

чи податкову систему, або ж вони спотворюють економічну рівновагу, неоптимально спрямовуючи інвестиції.

3. Скорочення ставки ПДВ виявляється зайвим як з точки зору наповнення бюджету, так і соціальної справедливості. В умовах України ПДВ та акцизи є більш прогресивними, ніж прямий податок на дохід, основний тягар якого несе обмежене коло осіб, які живуть лише на зарплату.

4. Єдиною метою запровадження «спрощеної» системи є не звільнення малого бізнесу від податків, а спрощення податкової звітності.

5. Потрібні рішучі заходи, щоб покласти край аферам із відшкодування ПДВ фіктивним експортерам, що набули такого масштабу, який підриває ефективність адміністрування не тільки ПДВ, а й усієї фіскальної системи в цілому.

Насамкінець слід відзначити, що шлях до сучасної податкової системи ані короткий, ані легкий. Україна, запровадивши ПДВ, зробила непоганий старт, але, щоб дістатися фінішу, необхідно постійно та уважно працювати над удосконаленням ефективності адміністрування податків.

Література

1. Report on financial structures // European Central Bank. – 2002. – P. 135.
2. Botes M. Regressivity of VAT – The First Decade's Experience in South Africa // VAT Monitor, September/October 2001. – P. 237–244.
3. Ebrill, L., M. Keen, J–P. Bodin, and V. Summers. The Modern VAT. – Washington: International Monetary Fund. – 2001. – 223 p.
4. Emran, M. S. and J. E. Stiglitz. On Selective Indirect Tax Reform in Developing Countries // Journal of Public Economics. – Vol. 89, 2005. – P. 599–623.
5. Baunsgaard, T. and M. Keen. Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization. – IMF Working Paper WP/05/112. – Washington, DC. – 2005.
6. Gordon, R. H. and S. B. Nielsen. Tax evasion in an open economy: Value-added vs. income taxation // Journal of Public Economics. – Vol. 66, 1997. – P. 173–197.
7. Thirsk W. Social Welfare and Indirect Tax Reform in Ukraine. – World Bank, Kyiv. – March 2002.

*В.М. БОГОМАЗОВА,
к.е.н., НДІІ, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України
Н.Є. ДОБРОХАНСЬКА*

Впровадження в Україні стратегічного планування, орієнтованого на результат

У статті сформовані науково-методичні рекомендації щодо впровадження у практику роботи стратегічного планування, орієнтованого на результат та узгодженого з принципами середньострокового бюджетного планування.

Ключові слова: стратегічне планування, бюджетне планування.

В статье сформированы научно-методические рекомендации по внедрению в практику работы стратегического планирования, ориентированного на результат и согласованного с принципами среднесрочного бюджетного планирования.

Ключевые слова: стратегическое планирование, бюджетное планирование.

Постановка проблеми. Бюджетним кодексом України передбачено, що головні розпорядники бюджетних коштів виходячи з індикативних прогнозних показників обсягів видатків і надання кредитів з бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди складають плани своєї діяльності на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди відповідно до прогнозних та програмних документів економічного та соціального розвитку, державних цільових програм із визначенням очікуваних результатів діяльності. Такі плани діяльності щорічно приводяться у відповідність до показни-

ків державного бюджету на плановий бюджетний період та прогнозом Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди.

У той же час визначена Законом України «Про державне прогнозування і розроблення програм економічного і соціального розвитку України» система прогнозних та програмних документів, по суті, не є цілісною узгодженою системою, не відповідає сучасним вимогам щодо організації планування економічного і соціального розвитку, не включає плани діяльності центральних органів виконавчої влади та не узгоджується з принципами середньострокового бюджетного планування за програмно-цільовим методом. З метою розв'язання зазначених проблем Міністерством економічного розвитку і торгівлі України розроблено проект закону «Про державне стратегічне планування» та Методичні рекомендації щодо розроблення планів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди.

Проте неузгодженість положень різних законодавчих актів, відсутність методологічних основ впровадження середньострокового планування та оцінки результативності діяльності головних розпорядників бюджетних коштів не дозволяє повноцінно інтегрувати плани діяльності центральних органів виконавчої влади до системи документів дер-

жавного стратегічного планування та вирішити завдання переходу до бюджетування за цілями і пріоритетами державної соціально-економічної політики.

