

КРИТЕРІЇ ТА ПОКАЗНИКИ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО ФІНАНСУВАННЯ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ З ПИТАНЬ НАУКИ, ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ Й ОСВІТИ

Шкворець Ю.Ф.

Науково-дослідний економічний інститут
Міністерства економіки України

В умовах переходу економіки пострадянських країн на інноваційну модель розвитку істотно посилюється роль державного регулювання у науково-технологічній та інноваційній сферах, а позаяк і відповідних органів управління, яким держава делегує роль регулятора.

Оцінка ефективності і виявлення результатів функціонування органів державного управління досі залишається однією з найменш досліджених царин економічної науки, незважаючи на надзвичайну практичну цінність такої оцінки, оскільки вона дозволяє підрахувати наскільки правильно вибрано напрямки діяльності і який результат вони приносять.

В останні роки в Україні здійснено перехід на формування державного бюджету за програмно-цільовим принципом і фінансування діяльності органів державного управління здійснюється в рамках бюджетних програм.

Суть цієї реформи полягає в переміщенні акцентів бюджетного процесу від управління витратами на управління результатами шляхом розширення самостійності і підвищення відповідальності учасників бюджетного процесу й розпорядників бюджетних коштів у рамках чітких орієнтирів, визначених паспортами бюджетних програм.

У промислово розвинених країнах протягом другої половини ХХ сторіччя розроблялося та удосконалювалося теоретико-методологічне і методичне забезпечення оцінки програм і діяльності органів управління. Широко застосовується в цих країнах концепція (модель) "бюджетування, орієнтованого на результати в рамках середньострокового фінансового планування". Її суть - розподіл бюджетних ресурсів між адміністраторами бюджетних коштів і реалізованими ними бюджетними програмами у прямій залежності від досягнення конкретних результатів (надання послуг) у відповідності із пріоритетами соціально-економічної, науково-технічної чи оборонної політики й у межах прогнозованих на довгострокову перспективу обсягів бюджетних ресурсів.

Помітний науковий вклад в цій галузі знань внесли Еверт Ведунг, Керол Г. Вайс, Г.В.Атаманчук, В.В.Цветков та інші вчені. Але й досі з-за складності самих об'єктів аналізу, явної інформаційної недозабезпеченості та значної вартості оціночних процедур проблема оцінки ефективності бюджетних програм і в цілому програмно-цільового фінансування органів державного управління залишається вирішеною неповною мірою.

В Бюджетному кодексі України (ст.19) визначено, що на всіх стадіях бюджетного процесу здійснюється аудит і оцінка ефективності використання бюджетних коштів. Принцип ефективності використання бюджетних коштів, закріплений у ст.7, передбачає досягнення певних запланованих результатів із залученням мінімальних коштів при використанні обсягу останніх, визначеного державним бюджетом. Згідно зі ст.22 головні розпорядники повинні аналізувати ефективність використання бюджетних коштів розпорядниками вказаних коштів нижчого рівня, здійснюючи внутрішній контроль. Що ж до зовнішнього контролю, то його повинні здійснювати Державна контрольно-ревізійна служба України (ст.113) та Рахункова палата України (ст.110).

Однак, незважаючи на те, що ще Державний бюджет на 2002 рік було сформовано із застосуванням програмної класифікації видатків, а складання паспортів бюджетних програм було започатковано у 2004 р., досі оцінка ефективності бюджетних програм не

проводиться через відсутність науково обґрунтованих критеріїв і показників визначення ефективності тієї чи іншої програми.

Згідно із Концепцією застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 р. № 538р і Правилами складання паспортів бюджетних програм, затвердженими наказом Мінфіну України від 29.12.2002 р. № 1096 одними з складових бюджетної програми визначено показники (кількісні та якісні), які повинні характеризувати результати виконання програми, дати можливість здійснити оцінку використання коштів на її виконання для досягнення визначених мети та напрямів діяльності.

Результативні показники поділяються на такі групи:

показники затрат – визначають обсяги та структуру ресурсів, що забезпечують виконання бюджетної програми та характеризують структуру її витрат;

показники продукту – використовуються для оцінки досягнення поставлених цілей. Це, зокрема, обсяг виробленої продукції чи наданих послуг у реалізації виконання бюджетної програми, кількість користувачів товарами (роботами, послугами) тощо;

показники ефективності в залежності від напрямів, що реалізуються в ході виконання бюджетної програми, можуть визначатися як:

витрати ресурсів на одиницю показника продукту (економність);

відношення максимальної кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до визначеного обсягу фінансових ресурсів (продуктивність);

досягнення визначеного результату (результативність);

показники якості – сукупність властивостей, які характеризують досягнуті результати якості створеного продукту, що задовольняють споживача відповідно до їх призначення та відображають послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій у наданні послуг (товарів, робіт) споживачам за рахунок коштів бюджетної програми.

