

УДК 336.145

МОНИТОРИНГ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ В СИСТЕМЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА ПЛАНИРОВАНИЯ

Усков И.В., к.э.н., старший преподаватель, НАПКС

В статье определена сущность и предназначения мониторинга результативности в условиях внедрения программно-целевого метода планирования. Разработана общая схема взаимодействия компонентов системы оценки бюджетных услуг в системе мониторинга, определены основные направления его действия в условиях бюджетного программирования.

Ключевые слова: мониторинг результативности, аудит эффективности, местные органы власти, финансовые ресурсы, бюджетная программа.

ВВЕДЕНИЕ

В условиях трансформации экономики Украины создании финансово самостоятельных местных органов власти становится необходимым внедрения программно-целевого метода планирования на местном уровне, создание обоснованной и рациональной системы контроля над формированием и исполнением бюджетных программ. Именно от эффективности построения системы контроля над формированием и исполнением бюджетных программ зависит рациональность и обоснованность распределения ограниченных финансовых ресурсов между местными бюджетными программами, качественные параметры реализации как социальных, так и инвестиционных программ на местном уровне.

Как показывает анализ экономической литературы, в настоящее время на местном уровне в Украине отсутствует обоснованная система оценки формирования и исполнения бюджетных программ, что обусловлено отсутствием законодательных и нормативных документов регулирующих становление программно-целевого метода планирования, создания рациональной и обоснованной системы оценки исполнения бюджетных программ. Это способствует усилению неэффективного использования бюджетных средств, не способствует решению комплекса социально-экономических задач на местном уровне.

В условиях развития финансового потенциала регионов страны необходимы новые научные подходы направленные на создания эффективного механизма функционирования и развития мониторинга результативности на уровне территориальных образований. Проблемам становления эффективной системы контроля над формированием и исполнением бюджетных программ посвящены работы: Азарова М.Я. [1], Беседина В.Ф. [2], Чугунова И.Я. [3], Федосова В.М. [4], Павлюк К.В. [5], так и российских учёных: Лаврова А.М. [6], Райзберга Б.А. [7], Бараховского А.С. [8], Афанасьевой М.П. [9].

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

При этом, несмотря на значительные работы в области становления эффективной системы контроля над формированием и исполнением бюджетных программ, необходимы дальнейшие исследования, направленные на создание эффективной системы мониторинга результативности. Целью статьи является определения особенностей функционирования мониторинга результативности на местном уровне в условиях становления программно-целевого метода планирования.

РЕЗУЛЬТАТЫ

Качественное исполнение бюджетных программ предусматривает использования мониторинг результативности. Мониторинг результативности — это исследование деятельности участников бюджетного процесса с целью выявления признаков, которые бы свидетельствовали про отклонение от принципов бюджетной системы целей и задач. Он предназначенный для анализа оперативных данных и проводится во время исполнения административного решения.

Основными задачами мониторинга результативности в современных условиях являются:

- своевременное выявление отклонений при реализации бюджетных программ;
- предупреждения исполнителей бюджетных программ о выявленных отклонениях с целью устранения неэффективного расходования бюджетных средств;
- оценка результативности исполнения бюджетных программ на государственном и местном уровнях.

В результате проведения мониторинга результативности определяются качественные параметры предоставления бюджетных услуг. Система мониторинга результативности бюджетных услуг предусматривает использование таких показателей, как экономичность, продуктивность, социальная и экономическая эффективность.

Показатель экономичности использования бюджетных средств в системе мониторинга характеризует достижения экономического и социального эффекта при минимальных объёмах использования бюджетных средств. Экономия бюджетных средств достигается на основании использования местного заказа, проведения конкурсов и тендеров. При этом оптимизация бюджетных средств не влияет на качество и уровень предоставления бюджетной услуги.

Мониторинг результативности направлен на определения продуктивности использования бюджетных средств. Показатель продуктивности при этом определяется на основании соотношения между объёмом оказываемых бюджетных услуг и израсходованными финансовыми и иными ресурсами на предоставления этих услуг. Про-

дуктивность бюджетной услуги достигается, когда размер израсходованных финансовых ресурсов ниже установленных нормативов.

