

Отримано: 25 лютого 2014 р.

Прорецензовано: 13 березня 2014 р.

Прийнято до друку: 24 квітня 2014 р.

Буряченко А. С., Логвінов П. В. Витоки та успішний досвід використання програмно-цільового методу в бюджетному процесі / А. С. Буряченко, П. В. Логвінов // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»: збірник наукових праць / ред. кол. : І. Д. Пасічник, О. І. Дем'ячук. – Острог : Видавництво Національного університету «Острозька академія», 2014. – Випуск 25. – С. 89–94.

УДК: 336.145

JEL-класифікація: E62

Буряченко Андрій Євгенович,

кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів

ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»,

Логвінов Павло Вадимович,

Головний економіст бюджетного відділу фінансового управління Ужгородської міської ради

ВИТОКИ ТА УСПІШНИЙ ДОСВІД ВИКОРИСТАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ В БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ

З метою контролю за цільовим використанням та ефективністю витрачання бюджетних коштів свого часу із приватного сектора були запозичені елементи бюджетування, які на сьогодні широко використовуються в більшості країн як інструменти бюджетного управління. Наявний механізм розподілу бюджетних коштів в Україні здійснюється із запровадженням методу програмно-цільового бюджетування в експериментальному режимі. Це, своєю чергою, відображає певні нормативно-правові та практичні недоліки цього методу. Розглянуто окремі випадки та проведено аналогічні успішні приклади інших країн. Запропоновано шляхи для вдосконалення механізму практичного застосування програмно-цільового методу задля прийняття зважених та обґрунтованих управлінських рішень.

Ключові слова: бюджетні ресурси, бюджетний процес, бюджетні програми, бюджетне управління, соціальні видатки, стратегічні цілі, програмно-цільовий метод.

Буряченко Андрей Евгеньевич,

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры финансов

ГВУЗ «Киевский национальный экономический университет имени Вадима Гетьмана»,

Логвинов Павел Вадимович,

Главный экономист бюджетного отдела финансового управления Ужгородского городского совета

ИСТОКИ И УСПЕШНЫЙ ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ

С целью контроля за целевым использованием и эффективностью расходования бюджетных средств в свое время из частного сектора были заимствованы элементы бюджетирования, которые на сегодняшний день широко используются в большинстве стран как инструменты бюджетного управления. Существующий механизм распределения бюджетных средств в Украине осуществляется с внедрением метода программно-целевого бюджетирования в экспериментальном режиме. Это, в свою очередь, отражает определенные нормативно-правовые и практические недостатки данного метода. Рассмотрены отдельные случаи и проведено аналогичные успешные примеры других стран. Предложены пути для совершенствования механизма практического применения программно-целевого метода для принятия взвешенных и обоснованных управленческих решений.

Ключевые слова: бюджетные ресурсы, бюджетный процесс, бюджетные программы, бюджетное управление, социальные расходы, стратегические цели, программно-целевой метод.

Andrii Buriachenko,

PhD, Assoc. Prof., Senior Lecturer State Higher Educational Institute Kyiv National Economic University n.a. Vadim Getman,

Pavlo Logvinov,

Main economist the budget department of financial governance Uzhgorod city Council

ORIGINS AND SUCCESSFUL EXPERIENCE WITH PERFORMANCE PROGRAM BUDGETING IN BUDGET PROCESS

In order to monitor the proper use and effectiveness of budget spending one time with the private sector were borrowed elements of budgeting, which are currently widely used in most countries as instruments of budget management. The current budget allocation mechanism in Ukraine is carried out with the introduction of the method of program budgeting in pilot mode. This in turn reflects certain normative legal and practical disadvantages of this method. Several specific cases and held similar success stories in other countries. Ways to improve the mechanism for the practical application Performance program-budgeting method for weighted and substantiated decision-making.

Keywords: budget resources, budget process, budget programs, budget management, social expenditures, strategic goals, performance program budgeting method.

