

РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ ВИДАТКІВ НА ОСВІТНЮ ДІЯЛЬНІСТЬ

У статті досліджено сучасну бюджетну політику країни та методи посилення відповідальності держави за свої витратні зобов'язання, а також підвищення якості та ефективності фінансового управління державними витратами як у цілому, так і по ключових позиціях формування інноваційної системи вищої освіти.

Проналізовано результативність державних видатків як користь або вигоду, отриману від результатів діяльності, а показники результативності – як індикатори змін за певний період та індикатори відповідності результату поставленим цілям.

Ключові слова: *видатки, бюджетна політика, наукова діяльність, ефективність фінансового управління.*

I. Вступ

Бюджетна політика країни спрямована на вирішення стратегічного завдання переходу від системи масової освіти, характерної для індустріальної економіки, до створення інноваційної соціально-орієнтованої економіки безперервної вищої освіти.

Зважений підхід до збільшення нових витратних зобов'язань, зумовлених необхідністю виділення додаткових фінансових ресурсів для розвитку інноваційної складової освітньої діяльності, потребує підвищення якості фінансового менеджменту в бюджетному секторі та використання сучасних методів оцінювання ефективності витратної політики держави в цій сфері. Проблема підвищення ефективності бюджетних витрат сьогодні є однією з найбільш актуальних у нашій країні.

Питанню теорії та практики фінансового забезпечення вузівської науки та наукової сфери в цілому приділяли увагу такі українські вчені: Т.М. Боголіб, Є.М. Бойко, О.Д. Василик, В.М. Гельман, Т.М. Гребнева, А.І. Даниленко, В.В. Євсєєв, С.В. Каламбет, В.І. Куценко, Н. Кравчина, В.І. Новіков, К.В. Павлюк, Г.О. П'ятаченко, П.Т. Каблук, Л.І. Федулова, Н.Я. Якимчук, А.О. Монаєнко.

Вивченню питання фінансового забезпечення науки присвячені праці таких російських вчених, як: А.І. Анчишкін, В.Г. Афанасьєв, В.І. Басов, С.А. Беяков, С.М. Вишнев, О.А. Врублевська, Г.С. Григорян, А.Б. Дайновський, В.І. Єрошин, В.А. Жалін, Є.Н. Жильцов, С.Л. Костанян, Г.Б. Полян, С.Г. Струмилін, Л.П. Суботіна, Д.І. Чупрунов, Ю.Д. Чур'янов, М.К. Шерменєв та ін.

Серед західних економістів, які досліджували питання теорії та практики фінансування науки, можна назвати Г. Беккера, Ч. Бексона, М. Благау, Григорі Дж. Брока, Дж. Вейзе, Є. Деннісона, П. Друкера, Є. Кола, Я. Мінсента, Б. Шеннота, Б. Мадда, Ф. Махлупа, Т. Шульца та ін.

Надбання названих вчених є значним внеском в теорію, методологію та організацію науки.

II. Постановка завдання

Мета статті – уточнити поняття результативності державних витрат, встановити її показники та визначити переваги й недоліки основних методів вимірювання ефективності державних витрат.

III. Результати

Результати діяльності органів влади й органів місцевого самоврядування в більшості випадків відстежуються у вигляді продуктів діяльності в кількісному виразі. Продукт – це кількість наданих послуг або матеріальних цінностей, кількість людей, які отримали послугу. Проте продукт не є показником результативності діяльності органів влади. Результативність державних витрат необхідно розглядати як користь або вигоду, отриману від результатів діяльності, а показники результативності – як індикатори змін за певний період та індикатор відповідності результату поставленим цілям.

Індикатор (лат. indicator – показчик) у буквальному розумінні – пристрій для символічного відображення інформації про процеси, які відбуваються в предметі управління, а також вимірник, що дає змогу певною мірою передбачати, в якому напрямі слід чекати розвитку соціально-економічних процесів.

Наприклад, один з показників результативності надання соціальної послуги в майбутньому році полягає в тому, щоб 70% споживачів послуги були нею задоволені (показник попереднього року – 60%). Зміну цього показника характеризує результативність здійсненої діяльності.

На відміну від показника результативності, показники продуктивності й ефективності характеризують витрати, які потрібні для отримання продукту та результату.

