

СОЦІАЛЬНО-ТРУДОВІ ПРОБЛЕМИ

УДК 336.6

О.М. СУКАЧ,

к.е.н., доцент кафедри фінансів, Черкаський державний технологічний університет

Закордонний досвід формування бюджетів за програмами

У статті здійснено дослідження найбільш складних і змістовних аспектів програмно-цільового методу управління бюджетними витратами – процесів моніторингу й оцінки ефективності. Обґрунтовано теоретичні основи формування та реалізації бюджетних програм. Визначена класифікація параметрів і характеристик, а також основні етапи оцінки бюджетних програм. Імплементовано досвід західних країн, а саме запропоновано створення експертних груп для оцінювання програм та запровадження внутрішньої оцінки та самооцінки бюджетних програм місцевого рівня.

Ключові слова: бюджет, бюджетна програма, моніторинг, оцінка, ефективність, результативність.

Е.Н. СУКАЧ,

к.э.н., доцент кафедры финансов, Черкасский государственный технологический университет

Зарубежный опыт формирования бюджетов по программам

В статье исследованы наиболее сложные аспекты программно-целевого метода управления бюджетными расходами – процессов мониторинга и оценки эффективности. Обоснованы теоретические основы формирования и реализации бюджетных программ. Определена классификация параметров и характеристик, а также основные этапы оценки бюджетных программ. Имплементирован опыт западных стран, а именно предложено создание экспертных групп для оценивания программ и внедрения внутренней оценки и самооценки бюджетных программ местного уровня.

Ключевые слова: бюджет, бюджетная программа, мониторинг, оценка, эффективность, результативность.

E.N. SUKACH,

Ph.D in economics, assistant professor Department of Finance Cherkassy State Technological University

International experience of budgeting according to the programs

This paper studies the most complicated and substantial aspects of program-objective methods in public finance management – processes of efficiency monitoring and estimation. The authors analyze principles and types of program's evaluation based on evaluation purposes. The cost-benefit and cost-effectiveness approaches are considered as applied tools of prior estimation of program's efficiency. The experience of Western countries has been implemented, namely the creation of expert groups for program assessment and implementation of internal and self assessment of budgetary programs at the local level have been offered.

Keywords: budget, budgetary program, monitoring, estimation, efficiency, effectiveness.

Постановка проблеми. Фінансові ресурси місцевих бюджетів у сучасних реаліях України є основою для виконання повноважень місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування з метою забезпечення регіонального соціально-економічного розвитку. Основним інструментом реалізації цих важливих завдань є бюджетні програми, що мають чітко визначені цілі та передбачені для цього ресурси.

Водночас наслідки світової фінансової кризи, доповнені внутрішніми політичними та соціально-економічними чинниками, є причиною нестабільності дохідних джерел бюджетів усіх рівнів і зумовлюють певні проблеми щодо фінансування місцевих бюджетних програм.

В умовах обмеженості бюджетних ресурсів актуальними є проблеми оптимального формування бюджетних видатків

СОЦІАЛЬНО–ТРУДОВІ ПРОБЛЕМИ

за програмами місцевого рівня, які мають стати важливим інструментом забезпечення соціально–економічного зростання як у регіонах, так і у країні загалом.

Аналіз досліджень та публікацій з проблеми. До теперішнього часу в Україні накопичений значний досвід розробки бюджетних програм. Проблемам сучасного формування і виконання бюджетних програм присвячені роботи вітчизняних учених: В.Ф. Беседіна, К.В. Павлюк, І.Я. Чугунова, В.М. Федосова.

Програмне формування бюджетів усіх рівнів дуже ефективно використовується у західних країнах. Як стверджують зарубіжні вчені, сучасне програмне бюджетування використовує все позитивне, що було напрацьовано в ході еволюції бюджетних концепцій [2]. Програмування, як зазначає А. Стейсс [6, с. 71], включає замовлення запропонованих заходів та проектів на основі схеми пріоритетів та прив'язки «цінників» до їх здійснення протягом відповідного періоду часу. Просте планування орієнтоване на потреби створює основу для визначення послідовності, в якій ці потреби можна задовольнити найефективніше. Тобто програмування робить акцент на співвідношенні між спожитими ресурсами та результатом.

