

ється в явищі та законі конкуренції при їх здійсненні у ринково-комерційному процесі, що протікає в умовах ринку, ефективність якого обумовлена ступенем розвитку ринкової інфраструктури взагалі, а значить і її складовою – фінансової інфраструктури.

Передумови ефективного функціонування сучасного ринку обумовлені ступенем розвитку інституту управління. Управлінська фінансова інфраструктура представлена, по-перше, сукупністю фінансових органів, які виконують функції щодо оперативного управління у сфері державних фінансів, регуляторної діяльності інституцій фінансового й страхового ринків, ринку фінансових послуг; по-друге, фінансовими службами галузевих міністерств і відомств, підприємств, організацій і установ. Сформована в Україні управлінська фінансова структура є досить дієздатною і відповідає сучасним вимогам. Фінансові органи наділені достатніми повноваженнями для реалізації своїх функцій. Однак результат їх діяльності сьогодні не може задовольнити суспільство.

1. Кузьмін О.Є., Комарницький І.М. Фінансова інфраструктура для підтримки малих підприємств // Фінанси України. – 2003. – №2. – С.87.

2. Фінанси / За ред. В.І.Оспіщева. – К.: Знання, 2006. – 543 с.

3. Основи економічної теорії: політекономічний аспект / За ред. Г.Н.Климко, В.П.Нестеренко. – К.: Знання - Прес, 2004. – 615 с.

4. Шелудько В.М. Фінансовий ринок. – К.: Знання - Прес, 2003. – 350 с.

5. Мочерний С.В., Ларіна Я.С., Устинко О.А., Юрій С.І. Економічний енциклопедичний словник. Т.1. – Львів: Світ, 2005. – 627 с.

*Отримано 02.09.2009*

УДК 336.225.674 : 339

**О.Т.ОЛЕНДІЙ**

*Київський національний торговельно-економічний університет*

## **КОМПЛЕКСНА СИСТЕМА ОЦІНКИ БЮДЖЕТНОЇ ПРОГРАМИ СУБ'ЄКТОМ КОНТРОЛЮ**

Проаналізовано проблеми сучасної методики оцінювання виконання бюджетних програм за допомогою результативних показників. Запропоновано комплексну систему оцінки виконання бюджетної програми. Представлено факторну модель оцінки досягнення мети програми та вирішення проблемної ситуації.

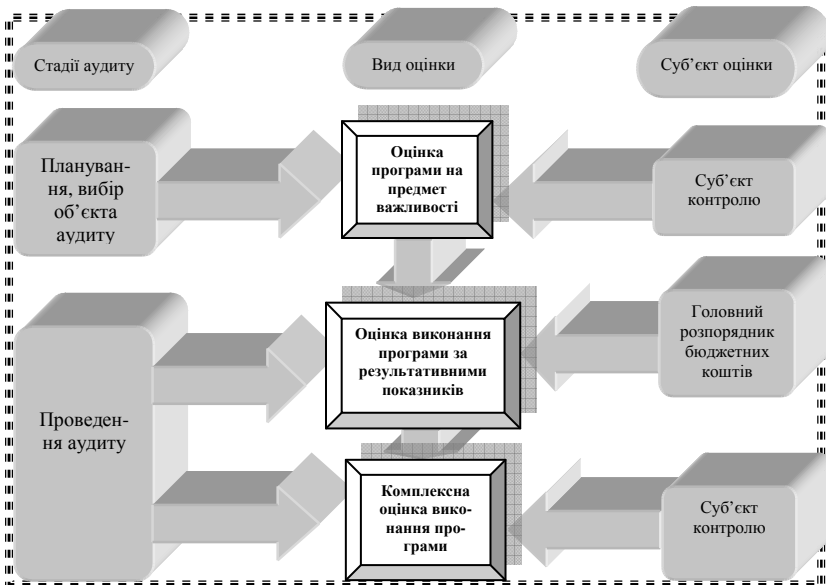
Проанализированы проблемы современной методики оценивания исполнения бюджетных программ с помощью результативных показателей. Предложена комплексная система оценки исполнения бюджетной программы. Представлена факторная модель оценки достижения целей программы и решения проблемной ситуации.

Issues of modern budgetary programs execution rating technique has been analyzed with a help of effective indicators. Complex system of budgetary programs execution rating has been introduced by the author. Factor model for program goals achievement rating and problem situation solution have been presented.

