УДК 336.14

ІОНІН Є. Є.
д. е. н., професор
Донецький національний університет
ShylukYra@i.ua

ОСОБЛИВОСТІ МЕТОДОЛОГІЧНИХ АСПЕКТІВ БЮДЖЕТУВАННЯ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ВИДАТКАМИ

Висвітлено теоретичні засади бюджетування та його роль в управлінні державними видатками. Досліджено методологічні аспекти функціонування елементів бюджетування в умовах ускладнення побудови соціально орієнтованої економіки. Запропоновано алгоритм дій реалізації бюджетування для підвищення ефективності управління державними видатками. Аргументовано, що згаданий метод дає змогу найефективніше розподіляти бюджетні кошти між пріоритетними напрямами державної політики.

Ключові слова: бюджетування, державні видатки, бюджетні програми, державні цільові програми, показники результативності, стратегічне бюджетне планування.

ИОНИН Е. Е.
д. э. н., профессор
Донецкий национальный университет
ShylukYra@i.ua

ОСОБЕННОСТИ МЕТОДОЛОГИЧЕСКИХ АСПЕКТОВ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ РАСХОДАМИ

Освещены теоретические основы бюджетирования и его роль в управлении государственными расходами. Исследованы методологические аспекты функционирования элементов бюджетирования в условиях усложнения построения социально ориентированной экономики. Предложен алгоритм действий реализации бюджетирования для повышения эффективности управления государственными расходами. Аргументировано, что упомянутый метод позволяет эффективно распределять бюджетные средства между приоритетными направлениями государственной политики.

Ключевые слова: бюджетирование, государственные расходы, бюджетные программы, государственные целевые программы, показатели результативности, стратегическое бюджетное планирование.

IONIN E. E.
doctor of economic sciences, professor
Donetsk National University
ShylukYra@i.ua

FEATURES OF METHODOLOGICAL BUDGETING ASPECTS IN THE MANAGEMENT OF PUBLIC EXPENDITURES

Theoretical principles of budgeting and its role in the management of public expenditure are shown. Methodological aspects of budgeting elements in a complication of a socially oriented economy are explored. The algorithm of budgeting to improve public expenditure management is suggested. Such method allows to effectively allocate budget funds between priorities of state policy. Introduction of a new system of budgeting in the system of public expenditure management includes a series of consistent measures, in particular the development of indicators of efficiency and effectiveness, documenting and evaluating the effectiveness of budget expenditures and the degree of achievement of the set goals. This model budgeting involves programmatic approach to budgeting.

Keywords: budgeting, public expenditure, government programs, state programs, performance indicators, strategic budget planning.

В умовах нестабільності світової економіки і ресурсних обмежень особливого значення набуває прийняття своєчасних й ефективних рішень, можливість на стадії планування проводити сценарні розрахунки і здійснювати превентивний контроль витрат, їх відповідності меті та завданням, поставлених органами влади всіх рівнів. Цим цілям

відповідає розробка і практична реалізація системи бюджетування. Бюджетування у сфері централізованих фінансів дає змогу розв'язати проблеми управління державними фінансовими ресурсами, концентрувати видатки на пріоритетних напрямках державної соціально-економічної політики як на державному, так і на місцевому рівнях, отримувати заплановані результати. Таким чином, актуальність теми зумовлена необхідністю застосування згаданого методу в бюджетній практиці, що сприятиме визначенню обсягів бюджетного фінансування відповідно до суспільних потреб та підвищенню ефективності бюджетних витрат.

Теоретичні і методологічні питання оцінки ефективності бюджетів видатків розкриті у працях таких вітчизняних авторів: В. Андрущенко, О. Василик, В. Дем'янишин, Т. Єфименко, І. Запатріна, О. Кириленко, Е. Лібанова, Л. Літвінцева, І. Луніна, І. Малярчук, І. Молчанов, В. Опарін, Ю. Пасічник, З. Перун, В. Родіонова, Л. Савич, О. Самошкіна, В. Федосов, І. Чугунов, С. Юрій та ін. Водночас в економічній літературі відсутні комплексні дослідження, присвячені перспективам розвитку елементів бюджетування в Україні.

Метою статті є дослідження методологічних аспектів бюджетування та з'ясування доцільності застосування згаданого методу в процесі управління державними видатками.

Поняття «бюджетування» передбачає комплекс дій з підготовки проекту і виконання бюджету, підведення підсумків його виконання та контролю за витрачанням фінансових ресурсів держави. Метою бюджетування є розподіл бюджетних коштів з урахуванням і залежно від досягнення конкретних суспільно важливих цілей відповідно до пріоритетів державної політики. Згаданий метод спрямований на досягнення соціально-економічних ефектів від надання бюджетних послуг та діяльності держави, моніторинг і контроль за досягненням поставлених цілей і результатів, а також забезпечення якості бюджетного планування і управління державними фінансами.