Показники продуктивності – це відношення продукту або результату до обсягу засобів, які були витрачені на їх отримання, тоді як показники ефективності демонструють, які витрати припадають на одиницю виробленого продукту (послуг) і результату. Як приклад приведемо показники ефективності для продукту й результату освітньої діяльності:

- кількість робочого часу викладача, тобто кількість контактного годинного навчального курсу (дисципліни);
- кількість робочого часу професорсько-викладацького складу, витраченого в процесі реалізації однієї освітньої програми, результатом якої є випуск студентів.

Слід зазначити, що результат у цьому випадку близький за змістом до ефекту. Проте ефект не завжди пов'язаний із здійснюваною діяльністю, і його не завжди можна відстежити відразу після закінчення роботи. Проте, коли це можливо, слід оцінювати ефект від надання послуг і виконання програм.

Підвищення ефективності бюджетних витрат може здійснюватися двома основними способами: шляхом зниження (економії) витрат і шляхом збільшення кількості (якості) результатів від використання запланованої суми грошових коштів.

У першому випадку найбільш ефективним може бути визнаний такий варіант витрачання бюджетних коштів, при якому мінімізуються витрати на досягнення заздалегідь визначеного результату.

На цій моделі побудована, наприклад, конкурсна система державних закупівель. Найбільш ефективним визнають той варіант, при якому необхідний обсяг товарів для державних потреб купується за найменшою ціною.

Проте зведення проблеми ефективності бюджетних витрат тільки до економії бюджетних коштів уявляється багатьом дослідникам дуже обмеженим. Другий варіант підвищення ефективності бюджетних витрат означає досягнення максимального результату при заданому (плановому) обсязі бюджетних ресурсів. Наприклад, найбільш ефективним може вважатися фінансування такого методу навчання, що гарантує не

мінімум витрат, а максимум випускників, які успішно засвоїли освітню програму при плановому обсязі фінансування.

Другий варіант визначення ефективності заснований не на мінімізації витрат, а на максимізації корисного ефекту. При цьому підході наскільки ефективно бюджет виконує своє функціональне призначення, настільки повно та якісно задовольняються колективні потреби в суспільних благах.

Затребуваність представлених підходів до підвищення ефективності бюджетних витрат зростає при переході до інноваційної траєкторії розвитку вітчизняної економіки в цілому і сфери вищої освіти як ключової ланки в цьому процесі.

Протягом останніх п'ятдесяти років економічна наука приділяє велику увагу методам, механізмам та інструментам, використовуваним для розвитку інноваційної діяльності на макро- і мікрорівнях. Актуальність підвищення ефективності фінансування інноваційної діяльності розкрито в багатьох працях зарубіжних та вітчизняних учених і практиків. Багато дослідників акцентують увагу на проблемах формування та розвитку як інноваційного менеджменту в цілому, так і окремих моделей фінансування нововведень. Цій проблематиці присвячені праці таких учених, як: В.М. Аньшин, А. Баркер, В.Я. Гарфункель, Ю.Б. Зеленський, Г.І. Іванов, С.Д. Ільєнков, М. Клейтон, А.І. Пригожий, Р.А. Фатхутдінов, В.А. Швандер, Дж. Шумпетер та ін. Проблеми фінансування освіти досліджені у працях Р.С. Беккера, Х.М. Богова, А.Б. Віфлєємського, Е.Н. Жільцова, Л.Ф. Колесникової, Е.Ст. Маркіної, Ст. Улюкаєва, Д.Я. Харітонова та ін.

У більшості праць вітчизняних і зарубіжних дослідників запропоновано різні методи вимірювання ефективності державних витрат. Перший метод – аналіз індексів, що полягає в зіставленні ефективності діяльності організації з показниками попередніх періодів, показниками аналогічної організації в порівнянні альтернативних підходів. Для цього розраховується собівартість одиниці кожного виду державних послуг, а також відношення вхідних ресурсів до випуску.

В освітній діяльності ВНЗ вхідні ресурси – це обсяг державних асигнувань, що виділяються на одного студента, а випуск – кількість студентів, які успішно закінчили ту або іншу освітню програму. У методі аналізу індексів є і переваги, і недоліки. Перевагами методу можна вважати його простоту і невеликі витрати на вимірювання ефективності, а недоліками – той факт, що аналіз індексів не дає змоги врахувати впливи чинників, які зумовили зміни в освітній діяльності ВНЗ порівняно з попередніми періодами або з іншими ВНЗ. Цей метод доцільно використовувати при оцінюванні діяльності держав-

них підприємств або державних корпорацій, але не державних освітніх установ.

