

**Дьяченко Я.Я.,**

доктор економічних наук, професор,  
завідувач відділу макроекономічного регулювання  
Науково-дослідного фінансового інституту  
Академії фінансового управління  
Міністерства фінансів України

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦІЛЬОВОГО ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

*На основі аналізу тенденцій, темпів, пропорцій та узагальнюючих показників ефективності економіки на макрорівні, обсягів і структури бюджетних видатків обґрунтовано систему засобів регулювання економіки для успішного виконання основних державних функцій, досягнення позитивних соціально-економічних результатів, забезпечення конкурентоспроможності економіки з урахуванням положень методології формування бюджетних запитів і контролю результативності видатків на бюджетні програми.*

*On the basis of analysis of tendencies, tempos, proportions and generalized indexes of economic activity on a macrolevel, volume and structure of budget expenses, the author motivates the system of means for economic regulation to achieve successful execution of the basic state functions, positive socio-economic results, provision of economic competitiveness taking into account methodological provisions of forming budgetary demands and control over the results of expenditures for budget programs.*

**Ключові слова:** державне регулювання, ефективність економіки, структура видатків, бюджетні запити і програми, результативність видатків.

Вплив держави на функціонування окремих компонентів фінансової системи, формування сучасної методології фінансової політики, бюджетний процес на всіх етапах його здійснення є головною метою й запорукою успішної реалізації загальнодержавних функцій, стимулювання економічного зростання, розв'язання соціальних завдань. Досягнення державою позитивних результатів у зазначених ключових напрямках фінансової діяльності буде основою для досягнення європейських стандартів життя народу, високих рейтингів конкурентоспроможності економіки і країни загалом, успішної інтеграції у світову фінансово-економічну спільноту.

Стиійка життєздатність держави в умовах ринку значною мірою обумовлюється успішним виконанням її основних економічних функцій: забезпечення ефективності, справедливості і сприяння макроекономічному зростанню і стабільності<sup>1</sup>. Виконання державою цих функцій обумовило формування у розвинених країнах сучасної економічної системи — сучасного капіталізму з державним регулюванням, характерними рисами якої стало планування діяльності на всіх рівнях управління, запровадження державних методів впливу на макроекономічне середовище, формування відповідного економічного механізму регулювання діяльності

<sup>1</sup> Семюелсон П.А., Нордгауз В.Д. Макроекономіка. — К.: Основи, 1995. — С. 79.

господарюючих суб'єктів та їх взаємозв'язків. Відмінною й позитивною рисою сучасного капіталізму є активна участь держави у перерозподілі власності, управлінні процесами, правовому забезпеченні й наданні соціальних гарантій працюючим, хворим і пенсіонерам, а особливо цінною стала участь у формуванні людського капіталу й менеджменту персоналу, згідно з яким навчання й турбота про працюючих стали позитивними (особливо в умовах японської моделі)<sup>2</sup>.

Планування як засіб пристосування до ринку широко використовують і приватні фірми, і державні підприємства: плани (програми) обґрунтовують обсяги і структуру виробництва на основі маркетингових досліджень, вивчення кон'юнктури ринку, напрямів розвитку НТП, сукупного попиту на макрорівні, прогнозів, достатності фінансових ресурсів, результатів фундаментальних і прикладних досліджень за пріоритетними напрямками.

Визначальним фактором забезпечення належного виконання державою своєї ролі в усіх сферах життєдіяльності є досконалість фінансової системи та дієва фінансова політика — від формування фінансової моделі ринкової економіки до забезпечення доходів держави, визначення пріоритетів розвитку та їх фінансування. Головними обставинами, інституційними умовами ефективного вирішення державних завдань мають бути, зокрема, такі:

- розробка й дотримання ефективних процедур прийняття й виконання бюджетних рішень щодо напрямів бюджетних видатків із дотриманням пріоритетів розвитку державної бюджетної політики;

- створення доступної інформаційно-моніторингової системи щодо фінансових операцій держави для забезпечення прозорості, контролю й аудиту цільового й ефективного використання державних коштів, зокрема на розвиток економіки й основного капіталу<sup>3</sup>.

В умовах ринкових трансформацій згідно з положеннями ст. 16 Господарського кодексу України передбачено державну підтримку (дотації, пільги) суб'єктів господарювання, якщо їхня продукція вважається суспільно необхідною (лікарські препарати, продукти харчування, послуги транспорту, компенсації, цілі технічного розвитку, розвиток інфраструктури). Це свідчить про широкі можливості державного фінансування економічної діяльності, але доцільність цієї підтримки в кожному конкретному випадку потребує змістовного й кількісного обґрунтування<sup>4</sup>. Найважливішою економічною причиною субсидування державою діяльності підприємств у ринковій економіці є неспроможність ринку забезпечити ефективний (раціональний, оптимальний, достатній) розподіл доходів та інших ресурсів

---

<sup>2</sup> Булатов А.С. Экономика. — М.: БЕК, 1995. — С. 9.