Здебільшого основні елементи, методи і способи бюджетування запозичені у приватного сектора економіки, наприклад, формулювання цілей і завдань діяльності, оцінка показників соціальної та економічної ефективності, використання методу обліку з нарахування та ін. При новому способі бюджетування визначаються наступні фактори:

1) стратегічні цілі – очікувані соціально-економічні результати, які повинні бути досягнуті при реалізації державної політики;

2) тактичні завдання – прогнозовані кінцеві результати органів державної влади при вирішенні конкретної проблеми, спрямованої на досягнення стратегічних цілей державної політики;

3) фінансові ресурси, необхідні для досягнення поставлених цілей і вирішення конкретних завдань. Керівникам державних органів та їх підрозділів надається можливість управляти виділеними коштами відповідно до цілей програми, розподіляти їх за статтями і в часі, що стимулює відносну економію бюджету за рахунок оптимізації діяльності.

Дана модель бюджетування припускає програмний підхід до складання бюджету. У програмах викладаються коротко- та довготермінові завдання, необхідні фінансові ресурси для їх реалізації, а також очікувані результати вирішення поставлених завдань (включаючи як безпосередні, так і кінцеві результати діяльності), терміни їх виконання (протягом якого періоду повинен бути досягнутий суспільно значимий ефект або вирішена проблема), визначаються цільові групи, описується система кількісно вимірних показників (індикаторів соціальної та економічної ефективності) та їх цільових значень для моніторингу і оцінки ступеня досягнення цілей і завдань, розглядаються зовнішні умови і ризики реалізації програми, вказуються види звітності за кінцевими результатами. Таким чином, за ідеологією бюджетування бюджетні витрати відповідають цілям і функціям діяльності, забезпечують самостійність і відповідальність керівників державних органів, розпорядників бюджетних коштів, створюють стимули для оптимізації використання фінансових ресурсів.

В сучасній економіці метод бюджетування на державному рівні здійснюється у формі бюджетних та державних цільових програм. Однак процес їх розробки і реалізації супроводжується проблемами, котрі потребують розв'язання. Серед них варто виділити

визначення пріоритетних цілей державної політики та їх чітке формулювання; прийняття великої кількості програм при недостатньому обсязі їх фінансування; встановлення критеріїв оцінки досягнення поставлених завдань; розробка єдиної системи показників результативності діяльності; введення персональної відповідальності за виконання конкретної програми і досягнення запланованих результатів та ін.

Прийняття Закону України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 р. за № 1621-IV [2] передбачало вирішення окремих проблем щодо:

– скорочення кількості бюджетних та державних цільових програм з визначенням цілей, завдань, кількісно вимірюваних результатів, індикаторів ефективності діяльності;

– вдосконалення методології розробки, реалізації та оцінки результативності цільових програм;

– забезпечення достатнього рівня фінансування видатків згаданих програм;

– підвищення ефективності використання бюджетних коштів на основі усунення дублювань заходів та завдань програм і запровадження конкурсного відбору виконавців програм;

– удосконалення методології середньострокового бюджетного планування.

Однак прийняття зазначеного закону не сприяло поліпшенню процесу розроблення та виконання програм, зокрема, щодо встановлення пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку держави, важливості їх реалізації з урахуванням можливостей фінансування програмних заходів на державному або місцевому рівнях. Окрім того, актуальності набуває питання визначення прямих і кінцевих результатів діяльності органів державної влади, а також показників, що характеризують рівень досягнення поставлених цілей. З цією метою використовується кількісний аналіз, зокрема, метод «витрати – вигоди» (benefit-cost), відповідно до якого на базі порівняння альтернативних варіантів отримання соціального результату вибирається та програма, у якій прямі та/або непрямі вигоди для суспільства перевершують витрати на їх реалізацію. Ключовим моментом даного підходу є використання терміну «відносна ефективність» і критеріїв, розроблених в економічній теорії [1, с. 256]:

1) Калдора-Хікса – система розподілу бюджетних коштів ефективна, коли індивіди, що отримали певний виграш, можуть компенсувати збиток тим, хто його поніс, але при цьому залишитись у виграші;

2) Скітовскі – економічний добробут поліпшується тоді, коли держава спрямовує зусилля на те, щоб соціальна група, котра отримала вигоди, компенсувала збитки іншої групи суспільства; якщо компенсація неможлива, потрібні додаткові дії держави, спрямовані на нейтралізацію втрат другої групи;

3) Літтла – державні дії будуть результативними в процесі «справедливого» розподілу прибутків.

