

СОЦІАЛЬНО-ТРУДОВІ ПРОБЛЕМИ

Л.М. АЛЕКСЕЄНКО,
д.е.н., професор, Тернопільський національний економічний університет,
Б.С. ШУЛЮК,
викладач, Тернопільський національний економічний університет

Суперечності взаємодії елементів програмно-цільового методу в процесі бюджетування сфери соціально-культурних послуг

Досліджено теоретичний аналіз законодавчих та нормативно-правових документів, положення яких визначають організаційні підвалини для застосування програмно-цільового методу у процесі складання та виконання бюджету. Проаналізовано та виявлено проблеми взаємодії елементів згаданого методу при бюджетуванні сфери соціально-культурних послуг. Обґрунтовано необхідність переходу на програмно-цільовий метод із метою підвищення результативності витрачання бюджетних коштів на соціально-культурні цілі.

Исследован теоретический анализ законодательных и нормативно-правовых документов, положения которых определяют организационные основы для применения программно-целевого метода в процессе составления и исполнения бюджета. Проанализированы и выявлены проблемы взаимодействия элементов упомянутого метода при бюджетировании сферы социально-культурных услуг. Обоснована необходимость перехода на программно-целевой метод в целях повышения результативности расходования бюджетных средств на социально-культурные цели.

The theoretical analysis of legislative and legal documents, the provisions which determine the organizational foundation for the application of software-based method

in the process of drafting and implementing the budget. Analyzed and revealed the problems of interaction of the elements mentioned method of budgeting in areas of social and cultural services. The necessity of transition to goal-oriented method to improve the effectiveness of budget spending on social and cultural goals.

Постановка проблеми. На сучасному етапі державотворення конкурентоспроможність країни залежить від рівня розвитку людського капіталу, котрий визначається соціальним благополуччям суспільства. В умовах обмеженості бюджетних ресурсів постає потреба у вдосконаленні якості надання соціально-культурних послуг населенню, підвищенні результативності роботи державних установ, що залежить як від економічних можливостей держави, так і від того наскільки ефективно розпорядники бюджетних коштів управляють цими фінансовими ресурсами. Відтак важливим є питання об'єктивного визначення потреб суспільства у коштах на соціальні потреби.

Тому в умовах сьогодення основною проблемою у фінансуванні суспільних потреб залишається раціональне використання бюджетних коштів на сферу соціально-культурних послуг. Враховуючи те, що ефективна соціальна система має забезпечувати гідний рівень життя та збереження жит-

СОЦІАЛЬНО-ТРУДОВІ ПРОБЛЕМИ

тевих стандартів за найменших витрат, актуальним є застосування у бюджетній практиці складання та виконання бюджету сучасних методик і прогресивних підходів, підтверджених світовим досвідом. Відповідно до останнього зміни бюджетної ідеології передбачають перш за все впровадження програмно-цільового методу бюджетування, котре є ознакою трансформаційних процесів державної політики.

Аналіз досліджень та публікацій з проблеми. Сучасна світова фінансова думка володіє значними теоретичними і практичними напрацюваннями видатних вчених-економістів ХХ сторіччя, які заклали передумови для ефективного функціонування механізму програмно-цільового бюджетування. Його ідея була окреслена у працях Дж. Б'юкенена, Р. Зоді, Дж. М. Кейнса, Е. Майєра, П. Самуельсона, Д. Томасі та інших.

Серед вітчизняних науковців, котрі зробили певний внесок у дослідження практичних аспектів розвитку методів бюджетного управління та програмно-цільового методу зокрема, є такі, як М. Азаров, О. Барановський, О. Василик, В. Геець, Т. Єфименко, І. Запатріна, О. Кириленко, Е. Лібанова, І. Лук'яненко, І. Луніна, І. Лютий, І. Молчанов, В. Опарін, Д. Полозенко, Л. Савич, О. Самошкіна, В. Федосов, І. Чугунов,

С. Юрій та інші. Значну увагу вчені приділяли питанням удосконалення системи управління бюджетними видатками та науковому обґрунтуванню методології визначення їх обсягу й структури на перспективу шляхом застосування новітніх технологій програмно-цільового бюджетування. Однак в економічній літературі відсутні комплексні дослідження та недостатньо вивчений механізм такого бюджетування у сфері соціально-культурних послуг, що обумовило актуальність обраної теми.

Метою даної **статті** є розглянути правові засади програмно-цільового методу у процесі складання та виконання бюджету, проаналізувати та виявити проблеми взаємодії елементів досліджуваного методу при бюджетуванні сфери соціально-культурних послуг, узагальнити переваги та недоліки його використання у згаданій сфері.

