

Олеся Голинська

доцент кафедри економічної та фінансової політики

ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр., доцент

СУЧАСНІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ВІДНОСИНИ ТА ЇХ ВПЛИВ НА БЮДЖЕТНІ ОБМЕЖЕННЯ

Стаття розкриває науковий погляд автора на дієві інструменти подолання проблематики сучасних бюджетних обмежень. Європейські технології сучасного бюджетного менеджменту а також сучасні аспекти актуалізації питань застосування програмно-цільового методу дозволяють пом'якшити наслідки системної кризи економіки України. Ці аспекти розглянуто з точки зору придатності ресурсно-індикативної концепції, бачення якої зумовлене сучасними соціально-політичними процесами в Україні. Акцентовано існування факту застарілого розуміння бюджету та подано рекомендації щодо комплексності зміни управлінської точки зору в ході здійснення сучасної реформи у всіх сферах державного управління.

Ключові слова: бюджет, програмно-цільовий метод, управління, ресурс, економіка, бюджетна установа, бюджетна політика, соціально-економічний розвиток, стратегічне планування.

Olesya Golinska

THE SOCIAL AND ECONOMIC RELATIONS OF PRESENT, THEIR IMPACT ON THE BUDGET CONSTRAINT

The article reveals the author's view of scientific instruments for effective budget management. They have to overcome the limitations of contemporary problems in relations budget. Europe's technology budget management and modern aspects of mainstreaming the program target method will mitigate the effects of the economic crisis Ukraine system. These aspects are discussed in terms of the authorized Resource and Indicative Concept. Shown vision problems caused by Budgets of Local level. Modern socio-political processes in Ukraine. There exist previous public understanding of the budget. Recommendations regarding the complexity of change management perspective. The following scientific advice for the implementation of modern reforms in all spheres of Public Administration.

Keywords: budget, program performance budgeting, management, resources, economics, budgetary institution, fiscal policy, economic and social development, strategic planning.

Olesya Golinskaya

СОВРЕМЕННЫЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ И ИХ ВЛИЯНИЕ НА БЮДЖЕТНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ

Статья раскрывает научный взгляд автора на действенные инструменты преодоления проблематики современных бюджетных ограничений. Европейские технологии современного бюджетного менеджмента а также современные аспекты актуализации вопросов применения программно-целевого метода позволяют смягчить последствия системного кризиса экономики Украины. Эти аспекты рассмотрены с точки зрения пригодности ресурсно-индикативной концепции, видение которой обусловлено современными социально-политическими процессами в Украине. Акцентировано существования факта устаревшего понимания бюджета и даны рекомендации по комплексности изменения управленческой точки зрения в ходе осуществления современной реформы во всех сферах государственного управления.

Ключевые слова: бюджет, программно-целевой метод, управление, ресурс, экономика, бюджетное учреждение, бюджетная политика, социально-экономическое развитие, стратегическое планирование.

Посилення актуальності тематики, пов'язаної з запровадженням ресурсно-індикативної концепції як прогресивного інструменту соціально-економічного розвитку зумовлене сучасними процесами в Україні. Тяжіння вектору європейського простору вимагає більш інтенсивного (навіть у порівнянні з періодом 2012–2013 рр.) переходу на стандарти планування та контролю, прийняті як єдино можливі, у країнах ЄС та Заходу. Україна знаходиться на тому етапі свого історичного розвитку, коли вона вже здійснила значний перелік успішних і не зовсім економічних реформ та коли настав час більш впевнено запроваджувати концептуальні реформи в бюджетній системі, змінювати на краще практики їх реалізації на всіх рівнях. Це стосується як Державного, так і місцевих бюджетів – оскільки всі вони декларуються як рівно врегульовані, рівно забезпечені та рівні за значенням ланки консолідованої бюджетної системи. Серед таких перетворень на особливо значну увагу заслуговує проблематика вдосконалення

процесу програмно-цільового бюджетного планування, а також – зміна на краще функціоналу його практичного застосування на рівні місцевих бюджетів.

Дослідженням програмно-цільового методу, як елементу концепції, її впливом на соціально-економічний розвиток займалися як зарубіжні (найзначніші теоретичні підвалини сучасної методології заклали у своїх працях Р. Й. Зоді), так і вітчизняні науковці, такі як: І. Я. Чугунов, І. В. Запатріна, І. Ф. Щербина та інші. Однак, незважаючи на значно посилену останніми роками популярність цих питань, в тематиці наукових дискусій даний аспект, знайшовши всебічне відображення у практично-прикладних методиках, є недостатньо висвітленим у вітчизняній науковій літературі. Не викликає сумніву й думка про те, що запровадження елементів програмно-цільового методу в Україні, розпочате ще у 2002 році, нині все ще знаходиться на експериментальному етапі. Відповідно,

виникає необхідність більш глибокого дослідження основ ПЦМ, що виражаються у встановленні ступеню зв'язку між обсягом витрачання бюджетних ресурсів та отриманими від цього результатами.