Система мониторинга результативности позволяет проводить непрерывный контроль реализации программы, вносить коррективы при выявлении различных проблем и отклонений в ходе реализации программы, осуществлять конкурсный отбор наиболее эффективных программ, исключая менее эффективные. Результаты мониторинга должны учитываться на всех стадиях разработки и реализации бюджетных целевых программ.

Если рассматривать мониторинг программы как совокупность процедур, то его можно определить как непрерывный процесс сбора и анализа информации, позволяющей уполномоченным органам и государственным служащим, а также заинтересованным лицам и организациям принимать необходимые решения, нацеленные на повышение эффективности программы.

В условиях мониторинга результативности происходит оценка экономической и социальной эффективности оказания бюджетных услуг, на основании использования системы аналитических показателей. Мониторинг включает систему показателей, оценки достигнутых целей и задач, определенных в паспорте бюджетной программы. В общем виде построение системы мониторинга результативности осуществляется на следующей совокупности компонентов оценки результативности формирования и исполнения бюджетных программ (рис. 1).

Предложенная схема дополняет научные представления о системе качественных показателей их взаимодействия, лежащих в основе системы мониторинга результативности. Она имеет теоретическое и практическое значение способствует установлению системы обоснованных показателей по оценке результативности исполнения бюджетной программы.

При этом понятие «мониторинг» следует отделять от

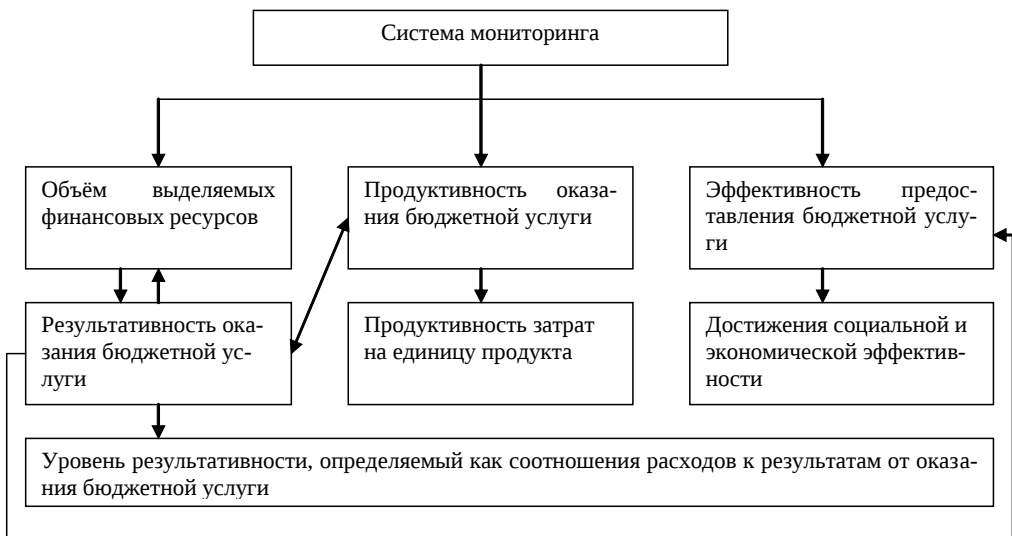


Рис 1. Общая схема взаимодействия компонентов оценки бюджетных услуг в системе мониторинга

понятия «оценка эффективности программы». Оценка эффективности программы — проведение на конкретных этапах реализации программы исследований, определяющих степень достижения целевых результатов и факторы, которые влияют на отклонение фактических результатов от запланированных. Эта процедура может осуществляться в отношении как программы в целом, так и ее отдельных компонентов, а также в интересах различных групп пользователей информации. Как правило, в отношении крупной долгосрочной программы оценка проводится четыре раза: до начала ее реализации, в середине срока действия, после завершения, через три года после завершения.

Мониторинг результативности бюджетных расходов, предоставления услуг и исполнения программ составляет основу системы управления результатами. Система управления результатами на всех стадиях бюджетного процесса включает в себя стратегическое планирование, составление бюджета, исполнения бюджета, формирование и представление отчетности.

В процессе проведения мониторинга потребности оказания бюджетных услуг следует отслеживать динамику количества нуждающихся в предоставлении бюджетной услуги конкретного вида, учитывая показатели социально-экономического развития за истекший период и возможные изменения в планируемом. Необходимо также учитывать степень удовлетворения потребителей качеством предоставляемой бюджетной услуги. Для этого возможно проведение опросов и анкетирования общественного мнения.