<sup>3</sup> Бюджетна політика у контексті соціально-економічного розвитку України: У 6-ти т. / Редкол.: М.Я. Азаров (голова) та ін. — К.: НДФІ, 2004. — Т.1: Пріоритети бюджетної політики та економічне зростання в Україні / М.Я. Азаров, Ф.О. Ярошенко, В.М. Геєць (кер. кол. авт.) та ін. — 2004. — С. 114.

<sup>4</sup> Положенко Д.В. Фінансова політика в умовах трансформаційної економіки України (1992—2008). — К.: НДФІ, 2008. — С. 80.

згідно з положеннями теорії суспільного добробуту, соціальної справедливості. Ця неспроможність зумовлюється наявністю монопольної влади, недобросовісної конкуренції, інших негативних чинників.

Державна фінансова підтримка буде економічно обґрунтованою, якщо підвищуватиметься конкурентоспроможність економіки й поліпшуватиметься добробут населення. Згідно з положеннями економічної теорії щодо забезпечення економічного зростання особлива роль належить державі у розв'язанні таких завдань:

- підтримка інвестиційно-інноваційної діяльності учасників ринку як основної запоруки економічного розвитку, передусім вкладень у сучасні технології, в яких відставання України є найбільш відчутним;

- інвестування у розвиток інфраструктури (наприклад, шляхи сполучення, транспорт), що сприятиме виходу на ринок суб'єктів, які виробляють товари й надають послуги з більш низькою собівартістю, і витісненню з ринку монополістів;

- фінансування тих сфер діяльності, де можливий зростаючий ефект доходу від масштабу виробництва чи впливу, наприклад, на розвиток науки, освіти, охорони здоров'я. Наочно це продемонстровано зусиллями держави в Японії, Китаї, Індії.

У цілому доцільність втручання держави у економічну діяльність є виправданою на основі положень теорії виробництва, коли в умовах відкритої економіки держава може використати свої засоби (економічні, правові, адміністративні) для їх реалізації, тимчасового захисту вітчизняних виробників від конкуренції та забезпечення економічного зростання. Окрім цього, доцільність втручання держави також обумовлюється наявністю певної інформації про кон'юнктуру ринку, розрахунками й обґрунтуваннями щодо фінансової вигоди вкладень порівняно зі значно більшими втратами у ринкових умовах. Підтвердженням доцільності державних видатків на підтримку певних виробництв, галузей чи регіонів мають стати відкритість і прозорість процесів, чого можна досягти за умови публічного обговорення цілей і обсягів фінансової підтримки, забезпечення належного контролю й аудиту, цільового використання ресурсів.

Про напрями державного впливу на соціально-економічний розвиток країни можуть свідчити аналітичні матеріали щодо обсягів і структури видатків Зведеного бюджету України за період 2000—2008 років. Аналіз дав змогу встановити такі тенденції, пропорції й темпи змін упродовж зазначеного періоду:

- обсяги видатків на загальнодержавні функції зросли в 6,4 раза; їх частка від загальної суми видатків щорічно залишається на однаковому рівні (у межах 22,5 — 23,0 %), хоча частка від ВВП має чітко виражену тенденцію до зростання: з 6,4 % у 2000 році до 7,4 % у 2008-му;

- обсяги видатків на економічну діяльність зросли у 3,5 раза; їх частка від загальної суми видатків має чітко виражену тенденцію до зменшення: з 20,2 % у 2000 році до 16,6 % у 2008-му, як і частка від ВВП — з 5,8 % до 5,4 % відповідно;

- обсяги видатків на охорону навколишнього природного середовища зросли у 3,5 раза; їх частка від загальної суми видатків зменшилася з 1,6 % у 2000 році до 0,9 % у 2008-му, як і частка від ВВП — з 0,4 % до 0,2 % відповідно;

— обсяги видатків на житлово-комунально господарство зросли в 1,8 раза; частка від загальної суми видатків при щорічних коливаннях загалом має тенденцію до зменшення: з 3,3 % у 2000 році до 2,9 % у 2008-му, хоча частка від ВВП практично залишалася на рівні 0,9 %;

— обсяги видатків на охорону здоров'я зросли в 4,2 раза; їх частка від загальної суми видатків має чітко виражену тенденцію до зменшення: з 16,4 % у 2000 році до 10,8 % у 2008-му, як і частка від ВВП — з 4,6 % до 3,5 % відповідно;

— обсяги видатків на духовний та фізичний розвиток зросли в 4,9 раза; їх частка від загальної суми видатків має тенденцію до зменшення: від 3,3 % у 2000 році до 2,5 % у 2008-му, як і частка від ВВП — з 0,9 % до 0,8 % відповідно, але темпи зменшення є менш інтенсивними;

— обсяги видатків на освіту збільшилися в 7,4 раза; частка від загальної суми видатків має тенденцію до зростання: з 17,1 % у 2000 році до 19,8 % у 2008-му, зростання частки від ВВП — відповідно з 4,8 % до 6,5 %;

— обсяги видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення збільшилися у 9,9 раза; їх частка від загального обсягу видатків зросла з 15,6 % у 2000 році до 23,9 % у 2008-му, а частка від ВВП зросла відповідно з 4,4 % до 7,8 %;

— обсяги кредитування за вирахуванням погашень (у статистичній звітності наводяться з 2004 року<sup>5</sup>) зросли з 0,23 до 2,44 млрд грн, тобто в 10,6 раза; від загальної суми видатків частка кредитування зросла з 0,1 % у 2004 році до 0,7 % у 2008-му, а частка від ВВП у 2007—2008 роках становила лише по 0,2 %.

