

УДК 338.246.025.2:342.5

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ ЧЕРЕЗ ДІЯЛЬНІСТЬ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВЛАДИ

КРЕЩЕНКО І. Л.,
головний державний аудитор
Державної фінансової інспекції
України

Основний зміст дослідження складає аналіз впровадження стратегічного планування на рівні діяльності центральних органів виконавчої влади як інструменту забезпечення ефективного впливу на економіку. У даній статті автором аналізується нова модель економічної політики, розвиток якої можливий через проведення змін у системі функціонування органів виконавчої влади. Стаття присвячена комплексному дослідженню значення формування дієвих науково-методичних засад регулювання та оцінки ефективності використання бюджетних коштів, плануванню показників стану об'єкта відповідальності і позитивних зрушень, як кінцевого результату роботи органу влади.

Ключові слова: стратегічне планування; центральні органи виконавчої влади; планування показників.

Основное содержание исследования составляет анализ внедрения стратегического планирования на уровне деятельности центральных органов исполнительной власти как инструмента обеспечения эффективного воздействия на экономику. В данной статье автором анализируется новая модель экономической политики, развитие которой возможно через проведение изменений в системе функционирования органов исполнительной власти. Статья посвящена комплексному исследованию значение формирования действенных научно-методических основ регулирования и оценки эффективности использования бюджетных средств, планированию показателей состояния объекта ответственности и положительных сдвигов, как конечного результата работы органа власти.

Ключевые слова: стратегическое планирование; центральные органы исполнительной власти; планирование показателей.

The main content of the research contains the analysis of strategic planning implementation on the level of activity of central executive bodies as the instrument of support of the effective influence on the economy. In the given article it is analyzed by the author the new model of economic policy the development of which is possible through the changes in the system of functioning of the executive bodies. The article is devoted to the complex research importance of formation of the effective scientific and research basis of regulation and evaluation of efficiency of the use of the budget funds, planning of the indexes of the state of the object of responsibility and positive shifts, as the result of work of the authority.

Keywords: Strategic Planning; central authorities; planning parameters.

Постановка проблеми. Фінансування діяльності центральних органів влади є частиною бюджетних витрат, які мають бути більш раціональними. Для цього потрібно або зменшувати витрати, або підвищувати результативність діяльності органів влади. Сюди ж треба віднести і проблему цільового використання бюджетних коштів. Загальна тенденція посилення програмно-цільового підходу до планування і моніторингу використання бюджетних коштів потребує системної модернізації всієї практики використання бюджетних коштів. Якщо не враховувати «соціальні втрати» бюджету, пов'язані з виплатою заробітних плат, найбільш потребуючими змін стають витрати на державні закупівлі і державні капітальні інвестиції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Програмно-цільовий метод в бюджетному процесі реалізується без суттєвих позитивних змін в ефективності бюджетних видатків. Потрібні

сучасні нові методичні засади посилення програмно-цільового підходу методами планування за кінцевими результатами з розрахунками і плануванням кількісних ефектів від кожного «несоціального» видатку бюджетних коштів. Набуває особливого значення формування дієвих науково-методичних засад регулювання та оцінки ефективності використання бюджетних коштів.

Питання ефективності витрачання бюджетних коштів розглядаються в багатьох наукових роботах, зокрема: Г.В. Мамонова, К.Д. Салямон-Міхєєвої в роботі «Ефективність видаткової частини бюджету України», Ярової Ю.Ю. в роботі «Значення державного фінансового контролю в забезпеченні економічної ефективності», Бралатана В.П. в роботі «Аудит ефективності використання бюджетних коштів», Рябухіна С.Н. в роботі «Аудит ефективності використання державних ресурсів», Миколайовича С.А. в роботі «Про зміст аудиту ефективності використання державних ресурсів як нового типу державного фінансового контролю», Ю.Б. Медведева у роботі «Підвищення ефективності виконання бюджетних програм в умовах економічної кризи» та ін.

