

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ В БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ

Г.М.Косенко

Удосконалення бюджетного процесу є актуальним завданням, вирішення якого надасть можливість забезпечити відповідність регіональної політики стратегічним цілям держави щодо її соціально-економічного розвитку. Запропоновано здійснювати оптимізацію фінансових потоків між державним і місцевими бюджетами шляхом запровадження програмно-цільового методу складання бюджету.

Усовершенствование бюджетного процесса является актуальной задачей, решение которой предоставит возможность обеспечить соответствие региональной политики стратегическим целям государства относительно ее социально-экономического развития. Предложено осуществлять оптимизацию финансовых потоков между государственным и местными бюджетами путем внедрения программно-целевого метода составления бюджета.

Гармонізація інтересів суб'єктів міжбюджетних відносин в Україні відіграє головну роль як у реалізації регіональної політики, так і у забезпеченні соціально-економічного розвитку суспільства, виступаючи у такий спосіб чинником підвищення ефективності функціонування сфери державного управління. Важливе місце серед засобів досягнення цієї мети посідає оптимізація фінансових потоків між державним і місцевими бюджетами шляхом запровадження програмно-цільового методу складання бюджету. Отже, на сучасному етапі розвитку України удосконалення бюджетного процесу залишається досить актуальним завданням, вирішення якого надасть можливість забезпечити відповідність регіональної політики стратегічним цілям держави щодо її соціально-економічного розвитку.

Починаючи з Бюджету-2002, тобто безпосередньо з часу запровадження програмно-цільового методу в Україні, урядовці для вироблення відповідної політики державних видатків спиралися виключно на досвід інших країн. Провідними дослідниками цієї теми можна назвати таких відомих зарубіжних економістів, як: А.Абрамсон, А.Зіденберг, Р.Мекк, Ф.Мьоллерс, Ю.Немець,

Ф.Ньюбері, Г.Райт, Дж.Е.Стігліц, Л.Гоффман, Л.Якобсон тощо. Відтепер існують власні здобутки та недоліки запровадження нового підходу до формування бюджету, які з різних позицій аналізуються та досліджуються вітчизняними науковцями: В.Абрамовим, О.Барановським, О.Власиком, А.Гальчинським, Л.Зайцевою, О.Кілієвичем, І.Луніною, А.Мельником, І.Михасюком, В.Науменковим, Г.Одінцовою, Б.Панасюком, В.Пилою, А.Ревенко, І.Розпутенко, В.Федосовим, Л.Чижовим, В.Юрчишиним та ін.

Слід зауважити, що головним показником ефективності проведених досліджень є можливість впровадження їхніх результатів в практику державного управління. Досягненню цієї мети, зокрема, заважає відсутність системного дослідження проблеми в аспекті конструктивного впливу програмно-цільового методу формування бюджету на підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів. Тому автором даної статті поставлено завдання — розкрити теоретико-методологічні засади запровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі. Вирішення цього завдання є етапом проведення комплексного і системного дослідження визначеної проблеми.

Насамперед слід зупинитись на деяких підходах щодо регіонального планування в Україні. Починаючи з 70-х років, традиційною формою регіонального планування у вітчизняній практиці були комплексні плани економічного і соціального розвитку регіонів (областей, міст, сіл). Вони містили систему показників економічного і соціального розвитку території з охопленням усіх суб'єктів господарювання, розміщених на ній незалежно від підпорядкування. Сучасні індикативні плани областей (районів) теж є набором показників (прогнозних, директивних, розрахункових) розвитку галузей, підприємств, різних видів діяльності з охопленням усіх форм власності.

