

УДК 336.1:378

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ИНДИКАТОРОВ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ В ФИНАНСИРОВАНИИ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ УКРАИНЫ

Чепорова Г.Е.

*Таврический национальный университет им. В.И.Вернадского, Симферополь, Украина
E-mail: velga7@mail.ru*

В работе рассмотрена сущность программно-целевого метода бюджетного процесса, а также его реализация в Украине на примере программы подготовки кадров в высших учебных заведениях III и IV уровня аккредитации. Проведен критический анализ целей бюджетных программ на государственном и местном уровне и индикаторов результативности их выполнения. Рассмотрен международный опыт разработки индикаторов состояния высшего образования и сделаны предложения по его использованию. Отмечена существенная роль компетентности разработчиков бюджетных программ на государственном и местном уровне.

Ключевые слова: программно-целевой метод, бюджетный процесс, индикаторы, результативность, эффективность, профессиональная компетентность.

ВВЕДЕНИЕ

Несмотря на широкое применение, практика программно-целевого метода (ПЦМ) существенно отстает от его теоретического и методологического обоснования, что может приводить к искажению его сущности.

Анализ уровня исследованности теоретико-методологических основ использования ПЦМ в Украине свидетельствует о том, что за последние годы опубликованы целый ряд работ украинских экономистов по этой тематике, однако, вопросы оценки эффективности формирования и выполнения бюджетов отдельных министерств в соответствии с ПЦМ раскрыты недостаточно.

АНАЛИЗ ИССЛЕДОВАНИЙ И ПУБЛИКАЦИЙ

Проблемы развития и усовершенствования методов бюджетного управления в целом и программно-целевого метода в частности отражены в трудах зарубежных ученых [1]: Г. Зоди, Г. Хакета, К. Вайс, Г. Майсгрейва, Дж. Стиглица, Ханса де Брюйна, О. Андреевой, М. Афанасьева, Г. Аллана, Ш. Бланкарта, В. Гамукина, А. Киреевой, Т. Ковалевой, И. Кривогова, Г. Кочкарова, А. Лаврова, О. Лобко, Ф. Мошера, А. Премчанда, Б. Райзберга и др.

Проблематике повышения эффективности управления бюджетными ресурсами на основе применения программно-целевого метода планирования посвятили свои научные труды такие отечественные ученые, как: Амоша А.И., Александрова В.П., Барановский О.И., Булгакова С.А., Билопольская В.Н., Геец В.М., Запатрина И.В., Жибер Т.В., Коваль В.В., Кульчицкий М.И., Кучер Г.В., Лебеда Т.Б., Лепя В.В., Мазараки А.А., Максютя А.А., Митюков И.А., Огонь Ц.Г., Перун З.С., Приходько Т.И., Рожко Д.Д., Самошкина О.А., Чугунов И.Я., Чумаченко Н.Г. и др.[1].

ЦЕЛЬ работы заключается в определении перечня индикаторов целевых программ в бюджетном процессе, как неденежных измерителей, характеризующих

эффективность и результативность использования бюджетных средств, как на государственном, так и на местном уровне.

ИЗЛОЖЕНИЕ ОСНОВНОГО МАТЕРИАЛА

Впервые программно-целевой метод в бюджетном процессе был предложен в Соединенных Штатах Америки в середине 1960-х годов XX века. За 1960-1970 годы концепция программирования бюджета охватила все правительственные уровни США. В настоящее время США, Канада, Новая Зеландия, Англия, страны-члены ЕС активно используют компоненты этого метода в процессе составления и выполнения бюджетов. Значительные шаги в этом направлении осуществили и такие страны, как Россия и Казахстан.

Как свидетельствует Жибер Т.В. [3, с. 76], программно-целевой подход в управлении «зародился в СССР в период становления системы народнохозяйственного планирования как план создания второй топливно-энергетической базы на востоке страны». В 1920-х годах программы использовались только на уровне государства, в 60-х - были развернуты активные исследования по описанию и формированию программ развития территориально-производственных комплексов страны, что, в свою очередь, способствовало распространению в 80-ые годы целевых комплексных научно-технических, экономических, социальных, региональных, экологических программ.

Накопленный за советские времена опыт программно-целевого метода планирования был адаптирован Украиной для условий рыночной экономики. Государственные целевые программы стали одним из важнейших инструментов реализации социально-экономической политики государства, которая базируется на отборе приоритетных целей экономического, социального, научно-технического развития, разработке взаимоувязанных заданий по их достижению в заданные сроки с максимальной эффективностью при обеспечении необходимыми ресурсами.