Мета статті. Програмно-цільовий метод в бюджетному процесі реалізується без суттєвих позитивних змін в ефективності бюджетних видатків. Потрібні сучасні нові методичні засади посилення програмно-цільового підходу методами планування за кінцевими результатами з розрахунками і плануванням кількісних ефектів від кожного «несоціального» видатку бюджетних коштів. Набуває особливого значення формування дієвих науково-методичних засад регулювання та оцінки ефективності використання бюджетних коштів.

Проте недостатньо вирішеними в методичному й практичному аспектах залишаються питання аналізу макроекономічних наслідків бюджетних витрат, нецільового і неефективного використання бюджетних коштів та оцінки їх ефективності, низькі ефекти впливу податково-бюджетної політики на економічний розвиток країни.

Вклад основного матеріалу. Механізми державного регулювання економіки з боку держави працюють через діяльність центральних виконавчих органів влади (ЦОВВ). Якщо потрібно отримати кращі результати функціонування економіки (наприклад, стабільно високий темп зростання ВВП у 6-8 відсотків на рік), то зробити це можна тільки через кращу роботу органів виконавчої влади. Сума сфер впливу органів влади фактично і становить економіку країни, якщо ці сфери правильно розподілені між ЦОВВ. Таким чином, в організації роботи ЦОВВ лежить ключ і до більш ефективної державної економічної політики, і до більш ефективного використання бюджетних коштів (всі ЦОВВ виступають і головними розпорядниками бюджетних коштів (ГРБК). Нова якість (ефективність) їх роботи має досягатися через три напрями:

краще управління їх діяльністю (через планування, організацію виконання планів, звітність про виконання планів, стимулювання виконавців);

краще (ефективніше) фінансування роботи органів влади через програмно-цільові підходи, оцінку досягнення кінцевих запланованих цілей на одиницю витраченого бюджетного ресурсу;

кращу їх орієнтацію на кінцеві результати в національній економіці, яка є об'єктом регулювання для органу влади.

Одним з елементів цих напрямів є впровадження стратегічного планування на рівні діяльності ЦОВВ як інструменту забезпечення ефективного впливу на економіку. Він потребує підвищення системності, обґрунтованості та об'єктивності управлінських рішень центральних органів виконавчої влади щодо їх діяльності та підвищення ефективності діяльності всіх державних органів виконавчої влади в рамках розвитку реформ (адміністративної реформи, реформи бюджетного процесу, реформи державної служби).

Центральний орган виконавчої влади – суб'єкт стратегічного планування – міністерство або інший орган державної влади (установа), уповноважений законом або Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики у відповідній сфері (секторі), і який відповідно до статті 22 Бюджетного кодексу України [1] є головним розпорядником бюджетних коштів за бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України.

Введемо поняття сфери діяльності органу влади або об'єкта управління чи сфери відповідальності [2]. Під ним будемо розуміти об'єкт стратегічного планування як сферу (сектор) суспільної, економічної, соціальної діяльності або державного життя, за проведення державної

політики в якому відповідне міністерство, уповноважене законами України, актами Президента України або Кабінету Міністрів України.

Стратегічне планування є циклічним процесом визначення цілей та завдань діяльності міністерства щодо розвитку регульованої сфери, методів і способів досягнення цих цілей в повній залежності від пріоритетів державної політики та можливостей органу планування. Цей процес включає етапи складання (розроблення), схвалення та затвердження, виконання, моніторингу, коригування та оцінки результативності плану діяльності на різних етапах його виконання.

План діяльності органу влади, або з бюджетної точки зору головного розпорядника бюджетних коштів (центрального органу виконавчої влади (ЦОВВ) на плановий та два бюджетні періоди, що настають за плановим, – це не тільки план фінансування центральних органів виконавчої влади, це основний документ із планування державної політики у відповідній сфері (секторі), що визначає місію відповідного головного розпорядника бюджетних коштів як суб'єкта державного управління у відповідній сфері (секторі), стратегічні цілі, завдання, заходи та очікувані результати діяльності з урахуванням наявних ресурсів. А ефективність роботи системи органів влади треба оцінювати за кінцевими результатами (в стані сфери управління даного ЦОВВ) на одиницю витрат бюджету на його діяльність. Окремі елементи цього процесу розглядатимуться в статті.

