЬТАТ

Статья посвящена оценке результативности внедрения целевых программ. Предложено осуществлять оценку результативности ЦП по воздействию расходов на достигнутые результаты внедрения программы. Осуществлена оценка результативности ЦП «Предотвращение и лечение сердечно-сосудистых заболеваний в Днепропетровской области».

Ключевые слова: программно-целевой метод (ПЦМ), целевая программа, результативность ЦП, экономико-математические методы (ЭММ).

Borvinko E.V., Gordienko V.O. REGIONAL BUDGET RESULT ORIENTED

The article is devoted to assessing the effectiveness of implemented programs. Proposed to evaluate the performance of the CPU on the effects of expenses on the results of program implementation. Estimation of the performance of the CPU «Prevention and treatment of cardiovascular disease in Dnipropetrovsk region».

Keywords: program-target method (PTM), target program, objectives, economic-mathematical methods.

Постановка проблеми. В основі бюджетних реформ, які проводилися у провідних країнах світу, було середньострокове планування бюджету за ПЦМ. Міжнародна практика довела успішність проведених реформ. Використання ПЦМ було започатковано у 2001 році, коли було прийнято Бюджетний кодекс, який став нормативно-правовою основою реформування бюджетної системи України [1]. Щороку місцевими бюджетами України затверджується значна кількість ЦП.

Дослідження регіональних програм Дніпропетровської області виявило, що практично у всіх ЦП забезпечена наявність тільки показника витрат, який формується від досягнутого рівня, спрямований на формальні заходи і системно не витікає з мети і завдань програми. Інших оціночних показників просто немає. Тому наявні ЦП досить складно контролювати і є необхідність щодо розробки дієвих методів оцінки їх ефективності.

Аналіз останніх наукових досліджень та публікацій. Тематиці управління бюджетом за ПЦМ присвячено ряд публікацій вітчизняних і зарубіжних науковців [2-4]. Науковці розглядають історію запровадження методу, його можливості та значення для розвитку бюджетної системи. Але оцінка результативності застосування методу наразі виступає відкритим питанням.

Постановка завдання. На основі викладеного можна сформулювати дослідження, яке полягає у

застосуванні економіко-математичних методів для оцінки результативності цільових програм.

Виклад основного матеріалу дослідження. Смертність населення в Україні становить 15,2 особи на тисячу громадян. Тоді як середньоевропейський показник становить 6,2 особи. Наша країна займає перше місце в Європі за темпами скорочення населення. Щорічно у країні помирають понад 700 тис. громадян. Щогодини помирає 85 осіб, а народжується всього 52 дитини. При цьому кожні 2 години вмирає 1 дитина віком до 1 року [6].

Стосовно Дніпропетровської області, за період 2009–2013 рр. чисельність населення зменшилася на 66,4 тис. осіб (2,0%), у т.ч. міського – на 53 тис. (1,9%), сільського – на 13,4 тис. (2,4%) (табл. 1) [6].

Таблиця 1

**Чисельність населення області
у період 2009–2013 рр.**

Рік	Населення, тис. осіб		
	усього	міське	сільське
2009	3374,2	2816,2	558,0
2010	3355,5	2801,3	554,2
2011	3336,5	2785,4	551,1
2012	3320,3	2772,2	548,1
2013	3307,8	2763,2	544,6
Темп зміни у 2013 р. до 2009 р. (%)	– 2,0	– 1,9	– 2,4

Таблиця 2

Показники виконання ЦП

№	Найменування показника	Визначення	Пояснення до визначення
1	Показник витрат (ресурсів)	Визначає обсяги та структуру ресурсів, що забезпечують виконання завдань ЦП ($\Pi_{\text{вит}}$).	Ресурси: - матеріальні; - трудові; - фінансові; - інформаційні.
2	Показник продукту (обсяг виконаних робіт)	Визначає кількість виконаних робіт, або наданих послуг ($\Pi_{\text{прод}}$), що забезпечують виконання завдань.	Констатує факт надання послуг, виконання робіт у кількісному виразі, не вказуючи на їх якість.
3	Показник ефективності (рентабельності)	Визначає витрати ресурсів на одиницю показника продукту ($\Pi_{\text{вит}}/\Pi_{\text{прод}}$).	Рекомендується до застосування при виборі відповідального виконавця ЦП
4	Показник результативності (якості)	Відображає користь від здійснення заходів бюджетної програми	Це головний показник. За його допомогою можна оцінити рівень досягнення встановленої мети (завдання). Він є звітом про досягнуті результати від виконання ЦП, у якому відзеркалюється її соціальна ефективність. Для виконавців ЦП показник є основним результатом їх діяльності. Показник є лакмусовим папірцем для оцінки ефективності влади.

