

Сергій ПОПОВ, Олеся ГОЛИНСЬКА
Національна академія державного управління
при Президентіві України

Одеський регіональний інститут державного управління

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ НА ЗАСАДАХ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО БЮДЖЕТУВАННЯ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Розглядається історія виникнення та поширення програмно-цільового методу, його переваги та умови, що забезпечують його ефективність, зокрема як ключового інструменту з фінансово-бюджетної децентралізації на шляху до євроінтеграції України. У контексті реалізації сучасних стратегічних завдань нової економічної політики та політики державного управління України визначаються вагомі фактори перешкоджання децентралізації програмно-цільового бюджетування, що виявляються в недосконалостях механізмів державного фінансового контролю, соціального захисту вивільнених працівників та забезпечення їх зайнятості. Звертається увага на негативні наслідки централізованого бюджетування, а саме: зростання кількості мережевих показників; унеможливлення утвердження прогнозних інструментів, прогнозованості бюджетної політики та соціально-економічних процесів; неощадливе використання бюджетних коштів; утвердження патерналізму в суспільстві. Актуалізується схильність базової ідеї програмно-цільового нововведення до адаптації в нових умовах впровадження.

Ключові слова: стратегічне планування, програмно-цільовий метод, концепція, бюджет, ресурс, інституція.

Serhii Popov, Olesia Holynska. Decentralization on the base of the program-target budgeting: experience for Ukraine

The publication is examined the history of the emergence and spread of program-target method, its advantages and conditions that ensure its effectiveness, in particular, as a key instrument of fiscal decentralization on the path to European integration of Ukraine. In the context of today's strategic objectives of the new economic policy and public administration in Ukraine it is identified a significant factor resistance decentralization of performance budgeting, which manifest themselves in the imperfection of the state financial control mechanisms, social protection of redundant workers and ensure their employment. It is paid attention to the negative effects of the conservation of centralized budgeting, namely the increase in the number of network parameters; exclusion of the possibility of forward-looking statements instruments predictability of budget policy and socio-economic processes; ineffective use of budget funds; approval of paternalism in society. Also it is actualized the tendency of the basic idea of program-targeted innovation to adapt to the new circumstances of implementation.

Key words: strategic planning, program budgeting method, conception, budget, resource, institution.

Виконання стратегічних завдань нової політики державного управління та нової економічної політики України засновано на обов'язковому запровадженні широкого кола нововведень у діяльність органів публічної влади. Такими нововведеннями, зокрема, є: фінансування міністерств, інших центральних органів виконавчої влади відповідно до обсягу покладених на них завдань та результатів їх виконання; системи аналізу, прогнозування та стратегічного планування державної політики; середньострокове бюджетне прогнозування та планування і системи стратегічного планування; системи внутрішнього контролю та аудиту відповідно до стандартів ЄС [1, с. 41, 59]. У цьому контексті посилюється актуальність реалізації ресурсно-індикативної концепції як прогресивного інструменту соціально-економічного розвитку України в сучасних умовах.

Упровадження стандартів планування та контролю, які використовуються в країнах ЄС та Заходу, є єдиною можливою та найважливішою передумовою для успішного входження України в європейський простір. Такі інструменти, як стратегічне планування, програмно-цільовий метод (ПЦМ), програми бюджетного фінансування тощо є визнаними та застосованими у світі. Стратегічний підхід до нововведень у системі публічного управління – це, на нашу думку, єдиний можливий спосіб їх успішного впровадження в цій системі. Україна вже має позитивний і не зовсім досвід реформування системи публічного управління на інноваційних засадах, який дозволить забезпечити успішну реалізацію наступного етапу реформування бюджетної системи загалом. Кінцевим результатом цієї реформи є нова бюджетна система, де державний та місцеві бюджети мають бути однаково врегульованими, однаково забезпеченими та однаково за значенням ланки консолідованої системи. Однак вагомі фактори перешкоджання децентралізації програмно-цільового бюджетування породжують недосконалість його впровадження та використання як на державному, так і на місцевому рівні.