На сьогодні діяльність багатьох органів виконавчої влади «в'язне» у поточних справах, випускаючи з поля зору стратегічні завдання і цілі, зводиться лише до оперативного реагування на проблеми, що виникають, до своєрідного «латання дірок», за яким не проглядається довгострокова мета діяльності організації. Такий підхід призводить до неефективності управління, перешкоджаючи органам влади в досягненні головних цілей. А тому ефективне управління неможливе без планування, що визначає мету, уточнює завдання і розподіляє ресурси.

Аналіз досліджень та публікацій з проблеми. Наукові дослідження, що проводяться в країнах СНД, сьогодні концентрують увагу на реформуванні системи державного стратегічного планування. Наприклад, у Росії розробками системи планування на державному рівні займалися такі фахівці, як М. Кліщ [1], О. Берездвіна [2, 3], Д. Циганков [14], О. Беляєв [14] та ін. Серед зарубіжних авторів значну увагу проблемам оцінки діяльності органів влади приділяли Дж. Бачлер [4], Л. Мадер [5], Н. Менінг [6], Н. Парісон [6], С. Кульман [7, 8] та ін.

Разом із тим в Україні впровадження державного планування, орієнтованого на результат, вивчено недостатньо, крім цього, не розглянуто питання щодо впровадження принципів програмно-цільового методу у прогнозних та програмних документах, можливості включення до системи документів планів діяльності центральних органів виконавчої влади, вимірювання результативності їх роботи.

Мета статті полягає у формуванні науково-методичних рекомендацій щодо впровадження у практику роботи стратегічного планування, орієнтованого на результат та узгодженого з принципами середньострокового бюджетного планування.

Виклад основного матеріалу. Ефективне державне управління в умовах динамічного сьогодення немислиме без принципово нового, демократичного і «прозорого» для громадськості механізму планування діяльності органів виконавчої влади на всіх рівнях. Звідси постає необхідність вироблення нових підходів до проблеми стратегічного мислення у керівників державних органів. Стратегічне планування – це систематичний процес, за допомогою якого органи виконавчої влади прогнозують і планують свою діяльність на майбутнє. Крім цього, воно передбачає отримання кращих результатів у цілому на довгостроковий період, у тому числі за рахунок здійснення менших витрат ресурсів на досягнення запланованої стратегічної мети.

Заходи щодо підвищення ефективності державних витрат актуальні практично у всіх країнах, незалежно від того, виконується їх державний бюджет з дефіцитом чи профіцитом.

Проблема підвищення ефективності системи виконавчої влади і бюджетних витрат знаходиться у числі найбільш актуальних. Вимога ефективного витрачання бюджетних кош-

тів на систему органів влади закріплена у Бюджетному кодексі України (ст. 7 «Бюджетна система України ґрунтується на 10 принципах, одним з яких є ефективність та результативність, що передбачає отримання запланованих результатів діяльності органами виконавчої влади «при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів»).

Управління державними витратами являє собою важливу частину бюджетної політики і в значній мірі визначається станом бюджетного процесу, порядком планування, затвердження і виконання бюджету в частині видатків, а також контролем над його виконанням. Заходи вдосконалення бюджетного процесу можуть давати локальний ефект, а можуть призводити до радикальних змін. Саме до таких змін має призводити впровадження бюджетування, орієнтованого на результат (БОР), або програмно-цільового бюджетування (Result-based Management / Performance Budgeting) [7].

Загальноприйнята теза теорії управління, що «ми управляємо тим, що ми можемо оцінити. Якщо неможливо оцінити свою діяльність, то не можна контролювати і керувати процесом, а також удосконалити його». Результати діяльності органів влади у більшості випадків відслідковуються у вигляді результатів у кількісному вираженні.

Важливо в Положеннях про відповідний орган влади ввести поняття результату їх діяльності та його складових елементів.

Під результатами має розумітися ступінь досягнення поставлених цілей і кількісне співвідношення результатів і витрат, а також ефект «зворотного зв'язку», тобто відношення і оцінка населенням діяльності органів виконавчої влади.

Результативність – це користь або вигода, отримані від результатів діяльності, а показники результативності демонструють зміни за певний період і відповідність результату поставленим цілям [1]. Під показником результативності в широкому сенсі розуміють кількісний індикатор, що характеризує результат діяльності або успішність руху до досягнення поставленої мети.

На відміну від показника результативності показники продуктивності та ефективності характеризують витрати, які потрібні для отримання продукту і результату.