Прогноз зміни чисельності населення області методом екстраполяції представлено на рисунку 1.

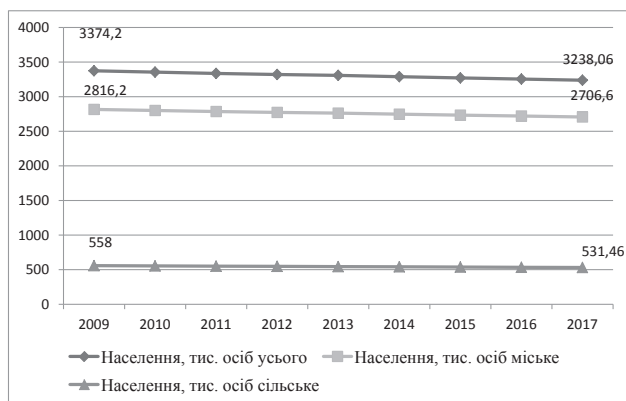


Рис. 1. Динаміка чисельності населення області у 2009–2013 рр.

Згідно із побудованою моделлю, з достовірністю 99,3% кожен рік чисельність буде зменшуватися практично на 17 тис. осіб.

Основні причини смертності населення області у 2013 р. представлено на рисунку 2 [5; 6].

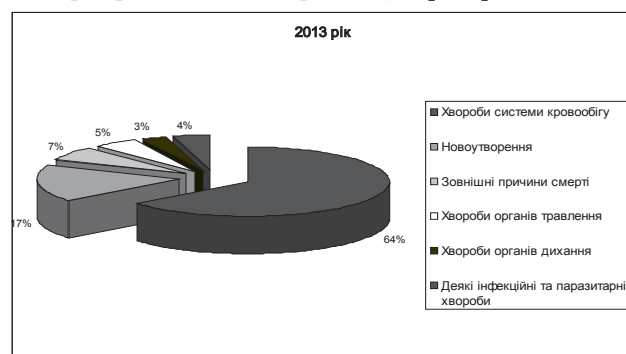


Рис. 2. Структура смертності населення області у 2013 році (%)

Структура загальної смертності населення області протягом останніх п'яти років зазнала незначних змін. Серед причин смерті перше місце посіли хвороби системи кровообігу (64%), друге – злоякісні новоутворення (17%), третє – зовнішні причини

смерті (нещасні випадки, травми, отруєння) (7%) (рис. 2).

Аналіз статистичної інформації дозволяє зробити висновок, що із причин смертності найвагоміше місце займає смертність від серцево-судинних хвороб (ССЗ). Кількість українців із серцево-судинними захворюваннями коливається від 12 до 14 млн осіб. Смертність від ССЗ (64%) є одним із найвищих показників серед країн у світі.

Тому слід вважати боротьбу з ССЗ проблемою, яку слід вирішувати негайно, для чого було застосовано ЦП «Запобігання та лікування серцево-судинних і судинно-мозкових захворювань у Дніпропетровській області».

Головним етапом впровадження ЦП є оцінка її результативності. Фактично оцінка ефективності програм передбачає аналіз взаємозв'язку між ресурсами та досягнутою метою. Процес «ресурси – мета» в багатьох країнах, що застосовують елементи ПЦМ, називають «логікою програми»: ЦП ресурси – продукт – мета.

Результативність (якість) і ефективність програми визначаються за допомогою показників виконання програм [7; 8] (табл. 2).

Додатковим показником для проведення оцінки є своєчасність виконання завдань і в кінцевому рахунку – мети ЦП. Показник своєчасності характеризує процес реалізації бюджетної програми з урахуванням встановлених термінів виконання завдань. Тобто порівнюються заплановані терміни виконання завдань з фактичними. Причини відхилень по завданнях аналізуються і детально описуються. Зазначені показники оцінки встановлюються у паспорті ЦП [7]. Але слід зазначити, що виконавці ЦП порізно визначають (трактують) ці показники. Для подолання сталої ситуації ми розробили питання, на які показники повинні відповідати (табл. 3). Ці питання дозволяють більш точно визначати відповідні показники оцінки.

