

Іголкін І.В.,

старший науковий співробітник
відділу теорії фінансово-бюджетного регулювання
Науково-дослідного фінансового інституту
при Міністерстві фінансів України

ПЕРЕВАГИ ВИКОРИСТАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ У БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ

Діяльність будь-якої держави у сучасному світі – це конкуренція з іншими державами, в якій перемагає та країна, яка має кращу систему управління. Існує економічна та політична конкуренція. Інколи ці форми конкуренції переростають у силові конфронтації – найгіршу форму конкуренції, для якої неможливо встановити правила. Але зрештою виграє той, хто зумів найкраще розробити свою стратегію, визначити цілі і завдання з її реалізації та точно розрахувати необхідні для цього ресурси. Країни та уряди, які цього не розуміли або неспроможні були здійснювати, програвали у конкурентній боротьбі.

Будуючи власну державу, Україна має знаходити і запроваджувати найкращі світові здобутки у галузі державного управління. Усе це має безпосередній стосунок до бюджету як одного з найважливіших інструментів управління державою¹.

Метою статті є спроба проаналізувати відмінності програмно-цільового методу бюджетування від витратного та проблеми, які гальмують подальший розвиток бюджетних реформ, запропонувати заходи, спрямовані на розв'язання цих проблем.

Успадкований від попередньої системи постатейний метод складання і виконання бюджету ґрунтувався на обрахунку потреби у видатках, виходячи з прийнятих політичних рішень та складених на їх основі виконанні планів. Але ці рішення і плани формувалися й оцінювалися на досить високому рівні й не були зрозумілі не лише громадянам, але навіть управлінням середньої та нижчої ланки. Вони працювали лише як виконавці, не маючи ані власної стратегії, ані розуміння свого місця у глобальній системі управління державою. За такого підходу проблема ресурсних обмежень розглядалася, знову ж таки, лише на центральному рівні, нижче якого гроші вважалися необмеженим ресурсом за умови виконання натуральних та об'ємних показників. Результати зазначеного способу управління такі:

- планування бюджету лише на 1 рік;
- зосередження на досягненні об'ємних показників (кількість установ, ліжок, класів тощо), яке в свою чергу гарантувало збільшення грошей;
- відсутність відповідальності за результати діяльності;
- фінансування не суспільних послуг, а “безкоштовних” державних благ, що не передбачало зв'язку між затраченими ресурсами і отриманими результатами. Тому ціна результату була непомірно високою.

Загалом такий метод складання і виконання бюджету може бути прийнятним за адміністративної централізованої системи управління державою. При переході до демократичніших і децентралізованіших методів управління,

розвитку приватного бізнесу цей спосіб призводить до виникнення диспропорцій, утворення заборгованостей, використання бюджету як джерела корупції та марнотратства, перетворення органів управління на “пожежні команди”, які не встигають реагувати на події.

Що ж саме пропонує програмно-цільовий метод?

Цей підхід до бюджетного процесу передбачає, що будь-які бюджетні видатки мають здійснюватися на цілі, що відповідають середньо- або довгостроковій стратегії розвитку держави. Бюджети міністерств, відомств, місцевих органів влади — це витрати на досягнення політично визначених пріоритетів на основі розподілу функцій і повноважень. Кожен керівник органів влади чи бюджетної установи має замислюватися над тим, як витратити кошти з кращим результатом і меншими затратами згідно із пріоритетами державної політики чи рішеннями територіальної громади².

За такого підходу увага зосереджується не на розвитку мережі та збільшенні штатів установ, а на результатах програм, тобто не на тому, як витратити більше коштів на соціальну та виробничу сфери, а на тому, наскільки послуги, надані за ці витрачені кошти, відповідають потребам громадян, що сплатили податки до бюджету. Відповідно, для визначення результативності програм розробляється низка показників, за допомогою яких можна оцінити результати використання коштів.

В умовах стійкого зростання державних витрат, що спостерігається нині у всьому світі і, зокрема, в Україні, щоразу більше уваги приділяється досягненню результативності при здійсненні бюджетних програм³. Визнано, що “як і будь-який інший роботодавець і виробник послуг, уряд повинен забезпечувати ефективне й результативне використання людського і грошових ресурсів, які перебувають у його розпорядженні⁴.”