*Ключові слова:* державний фінансовий аудит, показники оцінки результативності, детермінована факторна модель оцінки.

Аудит адміністративної діяльності базується на рішеннях, які визначають стратегію діяльності в державному секторі економіки. Предметом цього виду аудиту є виконання програм та діяльність держави, а не витрати або фінансова звітність органів державної влади та місцевого самоврядування. У цьому сенсі оцінка програм може розглядатись як один з інструментів аудиту адміністративної діяльності. На відміну від фінансового аудиту правильності та відповідності, який асоціюється з підзвітністю та відповідальністю, при організації аудиту адміністративної діяльності не застосовують спрощені та формалізовані методи. Ця дослідницька робота вимагає особливих здібностей аналітичного і логічного мислення, а також здатності орієнтуватись у галузі державного управління та регіонального адміністрування [3].

Враховуючи, що процес оцінювання бюджетних програм відбувається на різних стадіях аудиту та перед кожною процедурою оцінки стоять різні завдання, пропонуємо процес оцінки бюджетних програм проводити в три етапи залежно від поставленої мети (рисунок).



Модель етапів оцінки бюджетних програм

Виходячи з даної моделі процес оцінки бюджетних програм відбувається в три етапи. На першому етапі суб'єктом аудиту оцінюється

сукупність програм на предмет важливості та доцільності проведення по них аудиту. На другому етапі оцінюється бюджетна програма головним розпорядником бюджетних коштів на предмет досягнення результативних показників. На третьому етапі проводиться комплексна оцінка бюджетної програми суб'єктом контролю на предмет ефективності та результативності виконання бюджетної програми.

Під час вибору програми контролю необхідно брати до уваги суттєвість питання і пов'язані з цим ризики.

Суттєвість – це відносне вираження важливості певного питання в контексті інших питань бюджетної програми. Інформація вважається суттєвою, якщо її пропуск чи невірне відображення може вплинути на економічні рішення користувачів, вказані у висновку за результатами аудиту. Суттєвість також може мати місце в контексті будь-яких індивідуальних повідомлень або тверджень фінансової звітності, чи будь-яких інших звітів або їх розділів, підготовлених виконавцями бюджетної програми. Суттєвість не має загального математичного визначення, оскільки має якісні та кількісні аспекти. Отже, суттєвість є скоріше певною граничною межею, а не якісною характеристикою, в межах якої інформація вважається корисною.

При оцінці ризику як одного з елементів для вибору об'єкта контролю треба брати до уваги такі критерії:

*Значущість бюджетної програми для держави.* Пріоритетними будуть ті програми, які в першу чергу забезпечують вирішення загальнодержавних цілей соціально-економічного розвитку.

*Обсяг державного фінансування.* При виборі об'єкта перевірки необхідно враховувати обсяг щорічних бюджетних коштів, спрямованих на фінансування можливої сфери перевірки, та вартість державного капіталу, який при цьому використовується. Чим більшим є обсяг бюджетних коштів, що підлягають перевірці, тим більшою повинна бути значущість вказаного фактора.

*Результати попередніх перевірок.* Важливість проведення аудиту обернено залежить від часу тривалості від останнього контрольного заходу та вжитих заходів за результатами аудиту.

*Наявність та величина ризиків.* Ризик – це ймовірність настання несприятливих подій у ході виконання бюджетної програми як на проблемну сферу реалізації програми, так і на ресурсне забезпечення самої програми. Іншими словами, ризики можуть стосуватися невідповідності діючого інструментарію програми для задоволення потреб і проблем, які пов'язані з виконанням самої програми з так званої ефективності та законного використання ресурсів.

*Оцінка ефективності системи внутрішнього контролю.* На осно-

ві попередньо здійснених контрольних заходів можна оцінити систему як внутрішньо системного, так і внутрішнього господарського контролю. Чим більша довіра до внутрішнього контролю, тим менша необхідність в аудиті.

*Оцінка можливих наслідків аудиту.* Вагомим критерієм вибору програми є можливість і здатність аудиту забезпечити подальший позитивний вплив на сферу державних видатків та управління, забезпечивши ефект синергізму в бюджетному фінансуванні.

*Достатність та відповідність матеріалів про бюджетну програму.* Оскільки на стадії відбору дані про виконання програми можуть бути суперечливими і не відповідати дійсності або сфера реалізації недостатньо вивчена, є необхідність вивчити проблематику детальніше.