Виклад основного матеріалу. Окремі елементи програмно-цільового методу (далі – ПЦМ) застосовувалися у бюджетному процесі починаючи з 1998 року, коли головні розпорядники бюджетних коштів почали складати бюджетні запити з обов'язковим визначенням мети діяльності та завдань на плановий рік з прогнозуванням очікуваних результатів. Крім того, законодавчими нормами передбачалася

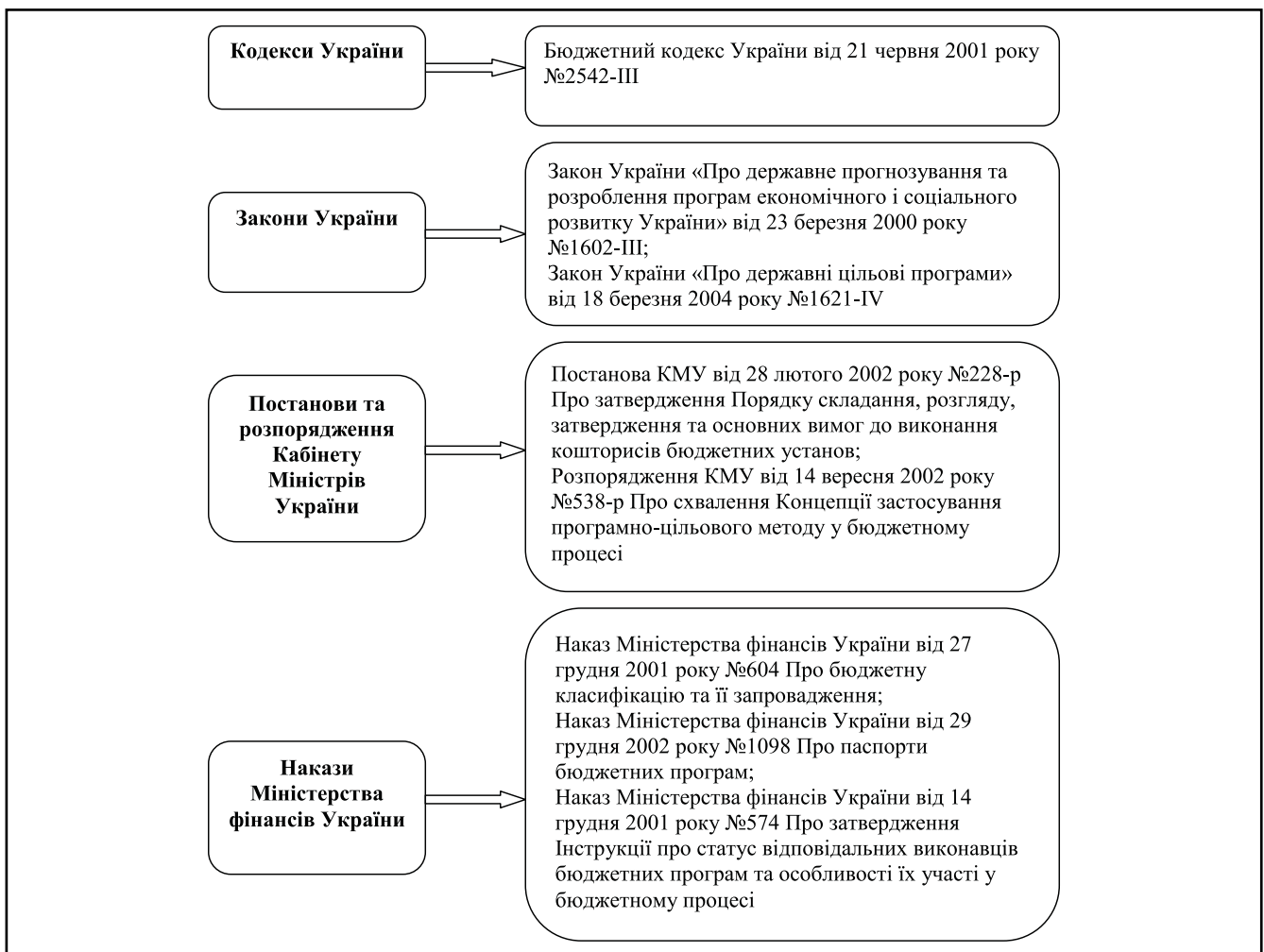


Рисунок 1. Законодавча та нормативно-правова база застосування методики програмно-цільового бюджетування в Україні

можливість перерозподілу видатків такими розпорядниками коштів відповідно до їх пріоритетності – як на стадії формування проекту бюджету, так і на стадії його виконання.

На підставі ознайомлення з діючими нині законами та нормативно-правовими документами у сфері бюджетування варто констатувати, що впродовж 2001–2004 років в Україні сформовано бюджетне законодавство, яке регламентує процес впровадження програмно-цільового методу на рівні державного бюджету (рис. 1). Ці документи є чинними і сьогодні, але термін їх дії фактично завершився 2004 роком. Наступного комплексного документу щодо шляхів розвитку ПЦМ в Україні не розроблено, хоча існує ряд відокремлених і непов'язаних між собою заходів у Бюджетних резолюціях останніх років та Концепції реформування місцевих бюджетів.

Розпочаті з часу введення в дію Бюджетного кодексу України у 2001 році ідейні зміни в практиці бюджетного процесу створили передумови для запровадження нового підходу до формування бюджетів за бюджетними програмами. Проте початком практичного застосування згаданого методу стало розпорядження Кабінету Міністрів України про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі від 14.09.2002 р. №538-р (далі – Концепція), котра визначила мету та основні елементи функціонування даного методу. Зокрема, метою застосування програмно-цільового методу визначено «встановлення безпосереднього зв'язку між виділеними бюджетними коштами та результатами їх використання», тобто увага зосереджується на кінцевому результаті здійснюваних бюджетних витрат; а його складовими – стратегічне планування, середньотермінове планування бюджету, бюджетну програму, показники виконання бюджетних програм, моніторинг та оцінку виконання програм, прозорість бюджетного процесу та залучення громадськості [21].