З урахуванням зазначених тенденцій і пропорцій взаємозалежностей видатків на бюджетні програми економічної діяльності, а також обсягу державного боргу та інвестицій ми сформуваємо систему узагальнюючих макропоказників ефективності економіки України (табл.). Порівняльний аналіз їх динаміки, співвідношень, темпів росту за період 1996—2008 років став підставою для визначення таких характеристик, як пропорцій і тенденцій економічного процесу:

— економічна ефективність виробництва (ВДВ:ПС) до 2006 року мала чітко виражену позитивну тенденцію до зростання (з 69,4 % до 73,3 %), але у 2007—2008 роках простежується зменшення відповідно до 68,2 % і 65,8 %. Зазначені тенденції обумовлюються меншими темпами зростання ВДВ порівняно з ВВП і зростанням обсягів проміжного споживання, що є негативною характеристикою економіки України;

— результативність економіки (ВВП:ВВ) загалом характеризується зростанням співвідношень, особливо у 2007—2008 роках, що можна пояснити високими темпами зростання ВВП і значним впливом росту ринкових цін та зменшуючого впливу цін на ресурсну частину ВВ, що й зумовило незначний ріст співвідношень саме у 2007—2008 роках;

— витратомісткість виробництва (ПС:ВВ, ПС:ВДВ, ПС:ВВП) за всіма трьома показниками характеризується зростанням обсягів, що є негативною тенденцією:

---

<sup>5</sup> Статистичний щорічник України за 2007 рік. — К.: Консультант, 2008. — С. 53.

Таблиця. Узагальнюючі показники ефективності економіки України

Показник	1996	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Економічна ефективність виробництва (ВДВ:ПС), %	69,4	65,0	60,3	72,9	74,5	73,5	69,4	72,7	73,3	68,2	65,8
Результативність економіки (ВВП:ВВ), %	41,0	39,4	37,6	42,1	42,7	42,3	40,9	42,0	42,2	46,0	45,6
Витратомісткість виробництва, %											
ПС:ВВ	59,0	60,6	62,4	57,8	57,2	57,6	59,0	57,8	57,7	59,4	60,2
ПС:ВДВ	144,1	153,6	159,1	155,1	150,4	151,3	158,7	156,2	156,7	146,5	151,7
ПС:ВВП	127,4	130,3	134,9	137,1	134,1	135,9	143,9	137,4	136,4	129,0	132,1
Продуктивність суспільної праці, тис. грн/особу	7,4	9,9	18,5	23,0	25,1	29,9	39,9	49,0	58,8	77,7	103,6
Індекс суспільної продуктивності праці	—	1,3	1,7	1,2	1,1	1,2	1,3	1,2	1,2	1,3	1,3
ВВП на одну особу населення, тис. грн	1,6	2,0	3,4	4,2	4,6	5,6	7,3	9,3	11,5	15,5	20,5
Загальний обсяг державного боргу, млрд дол. США, у тому числі зовнішній борг	10,9	14,4	14,2	14,1	14,2	14,5	16,1	15,5	16,0	17,6	24,6
Частка боргу від ВВП, %	67,4	70,8	40,4	33,4	30,5	26,4	22,6	17,0	14,2	11,9	12,5
Частка боргу від доходу ЗБ, %	182,1	251,5	140,1	124,4	111,1	93,7	85,3	55,9	45,0	38,7	40,1
Обсяг капітальних інвестицій, млрд грн, у тому числі:	12,6	12,2	32,4	39,8	46,6	60,0	89,3	111,2	149,0	222,7	272,1
за рахунок коштів держбюджету	1,0	1,0	1,2	1,7	1,9	3,6	7,9	5,1	6,8	10,5	5,0
за рахунок коштів місцевих бюджетів	—	0,4	1,0	1,3	1,4	2,1	3,5	3,9	5,4	7,3	4,2
за рахунок власних коштів підприємств	9,1	9,3	16,2	21,8	24,5	31,3	46,7	53,4	72,3	106,5	56,7
за рахунок коштів іноземних інвесторів	—	0,1	1,4	1,4	2,1	2,8	2,7	4,7	4,6	6,7	3,3
за рахунок кредитів банків та інших позик	—	—	0,4	1,4	2,0	4,2	5,7	13,7	19,4	31,2	17,3
Частка інвестицій від боргу, %	22,9	16,7	29,2	45,7	64,9	81,9	109,8	142,0	184,4	250,5	228,0
Обсяг інвестицій в основний капітал, млрд грн	12,6	12,2	23,6	32,6	37,2	51,0	75,7	93,1	125,3	188,5	233,1
Частка інвестицій від ВВП, %	15,4	11,8	13,8	15,9	16,4	19,0	21,9	21,0	23,0	26,1	24,5
Приріст ВВП, % до попереднього року	27,0	9,3	42,6	20,6	10,5	18,3	29,1	27,9	23,2	32,4	31,8
Приріст інвестицій в основний капітал, %	-3,5	0,8	11,4	9,0	4,6	13,8	24,7	17,4	32,2	63,2	44,6
Співвідношення приросту інвестицій в основний капітал до приросту ВВП, %/%	-0,1	0,1	0,3	0,4	0,4	0,8	0,8	0,6	1,4	2,0	1,4