*Структура витрат.* Ряд бюджетних програм, основні статті витрат в яких складають соціальні видатки, є менш залежними від ефективності управлінських рішень ніж програми розвитку з бюджетними інвестиціями.

Для вибору програми перевірки можна використовувати метод кількісної оцінки критеріїв, за яким по кожному критерію розробляється певна шкала його можливих значень, кожне з яких оцінюється відповідною кількістю балів. Далі складається таблиця, яка містить перелік потенційних програм та критеріїв, що використовувались при їх виборі. Результати оцінок підсумовуються та виводяться результативні значення і здійснюється ранжування в порядку значимості програми. Для застосування способу кількісної оцінки критеріїв вибору об'єктів перевірки в контрольному органі необхідно розробити діапазони шкал значень критеріїв і відповідні оцінки в балах з врахуванням ваги кожного з них щодо особливостей сфер використання бюджетних коштів, поділивши їх на певні групи (наприклад, наука, освіта, охорона здоров'я, культура тощо).

Згідно з Концепцією застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі (далі Концепція) [1], оцінити виконання бюджетної програми можна за допомогою результативних показників. Вони трактуються як кількісні та якісні показники, що характеризують результати виконання бюджетної програми і підтверджуються статистичною, бухгалтерською та іншою звітністю.

Відповідно до Концепції результативні показники поділяються на такі групи:

- показники затрат – визначають обсяги та структуру ресурсів, що забезпечують виконання бюджетної програми (трудові, фінансові і матеріальні ресурси, залучені до виконання бюджетної програми);

- показники продукту – використовуються для оцінки досягнення поставлених цілей бюджетної програми. Показником продукту є, зокрема, кількість користувачів товарами (роботами, послугами), виробленими в процесі виконання бюджетної програми;
- показники ефективності – визначаються як відношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до їх вартості у грошовому або людському вимірі (витрати ресурсів на одиницю показника продукту);
- показники якості – відображають якість вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг).

Погодитись повністю з таким переліком показників не можна з кількох причин. Відповідно до Концепції, всупереч принципу прийнятності встановлення параметрів виконання бюджетної програми, всі результативні показники визначатимуться головним розпорядником бюджетних коштів, що містить в собі загрозу «підганання» плану до факту з метою демонстрації позитивного виконання програми, при цьому ефективність виконання програми може залишатися на низькому рівні.

По-друге, незрозумілим є показник ефективності в паспорті бюджетної програми, адже як можна запланувати рівень ефективності бюджетної програми, якщо вона априорі повинна виконуватися з мінімальними витратами і максимальним результатом. До того ж, неефективні програми не повинні затверджуватися. При існуванні такого показника відпадає необхідність в показниках продукту та затрат, які входять в показник ефективності. При цьому оцінка ефективності є завданням органів зовнішнього контролю, які не мають відношення до виконання програми і володіють більшим інструментарієм оцінки виконання програми.

Ефективність повинна визначатися під час аналізу виконання бюджетної програми, а не під час планування і на основі даного показника доцільно визначити резерви економії бюджетних коштів, де можна витратити менше. Ми пропонуємо доповнити існуючий перелік показником економії, який являє собою величину невикористаних можливостей зростання продуктивності в ході виконання бюджетної програми, тобто це кількісна величина резерву росту продуктивності.

По-третє, незрозумілим є також показник якості продукції під час планування, з одного боку, хіба можна планувати неякісну продукцію, а визначення якості продукції має досить суб'єктивний характер і органи фінансового контролю не компетентні в однозначному трактуванні якості продукції на підставі інформації про виконання паспортів бюджетних програм, поданої разом із статистичною, бухгалтерською

та іншою звітністю за відповідний бюджетний період, як зазначається в Концепції. Даний показник доцільно використовувати в аудиторському звіті на основі всезагального спостереження і опитування як виробників продукту, так і споживачів, і порівнянням з еталоном. Доцільно замінити показник якості показником результату, який би відображав посилення позитивних або послаблення негативних тенденцій в розвитку якогось явища. Наприклад, заплановано зменшення рівня захворюваності, безробіття, аварій на дорогах або збільшення рівня організованої торгівлі порівняно з неорганізованою, конкурентного середовища і т.д.