При цьому основні характеристики такого підходу зводяться до такого:

- перехід від управління витратами до управління результатами пов'язувався з розширенням самостійності і підвищенням відповідальності розпорядників бюджетних коштів в межах чітких середньотермінових орієнтирів;
- вдосконалення механізмів бюджетування трактувалося як один з елементів комплексу реформ, який повинен бути безпосередньо пов'язаний з реформуванням бюджетного сектора в частині впровадження нових механізмів фінансування суспільних послуг;
- зосередження уваги на оцінці результативності діяльності розпорядників бюджетних коштів на основі кількісно вимірних показників.

Хоча Концепція передбачала насамперед удосконалення бюджетного процесу і впровадження нових форм бюджетування на державному рівні, в ній містилися рекомендації по здійсненню аналогічних перетворень й на місцевому рівні.

Незважаючи на певні практичні напрацювання щодо впровадження елементів програмно-цільового методу в

бюджетний процес, даний метод усе ще застосовується відокремлено від інших інструментів макроекономічної та фінансової політики. Це зумовлює виникнення проблем, пов'язаних із механізмом взаємодії елементів досліджуваного методу та труднощів їх у застосуванні, що призводить до неможливості сконцентрувати ресурси для ефективного вирішення проблем, зокрема на соціально-культурний розвиток держави. Відтак, питання неузгодженості та непослідовності державної політики на коротко-, середньо- та довготермінову перспективу є надзвичайно актуальним.

За часи незалежності уряд не раз робив спроби узгодити та систематизувати стратегію соціально-культурної політики держави. Однак становлення системи стратегічного планування у цій сфері відбулося лише за деякими елементами, а цілісну систему не було вибудовано. Так, після боргової кризи 1998 року система управління державним боргом почала враховувати середньо- та довготермінову перспективу, що дало змогу знизити рівень державного боргу до економічно безпечного. Інші елементи бюджетної системи, та соціально-культурна політика зокрема, так і залишилися орієнтованими на короткотермінову перспективу.

Тому для ефективної реалізації програмно-цільового методу у сфері соціально-культурних послуг відбулося запровадження в органах державної влади стратегічного планування. Згідно з постановою Кабінету Міністрів України, прийнятою у 2002 році, кожне міністерство повинно утворити власний підрозділ з питань стратегічного планування [20]. Проте після прийняття цієї постанови додаткові ресурси так і не були виділені, як і не було надано вказівок щодо ролі та функцій таких підрозділів. У результаті більшість міністерств переклали ці функції, визначені у постанові, на існуючі підрозділи. Зокрема, у Міністерстві праці та соціальної політики такі функції покладено на Відділ стратегії соціального розвитку, діяльність якого в основному зорієнтована на розвиток та розробку нормативних стандартів. Разом із тим зазначене міністерство стало одним із перших органів центральної виконавчої влади, який розробив стратегію на період 2001–2004 роки. До цього документу додається річний план, в якому визначено основні пріоритетні питання, але очікувані результати не завжди набирають конкретної форми, у зв'язку з чим важко якісно визначити або кількісно виміряти, чи досягнуто поставлених цілей [13, с. 52].

Разом із тим таке планування дає змогу визначити майбутні бюджетні потреби для соціально-культурних послуг, а також оцінити соціальну політику і нові програми з точки зору необхідних ресурсів. Загалом цей процес має дві основні мети. Перша спрямована на вирішення фіскальних завдань, а друга – на розподіл ресурсів відповідно до стратегічних цілей і пріоритетів в межах цих завдань (рис. 2). Зображений рисунок ілюструє інституційні потоки, які необхідно врахувати під час підготовки системи стратегічного бюджетного планування, спрямованої на вдосконалення або скорочення бюджетних програм в сфері соціально-культурних послуг.