Применение программно-целевого метода планирования и выполнения бюджета обеспечивает прямую связь между распределением бюджетных ресурсов и результатами их использования. Отдельные элементы этого метода в Украине были внедрены еще в 2002 году.

По мнению Билопольской В. Н. и Чуриковой Е. А. «отсутствие определенной методологии программирования бюджета, методической базы для программно-целевого метода и среднесрочного планирования на местном уровне, а также эффективного механизма финансирования приоритетных направлений на государственном и региональном уровнях, несовершенство существующей программной классификации и необходимость ее внедрения на уровне местных бюджетов подтверждают тот факт, что на сегодняшний день внедрение программно-целевого метода в бюджетный процесс Украины остается незавершенным и нуждается в усилении научного обоснования необходимости использования этого метода в управлении бюджетными ресурсами, в особенности - на уровне регионов» [2, с. 55].

Программно-целевой метод составления бюджета - это практика группирования разных видов бюджетных расходов в отдельные программы таким образом, чтобы каждая статья расходов была закреплена за определенным видом программы. Как правило, каждая программа - это фискальное обязательство одного

главного распорядителя средств, эффективность работы которого оценивается с точки зрения успешности достижения цели программы.

Как правило, для каждой программы разрабатываются показатели трех типов. С помощью показателей затрат оценивают бюджетные ресурсы, направленные на программу, и критерием эффективности в этом случае являются традиционные показатели выполнения бюджетного плана. С помощью показателей выхода оцениваются товары и услуги, которые предоставляются на выходе выполнения программ. В конце с помощью показателей последствий оцениваются результаты программы в свете их влияния на благосостояние населения.

В практическом применении показатели результатов делятся на группы [7]:

- показатели затрат - определяют объемы и структуру ресурсов, которые обеспечивают выполнение бюджетной программы;

- показатели продукта - используются для оценки достижения поставленных целей. Показателем продукта является, в частности, количество пользователей товарами (работами, услугами), выработанными в процессе выполнения бюджетной программы;

- показатели эффективности - определяются как отношение количества выработанных товаров (выполненных работ, предоставленных услуг) к их стоимости в денежном или человеческом измерении (расходы ресурсов на единицу показателя продукта);

- показатели качества - отображают качество выработанных товаров (выполненных работ, предоставленных услуг).

Как было подчеркнуто, большинство украинских авторов в основном уделяют внимание теоретическому обоснованию программно-целевого метода. Рассмотрим внедрение этого метода на примере программ, которые обеспечивают реализацию государственной политики в высшем образовании (Подготовка кадров высшими учебными заведениями III и IV уровней аккредитации).

Цель бюджетной программы сформулирована следующим образом [4]:

В соответствии с Конституцией Украины граждане имеют право безвозмездно получать высшее образование в государственных учебных заведениях на конкурсной основе. Прием в высшие учебные заведения определяется согласно государственному заказу.

Сформулированы следующие задачи [4]:

- обеспечение выполнения государственного заказа по подготовке специалистов, аспирантов и докторантов;

- обеспечение организации учебного процесса вуза III и IV уровня аккредитации в условиях жесткой финансовой политики и общего сокращения ресурсов государственного бюджета;

- содержание вуза III и IV уровня аккредитации;

- обеспечение гарантированной государственной социальной защиты участников учебного процесса;

- обеспечение эффективности системы управления образовательной деятельностью.

Задания, направленные на достижение цели, определенной паспортом данной бюджетной программы:

1. Предоставление образования по образовательно-квалификационным уровням "бакалавр", "специалист", "магистр"

2. Подготовка аспирантов и докторантов.

На уровне местных бюджетов аналогичная программа имеет другую цель [5]: обеспечение подготовки специалистов в высших учебных заведениях III и IV уровня аккредитации.

Задания, направленные на достижение цели, определенной паспортом бюджетной программы: обеспечить подготовку для региона специалистов в высших учебных заведениях III и IV уровня аккредитации.

Таким образом, цель и задание на уровне государственного и местных бюджетов относительно той же самой бюджетной программы существенно различаются.

Следует отметить, что Счетная палата Украины на регулярной основе должна осуществлять мониторинг выполнения бюджетных программ. Примером может быть мониторинг подготовки специалистов в 2004 году по направлению "Экономика и предпринимательство" в разрезе министерств.