Враховуючи таку вимогу для показників, як ясність, тобто параметри повинні мати чіткі формулювання, які не можуть бути по-різному інтерпретовані ні контролюючими або контрольованими, і щоб не виникало проблем в трактуванні рівня виконання бюджетної програми пропонуємо розділити ті показники, які доцільно планувати в паспорті бюджетної програми, і ті, для оцінки яких необхідне незалежне зовнішнє оцінювання.

Вітчизняні науковці для оцінки бюджетної програми пропонують використовувати показники: затрат (відображають обсяг і структуру фінансових ресурсів, залучених (затрачених) до виконання бюджетної програми); показники продукту (вказують на обсяг виробленої у результаті виконання бюджетної програми продукції, наданих громадських послуг чи створених умов для їх своєчасного і за мінімальною ціною надання у майбутньому); показник результату (визначає рівень досягнення цілей бюджетної програми) [4]. При цьому вказується, що оцінку ефективності виконання бюджетної програми можна дати на підставі аналізу якості виконання показників результату. Проте, в такому випадку є загроза, що цілі можна досягти, але проблему не вирішити, якщо були прорахунки на етапі планування, до того ж показник результату не враховує побічні ефекти, які можуть виникнути під час виконання програми (як позитивні, так і негативні). Тому пропонуємо ввести показник впливу, який відобразить рівень вирішеності проблемної ситуації (таблиця).

Оскільки для оцінки виконання бюджетної програми в головного розпорядника бюджетних коштів та в органу зовнішнього контролю різні засоби для оцінки (головний розпорядник використовує формалізовані методи підрахунку, тоді як аудитори можуть виявити думку громадськості та експертів) і мета оцінки також інша (якщо головний розпорядник звітує, наскільки він ефективно використав кошти, досягнув формальних цілей, то аудитори визначають, наскільки задоволена проблема та де є проблемні місця при виконанні програми), то доціль-

но в паспорті бюджетної програми використовувати чіткі та однозначні в трактуванні показники (затрат, продукту та результату), а під час проведення комплексного зовнішнього оцінювання показники, які є похідними від перших, але дають більш повну картину ефективності та результативності виконання бюджетної програми. Таким чином, показник затрат є базовим для визначення показника економії, показники продукту та затрат є базовими для визначення показника ефективності, а показник результату для показника впливу.

<b>Результативні показники вказані в паспорті бюджетної програми:</b>	<b>Показники, які доцільно використовувати тільки при зовнішньому оцінюванні:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- показники затрат відображають обсяг і структуру фінансових ресурсів, залучених (затрачених) до виконання бюджетної програми;</li> <li>- показники продукту вказують на обсяг виробленої у результаті виконання бюджетної програми продукції, наданих громадських послуг чи створених умов для їх своєчасного і за мінімальною ціною надання у майбутньому;</li> <li>- показник результату, що визначає рівень досягнення цілей бюджетної програми .</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- показники ефективності – визначаються як відношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до їх вартості у грошовому або людському вимірі (витрати ресурсів на одиницю показника продукту);</li> <li>- показник економії, який являє собою величину невикористаних можливостей зростання продуктивності в ході виконання бюджетної програми;</li> <li>- показник впливу вказує на те, чи принесла програма бажані результати, наскільки задоволена проблема.</li> </ul>

Відповідно до методичних рекомендацій щодо проведення органами державної контрольно-ревізійної служби аудиту ефективності виконання бюджетної програми на підставі отриманих даних необхідно:

- оцінити рівень досягнення результативних показників бюджетної програми шляхом співвідношення фактично отриманих і запланованих результативних показників;

- оцінити ефективність програми порівнянням забезпеченого рівня виконання результативних показників програми до рівня їх фінансування [2].

Дана методика оцінює виконання програми з так званого досягнення запланованих показників, проте не бере до уваги аналіз динаміки досягнення показників у часі.

Вітчизняні науковці пропонують здійснювати оцінку результативності виконання бюджетної програми шляхом зіставлення фактичних (звітних) результатів з плановими (прогнозними) результатами з огляду на використані для досягнення цих результатів ресурси у наступному порядку:

- визначається, яким є рівень виконання фізичних обсягів програми. У паспорті програми ним є показник продукту (наприклад, питома

вага пацієнтів, які одужали завдяки операції, по відношенню до загальної чисельності пацієнтів; чисельність випускників навчального закладу; протяжність побудованих чи відремонтованих доріг тощо);

- за даними звітності визначаються: економія ресурсів, досягнення позитивних тенденцій, зменшення впливу негативних тенденцій та ін.;
- досягнуті показники продукту порівнюються з відповідними показниками за попередні періоди щодо цієї бюджетної програми (наприклад, зниження рівня захворюваності; збільшення чисельності випускників навчального закладу, які отримали перше робоче місце; зменшення кількості збиткових шахт та ін.) [4].