Але, незважаючи на значні досягнення у галузі дослідження бюджетних програм, не вирішеними залишаються питання, пов'язані з ефективним формуванням бюджетів за програмами та їх бюджетних програм, що забезпечить максимальну ефективність бюджетних видатків та соціальних гарантій населення.

Метою статті є дослідження існуючої практики провідних країн Європи щодо формування бюджету за програмами та імплементація їх досвіду в сучасні реалії України.

Виклад основного матеріалу. Досвід розвинених країн свідчить, що розпорядник програми отримує кошти для досягнення програмних цілей та виконання програмних завдань. У межах цього фінансування розпорядник коштів може відносно вільно визначати, як досягти кінцевого результату в найбільш ефективний, якісний та економічний спосіб (програмному бюджетуванню властива значно більша порівняно з постатейним бюджетуванням свобода управлінських дій). При програмному бюджетуванні показники спожитих ресурсів, обсягу виконаних робіт, одержаного продукту і результату (ефекту) використовуються з метою управління та контролю за ходом реалізації бюджетної програми. Зазначається також, що програмне бюджетування створює основу для застосування аналітичних методів, таких як аналіз альтернатив з погляду витрат та результатів, що дозволяє оцінити їхню динаміку та інші тенденції, які впливають на досягнення цілей бюджетування.

Основою програмного бюджетування є встановлення пріоритетів цілей та завдань, що дозволяють забезпечити досягнення найважливіших цілей за наявних або очікуваних ресурсах. Таким чином, у програмному бюджетуванні програмні та фінансові плани фактично пов'язані між собою у такий спосіб, який неможливо забезпечити за інших видів процесу бюджетування. Вперше програмне бюджетування було запроваджено у 40–х роках ХХ століття у США. Щоб пов'язати продукт та результативність діючих одиниць компанії з бюджетними ресурсами корпорації, апарат управління

вдався до об'єднання подібних послуг у програми. Основою для таких програм був не адміністративний поділ, а одиниці послуг, які виконували подібні чи однакові функції та мали спільних споживачів [3].

Ефективна бюджетна політика має бути спрямована на досягнення стійкого розвитку держави, підвищення результативності державних витрат, поліпшення якості й доступності послуг, що надаються державою. В сучасній реалії одним із найбільш перспективних інструментів досягнення цієї мети є бюджет, сформований за бюджетними програмами, що розпочато в Україні з прийняттям Бюджетного кодексу України (2001) [1].

При цьому варто зауважити, що перехід до бюджету сформованого за програмами характеризує сучасну тенденцію поєднання методів та інструментів управління державними та приватними фінансами.

Підвищення вимог до якості виконання державних функцій в 1990–х роках ХХ ст. закономірно ініціювало процес реформування системи державних фінансів розвинених країн, у більшості з яких почали впроваджуватися нові методи бюджетування. В останні десятиліття більшість країн (Франція, США, Канада, Бразилія, Росія, Південна Корея, Австралія, Нова Зеландія, Швеція й ін.) намагаються перейти на програмний бюджет з різним рівнем успіху.

На думку західних науковців В. Зафра, А. Густаффсон, при впровадженні програмного бюджетування не обов'язково здійснювати структурну перебудову економіки, доцільніше, якщо програми будуть прив'язані до існуючої організаційної структури. В окремих випадках реалізовані бюджетні програми перебувають у прямому протиріччі одна з одною, наприклад у США паралельно існують програми по зниженню споживання тютюнових виробів і по вирощуванню тютюну [4, с. 61].

Програми можуть носити відомчий і міжвідомчий характер, однак багато країн прагнуть по можливості скоротити кількість останніх. Так, особливістю моделі бюджету Південної Кореї є те, що кожна програма існує в рамках однієї організації, не передбачається розробка комплексних програм.

Погіршення справ у бюджетно–податковій сфері зумовлене збільшенням державної заборгованості та збільшенням державних витрат у зв'язку зі старінням населення в Південній Кореї, призвело до необхідності реформування сфери державних фінансів. Одним із ключових напрямів її модернізації став перехід на програмне бюджетування (з 2006 року). Основні блоки, з яких формується бюджет Південної Кореї: НВОКР; промисловість, мале і середнє підприємництво, енергетика; державні компанії; сільське господарство, лісовий комплекс, рибальство, харчова промисловість; охорона здоров'я, соціальна підтримка, зайнятість; утворення; культура, спорт, туризм; захист навколишнього середовища; оборона; зовнішня політика, возз'єднання; суспільна безпека; загальні питання державного керування.

