

Белец Ж.А.

Результативність використання бюджетних коштів в умовах застосування програмно-цільового методу на місцевому рівні

Белец Жанна Аркадіївна, аспірантка кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонський національний технічний університет, м. Херсон, Україна

Анотація. Ефективне використання бюджетних коштів є важливою проблемою, особливо в умовах обмеженості бюджетних ресурсів. У цих умовах першочерговим завданням стає визначення пріоритетів при розподілі бюджетних ресурсів, виявлення джерел фінансування витрат і контроль за цільовим та ефективним використанням коштів. Досягнення цих завдань можливе при застосуванні програмно-цільового методу формування бюджету.

Ключові слова: бюджет, місцеві бюджети, програмно-цільовий метод формування бюджету, ефективне використання бюджетних коштів.

В умовах тривалої світової фінансово-економічної кризи особливо важливим завданням є забезпечення раціонального та ефективного (оптимального) витрачання бюджетних коштів на всіх рівнях бюджетної системи України. Питання оптимізації витрат для місцевого рівня в нашій країні досить актуальне, оскільки муніципальні утворення, зокрема райони і сільські громади, мають достатньо низьку прибуткову частину бюджету (у середньому по Україні в межах 20 відсотків власних надходжень).

Під оптимізацією вітчизняні вчені розуміють процес вибору якнайкращого варіанта з можливих або ж процес приведення системи до якнайкращого (оптимального) стану. Виходячи із сказаного, під оптимізацією витрат місцевого бюджету дослідники розуміють використання учасниками бюджетного процесу найменшого обсягу бюджетних коштів для досягнення заданих результатів.

Крім того, у процесі трансформації економіки України виникають значні проблеми щодо створення ефективної системи оцінки надання органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування соціальних послуг населенню, результативності та ефективності формування і використання ними бюджетних коштів на підвідомчій території. Ухвалення нового Бюджетного кодексу України (2010) певною мірою сприяло децентралізації владних повноважень, обґрунтованому перерозподілу прибуткових джерел і витратних повноважень між рівнями бюджетів, проте, на нашу думку, не забезпечило створення раціональної системи оцінки результативності та ефективності діяльності місцевих органів влади.

По суті відсутність належної системи оцінки результативності та ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування не сприяє раціональному розподілу обмежених фінансових ресурсів між бюджетними програмами, якісному наданню соціальних послуг населенню, не забезпечує трансформації системи місцевих фінансів, оптимізації системи місцевого оподаткування. Неналежна відповідальність місцевих органів влади за показники своєї діяльності ставить під сумнів ефективність реалізації соціально-економічних реформ у країні, сприяє посиленню соціальної напруженості на рівні територіальних утворень України.

Тому однією з актуальних проблем розвитку соціально орієнтованої економіки України є підвищення результативності та ефективності витрат бюджетів

методом аутсорсингу (англ. *outsourcing*) бюджетних послуг з метою скорочення витрат бюджету.

Аутсорсинг бюджетних послуг дозволяє раціональніше витрачати кошти бюджетів на основі програмно-цільового методу і формує основи для переходу країни, починаючи з 2014 року, до запровадження програмної структури місцевих бюджетів. Це зумовлює потребу більш глибокої наукової розробки теоретичних і прикладних питань підвищення результативності витрат бюджетів.

Проблемам застосування в бюджетному процесі програмно-цільового методу (ПЦМ) як одного з основних напрямків підвищення ефективності управління бюджетними коштами в контексті забезпечення поступального макроекономічного сталого розвитку останнім часом присвячується значна кількість теоретичних та практичних розробок як вітчизняних, так і зарубіжних учених, у тому числі й фахівців з державного управління. Процес бюджетування за програмами досліджували такі вчені, як В.Л.Андрущенко, М.П.Афанасьєв, Т.С.Бабич, Ю.С.Гаврилюк, А.О.Дегтяр, Я.М.Казюк, А.М.Лавров, М.Я.Лемешев, І.П.Лопушинський, Є.З.Майминас, З.В.Перун, І.Ю.Потеряйло, І.В.Розпутенко, В.М.Федосов та ін.