Другий метод – регресійний аналіз державних витрат на освіту, за яким ефективність цих витрат оцінюється на основі аналізу відхилень від середнього без орієнтації на максимальну результативність. Проблеми його використання в системі оцінювання ефективності фінансування освітньої діяльності полягають у тому, що причинно-наслідкові зв'язки, які зумовили той або інший результат діяльності ВНЗ, неможливо точно й однозначно оцінити без додаткової інформації. Ще один недолік цього методу – те, що ефективність оцінюється на основі аналізу відхилень від середнього значення. Це означає, що така оцінка не сприятиме орієнтації на максимально високу результативність освітньої діяльності.

Третій метод – аналіз пакетів даних. За цим методом діяльність ВНЗ визнають неефективною, якщо її результативність нижче за передовий рівень або собівартість послуг перевищує показник, визнаний ефективним у системі вищої освіти. Цей метод припускає достатньо високу частку суб'єктивності в оцінюванні ефективності тієї або іншої діяльності організації, оскільки реальні дані, використовувані для оцінювання, базуються на усереднених показниках, а для проведення оцінювання вони можуть бути і модифіковані. Таким чином, метод аналізу пакетів даних не відповідає вимогам розпорядників бюджетних асигнувань ВНЗ, оскільки не дає змоги пояснити причинність досягнення того або іншого рівня результативності освітньої діяльності через недостатність обсягу об'єктивної інформації та її асиметрію.

В Україні методичними рекомендаціями щодо оцінювання ефективності інвестиційних проектів і їх відбору для фінансування встановлено такі основні показники ефективності інноваційного проекту:

- комерційна (фінансова) ефективність, що враховує фінансові наслідки реалізації проекту для його безпосередніх учасників;
- бюджетна ефективність, що відображає фінансові наслідки здійснення проекту для державного, регіонального і місцевого бюджетів;
- народно-господарська економічна ефективність, що враховує витрати і результати, які пов'язані з реалізацією проекту та виходять за межі прямих фінансових інтересів учасників інвестиційного проекту й допускають вартісне вимірювання.

Комерційну ефективність інвестицій при співфінансуванні спільних проектів коштами бюджетів різних рівнів визначають шляхом співвідношення фінансових витрат і результатів, що забезпечують необхідну норму

прибутковості. Таку ефективність розраховують як для проекту в цілому, так і для окремих учасників з урахуванням їх вкладень.

Показники загальноекономічної ефективності відображають ефективність інноваційного проекту з погляду інтересів економічного розвитку в цілому, а також для регіонів, що беруть участь у здійсненні проекту, галузей, організацій.

При розрахунках показників економічної ефективності на рівні економіки країни до складу результатів проекту включають (у вартісному виразі):

- кінцеві виробничі результати (виручку від реалізації на внутрішньому і зовнішньому ринках усієї виробничої продукції, крім продукції, споживаної українськими організаціями-учасниками). Сюди ж зараховують і виручку від продажу майна й інтелектуальної власності (ліцензій на право використання винаходу, ноу-хау, програм для ЕОМ тощо), створених учасниками в ході здійснення проекту;
- соціальні й економічні результати, розраховані, виходячи із спільної дії всіх учасників проекту на підвищення рівня освіти, здоров'я населення, соціальну та екологічну обстановку в регіонах;
- прями фінансові результати;
- кредити та позики іноземних держав, банків і фірм, отримані від імпортерів мит.

Необхідно враховувати також непрямі фінансові результати – зумовлені здійсненням проекту зміни доходів сторонніх організацій і громадян.

Соціальні, екологічні, політичні та інші результати, які неможливо оцінити у вартісному виразі, розглядають як додаткові показники народно-господарської ефективності і враховують під час прийняття рішення про реалізацію або державну підтримку інноваційних проектів.

До складу сукупних витрат проекту включають передбачені в ньому і необхідні для його реалізації поточні й одноразові витрати всіх учасників здійснення проекту, обчислені без повторного врахування однакових витрат одних учасників у складі результатів інших учасників. Тому в розрахунок не включають:

- витрати організацій – споживачів нової продукції (послуг) на придбання її у виготовників – інших учасників проекту;
- амортизаційні відрахування по основних засобах, створених (побудованих, виготовлених) одними учасниками проекту і використовуваних іншими учасниками;
- усі види платежів українських організацій-учасників у дохід державного бюджету, зокрема податкові платежі. Штрафи та санкції за невиконання еко-

логічних нормативів і санітарних норм ураховують до складу народно-господарських витрат тільки в тому разі, якщо екологічні наслідки порушень норм не виділені особливо у складі екологічних результатів проекту і не включені до складу результатів проекту у вартісному виразі;

– витрати іноземних учасників.

