УДК 336.722.22(477)

Васютинська Л.А.
викладач кафедри фінансів
Одеський державний економічний університет
Васютинская Л.А.
Vasiytunska L.A.

Програмно-цільове бюджетування як інструмент державного фінансового регулювання

Программно-целевое бюджетирование как инструмент государственного финансового регулирования

Program-oriented budgeting as a tool for public financial management

Анотація. Досліджується процес програмно-цільового бюджетування та його взаємозв'язок зі стратегією розвитку держави. Проведено аналіз проблем застосування програмно-цільового методу в Україні. Розроблено рекомендації щодо реалізації технології результативного управління видатками у бюджетному процесі.

Аннотация. Исследуется процесс программно-целевого бюджетирования и его взаимосвязь со стратегией развития государства. Проведен анализ проблем применения программно-целевого метода в Украине. Разработаны рекомендации по реализации технологии эффективного управления расходами в бюджетном процессе.

Annotation. Performance budget process and its links to state development strategy are being investigated. Problem analysis of performance Budget process implement-tation in Ukraine has been carried out. Effective expenditures' management technology in budget process has been developed.

Ключові слова: програмно-цільове бюджетування, ефективність видатків бюджету, стратегічне планування, середньострокове планування, цільові програми, соціально-економічний ефект.

Ключевые слова: программно-целевое бюджетирование, эффективность расходов бюджета, стратегическое планирование, среднесрочное планирование, целевые программы, социально-экономический эффект.

Keywords: Performance budgeting, budget expenditures' effectiveness, strategic planning, midyear base budgeting, objective programs, social and economic result.

Вступ. Віддача від перерозподілу фінансових ресурсів у бюджетній системі визначає ефект і якість соціально-економічних процесів. Бюджет повинен сприяти тому, щоб Україна змогла повноправно увійти у систему глобальних світових господарських зв'язків, переборовши нинішню перехідну стадію. Однак розгортання процесу глобалізації, фінансова криза на фоні

дефіциту державних коштів і всезростаючих потреб суспільства ускладнює виконання державою своїх функцій.

Зростання людських потреб у державних послугах в умовах обмеженості фінансових ресурсів спонукало уряди розвинених країн до необхідності впровадження таких технологій управління, які привели б до стримування зростання видатків бюджету і, разом з тим, до поліпшення добробуту членів суспільства. Технологією ефективного управління бюджетними видатками є програмно-цільового бюджетування.

Про перспективність і переваги програмно-цільового бюджетування свідчить значний досвід економічно розвинених держав. При цьому варто враховувати, що цільові програми дозволяють фінансувати проекти, непривабливі для приватного сектора. Однак сформована в Україні нормативно-правова та методична база формування фінансування видаткових державних програм не дозволяють реалізувати на практиці у повному обсязі переваги програмно-цільового бюджетування, тим самим знижуючи ефективність витрачання бюджетних коштів.

Таким чином, у сучасних умовах необхідні дослідження програмно-цільового бюджетування як технології ефективного управління видатками бюджету, визначення особливостей та механізму застосування в Україні, що й спричинило актуальність обраної теми дослідження.

Проблематиці ефективного управління державними ресурсами присвячено багато наукових праць. Варто відмітити наукові здобутки Майсгрейва Р. і Стигліца Дж., що розробили методику аналізу «витрати і вигоди», яку запропоновано використовувати при прийнятті бюджетних рішень. Не менш значущими є праці Вільдавські А., Ліндблума Ч., Натчеза П., що розробили модель «інкрементального бюджету». Вплив бюрократії на зростання державних видатків досліджувався у роботах Міллера Г., Нісканена В., Петера Б. Проблемою ефективності бюджетних видатків у ракурсі державного управління переймалися Аллан Р., Премчанд А., Томасі Д.

В Україні дослідження проблеми програмно-цільового бюджетування не носило комплексного характеру і являло собою розвідку у локальних напрямках управління державними фінансами. Проблемами програмно-цільового планування переймалися Лаврентєв М.М, Затонська Т.Г. Теоретичні засади програмно-цільового методу розглядалися у роботах Перуна І.Ю., Кульчицького М.І. Дослідженнями програмно-цільового бюджетування з погляду вдосконалення бюджетного процесу займалися такі вчені, як Бабич Т.С, Запаріна І.В., Жибер Т.В., Федосов. В.М., Чугунов І.Я., та інші.

