

М. В. Ярошук,
аспірант кафедри державного управління і менеджменту,
Національна академія державного управління при Президентові України

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ВПРОВАДЖЕННЯ БЮДЖЕТУВАННЯ, ОРІЄНТОВАНОГО НА РЕЗУЛЬТАТ ТА ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

У статті розглянуто сутність поняття бюджетування, орієнтовного на результат, висвітлено та проаналізовано досвід оцінювання ефективності використання бюджетних коштів на загальнодержавному й місцевому рівнях таких країн, як Канада, США, Франції.

The article looks at the notion of result-oriented budgeting, describes and analyzes foreign experience of measurement the efficiency of budget funds on the national and local level in the countries like Canada, USA, France.

Ключові слова: бюджетування, бюджетування, орієнтоване на результат, кінцевий результат, безпосередній результат, соціальна та економічна ефективність.

Key words: budgeting, results-oriented budgeting, outcome, output, effectiveness, efficiency.

ВСТУП

Ефективне та прозоре управління державними видатками є важливою складовою бюджетної політики. Починаючи з 2002 року, в Україні відбувається реформування бюджетної системи за програмно-цільовим методом. Відповідно до Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі одним із завдань є здійснення оцінки діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставлених цілей і виконання завдань, а також проведення аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм [7]. Проте, на жаль, сьогодні в Україні не сформовані механізми реалізації зазначеного завдання на державному та місцевому рівнях. У промислово розвинутих державах подібні реформи проведені протягом другої половини ХХ століття, як наслідок — в них застосовується модель "бюджетування, орієнтованого на результат" та відповідні системи оцінювання ефективності використання бюджетних коштів. Враховуючи незначний досвід України та відсутність оцінки ефективності управлінської діяльності органів виконавчої влади й місцевого самоврядування (органів публічного управління), актуальним є вивчення практики зарубіжних країн.

Значний внесок у дослідження питання оцінювання результатів діяльності органів публічного управління, рівня їх ефективності внесли І. Артим, Г. Атаманчук, К. Вайс, Е. Ведунг, А. Гошко, В. Дзюндзюк, О. Оболенський, В. Цветков та ін. Вивченню проблем ефективного

управління державними видатками присвячені праці таких зарубіжних та вітчизняних вчених, як В. Андрущенко, М. Афанасєва, О. Бабінової, Т. Бабич, М. Крупка, А. Лаврова, Ф. Мошера, С. Нікіфорова, Ц. Огонь, І. Стефаніка та ін.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою статті є висвітлення зарубіжного досвіду впровадження бюджетування, орієнтованого на результат (далі БОР) та оцінювання ефективності використання бюджетних коштів. Реалізація поставленої мети передбачає наступні завдання: визначення змісту поняття БОР, огляд та аналіз досвіду оцінювання ефективності використання бюджетних коштів на загальнодержавному та місцевому рівнях у країнах, які досягли успіху у впровадженні БОР.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Незважаючи на тривалу історію реалізації БОР, не існує його єдиного загальноприйнятого визначення. Російський вчений М. Афанасєв зазначає, що поняття бюджетування застосовується для визначення комплексу заходів з підготовки проекту та виконання бюджету, підведення підсумків виконання бюджету та контролю використання бюджетних коштів [1]. Складність поняття БОР описує Ф. Мошер: "Для політолога і юриста бюджетування, орієнтоване на результат, означає подання й аналіз бюджетних заявок у такій формі, що забезпе-

чує (суспільству) найбільш ефективний вибір. Для чиновника це поняття означає, крім вищезазначеного, значну гнучкість і свободу маневру, а також велику особисту відповідальність і вимогливість до підлеглих. Для міністерств і відомств воно може означати велику самостійність, гнучкість у прийнятті рішень і відповідальність за використання виділених їм фондів. Для бухгалтеру бюджетування, орієнтоване на результат, асоціюється з обліком щодо нарахування, розподілу рахунків з поточних і капітальних операцій та відокремленим обліком оборотних коштів і використанням інших специфічних технологій обліку" [12]. А. Лавров визначає БОР як метод планування, виконання та контролю за виконанням бюджету, що забезпечує розподіл бюджетних ресурсів за цілями, завданнями, функціями держави з урахуванням пріоритетів державної політики і суспільної значимості очікуваних результатів [6, с.9].