Оцінка може проводитися на різних етапах реалізації програми, але обов'язково на початку і по завершенні.

У залежності від суб'єктів, які здійснюють оцінку, вона може бути зовнішньою і внутрішньою. Зовнішню оцінку здійснюють незалежні фахівці, що не мають відношення до процесу реалізації програми (Рахункова палата, Державна фінансова інспекція і Державне Казначейство). У зарубіжних країнах до

Таблиця 3
Питання, на які повинні відповідати
показники оцінки

№	Показники	Питання, на яке повинен відповідати показник
1.	Витрат (ресурсів)	Які і скільки витрат (ресурсів) необхідно для здійснення завдання програми?
2.	Продукту	Що ми плануємо зробити? Який обсяг робіт, або послуг ми плануємо виконати?
3.	Ефективності (рентабельності)	Яке відношення витрат на одиницю продукту?
4.	Результативності (якості)	Яка користь споживачу від виконання відповідальним виконавцем задач ЦП? Чи досягнута мета ЦП?

процесу оцінки програм часто залучають незалежні аудиторські компанії. Внутрішню оцінку здійснюють безпосередні виконавці програми. Існують можливості поєднання зовнішньої та внутрішньої оцінки (комбінована оцінка). У такому випадку оцінка проводиться незалежними фахівцями за сприяння працівників установи-виконавця програми. Послідовність і зміст системи оцінки представлено у таблиці 4.

Ми пропонуємо в якості метода, який відповідає «логіці програми» і дозволяє об'єктивно оцінити результати її впровадження – побудову ЕММ залежності показника якості від показника ресурсів.

Слід наголосити, що оцінити ефективність ЦП можливо, зафіксувавши зміну статистичних показників – обсягів виконаних робіт, послуг, реалізованої продукції у натуральному або вартісному вимірі. Таким чином, здійснити більш точну оцінку програми можливо за допомогою встановлення зв'язку між показником, на який ми впливали, і кінцевим показником якості. Проблема вивчення взаємозв'язків економічних показників є однією із найважливіших в економічному аналізі і може бути реалізована за допомогою електронних таблиць EXCEL. Основним показником якості в аналізованій ЦП є кількість випадків захворювання серцево-судинних захворювань. Показником ресурсів є витрати на виконання ЦП виявлення та запобігання серцево-судинних та судинно-мозкових захворювань у Дніпропетровській області (номінальні) і реальні, перераховані за допомогою дефлятора. Гіпотеза, яка перевіряється за допомогою ЕММ, – кошти на виконання програми витрачаються ефективно у разі тісного позитивного зв'язку між витратами на програму і ССЗ. Проблема вивчення взаємозв'язків економічних показників є однією із найважливіших в економічному аналізі і була реалізована за допомогою електронних таблиць EXCEL. Використані нами дані для розрахунків наведено у таблиці 5 [5; 6].

На основі наведених даних були побудовані дві ЕСМ, які характеризують зв'язок показників (рис. 3, 4).