Оскільки результативні показники ефективності та якості повинні характеризувати кінцеві результати виконання бюджетної програми в залежності від напрямів її діяльності, вказувати на її необхідність і відповідність визначеній меті та ефективність використання бюджетних коштів, в НДЕІ Мінекономіки України був проведений аналіз вказаних показників щодо впливу їх на соціально-економічний розвиток країни. Так, результати аналізу понад 100 бюджетних програм України з керівництва і управління у різних сферах діяльності на 2006 рік показали, що серед 243 результативних показників ефективності і 214 - якості відповідно лише 7 і 20 показників конкретно спрямовані на кінцевий соціально-економічний результат.

В рамках теми доповіді розглянемо показники 4 бюджетних програм з керівництва і управління у сфері освіти і науки. В цих програмах Міністерство освіти і науки (МОН) України зафіксувало показниками ефективності кількість підготовлених та прийнятих законодавчо-нормативних актів, опрацьованих доручень, листів, розглянутих звернень, заяв, скарг громадян, проведених перевірок, семінарів, конференцій тощо на 1 працівника, а показниками якості – лише відсоток вчасно виконаних доручень та усунених порушень, виявлених в результаті проведених перевірок. При цьому більшість згаданих показників дублюється в кожній із 4 бюджетних програм без урахування специфіки функціонування відповідних підрозділів МОН, відповідальних за реалізацією тієї чи іншої програми.

Слід визначити, що серед показників якості показник “відсоток вчасно виконаних доручень” передбачено в програмах 37 міністерств і відомств України (або понад 75% від загальної їх кількості).

Проведений аналіз свідчить, що недостатньо виконується вимога згаданої вище Концепції щодо встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання.

Процедури і методологія розробки і реалізації бюджетних програм, що наразі склалася, не повною мірою відповідають вимогам програмно-цільового методу планування. Цілі й

очікувані результати багатьох програм сформульовані аморфно, без чітких критеріїв і індикаторів оцінки їхнього досягнення.

У результаті кошти, що виділяються на більшість бюджетних програм, з одного боку, фактично є різновидом кошторисного фінансування виконуваних органами виконавчої влади поточних функцій, а з іншого боку - обсяг цих коштів практично постійно піддається змінам, тим самим виправдовується нечіткість формулювання цілей і результатів програм і недостатня відповідальність за їхнє досягнення.

Доцільним було б посилити зв'язок мети та обсягів бюджетних призначень з результативними показниками, що характеризують виконання програм, більш тісно ув'язати вказані показники з підсумками основної діяльності органу державного управління у підконтрольній йому сфері.

Проведений аналіз свідчить про наявність різних концептуальних підходів в наукових розробках щодо критеріїв ефективності діяльності органів державного управління і бюджетних програм. Аналогічний стан спостерігається і при розробці методичних і нормативно-правових документів з цих питань в окремих країнах пострадянського простору.

Так, постановою Ради Міністрів Республіки Білорусь (РБ) від 25.04.2004 р. № 759 визначено критерії оцінки роботи керівних кадрів республіканських органів державного управління і перелік загальних показників ефективності роботи вказаних органів.

Проте в згаданому переліку відсутня чітка градація. З 11 показників 3 орієнтовані на кінцеві соціально-економічні результати. Інші ж 8 показників відносяться до ефективності органів управління в реальному секторі економіки, головним чином щодо виконавчої і трудової дисципліни в підлеглих організаціях. Що ж до суто апарату управління, то для оцінки передбачено лише показники ефективного і цільового використання виділених бюджетних коштів і стану виконавчої дисципліни, виконання нормативних правових актів і доручень Президента та Уряду.

Ефективність діяльності апаратів міністерств (відомств) визначається як показниками підготовки заходів опосередкованого управління так і показниками діяльності суб'єктів підконтрольної сфери, що фіксуються державною та частково відомчою статистикою.