В умовах глобальних трансформацій економіки значною проблемою регіонального планування залишається ефективне використання бюджетних коштів, що пов'язано з реалізацією бюджетної політики в умовах обмежених бюджетних ресурсів. В цих умовах першочерговими завданнями є визначення пріоритетів при розподілі коштів, контроль за їх цільовим використанням розпорядника-

ми. З метою успішного виконання цих завдань в Україні запроваджено програмно-цільовий метод формування бюджету, що реалізується відповідно до вимог бюджетного кодексу, який передбачає класифікацію видатків бюджету за цільовими програмами. Але він потребує удосконалення методики бюджетного планування, оскільки актуальними проблемами сучасного бюджетного процесу в Україні залишаються: об'єктивне бюджетне планування, яке б забезпечило реальні надходження до бюджету; складання та виконання цільових бюджетних програм; підвищення ефективності та прозорості використання бюджетних коштів; забезпечення дійового бюджетного контролю на кожній стадії бюджетного процесу [6].

Якщо за традиційної практики формування бюджетів увага зосереджується на ресурсній частині виробничої функції державного сектора і мало уваги приділяється природі одержуваних результатів, то програмно-цільовий метод застосовує зовсім інший принцип формування бюджету. Його суть в тому, що процес формування бюджету починається із зосередження уваги на результатах, яких необхідно досягти в державному секторі, а вже потім ставиться питання про те, які найбільш оптимальні ресурси слід використати для досягнення цих результатів. Отже, особливістю програмно-цільового методу є те, що бюджетні програми, які розробляються розпорядниками коштів, повинні відповідати стратегічним цілям держави і мати чітко визначену мету і завдання для кожного розпорядника, забезпечувати контроль за ефективним, цільовим використанням бюджетних коштів. Виконання бюджетних програм має чітко відповідати функціям, які здійснюють розпорядники коштів відповідно до законодавства. Значною перевагою таких бюджетних програм є можливість організації дієвого контролю за цільовим використанням бюджетних коштів, визначення осіб, відповідальних за виконання основних завдань програми.

При запровадженні програмно-цільового методу в бюджетному процесі слід орієнтуватись на методику бюджетного планування, що використовується у розвинених країнах світу. У 50-60 роках ХХ століття у США, Австралії, Канаді, Франції та інших країнах виникла потреба удосконалення управління бюджетним

процесом з урахуванням оптимізації системи державних видатків. З цією метою були розроблені різноманітні методи бюджетного планування, метою яких стало перетворення бюджету в ефективний інструмент досягнення цілей державної політики, підвищення якості управління державними фінансами та досягнення вагомих для суспільства результатів. Серед найвідоміших методів є бюджетування “з нуля”, програмне бюджетування та інші. Слід зазначити, що у наукових джерелах з даної проблематики виділяють наступні типи бюджетів, які визначаються у межах бюджетного формату: економічний — бюджетний формат, за яким увага зосереджується на контролі та видатках (часто розглядається як бюджет, орієнтований на здійснення функції контролю); результативний — пріоритет надається співвідношенню між ресурсами та завданнями; бюджет з нульовою базою — бюджет, який дає можливість вибору рішення та в якому зосереджується увага на споріднених завданнях, співвідношенні між ресурсами та альтернативними стратегіями [4].

Внаслідок удосконалення цих типів і методів було розроблено та використовується в сучасних умовах бюджетування, орієнтоване на результати. В працях, присвячених дослідженню даного питання, воно визначається як метод планування, виконання та контролю за виконанням бюджету, який забезпечує розподіл бюджетних ресурсів відповідно до цілей, завдань і функцій держави з урахуванням пріоритетів державної політики й суспільного значення очікуваних безпосередніх та кінцевих результатів використання бюджетних коштів [3]. Даний метод дає можливість порівняти витрати й результати, визначити найефективніші шляхи витрачання бюджетних коштів, вчасно оцінювати ступінь досягнення запланованих результатів та їх якість. Ст. 7 Бюджетного кодексу визначає принципи, на яких ґрунтується бюджетна система України. Серед них — принципи збалансованості, повноти, обґрунтованості, ефективності, цільового використання бюджетних коштів, публічності та прозорості, відповідальності учасників бюджетного процесу. Серед принципів розподілу бюджетних коштів за програмно-цільовим методом варто назвати насамперед формування видатків за програмами, зосередженість на результатах, страте-