ПЦМ як елемент ресурсно-індикативної концепції, його вплив на соціально-економічний розвиток досліджували зарубіжні (сучасна методологія заснована на теоретичних напрацюваннях Р. Й. Зоді) та вітчизняні науковці, зокрема І. Я. Чугунов, І. В. Запатріна, І. Ф. Щербина та інші дослідники. Останніми роками популярність програмно-цільової проблематики посилюється в наукових дискусіях та прикладних методичних розробках, проте недостатньо висвітлена у вітчизняних наукових

публікаціях. Запровадження елементів ПЦМ в Україні започатковано ще у 2002 р. Однак існує думка, що цей процес усе ще перебуває на експериментальному етапі. Тому виникає необхідність у більш поглибленому дослідженні основних засад ПЦМ, зокрема в аспекті встановлення ступеня зв'язку між обсягом витрат бюджетних ресурсів та отриманими від цього результатами.

Невирішеними залишаються теоретико-методологічні, правові, загальноекономічні та організаційні аспекти проблеми. Організаційний аспект є важливим для забезпечення успішного запровадження ПЦМ в Україні. Цей аспект тісно пов'язаний з умовами, чинниками та взаємними залежностями й іншими складовими соціально-економічної проблематики. Особливу увагу привертає вивчення засад провідних європейських технологій сучасного бюджетного менеджменту, зокрема пов'язаних із пошуком шляхів подолання бюджетних обмежень.

Метою статті є актуалізація сучасних поглядів на ресурсно-індикативну концепцію крізь призму застосування технологій ПЦМ та надання наукових рекомендацій щодо шляхів подолання бюджетних обмежень. Завдання статті полягає в осучасненні теоретичних засад ПЦМ, переосмисленні його переваг та визначенні суб'єктивних недоліків щодо його запровадження в Україні. Необхідність цього дослідження ґрунтується на провідному принципі ПЦМ щодо беззаперечної необхідності досягнення рівноваги цінності використаного бюджетного ресурсу та значущості отриманого від його витрат соціально-економічного результату. Їх комплексне поєднання забезпечить подолання жорстких бюджетних обмежень у процесі регулювання соціально-економічного розвитку.

Історичний аналіз дозволяє стверджувати, що традиційний функціональний метод складання і виконання бюджету придатний для використання в умовах адміністративної системи централізованого управління [3, с. 17]. В Україні цей метод успадкований від тієї системи, яка цікава історією виникнення та застосування ПЦМ. Зазвичай «авторство» на ПЦМ віддають американцям, що не дивно, адже саме вони осучаснили переважну більшість його опцій, на основі яких розвинули школу раціонального бюджетного менеджменту. У вітчизняному просторі концепція цього методу не є новою. Вона зародилася саме в період радянських п'ятирічок (перша розпочалася ще у 1928 р.), які відображалися саме через централізовані державні перспективні плани. Останні були спрямовані на розвиток економіки, техніки, науки, освіти та культури в СРСР на п'ятирічку. Автором цієї концепції у 1924 р. був О. Цюрупа (народився у нинішній Херсонській області, на його честь і назване в 1928 р. місто Цюрупинськ). Ця концепція полягала в тому, що

розподіл економічного (зокрема бюджетного) ресурсу повинен здійснюватися на основі об'єктивно розрахованих індикаторів соціального та економічного результатів, яких можна досягти внаслідок витрачання цього ресурсу.

У 1948 – 1960 рр. група компаній «Ford Motor Company», яку очолював Р. МакНамара, розробила саме на цих засадах (на це вказує широкий спектр прямих наукових доказів) систему п'ятирічного бюджетування своїх підприємств [3, с. 53–55]. А в 1961 р. Р. МакНамара на посаді міністра оборони США вперше застосував саме термін «програмно-цільове бюджетування» та всі величезні на той час воєнні видатки відобразив у «програмах з чіткими, зрозумілими геополітичними та, зрештою, національними економічними цілями Америки» [3, с. 167]. Потім він протягом 13 років очолював Світовий банк. У цей період усі країни, які користувалися його кредитним ресурсом (та й ті, що його формували), осмислили концепцію ПЦМ як єдино прийнятну з огляду на реальне визначення ринкової економічної ефективності. ПЦМ надає можливість спростувати досить невіглаське з позиції сучасних ринкових систем та маркетингу визначення ефективності про те, що мінімальний ресурс у змозі забезпечити максимальний результат. Отже, ефективність – це максимальний результат за наявності оптимального ресурсу як необхідного та достатнього і аж ніяк не мінімального.