Данные таблицы 1 [6] свидетельствуют, что в 2004 году среднегодовая стоимость обучения одного студента имела большие расхождения: от 1,8 (Минздрав) до 11 тыс. грн. (Гостаможенная служба, Минобороны) за счет государственного бюджета, от 1,9 (Государственная налоговая администрация (ДПА)) до 13,6 тыс. грн. (Минкультуры, МВД и другие) за счет платного обучения.

Таблица 1

Данные среднегодовой стоимости обучения специалистов в 2004 году по направлению "Экономика и предпринимательство" в разрезе министерств (тыс.грн)

Источник финансирования (тыс. грн.)	Минкультуры	Миннагро-политики	МВД	Гостамож-служба	ГНА	Минфин	Минтранс	Мин-обороны	МОЗ	Минэконо-мики	Госупрдел	Минообраз
Гос. бюджет	7,8	3,0	6,3	10,1	5,0	6,4	3,4	11,0	1,8	2,3	2,9	3,0
Платное обучение	13,6	2,9	13,5	-	1,9	4,5	4,4	-	2,0	13,3	3,3	6,0

Источник: [1, с. 321]

По мнению Счетной палаты Украины, в результате отсутствия нормативов материально-технического и финансового обеспечения стоимость подготовки специалистов по одному направлению отличается в разрезе министерств и видов обучения в 6-7 раз.

Следует отметить, что счетную палату удивило различие между среднегодовой стоимостью обучения одного студента по различным министерствам и ведомствам, а расхождение между себестоимостью подготовки студентов за счет бюджетного и небюджетного финансирования – нет.

Можно было бы предположить, что различие в затратах связано с различной эффективностью деятельности государственных и коммерческих вузов, однако,

различие в затратах на бюджетных и коммерческих студентов проявляются и на уровне конкретного вуза.

Такой вывод следует из анализа показателей эффективности различных вузов, которые показаны в государственном бюджете отдельной строкой.

Таблица 2

Динамика утвержденных и выполненных показателей эффективности (затраты на 1 приведенного студента, грн)

	2007		2008		2009		2010	
	Утверждено	Выполнено	Утверждено	Выполнено	Утверждено	Выполнено	Утверждено	Выполнено
Общий фонд	7499	7622	11744	12042	14400	14270	16962	17178
Специальный фонд	7942	7756	8397	9529	13119	10927	10361	12459

Источник: [1, с. 322]

Таблица 3

Утвержденные и выполненные показатели эффективности (затраты на 1 приведенного студента) по программам подготовки в вузах за 2010 г., грн.

	Национальная юридическая академия им. Ярослава Мудрого		Национальный технический университет "Киевский политехнический институт"		Национальный авиационный университет		Национальный университет "Острожская академия"		Киевский национальный университет им. Тараса Шевченко	
	Утверждено	Выполнено	Утверждено	Выполнено	Утверждено	Выполнено	Утверждено	Выполнено	Утверждено	Выполнено
Общий фонд	21111	21342	23466	25857	25961	26523	16196	15891	31272	33375
Спецфонд	9467	17177	21862	26602	26182	22421	13424	18617	15752	19246

Источник: [1, с. 323]

Нетрудно заметить, что затраты на 1 приведенного студента существенно различаются и по вузам, относящимся к Министерству образования и науки, при этом, в некоторых вузах затраты на бюджетных студентов превышают затраты на коммерческих, а в некоторых наоборот.

Тогда возникает очевидный вопрос. Можно ли считать, что эффективность подготовки кадров в Острожской академии выше, чем в Киевском национальном университете, поскольку затраты на подготовку 1 приведенного студента там ниже?

На наш взгляд, затраты на подготовку приведенного студента не являются показателями эффективности, поскольку представляют собой лишь отношение объема текущих затрат, профинансированных Министерством, к приведенному количеству студентов.

Мы приходим к абсурдному выводу - чем выше объем финансирования, тем менее эффективно выполняется программа.

Таблица 4

Доля студентов дневной формы обучения и затраты на одного студента в странах ОЭСР и странах-партнерах в процентах и долларах США в 2007 г.