План діяльності органу влади охоплює всю сферу діяльності відповідного головного розпорядника бюджетних коштів (ГРБК), включаючи діяльність розпорядників бюджетних коштів (РБК) нижчого рівня, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління відповідного головного розпорядника бюджетних коштів (далі – підприємства, установи та організації, що діють у системі головного розпорядника бюджетних коштів).

Планові завдання визначають шляхи досягнення стратегічних цілей органу влади за допомогою найбільш ефективних методів. За кожною стратегічною ціллю органу влади необхідно сформулювати не більше 5 завдань, які дозволять їх досягти в середньостроковому плановому періоді. Сукупність завдань за визначеними стратегічними цілями має охоплювати всю сферу діяльності міністерства. Під плановими результатами діяльності органу влади треба розуміти ступінь досягнення поставлених цілей і кількісне співвідношення результатів і витрат, а також ефект «зворотного зв'язку», тобто відношення та оцінка населенням діяльності органів виконавчої влади. *Показник результативності* як кількісний або якісний індикатор, що характеризує результат діяльності органу планування або успішність руху до досягнення поставленої мети, має представляти. *Показник кінцевого ефекту* (outcome measure) – відображає зміну стану об'єкта планування внаслідок діяльності органу виконавчої влади. Ефект для об'єкта планування може бути оцінений як об'єктивна зміна його стану (через характеристику обраних для цього показників-індикаторів). Показник кінцевого ефекту може виражати як кількісну, так і якісну оцінку стану (або зміни стану) сфери, на яку впливає орган виконавчої влади [3].

Рекомендується наступний організаційний порядок розроблення плану діяльності міністерства, де головним координатором виступає Міністерство економічного розвитку і торгівлі, як відповідальне за економічну політику в складі Уряду:

1. Доведення Міністерством економічного розвитку і торгівлі до міністерств основних засад економічної політики в плановому періоді (до 15 січня поточного року).

2. Коригування міністерствами місії і стратегічних цілей своєї діяльності на плановий і два наступні роки (середньостроковий період) з урахуванням доведених основних засад економічної політики (до 1 лютого поточного року).

3. Розроблення міністерствами завдань діяльності та показників результатів їх виконання на плановий і два наступні роки (до 15 лютого поточного року).

4. Розроблення міністерствами операційного плану діяльності на плановий і два наступні роки (до 15 березня поточного року).

5. Підготовка і оприлюднення міністерствами звітів щодо виконання плану діяльності в минулому (звітному) році (до 1 березня поточного року).

6. Розроблення міністерствами інституційного плану діяльності на плановий і два наступні роки (до 15 березня поточного року).

7. Узгодження міністерствами розроблених планів діяльності з Міністерством економічного розвитку і торгівлі (до 15 квітня поточного року).

8. Внесення міністерствами змін до планів діяльності після узгодження з Міністерством економічного розвитку і торгівлі (до 1 травня поточного року).

9. Прийняття міністерствами розроблених і узгоджених планів діяльності (до 20 травня поточного року).

10. Подання до Міністерства фінансів бюджетних запитів з урахуванням прийнятого міністерством – головним розпорядником бюджетних коштів плану діяльності (до 15 травня поточного року).

11. Узгодження Міністерством фінансів бюджетних запитів міністерств – головних розпорядників бюджетних коштів з плановими видатками проекту Державного бюджету на наступний рік (до 1 червня поточного року).

12. Внесення міністерством змін до плану діяльності після узгодження з Міністерством фінансів обсягів фінансування діяльності міністерства – головного розпорядника бюджетних коштів з плановими витратами проекту державного бюджету (до 15 червня поточного року).

13. Внесення міністерствами узгоджених планів діяльності міністерства до Кабінету Міністрів України на затвердження (до 20 червня поточного року).

14. Затвердження Кабінетом Міністрів України планів діяльності міністерств в частині стратегічних цілей, завдань і показників їх виконання в плановому і двох наступних роках (до 1 липня поточного року).