гічний підхід у плануванні, посилення відповідальності при виконанні програм, прозорість витрачання бюджетних коштів, якісно новий підхід до обґрунтування бюджету, його аналізу та прийняття відповідних рішень. Отже, головна ознака бюджетування, орієнтованого на результати — забезпечення взаємозв'язку між бюджетними коштами та очікуваними результатами їх використання. Застосування цього методу в обов'язковому порядку вимагає створення двох передумов: удосконалення стратегічного державного планування, а також посилення відповідальності розпорядників щодо прогнозування та виконання бюджету.

Здійснення в Україні стратегічного планування є значною проблемою, оскільки воно базується на визначенні на законодавчій основі пріоритетів державної економічної, фінансової, соціальної політики. У зв'язку з цим мають бути розроблені стратегічні завдання держави на довгострокову (10-15 років) та середньострокову (3-5 років) перспективу. Відповідно до стратегічних завдань щодо соціально-економічного розвитку держави головні розпорядники бюджетних коштів повинні обґрунтовувати обсяги та структуру своїх витрат.

Функції розпорядників бюджетних коштів з огляду на вимоги програмно-цільового методу значно доповнюються. Зокрема, розпорядники визначають: стратегічні завдання своєї діяльності відповідно до середньострокової та довгострокової перспективи згідно з покладеними на них функціями; тактичні завдання, які забезпечують стратегічні цілі; відомчі програми, що містять перелік суспільних послуг, спрямованих на виконання конкретних тактичних завдань.

У процесі формування бюджету за програмно-цільовим методом головна увага зосереджується на продуктивності — встановленні зв'язку між ресурсами та результатами діяльності в рамках певної програми. Термін “бюджетна програма” визначений ст. 2 Бюджетного кодексу як “систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети та завдань, виконання яких пропонує та здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій” [1]. У межах бюджетних програм можуть здійснюватися державні цільові програми, які умовно поділяються на річні бюджетні програми, але в тій частині, що фінансу-

ється за рахунок коштів державного або місцевого бюджетів.

Важливими завданнями є розроблення ефективної системи показників, яка б дала змогу здійснити попередню оцінку програми, моніторинг її впровадження. Пріоритетна увага, за об'єктивної оцінки виконання фінансових завдань, приділяється результативним показникам — показникам затрат, продукту (послуг), якості, ефективності. Ці показники повинні гарантувати достовірність інформації, можливість порівняння його значення у розрізі установи за певною ознакою неприбутковості, вивчення динаміки його зміни. Отже, джерелом інформації для таких показників є основні форми фінансової та статистичної звітності бюджетних установ. Відповідно до Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі показники результативності мають бути:

- визнаними у звітних формах, що оприлюднюються;
- достовірними, зрозумілими та піддаватися перевірці;
- зведені до такого розміру та ступеня складності, щоб забезпечити ефективний шлях проведення оцінки результативності бюджетних програм;
- такими, щоб характеризувати досягнення цілей та завдань програми;
- такими, щоб забезпечити порівняльну динаміку;
- такими, щоб визначати показники затрат, продукту, ефективності та якості [5].

Так, у вищих навчальних закладах показниками продукту, інформація про який міститься у формах статистичної звітності, можуть бути:

- кількість студентів (аспірантів, докторантів) на початок навчального року, всього, в тому числі бюджетної форми навчання, денної форми навчання;
- ліцензований прийом на перший курс, всього;
- підготовлено випускників всього, у тому числі бюджетної форми навчання;
- прийом на перший курс бюджетної форми навчання.

Відповідними показниками якості можуть бути: відсоток студентів, які отримали диплом, у числі студентів ліцензованого прийо-

му (відповідного навчального року вступу); відсоток випускників, які по закінченні вищих навчальних закладів були працевлаштовані; відсоток випускників з відзнакою у загальному числі випускників звітного навчального року; відсоток студентів, які отримали диплом, у загальному числі випускників.