Запровадження ПЦМ стосується як країн, що лише починають застосовувати цей підхід до формування та використання бюджетних коштів, так і країн, які вже на сьогодні є "класичними" з погляду теоретичних та практичних напрацювань щодо застосування ПЦМ.

Водночас в Україні впродовж останніх років спостерігається низька ефективність застосування програмно-цільового методу. На сучасному етапі реформування бюджетного процесу і системи місцевого самоврядування в нашій державі досить фрагментарно враховується більш ніж півстолітній міжнародний досвід підвищення ефективності місцевих бюджетів. Основними способами такого підвищення є методи бюджетування, орієнтованого на результати і середньострокове планування бюджету. Вони докорінно відрізняються від домінуючого в Україні затратного методу формування бюджету, попри декларування результативності бюджету як стратегічної його мети.

Тому надзвичайно актуальним постає завдання вирішення питань, що потребують наукових досліджень, зокрема оптимізація та поліпшення процесу управління бюджетними видатками, визначення їх структури та контроль за ефективним використанням бюджетних коштів.

Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі – це метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу [1, с.10].

Програмно-цільовий метод передбачає, що будь-які бюджетні видатки мають бути спрямовані на цілі, що відповідають середньо- або довгостроковій стратегії розвитку територіальної громади чи країни в цілому. Він є інструментом, що забезпечує планування бюджету на середньострокову перспективу та перехід від контролю за цільовим використанням бюджетних коштів до поєднання контролю за фактичними результатами від надання громадянам бюджетних послуг.

Актуальність запровадження програмно-цільового методу планування та виконання місцевих бюджетів полягає в тому, що однією з проблем розвитку місцевого самоврядування в Україні є обмеженість фінансових ресурсів, що не повною мірою забезпечують виконання повноважень, делегованих державою місцевим органам влади. Глобальна світова фінансово-економічна криза, що особливо жорстко вразила економіку України, надзвичайно загострює цю проблему. Поряд з необхідністю перегляду податкової бази для збільшення власних доходів місцевих бюджетів, існує й потреба в підвищенні ефективності та результативності використання наявних бюджетних ресурсів, що досягається завдяки застосуванню програмно-цільового методу в процесі планування і виконання бюджету.

Як відомо, застосування програмно-цільового методу при складанні бюджету не лише кардинально змінило ідеологію всього бюджетного процесу, а й дозволило підвищити його ефективність, оскільки: процес формування бюджету розпочинається із зосередження уваги на результатах, яких потрібно досягти в державному секторі; а лише потім – на ресурсах, необхідних для досягнення цих результатів. У той же час при використанні традиційних методів формування бюджету увага насамперед зосереджувалася саме на ресурсах, результатам же увага не надавалася.

Отже, сутність програмно-цільового методу полягає в такому: 1. Акцент переноситься з потреби в коштах, необхідних для виконання державою своїх функцій, на те, які результати очікуються від використання коштів бюджету, тобто на забезпеченні ефективності використання бюджетних коштів (тобто від економічної категорії, наприклад, - заробітна плата до цілей, на які розпорядники запитують фінансування). 2. Упровадження цього методу змінює характер обговорення бюджетної політики: увага переноситься з контролю за виконанням зобов'язань – на забезпечення ефективності. При розробці бюджетної політики насамперед ураховується чинник: що одержить суспільство за ті гроші, які воно витрачає? Ставиться питання не про правильність використання коштів при виконанні бюджету, а про те, наскільки ефективно витрачаються кошти при досягненні цілей державної політики. 3. Оцінка й експертиза програм є обов'язковим компонентом програмно-цільового методу. 4. В аналітичному плані програмно-цільовий

метод вводить до бюджетного процесу елементи аналізу зіставлення витрат і досягнутих результатів [2, с.129].