Показники продуктивності – це відношення результату до обсягу коштів, який був витрачений на їх отримання, тоді як показники ефективності демонструють, скільки витрат пішло на одиницю виробленого продукту (послуг) і результату [2].

Слід зазначити, що результат у даному випадку близький за змістом до ефекту. Однак ефект не завжди пов'язаний зі здійснюваною діяльністю, і його не завжди можливо відстежити відразу після закінчення роботи. Тим не менш, коли це можливо, слід оцінювати ефект від надання послуг та виконання програм. Для показників продуктивності та ефективності можна використати термін «індикатор». Індикатор (лат. indicator – покажчик) – показник для символічного відобра-

ження інформації про процеси, що відбуваються в предметі управління, а також вимірник, що дозволяє певною мірою передбачити, в якому напрямку слід очікувати розвиток соціально-економічних процесів [3].

Критерій ефективності бюджетних витрат у математичному вигляді можна виразити формулою:

$$E = \frac{Pez}{Bb}$$

де E – показник ефективності бюджетних витрат;

Pez – результати, досягнуті при використанні бюджетних ресурсів;

Bb – видатки бюджету.

З цієї формули випливає, що підвищення ефективності бюджетних витрат може здійснюватися двома основними способами:

- шляхом зниження (економії) витрат;
- шляхом збільшення кількості (якості) результатів від використання запланованої суми грошових коштів.

У першому випадку найбільш ефективним може бути визнаний такий варіант витрачання бюджетних коштів, при якому мінімізуються витрати на досягнення заздалегідь визначеного результату, тобто мають дотримуватися такі умови: $Pez=const, Bb \rightarrow min$.

На цій моделі будується, наприклад, конкурсна система державних закупівель. Найбільш ефективним визнається той варіант, при якому необхідний обсяг товарів для державних потреб закуповується за найменшою ціною.

Однак зведення проблеми ефективності бюджетних витрат лише до економії бюджетних коштів є досить обмеженим. Другий варіант підвищення ефективності бюджетних витрат має бути заснований на такій моделі: $Pez \rightarrow max, Bb=const$.

У цьому випадку ефективність означає досягнення максимального результату при заданому (плановому) обсязі бюджетних ресурсів. Другий варіант визначення ефективності ґрунтується не на мінімізації витрат, а на максимізації корисного ефекту. За другим підходом: наскільки ефективно викопується бюджетом своє функціональне призначення, настільки повно і якісно задовольняються колективні потреби у суспільних благах. Затребуваність представлених підходів до підвищення ефективності бюджетних витрат зростає при переході від моделі «управління витратами» до моделі «управління результатами» при плануванні і виконанні бюджетів у видатковій частині.

Метою реалізації бюджету є не «цільове» витрачання коштів як таке, а вирішення поставлених завдань соціально-економічного розвитку перед державою. Підвищення ефективності бюджетних витрат насамперед пов'язано зі здійсненням перетворень у сфері стратегічного планування і бюджетного процесу. Можна виділити основні напрями перетворень.

Перший напрям включає в себе комплекс заходів щодо забезпечення повного фінансування зобов'язань, прийнятих на себе державними органами влади [14].

Другий напрям передбачає впровадження програмно-цільового принципу при плануванні, який дозволить більш продуктивно використовувати обмежені фінансові ресурси та підвищити рівень відповідальності посадових осіб.

Третім напрямом є вдосконалення методів закупівель для державних і місцевих потреб. Необхідно створити умови для чесної конкуренції при проведенні конкурсів.

Четвертим напрямом є реформування системи державних органів влади. Зміст такої реформи полягає у підвищенні ефективності його діяльності, що має відбуватися на основі планування кінцевих результатів та понесених витрат [6].

П'ятим напрямом реформування є вдосконалення звітності. Державні операції з бюджетними та позабюджетними коштами має охоплювати єдина звітність.

Шостим напрямом є вдосконалення механізмів контролю за витрачанням бюджетних коштів.

Необхідність створення системи планування й моніторингу соціально-економічної результативності бюджетних витрат за допомогою якісних і кількісних індикаторів як стосовно бюджетів всіх рівнів, так і у відношенні конкретних бюджетоотримувачів є актуальною для України.