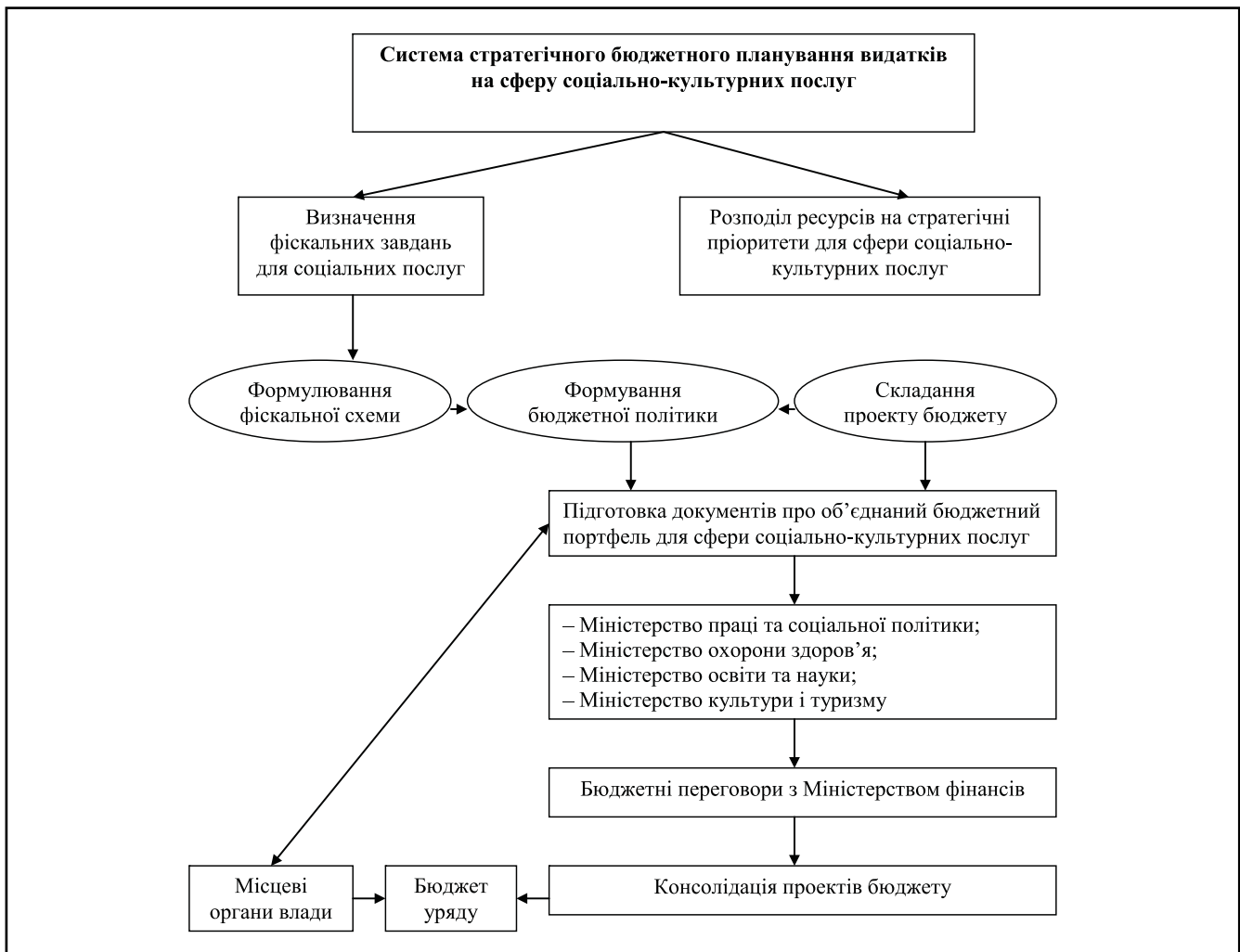


Рисунок 2. Механізм реалізації стратегічного бюджетного планування видатків на сферу соціально-культурних послуг*

* Складено автором на основі літературного джерела [13, с. 127–128].

Необхідно відзначити, що стратегічне бюджетне планування в згаданій сфері не може бути створене без урахування Програми дій уряду. Таке планування має складатися з оцінок наявних сукупних ресурсів для державних видатків на соціально-культурні послуги, а також гарантувати, що ці оцінки не суперечать макроекономічній стабільності. Воно є динамічним процесом, який має на меті скоротити дисбаланс між тим, на що вистачає ресурсів, і тим, чого потребують організації. Система середньо- та довготермінового бюджетного планування досягає цього, об'єднуючи на початку бюджетного циклу розробку соціальної політики, планування і складання бюджету. Ефективно розроблена система такого планування для сфери соціально-культурних послуг має:

- поєднувати пріоритети Програми дій уряду щодо соціальних послуг з бюджетом у межах стійкого рівня витрат;
- робити вибір між різними вимогами щодо політики на користь соціальних послуг та надавати перевагу принципу збалансованості у наданні послуг;
- пов'язувати бюджети з прийнятими рішеннями щодо соціальної політики;

– покращувати результати шляхом збільшення прозорості, підзвітності та передбачуваності фінансування, в тому числі, зменшуючи тенденцію до зростання використання дотацій та субвенцій з державного бюджету для фінансування соціальних послуг.

Проте Програма дій уряду більше схожа на заяву про наміри, а не на план дій, який намічає конкретні заходи для досягнення поставлених цілей. Для прикладу, рівень абстрактності запланованих заходів відображено у програмі «Назустріч людям», де зазначено: «покращити якість соціальних послуг з метою досягнення європейського рівня та розширити коло тих, хто надає такі послуги...», а також надати «пріоритет соціально незахищеним людям похилого віку, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам та сім'ям з дітьми». Незважаючи на те, що така заява свідчить про високий рівень намірів, вона не уточнює, що саме робитиме уряд для досягнення стратегічних цілей. Та найважливіше те, що Програмі дій уряду не було оцінено щодо її вартості та не прив'язано до оцінки наявних фінансових ресурсів.

Наведений приклад свідчить про те, що існує значний розрив між заявою про наміри, яку містить Програма дій

уряду, щодо надання соціально-культурних послуг та механізмом бюджетного планування видатків на них. Недосконалість системи стратегічних і програмних документів для ефективного планування видатків на сферу соціально-культурних послуг призводить до відсутності чітко встановлених довготермінових пріоритетів державної політики, на реалізацію яких спрямовуються бюджетні програми.