Невирішеними раніше частинами загальної проблеми залишаються чимало аспектів теоретико-методологічного, правового, організаційного та загальноекономічного характеру. Дана стаття зосереджує увагу на аспектах управлінської складової як одного з важливих видів організаційного забезпечення запровадження ПЦМ в Україні. Опис цих аспектів проводиться з урахуванням умов, чинників та взаємозалежностей з іншими позиціями проблематики соціально-економічного середовища. Особлива увага звертається на вивчення засад провідних європейських технологій сучасного бюджетного менеджменту в частині пошуку можливостей подолання бюджетних обмежень.

Метою статті є актуалізація проблематики сучасних змін погляду на ресурсно-індикативну концепцію через призму застосування технологій програмно-цільового методу та надання наукових рекомендацій щодо шляхів подолання бюджетних обмежень.

Завданням статті полягає в осучасненні позицій програмно-цільового методу (ПЦМ), перегляді його позитивних рис та визначенні суб'єктивних недоліків щодо його запровадження в Україні. Таке дослідження виходить з того теоретичного твердження, що основа ПЦМ – це беззаперечна необхідність досягнення рівноваги цінності використаного бюджетного ресурсу та значущості отриманих від його витрат соціально-економічного результату. Їх комплекс спрямований на подолання жорстких бюджетних обмежень у процесі регулювання соціально-економічного розвитку.

Якщо звернутися до історичного аналізу, то традиційний функціональний метод складання і виконання бюджету придатний та добре працює в умовах адміністративної системи централізованого управління [1, с.17]. Отже, Україна й отримала його у спадок від тієї системи. У зв'язку з цим хочу також оприлюднити результати мого нового (дещо історичного) дослідження за даною тематикою. Не дивлячись на те, що «авторство» програмно-цільового методу найчастіше приписують американцям – і це не дивно, адже саме вони осучаснили переважну більшість його опцій, навіть створили на їх основі цілу школу раціонального бюджетного менеджменту, на теренах нашої країни концепція, на якій метод базується не є новою. Більш того, вона зародилася саме тут. Радянські п'ятирічки (перша розпочалася ще у 1928 році) представляли собою ніщо інше, як централізовані державні перспективні плани, які були спрямовані на розвиток економіки, техніки, науки, освіти та культури в СРСР на 5 років. Автором концепції п'ятирічки у 1924 був О. Цюрупа (народився у нинішній Херсонській області, в його честь і назване в 1928 р. місто Цюрюпинськ). Концепція ще у той час представляла ключову думку про те, що розподіл економічного (зокрема бюджетного) ресурсу повинен здійснюватися на основі об'єктивно розрахованих індикаторів соціального та економічного результатів, що їх можна досягти через витрачання цього ресурсу.

У 1948–1960 роках група компаній «Ford Motor Company» під керівництвом Р. МакНамара на основі саме цих положень (про це існує величезний набір прямих наукових доказів), розробили систему бюджетування своїх підприємств, розраховану на тих самих 5 років [2, с. 53–55]. А у 1961 році, коли МакНамара став міністром оборони США, він переніс цю систему на поле

оборонного відомства, вперше застосувавши сам термін «програмно-цільове бюджетування», та перевівши всі величезні на той час воєнні видатки у «програми з чіткими, зрозумілими геополітичними та, зрештою, національними економічними цілями Америки» [3, с. 167].

Залишивши міністерський пост, МакНамара протягом 13 років очолював Світовий банк – і саме у цей період всі країни, які користувалися його кредитним ресурсом (та й ті, що його формували), осмислили цю концепцію як єдину прийнятну з огляду на реальне визначення ринкової економічної ефективності. На відміну від усталеного твердження про те, що мінімальний ресурс в змозі забезпечити максимальний результат, програмно-цільовий метод дає змогу спростувати це досить невіглаське, з точки зору сучасних ринкових систем та маркетингу, визначення ефективності. Саме він дає розуміння старої істини про те, що «дешеве хорошим не буває». Відтак, ефективність є максимальним результатом за оптимального – необхідного та достатнього – (і аж ніяк не мінімального) ресурсу.