Для оцінки результатів реалізації програм та ефективності діяльності міністерств можуть використовуватися елементи теорії суспільного добробуту, відповідно до якої приймається гіпотеза про існування функції економічного добробуту Бергсона [1, с. 368] і вирішується завдання її максимізації з використанням одного з наступних підходів [1, с. 402]: утилітаристського (зміни добробуту кожного індивіда в однаковій мірі впливають на зміну суспільного добробуту, тому для росту останнього необхідне збільшення корисності (багатства) всіх членів суспільства); роулсіанского (зміни добробуту індивідів впливають на добробут суспільства в різному ступені; при максимізації суспільного добробуту більша увага приділяється індивідам, які перебувають у найгіршому становищі); ницшеанского (протилежної роулсіанскому – виділяються індивіди, які мають найкращі умови).

Для аналізу ефективності витрачання бюджетних коштів використовуються також введені А. Маршаллом [4] поняття: «споживчий надлишок» (різниця між максимальною ціною, яку індивід готовий заплатити за придбання товару, надання послуги або виконання певного виду робіт, і його реальними витратами); «надлишок виробника» (його прибуток, тобто різниця між виручкою від реалізації товару або послуги і здійсненими витратами); «сукупний споживчий надлишок» (сукупність надлишків споживача та виробника).

Крім того, для оцінки економічної ефективності реалізації конкретної програми застосовуються методи інвестиційного аналізу. При цьому використовуються поняття «чиста приведена вартість» (різниця між приведеними до певного моменту часу результатами і витратами), «внутрішня норма рентабельності» (ставка дисконтування, при якій досягається нульова чиста приведена вартість), «аналіз окупності, чутливості програм до яких-небудь змін» [5, с. 98].

Прийняття рішень про доцільність і пріоритетність подальшого фінансування конкретних завдань державної політики має здійснюватися на підставі моніторингу оцінки ефективності бюджетних витрат (моніторинг потреби в послугах; моніторинг обґрунтованості і доцільності бюджетного фінансування; моніторинг ефективності та результативності бюджетних витрат) на кожному етапі управління державними видатками. Так, оцінка результатів проведених дій на етапі підготовки проекту бюджету (попередня оцінка) дає змогу оптимізувати структуру бюджетних видатків на основі аналізу співвідношення очікуваних витрат і результатів реалізації програми. Здійснення поточної оцінки на етапі виконання бюджету дає змогу коригувати поточну діяльність і вносити зміни в реалізовані програми. При подальшій оцінці отриманих фактичних результатів виконання бюджету досягнуті параметри порівнюються з очікуваними, відтак аналізуються причини відхилень.

Зазначимо, що у країнах Європейського Союзу в процесі визначення ефективності витрачання бюджетних коштів використовують [3]: прямі (безпосередні) результати діяльності (обсяг суспільних благ, послуг або робіт, вироблених державними установами, наприклад, кількість проведених у медичних закладах операцій) та кінцеві соціальні результати (соціально-економічний ефект від наданих державою послуг, наприклад, підвищення рівня освіти населення, зниження рівня забруднення навколишнього середовища, зменшення захворювання населення тощо).

Ефективність бюджетних витрат неможливо оцінити без чітких показників результативності, що характеризують стан і визначають напрями бюджетної політики щодо подальшого фінансування державних програм. З цією метою на стадії планування бюджету необхідно розробити показники, що сприятимуть оцінюванню ефективності здійснених бюджетних витрат і ступеню досягнення поставлених цілей. Для цього застосовуються такі показники ефективності та результативності:

1) показник затрат – вартісна оцінка фінансових, трудових і матеріальних ресурсів, необхідних для надання бюджетної послуги (наприклад, необхідних обсягів коштів для придбання обладнання);

2) показник випуску – безпосередні результати проведених витрат, обсяг і якість наданих споживачам послуг або виконаних робіт (наприклад, кількість осіб, які отримали вищу освіту);

3) показники кінцевих результатів діяльності – наслідки виконання органами державної влади, державними установами покладених на них функцій, поставлених завдань, реалізації програм. Вони включають такі індикатори:

– соціальної ефективності – рівень досягнення поставлених цілей, певного соціального ефекту в відсотковому або абсолютному вираженні (як конкретний результат щодо всього населення або певної групи людей, що отримали вигоду, наприклад, зниження рівня вуглекислого газу в атмосфері, скорочення злочинності, число працевлаштованих безробітних, вилікуваних хворих, підвищення загального рівня освіти населення);

– економічної ефективності – вартість витрат на одиницю випуску продукції (виконання робіт, надання послуг, наприклад, при будівництві школи таким показником можуть бути витрати держави на створення одного навчального місця);

– соціально-економічної ефективності – співвідношення отриманого соціального ефекту і здійснених витрат;

– економії – забезпечення оптимальності, економічної рентабельності придбання і використання трудових, фінансових і матеріальних ресурсів.