Додатково: кількість (обсяги) показників відповідно до років дослідження:

зайнятих працюючих — 23,7; 22,3; 20,2; 20,0; 20,1; 20,2; 20,3; 20,3; 20,3; 20,1; 20,1; 20,1 млн осіб;

населення — 51,3; 50,1; 49,5; 48,9; 48,5; 48,0; 47,6; 47,3; 46,9; 46,6; 46,4 млн осіб.

Умовні позначення: ВВ — валовий випуск товарів і послуг; ПС — проміжне споживання; ВДВ — валова додана вартість; ВВП — валовий внутрішній продукт; ЗБ — зведений бюджет.

Джерело: складено автором за даними Держкомстату України (див.: Статистичний щорічник України за 2007 рік. — К.: Консультант, 2008).

виробничі витрати перевищують 50 % вартості одиниці ВВ, більше ніж в 1,5 раза перевищують вартість одиниці ВДВ та на 30—40 % — вартість одиниці ВВП. Тобто витратомісткість вітчизняного виробництва є занадто високою й перевищує світовий рівень майже вдвічі. Для прикладу: енергетична складова у вартості виробництва продукції становить майже 25 % (у США — 6 %, у Франції — 3 %). При цьому якщо в 1990 році частка проміжного споживання у валовому випуску товарів і послуг становила 51,6 %, то у 2008-му зросла до 60,2 %, що суперечить світовим тенденціям ресурсо- й енергозбереження;

— продуктивність суспільної праці (відношення ВВ до кількості зайнятих працюючих) має тенденцію до зростання — з 7,4 до 103,6 тис. грн/особу, тобто за період дослідження збільшилася в 14 разів;

— індекс суспільної продуктивності праці (відношення продуктивності праці до попереднього року, частка одиниці) з 2002 року має тенденцію до зростання — з 1,1 до 1,3;

— загальний обсяг державного боргу, як і зовнішній борг, мають тенденцію до зростання: загальний борг збільшився з 10,9 до 24,6 млрд дол. США (у 2,3 раза), зовнішній — з 6,5 до 11,2 млрд дол. (в 1,7 раза), хоча частка загального боргу від ВВП і доходу Зведеного бюджету істотно зменшилася. Частка боргу від ВВП зменшилася з 67,4 % до 12,5 % (у 5,4 раза), частка боргу від доходу Зведеного бюджету — з 182,1 % до 40,1 % (в 4,5 раза), що не загрожує економічній безпеці країни;

— обсяг капітальних інвестицій збільшився з 12,6 до 272,1 млрд грн (у 21,6 раза). Хоча, за нашими розрахунками, попит на капітальні інвестиції в основний капітал (з урахуванням зношеності основних засобів праці й вартості устаткування), який на 01.01.2009 становить 1380 млрд грн, при інвестиціях у 2008 році в обсязі 272,1 млрд грн задоволено на 19,7 %;

— аналіз капітальних інвестицій в основний капітал за джерелами фінансування засвідчив, що основними інвесторами економіки України є:

а) державний бюджет, видатки якого зросли з 1,0 до 10,5 млрд грн (2007 рік) і до 5,0 млрд грн (2008-й), хоча темпи зростання від загального обсягу капітальних інвестицій із 2004 року зменшилися;

б) підприємства й організації, обсяги вкладень яких зросли більше ніж утричі, хоча відносні значення мають простежувану тенденцію до зменшення;

в) місцеві бюджети, видатки яких зросли до 7,3 млрд (2007 рік) і до 4,2 млрд грн (2008-й) і тенденція до зростання яких є стабільною;

г) іноземні інвестори, вкладення яких здійснюються з 1998 року: від 0,1 млрд грн до 6,7 млрд (2007 рік) та 3,3 млрд грн (2008-й) із простежуваною тенденцією до спаду відносних обсягів;

д) банківські кредити, що вкладаються з 2000 року і зросли з 0,4 до 31,2 млрд (2007 рік) і до 17,3 млрд грн (2008-й) із тенденцією до росту відносних значень до 2007 року;

— частка капітальних інвестицій від загального державного боргу збільшилася з 22,9 % до 250,5 % (2007 рік) та 228,0 % (2008-й), тобто в 10 разів, і свідчить

про потенційні можливості на основі вкладень забезпечувати нарощування виробництва товарів та послуг і здійснювати погашення боргових зобов'язань;

— частка інвестицій в основний капітал від ВВП за період 1996—2002 років становила від 11 % до 16 %, а з 2003 року спостерігається щорічне зростання до 26,1 % (2007 рік) і 24,5 % (2008-й);

— співвідношення приросту капітальних інвестицій до приросту ВВП становило менше 1 %/% і лише у 2006 році досягло 1,4 та 2,0 %/% — у 2007-му.