У Південній Кореї оцінка програм здійснюється з використанням соціологічних наукових підходів (табл. 1). Оцінка діяльності містить у собі систематичний збір і аналіз інформації й надання на основі такого аналізу звітів, які можуть бути використані для зміни стилю управління або підвищення ефективності реалізації проекту або бюджетної програми.

У Південній Кореї Міністерство стратегії й фінансів щорічно обирає до десяти програм для здійснення детальної оцінки. Аналіз здійснюється на основі переліку контрольних питань. Щороку аналізується майже третина програм і приблизно 300 підпрограм. Діяльність щодо оцінки зазвичай виокремлюється у підпрограму, бюджет для якої надається Міністерством стратегії й фінансів. У країні застосовується такий алгоритм аналізу програми:

- Міністерство стратегії й фінансів аналізує дані самооцінки програм, надані міністерствами й відомствами.
- Бюджетне управління надає стандартний контрольний перелік показників для підготовки звіту по самооцінці.
- Контрольний перелік містить питання про структуру, систему керування і хід реалізації програми й про досягнуті результати.
- Повний аналіз бюджетної програми здійснюється один раз у три роки.

Незважаючи на велику кількість використовуваних методів і методик оцінки програм, розробка показників ефективності й результативності для окремих програм і підпрограм може мати певну складність та значний перелік показників. Прикладами можуть служити: показники зростання доходів у конкретній галузі промисловості, зростання регіонального доходу, завершення розробки конкретної технології; рівень конкурентоспроможності галузі на світовому ринку. Наприклад, для підпрограм і заходів в області НВОКР і будівництва часто використовуються показники досягнення мети на кожному етапі планування й експертні оцінки із залученням провідних науковців. У цей час застосовуються різні види і методики оцінки програм. Характерною ознакою програмного формування бюджетів у Південній Кореї є методи оцінки їх ефективності.

Основою для впровадження програмного методу у Франції став конституційний закон про фінанси, прийнятий в 2001 році (LOLF 2001), що став вагомим важелем здійснення бюджетних реформ. Відповідно до даного закону з 2006 року всі витрати у Франції плануються і виконуються на основі бюджетних програм, які відбивають основні напрями державної політики. Була розроблена нова – трирівнева структура бюджету з більш «жорсткою прив'язкою» до мети державної політики. Починаючи з 2008 року діє «закон програмування» суспільних фінансів, розрахований на три роки, що включає директивне й індикативне планування для використання на різних етапах підготовки програмного бюджету.

Основні бюджетні інновації стосуються структури французького бюджету, в рамках якого починаючи з 2006 року формулюються місії, або глобальні завдання відповідного бюджету, які підрозділяються на програми, що включають у себе напрями реалізації [7].

У новій бюджетній системі фінансові ресурси можуть вільно розподілятися по програмах, і їхній поділ по підпрограмах за типами витрат є винятково індикативним. Така глобалізація призводить до підвищення гнучкості управління,

оскільки особи, які відповідають за реалізацію певних бюджетних програм, мають повноваження самостійно розподіляти асигнування між підпрограмами і напрямками витрат. Єдиним виключенням є заробітна плата, що має фіксований характер. На сьогодні не існує єдиної моделі побудови програмного бюджету для всіх країн світу. Французький варіант розробки програмного бюджету припускає послідовне виконання трьох основних етапів: 1-й етап – формулювання місії (завдання держави); 2-й етап – визначення програм (вибір найбільш пріоритетних напрямків діяльності в рамках кожної з місій); 3-й етап – визначення конкретних дій у рамках програм таким чином, щоб можна було оцінити отриманий результат за допомогою відповідних індикаторів.