Послідовність і зміст системи оцінки

№	Етап	Зміст
1	Встановлення мети	Визначення причин здійснення оцінки та мети, якої потрібно досягти у результаті її проведення.
2	Визначення об'єкта	Встановлення параметрів, які необхідно оцінювати у програмі, створення робочої групи з її проведення.
3	Розробка організаційної структури	Визначення: обсягу і структури необхідної інформації, індикаторів оцінки, методів і джерел отримання інформації, відповідальних, методів аналізу інформації, витрат часу та обсяг ресурсів, необхідний для проведення оцінки.
4	Збір інформації	Визначення методів збору інформації: використання даних моніторингу, інтерв'ю, фокус-група, анкетування, опитування, структуроване спостереження.
5	Аналіз інформації	Отримання експертних висновків, які покладені в основу прийняття управлінських рішень щодо майбутнього програми. Методи аналізу даних можна умовно розділити на кількісні і якісні: Кількісні методи використовуються для обробки даних моніторингу на базі MS Project Кількісні методи – це обробка зібраних кількісних даних за допомогою математичних операцій. Це є основою експертних висновків. Кількісний аналіз використовується для досягнення високого ступеня вірогідності при зіставленні схожих даних, а також для обробки великих обсягів інформації. Якісні методи – це аналіз даних, які отримані в результаті анкетування, інтерв'ю, спостереження, контент аналізу. Якісні дослідження зосереджені на соціальних програмах. Найбільш розповсюджене узагальнення якісних методів – експертна оцінка. Оцінка програм «вимірює» зміну ситуації, яка характеризується багаття складними процесами. Тому при аналізі даних найчастіше комбінують кількісні та якісні методи.
6	Звіт про оцінку	Звіт включає: технічні параметри (мета, технічне завдання, структуру оцінки тощо), інформація про стан реалізації програми; досягнення в порівнянні з плановими показниками; своєчасність виконання кожної із задач програми та відповідність плановим показникам; фактори, які впливають на процес реалізації програми; результативність програми в цілому; можливості для внесення коректив в програму; шляхи розв'язання проблем; рекомендації щодо удосконалення програми тощо. Звіт повинен бути орієнтований на конкретну аудиторію – замовника оцінки програми, що буде використовувати звіт як інструмент для корегування програми, або з метою інформування споживачів послуг. Це визначає структуру і стилістику звіту. Наприклад, головним розпорядником потрібна інформація про ключові показники, що характеризують хід реалізації програми. Звіти, підготовлені для населення, мають містити узагальнену інформацію, причому акцент повинен бути зроблений на якісному результаті, порівнянні його з визначеною метою програми, а також змінах, які відбулися за період її реалізації.
7	Використання результатів оцінки	Оцінка повинна бути орієнтована на використання отриманої інформації у практиці управління програмами і передбачати прийняття адміністративних рішень, наприклад щодо: продовження, припинення або призупинення програми; корегування елементів програми; необхідність більш широкого інформування громадськості; збільшення або зменшення видатків на програму; можливість зміни пріоритетів тощо. Результати остаточної оцінки мають виступати основою для розробки документів, що мають оприлюднюватися. Розповсюдження даних документів має бути регламентовано.

Таблиця 4

Таблиця 5

Дані для розрахунків

Номінальні видатки на ЦП, тис. грн	Реальні видатки на ЦП (перераховані через дефлятор) тис. грн	Кількість хворих на серцево-судинні та судинно-мозкові хвороби, на 10 тис. населення
21694,3	19198,5	582,4
25995,3	22843,0	553,1
22499,4	19684,5	537,3
25300	23404,3	574,5
25407,7	24643,7	620,4

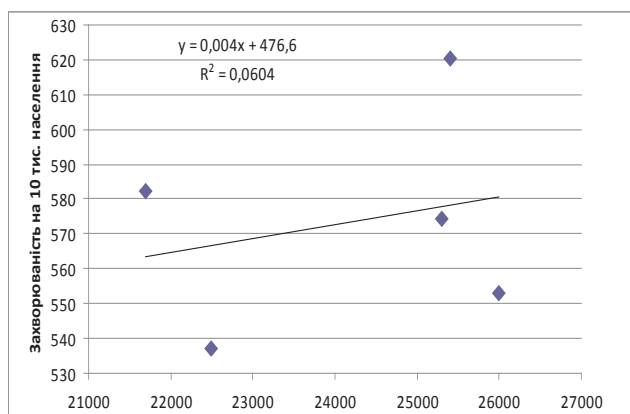


Рис. 3. Залежність захворюваності від номінальних витратків на ЦП

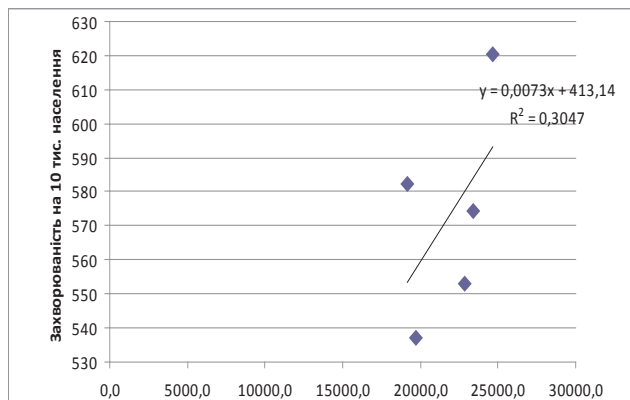


Рис. 4. Залежність захворюваності від реальних витратків на ЦП.

Оцінку параметрів моделей представлено у таблиці 6.