Дана методика враховує аналіз динаміки виконання програми в часі, проте не враховує аналіз досягнення показників програми при заданому рівні фінансування. Вважаємо некоректним порівняння показників продукту в часі як індикаторів динаміки задоволення проблеми в часі, оскільки на рівень задоволення проблеми впливають фактори, які не залежать від показника продукту:

- рівень фінансування (різні обсяги бюджетного фінансування в різні періоди часу впливають на рівень досягнення планових показників);
- в різні періоди приймалися різні заходи (так, якщо в межах першого року робився акцент на інвестуванні в основні фонди, то, очевидно, віддача буде в наступні періоди);
- динаміка розвитку проблеми (так, з часом проблемна ситуація може мати тенденцію або до росту, або до спаду внаслідок впливу об'єктивно існуючої ситуації в момент часу, але це не буде заслугою чи недоліком бюджетного фінансування програми).

Тому, враховуючи вищевикладене, вважаємо коректним порівнювати в часі не абсолютні показники продукту, а рівень впливу на розв'язання проблемної ситуації використовуючи запропонований коефіцієнт впливу:

$K_{\text{впливу}} = K_{\text{фінансування}} \times K_{\text{виконання показників}} \times K_{\text{адекватності заходів}} \times K_{\text{розвитку проблеми}}$ ,  
де  $K_{\text{фінансування}} = \frac{\text{Фінансування Факт}}{\text{Фінансування План}}$ , таким чином визначається, на якому рівні проходило фактичне фінансування програми до запланованого:

$K_{\text{виконання показників}} = \frac{\text{Показник продукту Факт}}{\text{Показник продукту План}}$ ,  
даний коефіцієнт характеризує ступінь досягнення результативного показника продукту, вказує, наскільки був виконаний план щодо виробництва продукції чи надання послуг;

$K_{\text{адекватності заходів}} = \frac{\text{Здійснені заходи Факт}}{\text{Здійснені заходи Норма}}$ , да-



ний коефіцієнт вказує на структуру витрат, порівнюючи фактично здійснені витрати з певною нормою (еталоном), фінансування яких найбільш повно відповідає вирішенню проблеми. В ході цього вирішується питання щодо економії та раціональності здійснених витрат. Тобто ціль можна досягти, проте проблему не вирішити, наприклад, встановлення медичного обладнання в лікарні, проте внаслідок віддаленості від центру скупчення хворих корисна дія заходу буде мінімальною;

$K_{\text{розвитку проблеми}} = \text{Фактична динаміка розвитку проблеми} / \text{Прогноз розвитку проблеми}$ , вказує, наскільки проблемна ситуація розвивалась як автономна система, без впливу бюджетної програми, оскільки з часом внаслідок невірних прогнозів проблеми може трансформуватися в іншу, а бюджетне фінансування буде вирішувати попередню (наприклад, внаслідок економічної кон'юнктури банківська процентна ставка подешевшала до такого рівня, що молодіжне іпотечне кредитування вросло в рази не завдяки програми підтримки молодіжного кредитування).

В результаті обрахунків коефіцієнтів динаміку впливу бюджетної програми можна представити у вигляді:  $\Delta K_{\text{впливу}} = K_{\text{впливу звіт}} / K_{\text{впливу база}}$ . На нашу думку, тільки так доречно порівнювати в часі, наскільки бюджетна програма вирішує поставлені задачі щодо вирішення проблемної ситуації.