Важливим напрямом програмного бюджетування стала орієнтація витрат на специфічні цілі й оцінка їхньої ефективності на основі вимірюваних індикаторів. Так, наприклад, у Франції закон про бюджет містить конкретні показники, які дозволяють оцінити досягнуті результати від реалізації бюджетних програм. У міністерстві за кожну програму відповідає конкретний співробітник, що розбиває її бюджет на більше дрібні елементи, за які несуть відповідальність розпорядники нижчого рівня, що оцінюється на основі відповідних індикаторів. При оцінці реалізації бюджетної програми використовуються три основних критерії: соціальний і економічний ефект; якість послуг; ефективність (результативність).

Щорічно міністри й керівники програм беруть на себе зобов'язання по досягненню певних результатів, закріплених у Щорічному виконавчому плані по кожній місії (Annual Performance Plan), що є додатком до закону про бюджет. У цьому плані більш докладно відображені асигнування на реалізацію програми, основні цілі, індикатори оцінки реалізації програми, очікувані результати й відповідні норми витрат. За допомогою об'єднання в одному документі фінансових даних і показників оцінки реалізації бюджетної програми можна оцінити ефективність здійсненої державної політики. У Франції застосовується аналіз ефективності по трьох позиціях – громадянин, споживач, платник податків – з погляду різних цілей (табл. 2).

Із впровадженням глобальних програмно-орієнтованих бюджетів державні департаменти несуть відповідальність перед Парламентом у відповідності прийнятих управлінських рішень, поточних витрат, управління людськими ресурсами й рівня результатів, які будуть досягнуті відповідно до витрачених ресурсів, що відображається у Щорічному звіті про виконання кожної місії (Annual Performance Report). Що робиться з метою порівняння плану затверджених асигнувань з отриманими результатами. Звіт за минулий рік має бути схвалений парламентом до прийняття бюджету на наступний рік.

З погляду економічності необхідно знати склад витрат і ціни, для оцінки продуктивності – якісні стандарти продукції й послуг і порівняльну ресурсоемність реалізації кожного з них. Оцінка результативності вимагає розробки спеціальних індикаторів досягнення цілей, що є доцільним для проваджен-

Таблиця 1. Підходи до оцінки бюджетних програм у Південній Кореї [8]

Мета оцінки	Задачі оцінки	Переваги	Недоліки
Критичний аналіз. Покращення	Обґрунтованість. Вимірність. Причинно-наслідковий зв'язок між результатами та програмними діями	Забезпечує більш надійною та детальною інформацією	Витратна та займає багато часу

Таблиця 2. Опис результатів реалізації програм (Франція) [7]

Позиція (точка зору)	Ціль	Приклад мети	Приклад індикатора
Громадянин	Соціальний і економічний ефект	Охорона здоров'я: скорочення часу обстеження населення з метою виявлення осіб з певною хворобою	Середній час, необхідний на виявлення хвороби
Споживач	Якість послуг	Поліція: скорочення часу втручання поліції	Середній час між сигналом тривоги і прибуттям поліції
Платник податків	Результативність (ефективність)	Дороги: зменшення витрат на утримання	Середні витрати на обслуговування 1 км дороги (певного класу)

ня на місцевому рівні в Україні у процесі формування та виконання бюджетних програм.

Отже, як показує світовий досвід, у світі не існує єдиної моделі програмного бюджетування, проте сукупність певних її елементів характерна для кожної з країн з програмно-орієнтованим бюджетом, а основа програмного бюджетування у західних країнах будується на обов'язковому дотриманні таких п'яти принципів [5, с. 122].

1. Принцип своєчасності та інформаційної забезпеченості, який полягає в систематичному зборі й обліку інформації про результати реалізації бюджетних програм в процесі підготовки бюджету. Необхідною умовою є визначення розпорядниками бюджетних коштів результатів, очікуваних від реалізації бюджетної програми, а також ключових показників ефективності. Стимулювання розпорядників бюджетних коштів до ухвалення раціональних рішень здійснюється за допомогою встановлення взаємозв'язку між ефективністю реалізації бюджетної програми та обсягом її фінансування.

2. Принцип інформаційної достатності, який полягає у визначенні обмеженості фінансових і людських ресурсів для побудови інформаційної системи, що забезпечує здійснення комплексної оцінки бюджетних програм. Механізм комплексної оцінки, будучи складовою частиною базової моделі, використовує таку інформацію: рівень відповідності очікуваних результатів потребам суспільства й державній політиці, показники соціально-економічної ефективності програм, обґрунтованість і адекватність програмної логіки очікуваним результатам.