З моменту запровадження програмної класифікації видатків до сьогодення процес розроблення, затвердження та виконання бюджетних програм мав тенденцію безсистемного розвитку та неконтрольованості. Рішення щодо виконання програм приймалися різними органами державної влади (Верховною Радою, Президентом, Кабінетом Міністрів України). Внаслідок недостатньої нормативної урегульованості програмного процесу має місце неузгодженість між собою діючих програм, дублювання їх заходів і завдань. Як наслідок, з кожним роком кількість прийнятих програм збільшується, а можливість фінансування їх ускладнюється. Так, за 2002–2010 роки для реалізації прийнятих бюджетних програм у сфері соціально-культурних послуг затверджена сума коштів державного бюджету зросла з 8384,6 до 33355,2 млн. грн. З них найбільшу суму планувалося спрямувати на реалізацію програм у галузі освіти та науки, зокрема, у 2002 році – 3544,1 млн. грн., у 2003 році – 4205,2 млн. грн., у 2004 році – 5217,0 млн. грн., у 2005 році – 7504,2 млн. грн., у 2006 році – 9034,5 млн. грн., у 2007 році – 11263,9 млн. грн., у 2008 році – 15612,5 млн. грн., у 2009 році – 18612,3 млн. грн., у 2010 році – 20359,8 млн. грн. (рис. 3).

Крім цього, практично всі бюджетні програми у сфері соціально-культурних послуг не забезпечені реальним фінансуванням відповідно до обсягів, передбачених програмними

документами. Головною причиною такого стану є відсутність єдиної стратегії соціально-культурного розвитку держави, що й обумовило наявність великої кількості різновекторних, відособлених і нескоординованих державних, галузевих і регіональних програм, призводячи до розпорошення фінансових ресурсів держави, зниження ефективності та якості бюджетних прогнозів і планування.

Прийняття у 2004 році Закону України «Про державні цільові програми» мало на меті впорядкувати процес розроблення і виконання державних цільових програм, скоротити загальну їх кількість за рахунок законодавчого закріплення обов'язкового розроблення і затвердження концепцій програм, проведення експертизи проектів програм, щорічного аналізу стану виконання таких програм та підготовки пропозицій щодо подальшої їх реалізації, досягнути підвищення ефективності використання бюджетних коштів у результаті усунення дублювання заходів та завдань програм і запровадження конкурсного відбору виконавців програм.

Однак прийняття зазначеного закону суттєво не вплинуло на поліпшення стану у сфері розроблення і виконання бюджетних та державних цільових програм. Про що свідчать результати аналізів звітів Рахункової палати України за період 2004–2009 років, за якими зростання обсягів бюджетних правопорушень та неефективного використання коштів державного бюджету відбувається на тлі підвищення загальної кількості таких програм, спричиняючи труднощі з їх фінансуванням [14]. Тому й результативність цих програм є досить низькою, що призводить до недосягнення запланованих соціальних цілей.

З огляду на це основними причинами, котрі зумовлюють виникнення зазначених проблем, є:

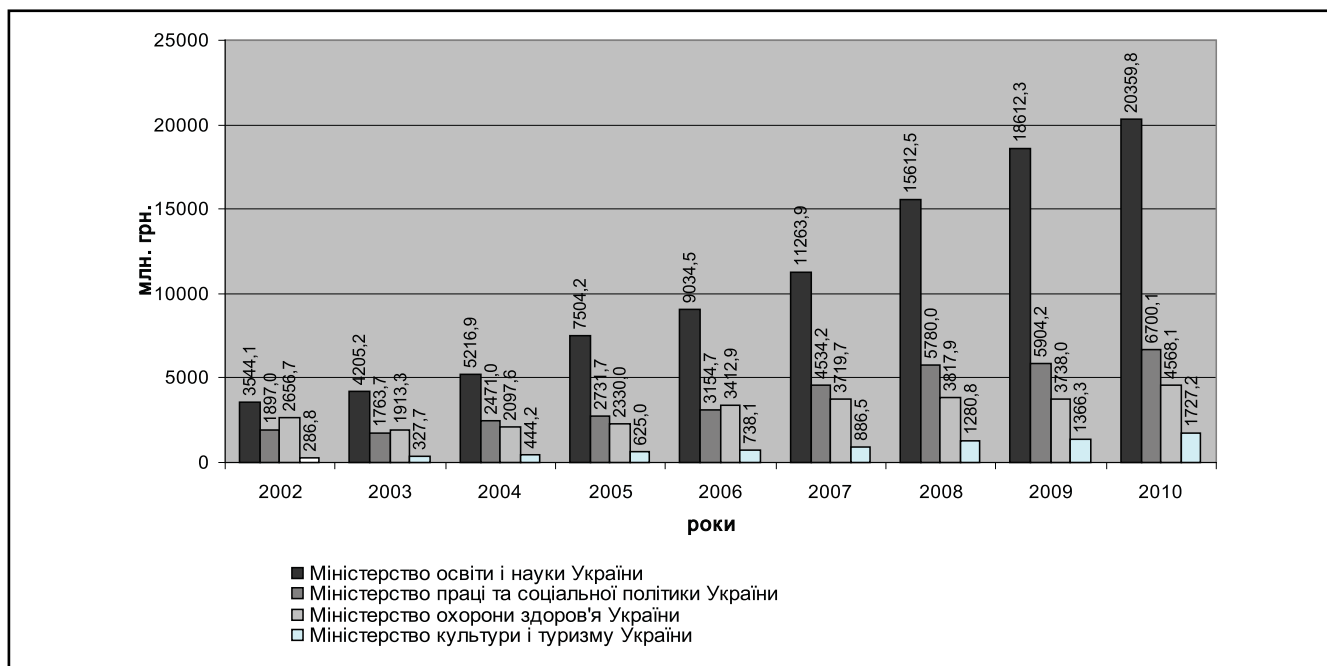


Рисунок 3. Динаміка розподілу видатків Державного бюджету України на сферу соціально-культурних послуг за головними розпорядниками бюджетних коштів упродовж 2002–2010 років*

* Складено і розраховано автором на основі джерел [4–12].

СОЦІАЛЬНО-ТРУДОВІ ПРОБЛЕМИ

– відсутність соціально-культурних пріоритетів у бюджетній політиці на середньо- й довготермінову перспективу. Адже практичне використання програмно-цільового методу обмежується нерозвиненістю середньотермінового бюджетування при плануванні бюджету. Чинне вітчизняне законодавство передбачає розроблення прогнозу основних бюджетних показників на три роки, наступних за плановим (підпункт е п. 1 ч. 1 ст. 38 Бюджетного кодексу України) [1]. Проте, враховуючи практику ухвалення бюджету, коли між першим і третім читанням відбуваються суттєві зміни планових показників на наступний рік, середньотерміновий прогноз бюджетних показників одразу ж втрачає властивість орієнтира для фінансового забезпечення соціальної політики. А це створює перешкоди для визначення пріоритетів соціально-культурного розвитку України;

– запровадження бюджетних та державних цільових програм відбувається без реальних розрахунків і ґрунтовних вимірів для досягнення поставленої мети, визначення чітких результатів їх реалізації, а найголовніше, однозначних, обґрунтованих обсягів і джерел фінансування. Так, спочатку приймаються рішення й затверджуються програми, а тільки потім проводиться пошук джерел фінансування;

– всупереч ст. 13 Закону України «Про державні цільові програми», яка передбачає, що контроль за виконанням такої програми здійснює Кабінет Міністрів шляхом розгляду проміжних, щорічних, заключних звітів про результати її виконання та узагальненого висновку про кінцеві підсумки програми [3], не забезпечується належний контроль з боку уряду внаслідок ненадання достовірної та повної інформації безпосередніми виконавцями;

– непрозоре та несвоєчасне фінансування лише за принципом щорічного освоєння бюджету, а не за принципом виділення коштів для усунення певної проблеми;

– низький рівень інвестиційної та інноваційної складової державних цільових програм;

– безвідповідальність та безкарність як державних замовників (у частині належного контролю), так і визначених виконавців (у частині безпосереднього виконання програм).

Як наслідок, зазначені проблеми спричиняють розпорощення бюджетних коштів, значне недофінансування програм, зрив графіків їх виконання, низьку результативність та неефективність бюджетних вкладень і призводить до прямих втрат бюджетних коштів й недосягнення очікуваних соціальних результатів. Ситуація ускладнюється відсутністю чітких концепцій суспільного розвитку та пріоритетів державної політики, що не дає змоги ефективно використовувати обмежені державні ресурси.

Варто зауважити, що бюджетні та державні цільові програми дедалі більше набувають функцій гарантованої державної підтримки окремих галузей сфери соціально-культурних послуг, які конкурують між собою за отримання бюджетних коштів, використовуючи різні методи лобювання. Така практика не сприяє підвищенню результативності

діяльності розпорядників бюджетних коштів та об'єктивному плануванню витрат на її досягнення. Цьому перешкоджає так званий ефект Держплану, коли в процесі здійснення оцінки виконання запланованих показників кожна управлінська структура прагне отримати менше завдань і більше ресурсів на їх виконання. При цьому переможцями виступають не ті, хто домогся більшої результативності, а кому більшою мірою вдалося приховати внутрішні резерви. Тому на практиці завдання і показники, котрі визначаються у паспортах бюджетних програм, не завжди виконуються, що, в свою чергу, не впливає на рівень виділених бюджетних асигнувань, однак призводить до ускладнення процесу розроблення і подання звітності про досягнення цільових показників виконання бюджетних програм в сфері соціально-культурних послуг.

Що стосується доповідей на місцевому рівні, то в більшості випадків вони не пов'язані з бюджетним процесом. Підготовлені доповіді про виконання певної бюджетної програми розглядаються на колегії під керівництвом одного з вищих осіб регіону (місцевого самоврядування), де висувуються пропозиції щодо їх доопрацювання. Іноді вони розміщуються в Інтернеті, стаючи надбанням громадськості. На цьому використання таких доповідей на місцях фактично завершується. Таким чином, практично єдиним критерієм оцінки якості представленої доповіді є її відповідність очікуванням вищих посадових осіб регіону.