Слід відмітити, що в англійських країнах використовують наступні поняття результату:

— outcome — кінцевий результат у формі соціального ефекту, відображає загальну зміну становища об'єкта управління внаслідок діяльності органу публічного управління;

— output — безпосередній результат діяльності у вигляді товарів, послуг та робіт.

При цьому, в першу чергу, метою політики держави є результат outcome, а виробництво товарів, послуг та робіт є інструментом для його досягнення.

Відмінною рисою БОР від традиційного бюджетування є оцінка виконання бюджету не за бюджетними статтями, а за ступенем досягнення цілей та завдань діяльності. Сьогодні у багатьох розвинутих державах і у країнах, що розвиваються, розроблені та удосконалюються показники, на основі яких здійснюють моніторинг та оцінювання ефективності використання бюджетних коштів. У системі БОР показники оцінювання використовують для визначення економічної та соціальної ефективності, зокрема: економічна ефективність — відношення отриманих результатів до бюджетних витрат; соціальна ефективність — рівень досягнення соціального результату.

Розглянемо як реалізується БОР та здійснюється оцінювання ефективності використання бюджетних коштів на державному та місцевому рівнях у країнах, які успішно впровадили систему БОР.

Канада. У березні 2000 року уряд Канади затвердив нову концепцію управління державними видатками — "Результати для канадців. Концепція управління уряду Канади". Ця концепція акцентує увагу органів влади на надання якісних послуг та досягнення безпосередніх й кінцевих результатів [15].

З 1996 року міністерства та відомства Канади складають стратегічний звіт про плани та пріоритети діяльності терміном на 3 роки, де визначені місія, цілі, завдання, очікувані результати, показники оцінювання, заходи та необхідні витрати щодо досягнення цих цілей. Згідно методичних рекомендацій Секретаріату рахункової комісії щорічно органи виконавчої влади надають в Ряду казначейства звіт про результати діяльності за відповідний бюджетний період [4].

Як приклад, розглянемо звіт Міністерства міжнародної торгівлі Канади за 2004—2005 роки. Зокрема, у звіті визначена місія Міністерства: Міністерство повинно активно сприяти вдосконаленню зовнішньоекономічної діяльності держави в сфері, де є невикористаний потенціал: зростання частки Канади на ринку США; розши-

рення діяльності бізнесу Канади на ринках, що швидко розвиваються; збільшення прямих іноземних інвестицій у Канаду. Місія охоплює наступні чотири стратегічні цілі, які відповідають основним напрямкам діяльності Міністерства:

1. Політика торгівлі: створення робочих місць та зростання добробуту країни шляхом ефективного управління відносинами в сфері торгівлі з США, сприяння лібералізації світової торгівлі, руху капіталу на основі чітких та справедливих правил.

2. Розвиток міжнародного бізнесу: створення робочих місць в Канаді та зростання її добробуту, сприяючи реалізації ділових можливостей фірм у міжнародному бізнесі, інвестиційній та технологічній співпраці.

3. Сприяння інвестуванню: залучення іноземних інвестицій, технологій в Канаду та інвестування в зарубіжні країни з метою створення робочих місць й зростання добробуту країни.

4. Діяльність служб міністерства: ефективна підтримка діяльності міністерства з метою виконання основних завдань.

Відповідно до кожної цілі сформовані завдання, визначено рівень досягнення запланованих результатів. Також у звіті представлена інформація про стан фінансування цілей та використання бюджетних коштів [14].

Ефективність діяльності органів місцевого самоврядування оцінюється на основі встановлених показників. Найбільшого успіху в цій сфері досягла провінція Онтаріо. У 2000 році Міністерством муніципальних справ Онтаріо розроблена програма оцінювання ефективності діяльності муніципалітетів, що містить 54 показники соціальної та економічної ефективності в 12 сферах діяльності (міське самоврядування, пожежна служба, поліція, дороги, транзитні послуги, збір та обробка стічної води, збір та утилізація води внаслідок природних стихій, водопостачання, збір сміття, парки та місця відпочинку, бібліотеки, планування використання земельних угідь). Наприклад, за напрямом "Дороги" показниками економічної ефективності є поточні витрати на прокладення 1 км дороги з твердим покриттям, поточні витрати на прокладення 1 км ґрунтових доріг; операційні витрати на утримання 1 км дороги взимку. Показником соціальної ефективності є відсоток кілометрів доріг з гарним твердим покриттям [13]. Щорічно органи місцевого самоврядування надають Міністерству інформацію про використання бюджетних коштів та звітують перед громадянами.