Підсумовуючи аналіз фактичних і розрахункових даних у динаміці (табл.), зазначимо, що для активізації виробництва ВВП, ефективного функціонування економіки потрібно:

— довести обсяг інвестицій в основний капітал до 20—25 % від ВВП. В Україні ця частка наблизилася до норми лише у 2004 році і навіть зросла до 26,1 % (2007 рік) і 24,5 % (2008-й);

— для досягнення стабільного приросту ВВП, за експертними оцінками, приріст інвестицій в основний капітал має становити 2,3—2,8 % на один процент приросту ВВП, що підтверджується досвідом зарубіжних країн<sup>6</sup>;

— проблематичними залишаються висока ресурсомісткість вітчизняного виробництва, його низький технологічний рівень, неефективна структура виробництва, високий рівень тінізації економіки.

Розв'язання розглянутого комплексу проблем щодо підвищення ефективності економіки й забезпечення конкурентоспроможності на внутрішньому та зовнішньому ринках навіть за обмежених ресурсів визначальною мірою обумовлюється забезпеченням цільового й результативного їх використання у пріоритетних напрямках соціально-економічного розвитку країни.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 29.04.2000 № 747 запровадження програмного підходу в бюджетному процесі країни передбачає вирішення завдань щодо застосування принципів середньострокового планування при формуванні державного бюджету і створення передумов для програмно-цільового планування, включаючи розроблення трирічних податково-бюджетних прогнозів і структури програмної класифікації видатків державного бюджету. Запровадження програмно-цільового методу (ПЦМ) у бюджетному плануванні має ряд істотних переваг, якими є: конкретне бюджетне призначення, прозорість бюджету, ефективні розподіл і використання бюджетних коштів, досягнення доцільності видатків, упорядкування організації діяльності головного розпорядника коштів, приведення класифікації видатків бюджету до міжнародних стандартів, підвищення контрольованості цільового й ефективного використання видатків за одержаними результатами.

Виходячи з наведених переваг ПЦМ, ми пропонуємо приділити увагу методології формування головними розпорядниками бюджетних запитів і контролю результативності видатків на бюджетні програми.

<sup>6</sup> *Бесєдін В.Ф.* Макроекономічні проблеми розвитку економіки України. — К.: НДЕІ Мін-економіки України, 2005. — С. 12.

Актуальність програмно-цільового планування обумовлюється його раціональністю, набутим світовим досвідом (з 1920-х років у СРСР та 1960-х років у США), глобальною світовою інтеграцією. Його основою є пріоритетні завдання Кабінету Міністрів України, визначені Програмою діяльності уряду й віднесені до компетенції відповідного центрального органу виконавчої влади.

Програмно-цільове планування є найдосконалішим методом планової роботи, вищим ступенем порівняно з раніше використовуваними директивним та індикативним методами, які не відповідали ринковим перетворенням, та організаційно й методично забезпечується положеннями Закону України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”<sup>7</sup>. ПЦМ адекватний ринковим перетворенням і узгоджується з вимогами сучасної економічної системи, адже дає можливість здійснювати державний фінансовий вплив на пріоритетні напрями й функції соціально-економічної діяльності країни.

Головними поняттями, етапами й характеристиками ПЦМ визначено: бюджетну програму, стратегічне планування, формування програм, складання бюджету, формування й затвердження бюджетних призначень, пріоритезацію головними розпорядниками своїх програм, визначення відповідальних виконавців бюджетних програм, регулярне звітування головних розпорядників про досягнуті результати.

Апробація формування державного бюджету на основі ряду нормативно-методичних документів<sup>8</sup> виявила низку проблем організаційно й методологічно-правового характеру, а саме:

- відсутність завершеної та досконалої нормативно-правової основи формування й виконання бюджету за ПЦМ;
- недостатня узгодженість положень Концепції програмно-цільового бюджетування, моніторингу й контролю зі світовою практикою і стандартами бюджетного процесу за ПЦМ;
- недосконалість методичного забезпечення і практичного використання ПЦМ на державному й місцевому рівнях;
- необхідність подальшого вдосконалення методики оцінки кінцевих фінансово-економічних результатів виконання бюджетних програм, критеріїв їх вартісної оцінки й напрямів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів;
- велика кількість бюджетних програм, що стало певною перешкодою в забезпеченні ефективного управління, моніторингу й контролю їх виконання;
- дублювання завдань, включення до програм заходів, які не узгоджуються з характером діяльності головного розпорядника бюджетних коштів.