У цілому, на думку аналітиків і практиків, основна трудність вибору методу оцінювання результативності вкладень у певний вид освітньої діяльності ВНЗ полягає в тому, що відсутня пряма залежність результату від використовуваного методу. І зарубіжні, і вітчизняні аналітики сходяться на тому, що при виборі методу визначення ефективності державних витрат необхідно орієнтуватися на потреби користувачів інформації, для чого на основі індикаторного аналізу слід не тільки виявляти і показувати конкретні групи показників ефективності освітньої діяльності, а і включати їх у річні звіти установ освіти. Так, наприклад, у зарубіжній практиці встановлено прямий взаємозв'язок між введенням у дію подібної системи й ефективністю соціальних послуг у рамках спеціалізованих програм і проектів.

Як відомо, управління державними витратами є важливою частиною бюджетної політики і значною мірою визначається напрямом бюджетного процесу, порядком планування, затвердження і виконання бюджету стосовно витрат, а також контролем над його виконанням. Заходи вдосконалення бюджетного процесу можуть давати локальний ефект або приводити до радикальних змін. Саме такі зумовлює впровадження бюджетування, орієнтованого на результат, або програмно-цільового бюджетування, що докорінно змінює не тільки зміст усіх стадій бюджетного процесу, а й саму концепцію управління державними витратами.

Планування результатів має на увазі встановлення якісних і кількісних цілей і результатів, які повинні бути досягнуті за підсумками реалізації тієї або іншої програми. При цьому обов'язковим етапом бюджетування є контроль за виконанням поставлених завдань на основі якісних і кількісних індикаторів і подальше коректування майбутніх цілей з урахуванням досягнутих результатів. Такий механізм дає змогу відсікати неефективні (як з економічного, так і з соціального погляду) заходи і статті витрачання бюджетних коштів.

Система управління результатами включає чотири фази: стратегічне планування, складання бюджету, виконання бюджету, формування і надання звітності. На всіх етапах задіяні показники моніторингу (індикатори), які дають можливість визначити очікувані результати (ефект), отримані ре-

зультати, а також результативність та ефективність здійснюваної діяльності. При стратегічному плануванні діяльності розробляють показники, що дають змогу визначити результати (ефект), які очікуються через 3–5 років, та інші показники, безпосередньо пов'язані з розробкою бюджету на черговий рік.

Створення системи планування і моніторингу соціально-економічної результативності й ефективності бюджетних витрат на основі якісних і кількісних індикаторів є одним з головних методів підвищення ефективності бюджетних витрат. Ця система дає можливість:

- забезпечувати фінансуванням ті суспільні блага і послуги, кількість, якість, вартість, час і місце надання яких найбільшою мірою відповідають потребам громадян (соціальна ефективність);
- відмовлятися від спрямування коштів на витрати, здійснювані без належного соціально-економічного обґрунтування;
- здійснювати планування на тривалішу перспективу;
- встановлювати відповідальність органів влади за кінцевий результат (як у кількісному виразі, так і в якісному);
- реально оцінювати фінансове становище і фінансові можливості бюджету;
- підвищувати обґрунтованість прийняття управлінських рішень, зокрема з приводу оптимізації мережі бюджетних установ.

Заходи щодо підвищення ефективності державних витрат актуальні практично в усіх країнах незалежно від того, виконується їх державний бюджет з дефіцитом або профіцитом.

Так, наприклад, індикативне планування широко представлене у світовій практиці формою державного планування макроекономічного розвитку. За допомогою методу індикативного планування держава перетворюється на єдиний і головний координувальний і регулятивний центр фінансової системи соціальної сфери, що активно впливає на індикатори її функціонування і траєкторію розвитку.

Розробка й реалізація інноваційних та інвестиційних державних цільових програм розвитку вищої освіти в рамках цільового програмування мають здійснюватися на основі конкретних регулятивних механізмів. У зв'язку з цим законодавчо-інформаційна база, що регламентує процес створення державних цільових програм інноваційного розвитку вищої школи, повинна бути представлена на двох рівнях, відповідних рівням індикативного планування: макрорівень (рівень головних розпорядників фінансових асигнувань у сфері вищої освіти) і мікрорівень (рівень адміністраторів бюджетних коштів). В основу розробки консолідованого бюджету

вищої освіти мають бути покладені законодавчо встановлені нормативи, які визначають рівень бюджетних витрат за певними напрямками інноваційної політики, а також програмно-цільовий підхід до планування і здійснення цих витрат.