3. Принцип інтеграції вимагає використання інформації в бюджетному процесі, оскільки її наявність є необхідною, але недостатньою умовою побудови ефективної моделі бюджетування.

4. Принцип синергії та кооперації полягає в обміні інформацією між ініціаторами рішень і відповідальними за їх ухвалення, а також комплексності в підході до бюджетування на місцевому рівні. З одного боку, середньострокове планування в секторах, особливо в охороні здоров'я та освіті, є джерелом необхідної інформації для головних розпорядників бюджетних коштів. З іншого боку, планування на національному рівні виступає інструментом встановлення пріоритетів секторних планів.

5. Принцип управлінської гнучкості, практична реалізація якого дозволяє забезпечити своєчасну адаптацію структурних одиниць, відповідальних за реалізацію бюджетних програм до умов, що змінюються. Розпорядникам бюджетних коштів і координаторам бюджетних програм надаються розширені повноваження для ухвалення своєчасних рішень, пов'язаних з вибором необхідних для ефективної реалізації програм ресурсів [5, с. 124].

Залежно від моделі бюджетної системи, що є характерною для тієї чи іншої країни, визначається й методика формування бюджетів усіх рівнів.

Здобувши незалежність, Україна задекларувала намір інтегруватися в європейські структури, взявши на себе зобов'язання провести відповідні реформи, особливо у галузі економіки, фінансів, узгодити чинне законодавство відповідно до міжнародних стандартів.

Висновки

Отже, враховуючи західний досвід, вважаємо, для України є доцільним адаптування моделі формування бюджетних програм Південної Кореї, що має певний позитивний досвід формування бюджету за програмами. Так, вважаємо необхідним для бюджетних програм місцевого рівня здійснення внутрішньої оцінки та самооцінки бюджетних програм. Південнокорейська модель адаптована до реалій України, передбачає, що самооцінка бюджетної програми буде надавати можливість на кожному етапі виконання програми оцінити економічну та соціальну ефективність використання бюджетних коштів згідно з визначеною метою програми, завданнями та її результативністю. Самооцінка буде здійснюватися за допомогою порівняння планових і фактичних показників її виконання, а також з урахуванням усіх факторів, які впливають на виконання бюджетної програми.

Оптимальна структура програмного бюджету має бути максимально простою та відповідати вимогам надання інформації, необхідної для аналізу й прийняття ефективних бюджетних рішень. Це пов'язане з тим, що головним завданням програмного бюджетування є забезпечення зв'язку між стратегічними планами держави й державним бюджетом.

Здійснення бюджетної реформи вимагає нових методів розподілу бюджетних коштів. Відповідно для України найбільш варто адаптувати західний досвід оцінки та зіставлення витрат і результатів, що необхідні для підготовки обґрунтованих рішень відносно доцільності реалізації різних бюджетних програм місцевого рівня.

Список використаних джерел

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 №2456-VI / Верховна Рада України. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.liga.net>
2. Сілецький А.В. Трансформація зарубіжного досвіду оцінювання бюджетних програм / А.В. Сілецький // Финансы, учет, банки. – 2007. – №13. – С. 86–91.
3. Хакет Р. Програмно-цільовий метод. // Program Budgeting Manual, Barents Group. 1999. – Р. 111–112.
4. Шаш Н.Н. Построение программного бюджета и оценка эффективности программ / Н.Н. Шаш [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://elibrary.ru/item.asp?id=15647360>
5. Щербина І.Ф. Практичні аспекти програмно-цільового методу бюджетування. Зарубіжний досвід / [І. Щербина, Т. Бабіч, та ін.];

Проект «Реформа місцевих бюджетів в Україні»: матеріали тренінгів. – К.: RTI International (USAID), 2006. – 260 с.
6. Steiss, Alan Walter. Strategic Management and Organizational Decision Making. – Lexington, MA: Lexington Books, 1985. – P. 71.

7. <http://www.budget.gouv.fr> – сайт Міністерства бюджету, державних рахунків, державної служби та реформи держави Франції.
8. <http://eng.kipf.re.kr> – сайт Корейського інституту суспільних фінансів.