Аналіз робіт зазначених авторів показав, що поряд з досить глибокою пропрацьованістю проблеми мають місце дискусійність, а в окремих випадках і суперечливість підходів до визначення змісту та особливостей програмно-цільового бюджетування. Подальшого розвитку вимагають понятійний апарат і методика програмно-цільового планування та фінансування видатків бюджету, слабко розвинена система моніторингу результатів цільових програм і оцінки ефективності видатків бюджету.

Постановка завдання. Мета статті полягає у визначенні впливу бюджетування на соціально-економічні процеси та дослідженні проблем застосування програмно-цільового методу в Україні.

Результати. Увага, що приділяється запровадженню програмно-цільового бюджетування в Україні, обумовлена тим, що даний підхід до управління видатками бюджету найбільшою мірою відповідає сучасним вимогам державного фінансового регулювання соціально-економічних процесів, оскільки орієнтує державні інститути на досягнення поставлених цілей в такий спосіб, щоб «…пов'язати надходження державних коштів із їхнім витрачанням, а також визначити коло тих, хто отримає вигоди внаслідок складного комплексу бюджетних рішень» [1, стор.42].

Як свідчить світовий досвід, просте зменшення бюджетних коштів на реалізацію державних програм украй рідко приводить до дійсного зниження видатків бюджету на зменшену суму. Це пояснюється тим, що зміна одного параметра у соціальній системі може привести до несподіваних наслідків. При всій

очевидності реальна система прийняття рішень у бюджетній сфері самих різних країн продовжує поставляти приклади, ігноруючи той факт, що підвищення керованості і передбачуваності системи управління бюджетними видатками коректується ризиками сплесків суспільного невдоволення.

За словами А. Шика, професора Університету штату Мериленд, США: «Основні причини провалу більшості бюджетних реформ у світі, пов'язані з тим, що реформувалося тільки фінансування, не реформувалося управління. Це в корені неправильно. Якщо не реформується управління суспільними фінансами, то змін не відбудеться» [2, стор.47].

Процедури програмно-цільового бюджетування в Україні не позбавлені недоліків, пов'язаних, перед усім, з установленням критеріїв оцінки досягнення цілей, задекларованих у видаткових програмах, розробкою системи показників результативності, проведенням моніторингу і здійсненням фінансового контролю та аудиту результативності тощо. Також перешкоджає розвитку програмно-цільового бюджетування низька якість середньо- й довгострокового макроекономічного прогнозування.

У дослідженнях із проблем використання програмно-цільового бюджетування дотепер відсутня єдність у розумінні його особливостей як інструмента підвищення ефективності видатків бюджету, його місця у системі державного регулювання та специфіки соціально-економічних завдань, при розв’язанні яких використання програмно-цільових методів є доцільним. У цьому зв’язку слід зауважити, що невизначеність при вирішенні означеного кола проблем пов’язана, перед усім, з подвійним впливом програмно-цільового бюджетування на соціально економічні процеси у суспільстві. З однієї сторони, – це метод управління видатками, що базується на програмному підході і направлений на те, що в умовах обмеженості грошових ресурсів, «…кожний вибраний проект дасть найбільш можливу віддачу з кожного витраченого ресурсу», тобто при бюджетному програмуванні у такий спосіб будуть створені умови щодо підвищення ефективності управління видатками бюджету. З другої сторони, програмно-цільове бюджетування одночасно є інструментом

державного фінансового регулювання по той части, що реалізується у межах стратегічних планів держави і є складовою національних програм та проектів, рис.1 [3, стор.175].

Стратегічні плани держави, визначають загальний напрямок стратегії розвитку та основні цілі, досягненню яких повинен підпорядковуватися комплекс програмних заходів. В Україні, не дивлячись на достатньо тривалий період перетворень в економіці, законодавчо оформлений документ щодо стратегічного розвитку держави відсутній.