Повертаючись до реалій сьогодення, слід подумати над питанням – чи готова сьогодні Україна до повного запровадження всіх елементів програмно-цільового методу? Чи можемо ми за вимогою впливових міжнародних інституцій відразу відмовитися від системи фінансового вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів, замінивши його на «фінансування від результату». Стверджую, що ні. І причиною тому є неготовність механізмів трьох ключових підсистем державного управління до таких кардинальних змін. Мова йде про недосконалість: 1) механізмів державного фінансового контролю (перехід на бюджетування від результату неминуче виникне спокуса управлінців штучно завищувати, «надувати» результативні індикатори) – дієві інструменти контролю сьогодні відсутні; 2) механізмів соціального захисту населення (неминуча оптимізація мережі бюджетних установ штовхне до соціальних зрушень, вивільнивши частину їх працівників) – інструменти їх соціальної захищеності відсутні; 3) механізмів зайнятості населення – сегменти ринку для розмищення вивільненої робочої сили не підготовані.

У цьому ключі, безсумнівно, існує значне поле подальшого наукового пошуку. Окрім зазначеного, є нагальна необхідність впорядкування галузевих систем результативних індикаторів тощо.

Наукових досліджень також потребує система оцінки ефективності бюджетних програм. Так, за науковою логікою не всі результативні індикатори діють однойменно на систему державного управління окремою галуззю та на систему державного управління в цілому, не кажучи вже про їх поляризований вплив на перспективи середньострокових та стратегічних прогнозів. Навіть не вдаючись до глибокого аналізу, можна сказати, що існують, наприклад, показники-стимулятори (збільшення кількісного значення яких призводить до підвищення результативності управління) та показники-дестимулятори (абсолютне збільшення яких негативно впливає на загальний результат). У наявній сучасній арифметичній методикі оцінки не розмежовуються навіть такі речі.

Під час переходу до більш об'єктивних ринкових і водночас диференційованих за своїми окремими рисами способів державного управління економікою розвитку процесів децентралізації, він призвів до виникнення економіко-соціальних диспропорцій, накопичення заборгованостей різної природи, функціонування бюджету як осередку корупції. Органи державного управління перетворилися на своєрідні «пожежні команди», що завжди працюють у режимі цейтноту та вічного «латання дірок». Адже вони не встигають реагувати на дина-

мічні економічні події в державі та у регіонах. Все це підсилюється тим фактом, що, як правило, ринкові процеси розвиваються більш інтенсивно, ніж компенсатори соціальних ризиків, одним з яких, по суті, став сьогодні бюджет – він змінює свою звичну природу інструменту забезпечення соціально-економічного розвитку і переходить в режим своєрідного «резервно-страхового» фонду держави. Закономірними наслідками такого режиму роботи стають:

а) зосередження уваги розпорядників на безпідставному екстенсивному зростанні мережових показників (кількість закладів, ліжко-днів, груп, дитячих дошкільних закладів, клубів тощо), яке, в свою чергу, формує психологію, направлену на постійне збільшення абсолютних обсягів поглинання ресурсу для їх фінансування;

б) планування бюджетів виключно на 1 рік, що унеможлиблює становлення методик прогнозування та, відповідно, впливає на ступінь прогнозованості бюджетної політики, а разом з тим, і прогнозованості соціально-економічних процесів – що є особливо небезпечним;

с) відсутність персональної відповідальності за результати діяльності бюджетних установ. Головний лікар, начальник управління, директор дитсадка персонально не зацікавлені у ефективному використанні бюджетних грошей – їх завдання полягає як мінімум – у використанні їх за цільовим призначенням, як максимум – у постійному поповненні матеріально-технічної бази установи без аналізу економічного ефекту від таких закупівель та придбання.

За рахунок бюджету фактично проводиться не обслуговування реальних потреб територіальної громади задля її розвитку, а жага отримання «безкоштовних» державних благ з боку громадян. Такий патерналізм не передбачає зв'язку між витраченим ресурсом і одержаними результатами. Цінність такого ресурсу при цьому невимірно більша за мізерний короткочасний ефект від його використання.

Більш того, бюджетне фінансування дотує, а подекуди, й підміняє собою функціонування відокремлених та декларативно автономних фондів. Відповідно, і ціна такого результату є незрівнянно високою для держави. Так, наприклад, доходна частина бюджету Пенсійного фонду традиційно дотується з Державного бюджету України. [2, ст. 87; 3, дод.3]. Безсумнівно, якісне пенсійне забезпечення є одним з пріоритетів діяльності соціальної держави, до побудови якої прагне Україна. Але якнайшвидше визнання факту неспроможності солідарної пенсійної системи сприяло б більш швидкому її реформуванню; натомість значна бюджетна підтримка лише затягує у часі очевидно необхідну рішучу пенсійну реформу, і при цьому шкодить самому бюджету повною мірою виконувати свої прямі функції.