Оцінка бюджетних програм, за формулюванням шведського вченого Е. Ведунга, — це ретельне, ретроспективне визначення переваг, вартості й цінності адміністрування, результатів та наслідків дій урядових установ, яке має значення для майбутніх практичних ситуацій⁵.

Щоб перейти до розуміння програмно-цільового методу складання, виконання й оцінки бюджету, важливо зазначити, що він є результатом застосування технологій планування та аналізу у приватному бізнесі. Упродовж багатьох років керівники держав разом із фінансистами шукали відповідь на питання, як визначити результативність від вкладених бюджетних ресурсів. Відповідь на це дали бізнесмени, які, на відміну від державних органів, завжди опікувалися власним інтересом і перспективами розвитку приватної справи.

Піонерами у використанні програмно-цільового методу з метою підвищення якості внутрішнього менеджменту всередині ХХ ст. були компанії Ford, Texas Instruments, New York Telephone та ін. Очевидна ефективність програмно-цільового підходу у приватному бізнесі привернула увагу органів державного управління США і надала імпульс подальшому процесу застосування ПЦМ у державному управлінні і, зокрема, у бюджетному процесі.

Вперше програмно-цільовий метод у бюджетному процесі було запроваджено всередині минулого сторіччя. На сьогодні тією чи іншою мірою

ці технології застосовуються не лише в країнах з розвинутою ринковою економікою (Сполучені Штати Америки, Канада та багато країн – членів Європейського Союзу), але й у країнах, що розвиваються (Таїланд, Туреччина, Папуа–Нова Гвінея), і в державах з перехідною економікою (Болгарія, Латвія, Казахстан, Киргизія). Процеси бюджетних реформ у цих країнах ще не закінчені й однозначних результатів поки що немає, однак накопичений ними досвід може бути корисний для України⁶.

Реалізація Україною курсу на інтеграцію до Європейського Союзу потребує адаптації як фінансової системи України, так і процедур формування бюджету, зокрема до законодавства ЄС у цій галузі (Маастрихтська (1992 р.) та Амстердамська (1997 р.) угоди про економічне співробітництво). Чинне законодавство ЄС вимагає від країн-членів та кандидатів до вступу в ЄС підготовки бюджету у програмно-цільовому форматі. З країн Центральної та Східної Європи найбільших успіхів досягли у зазначеному напрямку Румунія, Болгарія, країни Балтії; в країнах СНД (Казахстані, Україні і Росії) застосовуються елементи цього методу.

У загальноприйнятому розумінні програмно-цільовий метод у бюджетному процесі – це система планування та управління бюджетними коштами на середньострокову перспективу, спрямована на розробку та виконання бюджетних програм та підпрограм, орієнтованих на остаточний результат. Але одним лише плануванням особливості методу не обмежуються. Програмно-цільовий підхід впливає на всі стадії бюджетного процесу. Внаслідок цього програмно-цільового характеру набувають і виконання бюджету, і контроль за його виконанням.

Комплексність цього терміна добре демонструє вислів Ф. С. Мошера: “Для політолога і юриста програмно-цільове бюджетування означає представлення й аналіз бюджетних заявок у такій формі, що забезпечує суспільству найефективніший вибір. Для чиновника це поняття означає, крім зазначеного, велику гнучкість і майстерність маневру, а також особисту відповідальність і вимогливість до підлеглих. Для міністерств і відомств воно може означати повну самостійність, гнучкість у прийнятті рішень та відповідальність за використання виділених їм фондів. Для бухгалтера програмно-цільове бюджетування асоціюється з обліком нарахування, розподілом рахунків за поточними і капітальними операціями, з відокремленим обліком оборотних коштів і використанням інших специфічних технологій обліку”⁷.