Одним із принципів бюджетної системи України є принцип ефективності та результативності, який передбачає, що при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання послуг, гарантованих державою, Автономною Республікою Крим, місцевим самоврядуванням, при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів [1, с.14]. Принцип ефективності та результативності використання бюджетних коштів означає, що при складанні і виконанні бюджетів учасники бюджетного процесу в межах установлених їм бюджетних повноважень повинні виходити з потреби досягнення заданих результатів з використанням найменшого обсягу засобів або досягнення якнайкращого результату з використанням визначеного бюджетом обсягу засобів.

Таким чином, на стадії складання або виконання бюджету органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, що відповідають за складання і виконання бюджетів, повинні виходити з досягнення однієї з двох цілей: або досягнення запланованих результатів, або досягнення якнайкращого результату. Досягнувши запланованих результатів, органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування мають прагнути до економії бюджетних коштів, а досягнувши кращого результату порівняно із запланованим, органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування можуть використовувати повністю всі засоби, передбачені в бюджеті для фінансування відповідних заходів.

Саме тому застосування ПЦМ у вітчизняній бюджетному процесі зумовлює потребу здійснення оцінки результативності видатків бюджету. Сьогодні, як уже зазначалося вище, однією з проблем формування державного і місцевих бюджетів в Україні залишається обмеженість фінансових ресурсів, що не забезпечує повною мірою виконання завдань, функцій та повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Саме тому запровадження ПЦМ покликане забезпечити вибір найоптимальніших шляхів використання бюджетних коштів за умов їх обмеженості. Оскільки при застосуванні ПЦМ видаткова частина бюджету формується у вигляді бюджетних програм, то об'єктом підвищеної уваги стає саме їх результативність.

Результативність є ступенем, за якого досягаються цілі (завдання, результати) організації [4]. При застосуванні ПЦМ ідеться про отримання конкретних результатів, що є наслідком здійснених видатків. Тому початковим пунктом є не минулі видатки, а ступінь досягнення поставлених цілей, під які і плануються видатки, як наступний етап виконання програми з визначеним результатом. Виходячи з цього, результативність бюджетної програми слід розглядати як ступінь досягнення її цілей, що визначається за допомо-

гою низки показників відповідно до обраних критеріїв.

Як зазначається в Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі [3], результативні показники – кількісні та якісні показники, які характеризують результати виконання бюджетної програми і підтверджуються статистичною, бухгалтерською та іншою звітністю і які дають можливість здійснити оцінку використання коштів на виконання бюджетної програми.

Застосування результативних показників дає змогу чітко показати ефективність використання бюджетних коштів, співвідношення досягнутих результатів та витрат, тривалість виконання бюджетної програми, її необхідність і відповідність визначеній меті, а також порівнювати результати виконання бюджетних програм у динаміці за роками та між головними розпорядниками бюджетних коштів, визначати найефективніші бюджетні програми при розподілі бюджетних коштів.

Застосування результативних показників сприяє якісному та кількісному аналізу стану виконання бюджетної програми в частині фінансового забезпечення реалізації її заходів та ефективності виконання.

Результативні показники поділяються на такі групи:

- *показники затрат* – визначають обсяги та структуру ресурсів, що забезпечують виконання бюджетної програми;
- *показники продукту* - використовуються для оцінки досягнення поставлених цілей. Показником продукту є, зокрема, кількість користувачів товарами (роботами, послугами), виробленими в процесі виконання бюджетної програми;
- *показники ефективності* – визначаються як відношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до їх вартості у грошовому або людському вимірі (витрати ресурсів на одиницю показника продукту);
- *показники якості* - віддзеркалюють якість вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) [3]. Як додаткові можуть використовуватися показник робочого навантаження та показник корисності [4].