15. Подача міністерствами затверджених Кабінетом Міністрів України планів діяльності та узгоджених бюджетних запитів міністерств – головних розпорядників коштів державного бюджету до Міністерства фінансів (до 10 липня поточного року).

16. Коригування і остаточне прийняття міністерствами планів діяльності після прийняття Закону України «Про Державний бюджет України на наступний рік» (в тижневий термін після прийняття Закону України «Про Державний бюджет на наступний рік»).

17. Розроблення міністерствами проектів річних планів роботи міністерства (в тижневий термін після прийняття Закону України «Про Державний бюджет на наступний рік»).

18. Затвердження міністрами річних планів роботи міністерств (в двотижневий термін після прийняття Закону України «Про Державний бюджет України на наступний рік»).

19. Розміщення прийнятого міністерством остаточного плану діяльності у плановому і двох наступних роках на офіційному веб-сайті міністерства (у тижневий термін після прийняття міністерством плану діяльності на плановий рік).

20. Виконання плану діяльності міністерства щодо виконання місії, досягнення запланованих цілей, виконання завдань, заходів, кількісних показників, термінів (протягом планового (наступного) року).

21. Моніторинг міністерством виконання плану діяльності в плановому році (щоквартально, з розміщенням звіту про моніторинг на веб-сайті міністерства до 10 числа наступного місяця після завершення звітного кварталу).

22. Підготовка міністерствами річного звіту щодо виконання плану діяльності міністерства в минулому році (до 1 березня наступного року з розміщенням звіту про виконання плану діяльності до 10 березня).

Наказ про затвердження плану діяльності доводиться для виконання до всіх співвиконавців заходів плану діяльності міністерства. Ключову роль у виконанні плану діяльності відіграють структурні підрозділи міністерства, установи та організації, що підпорядковані йому, визначені відповідальними виконавцями заходів плану діяльності згідно з операційним планом та планом інституційного розвитку.

Моніторинг виконання плану діяльності проводиться з урахуванням вимог та строків, установлених керівником міністерства, але не рідше одного разу на квартал, наростаючим підсумком. Організаційне забезпечення проведення моніторингу та підготовка звіту за його результатами здійснюється структурним підрозділом, відповідальним за планування, моніторинг та оцінку результативності діяльності міністерства.

Звіт за результатами моніторингу має включати:

- інформацію про хід виконання операційного плану з оцінкою впливу вжитих заходів на досягнення цільових індикаторів та показників результатів виконання завдань;

- інформацію про хід виконання плану інституційного розвитку;

- інформацію про хід виконання державних цільових програм, інвестиційних програм (проектів) та бюджетних програм;

- в разі необхідності – обґрунтовані пропозиції щодо коригування плану діяльності, що передбачає зміну формулювань або показників виконання завдань, включення додаткових завдань та/або заходів, вилучення завдань та/або заходів, перенесення термінів виконання заходів.

Зміни до стратегічного плану затверджуються наказом керівника органу планування за поданням структурного підрозділу, відповідального за планування, моніторинг та оцінку результативності діяльності міністерства на будь-якому етапі виконання стратегічного плану та за результатами моніторингу – у тижневий термін після затвердження відповідного звіту.

Оцінка виконання плану діяльності має проводитися після завершення першого року його реалізації з метою оцінки ступеня досягнення визначених стратегічних цілей та результативності виконання завдань плану діяльності міністерства. Ключову роль у проведенні оцінки результативності відіграє керівництво міністерства шляхом прийняття рішення про затвердження Звіту про хід виконання плану діяльності.

Структурний підрозділ, відповідальний за планування, моніторинг та оцінку результативності діяльності міністерства, щороку розробляє на основі інформації, що подається структурними підрозділами, установами та організаціями, які визначені відповідальними виконавцями заходів операційної частини стратегічного плану, заходів згідно з додатками до стратегічного плану та бюджетних програм міністерства, та подає на розгляд керівника міністерства Звіт про хід виконання плану діяльності. В ньому відображаються:

- фактичне (порівняно з запланованими на відповідний рік) досягнення цільових індикаторів та показників результатів виконання завдань;
- основні показники розвитку регульованої сфери за звітний період із відображенням статистичних даних;
- інформація за результатами моніторингу виконання плану діяльності у відповідному році.