Отже, будуючи демократичну, економічно розвинуту державу в самому центрі Європи, Україна за вимогою часу повинна знаходити і запроваджувати найкращі світові здобутки у галузі державного управління бюджетами. Водночас, беручи до уваги найкращі іноземні практики, вітчизняні фахівці майже повністю врахували специфіку та своєрідну економіко-історичну ментальність, що склалася протягом останніх двох десятиліть в Україні. Можливо, і скоріш за все, за збереження його методологічних першооснов, український програмно-цільовий метод в кінцевому рахунку багатьма своїми елементами відрізнятиметься від ПЦМ, що використали у себе США, Росія, Австралія, Нова Зеландія і т. ін. Проте, у процесі становлення, Україна досить вдало скористалася досвідом успішного застосування в країнах Європейського Союзу, розглянула необхідну методологічну базу, вивчила уроки

та проблематику, сформувавши власну практику запровадження програмно-цільового методу.

Крім можливості більш ефективно використати обмежені фінансові ресурси, ця методологія дасть змогу Україні зробити крок у напрямку європейської інтеграції. Це особливо актуально у аспекті підписання наприкінці 2013 року Угоди про асоційоване членство. Адже, запровадження програмно-цільового методу відповідає вимогам вступу до Європейського Союзу у сфері реформи системи управління фінансами та відповідає європейському законодавству у цій сфері. Однією з основних умов вступу до Європейського Союзу ще у 2003 році була підготовка бюджету виключно у програмному форматі, а конкретні результати досягнуті в країнах ЄС, вказують на ефективність цього методу. Крім того, використання програмно-цільового методу відповідає умовам здійснення не лише вітчизняної економічної реформи, а й сучасної реформи фінансового управління згідно з європейськими законами, які відповідають Маастрихтському та Амстердамському договорам з економічної співпраці.

Звичайно, в основі своєї бюджет, складений за програмно-цільовим методом, суттєво відрізняється від традиційного (постатейного) або функціонального (галузевого) бюджетів. В плані економічного механізму ця відмінність полягає в першу чергу в тому, що фінансування здійснюється в розрізі бюджетних програм, а не функціональних одиниць та мережових показників (штати, структура, і т. ін.). Щодо організаційного механізму програмно-цільового бюджетування, то його основними компонентами є попередній розрахунок, середньострокове й стратегічне планування доходів і видатків, прогнозування кількісних та якісних показників, довгострокове планування капітальних інвестицій, розгляд, оцінка, аналіз та моніторинг виконання бюджету, прозорість та залучення громадськості до бюджетного процесу.

Найбільш вагомими плюсами, що їх отримує Україна з запровадженням програмно-цільового методу, є доведений практиками інших країн ефект більш результативного використання значною мірою обмежених бюджетних ресурсів та підвищення рівня задоволення бюджетними коштами пріоритетних напрямків соціально-економічного розвитку громад усіх рівнів. Найбільш вагомою проблемою на цьому шляху є те, що ця методика «перевертає» у протилежний бік звичну точку зору управлінців, хоча слід визнати, що не всі вони поки що повністю розуміють такі її наслідки. Річ у тому, що за ПЦМ підтримувати доречно сильних, а не слабких, як прийнято це зараз. Подивимося лише на структуру дотацій, порівняймо фінансування результативних та неуспішних шкіл, лікарень тощо – традиція зобов'язує вкласти більші кошти у слабкі регіони, території, бюджетні установи – тоді вони нібито стануть краще працювати. Але хіба є приклади, щоб такі «вливання» стали мотивацією та покращили їх результат? Ні, тому що в нашій державі роками склалося відношення до бюджетного фінансування, як до «дармового», воно ніколи не було «нагородою за результат», як це є на Заході, чи в Європі. Таким чином, зрілий ПЦМ містить типовий компонент бізнес-підходу, який полягає в тому, що більші обсяги фінансування повинен отримати більш результативний розпорядник, а менш слабкий повинен реалізувати «інстинкт самозбереження», аби досягти рівня показників, за яких претендуватиме на бюджетні кошти. На погляд здорового глузду та нормального економічного мислення – це скоріше плюс, але в наших умовах це неминуче призведе до скорочення одних бюджетних установ та розширення інших. До речі, в Європі цей процес також пройшов та призвів до

формування так званої «кластерної» системи бюджетних установ. Так от, в умовах низького рівня соціального захисту працівників бюджетної сфери, такі зміни, безсумнівно, можуть призвести до негативних соціальних зрушень. Саме з цих позицій на сьогоднішньому етапі економічного розвитку країни я уналежнюю такий процес до недоліків повного запровадження ПЦМ.