Розробка стратегії, у рамках якої формуються національні програми дозволяє концентрувати державні грошові ресурси на реалізації національних пріоритетів, домагаючись максимально можливого соціально-економічного ефекту та структурних зрушень в економіці.

Реалізація стратегічних планів і прогнозів соціально-економічного розвитку відбувається через діяльність організацій, шляхом реалізації національних проектів і цільових програм. Однак розробка та виконання планів, прогнозів, проектів і програм не може проводитися ізольовано від бюджетного процесу, у рамках якого здійснюється фінансове забезпечення цих процесів.

Програмно-цільове бюджетування є складовою національних програм, охоплює увесь бюджетний процес та реалізується при:

- плануванні й прогнозуванні видатків бюджету на реалізацію програм;
- оцінці програм та результатів діяльності розпорядних органів влади;
- здійсненні аудиту результативності та моніторингу.

В Україні бюджетування за програмно-цільовим методом застосовується тільки у процесі планування. Проте й у цьому напрямку постійно спостерігається недотримання вимог Бюджетного кодексу. Так, наприклад, згідно до постанови КМУ від 26 квітня 2003 року № 621 «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету» уряд разом з проектом бюджету зобов'язаний подати до парламенту проект державної програми економічного і

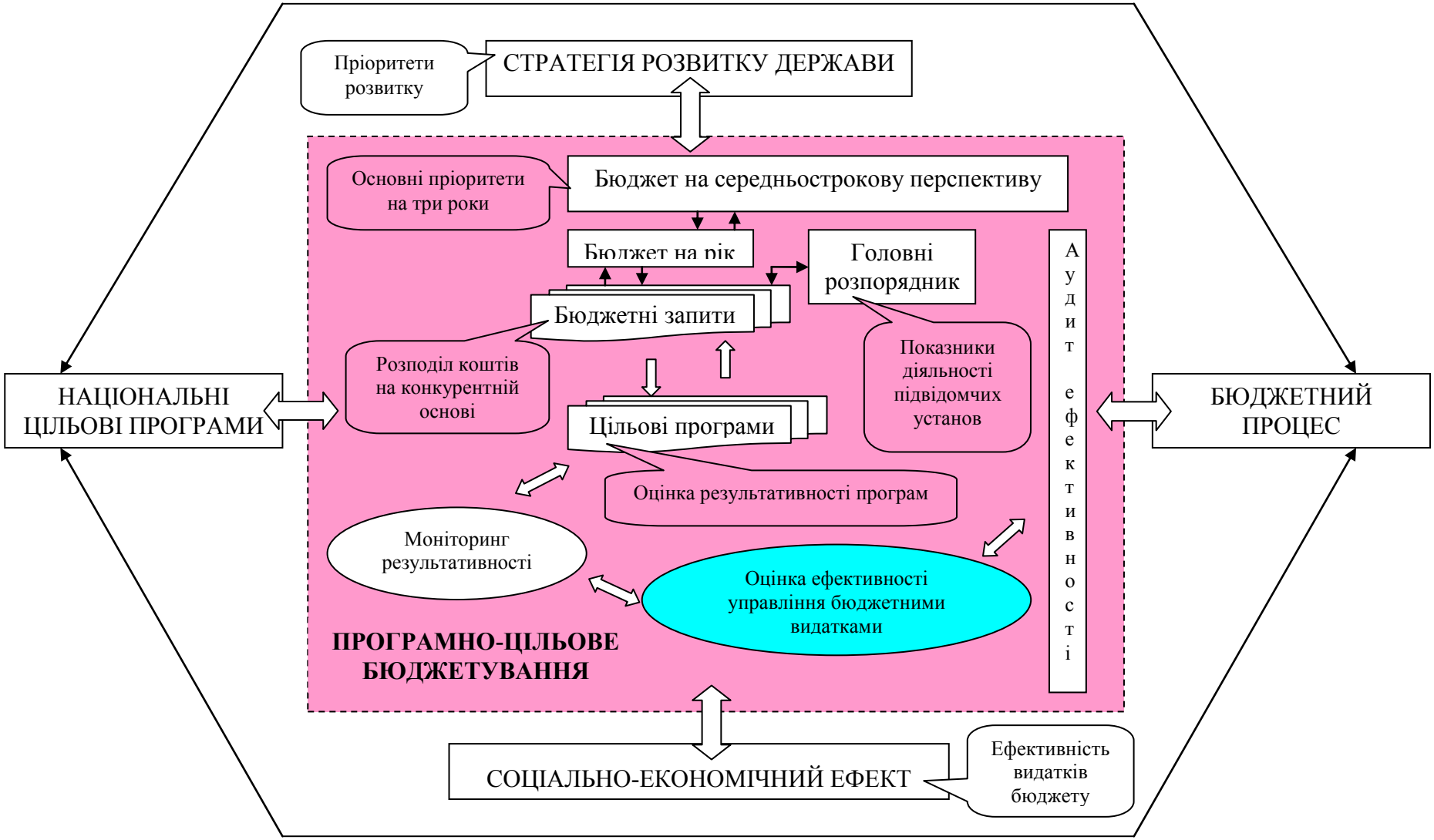

Рис. 1. Характеристика взаємозв’язку елементів державного впливу на соціально-економічні процес

соціального розвитку України на 2010 р. Рішення щодо цього затверджується до 15 травня поточного року (2009 р.), яке станом на 1 вересня не прийнято [4].

Ефективне розміщення видатків бюджету залежить від програмування, у межах означених пріоритетів. Система програмування направлена на створення всеосяжного офіційного документу, в якому детально відображаються напрямки, параметри, критерії та результати, що досягатимуться. Програмування розраховане на здійснення зв'язку з бюджетом на багаторічну перспективу і відповідає певному організаційному рівню, в залежності від напрямків витрачання коштів бюджету.