---

<sup>7</sup> Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23.03.2000 № 1602-III. — <http://zakon.rada.gov.ua>.

<sup>8</sup> Бюджетний кодекс України. — К.: Українська інвестиційна газета, 2001; Концепція застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 № 538-р. — <http://zakon.rada.gov.ua>; Методичні вказівки щодо програмно-цільового підходу в бюджетному процесі. — К.: Мінфін України, 2001. — 7 с.



Зазначені проблеми зумовлені в основному відсутністю виваженої соціально-економічної політики й чіткого визначення головних напрямів витрат державного бюджету та можуть бути розв'язані шляхом дотримання пріоритетів бюджетної політики, забезпечення прозорості фінансових видаткових операцій держави тощо. МВФ у своїх стандартних вимогах передбачає необхідні передумови для такої прозорості бюджетного процесу на етапах підготовки бюджету, виконання і звітності:

- доступність інформації про діяльність уряду — минулу, поточну, майбутню;
- досконалість економічного механізму державного регулювання бюджетної та позабюджетної діяльності, взаємозв'язків державних органів управління й економіки;
- гарантія достовірності бюджетно-податкової інформації<sup>9</sup>.

В Україні не лише обмеженість фінансових ресурсів, а й інші чинники унеможливають прийняття й реалізацію економічно ефективних і зважених рішень щодо державних видатків. Такими чинниками, зокрема, є:

- великий обсяг соціальних видатків, які традиційно забезпечувала держава, а в умовах ринку населення неспроможне задовольнити свої потреби за власний рахунок;
- передбачений законом ряд напрямів обов'язкового державного фінансування;
- зміни бюджетних призначень протягом бюджетного року, що призводить до фактичних змін видаткових пріоритетів;
- незавершеність впровадження ПЦМ на державному й місцевому рівнях;
- непрозорість державного фінансування.

Перехід на програмно-цільовий метод формування видаткової частини бюджету означає планування видатків для включення до плану вирішення конкретних завдань (невідкладних, першочергових за пріоритетними напрямами соціально-економічного розвитку). Така ключова вимога обумовлює, що визначення поняття бюджетна програма 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” (ст. 2, глава 1 “Загальні положення” Бюджетного кодексу) також можна трактувати як сукупність операцій органів державного управління, спрямованих на досягнення конкретних державних цілей.

Реалізація програми й досягнення визначених державних цілей можливі лише за умови виконання таких вимог до програм і процесу прийняття бюджетних рішень:

- визначення й обґрунтування проектних цілей повинні бути такими, що обов'язково мають бути досягнутими при реалізації програм;

---

<sup>9</sup> Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетной сфере. — Международный валютный фонд, 2001. — 126 с.

- передбачення й детальний розпис альтернативних шляхів досягнення програмних цілей;
- розроблення системи показників оцінки кінцевих результатів реалізації програм;
- деталізація кожної програми до рівня підпрограм, напрямів розвитку, видів діяльності тощо;
- забезпечення прозорості грошових потоків, контролю за цільовим їх використанням, здійснення моніторингу реалізації програм шляхом створення системи показників бухгалтерського обліку з орієнтацією на врахування оцінки кінцевих результатів реалізації програм за кількісним вимірюванням одержаних ефектів;
- прийняття бюджетних рішень про визначення видатків державного бюджету на певні бюджетні програми має базуватися лише на аналізі бюджетних запитів, їх обґрунтуванні й результатах реалізації програм<sup>10</sup>.

Результативність виконання програми й оцінювання ефективності використання бюджетних коштів визначаються на основі кількісних та якісних показників, так званих результативних показників бюджетної програми, які умовно поділяються на групи:

- показники обсягів витрат бюджету на реалізацію конкретної бюджетної програми;
- показники продукту — обсяг виробленого продукту, виконаних робіт, наданих послуг, кількість споживачів продукту в результаті виконання програми;
- показники ефективності — кількість одержаного продукту на одиницю витрат;
- показники якості продукту (із порівняльним аналізом до і після запровадження програми).

Узагальнюючий показник результативності бюджетної програми визначається як добуток коефіцієнтів результативності по зазначених групах. Кожний коефіцієнт визначається як частка від ділення фактичних обсягів на планові. За величиною узагальнюючого показника ефективності програми прийнято поділяти на класи: з високим рівнем результативності ( $K > 1$ ), із прийнятним ( $0,8 \leq K \leq 1$ ) та низьким рівнем ( $K < 0,8$ )<sup>11</sup>.

Однією зі складових державного регулювання процесу реалізації бюджетних програм є дані паспорта бюджетної програми, матеріали постійного або періодичного моніторингу одержуваних результатів та їх порівняння з календарним планом виконання робіт, обсягами фінансування, досягненням поставлених цілей. Моніторинг передбачає виконання аналізу й оцінки економічної ефективності, виявлення проблем реалізації програми, розробку пропозицій для раціоналізації розподілу бюджетних коштів.