Програмно-цільовий метод можна порівняти з бізнес-планом, підготовка якого є обов’язковим кроком для залучення інвестицій (у даному разі коштів з бюджету). Зазвичай, інвестори, перш ніж вкласти кошти, намагаються зрозуміти, на що вони витратимуться та який передбачається результат. Це є природним для бізнесу, але коли йдеться про державні ресурси, то вони витрачаються безсистемно й неефективно. Внаслідок цього втрачає не лише держава, але й її громадяни, які є платниками податків і носіями влади у державі.

Платники податків мають знати, на що витрачаються державні кошти, який результат буде отримано від державних і місцевих соціальних про-

грам. Лише у такому разі вони матимуть бажання добровільно сплачувати податки, розглядаючи їх як плату за послуги, а не як наслідок репресивних дій держави.

Відповідно й виборні представники народу – депутати мають розглядати проекти бюджетів, зосереджуючись на очікуваних та фактичних результатах надання суспільних послуг за рахунок бюджетних коштів. За умови належного застосування програмно-цільовий метод дає змогу досягти основної мети – ефективного розподілу бюджетних ресурсів.

Аналіз більш ніж піввікового досвіду США і таких країн, як Великобританія, Австралія, Нова Зеландія, Канада, Швеція у питаннях впровадження й удосконалення програмно-цільового бюджетування при всій суперечливості отриманих результатів дає змогу виділити очевидні переваги такого підходу.

По-перше, фінансові кошти розподіляються не за видами витрат, а за програмами чи стратегічними цілями. Під програмами маються на увазі різні види діяльності чи заходи, здійснювані міністерством і об'єднані загальними цілями і завданнями. Витрати міністерств групуються за видами продукції, що випускається, або наданих послуг (output), а не за видами витрат (input). Наприклад, якщо у звичайній заявці Управління внутрішніх справ на фінансування використовувалися такі статті витрат, як “оплата праці”, “придбання матеріалів”, “придбання устаткування” тощо, то при плануванні діяльності за результатами в обґрунтуванні витрат такого управління фігуруватимуть такі статті витрат, як “попередження злочинів”, “розкриття злочинів” і т. п.⁸

По-друге, програми формуються на засадах загальних цілей і стратегічних пріоритетів, погоджених із законодавчими органами.

По-третьє, контроль за використанням міністерствами і відомствами бюджетних коштів трансформується із зовнішнього контролю за цільовим використанням виділених коштів у внутрішній контроль міністерств за ефективністю витрат. Оцінки соціальної й економічної ефективності програм застосовуються при плануванні витрат на наступний бюджетний рік. З метою підвищення прозорості державних витрат звіти міністерств про соціальну й економічну ефективність здійснюваних ними програм регулярно оприлюднюються.

По-четверте, програмно-цільовий бюджет враховує віддалені наслідки прийнятих рішень, дає змогу порівнювати різні способи досягнення поставлених цілей, здійснювати вибір оптимальних рішень з урахуванням можливості реалізації різних сценаріїв розвитку. Тому використання зазначеного методу підвищує обґрунтованість прийнятих рішень і дає змогу краще контролювати їхнє виконання.

По-п'яте, міністерські чиновники перетворюються у менеджерів, що мають право вибору засобів досягнення поставлених перед ними цілей, зокрема, вони отримують право перерозподіляти кошти між різними статтями витрат у межах виділених їм кошторисів. Маючи повний і чіткий опис поставлених завдань, керівники програм можуть самостійно вибирати оптимальний спосіб їхнього виконання в межах відведених для цього коштів. При

цьому їхня відповідальність за остаточний результат посилюється і набуває конкретного характеру.

По-шосте, проект бюджету подається у законодавчі органи у такій формі, що дає змогу чітко простежити зв'язок між політикою державних витрат і політичними цілями уряду. Інакше кажучи, бюджет являє собою документ, в якому плани і пріоритети уряду на майбутній рік визначені як у фінансових показниках, так і в показниках соціальної ефективності діяльності міністерств.

Застосування програмно-цільового методу управління в країнах з перехідною економікою (до яких належить Україна) може бути не лише одним з найефективніших засобів концентрації необхідних (часто обмежених) ресурсів на пріоритетних напрямках розвитку суспільства, а й засобом посилення міжгалузевих та міжрегіональних зв'язків, координації діяльності центральних та місцевих органів влади, розрізнених наукових організацій і підприємств у досягненні поставлених державою цілей.