УДК 311.213.3:364.22

К.В. ВІТКОВСЬКА,

к.е.н., доцент кафедри статистики, Одеський національний економічний університет

Статистична оцінка впливу факторів на рівень бідності населення

У статті побудовано адаптовану кореляційно-регресійну модель, яка дозволила кількісно оцінити вплив найбільш важливих факторів на рівень бідності населення, розглянуто прикладні аспекти побудованого регресійного рівняння щодо вирішення проблем факторного аналізу та прогнозування рівня бідності.

Ключові слова: рівень бідності, життєвий рівень, кореляційно-регресійний аналіз, регресійна модель, факторний аналіз.

Е.В. ВИТКОВСКАЯ,

к.э.н., доцент кафедры статистики, Одесский национальный экономический университет

Статистическая оценка влияния факторов на уровень бедности населения

В статье построена адаптированная корреляционно-регрессионная модель, позволившая количественно оценить влияние наиболее важных факторов на уровень бедности населения. Рассмотрены прикладные аспекты построенного регрессионного уравнения относительно решения проблем факторного анализа и прогнозирования уровня бедности.

Ключевые слова: уровень бедности, жизненный уровень, корреляционно-регрессионный анализ, регрессионная модель, факторный анализ.

E.V. VITKOVSKAYA,

PhD (Econ.), associate professor of the department of Statistics Odessa National Economics University

Statistical evaluation of the influence factors on poverty population

The article is based customized correlation – regression model that allowed quantifying the impact of the most important factors in the poverty population considered practical aspects constructed regression equation to solve the factor analysis and forecasting of poverty.

Keywords: poverty level, standard of living, the correlation – regression analysis, regression model, factor analysis.

Постановка проблеми. Пріоритетним завданням соціальної політики України, як і будь-якої демократичної країни, є підвищення рівня добробуту населення, а подолання бідності виступає основним зі складових завдань досягнення поставленої мети. Посилення виробничо-економічної диференціації регіонів, зростаюча диспропорція рівня життя населення міських та сільських поселень, депопуляція населення, зниження рівня та якості освіти і кваліфікації, високий рівень захворюваності – все це є наслідком неухильного негативного впливу бідності на всі сфери життєдіяльності суспільства, що вже на сьогодні спричиняє зростання соціальної напруги в суспільстві, стримує та дестабілізує соціально-економічний розвиток країни. Саме тому подолання бідності в Україні розглядається як основа досягнення всіх стратегічних цілей сталого позитивного розвитку держави.

Аналіз досліджень та публікацій з проблеми свідчить, що в науковій літературі останнім часом приділяється значна увага проблемам бідності та зниженню життєвого рівня населення країни. Так, у роботах [1–3] досліджено проблеми надмірної диференціації в доходах населення, поширення бідності та зниження життєвого рівня населення в перехідний період в Україні, розглянуті методологічні підходи до оцінки рівня бідності та проаналізовано основні показники бідності в Україні, запропоновано оптимальні механізми скорочення масштабів бідності та підвищення рівня життя українського населен-

ня [4–6]. Однак особливостям і факторам, які визначають її сучасний рівень приділено недостатньо уваги. При цьому виникає необхідність проведення поглибленого аналізу та представлення розгорнутої картини ситуації з бідністю в регіонах з урахуванням певних територіальних відмінностей притаманних окремим територіям України.

Зрозуміло, що бідність – складне явище, яке виступає результатом дії цілого комплексу чинників, які можуть спрацювати через певний період часу, а можуть взагалі не проявлятися внаслідок накладання різноспрямованих ефектів. При цьому основною методичною проблемою є необхідність виміру такого багатофакторного впливу.

Одним з таких напрямів є необхідність використання математико-статистичних методів вивчення зв'язків, які дають можливість визначити закономірності розвитку явищ, що вивчаються, зрозуміти складний механізм причинно-наслідкових взаємозв'язків і взаємозалежностей між показниками.

Мета статті – проведення кореляційно-регресійного аналізу та побудова множинної моделі регресії впливу факторів на рівень бідності населення в Україні.

Виклад основного матеріалу. В теперішній час методи кореляційно-регресійного аналізу отримали широке визнання у всіх галузях наукової та практичної діяльності завдяки можливостям об'єктивної кількісної оцінки впливу різноманітних факторів на рівень результативних ознак. Крім того,