При проведении мониторинга обоснованности и целесообразности бюджетных расходов на стадии планирования бюджета следует сопоставлять цели и задачи проводимой бюджетной политики, приоритеты деятельности органов власти на долгосрочной основе с составом и структурой бюджетных расходов на очередной финансовый период. При определении направлений бюджетной политики на очередной финансовый год не последнюю роль отводят информации, предоставляемой контрольными органами.

Мониторинг используется на всех стадиях бюджетного процесса, способствует оценки качества предоставления бюджетных услуг и эффективности использования финансовых ресурсов в рамках бюджетной программы. Результаты мониторинга в системе программно-целевого планирования позволяют повысить эффектив-

ность функционирования субъектов бюджетного планирования, улучшить процесс исполнения бюджетной программы на государственном и местном уровнях.

Система мониторинга не сводится к простому сбору статистических данных. Для того чтобы сотрудники организации, выступающей государственным заказчиком программы, смогли использовать эту систему как надежный управленческий инструмент, необходимо соблюдение ряда условий:

- построить процесс мониторинга таким образом, чтобы все участники могли пользоваться его результатами;
- добиться понимания взаимосвязи мониторинга с процессом управления программой;
- использовать уже существующие системы получения информации, коммуникаций и принятия решений как основу для формирования системы мониторинга;
- обеспечить финансовые, технические, кадровые и организационные условия, необходимые для осуществления мониторинга.

Система мониторинга в зарубежной практике состоит из 4 взаимосвязанных блоков:

1. Планирование системы мониторинга, включающее в себя: а) выявление массивов информации, которые потребуются для принятия решений, обеспечивающих эффективность осуществления программы, а также для заполнения форм отчетности, предназначенной для внешних пользователей; б) выбор методов сбора и анализа информации; в) разработку и принятие плана мониторинга.

2. Сбор необходимой информации. Информация, собираемая в процессе мониторинга, должна отражать степень достижения запланированных результатов программы, а также качество реализации ее мероприятий (закончено ли мероприятие в срок, как использовались ресурсы и т.д.). После получения информации необходимо проанализировать возникавшие в процессе ее сбора проблемы и способы их решения, и при необходимости принять корректирующие меры.

3. Оценка качества информации, т.е. степени полноты и достоверности отражения в ней процесса реализации программы и достижения запланированных результатов, что требует соответствующего обсуждения с партнерами, целевыми группами, другими заинтересованными лицами и организациями. Такие дискуссии могут быть как формальными (например, ежегодные семинары, освещающие ход осуществления программы), так и неформальными (например, беседы с целевыми группами). Такие мероприятия позволяют выявить те сферы, которые испытывают нехватку информации, и принять соответствующие корректировки в систему мониторинга программы.

4. Отчетность и раскрытие информации. Результаты процесса мониторинга должны быть доведены до всех заинтересованных лиц и организаций. Государственные заказчики программ должны обсуждать и решать выявленные при проведении мониторинга проблемы в реализации программы с заинтересованными лицами и организациями. В некоторых случаях целесообразно привлекать к сбору информации и анализу отдельных ее компонентов тех лиц, которые будут использовать полученные данные.

Показатели мониторинга характеризуют затраченные ресурсы, непосредственные результаты, количество организаций и граждан, охваченных программой. Индикаторы мониторинга дают возможность руководителям программы отчитываться за использованные ресурсы и результаты мероприятий. Показатели оценки характеризуют конечные социально-значимые результаты. Они позволяют проанализировать последствия государственного вмешательства, эффективность предложенных схем использования бюджетных средств для достижения целей государственной политики, рациональность соотношения между затраченными ресурсами и достигнутыми конечными результатами.

Результаты мониторинга могут служить основой для оценки эффективности бюджетной программы и должны включать в себя следующие элементы: целевую группу; единицу измерения; временной промежуток, в рамках которого отслеживается индикатор; ссылку на исходный уровень индикатора или базу для сравнения; пояснения специальных терминов в случае их использования в формулировке; территориальное ограничение, т.е. определение местности, для которой будет применяться данный индикатор.