США. Мінфін здійснює контроль за діяльністю органів виконавчої влади відповідно до закону "Про оцінку результатів діяльності державних установ" [11], прийнятого 1993 року, згідно з яким міністерства та відомства зобов'язані розробити:

- стратегічний план;
- план роботи на рік;
- щорічний звіт про результати діяльності.

Зазначені документи є основою для оцінювання та планування діяльності владних інститутів. Зміст їх полягає в наступному.

Стратегічний план формується терміном на п'ять років. Він охоплює стратегічну мету (місію) діяльності органу виконавчої влади, соціально орієнтовані цілі на довгостроковий період, а також шляхи і ресурси їх досягнення. Стратегічний план є основою для визначення цілей діяльності на рік та оцінювання соціальної ефективності досягнутих результатів.

План роботи на рік описує цільові показники обся-

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

гу запланованої діяльності (кількості послуг), соціальної та економічної ефективності кожного виду програмної діяльності, зафіксованої в бюджеті міністерства. Цей план поєднує місію міністерства (відомства) з щоденною діяльністю її працівників. На основі щорічних планів міністерств та відомств формується федеральний план роботи на рік, який разом з проектом бюджету передається Адміністративно-бюджетним управлінням в Конгрес.

Щорічний звіт містить інформацію про рівень досягнення запланованих цілей та завдань, а також висновки щодо оцінювання результатів виконання програм за звітний період [2, с. 20—21].

У випадку, коли фактичні показники не відповідають запланованим, органи виконавчої влади повинні розробити план заходів, який дозволить їх досягнути. Якщо ж результати звітнього періоду свідчать про те, що від початку цілі були визначені як недосяжні, міністерства та відомства в своїх звітах обґрунтовують причину неправильного формулювання та пропонують нові цілі [3].

У США показники оцінювання ефективності діяльності органів влади розроблені Асоціацією державних фінансистів [10].

На рівні округів і муніципалітетів система БОР регулюється нормативно-правовими актами. Проте у зв'язку з самостійністю штатів підходи щодо оцінювання ефективності можуть різнитись. В одних штатах система БОР є законодавчо затвердженою (Алабама, Вашингтон, Техас), в інших (Колорадо, Мічиган, Нью-Джерсі) має рекомендаційний характер, а в штатах Нью-Йорк та Масачусетс система БОР не затверджена законодавчо.

Розглянемо досвід м.Сан-Дієго (штат Каліфорнія). У річному звіті міста про використання бюджетних коштів оцінювання охоплює всі напрями діяльності муніципалітету, серед яких: прокуратора, містобудування, захист навколишнього середовища, фінансове управління, транспорт, бібліотеки, стічні води, водозабезпечення, управління ризиками, парки та зони відпочинку, поліція, пожежна безпека. За кожним напрямом муніципалітету сформована місія, цілі та завдання діяльності. Наприклад, місією напряму поліція є забезпечення порядку та миру в місті шляхом надання послуг високої якості. Для досягнення цієї місії передбачені наступні цілі та завдання:

Ціль 1: поліпшити якість життя громадян.

Завдання: реалізовувати ефективну політику.

Ціль 2: прагнути вдосконалити ефективність і результативність діяльності.

Завдання: забезпечити систематичне вдосконалення поточної діяльності.

Ціль 3: ефективно використовувати та керувати власними ресурсами

Завдання: підтримувати кадровий рівень.

Ціль 4: створити можливості для розвитку співробітників.

Завдання: підвищувати кваліфікаційний рівень кадрів.

Ціль 5: забезпечувати належний кадровий рівень відповідно до стандартів етики, результативності та професійної поведінки.

Завдання: сприяти професійній та етичній поведінці співробітників [9].

Для кожної цілі встановлені показники оцінювання, які представлені за минулий, поточний та майбутній (плановий) рік, що дозволяє здійснити їх порівняльний аналіз, визначити успішність діяльності або існуючі проблеми.

Ціль 1: Поліпшити якість життя громадян.