Водночас використання прогностичних методів та програмно-цільового методу у сфері державного управління на етапі втілення інвестиційно-інноваційної моделі розвитку для цих країн потребує кращого, ніж на попередньому етапі, планово-адміністративного регулювання, науково обґрунтованого рівня опрацювання завдань, що виконуються, а також досконалих технологічних та технічних рішень, організаційно-правових механізмів управління та адекватного методичного забезпечення їхньої реалізації.

Найширшого застосування програмно-цільовий метод управління елементами прогнозування набув у колишньому СРСР (досить згадати комплексні програми науково-технічного прогресу та схеми розвитку й розміщення продуктивних сил країни і регіонів на п'ятирічні терміни з подальшою десятирічною перспективою). Однак, незважаючи на розвинуту методологічну та методичну бази, а також потужний виконавчий апарат, заплановані цими програмними документами показники через низку об'єктивних та суб'єктивних чинників практично ніколи не досягалися.

Нині для пострадянських країн, зокрема для України, програмно-цільовий метод державного управління соціально-економічними процесами не лише не втратив актуальності, а й потребує гнучких та виважених підходів з огляду на зростаючу складність регулювання ними в умовах децентралізації управління в усіх сферах суспільного життя. До того ж в умовах обмеженості фінансово-матеріальних можливостей держави і суб'єктів підприємництва, структурних диспропорцій у виробництві, лише акумулювання ресурсів на розв'язання ключових, суспільно значущих проблем, стимулювання інвестицій та інновацій у пріоритетних сферах і виробництвах спроможне забезпечити дієвість і повну практичну реалізацію розроблених відповідно до національних інтересів стратегій розвитку.

Варто зазначити, що досвід програмно-цільового планування бюджетних витрат у країнах з перехідною економікою виявив низку багато в чому схожих проблем, які гальмують подальший розвиток бюджетних реформ у цьому напрямку. Серед них:

- згода за лімітами витрат досягається занадто пізно у ході бюджетного процесу;
- спостерігається збільшення запитів по галузевих міністерствах;
- надзвичайно складно відокремити плани і наміри від поточної діяльності;
- під формуванням бюджету найчастіше мається на увазі “пошук бюджетних коштів на здійснення політики”;
- середньострокових кошторисів за програмами насправді немає, мають місце лише запити на фінансування поточної діяльності.

Для розв’язання зазначених проблем доцільно:

- заздалегідь погоджувати ліміти витрат (найважливішу вимогу до формування бюджетів) на підставі результатів діяльності;
- забезпечувати відповідальність за складання бюджету в межах галузевого міністерства;
- чітко формулювати зобов’язання;
- структурувати бюджетні запити за новими програмами (програми, що фінансуються, не фінансуються і фінансуються частково).

Пріоритет має надаватися інформації про показники діяльності, а не про планування витрат, інакше оцінка вартості може виявитися неправильною і її складно буде змінити.

¹ Шляхом європейської інтеграції. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004–2010 роки) / А. С. Гальчинський, В. М. Геєць та ін. – К.: ІВЦ Держкомстату України, 2004. – 416 с.

² Мельник О. Г. Методи бюджетного планування // Фінанси України. – 2003. – № 12. – С. 37–46.

³ Павлюк К. В. Оцінка виконання бюджетних програм: результативні показники // Фінанси України. – 2005. – № 2. – С. 70–77.

⁴ Diamond J. Measuring Efficiency in Government: Techniques and Experience. – Washington: Monetary Fund, 1990. – P. 27.

⁵ Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм: Пер. з англ. – К.: ВСЕУВИТО, 2003. – С. 20.

⁶ Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України: У 6 т. / Редкол.: М. Я. Азаров (голова) та ін. – Т. 4: Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, О. І. Амоша (кер. авт. кол.) та ін. – К.: НДФІ, 2004. – 368 с.

⁷ Mosher F. C. Program Budgeting: Theory and Practice with Particular Reference to the U.S. Department of the Army. – P. 80–81. Цит. по: GAO/AIMD-97-46 Performance Budgeting.

⁸ Там само.