Серед методів, що забезпечують вирішення цих завдань, у світовій практиці особливу роль відіграє бюджетування, орієнтоване на результат (БОР), та комплексне середньотрокове планування витрат у рамках жорстких бюджетних обмежень. БОР дає можливість порівнювати витрати й результати, вибирати найбільш ефективні шляхи витрат бюджетних коштів, оперативно оцінювати ступінь досягнення запланованих результатів і їхньої якості. Основою моделі бюджетування, орієнтованого на результат, є програмно-цільовий метод планування, що передбачає формування програмного бюджету, яке поєднує вимоги до встановлення планового результату й до конкурентного розподілу ресурсів. Результати можуть оцінюватися як кількісними, так і якісними показниками, головними вимогами до яких є вимірюваність і порівнянність. Даний метод управління бюджетними витратами передбачає таку побудову бюджетного процесу, при якому планування й витрати бюджетних коштів здійснюються на основі інформації про результати діяльності структурних одиниць бюджетного сектору.

Систему управління результатами на всіх стадіях бюджетного процесу можна представити таким чином (рис. 1).

З рис. 1 видно, що система стратегічного планування і бюджетування включає чотири фази (стратегічне планування, складання бюджету, виконання бюджету, формування і надання звітності). На всіх етапах задіяні показники моніторингу (індикатори), які дозволяють визначити очікувані результати (ефект), отримані результати, а також результативність і ефективність здійснюваної діяльності. При стратегічному плануванні діяльності органу влади розробляються показники, що дозволяють визначити планові результати (ефекти), які безпосередньо пов'язані з плануванням бюджету на черговий рік.