Показники	Показник за 2008	Поточний показник 2009	Плановий показник
Час реагування на «електронний дзвінок»	6,6 хвилин	6,4 хвилин	7 хвилин
Час реагування на дзвінок №1 ¹	13,1 хвилин	12,3 хвилин	12 хвилин
Час реагування на дзвінок №2	24,4 хвилин	23,6 хвилин	26 хвилин
Час реагування на дзвінок №3	63,1 хвилин	60,8 хвилин	60,5 хвилин
Час реагування на дзвінок №4	60,2 хвилин	52,0 хвилин	65 хвилин
Кількість злочинів пов'язаних з вбивством, замахом на вбивство, нападами, пограбуванням, викраденням авто	1 031	532	950

¹ В США дзвінки в поліцію поділяються за рівнем небезпеки від дзвінків №1, де існує надзвичайно висока небезпека для життя та здоров'я громадян до дзвінків №4, де зазначений ризик відсутній.

Необхідно зазначити, що громадяни міста беруть участь в обговоренні проекту бюджету та оцінювати якість послуг. Цей процес має назву "San Diego Speaks", результати та пропозиції якого висвітлені на сайті міста. [16]

Франція. Ефективність використання бюджетних коштів регулюється законом про бюджет Budget Organization Law, відповідно до якого витрати бюджетних коштів охоплюють:

— 47 місій, які відображають основні напрями державної політики на середню- та довгострокову перспективу. Ці місії розробляє уряд та затверджує парламент;

— 150 програм, розроблені відповідним органом виконавчої влади, кожна з яких містить стратегію, цілі, завдання щодо досягнення місії, а також показники діяльності для оцінки її ефективності;

— 500 підпрограм та заходів, які доповнюють програми.

Певні програми мають міжвідомчий характер, тобто місія програми може відноситись до сфери діяльності декількох міністерств, проте відповідальність за її реалізацію покладається лише на конкретне міністерство. Для управління програмою призначається відповідальна особа (менеджер), що має повну свободу дій у сфері використання та перерозподілу бюджетних коштів, крім коштів, що призначені на заробітну плату та оплату приміщень. Суворий контроль за цими видатками здійснює Міністерство економіки, фінансів та промисловості.

Щороку органи виконавчої влади будують свою діяльність відповідно до річного плану про результати, який містить основні цілі діяльності, показники оцінювання, що відображають кінцеві та безпосередні результати, якість послуг, а також очікувані витрати. В кінці фінансового року владні інститути подають до парламенту річний виконавчий звіт, в якому зазначають для кожної програми ступінь виконання її завдань, досягнення показників оцінювання, а за необхідності — причини невиконання запланованого. Ці два документи є додатком до відповідного закону про бюджет та його виконання.

Міністерства фінансів, парламентом та Рахунковою палатою розроблено близько 1500 показників оцінювання діяльності владних інститутів.

На регіональному рівні діє система суворого контролю за ефективністю використання бюджетних коштів відповідно до встановлених стандартів. Внутрішній контроль здійснює бухгалтер, зовнішній — представник держави, на території — префект. Регіональні

та місцеві органи влади щорічно публікують звіт про результати своєї діяльності. Зокрема, кількість показників, за якими звітують органи місцевого самоврядування, залежить від кількості мешканців. Якщо кількість мешканців не перевищує 11 тис. населення, то звіт щодо використання бюджетних коштів повинен містити 7 показників, якщо ж кількість мешканців території є більшою, то — 11, зокрема: поточні видатки на душу населення, прямі податкові доходи на душу населення, поточні доходи на душу населення, капітальні видатки на душу населення, боргове навантаження на душу населення, субсидії на душу населення, частка видатків на заробітну плату та нарахування на неї в структурі поточних видатків, коефіцієнт податкового потенціалу, (поточні видатки+погашення боргу)/поточні доходи, відношення капітальних видатків до поточних, відношення боргового навантаження до поточних видатків [7, с.66]. Ці показники є основою для порівняння органів місцевого самоврядування за досягнутими фінансовими результатами.