Водночас зазначимо, якщо документи, які розкривають взаємозв'язок результатів з фінансуванням, не впливають на виділення бюджетних коштів, якість їх формування буде знижуватися, перетворюючи такий процес на формальність. Саме останню варто розглядати як основну проблему при складанні звітів про результати діяльності розпорядниками бюджетних коштів на місцевому рівні. Адже їх підготовка перетворюється у формальний процес та визначається не потребами системи управління, а прагненням копіювати новачі державного рівня.

Окрім цього, існують інші проблеми, пов'язані із складанням звітів про результати діяльності, зокрема:

– по-перше, на місцевому рівні предмет доповіді часто не обмежується компетенцією головного розпорядника бюджетних коштів певної управлінської структури, а поширюється на повноваження відповідного міністерства. Відтак, доповідь стає не документом, на основі якого можна визначити результативність та ефективність діяльності суб'єкта бюджетного планування в певній галузі сфери соціально-культурних послуг, а характеристикою галузі в цілому;

– по-друге, взаємозв'язок цілей, завдань і показників виявляється непослідовним і суперечливим. Цілі, а також завдання характеризуються загальним та абстрактним характером й не належать до орієнтирів, які необхідно досягнути в середньотерміновій перспективі. Часто вони некритично копіюють цілі аналогічного суб'єкта бюджетного планування вищестоящого рівня влади або збігаються з функ-

ціями відповідної управлінської структури. При цьому цілі не завжди повністю охоплюють всю діяльність певного суб'єкта, а сукупність завдань не є достатньою для досягнення цілей. Відповідно виникають значні труднощі з визначенням індикаторів результативності досягнення поставлених цілей і завдань. Часто ці індикатори носять несистематизований характер і відображають лише окремі аспекти вирішення тих чи інших соціально-культурних завдань.

Як наслідок, звіти про результати діяльності складаються в умовах розбіжностей показників результативності з механізмами фінансування, причиною чого є побоювання санкцій за невиконання планових показників або загроза недостатнього бюджетного фінансування. Очевидно, що побудована таким чином звітність не може бути основою для забезпечення результативної діяльності суб'єктів бюджетного планування;

– по-третє, якщо показники результативності включаються у звітність, незважаючи на їх недостатню високу якість, то оцінка ефективності діяльності суб'єкта бюджетного планування зазвичай або відсутня, або будується на основі підходів, котрі суттєво відрізняються від заявлених на державному рівні. Ці підходи можуть бути різними, проте їх об'єднує те, що ефективність визначається не як співвідношення витрат і результатів. Так, ефективність більшості бюджетних програм в сфері соціально-культурних послуг оцінюється з точки зору тих соціальних ефектів, які пов'язані з діяльністю певного суб'єкта бюджетного планування, зокрема: «зміцнення здоров'я, профілактика правопорушень і шкідливих звичок», «зміна ціннісних орієнтацій молоді, зміцнення сімейних якостей», «створення умов для забезпечення рівності доступу до якісної освіти». Фактично під ефективністю розуміється загальний опис результатів реалізації програми.

Крім того, ефективність використання бюджетних коштів оцінюється з точки зору їх витрат та впливу на досягнення цільових показників.

Зазначені підходи до оцінки ефективності діяльності певного суб'єкта бюджетного планування в сфері соціально-культурних послуг призводять до неможливості об'єктивного виділення бюджетних коштів на фінансування певної бюджетної програми. Відтак проблеми з визначенням показників ефективності в звітах про результати діяльності розпорядників бюджетних коштів пов'язані з низькою якістю даного інструменту, що зумовлює неповноту та необ'єктивність відображення в ньому реального стану діяльності відповідного суб'єкта.

Аналіз процесів впровадження та взаємодії елементів програмно-цільового бюджетування у сфері соціально-культурних послуг на державному та місцевому рівнях показав, що головною причиною невдачі згаданого механізму бюджетування є ідеологічна, ніж технічна. Логіка: «Стратегія – Бюджетні програми – Цілі – Цільові показники», яка є основою цього механізму, базується на тому, що спочатку необхідно зрозуміти, що на основі прийнятої стратегії треба зробити (тобто розробити бюджетні програми), а тільки потім – для чого це потрібно (тобто розробити цільові

показники результативності програм]. Саме тому виникають труднощі застосовувати такий механізм бюджетування для визначення пріоритетності та ефективності витрат на соціально-культурні цілі.

Одночасно варто зауважити, що кожен із складових елементів програмно-цільового методу є важливим і відіграє свою роль в досягненні основної мети його запровадження – узгоджені вкладених ресурсів з отриманими результатами. Подолання зазначених труднощів, пов'язаних із застосуванням кожного з елементів, неможливе без застосування системного підходу, відсутність якого можна вважати основною проблемою, котра перешкоджає дієвому використанню досліджуваного методу.