Таблиця 6

Оцінка параметрів моделей

Модель 1		Модель 2	
$a_0=0,0040$	$a_0=476,6$	$b_1=0,0073$	$b_0=413,1$
$Sa_1=0,0091$	$Sa_0=221,27$	$Sb_1=0,0064$	$Sb_0=140,55$
$R^2=0,0604$	$S=35,42$	$R^2=0,3047$	$S=30,47$
$F=0,1929$	$df=3$	$F=1,3147$	$df=3$
$Ssreg=242,0904$	$Ssresid=3764,3$	$Ssreg=1220,8$	$Ssresid=2785,7$

Адекватність моделей було перевірено за допомогою критерію Фішера. Порівнюючи табличне значення критерію з фактично отриманим, можна констатувати, що моделі неадекватні (при допустимій помилці 0,05). Для першої моделі $F_{\text{Табл}}=10,128 > F_{\text{Факт}}=0,193$. Для другої моделі $F_{\text{Табл}}=10,128 > F_{\text{Факт}}=1,315$. На основі значень коефіцієнта детермінації (для першої

моделі $-0,0604$, для другої $0,3047$) можна зробити висновок про відсутність зв'язку між показниками, а також про неефективність ЦП у запобіганні серцево-судинних та судинно-мозкових захворювань у Дніпропетровській області. Це можливо пояснити, по-перше, низьким рівнем фінансування за сучасного економічного становища країни. По-друге, недостатньою роллю (замале фінансування), що приділена профілактиці. Якщо виділяти фінанси лише на ліки та операції, то хвороба завжди буде «ініціатором». Природа захворювання пов'язана із соціально-культурним життям населенням, шкідливими звичками та соціальною неадаптованістю. Конкретніше, населення України не перевіряє артеріальний тиск та навіть не знає показники свого артеріального тиску, не вживає вчасних заходів для його нормалізації.

Висновки з проведеного дослідження. Розробка системи оцінки ЦП є необхідною умовою підвищення ефективності ПЦМ. Аналізуючи методи оцінки цільових програм, вважаємо, що основним показником є показник якості, тільки він є тим індикатором, який відповідає на питання, чи досягнута мета. Але навіть таким чином (використовуючи показник якості) не завжди можна об'єктивно оцінити ефективність витрат на досягнення мети програми, що є наслідком суттєвого коливання економічних і соціальних показників у часі. У такому разі висновок буде залежати від того, на мінімум чи максимум коливання якісного показника прийде. Більш точно оцінити ефективність витрат можливо, побудувавши економіко-статистичну модель (ЕСМ) залежності витрат на цільову програму (за час її виконання) і показників якості за той же період. Проблема вивчення взаємозв'язків економічних показників є однією із найважливіших в економічному аналізі і може бути реалізована за допомогою електронних таблиць EXCEL. Автори пропонують в якості метода оцінки ЦП – побудову ЕММ залежності показника якості від показника ресурсів. Здійснено оцінку ЦП «Запобігання та лікування серцево-судинних і судинно-мозкових захворювань у Дніпропетровській області». Встановлена неефективність впровадження ЦП, що пояснюється низьким рівнем фінансування за сучасного економічного становища країни та неоптимального розподілу коштів на завдання ЦП.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Бюджетний Кодекс України : Закон України // Голос України. – 2010. – 4 серпня. – № 143(4893). – С. 5-19.
2. Гордієнко В.О. Удосконалення системи управління місцевими бюджетами за допомогою ПЦМ на прикладі м. Дніпропетровська // Вісник ДДФА. Економічні науки: Наук.-теорет. журнал. – Дніпропетровськ : ДДФА. – 2010. – № 1(23). – С. 134-139.
3. Плєскач В.Л. Сучасні підходи щодо фінансового регулювання механізму реалізації цільових програм / Плєскач В.Л., Желябовський Ю.Г. // Фінанси України. – 2009. – № 1. – С. 58-73.
4. Чугунов І.Я. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету / Чугунов І.Я., Запатріна І.В. // Фінанси України. – 2008. – № 5. – С. 3-14.
5. Програма запобігання та лікування серцево-судинних та судинно-мозкових захворювань у Дніпропетровській області на 2008–2015 роки (від 23.11.2012 № 358-16/І).
6. Статистичний щорічник Дніпропетровської області за 2013 рік. – Дніпропетровськ : Головне управління статистики у Дніпропетровській області, 2013. – 515 с.
7. Наказ Міністерства фінансів України від 02.08.2010 р. № 805 «Про затвердження основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minfin.gov.ua>.
8. Наказ Міністерства фінансів України від 10.12.2010 р. № 1536 «Про результативні показники бюджетної програми» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minfin.gov.ua>.