Постановка проблеми. Низька ефективність витрачання бюджетних коштів, нецільове їх використання установами, відсутність взаємозв'язку між результатами діяльності цих установ та їх фінансуванням, невисока якість надання соціальних послуг ставить під сумнів ефективність існування бюджетного сектора економіки. Сьогодні бюджетний сектор потребує оптимізації діяльності бюджетних установ з метою підвищення результатів стосовно надання послуг населенню країни, збільшення відповідальності за задоволеність споживачами якістю та кількістю послуг.

Для подолання цих проблем свого часу було здійснено посилення порядку планування та витрачання державних коштів бюджетними установами, переведення їх на касове обслуговування в державне казначейство та запровадження процедури державних закупівель. Всі ці заходи сприяли скороченню нецільового витрачання бюджетних коштів, але не вирішували головної проблеми – ефективності діяльності власне бюджетних установ та надання ними державних послуг населенню. Необхідно було впровадження нових методів бюджетування та утримання закладів бюджетної галузі, в тому числі з практики зарубіжного досвіду, спрямованих на вирішення цієї проблеми.

Актуальність останніх досліджень та публікацій. Важливий внесок у розроблення теоретичних питань і практичних моментів розвитку та впровадження програмно-цільового методу (ПЦМ) зробили українські науковці: Ф. О. Ярошенко [4], І. Я. Чугунов [5], В. М. Федосов, Т. С. Бабич [6], І. Ф. Щербина [7, с. 8], Д. Ю. Беляєва [10], Т. В. Бугай, А. А. Галюта [11] та інші.

Однак науковці не сповна охопили проблеми пов'язані з практичним застосуванням та комплексною методикою запровадження цього методу в Україні, задля чого виникає потреба у подальших вивченнях такого спрямування.

Відповідно до Наказу Міністерства фінансів України № 805 від 02.08.2010 року «Про затвердження Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» [2] із 2014 року ПЦМ розповсюджується на усі без виключення місцеві бюджети, а протягом 2013 року здійснюється підготовча фаза із впровадження ПЦМ на рівні районних бюджетів: проводиться навчання штату місцевих фінансових органів, головних розпорядників та розпорядників відповідного рівня.

Мета і завдання дослідження. Метою публікації є дослідження витоків походження ПЦМ, висвітлення основних його принципів та елементів, аналіз запровадження у Сполучених Штатах Америки й Великої Британії та відповідно розроблення прикладних рекомендацій, що стосуються поліпшення механізму реалізації програмно-цільового методу в Україні на основі успішної світової практики.

Виклад основного матеріалу. Бюджетну політику прийнято вважати одним із найбільш ефективних важелів державного впливу та управління на соціально-економічний розвиток країни. Цей напрям державного регулювання політики ставить за мету реальний результат, який більш досконалий від такого, що вже існує, або подібний, що сприяє поліпшенню, розвитку та підвищенню ефективності процесу надання певної соціальної послуги чи продукту. Проте на сьогодні розподіл бюджету фактично відбувається на основі функціональної та економічної класифікації витрат, наприклад, заробітна плата, медикamenti, соціальні або капітальні трансферти. Розподіл бюджету має вигляд форм, заповнених даними, щодо основних категорій видатків, але не містить інформації про мету та сподіваний наслідок й ефект їх здійснення. Це призводить до того, що дана методологія не дає можливості простежити результат від використання ресурсів та користі, яку отримала громадськість. Крім того, розподіл бюджету не дозволяє ні законодавчій, ні виконавчій гілкам влади визначати ефективність та результативність витрачених коштів.

Так, В. Федосов та Т. Бабич зазначають, що досягнення ефективного результату від застосування технології бюджетування, про що свідчить закордонний досвід, неможливе без системного підходу, оскільки орієнтоване на певні результати від витрачання бюджетних коштів. Саме тому в більшості зарубіжних країн технології бюджетування запроваджувалися або одночасно зі структурними реформами, або ж одразу після них. І передусім реформуванню підлягала вся система державного управління – із метою підвищення відповідальності урядових інституцій за результати своєї діяльності [6, с. 14].

З вищезазначеної ситуації випливають такі негативні риси:

- по-перше, посадові особи, які приймають управлінські рішення, не мають достатньої інформації для оцінки рівня задоволення кінцевими споживачами послуг, їх доступності, що в подальшому не дає можливості відмови від непотрібних та малоефективних послуг (або зміни способу їх надання) та зосередженні уваги на найбільш запитуваних та ефективних;

- по-друге, головною причиною розподілу коштів є утримання мережі установ, що історично сформувалися, проте така система порушує принципи надання послуг на основі конкуренції, що є наслідком неможливості відстеження та оцінки ефективності співвідношення вартості окремої послуги до суми виділених коштів;

– по-третє, посадові особи, що приймають управлінські рішення, не несуть відповідальності за конкретні результати та зацікавлені лише у збільшенні фінансування на установу;

– по-четверте, під час бюджетної кризи, відбувається пропорційне скорочення видатків на мережу установ, організацій та розпорядників відповідного рівня бюджетних коштів. Як наслідок, потерпають конкурентоспроможні установи, що надають послуги найефективнішим чином разом із тими, які доцільно взагалі ліквідувати з метою економії коштів.

З метою здійснення ефективної бюджетної політики, більшість країн свого часу стали впроваджувати деталі програмно-цільового методу (ПЦМ) у бюджетному процесі. Звісно, кожна країна має власну специфіку, що зумовлено особливостями економічного устрою, і має власну назву, як приклад, бюджетування орієнтоване на результат (БОР) [10], управління якістю, продуктивністю та ефективністю, програмно-цільовий метод. Проте в цілому ці інструменти бюджетного процесу можна узагальнити як методи бюджетування, що орієнтовані на досягнення соціально значущого результату. Ці методи мають за мету здобутку певного, як правило, на довгострокову перспективу результату, який має слугувати індикатором на потреби суспільства. Для забезпечення максимально прозорого та об'єктивного результату, який можна передбачити та зобразити у кількісному виразі, у ПЦМ розроблено систему оцінок якості бюджетних послуг та результативності бюджетної політики в цілому.

Програмно-цільовий метод поєднує та доповнює інші методи бюджетного планування, такі як балансовий, нормативний та екстраполяційний.

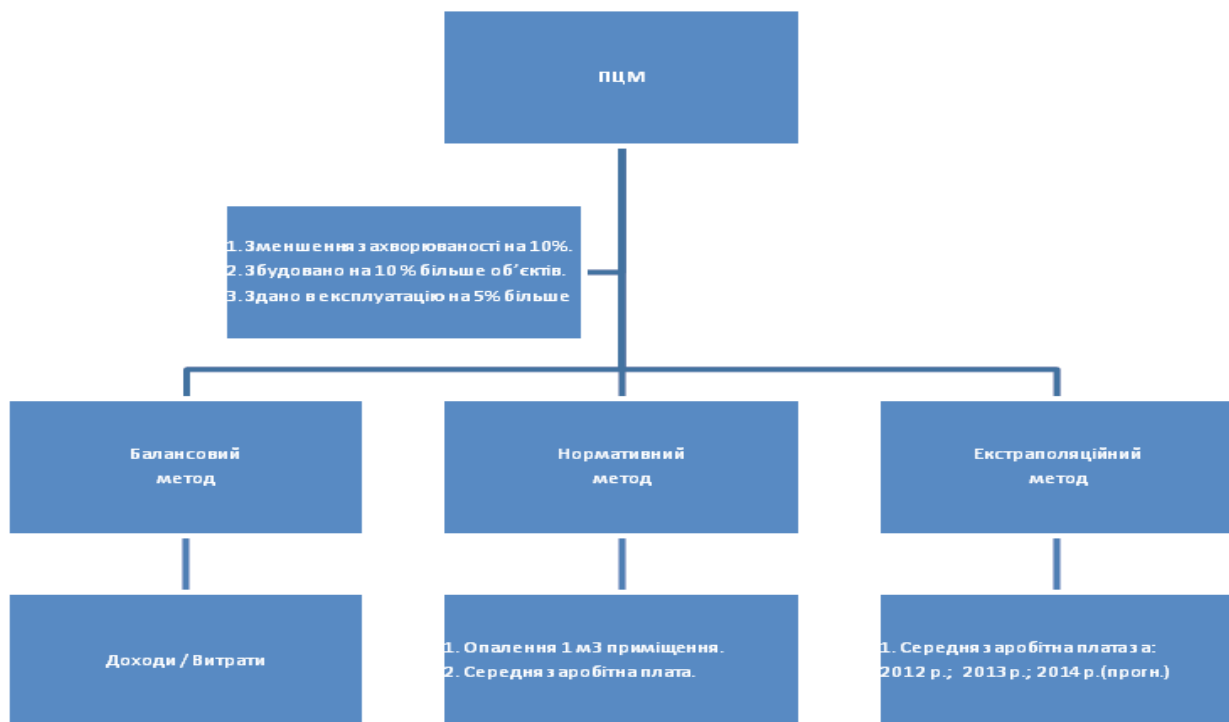


Рис. 1. Узагальнена класифікація основних методів ПЦМ

Балансовий метод, що, по суті, є методом кошторисного планування, тому він основний при постійному плануванні. Основна його ідея полягає у встановленні використання коштів відповідно до обсягу фінансування.

Найбільш широкого застосування для розрахунку окремих статей бюджету має нормативний метод, що оснований на узагальнених або деталізованих нормативах (наприклад, посадові оклади або пільги окремим категоріям).

Метод екстраполяції використовує прогностичні показники доходів та витрат на відповідні періоди на основі оцінки динаміки бюджетних показників.

Стосовно витоків та походження використання елементів ПЦМ у бюджетному процесі, варто зауважити, що походять вони з приватного сектора.

Для прикладу, у 40-х рр. XX ст. у Сполучених Штатах Америки з метою відстеження взаємозв'язку між ефективністю компаній та ресурсами було запропоновано деталізувати бюджет не лише на основі адміністративного підпорядкування підрозділів компанії, а також за подібними послугами. Послуги

було згруповано у програми, у яких керівники структурних підрозділів зобов'язані визначити чітку мету діяльності установи, цілі та завдання програм, а також індикатори досягнення таких цілей. При цьому індикатори мали бути вимірюваними та гнучкими задля можливості перевірки як із внутрішніх, так і зовнішніх джерел інформації. Цей метод забезпечив більш гнучке управління та, відповідно, підвищив конкурентоспроможність установ, що взяли його на озброєння. Успішність цього методу призвела до того, що його почали використовувати в державних структурах.

На початку 60-х рр. XX ст. Департамент Оборони Сполучених Штатів Америки застосував ПЦМ для оперативного керівництва фінансовими ресурсами, відтак тодішній президент Л. Джонсон прийняв рішення про запровадження такого методу в усіх галузях державного управління.

Кінець 70-х рр. XX ст. вважається першим законодавчим кроком у США щодо реалізації реформ державного управління. 13 жовтня 1978 року було схвалено закон The Civil Service Reform Act [12], що в перекладі – закон «Про реформування суспільних послуг», ключовим здобутком якого є запровадження системи заохочення працівників за успішне виконання функцій, що, своєю чергою, було неможливе без використання реальних показників та індикаторів діяльності установ.

У 90-х рр. XX ст. здійснено такий важливий крок у напрямку запровадження певних елементів ПЦМ та загальної реформи системи державного управління США. У 1993 році Конгресом Сполучених Штатів Америки відбулося прийняття закону «Про оцінку результатів діяльності державних установ» [9]. Метою закону було нормативне закріплення прийняття рішень і підготовки звітів, у тому числі фінансових, що складалися на показниках результатів діяльності федеральних міністерств та інших бюджетних установ задля досягнення соціально-економічних результатів (забезпечення національної безпеки та оборони, підвищення рівня зайнятості громадян, максимальне задоволення вимог та потреб населення). Основним замислом прийняття цього акту, мало за мету перетворити офіційні державні установи на такі, що працюють для досягнення певних результатів, що мають більшу самостійність структури, зосереджені на результатах діяльності. Основним здобутком цього документа стало запровадження методологічних основ оцінювання діяльності федеральних міністерств та відомчих установ на основі уподібнення цілей та завдань, що відображені у стратегічних планах, планах роботи на період та відповідних звітів про виконання.

Упродовж двох попередніх десятиріч років у більшості розвинених країнах ПЦМ (або окремі його елементи) відрекомендував себе, як ефективний важіль бюджетного управління. Після спроб застосувати різні методи підвищення ефективності управління бюджетними ресурсами, уряди багатьох розвинених країн ще раз переконались у цінності ПЦМ як інструмента для раціонального розподілу бюджетних коштів за різними пріоритетними напрямками [7, с. 9–10].

Програмно-цільовий метод ставить на меті допомогу у встановленні урядовцями пріоритетів у обсязі наявних фінансових обмежень, а також, що є дуже важливим та характерним для цього методу, – отримати зворотну інформацію від населення про рівень задоволення послугами, наданими за рахунок бюджетних видатків. У частині застосування програмно-цільового методу складання бюджету найпрогресивнішими вважаються Австралія та Нова Зеландія [6, с. 14].

Реформування бюджетної системи у Новій Зеландії є наслідком проведення глибоких реформ державного сектора управління, цілеспрямованої на поліпшення рівня послуг, що надаються державою. Потреба в терміновій реформі державного сектора спричинена постійним зростанням витрат бюджетних ресурсів, насамперед у сфері соціальних видатків, відсутністю вагомих соціально-економічних результатів та неможливістю чіткого контролю відносно якісних показників соціальних послуг.

Цікавим є досвід Великої Британії, де наприкінці 80-х років минулого століття розпочалася зміна ладу державного управління. Було започатковано поступовий та поетапний механізм здійснення реформ, що в наступному переросли в докорінну реструктуризацію державних установ, що супроводжувалися впровадженням системи ринкової конкуренції до сфери надання бюджетних послуг. Результатами реформи було введення системи державного управління за результатами показників та забезпечення належного рівня надання бюджетних послуг, які щонайбільше задовольняють попит громадян.

Ця реформа передбачала здійснення таких позицій, що мають сприяти мотивації до постійного поліпшення якості послуг:

- 1) впровадження системи управління за результатами показників;
- 2) залучення населення до процесів прийняття політичних рішень;
- 3) надання на конкурентній основі державних послуг;
- 4) моніторинг виконання показників для покращення якості послуг.

Результатом впровадження реформи було застосування Договору про надання послуг та Угоди про надання бюджетних послуг у взаємовідносинах між урядом та структурними підрозділами, що надають бюджетні послуги.

Угоди про надання бюджетних послуг мають за основу постановку чітких стратегічних програм для міністерств, що їх виконують, та тісно пов'язані із сумою бюджетних асигнувань. Ці угоди є програмою діяльності уряду, якою він інформує суспільство про поставлені цілі та конкретні показники, за якими оцінюються як діяльність відповідного міністерства, так і результати конкретних програмних заходів, а також досягнення запланованого соціально-економічного ефекту від реалізації урядових програм. У цих угодах також визначається мета і завдання для кожного міністерства, показники якості та кількості бюджетних послуг, очікуваний результат від реалізації, містяться інші цільові показники діяльності міністерств та відомств [7, с. 12].

Практичний досвід використання іншими країнами ПЦМ у бюджетному процесі несе у собі чимало переваг, зазначимо деякі з них.

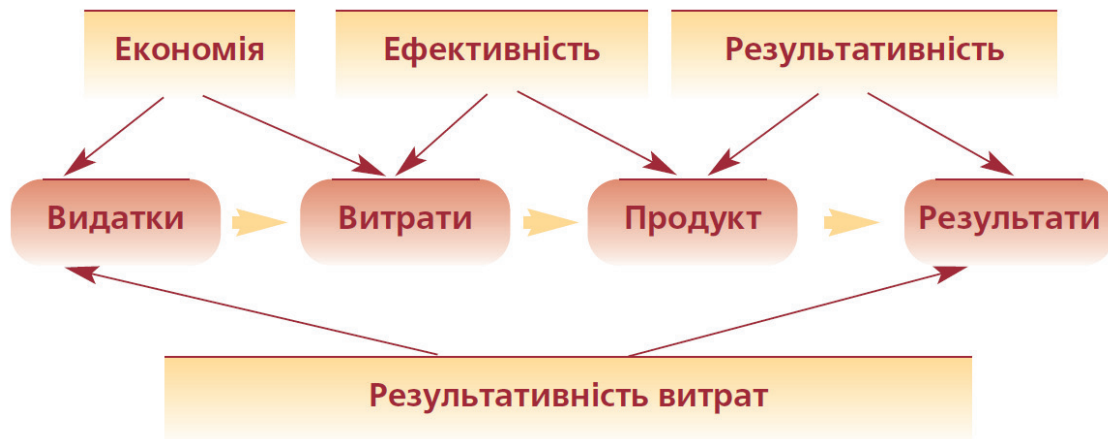


Рис. 2. Різні аспекти оцінки результатів діяльності

Джерело: Управління за результатами діяльності в місцевих органах влади: Методичний посібник / за ред. В. М. Гната. – Київ : ДП «Видавничий дім «Козаки» 2007. – 80 с. – Ст. 21 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://icps.com.ua/pub/files/46/7/performance_indicators_K.pdf

По-перше, державою надаються соціальні блага і послуги для громадян, що відповідають їхнім потребам та характеризуються виконанням найбільш сталих показників суспільної ефективності.

По-друге, застосування цього методу дозволяє критично оцінювати окремі шляхи бюджетних видатків та регулювати окремі їх види, що здійснюються без потреби або мають низький соціальний ефект та без належного соціально-економічного підґрунтя необхідності їхнього проведення.

По-третє, встановлюється чітка відповідальність для розпорядників бюджетних ресурсів для досягнення правильного результату, під яким потрібно розуміти не тільки надання певного обсягу послуг або здійснення певного обсягу роботи, а саме досягнення заздалегідь встановлених показників якості та ефективності.

По-четверте, стає можливим оперативно оцінювати реальний фінансовий стан справ бюджетного сектора завдяки індикаторам, що містить у своєму розпорядженні програмно-цільовий метод.

Висновки. У результаті здійснення дослідження, опрацювавши історію походження та аналіз практичного використання програмно-цільового методу в Сполучених Штатах Америки, Великій Британії, запровадження окремих його елементів в Україні та теоретичного осмислення наукових праць у галузі державного фінансового менеджменту, необхідно сформулювати такі рекомендації та висновки, використання яких має сприяти удосконаленню та більш ефективному впровадженню цього методу в нашої державі.

На законодавчому рівні розробити методичні рекомендації стосовно оцінки ефективності та результативності бюджетних програм. Оскільки наявний на сьогодні, механізм проведення моніторингу, відповідно до Наказу Міністерства фінансів України від 17.05.2011 р. № 608 «Методичних рекомендацій щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм», [3] є недопрацьованим та неприйнятним для використання. Можливим варіантом є виокремлення структурних підрозділів із компетентних служб для здійснення моніторингу виконання та затвердження програм відповідальними особами та розпорядниками коштів.

На законодавчому рівні створити умови для реалізації відкритого та прозорого бюджетного процесу. Організувати процес вільного доступу до інформації, взаємодії з населенням та кінцевими споживача-

ми послуг бюджетних програм із можливістю оперативного реагування на зміни у попиті та потребі на конкретні послуги. Цей процес потрібно організовувати із використанням всесвітньої мережі Інтернет, що цілком реально, оскільки на сьогоднішній день в Україні всі установи – розпорядники та фінансові органи мають для цього технічні можливості.

Виділити програми, що забезпечуватимуть реалізацію пріоритетних напрямів розвитку економіки України та зосередити увагу на коректності (реальному відображенню ситуації) системи показників та індикаторів при плануванні потреби фінансового забезпечення, та в процесі виконання проводити якісний моніторинг. Встановити відповідальність замовників (стосовно контролю) та виконавців (за результати реалізації програм). Приймати рішення на відповідному рівні не лише в частині відповідальності за неналежає виконання, а також передбачити систему заохочень за якісне виконання покладених на конкретних посадових осіб функцій.

Зосередити увагу на недопущенні можливості перекручення та спотворення інформації отриманої із Звітів про виконання програм відповідальними особами для приховування та некоректного відображення реального стану справ при реалізації ними функцій, покладених на державу.

У подальших дослідженнях необхідно зосередити увагу на двох моментах:

- по-перше, розробці системи показників та індикаторів, що закладаються при складанні програм та відповідно відображаються у звітах про виконання програм;
- по-друге, дослідженні іноземного досвіду та розробці власного механізму оцінювання, моніторингу та методики прийняття рішень на основі отриманих результатів.

Література:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Наказ Міністерства фінансів України № 805 від 02.08.2010 року «Про затвердження Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=289413&cat_id=288202.
3. «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм»: Наказ Міністерства фінансів України від 17.05.2011 р. № 608 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article%3Fart_id=293133&cat_id=285157.
4. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / кол. авторів [заг. редакція, передмова Ф. О. Ярошенка]. – К. : Зовнішня торгівля; УДУФМТ, 2010. – 592 ст.
5. Чугунов І. Я. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету / Чугунов І. Я., Запаріна І. В. // Фінанси України. – 2008. – № 5. – С. 3–14.
6. Федосов В. М. Сутність і проблематика бюджетотворення: Українські реалії / Федосов В. М., Бабич Т. С. // Фінанси України. – 2008. – № 1. – С. 3–23.
7. Планування місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу : навчальний посібник / [за заг. редакцією І. Ф. Щербини]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – 2-ге видання, виправлене та доповнене – К. : Нора-Друк, 2011. – 104 с.
8. Щербина І. Ф. Практичні аспекти програмно-цільового методу бюджетування. Зарубіжний досвід / [Щербина І., Бабіч Т., Козейчук С. та ін.] ; Проект «Реформа місцевих бюджетів в Україні»: матеріали тренінгів. – К. : RTI International (USAID), 2006. – 260 с.
9. Закон США «Про оцінку результатів діяльності державних установ» 1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gpoaccess.gov/usbudget/fu09/index.html>.
10. Беляева Д. Ю. Бюджетирование, ориентированное на результат, и проблема идентификации «результата» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mfsk.ru/projects/ref/analit/vestnik>.
11. Бугай Т. В., Галюта А. А «Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі: зарубіжний досвід і можливості його використання в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_gum/Vzhdtu_econ/2011_3/43.pdf.
12. Закон США «Про реформування суспільних послуг» The Civil Service Reform Act of 1978, (October 13, 1978) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-92/pdf/STATUTE-92-Pg1111.pdf>.