---

<sup>10</sup> Бюджетна політика у контексті соціально-економічного розвитку України: У 6-ти т. / Редкол.: М.Я. Азаров (голова) та ін. — К.: НДФІ, 2004. — Т.1: Пріоритети бюджетної політики та економічне зростання в Україні /М.Я. Азаров, Ф.О. Ярошенко, В.М. Геєць (кер. кол. авт.) та ін. — 2004. — С. 123.

<sup>11</sup> Там само. — С. 169.

Порівняльний аналіз результативності бюджетної програми може бути використано для оцінки результативності діяльності головного розпорядника бюджетних коштів та бути підставою для прийняття рішення про перерозподіл бюджетних ресурсів між головними розпорядниками.

Важливою складовою економічного механізму державного регулювання економіки є забезпечення виконання функцій фінансового контролю формування доходів бюджету і здійснення бюджетних видатків. Із метою значного посилення впливу держави на ефективність видатків бюджету з січня 2006 року на основі положень нової редакції Закону України “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні” окрім ревізії органам Служби надано право давати оцінку функціонування системи внутрішнього контролю здійсненням державного фінансового аудиту як засобу аналізу діяльності підконтрольних установ щодо законності й ефективності управління фінансовими та матеріальними активами держави<sup>12</sup>. Цим Законом практично запроваджено нову форму контролю, що використовується у розвинених країнах світу й називається адміністративним, операційним, управлінським аудитом. З урахуванням запровадження в бюджетному процесі ПЦМ і чинного правового поля в Україні він отримав назву аудит ефективності виконання бюджетних програм.

Напрацювання з методики державного регулювання бюджетних видатків, по суті, є подальшим удосконаленням науково-теоретичних положень ПЦМ, у яких зарубіжний досвід має особливе значення, адже базується на аналізі невдач державних і головних урядових програм, пошуку їх причин та шляхів уникнення на апробованих наукових засадах. Об’єктом контролю визначено видатки бюджету за форматом бюджетних (державних) програм, їх формування й реалізацію, створення системи контролю й ефективного управління. У процесі еволюції ПЦМ було запроваджено й удосконалено форму контролю виконання державних програм через оцінювання й аудит ефективності вкладання державних ресурсів, а пізніше — через економічність використання ресурсів та аудиту не лише головного розпорядника (міністерства), а й інших залучених для виконання конкретних завдань міністерств.

Зарубіжна теорія і практика державного фінансового контролю й оцінювання ефективності бюджетних програм передбачають “вимірювання виконання”, “оцінювання програм”, “аудит адміністративної діяльності”, що означає моніторинг і звітування про реалізацію й напрями коригування програм. Водночас, враховуючи безперервність процесу, цей метод є попереджувальним засобом для управління й удосконалення підзвітності, підвищення відповідальності. Цілі оцінювання програм ідентичні цілям аудиту адміністративної діяльності (операційного аудиту): зв’язки між цілями, ресурсами й результатами програм та визначення цього виду аудиту як аудиту відповідності якості витраченим коштам чи аудиту ефективності й результативності.

<sup>12</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання фінансовим порушенням, забезпечення ефективного використання бюджетних коштів, державного майна: Закон України від 15.12.2005 № 3202-IV // Фінансовий контроль. — 2006. — № 1.

Становлення і розвиток фінансового контролю зумовили потребу стандартизації та запровадження світовою організацією вищих органів фінансового контролю (INTOSAI) Міжнародних стандартів цього виду діяльності, що свідчить про глобальний рівень проблематики. Основними напрямками аудиту визначено:

- аудит правильності й відповідності (чи дотримуються встановлені правила й норми);
- аудит економічності (чи вибрані способи забезпечують економне використання ресурсів);
- аудит результативності (чи одержані результати збігаються зі стратегією);
- оцінка послідовності стратегії (чи збігаються цілі реалізації набору способів стратегії);
- оцінка впливу стратегії (який отримано ефект від реалізації стратегії);
- оцінка результативності стратегії (результати одержано від реалізації стратегії чи з інших причин).

Вхідною інформацією для аналітичних порівнянь фактичних і планових обсягів, виконаних розрахунків, аудиту виконання бюджетних програм, загального оцінювання, розробки пропозицій із забезпечення досягнення поставлених цілей, виконання завдань і підвищення ефективності бюджетних видатків є показники бюджетних програм у бюджетних запитах, основних і додаткових граничних обсягів видатків, планові та звітні обсяги в розрізі періодів, виконавців тощо.

Аналізу й оцінці піддаються всі характеристики бюджетних програм: ціль, пріоритети розвитку, завдання, виконавці, строки виконання, напрями діяльності, чисельність зайнятих у реалізації програми, перелік державних цільових програм у межах бюджетної програми, юридичні підстави для формування й реалізації бюджетних програм тощо. Основною інформацією для аудиту й оцінювання ефективності виконання бюджетних програм є обсяги фінансових ресурсів бюджетного запиту і граничні обсяги видатків щодо кожної бюджетної програми, на основі яких визначаються показники затрат, продукту, ефективності, якості.