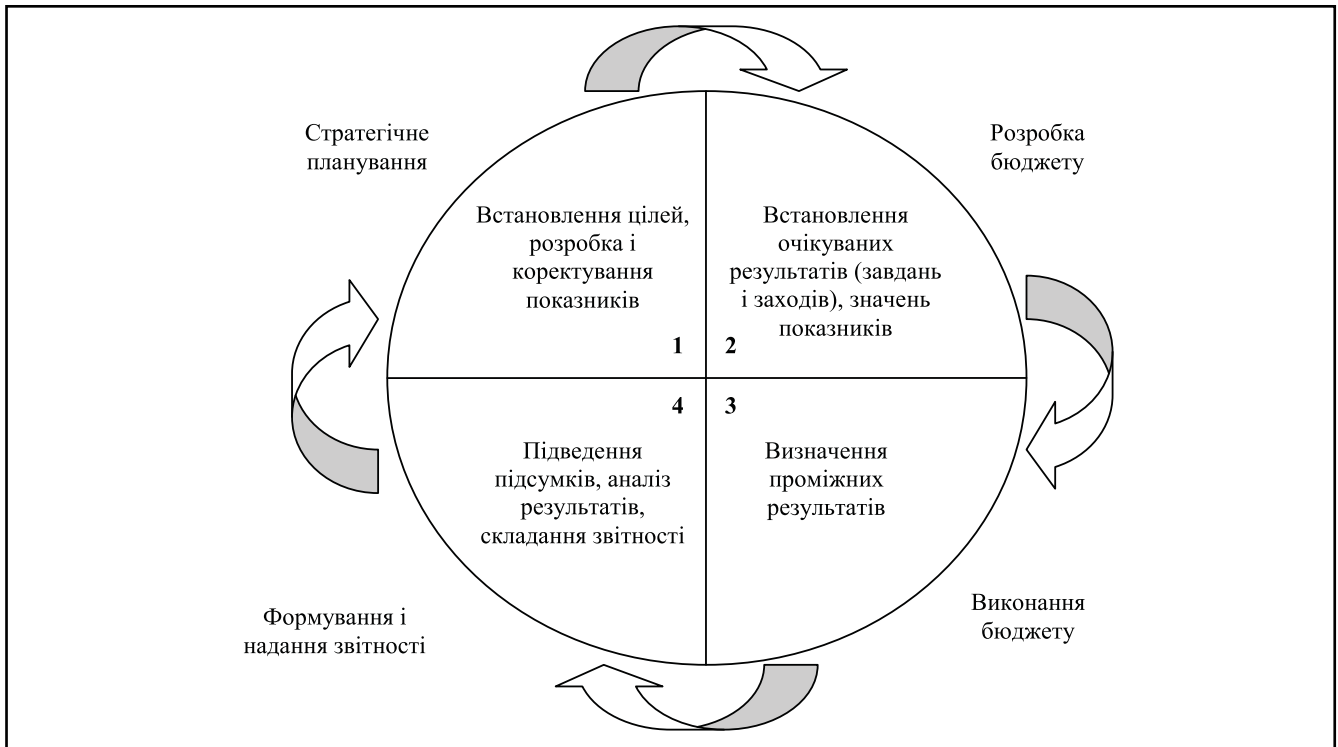


Рисунок 1. Система управління результатами на всіх стадіях бюджетного процесу

Створення системи планування і моніторингу соціально-економічної результативності та ефективності бюджетних витрат на основі якісних і кількісних індикаторів є однією з головних заходів підвищення ефективності діяльності органів влади. Вона дозволяє:

- забезпечувати фінансуванням ті суспільні блага і послуги, кількість, якість, вартість, час і місце надання яких найбільшою мірою відповідають потребам громадян (соціальна ефективність);
- відмовлятися від спрямування коштів на витрати, що здійснюються без належного соціально-економічного планування і обґрунтування;
- здійснювати планування на більш тривалу перспективу;

- встановлювати відповідальність органів влади за кінцевий результат (як у кількісній формі, так і якісній);
- реально оцінювати фінансові можливості бюджету;
- підвищувати обґрунтованість прийнятих управлінських рішень, зокрема з приводу оптимізації мережі бюджетних установ.

Для діючої, так званої витратної, моделі фінансового планування характерне планування видатків поза їх формалізованого зв'язку з результатами, як з фактичними, так і з очікуваними. В основному базою для планування є інформація минулих років, плани будуються «від досягнутого». Лише по вузькому колу витрат на сьогодні встановлені нормативи для визначення обсягів фінансування. І якщо порівняно зрозуміло, хоча і

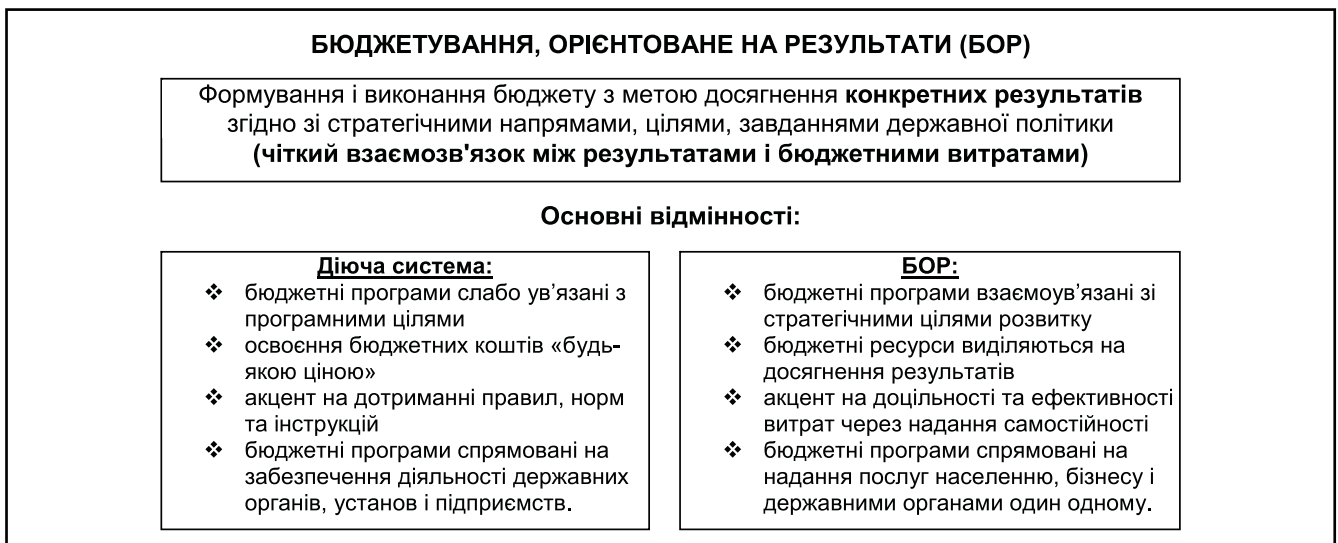


Рисунок 2. Схема системи бюджетування, орієнтованої на результат

не формалізовано, те, «як» планувати бюджетні витрати, ясності в тому, «навіщо», для яких цілей розподіляються державні ресурси, немає. Немає повної ясності і з тим, яких результатів у масштабах діяльності окремого органу виконавчої влади вдасться домогтися за рахунок бюджетного фінансування.