Проте досить складно визначити і контролювати кінцевий соціальний результат, оскільки він може проявитися в довготерміновому періоді і залежати від інших чинників. Важко оцінити і кінцеві результати програми в чистому вигляді, без урахування впливу зовнішніх факторів. Наприклад, скорочення злочинності може бути результатом діяльності Міністерства внутрішніх справ України, реалізації програм Міністерства освіти і науки України, наслідком зміни демографічної ситуації, загального поліпшення економічної ситуації.

Оцінка соціальної та економічної ефективності діяльності органів державної влади є основою для визначення обсягу бюджетних асигнувань на наступний рік. Якщо міністерство не досягнуло в поточному періоді встановлених у програмі цілей або критерії та індикатори результативності його діяльності не відповідають заздалегідь встановленим, необхідним є скорочення або дострокове припинення фінансування запланованих програм. Відтак, новий метод дає змогу найефективніше розподіляти бюджетні кошти між пріоритетними напрямами державної політики завдяки отриманню об'єктивної інформації про результати реалізації програм, їх прозорості, зниженню ризику прийняття нераціональних рішень.

Перехід на бюджетування призводить до своєчасного коригування програми для підвищення її результативності; гнучкого перерозподілу коштів з урахуванням результатів реалізації програми; прийняття рішення щодо доцільності подальшого впровадження програми; підвищення відповідальності державних органів влади за виконання завдань та заходів.

Впровадження нової системи бюджетування в систему управління державними видатками припускає проведення ряду послідовних заходів, зокрема:

– Формування концепції нового підходу, котра повинна включати цілі, завдання, етапи реформи, удосконалення й впровадження основних елементів бюджетування, таких як планування, визначення та оцінка результатів наданих послуг або виконуваних робіт, використання стратегічного бюджетування. Варто зазначити, що саме за допомогою останнього здійснюється розподіл державних коштів на основі встановлених пріоритетів, стратегічних цілей, тактичних завдань з виділенням фінансових ресурсів, необхідних для функціонування міністерств і відомств, схвалюються основні показники фінансового плану, здійснюється їх коригування внаслідок змін, що відбулися, аналізується соціальна і економічна ефективність діяльності органів державної влади, прогнозуються основні бюджетні параметри на наступні роки. Це забезпечує спадкоємність державної політики і передбачуваність розподілу бюджетних коштів, а також чітку процедуру їх коригування.

– Удосконалення системи статистичного і бухгалтерського обліку, звітності та контролю за витрачанням державних коштів. Це має забезпечити прозорість діяльності державних органів влади і можливість на основі їх звітів визначати ступінь досягнення планованих результатів, оцінювати обсяг і якість надаваних послуг. Впровадження бюджетування, як правило, супроводжується переходом від касового методу обліку виконання бюджету на метод нарахувань або введенням окремих його компонентів. Такий бюджет називається накопичувальним. Він дає змогу відображати майбутні платежі, реально підтверджені надходження та фінансові зобов'язання, оцінювати результати реалізації програм, порівнювати витрати на надані державою суспільні блага або послуги з їх ринковою вартістю.

– Підвищення прозорості діяльності органів державної влади, вдосконалення звітності про витрачання бюджетних коштів та досягнуті результати.

– Щорічний розподіл бюджетних коштів між органами виконавчої влади та реалізованими програмами на основі результатів оцінки поданих заявок, що містять доповіді про результати діяльності та якості управління державними коштами.

– Удосконалення системи оцінки і контролю соціально-економічної ефективності бюджетних витрат.

Реалізація запропонованих заходів дасть змогу сформувати чітку систему критеріїв та індикаторів оцінки ефективності діяльності державних органів влади, забезпечити

об'єктивність оцінки результатів реалізації програм, оптимізацію структури та управління державними видатками. Крім того, сприятимуть встановленню відповідності середньотермінових фінансових планів щорічно розробленим макроекономічним прогнозам, здійснених в процесі бюджетного планування.

Список використаних джерел

1. Итуэлл Дж. Экономическая теория / Дж. Итуэлл, М. Милгейт, П. Ньюмен. – М. : ИНФРА-М, 2004. – 879 с.

2. Закон України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 р. за № 1621-IV (із змінами і доп. за станом на 02.12.2012 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1621-15. – Назва з екрану.

3. Інформація про оцінювання програм Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://eu.prostir.ua/catalogue/571/581.html. – Назва з екрану.

4. Маршалл А. Принципи економічної науки : в 3 т. Т. 3 / Маршалл А. ; [пер. з англ.]. – М . : Прогресс, 1993. – 350 с.

5. Траченко М. Б. Бюджетирование в системе управления финансами. [монография] / М. Б. Траченко. – М. : ГУУ, 2011. – 168 с.