З огляду на ці обставини удосконалення бюджетування сфери соціально-культурних послуг у контексті застосування програмно-цільового методу потребує врахування його переваг та недоліків. Зауважимо, що основними його перевагами є такі:

– надання державою тих соціально-культурних послуг, в яких суспільство зацікавлене та досягнення найвищих показників соціально-економічної результативності при ресурсних обмеженнях;

– критичне осмислення сформованих напрямів витрачання коштів і скорочення тих програм, які здійснюються без належного соціально-економічного обґрунтування;

– узгодження стратегічних планів діяльності головних розпорядників з наявними бюджетними ресурсами;

– прогнозування майбутніх тенденцій і впровадження необхідних заходів для запобігання негативних явищ та досягнення запланованого результату;

– забезпечення прозорості бюджетування сфери соціально-культурних послуг, що чітко визначає цілі і завдання, на досягнення яких витрачаються бюджетні кошти;

– упорядкування та посилення відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів за ефективне й раціональне використання фінансових ресурсів держави.

Звичайно, при очевидних позитивних рисах програмно-цільового методу, варто відмітити його недоліки, що призводять до труднощів у застосуванні, зокрема це – висока складність використання і, відповідно, найвищі вимоги до працівників та рівня їхньої кваліфікації, досить докладний періодичний аналіз усіх програм, що потребує значних людських ресурсів і фінансових витрат. Водночас при відсутності чітких критеріїв виконання бюджетних програм, кошти, виділені для їх реалізації, як правило, витрачаються на лобістські, а не на загальносуспільні проекти [15, с. 31]. В цих умовах неможливо забезпечити належну ефективність застосування програмно-цільового методу та досягнення високого соціально-культурного розвитку суспільства.

Висновки

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що використання програмно-цільового підходу в процесі бю-

СОЦІАЛЬНО-ТРУДОВІ ПРОБЛЕМИ

джетування сфери соціально-культурних послуг змінює характер реалізації послуг останньої, оскільки основний акцент переноситься із забезпечення виконання зобов'язань на забезпечення раціональності використання бюджетних коштів. Отже, позитивними наслідками від застосування такого методу є підвищення якості розроблення та функціонування соціально-культурної політики, ефективності надання суспільних послуг, рівня бюджетного контролю під час виконання кожної бюджетної програми.

Таким чином, вищевикладене обумовлює необхідність переходу на програмно-цільовий метод, з огляду на те, що проблема неефективного використання коштів та поліпшення якості надання державних послуг є давно назрілою, особливо в період нестачі бюджетних коштів.

Література

1. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року №2542-III [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.zakon.gov.ua/>. – Назва з екрану.
2. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 року №1602-III [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1602-14>. – Назва з екрану.
3. Закон України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 року №1621-IV [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1621-15>. – Назва з екрану.
4. Закон України «Про Державний бюджет України на 2002 рік» від 20 грудня 2001 року №2905-III [Електронний ресурс] / Режим доступу: <file://localhost/H:/Додатки%20бюджет/2002.mht>. – Назва з екрану.
5. Закон України «Про Державний бюджет України на 2003 рік» від 26 грудня 2002 року №380-IV [Електронний ресурс] / Режим доступу: <file://localhost/H:/Додатки%20бюджет/2003.mht>. – Назва з екрану.
6. Закон України «Про Державний бюджет України на 2004 рік» від 27.11.2003 р. №1344-IV [Електронний ресурс] / Режим доступу: <file://localhost/H:/Додатки%20бюджет/2004.mht>. – Назва з екрану.
7. Закон України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» від 23.12.2004 р. №2285-IV [Електронний ресурс] / Режим доступу: <file://localhost/H:/Додатки%20бюджет/2005.mht>. – Назва з екрану.
8. Закон України «Про Державний бюджет України на 2006 рік» від 20.12.2005 р. №3235-IV [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/812978>. – Назва з екрану.
9. Закон України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» 19.12.2006 р. №489-V [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/1355570>. – Назва з екрану.
10. Закон України «Про Державний бюджет України на 2008 рік» від 28.12.2007 №107-VI [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/1352436>. – Назва з екрану.
11. Закон України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» від 26.12.2008 р. №835-VI [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16727229>. – Назва з екрану.
12. Закон України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» від 27.04.2010 р. №2154-VI [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=4&nreg=2154-17>. – Назва з екрану.
13. Звіт проекту DFID СРСПУ «Аналіз системи управління державними видатками: методичні аспекти реформи фінансування соціальних послуг». – 184 с. [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.fisco-id.com/?module=an&action=preview&id=51#>. – Назва з екрану.
14. Звіти Рахункової палати за 2004–2009 рр. [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826>. – Назва з екрану.
15. Крупка М. Програмно-цільовий метод бюджетування в Україні / М. Крупка // Вісник Львівського університету. – 2009. – Випуск 41. – С. 16–34.
16. Наказ Міністерства фінансів України від 27 грудня 2001 року №604 Про бюджетну класифікацію та її запровадження [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://arni.dn.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=43&Itemid=78. – Назва з екрану.
17. Наказ Міністерства фінансів України від 29 грудня 2002 року №1098 Про паспорти бюджетних програм [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/REG7368.html. – Назва з екрану.
18. Наказ Міністерства фінансів України від 14 грудня 2001 року №574 Про затвердження Інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0003-02>. – Назва з екрану.
19. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 року №228-р Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=228-2002-%EF>. – Назва з екрану.
20. Постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2002 року №1550 Про врегулювання структури центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] / Режим доступу: www.kmu.gov.ua
21. Розпорядження КМУ від 14 вересня 2002 року №538-р Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=538-2002-%FO>. – Назва з екрану.