Особливістю розвитку витратної моделі є більша деталізація планування напрямів витрачання бюджетних коштів. Однак фактична реалізація такого докладного плану може негативно позначитися на соціально-економічному розвитку України, оскільки багато із запланованих спочатку заходів, як правило, недостатньо обґрунтовані і нерідко можуть бути нерациональними. Як результат, на практиці фахівці фінансових органів влади стикаються з необхідністю постійного коригування плану з метою підвищення його раціональності і в межах, що допускаються бюджетним законодавством, перерозподіляють бюджетні ресурси протягом фінансового року. Така ситуація дискредитує саму процедуру планування, показуючи формальність високої деталізації витрат.

Висока деталізація планування обмежує тривалість планового періоду. Якщо рамкові плани (наприклад, із деталізацією по розділах бюджетної класифікації або в розрізі головних розпорядників бюджетних коштів) можуть бути дуже точно складені і на трирічну перспективу, то приведення видатків у розрізі цільових статей і видів витрат, виділення економічних статей витрат із високим рівнем точності складно зробити навіть на рік. Детальні плани на великі терміни невиправдані, їхній рівень виконання низький. Відсутність же фінансових планів, щонайменше на середньострокову перспективу, практично позбавляє можливості органи влади здійснювати стратегічне планування цільових показників своєї діяльності.

Відповідальність розпорядників бюджетних коштів у рамках витратної моделі обмежена дотриманням вимог по «правильному», тобто своєчасному і цільовому використанню бюджетних ресурсів. Безумовно, бюджетні ресурси не повинні витрачатися врозріз із початковим планом, фінансова дисципліна є необхідним елементом для будь-якої моделі. Проте в результаті її одностороннього застосування «витратна» модель не стимулює органи влади підвищувати результативність бюджетних витрат, дестимулює економічну активність учасників бюджетного процесу, оскільки в існуючій ситуації навіть поява економії в результаті раціонального господарювання, як правило, тягне за собою вилучення зекономлених ресурсів. Брак ресурсів, що виник внаслідок неякісного управління ними, як правило, компенсується «зверху».

Об'єктами контролю у витратній моделі є цільове використання бюджетних коштів, відповідність витрачання коштів детальному плану, тоді як ефективність, раціональність, результативність, доцільність зроблених витрат не перевіряються. При цьому контрольні заходи здійснюються виключно зовнішніми по відношенню до об'єкта аудиту органами (контрольно-ревізійними органами, рахунковими палатами). Процедури внутрішнього контролю силами особливих підрозділів, створених у структурі самих органів влади, малоефективні.

Тому найбільш прогресивною, що зарекомендувала себе на практиці в зарубіжних країнах, прийнято вважати модель бюджетування, орієнтовану на результат. Дана модель базується на концепції чіткої прив'язки бюджетних коштів до запланованих результатів діяльності.

Модель передбачає планування та здійснення витрат виходячи з бажаного результату. На відміну від «витратної» моделі для моделі БОР характерна менша деталізація витрат при плануванні. У центр ставиться не тільки «правильне» витрачання бюджетних ресурсів, а досягнення запланованих результатів діяльності. І модель БОР створює необхідні для цього умови:

- надає певну свободу дій органам влади щодо розпорядження бюджетними ресурсами;
- встановлює цінові орієнтири діяльності розпорядників бюджетних коштів;
- знижує ступінь детальності планування бюджетних витрат;
- збільшує часовий горизонт планового періоду і підвищує якість планування роботи органів влади.

Відповідальність органів влади зміщується з цільового використання бюджетних коштів відповідно до встановлених процедур на досягнення запланованих результатів діяльності. Вимоги до дотримання фінансової дисципліни в даній моделі зберігаються, заявлені плани мають виконуватися. При виконанні бюджету акумулюється вся необхідна детальна інформація про напрямки витрачання бюджетних коштів. У зв'язку з розширенням повноважень органів влади з управління бюджетними коштами контрольні заходи видозмінюються. Контрольними процедурами охоплюються, крім використання коштів, фактичні результати, досягнуті за рахунок отриманих бюджетних ресурсів. Особлива роль відводиться внутрішньому контролю, а саме – відстеженню спеціально створеним підрозділом результатів діяльності інших підрозділів, оцінка ефективності використання бюджетних коштів. Порівняльна характеристика «витратної» моделі і моделі БОР представлені в таблиці.