Існуючий на сьогодні підхід передбачає, що всі результативні показники визначатимуться головними розпорядниками, що не співвідноситься з теорією та практикою зовнішнього оцінювання.

Досвід багатьох країн, які ефективно запроваджують програмно-цільовий метод складання бюджету в системі державних і місцевих фінансів, засвідчує, що цей процес вимагає багаторічних зусиль. Невдачі реформаторів, особливо в середині 1960-х років у США, пояснювались насамперед прагненням якнайшвидше поширити позитивний досвід окремих міністерств на всю бюджетну систему, без відповідної підготовки. На жаль, цей урок так само довелося засвоювати самостійно різним країнам у 1970-1980-х та 1990-ті роки, щоб збагнути просте правило: запровадження програмно-цільового методу, здатного оптимізувати використання наявних бюджетних ресурсів, сконцентрувати їх на досягненні реальних результатів, що можуть стати запорукою розвитку, вимагає поступовості та розуміння кожного кроку. При цьому набутий різними країнами досвід необхідно адаптувати до місцевих умов та узгодити з пріоритетами національної політики.

Головними елементами процесу запровадження програмно-цільового методу складання бюджету, застосованими в різних країнах, можна назвати:

- класифікацію видатків за типами програм, незалежно від того, яка адміністративна структура здійснює видатки;
- визначення конкретних і вимірюваних цілей цих програм;
- критерії виміру і оцінки результативності досягнення цих цілей;
- складання бюджету на три-п'ять років наперед відносно бюджету поточного року.

Важливо пам'ятати також, що реформування бюджетного процесу, як правило, стає каталізатором далекосяжних реформ в управлінні державним сектором та адміністративної системи в ціло-

му. Це може викликати побоювання, опір та небажання змінюватись на різних щаблях виконавчої влади. Тому дуже важливо усвідомлювати, чого ми прагнемо, заради чого і в якій спосіб.

Не дивлячись на різноманіття інституцій та їх функціональних завдань у кожній країні зокрема, узагальнююча система підготовки бюджету та виконання концентрує дві важливі характеристики:

- сучасна система оцінювання програм чи вимог до зміни програм, що базується на даних фактичного виконання бюджету та скоригованого прогнозу;
- централізація ресурсів для відслідкування виконання бюджету та результатів політичних рішень.

Сучасний бюджетний процес повинен виходити з формального аналізу надходжень та видатків і визначення чи розрахунку ефективності державних видатків. Завданням такого обчислення чи оцінки є визначення та розподіл ресурсів на основі очікуваних результатів і у відповідності з політичними пріоритетами. Це означає, що фінансові інститути, що є відповідальні за впровадження урядової політики, мають переслідувати три цілі:

- 1) впорядкувати контроль над всіма видатками,
- 2) гарантувати розподіл ресурсів у відповідності до визначених пріоритетів,
- 3) покращити результативність спрямування програми та її виконання.

Визначальним є те, що намагання впровадити суворіший контроль витрат супроводжується розвитком системи державного управління таким чином, щоб підвищити відповідальність за дотримання державних пріоритетів і виконання програм під ці пріоритети. Іншою складовою є необхідність узгодити професійні числові скорочення бюджетних витрат чи пріоритетів з політичними міркуваннями чи більш привабливими показниками. Тому всі упущення бюджету або суттєве відхилення від прогнозних показників внаслідок наявності нової інформації повинні відкрито дискутуватись, а пропонується програма розвитку переглядатись. Навіть у високо розвинутих країнах відбувається 3-4 рази на рік коригування на основі аналізу найважливіших макроекономічних показників.