Повертаючись до реалій сьогодення, слід замислитися про готовність України до повного запровадження всіх елементів ПЦМ. Адже на вимогу впливових міжнародних інституцій Україна має відмовитися від системи фінансового вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів, замінивши його на «фінансування від результату». На нашу думку, це неможливо зробити внаслідок неготовності до кардинальних змін механізмів трьох ключових підсистем публічного управління. Ідеться про фактори перешкоджання програмно-цільовому нововведенню, які виявляються в недосконалоостях таких механізмів: 1) державного фінансового контролю унаслідок відсутності дійових інструментів контролю, оскільки перехід на програмно-цільове бюджетування неминуче викличе спокусу управлінців штучно завищувати, «надувати» результативні індикатори; 2) соціального захисту населення унаслідок відсутності інструментів їх соціальної захищеності, оскільки неминуча оптимізація мережі бюджетних установ вивільнить частину їх працівників, що зумовить соціальний опір; 3) зайнятості населення унаслідок непередбачуваності сегментів ринку для розміщення вивільнених працівників.

Безсумнівно, саме ці фактори формують найактуальніше

проблемне поле подальших наукових досліджень. Окрім того, до цього поля слід віднести й інші проблеми, зокрема пов'язані з нагальною необхідністю впорядкування галузевих систем результативних індикаторів, системою оцінювання ефективності бюджетних програм. Так, не всі результативні індикатори однозначно відображають систему публічного управління як окрему галузь, не говорячи 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 сприяє підвищенню результативності управління) та показники-дестимулятори (абсолютне збільшення яких негативно впливає на загальний результат), тобто в чинній суто арифметичній методиці оцінювання не розмежовані навіть такі речі.

Перехід до більш об'єктивних ринкових і водночас диференційованих за своїми окремими характеристиками способів державного управління економікою, розвитком процесів децентралізації спричинить економічні та соціальні диспропорції, з'являться заборгованості різної природи, а функціонування бюджету стане осередком корупції. Органи публічної влади перетворилися на своєрідні «пожежні команди», що працюють у режимі цейтноту та вічного «латання дірок», адже вони не встигають реагувати на динамічні економічні події в країні та регіонах. Усе це підсилюється тим фактом, що, як правило, ринкові процеси розвиваються більш інтенсивно, ніж компенсатори соціальних ризиків, одним із яких, по суті, став сьогодні бюджет, що змінює свою звичну природу інструменту забезпечення соціально-економічного розвитку й переходить у режим своєрідного «резервно-страхового» фонду держави. Унаслідок цього закономірними стають:

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

– планування бюджетів виключно на один рік, що унеможливило становлення методик прогнозування та, відповідно, впливає на ступінь прогнозованості бюджетної політики, а водночас і прогнозованості соціально-економічних процесів, що є особливо небезпечним;

– відсутність персональної відповідальності за результати діяльності бюджетних установ. Головні лікарі, начальники управління, директори дитсадків персонально не зацікавлені в ефективному використанні бюджетних грошей, оскільки їх завдання полягає як мінімум у використанні їх за цільовим призначенням і 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 прагнення отримати «безкоштовні» державні блага з боку громадян. Такий патерналізм не передбачає зв'язку між витраченим ресурсом і одержаними результатами. Цінність такого ресурсу при цьому невимірно більша за мізерний короточасний ефект від його використання. Більш того, бюджетне фінансування дотує, а подекуди й підміняє собою функціонування відокремлених та декларативно автономних фондів. Відповідно, ціна такого результату є незрівнянно високою для держави. Так, дохідна частина бюджету Пенсійного фонду традиційно дотується з Державного бюджету України [4, ст. 87]. Безсумнівно, якісне пенсійне забезпечення є одним із пріоритетів діяльності соціальної держави, що задекларовано в першій статті Конституції України і до чого постійно прагне наша країна. Однак якнайшвидше визнання факту неспроможності солідарної пенсійної системи сприятиме більш швидкому її реформуванню. Значна бюджетна підтримка Пенсійного фонду лише затягує в часі очевидно необхідне та рішуче здійснення пенсійної реформи та перешкоджає самому бюджету повною мірою виконувати свої прямі функції.

Отож, будуючи демократичну, економічно розвинуту державу в самому центрі Європи, Україна за вимогою часу повинна знаходити й запроваджувати найкращі світові здобутки в галузі державного управління бюджетами. 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. Найімовірніше, зберігаючи базові методологічні засади ПЦМ, український варіант цього методу відрізнятиметься багатьма своїми елементами від того, що впроваджено та використано в США, Росії, Австралії, Новій Зеландії та інших країнах. Проте в процесі становлення Україна досить вдало скористалася досвідом його успішного застосування в країнах ЄС, розглянула необхідну методологічну базу, вивчила уроки та проблематику, сформувавши власну практику запровадження ПЦМ.