Страны	Доля студентов дневной формы обучения	Основные образовательные затраты	Затраты на транспорт, питание, размещение	Затраты на исследования и развитие (R&D)	Всего затрат
Страны ОЭСР					
Австралия	69	9321	661	5034	15016
Бельгия	87,5	8153	343	4748	13244
Канада	82,7	15858	1517	5434	22810
Чехия	96,7	6373	88	1524	7989
Дания	92,5				15391
Финляндия	55,6	7951		4894	12845
Германия	95,9	7339	658	5020	13016
Венгрия	56,8	4579	264	1524	6367
Исландия	76,1				8579
Ирландия	80,3	8407		3425	11832
Япония	89				13418
Нидерланды	84,4	9717		5478	15196
Новая Зеландия	60,1	8010		1278	9288
Норвегия	73,2	10638	92	5505	16235
Польша	53,3	4467	1	756	5224
Словакия	60,3	4201	1122	732	6056
Испания	88,1	7820		3242	11087
Швеция	48	8855	1289	5733	15447
Швейцария	90,2	12783		9447	22230
Великобритания	72	8425	1289	5733	15447
США	65,1	19476	2908	2725	25109
Средняя по ОЭСР	79,9	8418	526	3765	12336
Средняя по 19 европейским	79,5	7302	341	3676	11520
Страны-партнеры					
Эстония	88,5	4063			4063
Израиль	82	9902	1230		11132
Россия	55			331	4279
Словения	76,7	6736	26	1489	8251
Страны, не являющиеся членами ОЭСР					
Украина	54,7				1537

Источник: [9, с. 203, 306]

В таблице 4 приведены доля студентов дневной формы обучения и структура затрат на одного студента в разных странах ОЭСР и стран-партнеров в процентах и долларах США в 2007 г.

В таблице 4 для Украины приведено среднее значение затрат на одного приведенного студента по двум источникам финансирования, которые принимали значения 7622,5 грн. для основного фонда и 7756,9 грн. для специального фонда, пересчитанные по курсу 1 доллара, равного 5 грн.

По доле студентов дневной формы обучения данные по Украине сопоставимы с данными по России, Польше и Финляндии, а затраты на 1 приведенного студента значительно меньше российских данных, из чего не следует, что эффективность подготовки студентов в Украине выше, чем в остальных странах.

Мы не рассматривали показатели качества выполнения программ, хотя одним из показателей качества в Программе подготовки кадров вузами III-IV уровня аккредитации является процент аспирантов и докторантов, которые успешно закончат обучения и защитят диссертацию.

С практической точки зрения также представляют интерес индикаторы образования, которые могут быть взяты в качестве показателей программно – целевого метода. Среди большого количества индикаторов следует отметить индикаторы Организации по экономическому и социальному развитию.

Особый интерес с точки зрения бюджетного процесса представляют индикаторы финансовых и человеческих ресурсов, вложенных в образование [9]: Расходы учебных заведений на одного студента; Доля национального богатства, которая тратится на образование; Государственные и частные инвестиции в образование; Общий объем государственных расходов на образование; Оплата за обучение студентами высших учебных заведений и государственные субсидии; Ресурсы и услуги, которые были профинансированы; Факторы, влияющие на уровень расходов.

ВЫВОДЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ДАЛЬНЕЙШИХ ИССЛЕДОВАНИЙ

На наш взгляд, показатель затрат на одного приведенного студента не может быть показателем эффективности, поскольку не отражает эффективность выполнения программы, которая, например, на уровне местных бюджетов связана с обеспечением подготовки специалистов в высших учебных заведениях для региона.

В данном случае происходит подмена понятия результативности понятием эффективности. Эффективность связана с обеспечением рынка труда адекватными специалистами, а результативность – с затратами на подготовку 1 студента. При этом вуз может часть дохода, получаемого от коммерческих студентов направлять на капитальные затраты, что свидетельствует о прибыльности образовательного бизнеса, поскольку для покрытия текущих затрат достаточно меньшей суммы по сравнению с установленной ценой.

Сумма затрат на 1 приведенного студента не может быть взята за основу при определении цены за обучение, основанной на себестоимости, поскольку:

- коэффициент перевода количества заочных студентов в дневные достаточно условный, и, по меньшей мере, их существует два;

- необходимо разделять затраты на дневного и заочного студента;
- непрямые затраты, вероятно, вузы относят к общему фонду, тем самым завышаются затраты на одного бюджетного студента и занижаются на одного коммерческого;
- вероятно, что некоторые вузы включают капитальные затраты в затраты на одного студента, завышая себестоимость подготовки и утверждая о неприбыльности образовательной деятельности;
- количество ставок профессорско-преподавательского персонала может выступать в качестве показателя затрат, однако оно свидетельствует лишь об объеме выделенных ресурсов. Показателем, который в большей степени отражает затраты, является количество часов учебной нагрузки. Этот показатель используется в статистике высшего образования для государств-членов ОЭСР.