Звіт про хід виконання плану діяльності затверджується керівником органу планування не пізніше 1 березня року, наступного за звітним, та оприлюднюється на офіційному веб-сайті відповідного органу планування. Затвердження Звіту про хід виконання плану діяльності замикає попередній та розпочинає новий цикл планування діяльності міністерства, що здійснюється згідно з вимогами пункту 2 цього Порядку.

На підставі проведеної щорічної оцінки і звіту міністерство формує і представляє мотивовані пропозиції вищому органу виконавчої влади із коригування цілей, завдань і показників діяльності в наступному році, вдосконалення внутрішньої організації і функцій для більшої спроможності вирішувати завдання розвитку своєї сфери діяльності.

У звітному документі про діяльність державного органу за встановлений період (рік) мають бути приведені (у формі аналітичної записки та таблиць) досягнуті (фактичні) значення показників, виконані завдання і досягнуті стратегічні цілі із затвердженого перед початком звітнього періоду плану діяльності.

Для того, щоб виявити проблеми організації діяльності і управління, а також підготувати рекомендації по їх подоланню, може проводитися додатковий аналіз внутрішньої організації діяльності державного органу влади з дослідженням виконання заходів інституційного плану ЦОВВ:

- ефективність управління людськими ресурсами;
- відповідність функцій (повноважень) органу його цілям і завданням (повнота функцій, відсутність надлишкових функцій);
- відповідність структури державного органу його цілям і завданням;
- оптимальність внутрішніх ділових процесів;
- ступінь розвитку організації внутрішньої взаємодії і підзвітність;
- ефективність управління в цілому, і в тому числі інформаційними ресурсами.

За необхідності, державний орган представляє також мотивовані пропозиції по додатковому фінансуванню вирішення актуальних завдань. Запропоновані зміни до плану діяльності затверджуються наказом керівника органу влади за поданням структурного підрозділу, відповідального за планування, моніторинг та оцінку результативності діяльності, за

результатами оцінки виконання діючого плану, або на будь-якому етапі виконання плану діяльності – у тижневий термін після затвердження відповідного звіту (у разі, якщо він містив обґрунтовані пропозиції щодо коригування плану діяльності).

На підставі проведеної щорічної оцінки результатів діяльності формується і представляється мотивована пропозиція вищому органу виконавчої влади із коригування цілей, завдань і показників діяльності у наступному році, вдосконалення внутрішньої організації і функцій для більшої спроможності вирішувати завдання розвитку своєї сфери діяльності.

Висновки. Таким чином, формування якісно нової моделі економічної політики через зміни в системі функціонування органів виконавчої влади має йти наступним чином:

- впровадження нового розуміння об'єкта впливу органа влади – це певна сфера діяльності як частина національної економіки або сфера певних економічних відносин між частинами національної економіки. Найкращим прикладом є «галузеве» міністерство, яке відповідає за розвиток цієї галузі незалежно від форм власності підприємств цієї галузі.

- встановлення відповідальності органу влади за розвиток свого об'єкта впливу і планування роботи органу влади саме як спосіб позитивно впливати на свій об'єкт;

- планування показників стану об'єкта відповідальності і позитивних зрушень як кінцевого результату роботи органу влади (міністерство, комітет, служба);

- визначення ефективності витрачання бюджетних коштів кожним ГРБК тільки через досягнуті кінцеві результати в наведеному вище розумінні;

- щорічний моніторинг отриманих результатів реалізації плану діяльності – через позитивні заплановані результати об'єкта впливу органа влади – складового елементу національної економіки.

Література

1. Бюджетний кодекс України.

2. Методичні рекомендації щодо розроблення планів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів (за бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період) на плановий та два бюджетні періоди, що настають за плановим, затверджені Наказом Міністерства від 06.04.2011 № 327.

3. Методичні рекомендації щодо розроблення планів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів (за бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період) на плановий та два бюджетні періоди, що настають за плановим, затверджені Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України 25.07.2012 р. № 869.