Показники витрат та продукту найпростіше піддаються обчисленню, оскільки інформація про витрати та продукт є доступною. Проте використання лише показника продукту не дає комплексного уявлення про результативність бюджетної програми, тому для чіткого бачення отриманих результатів визначають показники ефективності та якості.

Дослідження питання результативності бюджетних програм потребує розгляду вимог, відповідно до яких формулюються показники результативності. Множинність та суперечливість цілей з самого початку визначає специфіку сукупності критеріїв. Недотримання критеріальної бази показників результативності безпосередньо впливає на дієвість ПЦМ. Водночас сьогодні в Україні чітко не визначено вимоги, яким мають відповідати показники результативності. Натомість у міжнародній практиці широко застосовується так зване “правило SMART”, яким передбачається, що показники результативності мають бути:

- S – “specific” (чітко визначені);
- M – “measurable” (вимірні);
- A – “achievable” (досяжні);
- R – “relevant and realistic” (значущі і реалістичні);
- T – “time-bound” (прив’язані за часом) [5, с. 11].

Окрім вимог, визначених “правилом SMART”, показники результативності бюджетних програм мають забезпечувати:

- адекватне віддзеркалення мети програми і пріоритетів розвитку;
- можливість порівняння результатів у динаміці за роками;
- однозначність інтерпретації;
- відкритість інформації, оскільки прозорість соціально-економічних процесів є однією з вирішальних умов для залучення інвесторів, ефективного використання ресурсів, довіри споживачів суспільних послуг до владних структур [4].

Показники результативності виступають підґрунтям для проведення оцінки програм. Порівнюючи наявні дані показників результативності з даними за минулі періоди, можна чітко відслідкувати тенденції розвитку та відхилення від планових показників. Використання такого інструменту оцінки програм сприяє відходу від практики фінансування за принципом утримання бюджетних установ, аналізу структури бюджетних видатків, а також розвитку принципу фінансування згідно зі стратегічним планом та пріоритетними напрямками.

Під ефективністю розуміють відношення між використаними ресурсами та досягнутими результатами. Ефективність є результатом низки зусиль щодо досягнення поставлених завдань, проте найбільшою мірою вона залежить саме від управління видатками як визначальної ролі в процесі використання бюджетних коштів на виконання конкретних завдань.

Коли йдеться про місцевий бюджет, громадськість зацікавлена, наскільки ефективно використані можливості бюджету. Саме тут у нагоді стають показники результативності. При розробці показників результативності особливої уваги слід надавати потребам споживачів та взаємозв’язку з процесом формування й виконання місцевих бюджетів.

Ефективність використання бюджетних коштів безпосередньо пов’язана з питаннями ефективності бюджетних програм та ефективності політики загалом, що перебуває в центрі уваги як урядів окремих країн, так і світових організацій. Так, сфера управління ефективністю за методикою ОЕСР [6] характеризується ступенем використання простих і однозначних показників, формування системи показників; ступенем використання методів опосередкованої оцінки якісних і кількісних показників; ступенем використання оцінки дій, процесів; визначення пріоритетних ділянок вимірювання.

Крім того, для оцінки ефективності реалізації конкретної програми можуть застосовуватися методи інвестиційного аналізу. При цьому використовуються поняття “чиста приведена вартість” (різниця між приведеними до певного моменту часу результатами і витратами), “внутрішня норма рентабельності” (ставка дисконтування, за якої досягається нульова чиста приведена вартість), “аналіз окупності, чутливості програм до яких-небудь змін”.

Проте, на думку окремих дослідників [4], застосування методів інвестиційного аналізу можливе лише за умови оцінки бюджетних програм в реальному секторі економіки. При цьому методика розрахунку ефективності за допомогою інвестиційного аналізу на сьогодні вже розроблено і вона досить широко вико-

ристовується, питання ж визначення ефективності соціальної сфери залишаються невирішеними.