Оцінка достовірності бюджетних запитів здійснюється на основі даних обґрунтувань головного розпорядника бюджетних коштів з урахуванням пріоритетних напрямів Стратегії соціально-економічного розвитку України<sup>13</sup>, стану основних засобів та економіки певного виду господарської діяльності і його значущості та можливого внеску у зростання національного багатства, структури бюджетного запиту в розрізі бюджетних програм, відповідальних виконавців і років звітного, поточного і планового періодів.

Розгорнутий бюджетний запит містить систему показників, які сформовані за розділами та аналізуються й оцінюються відповідно до методичних рекомендацій за звітний, плановий і проектний роки. Це, зокрема:

---

<sup>13</sup> Стратегія економічного та соціального розвитку України на 2004—2015 роки “Шляхом європейської інтеграції”/А.С. Гальчинський, В.М. Геєць та ін. — К.: ІВЦ Держкомстату України, 2004. — 416 с.

- основна мета, строки реалізації та головні завдання бюджетної програми;
- очікувані джерела фінансових надходжень для виконання бюджетної програми із загального і спеціального фондів бюджету, включаючи бюджетні, власні, позики й інші доходи;
- виклад запиту видатків за бюджетною програмою в розрізі економічної класифікації за роками, у розрізі загального і спеціального фондів бюджету;
- виклад запиту видатків за бюджетною програмою в розрізі напрямів діяльності, загального і спеціального фондів на проектний рік;
- показники результативності виконання бюджетної програми, що об'єднуються у групи затрат, продукту (чи вироблених послуг), ефективності, якості та відображають специфіку виконання кожної програми і відрізняються залежно від виду діяльності, мети й завдань;
- видатки на оплату праці та їх структура, що включають обов'язкові виплати, стимулюючі доплати, премії, матеріальну допомогу, а також видатки на оплату праці штатних працівників;
- чисельність зайнятих у бюджетних установах (штатних одиниць) — затверджених та фактично зайнятих у розрізі загального і спеціального фондів;
- перелік державних цільових програм, що виконуються в межах бюджетної програми, із зазначенням короткого змісту заходів, відповідальних виконавців і дати в розрізі загального і спеціального фондів;
- аналітичні матеріали щодо результатів використання коштів загального фонду у звітному й поточному роках, а також обґрунтування на цій підставі необхідності й обсягів граничних видатків на проектний рік;
- аналітичні матеріали щодо управління зобов'язаннями у звітному й поточному роках, пропозиції щодо приведення зобов'язань на проектний рік до граничного обсягу видатків загального фонду в розрізі: затверджених видатків, касових видатків, кредиторської заборгованості, погашення кредиторської заборгованості за рахунок коштів загального і спеціального фондів, зобов'язань за видатками;
- перелік положень нормативно-правових актів, виконання яких у проектному році не забезпечується граничним обсягом видатків загального фонду із зазначенням суми коштів: необхідних, урахуваних і не забезпечених у граничному обсязі, а також перелік заходів для приведення обумовлених норм документів у відповідність із доведеними граничними видатками;
- юридичні підстави й пояснювальні матеріали щодо можливих видатків у проектному році за рахунок спеціального фонду з урахуванням надходжень;
- обсяги додаткового запиту на видатки загального фонду державного бюджету на проектний рік із наведенням обсягів за звітний і поточний роки, а також очікувані зміни обсягів (+, -) цих видатків на найближчі три роки в розрізі програмної класифікації;
- обґрунтування з посиланням на нормативний документ необхідності виділення додаткових коштів на проектний рік у розрізі бюджетних програм,

очікуваний результат виконання бюджетних програм у проектному році та у найближчі три роки;

— обґрунтування передбачуваних наслідків від невиділення додаткових коштів із загального фонду на проектний рік, пропозиції щодо альтернативних заходів для забезпечення виконання бюджетних програм.

Аналіз матеріалів щодо теоретико-методологічних основ державного регулювання соціально-економічного розвитку країни, системи засобів економічного механізму, у складі яких фінансово-бюджетні важелі вважаються визначальними, обсягів і структури видатків Зведеного бюджету, узагальнюючих показників ефективності економіки виявив низку ключових проблем і деякі негативні тенденції, темпи, пропорції взаємозалежностей макроекономічних показників. Для розв'язання комплексу завдань щодо підвищення ефективності економіки й забезпечення її конкурентоспроможності на внутрішньому і зовнішньому ринках з урахуванням обмеженості фінансових ресурсів основні сили держава має зосередити на забезпеченні цільового й ефективного їх використання з подальшим розвитком ПЦМ, запровадженні його на всіх рівнях фінансового планування й управління, формуванні обґрунтованих бюджетних запитів, здійсненні операцій аудиту ефективності виконання бюджетних програм.