Треба зауважити, що кожна із його складових є характерною не лише для програмно-цільового методу. Всі вони широко застосовувані у фінансових практиках, що використовуються наразі як на рівні національних економік, так і в приватному секторі. В Європі та США особливо широке застосування вони знайшли в організації фінансів крупних розгалужених корпоративних бізнес-структур. Ці методики допомагають підвищити ефективність і продуктивність капіталу, що вкладається у відповідний бізнес. Оскільки програмно-цільовий метод цілком визначає як форму організації фінансів, так і сам формат фінансування, то, відповідно, де б не застосовувався, він потребує дотримання та обов'язкової адаптації всіх процедур. Тільки в цьому випадку він працює на повну силу та забезпечує об'єктивну інформацію, необхідну для встановлення зв'язку між використаними ресурсами та результатами, що є в свою чергу підставою для прийняття зважених управлінських рішення як у державній, так і у підприємницькій сферах.

Відповідно до проекту Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні, програмно-цільовий метод визнано ключовою позицією фінансово-бюджетної децентралізації. Перед місцевими органами влади та розпорядниками бюджетних коштів сьогодні постає не лише проблема досягнення цілей у найбільш ефективний спосіб, вони, як і раніше, стикаються з ситуацією, коли потреба в коштах значно перевищує обсяг можливих надходжень. Розпорядники, незалежно від зміни формату затвердженого бюджету опиняються перед звичною проблемою незбалансованості потреб та ресурсів. З точки зору основного економічного конфлікту, ця дилема є сьогодні найбільш актуальною через загальні кризові явища в економіці, і це аж ніяк не пов'язане з запровадженням ПЦМ. Справедливо буде сказати, що жодна з країн не вдавалася до використання таких технологій у часи економічного благополуччя. Натомість, всі вони приймали «психологію» ПЦМ за основу виключно у періоди фінансово-економічних криз [4, с. 231]. При цьому, всі вони прагли оптимізувати своє становище введенням певних антикризових обмежень в бюджетні процедури. Наприклад, забороняли розглядати бюджетні запити на фінансування додаткових, бюджетних програм, окрім випадків, коли такі запити можна профінансувати за рахунок внутрішнього перерозподілу існуючого обсягу коштів розпорядника, уникаючи таким чином необхідності збільшення загального рівня фінансування з загального фонду. Проте, на мою думку, ці обмеження можуть застосовуватися в крайніх випадках та протягом короткого періоду часу – лише на період особливо інтенсивного впливу кризових явищ.

☞ Таким чином, мною наведено лише деякі позиції щодо актуалізації, можливостей та подальших перспектив з питань запровадження програмно-цільового методу як виразника ресурсно-індикативної концепції управління з подальшою їх імплементацією в практичне русло. Сучасний погляд на програмно-цільовий метод формування та виконання бюджету докорінно відрізняється від традиційного, який ще десять років тому вважався в Україні прогресивним. Крім усього, процес становлення методик ПЦМ в Україні

дозволяє системно підійти до вирішення питання відповідності кількості ресурсу та рівня довгострокового соціально-економічного ефекту від його використання. В основі вирішення порушених питань лежить перспектива подальших досліджень щодо формування та реалізації нової національної бюджетної політики. Вона повинна бути цілеспрямованою, досить рішучою, з чітко розподіленим переліком заходів; виступати каталізатором зміни звичного погляду органів влади на бюджет та сприйняття його як інструменту конкурентної боротьби за обмежений ресурс а також єдино прийнятний засіб бюджетно-фінансової децентралізації.

Література

1. Голинська О. В. Механізми державного управління бюджетами через інструменти програмно-цільового методу: [монографія] / О. В. Голинська, – Одеса: ВМВ, 2013. – 272 с.
2. Бюджетний кодекс України. Закон, Кодекс від 08.07.2010 № 2456-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 50-51, ст.572) (Редакція станом на 11.08.2013р.).
3. Закон України «Про Державний бюджет України на 2014 рік» від 16.01.2014 № 719-VIII/ 014, № 9, ст. 93. Редакція станом на 03.01. 2014 р.
4. Гольнская О. В. Проектное управление бюджетом как высшая степень развития програмно-целевого метода бюджетирования в Украине / О. В. Гольнская // Studii Economice : Revista Stintifica Universitatea Libera Internationala din Moldova. – Chisinau : ULIM, 2012. – an.V (nr 3-4). – P. 227–233.