З точки зору результативності кожної з моделей слід зазначити, що якщо «ідеального» варіанту витратної моделі – стовідсоткового виконання докладного плану – досягти цілком можливо, то для оптимізації співвідношення результатів і витрат немає чітких критеріїв.

Питання створення системи державного стратегічного планування зараз фактично вирішуються двома паралельними шляхами:

- 1) через вдосконалення системи державних стратегічних, прогнозних, програмних і планових документів формування економічної політики;
- 2) через вдосконалення системи планування і використання бюджетних коштів головними розпорядниками бюджетних коштів.

Так, протягом останніх десяти років в Україні було введено ряд документів, що регулюють застосування програмно-цільового інструментарію:

Порівняльна характеристика «витратної» моделі і моделі БОР

Критерії для порівняння	«Витратна» модель	Модель БОР
Об'єкт планування	Бюджетні витрати	Бюджетні витрати і результати
Основний принцип відбору «нових» ви, трат для фінансування	Політичні рішення, взаємне узгодження, процедура відбору непрозора	Залежно від очікуваного результату та ефективності
Детальність планування	Висока	Порівняно невисока
Період планування	Один рік	Середньостроковий період (3–5 років)
Повноваження головного розпорядника бюджетних коштів (ГРБК)	Порівняно вузькі – витрачання коштів відповідно до плану і встановлених процедур	Більш широкі – управління ресурсами, у тому числі бюджетними, для досягнення найкращого результату
Відповідальність ГРБК	Цільове використання бюджетних ресурсів відповідно до встановлених процедур	Результати діяльності
Економічна зацікавленість ГРБК	в дотриманні плану витрат	в ефективному управлінні бюджетними ресурсами
Об'єкт контролю	Цільове використання бюджетних коштів	Результати діяльності ГРБК, результативність, ефективність витрачання бюджетних коштів
Контролюючі органи	Зовнішні контролюючі органи	Зовнішні контролюючі органи, внутрішній контроль

– починаючи з 2002 року організація бюджетного процесу здійснюється за програмно–цільовим методом, мета, основні принципи та елементи якого визначені у Концепції застосування програмно–цільового методу у бюджетному процесі, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 року №538 [10];

– перехід до середньострокового бюджетного планування (трирічний бюджет або середньостроковий фінансовий план) – Бюджетний кодекс 2011 року [9];

– програмний підхід до планування діяльності органів влади (Закон України «Про державні цільові програми» №1621 від 18.03.2004) [13];

– цільове планування діяльності органів влади («Методичні рекомендації щодо розроблення планів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів (за бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України на плановий та два бюджетні періоди, що настають за плановим», затверджені наказом Міністерства економіки України №327 від 6.04.2011) [12].

Крім того, у 2011 році підготовлено проект закону «Про стратегічне планування» [11], який має замінити чинний Закон «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України». Однак зміни реалізуються уповільнено, немає єдиної системи змін у системі планування та бюджетування роботи органів влади. Окремі головні розпорядники бюджетних коштів розробляють бюджетні програми без урахування власних функцій та завдань, а також планів діяльності, що містять заходи з виконання інвестиційних програм (реалізації проектів), положень прогнозних та програмних документів економічного і соціального розвитку, державних цільових програм із визначенням очікуваних результатів.

Проведення адміністративної реформи, метою якої є оптимізація системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, підвищення рівня державного управління зумовлює необхідність удосконалення стратегічно–

го планування діяльності головних розпорядників бюджетних коштів та оптимізації кількості бюджетних програм.

Основним завданням є при цьому інтеграція системи управління цілями й результатами діяльності міністерств і центральних органів виконавчої влади у бюджетний процес. Фундаментальні труднощі викликає зв'язок між результатами, за які відповідають міністерства й уряд у цілому, з обсягами їхнього фінансування й діяльністю підпорядкованих органів, результатом якої виступають конкретні державні послуги.

План діяльності головного розпорядника бюджетних коштів на плановий та два бюджетні періоди, що настають за плановим (далі – стратегічний план), – 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 [12].