Разом з плануванням витрат на інноваційну діяльність вищої освіти індикаторний аналіз дає змогу здійснювати вимірювання ефективності інноваційної політики ВНЗ за допомогою системи показників (індикаторів) за трьома напрямками:

- вимірювання результатів інновацій щодо основної діяльності;
- вимірювання ефективності інноваційної політики, яку реалізують окремі структурні одиниці;
- вимірювання ефективності роботи управляючої ланки.

Більш деталізовано параметри управління ефективністю можна визначити за:

- мірою використання методів непрямого оцінювання якісних і кількісних показників;
- мірою використання оцінювання дій, процесів, ініціатив;
- пріоритетними сферами вимірювання (ефективність, результативність, якість, економічність).

Різка зміна пріоритетів планування державних витрат має підвищити відповідальність органів управління освітою за точність розрахунку витрат і їх функціональну доцільність.

Стратегічні цілі ВНЗ – головні соціально значущі цілі на середньо- і довгостроковий періоди їх функціонування.

Програма або підпрограма у сфері вищої освіти – сукупність заходів щодо досягнення стратегічних цілей, що має чіткі терміни початку й закінчення, конкретні очікувані результати, координовані Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України.

Поточна програма вищої освіти – програма, спрямована на виконання функцій державного управління відповідно до зако-

нодавчих актів, що мають постійний характер або передбачають проведення разових заходів у сфері вищої освіти.

Програма розвитку вищої освіти – програма, спрямована на соціально-економічний та інституційний розвиток державного сектора вищої освіти, включаючи розвиток людських ресурсів.

Фінансування освітніх установ включає і обсяги асигнувань на поточний зміст, і фінансування цільових програм. У свою чергу, неефективна освітня діяльність характеризується недостатнім рівнем кваліфікації і стажу педагогічного й управлінського персоналу, недостатньою кількістю затребуваних випускників на ринку праці, великим відсотком відрахувань контингенту тих, хто навчається.

IV. Висновки

Проведене дослідження дає змогу зробити висновки про те, що результативність державних витрат необхідно розглядати як користь або вигоду, отриману від результатів діяльності, а показники результативності – як індикатори змін за певний період та індикатор відповідності результату поставленим цілям.

На нашу думку, основна трудність вибору методу для оцінювання результативності вкладень у певний вид освітньої діяльності ВНЗ полягає в тому, що відсутня пряма залежність результату від використаного методу.

Список використаної літератури

1. Василик О.Д. Державні фінанси України : навч. посіб. / О.Д. Василик. – К. : Вища шк., 1997.
2. Гишиш Л.В. Финансы : учеб. пособ. / Л.В. Гишиш. – К. : МАУП, 2000.
3. Зайдель Х., Теммен Р. Основы учения об экономике : пер. с нем. / Х. Зайдель, Р. Теммен. – М. : Дело ЛТД, 1994.
4. Романів М.В. Роль Міністерства фінансів у забезпеченні контролю за рухом фінансових ресурсів держави / М.В. Романів // Фінанси України. – 1998. – № 9.

Стаття надійшла до редакції 23 січня 2012 р.

Куликов А.И. Результативность государственных затрат на образовательную деятельность

В статье исследуется современная бюджетная политика государства и методы усиления ответственности государства по своим затратным обязательствам, а также повышения качества и эффективности финансового управления государственными затратами как в целом, так и по ключевым позициям формирования инновационной системы высшего образования.

Проанализировано результативность государственных затрат как полезность или выгода, а показатели результативности – как индикаторы изменений за определенный период и индикаторы соответствия результата поставленным целям.

Ключевые слова: *затраты, бюджетная политика, научная деятельность, эффективность финансового управления.*

Kulikov A. Estimation of efficiency of self-finance of scientific innovations

An author is investigate the modern fiscal policy of the state and strengthening of responsibility of the state for the заправне obligations, and also upgrading and efficiency of financial management by state expenses both on the whole and on key positions of forming of the innovative system of higher education.

Effectiveness of state expenses as utility or benefit, and indexes of effectiveness is analysed – as indicators of changes for certain period and indicators of accordance to the result to the put aims.

Key words: *expenses, fiscal policy, scientific activity, efficiency of financial management.*