Виходячи з цих міркувань нами запропоновано класифікацію критеріїв і показників ефективності програмно-цільового фінансування органів державного управління, яка передбачає їх розподіл на три групи. Зокрема, це критерії і показники, що характеризують:

1) прями результати діяльності органів державного управління при виконанні бюджетних програм;

2) кінцеві соціально-економічні результати виконання бюджетних програм, наслідки для суспільства покладених на них функцій, результати надання бюджетних послуг для її отримувачів;

3) ефективність внутрішньої організації і функціонування системи органів державного управління.

При визначенні переліку критеріїв і результативних показників першої і другої групи ми прагнули, з одного боку, використати критерії, що вже застосовуються в паспортах бюджетних програм України, систематизувавши і розширивши перелік показників, які їх розкривають, а з іншого – використати нароби економічної науки і практичний досвід інших країн.

Якщо показники, що відносяться до критеріїв першої групи можна згрупувати в рамках традиційних критеріїв (затрат, продукту, ефективності і якості), то основна увага в другій групі повинна бути приділена показникам, які розкривають критерій якості і відображають користь, яку отримує суспільство від виконання бюджетної програми.

Що ж до показників третьої групи критеріїв, то їх, як правило, не слід включати до паспортів бюджетних програм, а використовувати як опосередковані показники ефективності функціонування органів державного управління.

Систематизація показників за критеріями, передбаченими бюджетними програмами з керівництва та управління в різних сферах дозволила здійснити їх розмежування на загальні для усіх органів державного управління і відповідних бюджетних програм та специфічні для окремих міністерств і відомств.

Перелік рекомендованих критеріїв і показників в рамках кожної з груп наведено в проекті Методики оцінки ефективності програмно-цільового фінансування органів державного управління, розробленої за замовленням Мінфіну України.

Для оцінки ефективності програмно-цільового фінансування центрального органу виконавчої влади з питань освіти, науки та інноваційної діяльності (чи декількох органів в разі організаційного розмежування питань управління освітою, наукою та інноваційною сферою), крім перелічених вище вже застосовуваних показників доцільно було б використати такі загальні і для інших органів державної влади показники ефективності у відношенні до чисельності штатних одиниць міністерства (відомства) або суми бюджетного призначення для реалізації програми:

кількість виданих ліцензій, сертифікатів, дозволів на здійснення тієї чи іншої діяльності;

кількість укладених міжнародних угод, договорів з питань науково-технічного та освітнянського співробітництва;

кількість впроваджених інформаційно-аналітичних систем в центральному апараті;

кількість створених спеціалізованих веб-порталів як складової державної інформаційної мережі;

кількість додаткових робочих місць, підключених до глобальних інформаційних мереж та системи електронного документообороту;

кількість укладених договорів (контрактів) на виконання наукових досліджень з пріоритетних напрямів діяльності міністерств (відомств).

Що ж до відповідних показників якості, то вони відображаються у питомій вазі дозвільних документів, виданих у встановлені законодавством терміни, ратифікованих парламентом угод і договорів, підвищення рівня якості доступу, обробки, зберігання та швидкості пошуку інформаційних ресурсів, оперативності отримання звітних даних, інформованості прийняття управлінських рішень.

Рекомендовані для центральних органів виконавчої влади з питань науки, інноваційної діяльності й освіти специфічні показники викладені в табл.1.

Таблиця 1

Специфічні результативні показники, що рекомендуються для оцінки ефективності виконання бюджетних програм з керівництва і управління в сферах науки, інноваційної діяльності й освіти

Критерії		
Продукт	Ефективність	Якість
1	2	3
Кількість проектів наукових і науково-технічних програм, за якими проведено державну наукову і науково-технічну експертизу і конкурсний відбір виконавців	Зменшення кількості проектів державних наукових та науково-технічних програм, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету, концентрація коштів на пріоритетних проектах	Підвищення теоретичного рівня і практичного значення результатів реалізації програм
Кількість державних наукових і науково-технічних програм, по яких проаналізовано стан та	Скорочення видатків державного бюджету за рахунок дострокового припинення	Дострокове припинення виконання програм, що втратили