Стратегічний план має складатися щороку виходячи з визначених актами законодавства завдань і функцій головного розпорядника бюджетних коштів відповідно до:

– послань Президента України до народу, щорічних та позачергових послань Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

– програми діяльності Кабінету Міністрів України, стратегічних, прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, державних цільових програм;

– основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, бюджетних обмежень згідно із законом про Державний бюджет України та постанови Кабінету Міністрів України про прогноз державного бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди.

Головні розпорядники бюджетних коштів забезпечують узгоджене розроблення стратегічних планів та пропозицій до проекту Державної програми економічного і соціального розвитку на відповідний рік.

Стратегічний план охоплює всю сферу діяльності відповідного головного розпорядника бюджетних коштів, включаючи діяльність розпорядників бюджетних коштів 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) [12].

Також у сфері планування за результатами зроблено ряд кроків, що знайшло відображення у ряді статей Бюджетного кодексу:

– у статті 2 дається визначення програмно-цільового методу у бюджетному процесі як методу управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу;

– у статті 7 відображено в принципах, одним з яких є принцип ефективності та результативності, що передбачає отримання запланованих результатів діяльності органами виконавчої влади «при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів»;

– у статті 20 зазначається, що «Особливими складовими програмно-цільового методу у бюджетному процесі є бюджетні програми, відповідальні виконавці бюджетних програм, паспорти бюджетних програм, результативні показники бюджетних програм».

Для залучення в систему планування за кінцевими результатами інших центральних органів виконавчої влади їхня діяльність також має плануватися і оцінюватися шляхом співставлення на всіх стадіях бюджетного процесу результатуючих показників діяльності та обсягів фінансування та бюджетування, що використовуються в інших країнах. Міжнародний досвід свідчить про те, що підвищити ефективність державних витрат за рахунок вдосконалення самої лише управлінської технології, не зачіпаючи при цьому бюджетний процес, неможливо. Аналіз міжнародної практики використання методів БОР показує, що процес переходу на такі методи бюджетування не завжди проходить гладко, однак переваги цього методу набагато перевищують витрати.

У всякому разі, кількість країн, що використовують у тій чи іншій мірі прийоми і методи БОР, постійно зростає.

Висновки

Задля подальшого реформування системи соціально-економічного планування, одна з цілей якої – забезпечити умови для максимально ефективного використання бюджетних ресурсів відповідно до пріоритетів соціально-економічної політики держави, необхідно посилення спроможності головних розпорядників бюджетних коштів до стратегічного планування своєї діяльності у рамках чітких орієнтирів, які закладені у стратегічних і програмних документах, при одночасному впровадженні системи планування і моніторингу соціально-економічної результативності бюджетних видатків за допомогою якісних та кількісних індикаторів.

І хоча в Україні вже закладені основи стратегічного планування, орієнтованого на результат, залишається неформованою нормативна і методична база з цього питання, що не дозволяє повноцінно інтегрувати плани діяльності центральних органів виконавчої влади до системи документів державного стратегічного планування та, відповідно, досягти соціально-економічної ефективності бюджетних видатків.

Література

1. Клищ Н.Н. Методи повышения эффективности управления в органах государственной власти / Н.Н. Клищ // Состояние и механизмы модернизации государственного управления в РФ. – М., 2004.
2. Берездивина Е.В. Оценка эффективности использования бюджетных средств в части расходов на оказание бюджетных услуг / Е.В. Берездивина, В.Ф. Елисеев, А.Б. Жулин, Н.М. Сивашева. – [Монография]. – М., Издательский дом ГУ-ВШЭ. – 2004.
3. Берездивина Е.В. Обоснование расходов органа исполнительной власти на выполнение задач в соответствии с докладом о результатах и основных направлениях деятельности / Е.В. Берездивина. – [Текст]: препринт WP8/2007/01 / Е.В. Берездивина; Гос. ун-т – Высш. шк. экономики. – М.: ГУ ВШЭ, 2007. – 72 с.
4. Бачлер Дж. Оценка региональной политики в Европейском сообществе. 2000. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://ieie.nsc.ru/~taxis/bachtler-rec.htm>

О.Г. РЯБЧУК,
к.е.н., доцент, НУДПСУ

Напрями підвищення ефективності адміністрування податку на доходи фізичних осіб

У статті досліджено схеми мінімізації оподаткування доходів фізичних осіб та змодельовано стан взаємодії

носин із бюджетом різних груп населення при визначених сталих витратах на адміністрування податку на доходи