В Україні із веденням у дію Бюджетного кодексу, яким започаткована програмна класифікація видатків, складання та виконання бюджету має відбуватися за методологією бюджетування, орієнтованого на досягнення визначеного кінцевого результату у відповідності до задекларованих цілей. Вітчизняна практика програмування має певні здобутки, до яких можна віднести, по-перше, закріплення за однією програмою однієї відповідальної особи, тобто розпорядника. З точки зору підвищення відповідальності та здійснення контролю цей засіб є виправданим. Однак такий підхід не дозволяє вирішувати у межах однієї програми співпричетні завдання, тим більш, що одна програма повинна відповідати одній функції. Проблема загострюється ще більше, коли у межах однієї функціональної структури реалізуються різні напрямки бюджетної політики.

По-друге, планові показники на трьохрічну перспективу, що занотовуються у запитах, є формальними по причині відсутності єдиної методики планування видатків. Крім того, прогноз по видатках консолідованого бюджету у зазначеному форматі подається як аналітичний матеріал до проекту Державного бюджету України, тобто не має законодавчої сили.

По-третє, застосування паспортизації програм. Паспорт програми формується на основі бюджетного запиту, містить детальний опис заходів щодо її виконання та показники, які використовуються для оцінки програми.

За своєю суттю паспорт повинен деталізувати програму, відображати її специфіку та унікальність, демонструвати вигоди, що отримуватиме суспільство від реалізації програми. Безумовно, користь від здійснення програмних заходів та суспільний ефект необхідно оцінювати через спеціальні показники, що притаманні конкретній програмі, але мають бути порівнянними у системі виміру. Вітчизняна практика паспортизації програм обмежується тільки її описом.

Оцінка результативності програм в Україні відбувається через застосування показників виконання програм. Відповідно до «Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі» використовуються наступні показники: а) затрат; б) продукту; в) ефективності/продуктивності; г) результативності (якості) та додаткові – робоче навантаження та корисність. Проте відсутність методики оцінки ефективності бюджетних видатків робить процес оцінювання формальним, оскільки результати розрахунків не пов’язуються ані із специфікою програми, ані з ціллю, яку вона має досягти, ані з чинниками, що впливають на отримання корисності від використання бюджетних коштів [5].

Оскільки процес бюджетування є компонентою бюджетного менеджменту, то ефективність результатів, що декларуються у програмі, залежить від діяльності виконавчо-розпорядних органів, тобто від ефективного управління видатками бюджету.