1	2	3
ефективність виконання за підсумками року	програм, що втратили актуальність, у % до загальних витрат на державні цільові програми	актуальність та незабезпечених матеріально-фінансовими ресурсами
Кількість заявок на об'єкти інтелектуальної власності, по яких проведено експертизу	Збільшення кількості заявок, по яких проведено експертизу, у % до попереднього року	Забезпечення пріоритету вітчизняних винаходів, підвищення рівня їх новизни
Кількість інноваційних проектів, по яких здійснено кваліфікування з метою їх державної реєстрації	Збільшення кількості зареєстрованих інноваційних проектів, у % до попереднього року	Підвищення науково-технічного рівня інноваційних проектів
Кількість спільних з міжнародними організаціями науково-технічних проектів та програм міжнародної технічної допомоги, за якими здійснювалось удосконалення процедури підготовки та супроводження реалізації	Підвищення економічного ефекту від реалізації проектів, у % до попереднього року	Відсоток своєчасно виконаних проектів
Кількість підготовлених і проведених засідань спільних двота багатосторонніх міжурядових комісій з питань науково-технічного співробітництва та міжнародної технічної допомоги	Збільшення обсягів науково-технічних робіт за міжнародними угодами й надання Україні технічної допомоги, у % до попереднього року	Відсоток прийнятих позитивних для України рішень до кількості підготовлених проектів, у тому числі прийнятих повністю і частково
Сформовано основних показників і завдань проекту державного замовлення на науково-технічну продукцію на основі переліку найважливіших розробок, спрямованих на створення новітніх технологій та продукції	Підвищення ефективності використання бюджетних витрат за рахунок їх концентрації на реалізації державних пріоритетів, відбору найбільш оптимальних рішень щодо вартості, терміну виконання робіт та складу виконавців. Обсяг державного замовлення в бюджетних витратах на науку, у % до загального обсягу бюджетних витрат на науку і відсоткових пунктах до попереднього року	Збільшення відсотку бюджетних коштів, що розподіляються на конкурсних засадах, підвищення рівня прозорості процедур з державних закупівель, зменшення рівня корупції
Кількість розроблених і здійснених заходів щодо забезпечення якісної освіти протягом життя	Збільшення рівня охоплення освітою дітей у віці 3-5 років у дошкільних навчальних закладах, у % до дітей відповідного віку. Збільшення рівня охоплення дорослого населення післядипломною освітою, у тому числі шляхом дистанційного навчання, та тих що пройшли перепідготовку і підвищення кваліфікації, у % до кількості населення	Підвищення індексу рівня освіти населення

1	2	3
	віком 15-60 років	
Кількість розроблених і введених в освітню практику державних стандартів середньої та вищої освіти	Збільшення питомої ваги дисциплін, що викладаються згідно із стандартами, у % до попереднього року	Частка діючих стандартів, які відповідають вимогам ЄС. Підвищення якості рівня освітніх послуг
Запровадження незалежного тестування випускників середніх учбових закладів	Зменшення витрат, у тому числі бюджетних, на проведення вступних іспитів до вищих навчальних закладів на одного абітурієнта, у % до витрат за чинною системою оцінювання знань	Забезпечення відкритості, прозорості та об'єктивності оцінювання знань, зниження рівня корупції при формуванні контингенту студентів
Кількість розроблених і тих, що реалізуються комплексних програм інтеграції науки і освіти	Збільшення кількості кафедр вищих навчальних закладів у наукових установах та наукових підрозділів ВНЗ за участю вчених академічних, галузевих НДІ, у % до попереднього року. Збільшення кількості спільної інфраструктури (центрів колективного користування унікальним обладнанням, суперкомп'ютерних центрів, електронних бібліотек, у % до попереднього року Збільшення кількості вчених НДІ, що викладають на кафедрах ВНЗ і викладачів ВНЗ, що проводять дослідження в НДІ за сумісництвом, у % до попереднього року	Підвищення якості навчального процесу і наукового рівня досліджень

Враховуючи, що запропонована система критеріїв і показників визначає різні напрямки ефективності (економічні, соціальні, екологічні, науково-технічні, правоохоронні тощо) програмно-цільового фінансування органів державного управління, необхідно при удосконаленні “Методики” провести комплексні дослідження у напрямі розроблення інтегрального критерію, який би враховував економічні еквіваленти виконання завдань бюджетних програм соціального, екологічного, науково-технічного, правоохоронного та іншого характеру. В разі неможливості економічної оцінки (особливо якісних показників) визначення кількісних параметрів необхідно здійснювати експертним шляхом за шкалою балів ознак показників та значень нормативних величин вагових коефіцієнтів важливості тих чи інших показників.