Основываясь на системе обоснованных индикаторов, мониторинг результативности способствует своевременному реагированию на отклонение показателей бюджетной программы от плановых, обеспечивает разработку превентивных мероприятий и действий по нормализации исполнения этой программы. Таким образом, система мониторинга результативности учитывает социально-экономические и иные факторы на государственном и местном уровнях, которые отрицательно влияют на эффективность реализации бюджетных программ.

По мнению большинства, зарубежных ученых [6-9] мониторинг результативности можно считать успешным, если будут получены ответы на следующие вопросы:

- чего удалось достичь (продукт, результат, в ряде случаев долгосрочный эффект)?
- какие расходы потребовались для достижения полученного результата?
- какую пользу получили жители от проделанной работы?
- целесообразно ли были понесены расходы на реализацию конкретной социальной или инвестиционной программы.

Мониторинг результативностью является основой перспективного финансового планирования, позволяет своевременно и комплексно предоставляет информацию исполнителям бюджетной программы об уровне эффективности расходов и качестве оказания социальных и экономических услуг на уровне административно-территориальных единиц. Эффективная система мониторинга способствует своевременному и полноценному предоставлению бюджетных услуг на местном уровне (рис. 2).

Предложенные направления раскрывают сущность и роль мониторинга результативности в системе программно-целевого планирования. Эти направления имеют определённое теоретическое и практическое значение. С теоретических позиций предложенные направления действия мониторинга результативности позволяют понять всю сложность и многогранность системы мониторинга в условиях бюджетного программирования. С практических позиций, предложенные направления позволяют создать эффективную систему оценки качества исполнения бюджетных программ на государственном и местном уровнях.



Рис. 2. Основные направления действия мониторинга результативности

оценки качества исполнения бюджетных программ на государственном и местном уровнях.

ВЫВОДЫ

Определенная система оценки бюджетных программ на основании использования мониторинга результативности является основой по развитию программно-целевого метода планирования на местном уровне. Разработанная общая схема взаимодействия компонентов системы мониторинга результативности, установления основных направлений и особенностей его внедрения на местном уровне является основой по разработки эффективной концепции становления мониторинга результативности, определении основных направлений его внедрения на местном уровне.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бюджетная політика у контексті соціально-економічного розвитку України. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі: [у 6 т.] / [голов. редкол. М.Я. Азаров (голова) та ін.] — К.: НДФІ, 2004. — Т.4, 2004. — 368 с.; Білик М.Д. Бюджетування у системі фінансового планування. / Білик М.Д. // 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. Чугунов І.Я. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету / І. Я. Чугунов, І.В. Запатріна // Фінанси України. — 2008. — №5 — С. 3-14.
4. Федосов В.М. Сутність і проблематика бюджетування: українські реалії / В.М. Федосов, Т.С. Бабич // Фінанси України. — 2008. №1. — С. 3-23.
5. Павлюк К.В. Проблеми розвитку програмно-цільового методу у бюджетному процесі / К.В. Павлюк // Наукові праці НДФІ. — Вип. 4(33). — 2005. — С. 42-54.
6. Лавров А.М. Среднесрочное бюджетирование / А.М. Лавров // Финансы. — 2005. — №6. — С. 62-67.
7. Райзберг Б.А. Программно-целевое планирование и управление: учебник / Б.А. Райзберг, А.Г. Лобко — М.: ИНФРА-М, 2002. — 428 с.
8. Бараховский А. С. Основы внедрения методов бюджетирования, ориентированного на результат, в условиях казначейской системы исполнения бюджета / А.С. Бараховский. — М.: РОХОС, 2004. — 261 с.
9. Афанасьева М.П. Взаимосвязь аудита эффективности и финансового анализа / М.П. Афанасьева // Финансовый контроль. — 2003. — № 4. — С. 51-56.
10. Andel N. Finanzwissenschaft / N. Andel. — Mohr, 1992. — 562 p.
11. Astrid Rosenschon Finanzhilfen der Bundeslander in den Jahren 2000-2004: Eine empirische Analyse / Rosenschon Astrid. Intitute fur Weltwirtschaft Kiel, August 2005. — 52 p.
12. Bahl R. Urban Public Finance in Developing Countries / R. Bahl, J. Linn. Washington World bank.1992. — 307 p.