При бюджетному плануванні у більшості країн обов'язковим є врахування подій, які відбуваються поза межами одного бюджетного року, зокрема очікувані бюджетні надходження, довгострокові видатки на здійснення державних програм, цілі фінансово-бюджетної політики уряду, особливо її вплив на державний борг. Для розробки річного бюджету, оцінки стабільності бюджетної політики та визначення змін, яких вона потребує, важлива підготовка середньострокової макроекономічної системи прогнозів. Макроекономічні передбачення — це не просто прогнози тенденцій поведінки макроекономічних змінних. Передбачення базуються на визначенні цілей та засобів їх досягнення у таких сферах, як кредитно-грошова політика, бюджетна політика, валютна та торгова політика, управління зовнішнім боргом, регулювання та сприяння розвитку приватного сектору та реформування державних підприємств. Прогнози повинні охоплювати поточний рік та наступні 3-4 роки і включати оцінку бюджетних надходжень та видатків.

На початковому етапі країни, що складала довгострокові бюджети, зіткнулися з двома проблемами: по перше, це тенденція до завищення показників економічного зростання та наявних ресурсів у прогнозному періоді, а по-друге, тенденція розпорядників бюджетних коштів сприймати середньострокові прогнози видатків як затвержені показники. Це у подальшому ускладнювало скорочення видатків навіть тоді, коли ставало цілком очевидним, що базові економічні припущення були занадто оптимістичними або коли змінювалися політичні пріоритети.

Починаючи з середини 80-х років, зважаючи на проблеми, які виникали у минулому, та потребу контролювати видатки, довгострокові системи складання бюджету з інструменту визначення нових програм перетворилися на інструмент контролю за видатками та інструмент виділення ресурсів за умов суворих бюджетних обмежень. Це знайшло своє відображення у нормативних актах, прийнятих у ряді країн, згідно з якими в основі припущень мав лежати незмінний політичний курс, тобто, визначалася лише майбутня вартість існуючих програм.

Таким чином, суспільна практика переконливо свідчить, що економічно обґрунтоване прогнозування є реальним стимулом руху

країни вперед, а його відсутність — своєрідним гальмом її прогресивного розвитку. При цьому слід пам'ятати, що жодна країна, яка ставала на шлях незалежного розвитку, при розбудові власної державності ніколи ще не досягала успіхів, копіюючи чужий досвід “один в один”. Навпаки, суттєві досягнення Японії, Німеччини, нових індустріальних країн базуються на тому, що вони спиралися на власну економічну специфіку, свої історичні традиції, генетичне коріння, культуру свого народу.

Як висновок, слід підкреслити, що державний бюджет України повинен чітко окреслювати межі того, що уряд збирається робити і чому. І досягнення показників, чи, навпаки, неможливість цього, повинно мати вплив на інші аспекти урядової політики та економіки. Нереалістичний бюджет примушує впроваджувати ручне управління та щоденне раціонування, що веде до неконтрольованості та неефективності розподілу ресурсів.

Поліпшення в бюджетному процесі повинно узгоджуватися з терміновістю заходів макроекономічної стабілізації з врахуванням потреб видаткових агенцій. Останнє означає, що вони мають бути більш ефективними у своїх цілях і визначати шляхи розширення послуг при обмежених ресурсах. Тому найвагомішим кроком для України на даному етапі є підсилення контролю за державними видатками. Оптимальною формою контролю є поєднання основних елементів ревізії та аудиту адміністративної діяльності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 37-38.-С. 189.
2. Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” від 05.05.2000 // www.rada.gov.ua/
3. Лавров А.М. Среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты: международный опыт и российские перспективы // Финансы.- 2004.- № 3.- С. 9-14.
4. Левицька С.О. Інформаційне забезпечення ефективного використання бюджетних коштів // Фінанси України. – 2004. – С. 7-22.
5. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 року за № 538 -р // www.rada.gov.ua.
6. Януль І.Є Бюджетний процес в Україні та напрями його вдосконалення // Фінанси України. – 2005. – № 9.- С. 25-29.