Ефективність діяльності розпорядних структур базується на чотирьох стовпах: а) підзвітності, яка підвищує відповідальність державних чиновників за свої дії; б) прозорості, що направлена на забезпечення безкоштовного і свобідного доступу до інформації, пов’язаної з виконанням державних зобов'язань; в) передбачуваності, тобто діяльність розпорядних органів має відбуватися у відповідності із законодавчими і нормативними актами; г) достовірності – забезпечення уряду і суспільства достовірною інформацією щодо розміщення і мобілізації бюджетних коштів.

Розглядаючи означені принципи, можна зауважити, що в Україні в повній мірі вони не реалізуються, хоча би та їх частина, яка стосується прозорості та достовірності.

Вирішення проблеми ефективного управління бюджетними видатками залежить від готовності державних службовців витрачати бюджетні кошти економно (при здійсненні державних закупівель) та раціонально. Результати діяльності управлінців відображатимуть якість державних послуг. Якщо економічні показники можна розрахувати, визначення якості державних послуг є скрутною без впровадження моніторингу результативності. Тільки споживач, для якого ці послуги виробляються спроможний надати оцінку своєї задоволеності від діяльності державних службовців. Проблематика ефективності діяльності державних органів управління зачіпає адміністративне реформування. Досвід розвинутих країн демонструє, що бюджетне реформування не дасть очікуваних результатів, якщо одночасно не вирішуються проблеми адміністративного управління.

Відсутність методики ефективності управління видатками бюджету, методики середньо- й довгострокового бюджетного планування, системи результативного моніторингу та нормативно законодавчих документів, що регламентують і деталізують процедури виконання, робить аудит результативності недієздатним.

Враховуючи те, що бюджетування впливає на ефективність видатків бюджету, реалізація програмно-цільового методу залежатиме від наступних складових:

- системи співставлення віддачі з витратами;
- системи вибору альтернативних варіантів;
- системи оцінки ефективності видатків за цільовими програмами;
- системи проведення моніторингу результативності.

Розробка системи вимірників дозволить визначити умови, що забезпечать досягнення пріоритетів соціально-економічного розвитку держави.

Висновок. Програмно-цільове бюджетування є прогресивною

технологією управління бюджетними видатками, однак її запровадження в Україні можливо при умові вдосконалення організації бюджетного процесу.

Пов'язування цілей і запланованих заходів щодо фінансування видаткових програм бюджету зі стратегією розвитку держави при існуючій системі державного регулювання є неможливим, оскільки в Україні відсутня законодавчо оформлена стратегія соціально-економічного розвитку держави. Крім того, Бюджетним кодексом не передбачено норм організації бюджетного процесу щодо середньострокового бюджетування. Це приводить до необов'язковості виконання бюджету на середньострокову перспективу і, у свою чергу, викликає проблеми по розробці та реалізації бюджетних програм, тобто програми не мають надійного економічного обґрунтування, а обсяги їх фінансування штучно збільшуються. Таким чином, бюджетні ресурси використовуються неефективно. У зв'язку із зазначеним виникає потреба у запровадженні системи критеріїв оцінки ефективності бюджетних видатків адаптованої до методології програмно-цільового бюджетування.

Література

1. Lexicon of Terms and Concepts in Public Administration, Public Policy and Political Science / Compiled, selected and edited by: S. Badger, M. Bejzyk, S. Christianson a. o.; University of Manitoba, University of Winnipeg. — Kyiv: Osnovy Publishers, 1994.- 358 p.
2. Manual on the Federal Budget Process. CRS Report 91-902 GOV, by Allen Schick, Robert Keith, and Edward Davis. Washington, December. 1991.-218 p.
3. Моделі і методи прийняття рішень в аналізі та аудиті: Навч. посіб. / За ред. Ф.Ф. Бутинця, М.М. Шигун. — Житомир: Рута, 2004. — 352 с.
4. Постанова КМУ від 26 квітня 2003 року № 621 «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету».
5. Розпорядження КМУ від 14.09.2002 №538-р «Про схвалення концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі».