

УДК 336.14

**Алексєнко Л.М.,
д.е.н., професор кафедри фінансів суб'єктів
господарювання і страхування,
Шулюк Б.С.,
викладач кафедри фінансів,
Тернопільський національний економічний університет**

УДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІОНАЛЬНИХ ЕЛЕМЕНТІВ БЮДЖЕТУВАННЯ ВИДАТКІВ СФЕРИ СОЦІАЛЬНО- КУЛЬТУРНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. В умовах реформування та модернізації системи державного управління актуальності набувають питання підвищення ефективності використання бюджетних коштів на сферу соціально-культурних послуг при постійно зростаючих потребах суспільства. Вирішення цих завдань можна досягнути шляхом застосування технологій бюджетування, що дасть змогу інституціям, відповідальним за прийняття державних рішень, чітко визначити пріоритети, цілі й напрями соціально-культурного розвитку на коротко-, середньо- і довготривалу перспективи, а також конкретні заходи, котрі забезпечують їх досягнення, з визначенням необхідних для цього фінансових, матеріально-технічних, інформаційних та трудових ресурсів.

Проте нині залишаються нерозв'язаними проблеми, пов'язані з впровадженням та функціонуванням елементів бюджетування видатків сфери соціально-культурних послуг. Зазначені питання ще не набули належного рівня зацікавленості з боку науковців, що негативно відбивається на конструктивності та розмаїтті напрямів його удосконалення. Тому в умовах швидкоплинних змін, що відбуваються в державі, питання активізації наукових зусиль, спрямованих на пошук шляхів вдосконалення зазначеного бюджетування, є актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній науці внесок до оптимізації процесу управління видатками на сферу соціально-культурних послуг, визначення їх структури та контролю за ефективним використанням бюджетних коштів зробили такі вітчизняні вчені, як О. Василик, О. Кириленко, М. Крупка, Л. Літвінцева, І. Луніна, В. Опарін, З. Перун, О. Самошкіна, В. Суторміна, І. Чугунов, С. Юрій та ін. Аналіз останніх досліджень і публікацій дає змогу констатувати про невирішені проблеми, котрі стосуються удосконалення управлінських підходів у сфері бюджетного планування видатків, формування та впровадження бюджетних програм в процесі реалізації соціально-культурних пріоритетів та державного фінансового контролю за їх реалізацією.

Постановка завдання. Метою статті є оцінка методологічних і практичних підходів до бюджетування видатків сфери соціально-культурних послуг та формування шляхів удосконалення його функціональних елементів в умовах ринкових та демократичних перетворень.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розвиток бюджетування видатків сфери соціально-культурних послуг залежить від результативності впровадження елементів програмно-цільового методу, взаємодія котрих забезпечує послідовність проведення бюджетної політики та встановлює взаємозв'язок між витраченими бюджетними коштами та соціальними результатами [8, с. 305]. Враховуючи те, що більшість стратегічних завдань соціально-культурної політики розробляються на кілька бюджетних років і закріплені у відповідних програмах, то на практиці програмно-цільовий метод бюджетування має реалізовуватись в умовах середньотермінового планування. Згадане планування є важливим інструментом управління бюджетними коштами, котрий сприяє підвищенню ефективності прийняття фінансових рішень, відкритості процесу управління і прозорості прийняття рішень [7, с. 156].

Практика планування видатків бюджету на сферу соціально-культурних послуг свідчить про те, що середньотермінові прогностичні показники передусім відіграють роль довідкової інформації і не слугують підґрунтям для планування соціально-культурних показників щорічного бюджету [6, с. 116]. Це спричинено недостатньою обґрунтованістю і точністю макроекономічного прогнозування, частими змінами бюджетного законодавства, закріпленими законодавчо соціальними гарантіями, котрі не забезпечені фінансовими ресурсами, залежністю видатків від структурних реформ, а також відсутністю науково обґрунтованої соціально-культурної стратегії, розробка якої дала б змогу пов'язати певні стратегічні пріоритети з очікуваними бюджетними ресурсами у короткотерміновому періоді та середньо- й довготерміновій перспективі. Тому для удосконалення середньотермінового бюджетного планування необхідно здійснити такі заходи:

– оцінити тенденції соціально-культурного розвитку держави за галузями: освіти, охорони здоров'я, соціального захисту і соціального забезпечення, культури й туризму та з'ясувати невирішені

завдання, котрі є резервами подальшого суспільного розвитку. Відтак визначити соціально-культурні пріоритети;

– розробити середньотермінові програмні заходи за трьома напрямками сценарних прогнозів: песимістичним, базовим і оптимістичним, що обумовлено неможливістю спрогнозувати умови, котрі складуться в перспективі й виявити їх вплив на досягнення поставлених цілей. При цьому прогнозування бюджетних ресурсів та їхнє використання повинно ґрунтуватися на науково обґрунтованих принципах, зображених на рис. 1;

– окреслити проблеми, що з високим ступенем ймовірності можуть виникнути внаслідок різних очікуваних перспектив макроекономічного розвитку впродовж середньотермінового періоду. Зокрема, визначальною є економічна взаємозалежність між процесами формування і використання бюджетних коштів та обсягами валового внутрішнього продукту як в цілому, так і з його складовими залежно від соціального призначення бюджетних ресурсів. Окрім того, в умовах нестабільності розвитку економіки України при здійсненні планування видатків на сферу соціально-культурних послуг необхідно враховувати показники, котрі характеризують динаміку і пропорції розвитку економіки, а саме: інфляції, обмінного курсу національної валюти, державного боргу та їхні зміни у прогнозованому періоді. Аналізуючи та прогножуючи появу таких проблем, доцільно розробити комплекс заходів щодо коригування соціально-культурної політики держави;

– оцінити обсяг видатків у розрізі головних розпорядників бюджетних коштів за роками відповідного періоду. При недостатньому обсязі наявних коштів, варто здійснити пошук додаткових джерел їх залучення. Якщо це неможливо, слід ранжувати за ступенем важливості програмні заходи й обирати найважливіші для суспільного розвитку;

– розробити організаційний механізм реалізації програмних заходів з метою забезпечення прийняття оптимальних управлінських рішень, спрямованих на вирішення певних завдань за умов мінімізації сукупних ресурсів та досягнення головної мети програми. Перевагами такого механізму є те, що в його межах визначаються виконавці, котрі наділені відповідними повноваженнями та несуть відповідальність за кінцевий результат.



Рис. 1. Принципи організації ефективної моделі середньотермінового бюджетного планування видатків на сферу соціально-культурних послуг*

* побудовано автором

Таким чином, послідовність розробки дій та реалізації середньотермінового бюджетного планування видатків на сферу соціально-культурних послуг дасть змогу забезпечити виконання основних функцій, а саме: визначення цілей соціально-культурної політики й забезпечення відкритості їх досягнення впродовж запланованого періоду, вибір раціональних шляхів фінансового забезпечення соціального розвитку, підвищення відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів за раціональне використання бюджетних коштів тощо; а також визначити методологію коригування здійснених бюджетних прогнозів, оцінки стійкості і ризиків, прив'язки пріоритетів соціально-культурної

політики з умовами їхньої реалізації, формування граничних обсягів витрат для головних розпорядників бюджетних коштів на двоохрічний період.

Для ефективного впровадження середньотермінового бюджетного планування необхідне затвердження Кабінетом Міністрів України постанови про порядок розроблення середньотермінового бюджету, що визначає його формат, процедуру перегляду параметрів, взаємозв'язок із щорічним проектом бюджету. Водночас з метою підвищення надійності середньотермінових бюджетних прогнозів варто ввести вимогу про щорічне подання параметрів перспективного бюджету в діючих і порівняних умовах, а також обґрунтування причин відхилення від раніше затверджених показників. Така практика дасть змогу поєднати три складові побудови ефективної держави: соціальну захищеність громадян, інноваційно-інвестиційне зростання економіки та передбачуваність середньотермінової бюджетної політики [1, с. 3].

Перехід до середньотермінового бюджетного планування видатків на сферу соціально-культурних послуг пов'язаний із підвищенням ролі й удосконаленням довготермінового бюджетного планування. Адже формування бюджетних видатків на середньотермінову перспективу повинно відповідати стратегічним цілям діяльності головних розпорядників бюджетних коштів, затверджених нормативно-правовими документами на державному рівні та здійснюватись у контексті визначеної стратегії соціально-культурного розвитку. Проте в Україні відсутня єдина стратегія соціально-культурного розвитку держави. Існує велика кількість програм, що є відособленими та нескоординованими між собою, не призначені для досягнення певної стратегічної мети суспільного розвитку. Така ситуація зводить нанівець зусилля з реалізації пріоритетів соціальної політики, підвищення її ефективності, розпорошує державні фінанси, призводить до значних фінансових втрат суспільства. Тому, на сьогодні надзвичайно важливою є проблема розроблення єдиної стратегії соціально-культурного розвитку держави з чітким формулюванням суспільних пріоритетів, цільових установок та завдань, відповідно до якої слід змінити всі інші програми та проекти розвитку, що сприятиме успішній реалізації стратегічного бюджетного планування у вітчизняній практиці.

Водночас основними напрямками розвитку зазначеного планування є: запровадження складання довготермінових бюджетних планів (стратегій) разом із складанням щорічного бюджету; забезпечення обов'язковості складання стратегічних планів діяльності для головних розпорядників бюджетних коштів відповідно до стратегії соціально-культурного розвитку держави; удосконалення методології довготермінового бюджетного планування шляхом підвищення обґрунтованості, точності та надійності бюджетних показників.

Ефективною формою реалізації стратегій суспільного розвитку на державному, регіональному та місцевому рівні є державні цільові та бюджетні програми. З моменту запровадження програмної класифікації видатків до сьогодні процес розроблення, затвердження та виконання програм мав тенденцію безсистемного розвитку та недостатнього моніторингу. Рішення щодо їх виконання приймалися різними органами державної влади (Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України). Внаслідок недостатньої нормативної урегульованості програмного процесу має місце неузгодженість між собою діючих програм, дублювання їх заходів і завдань. Як наслідок, з кожним роком кількість прийнятих програм збільшується, а можливість фінансування їх ускладнюється. Адже фінансування практично всіх державних цільових програм у сфері соціально-культурних послуг, маючи довготерміновий характер, не узгоджені з перспективними можливостями бюджету на відповідний рік. Як наслідок, зазначені проблеми спричиняють розпорошення бюджетних коштів, значне недофінансування програм, зрив графіків їх виконання і призводить до низької результативності та неефективності бюджетних вкладень й недосягнення очікуваних соціальних результатів. Таким чином, для розв'язання суперечностей між довготерміновим характером реалізації державних цільових програм та щорічним їх фінансуванням, а також забезпечення успішності їх реалізації необхідно:

- відповідно до бюджетних очікувань у середньотерміновій перспективі запровадити методику перегляду та розподілу програм на: а) пріоритетні, що фінансуються у повному обсязі встановленого терміну; б) актуальні, фінансування котрих може бути скорочене через недостатність бюджетних коштів; в) недоцільні, тобто такі, що втратили свою важливість внаслідок зміни загальнодержавних пріоритетів. Разом з тим, варто ввести у бюджетну практику щорічний перегляд програм, встановлення проміжних результатів їх реалізації та наявних можливостей бюджетного фінансування;
- розроблення та нормативне врегулювання критеріїв відбору й затвердження державних цільових програм на середньо- та довготермінову перспективу, котрі б враховували: ступінь відповідності мети програми суспільним пріоритетам, соціальний ефект від впровадження цільової програми, значний рівень інвестиційної та інноваційної складової у загальному обсязі запланованих витрат, контрольні показники, що відображають результативність реалізації заходів програми тощо;
- для досягнення високого рівня соціально-економічного ефекту від упровадження державних цільових програм необхідно надавати перевагу тим програмам, які становлять належним чином обґрунтовані та прораховані інвестиційні проекти та відрізняються інноваційним характером;
- забезпечення фінансування державних цільових програм у запланованих обсягах до встановленого графіка шляхом розробки та запровадження методики узгодження державних цільових

програм з процесом формування державного бюджету на середньотерміновий період, а також можливість їх перегляду відповідно до бюджетних очікувань.

Для досягнення цілей, визначених на етапі стратегічного планування в програмних і прогнозних документах, головні розпорядники бюджетних коштів формують бюджетні програми, тобто на основі державних цільових програм формуються бюджетні програми, котрі можуть включати як декілька цільових програм, так і окремі їх частини. Незважаючи на те, що відповідно до законодавства України [2] одна бюджетна програма повинна виконуватися певним розпорядником бюджетних коштів і не повинна мати аналогів, у вітчизняній практиці згадані розпорядники виконують велику кількість програм, не структурованих за підпрограмами та завданнями. Така практика призводить до ускладнення здійснення моніторингу та контролю за їх виконанням й результативністю, непрозорості фінансових потоків, що знижує ефективність використання бюджетних коштів. Тому актуальним завданням є упорядкування функцій головних розпорядників бюджетних коштів з відповідною оптимізацією бюджетних програм, тобто скорочення їх кількості, укрупнення (за основними функціями розпорядників) та формування відповідно до галузевої приналежності. При цьому реалізувати дане завдання можна шляхом дотримання основних методологічних вимог до формування бюджетних програм, основними з яких є:

- встановлення взаємозв'язку між бюджетними програмами та стратегічними цілями, де кожний структурний елемент програми має прив'язку до елементів стратегічного плану (див. рис. 2);
- ієрархічна будова бюджетних програм, де кожна програма складається з підпрограм, котрі поділяються на завдання та напрямки. Водночас для уникнення дублювання однакових функцій, кожна підпрограма повинна належати одній програмі, а завдання і напрямки діяльності – одній підпрограмі відповідно до галузевої належності;
- встановлення взаємозв'язку між витраченими бюджетними коштами і плановими (очікуваними) результатами у програмах та підпрограмах, що дасть змогу приймати обґрунтовані бюджетні рішення в умовах обмеженості фінансових ресурсів держави;
- здійснення аналізу ступеня досягнення поставлених цілей у процесі фінансування сфери соціально-культурних послуг, забезпечення ефективності бюджетних витрат та їх цільового призначення. Крім того, необхідно формувати висновки і застереження для перспективних планів соціально-культурного розвитку на наступні роки;
- запровадження чіткої управлінської підзвітності за процесом реалізації програм, включаючи особисту відповідальність.

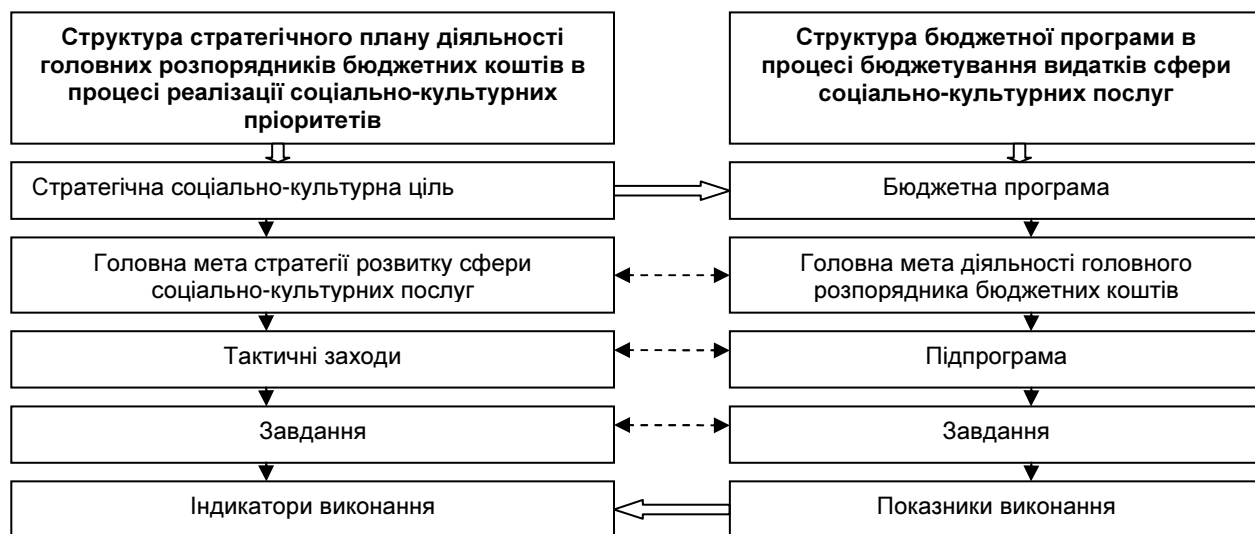


Рис. 2. Взаємозв'язок елементів стратегічного плану та бюджетної програми в процесі бюджетування видатків сфери соціально-культурних послуг*

* побудовано автором

Підвищення ефективності реалізації функціональних елементів бюджетування видатків сфери соціально-культурних послуг потребує дієвого державного фінансового контролю за виконанням державних цільових і бюджетних програм. У вітчизняній практиці право на здійснення контрольних, контрольно-ревізійних, наглядових та аудиторських функцій щодо використання бюджетних коштів мають контролюючі органи державної влади [3; 4; 5], котрі функціонують відокремлено, без регламентованого розподілу функцій, процедур, визначеного механізму взаємодії та координації діяльності між центром та регіонами, що не сприяє формуванню цілісної системи фінансового контролю.

Ситуація ускладнюється можливістю доступу до офіційної звітності про використання бюджетних коштів на соціально-культурні цілі, невизначеністю порядку встановлення відповідальності посадових осіб на місцевому рівні, що зумовлює зниження рівня фінансово-бюджетної дисципліни як в цілому по країні, так і в переважній більшості регіонів. Незацікавленість керівників місцевих органів влади у підвищенні дієвості та ефективності фінансового контролю, а також зволікання процесу розвитку сфери соціально-культурних послуг призводить до недостатнього рівня інформування громадськості щодо фінансування видатків на згадану сферу та результатів контрольних заходів.

Таким чином, з метою забезпечення стабілізації фінансово-бюджетної дисципліни щодо використання бюджетних коштів на соціально-культурні цілі необхідно поступово трансформувати систему тотальних перевірок у сучасну європейську модель розвитку державного фінансового контролю, метою якої є попередження та недопущення бюджетних порушень. При цьому основним принципом побудови такої моделі повинна стати її децентралізація. А саме, необхідно створити в органах місцевої влади всіх рівнів систему внутрішнього та громадського зовнішнього незалежного контролю, котрі б забезпечували:

- контроль за оцінкою обґрунтованості й законності показників бюджетних видатків на сферу соціально-культурних послуг та їх виконанням;
- контроль за виконанням місцевих програм соціально-культурного розвитку;
- організацію і проведення поточного контролю за належним виконанням бюджетів щодо фінансування соціально-культурних видатків, проведення тематичних перевірок за окремими статтями бюджету;
- аналіз порушень і відхилень від затверджених показників під час використання коштів на соціально-культурні цілі, визначення причини таких порушень і підготовку пропозицій щодо їх усунення та недопущення у майбутньому.

Зазначені проблеми щодо формування звітності контролюючих органів свідчать про низький рівень об'єктивності та достовірності показників реалізації державних цільових та бюджетних програм. У цьому контексті важливим є удосконалення інформаційно-аналітичних можливостей щодо здійснення моніторингу програм, у т. ч. аналізу їх виконання за контрольними (результативними) показниками. Водночас використання результативних показників не завжди дає об'єктивне уявлення про ступінь досягнення запланованих цілей чи результативність використання бюджетних коштів, а отже, не можуть бути використані для оцінки ефективності програми і прийняття рішення щодо доцільності її подальшої реалізації. Одним із напрямів збільшення ваги результативних показників може стати впровадження регулярних звітів керівників розпорядників бюджетних коштів перед відповідними органами виконавчої влади щодо результативності та ефективності використання бюджетних коштів у рамках здійснюваних державних цільових й бюджетних програм. Зокрема, доцільно було б ввести доповіді головних розпорядників бюджетних коштів про результати і плани діяльності й подання їх Міністерству фінансів України. Це дало б змогу систематизувати цілі, завдання міністерств та відомств, а також отримати практичний досвід прив'язки фактичних й запланованих видатків до кінцевих результатів. Такі доповіді повинні відображати: цілі та завдання діяльності головного розпорядника бюджетних коштів, їх взаємозв'язок з соціально-культурними пріоритетами держави; відповідні зобов'язання у певній сфері діяльності; досягнуті у звітному періоді й заплановані на середньотермінову перспективу кількісно вимірювані результати, а також спрямовані на їхню реалізацію бюджетні програми; оцінку результативності бюджетних витрат, обґрунтування заходів щодо її підвищення.

Висновки з проведеного дослідження. Підсумовуючи, зазначимо, що для ефективного функціонування елементів бюджетування видатків сфери соціально-культурних послуг необхідно здійснити такі заходи: по-перше, вдосконалити методику програмно-цільового бюджетування в контексті вирішення проблем, пов'язаних з недостатнім та неякісним фінансуванням сфери соціально-культурних послуг; по-друге, провести модернізацію системи стратегічного бюджетного планування і прогнозування видатків на згадану сферу; по-третє, змінити підходи до формування й виконання бюджетних програм, а також створити систему оцінювання результативності їх реалізації шляхом впровадження регулярних звітів головних розпорядників бюджетних коштів перед відповідними органами виконавчої влади, зокрема Міністерством фінансів України; по-четверте, підвищити дієвість та ефективність державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів на соціально-культурні цілі, що дасть змогу забезпечити макроекономічну стабільність, розроблення нових та підвищення ефективності вже діючих державних цільових та бюджетних програм в контексті створення умов для матеріального забезпечення суспільства на рівні сучасних стандартів, задоволення його когнітивних та культурних потреб.

Таким чином, удосконалення функціональних елементів бюджетування видатків сфери соціально-культурних послуг сприятиме підвищенню якості розроблення та реалізації соціально-культурної політики, ефективності надання суспільних послуг, рівня фінансового контролю під час виконання кожної програмно-цільової чи бюджетної програми, забезпеченню раціональності використання бюджетних коштів. Модернізація має сприяти розробці оптимальної моделі поєднання

централізації і децентралізації з урахуванням особливостей трансформаційних процесів в економіці України.

Бібліографічний список

1. Бюджет-2012: консервативний та збалансований // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 8. – 17 січня. – С. 3.
2. Бюджетний кодекс України. Затверджений Верховною Радою України 08.07.2010 р. № 2456-VI (із змінами і доповненнями за станом на 12.01.2012 р.) // Офіційний вісник України. – 2010. – № 59. – С. 9.
3. Про Положення про Державну казначейську службу України: Указ Президента України від 13.04.2011 р. № 460/2011 (із змінами і доповненнями за станом на 29.11.2011 р.) // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – С. 310.
4. Про Положення про Державну фінансову інспекцію України: Указ Президента України від 23.04.2011 р. № 499/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 31. – С. 11.
5. Про Рахункову палату: Закон України від 11.07.1996 р. № 316/96-ВР (із змінами і доповненнями за станом на 14.12.2000 р.) [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/167270662>.
6. Самошкіна О. А. Перспективне прогнозування видатків бюджету та його вплив на соціально-економічний розвиток / О. А. Самошкіна // Наукові праці НДФІ. – 2008. – № 4 (45). – С. 112–117.
7. Феценко Л. В. Вдосконалення бюджетного планування і прогнозування / Л. В. Феценко // Вісник економіки транспорту і промисловості. – 2011. – № 34. – С. 154–157.
8. Ярошевич Н. Б. Розвиток в Україні сучасних світових технологій макрофінансового бюджетування / Н. Б. Ярошевич, В. Є. Матвіїшин // Науковий вісник НЛТУ України. – 2011. – Випуск 21.17. – С. 304–310.

Анотація

Розглянуто особливості функціонування елементів бюджетування видатків сфери соціально-культурних послуг в умовах застосування програмно-цільового методу. Вдосконалено практику бюджетного планування і прогнозування видатків на згадану сферу. Узагальнено методологічні вимоги до формування й виконання бюджетних та державних цільових програм в процесі реалізації суспільних пріоритетів. Аргументовано необхідність підвищення дієвості державного фінансового контролю з метою якісного фінансування соціально-культурних послуг.

Ключові слова: бюджетування видатків сфери соціально-культурних послуг, бюджетне планування і прогнозування видатків, бюджетні та державні цільові програми, державний фінансовий контроль.

Аннотация

Рассмотрены особенности функционирования элементов бюджетирования расходов сферы социально-культурных услуг в условиях применения программно-целевого метода. Усовершенствовано практику бюджетного планирования и прогнозирования расходов на эту сферу. Обобщены методологические требования к формированию и исполнению бюджетных и государственных целевых программ в процессе реализации общественных приоритетов. Аргументировано необходимость повышения действенности государственного финансового контроля с целью качественного финансирования социально-культурных услуг.

Ключевые слова: бюджетирования расходов сферы социально-культурных услуг, бюджетное планирование и прогнозирование расходов, бюджетные и государственные целевые программы, государственный финансовый контроль.

Annotation

The features of the elements of budgeting expenditure sphere of social and cultural services in the application of program budgeting. Improved practices of budgeting and forecasting expenditures for these areas. Generalized methodological requirements for the development and implementation of the budget and national target programs in the implementation of social priorities. The necessity to improve the efficiency of state financial control in order to finance high-quality social and cultural services.

Key words: budgeting expenditure sphere of social and cultural services, budget planning and forecasting expenditures, budget and state programs, state financial control.