Для оцінки впливу кожного фактора пропонуємо провести факторний аналіз впливу чинників відповідно до наступних етапів:

1. Побудова факторної детермінованої моделі за коефіцієнтом впливу:

$$K_{\text{впливу}} = K_{\text{фінансування}} \times K_{\text{виконання показників}} \times K_{\text{адекватності заходів}} \times K_{\text{розвитку проблеми}}$$

2. Визначення відносної зміни впливу на розв'язок проблеми:

$$\Delta K_{\text{впливу}} = K_{\text{впливу звіт}} / K_{\text{впливу база}}$$

3. Побудова базисної, звітних та проміжних моделей:

$$K_{\text{впливу}0} = K_{\text{фінансування}0} \times K_{\text{виконання показників}0} \times K_{\text{адекватності заходів}0} \times K_{\text{розвитку проблеми}0};$$

$$K_{\text{впливу}1} = K_{\text{фінансування}1} \times K_{\text{виконання показників}1} \times K_{\text{адекватності заходів}1} \times K_{\text{розвитку проблеми}1};$$

$$K_{\text{впливу}2} = K_{\text{фінансування}2} \times K_{\text{виконання показників}2} \times K_{\text{адекватності заходів}2} \times K_{\text{розвитку проблеми}2};$$

$$K_{\text{впливу}3} = K_{\text{фінансування}3} \times K_{\text{виконання показників}3} \times K_{\text{адекватності заходів}3} \times K_{\text{розвитку проблеми}3};$$

$$K_{\text{впливу}4} = K_{\text{фінансування}4} \times K_{\text{виконання показників}4} \times K_{\text{адекватності заходів}4} \times K_{\text{розвитку проблеми}4}.$$

4. Послідовну оцінку відносного впливу чинників на відхилення від еталону визначаємо методом ланцюгових підстановок:

$$\Delta K_{\text{впливу} /} = K_{\text{впливу} /} - K_{\text{впливу база}}; \quad \Delta K_{\text{впливу} //} = K_{\text{впливу} //} - K_{\text{впливу} /};$$

$$\Delta K_{\text{впливу} ///} = K_{\text{впливу звіт} ///} - K_{\text{впливу} //}; \quad \Delta K_{\text{впливу}} = K_{\text{впливу звіт}} - K_{\text{впливу} ///},$$

де  $\Delta K_{\text{впливу} /}$ ,  $\Delta K_{\text{впливу} //}$ ,  $\Delta K_{\text{впливу} ///}$  – відхилення від бази фактичного впливу внаслідок дії таких чинників, як рівень фінансування, досягнення

результативних показників, адекватність прийнятих заходів, розвиток проблеми.

За результатами аналізу робиться висновок про наявність проблем у виконанні бюджетної програми – невиконання запланованих показників чи поставленої мети використовуючи кількісний метод оцінки результатів виконання бюджетної програми.

Що стосується причин, які зумовлюють існування проблем виконання бюджетних програм, то їх пропонується з'ясувати методами підтвердження чи спростування гіпотез, що закладаються у програми аудиторських досліджень.

1. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі: Розпорядження КМУ №538-р від 14.09.2002 р. // zakon.rada.gov.ua.

2. Методичні рекомендації щодо проведення органами державної контрольно-ревізійної служби аудиту ефективності виконання бюджетної програми, затверджені Наказом Головки КРУ України № 444 15.12.2005 р. // zakon.rada.gov.ua.

3. Головань М.М. Державний фінансовий контроль і його реформування // Фінанси України – 2003. – №9. – С.133-140.

4. Рубан Н.І. Аудит ефективності виконання бюджетних програм у системі державного фінансового контролю України: Дис. ... канд. екон. наук: 08.04.01 / Наук.-дослід. фінансовий ін-т при Міністерстві фінансів України. – К., 2006. – 249 с.

*Отримано 29.09.2009*

УДК 336.671

З.М.МОЧАЛІНА, Н.С.ВАСИЛІВСЬКА, кандидати екон. наук  
*Харківська національна академія міського господарства*

## **ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ БЕЗЗБИТКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДПРИЄМСТВ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОЇ ГАЛУЗІ**

Досліджуються методичні аспекти оцінки беззбиткової діяльності підприємств житлово-комунальної сфери.

Исследуются методические аспекты оценки безубыточной деятельности предприятий жилищно-коммунальной сферы.

Analytic research of methodic aspects of estimating housing and enterprises activities without loss has been given by the authors.

*Ключові слова:* комунальні послуги, проблеми, тарифи, методологія, витрати, рентабельність, запас фінансової міцності, операційний аналіз.

Функціонування підприємств житлово-комунальної сфери, які є монополістами на ринку життєво необхідних послуг тепло- і водопостачання та водовідведення, пов'язане з розбіжностями інтересів споживачів їх послуг щодо якості і вартості. Особливо гостро стоять ці питання в сучасних умовах кризового стану і нерегульованої економіки країни, соціальної напруги, значної заборгованості за спожиті по-