Таким образом, правильно сформулированные цели и задания, как на уровне государственного, так и на уровне местных бюджетов являются ключевыми моментами в определении индикаторов выполнения бюджетных программ. В данном случае существенное значение имеет уровень компетентности разработчиков бюджетных программ, которые должны, в том числе, использовать опыт других стран и межгосударственных объединений при разработке экономических индикаторов результативности и эффективности.

Список литературы

1. Проблемы развития и совершенствования финансовой и банковской системы Украины в условиях глобализации на макро- и микроуровнях / [Бондарь А.П., Боровский В.Н., Чепорова Г.Е. и др.]; под ред. Д.В. Нехайчука.-Симферополь: ИТ «АРИАЛ», 2012.- 370 с.
2. Білопольська В. М. Організаційно-методичні засади програмно-цільового методу управління бюджетним процесом на сучасному етапі розбудови України / Білопольська В. М., Чурікова К. О.// Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності. – 2011. – Т. 3. – С. 55-63 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Traev/2011_3/69.pdf.
3. Жибер Т.В. Удосконалення процесу бюджетування в Україні / Т.В. Жибер // Фінанси України. – 2009. - № 8. – С. 76-81.
4. Паспорт бюджетної програми на 2011 рік Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України “Підготовка кадрів вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації” [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.guds.gov.ua/document/291820/05
5. Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Освіта»: Наказ Міністерства фінансів України від 01.06.2010 № 298 /519 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Legislation/Budget/Nakaz_MinOsvity_6_0.pdf
6. Про результати перевірки використання коштів Державного бюджету України на підготовку кадрів за економічними спеціальностями у 2004 році вищими навчальними закладами освіти України III-IV рівнів акредитації / Підготовлено департаментом з питань науки та гуманітарної сфери і затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 28.09.2005 № 21-2/ - Київ: Рахункова палата України, 2005. - Випуск 22.
7. Про схвалення Концепції застосування програмно – цільового методу в бюджетному процесі: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 р. № 538-р [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon.rada.gov.ua>.
8. Річний звіт про виконання паспортів бюджетних програм за 2010 рік. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mon.gov.ua/index.php/ua/134-byudzhnet-ministerstva/4662-vikonannya-derzhavnogo-byudzhnetu->

9. Education at a Glance 2009/ OECD indicators [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.oecd.org/dataoecd/41/25/43636332.pdf>

Чепорова Г.Є. Удосконалення системи індикаторів цільових програм у фінансуванні вищої освіти України / Чепорова Г.Є. // Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Економіка і управління. – 2012. – Т. 25 (64), № 1. - С. 214-222.

У роботі розглянута сутність програмно-цільового методу бюджетного процесу, а також його реалізація в Україні на прикладі програми підготовки кадрів у вищих навчальних закладах III і IV рівнів акредитації. Проведений критичний аналіз цілей бюджетних програм на державному та місцевому рівні та індикаторів результативності їх виконання. Розглянутий міжнародний досвід розробки індикаторів стану вищої освіти та запропоновані пропозиції щодо його використання. Відмічена суттєва роль компетентності розробників бюджетних програм на державному та місцевому рівні.

Ключові слова: програмно-цільовий метод, бюджетний процес, індикатори, результативність, ефективність, професійна компетентність.

Cheporova G.E. Development of indicators of target programs in higher education funding of Ukraine / Cheporova G.E. // Scientific Notes of Taurida National V.I. Vernadsky University. – Series: Economy and Management. – 2012. - Vol. 25 (64), № 1. – P. 214-222.

In this paper the essence of software and the target method of budget process and its implementation in Ukraine by the example of training programs in universities III and IV level of accreditation is considered. Critical analysis of the purposes of budgetary programs in the state and local level, indicators of their performance conducted. International experience in the development of indicators of higher education discussed and suggestions made for its use. The essential role of competence, of persons implementing the budget programs in the state and local level is checked.

Keywords: program-target method, the budget process, the indicators, effectiveness, efficiency, professional competence.

Статья поступила в редакцию 15. 05. 2012 г