Крім можливості більш ефективно використати обмежені фінансові ресурси, ця методологія дасть змогу Україні зробити крок у напрямі європейської інтеграції, що є найактуальнішим для сьогоднішньої нашої країни, адже запровадження ПЦМ є важливою вимогою для вступу до ЄС у частині, що стосується реформи системи управління фінансами та відповідності європейському законодавству в цій сфері. Однією з основних умов вступу до ЄС

ще у 2003 р. була підготовка бюджету виключно в програмному форматі, ефективність якого підтверджується конкретними результатами, досягнутими в країнах цього союзу. Крім того, впровадження та використання ПЦМ є стратегічним завданням нової економічної політики України згідно з нормами європейських законів, які відповідають вимогам Маастрихтського та Амстердамського договорів з економічної співпраці.

Звичайно, у своїй основі бюджет, розроблений за ПЦМ, суттєво відрізняється від традиційного (постатейного) або функціонального (галузевого) бюджетів. В аспекті економічного механізму ця відмінність полягає передусім у тому, що фінансування здійснюється в розрізі бюджетних програм, а не функціональних одиниць та мережних показників (штати, структура тощо). 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 перевагами, що їх отримує Україна з впровадженням ПЦМ, є доведений практиками інших країн ефект більш результативного використання значною мірою обмежених бюджетних ресурсів та підвищення рівня забезпечення бюджетними коштами пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку громад усіх рівнів. Найбільш вагомою проблемою на цьому шляху є те, що ця методика змінює на протилежну звичну позицію управлінців, хоча слід визнати, що не всі вони поки що повністю розуміють такі її наслідки. Річ у тому, що використання ПЦМ зорієнтовано на підтримку сильних, а не слабких, як прийнято це зараз. Розглянемо структуру дотацій, порівняймо фінансування результативних та неуспішних шкіл, лікарень тощо. Традиція націлює на вкладання більших коштів у слабкі регіони, території, бюджетні установи з огляду на те, що вони стануть краще працювати. Але прикладів, коли це стає мотивацією для поліпшення результатів їх діяльності, немає. Адже в нашій державі роками формувалося ставлення до бюджетного фінансування як до «дармового», воно ніколи не було нагородою за результат, як це є 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.

З позиції економіки 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 відбувся та зумовив формування так званої кластерної системи бюджетних установ. Однак в умовах низького рівня соціального захисту працівників бюджетної сфери такі зміни можуть призвести до соціального опору. Саме ці недоліки можуть обмежити запровадження ПЦМ у повному форматі на сьогоднішньому етапі економічного розвитку країни.

Зауважимо, що кожна зі складових цього методу є характерною не тільки для програмно-цільового бюджетування. Нині вони широко застосовані у фінансових практиках як на рівні національних економік, так і в приватному секторі. В Європі та США вони особливо поширені в організації фінансів великих розгалужених корпоративних бізнес-структурах. Ці методики допомагають підвищити ефективність і продуктивність капіталу, що вкладається у відповідний бізнес. Оскільки ПЦМ 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 підставою для прийняття зважених управлінських рішень як у державній, так і в підприємницькій сферах.

Нова політика державного управління в Україні визначає ПЦМ ключовим інструментом у фінансово-бюджетній децентралізації. Перед місцевими органами публічної 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 постають перед традиційною 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 із запровадженням ПЦМ. Справедливо буде сказати, що жодна з країн не вдавалася до використання таких технологій у часи економічного благополуччя. Вони обирали за основу «філософію» ПЦМ лише в періоди фінансово-економічних криз [5, с. 231]. При цьому всі вони прагнули оптимізувати своє становище введенням певних антикризових обмежень у бюджетні процедури. Наприклад, забороняли розглядати бюджетні запити на фінансування додаткових

бюджетних програм, окрім випадків, коли такі запити можна профінансувати за рахунок внутрішнього перерозподілу наявного обсягу коштів розпорядника, уникаючи таким чином необхідності збільшення загального рівня фінансування із загального фонду. Проте такі обмеження, на нашу думку, можна застосовувати в крайніх випадках та протягом короткого періоду часу: лише на період особливо інтенсивного впливу кризових явищ.