Отже, бюджет, складений на основі методу управління за результатами, дозволяє досягти низки суттєвих переваг. По-перше, фахівці, які ухвалюють рішення, постійно звертаються до ключової інформації про хід надання послуг, визначаючи короткострокову стратегію. Довгострокові плани стратегічного розвитку також формуються з урахуванням поточних і середньострокових бюджетів. Звернення до населення з метою збору інформації про якість наданих бюджетних послуг і результати виконання програм сприяє підвищенню довіри до органів виконавчої влади, ор-

ганів місцевого самоврядування, виконання його соціальних функцій. Чіткість оцінки результатів використання бюджетних коштів дозволяє відстежувати і підтримувати позитивні тенденції соціально-економічного розвитку території. Крім того, з'являється можливість проводити порівняння між різними адміністративно-територіальними одиницями в рамках однієї і тієї ж сфери бюджетних послуг. Бюджетування на основі моніторингу результативності сприяє підвищенню відповідальності і розширенню самостійності учасників бюджетного процесу та адміністраторів бюджетних коштів.

ЛІТЕРАТУРА (REFERENCES TRANSLATED AND TRANSLITERATED)

1. Бюджетний кодекс України : чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 24 верес. 2013 р.: (ОФЦ. ТЕКСТ). – К.: ПАЛИВОДА А.В., 2013. – 176 с.
The Budget Code of Ukraine : the current legislation as amended and supplemented. Sept. 24 . 2013 (OFFICIAL. TEXT). - K.: Palyvoda A., 2013. - 176 p.
2. Бюджетний процес в Україні: Навчальний посібник / І.П.Лопушинський, Ю.С.Гаврилук, Я.М.Казюк. – Херсон: Грін Д.С., 2011. – 364 с.
The budget process in Ukraine: Manual / I.P.Lopushynskiy, Yu.S.Havrylyuk, Ya.M.Kazyuk . - Kherson : Grin D., 2011. - 364 p.
3. Концепція застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі : схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 р. N 538-р : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80>
The concept of the use of program-target method in the budget process : approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine of 14 September 2002 N 538 -p [electronic resource]. - Mode of access : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80>
4. Потеряйло І.Ю. Оцінка результативності бюджетних видатків в умовах застосування програмно-цільового методу : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rusnauka.com/13_NPN_2010/Economics/65072.doc.htm
Poteryaylo I. Evaluation of the impact of public spending in terms of the use of program-target method [electronic resource]. - Mode of access : http://www.rusnauka.com/13_NPN_2010/Economics/65072.doc.htm
5. Трофимова І.Н. Муниципальное управление: ориентация на результат / И.Н.Трофимова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 12. – С. 11–15.
Trofimova I.N. Municipal management: focus on results / I.N.Trofimova // State Government and local government. - 2006. - № 12. - Pp. 11-15.
6. In Search Of Results: Performance Management Practices. OECD, 1997.
In Search Of Results: Performance Management Practices. OECD, 1997.

Beletsz H.A. The effectiveness of the use of budget funds in terms of the use of program-target method locally

Abstract. The effective use of public funds is an important issue, especially in the context of limited budget resources. Under these conditions, the primary task is prioritizing the allocation of budgetary resources, the sources of financing costs and control over the targeted and efficient use of funds. Achieving these goals is possible with the use of program -based budgeting method.

Keywords: budget, local budgets, program-based budgeting method, the effective use of public funds.

Белец Ж.А. Результативность использования бюджетных средств в условиях применения программно-целевого метода на местном уровне

Аннотация. Эффективное использование бюджетных средств является важной проблемой, особенно в условиях ограниченности бюджетных ресурсов. В этих условиях первоочередной задачей становится определение приоритетов при распределении бюджетных средств, определении источников финансирования затрат и контроль за целевым и эффективным использованием средств. Достижение этих задач возможно при применении программно-целевого метода формирования бюджета.

Ключевы слова: бюджет, местные бюджеты, программно-целевой метод формирования бюджета, эффективное использование бюджетных средств.