ВИСНОВКИ

Узагальнюючи зарубіжний досвід впровадження БОР та оцінювання ефективності використання бюджетних коштів, слід відмітити:

— БОР є цілісною системою управління бюджетним процесом, що забезпечує фінансування цілей та завдань діяльності органів публічного управління;

— оцінювання ефективності використання бюджетних коштів здійснюється на загальнодержавному й місцевому рівнях за допомогою показників, які характеризують кінцеві та безпосередні результати. На основі показників оцінювання можна прослідкувати динаміку результатів діяльності протягом певного періоду, визначити рівень досягнення запланованих результатів, а також порівняти органи публічного управління між собою;

— як правило, система показників охоплює всі сфери функціонування органу публічного управління. Виняток — Франція: показники оцінювання органів місцевого самоврядування мають винятково фінансовий характер;

— Міністерство фінансів або інший орган, що реалізує подібні функції, відіграє не лише головну роль в розподілі бюджетних коштів, а й здійснює контроль ефективності їх використання;

— важливою складовою БОР є середньострокове планування діяльності органів публічного управління. У зв'язку з цим не завжди результати оцінювання можуть бути визначені протягом одного фінансового року;

— щорічно органи публічного управління формують звіт, де фіксують рівень досягнення запланованих цілей та завдань. Він є додатком до проекту бюджету на наступний період та обов'язково оприлюднюється в ЗМІ;

— у більшості випадків не існує залежного зв'язку між досягнутими результатами та рівнем фінансування. В огляді країні ОЕСР в сфері БОР зазначено, якщо за результатами оцінювання встановлено, що владні інститути ефективно використали бюджетні кошти та досягли визначених цілей та завдань, то вони не обов'язково отримують більше фінансування у порівнянні з менш успішними інститутами влади [8, с.3]

Підбиваючи підсумки, слід підкреслити, що в Україні важливим подальшим напрямом реформування бюджетування є розробка система показників оцінювання ефективності діяльності органів публічного управління.

Література:

1. Афанасьев М.П. Основы бюджетной системы. — Москва: Издательский дом ГУВШЭ, 2004. — 243 с.
2. Бюджетирование, ориентированное на результат: международный опыт и возможности применения в России. Отчет подготовлен Центром фискальной политики при поддержке Агентства. — М., 2002. — 59 с.
3. Исследование проблемы организации контроля исполнения бюджета и использования распорядителями бюджетных средств, ориентированного на достижение конечного результата, и разработка системы критериев, показателей и индикаторов эффективности бюджетных расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. — Режим доступа: http://www.ach-fci.ru/33obl/Activity/Metod/Metod15/ftpfile1/html_download.
4. Краткий обзор опыта зарубежных стран (Австралии, Новой Зеландии, Канады, США, Великобритании, Нидерландов, Швеции), Московское отделение Нидерландского Экономического Института, NEI-ECORYS Moscow. — Режим доступа: www.ecorys.ru/rus/doc/act01_619.pdf
5. Лавров А. Среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты: международный опыт и российские перспективы // Финансы. — 2004. — №3. — С. 9—13.
6. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі" від 14.09.2002 р. № 538-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua
7. Эффективность бюджетных расходов на региональном уровне / Под ред. А.М. Лаврова. — М.: Издательство "Весь Мир", 2003. — 76 с.
8. Шанд Д. Опыт стран ОЭСР в области бюджетирования, ориентированного на результат, 2007. — 16 с.
9. Annual Budget Report of Police Department [Електронний ресурс]. — Режим доступа: <http://www.sandiego.gov/fm/annual/pdf/fy10/54v2police.pdf>
10. Government Financial Officers Association (GFOA): <http://www.gfoa.org>
11. Government Performance & Results Act [Електронний ресурс]. Office of Management and Budget. — Режим доступу: <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/misc/s20.html>.
12. Moshcr Frederick C. Program Budgeting. Theory and Practice with Particular Reference to the U.S. Department of the Army. — Washington, 1987. — P. 80—81.
13. Municipal Performance Measurement Program Issued by Ministry of Municipal Affairs and Housing, 2007 [Електронний ресурс]. — Режим доступа: <http://www.mah.gov.on.ca/AssetFactory.aspx?did=4873>.
14. Performance Report the Department of Foreign Affairs and International Trade 2004-2005 [Електронний ресурс]. Treasury Board of Canada Secretariat. — Режим доступу: http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr1/04-05/IT-CI/IT-CId45-PR_e.asp?printable=True.
15. Results for Canadians: A Management Framework for the Government of Canada [Електронний ресурс]. Treasury Board of Canada Secretariat. — Режим доступу: http://www.tbs-sct.gc.ca/res_can/rc_e.asp.
16. The City of San Diego's Official website. — Режим доступу: <http://www.sandiego.gov>.

Стаття надійшла до редакції 02.09.2010 р.