Таким чином, розглянуті найвагомші питання щодо актуальності, можливостей, загроз, опору та подальших перспектив запровадження ПЦМ як державно-управлінського нововведення у межах впровадження ресурсно-індикативної концепції управління в практику публічного управління. Сучасний погляд на ПЦМ формування та виконання бюджету докорінно відрізняється від традиційного, який ще десять років тому вважався в Україні прогресивним. Крім того, процес розроблення та втілення методик ПЦМ в Україні дозволяє системно підійти до вирішення питання відповідності кількості ресурсу та рівня довгострокового соціально-економічного ефекту від його використання. Вирішення порушених проблемних питань засновано на подальших дослідженнях з формування та реалізації нової бюджетної політики в межах реалізації сучасних реформ. Реформування має відбуватися цілеспрямовано та рішуче згідно з чітко визначеними заходами та бути рушійною силою в зміні традиційного на нові підходи в бюджетуванні, а також сприйняття «філософії» ПЦМ як інструменту конкурентної боротьби за обмежений ресурс, єдино прийнятний спосіб бюджетно-фінансової децентралізації.

Список використаних джерел

1. **Бюджетний** кодекс України // Відом. Верховної Ради України. – 2010. – № 50 – 51. – Ст. 572 (Редакція станом на 11.08.2013р.). – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17.
2. **Голинська О. В.** Механізми державного управління бюджетами через інструменти програмно-цільового методу : [монографія] / Голинська О. В. – О. : ВМВ, 2013. – 272 с.
3. **Гольинская О. В.** Проектное управление бюджетом как высшая степень развития программно-целевого метода бюджетирования в Украине / О. В. Голинская // Studii Economice : Revista Stintifica Universitatea Libera Internatinala din Moldova. – Chisinau : ULIM, 2012. – An. V (nr 3 – 4). – P. 227 – 233.
4. **Попов С. А.** Державно-управлінські нововведення: теорія, методологія, практика : монографія / С. А. Попов. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2014. – 296 с.
5. **Про затвердження** плану заходів Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» у 2015 році : розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 берез. 2015 р. № 213-р. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-%D1%80.

List of references

1. **Biudzhetni** kodeks Ukrainy // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2010. – № 50 – 51. – St. 572 (Redaktsiia stanom na 11.08.2013r.). – Rezhym dostupu : zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17.
2. **Holynska O. V.** Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia biudzhety cherez instrumenty prohramno-tsilovoho metodu : [monohrafiia] / Holynska O. V. – O. : VMV, 2013. – 272 s.
3. **Golyinskaya O. V.** Proektnoe upravlenie byudzhedom kak vysshaya stepen razvitiya programmno-tselevogo metoda byudzhetrovaniya v Ukraine / O. V. Golinskaya // Studii Economice : Revista Stintifica Universitatea Libera Internatinala din Moldova. – Chisinau : ULIM, 2012. – An. V (nr 3 – 4). – P. 227 – 233.
4. **Popov S. A.** Derzhavno-upravlinnski novovvedennia: teoriia, metodolohiia, praktyka : monohrafiia / S. A. Popov. – O. : ORIDU NADU, 2014. – 296 s.
5. **Pro zatverdzhennia** planu zakhodiv Prohramy diialnosti Kabinetu Ministriv Ukrainy ta Stratehii staloho rozvytku «Ukraina – 2020» u 2015 rotsi : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 4 berez. 2015 r. № 213-r. – Rezhym dostupu : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-%D1%80.

Надійшла до редколегії 25.05.15

УДК 35

Оксана САЄНКО, Владислав ОЛЬМЕЗОВ

Донецький державний університет управління (м. Маріуполь)

Костянтин МАШЕНКОВ

Національна академія державного управління

при Президенті України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ АВТОМОБІЛЬНИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ В УКРАЇНІ

Вивчається державна політика в автомобільній галузі. Обґрунтовуються причини, що стримують її розвиток. Встановлюється, що розвиток автомобільної галузі потребує активної участі держави. Досліджується нормативно-правове забезпечення, тарифна, податкова, інвестиційна політика в галузі автомобільних перевезень. Пропонується для розвитку дорожньої інфраструктури удосконалити податкове та митне законодавство, поліпшувати умови отримання кредитів. Показується, що розвиток державно-приватного партнерства сприятиме залученню інвестицій для розвитку дорожньої інфраструктури.