

УДК 336.05

В. М. Булавинець

Тернопільський національний економічний університет,
м. Тернопіль

Програмно-цільовий метод – необхідна умова підвищення ефективності соціальних видатків місцевих бюджетів

Досліджено теоретичні та практичні аспекти використання програмно-цільового методу бюджетування в Україні. Обґрунтовано необхідність впровадження даного методу на рівні місцевих бюджетів. Визначено проблеми застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі на місцевому рівні та запропоновано шляхи їх вирішення.

Исследованы теоретические и практические аспекты использования программно-целевого метода бюджетирования в Украине. Обоснована необходимость внедрения данного метода на уровне местных бюджетов. Указаны проблемы применения программно-целевого метода в бюджетном процессе на местном уровне и предложены пути их решения.

The author explored the theoretical and practical aspects of using the program-aim method of budgeting in Ukraine. Was grounded the necessity of introduction of this method on the local level. The problems of using the program-aim method were determined in budget process on the local level and were proposed ways of it solution.

Ключові слова: місцеві бюджети, соціальні видатки, програмно-цільовий метод, бюджетна програма, результативні показники.

Постановка проблеми. Наслідки світової фінансової кризи, яка не оминула й Україну, вказують на необхідність пошуку шляхів виходу вітчизняної економіки на траєкторію сталого розвитку. З метою відновлення економічного зростання й модернізації економіки в Україні здійснюються системні реформи, які передбачають поступальний макроекономічний розвиток та забезпечення її конкурентоспроможності як на внутрішньому, так і на зовнішніх ринках. Такі трансформаційні процеси потребують міцної фінансової основи. Однак, хронічне зростання дефіциту бюджету призводить до того, що зростає ризик невиконання державою її соціальних та економічних програм. Тому, в розробленій урядом Програмі економічних реформ на 2010 – 2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” основний акцент

зроблено на підвищення ефективності використання обмежених фінансових ресурсів.

Важливим чинником виконання намічених завдань є запровадження в бюджетний процес на усіх рівнях нових управлінських технологій, спрямованих на якісні перетворення у сфері бюджетної політики та бюджетного менеджменту. Особливе місце серед прогресивних технологій відводиться програмно-цільовому методу (ПЦМ), який є способом планування та управління бюджетними коштами в середньостроковій перспективі та спрямований на розробку і реалізацію бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі присвячені теоретичні та практичні розробки багатьох зарубіжних та вітчизняних науковців і практиків, зокрема, праці Д.Террі, Е.Майєра, Б.Райана, А.Фалуді, Дж.Фостера, Я.Дьяченка, І.Запатріної, М.Кульчицького, І.Луніної, В.Федосова та інших. Однак, незважаючи на наявність значної кількості наукових праць у цій сфері та на глибину даних досліджень, окремі проблемні аспекти залишаються невирішеними, що вимагає подальших наукових пошуків.

Метою даної статті є дослідження необхідності використання в Україні програмно-цільового методу бюджетування на рівні місцевих бюджетів задля оптимізації витрачання їх обмежених ресурсів.

Виклад основного матеріалу. В умовах реформаторських перетворень господарської системи соціальні проблеми особливо актуалізуються, що підтверджується сучасним етапом розвитку нашої держави. Це пояснюється глибинними трансформаціями, які виходять далеко за межі економіки, безпосередньо впливаючи на зміну соціальних чинників життя суспільства. Розрив між економічною та соціальною сферами на практиці призводить до зниження соціальних стандартів життя суспільства, адже саме від соціального чинника значною мірою залежить глибина та ефективність економічних реформ. Водночас “перевантаження” реформ соціальними програмами значно сповільнює їх реалізацію та наносить шкоду ще незміцнілій економічній сфері. Це вимагає постійного переосмислення співвідношення економічного і соціального аспектів життєдіяльності суспільства, оскільки в той чи інший історичний період змінюється їх пріоритетність. Сьогодні спостерігається їх взаємодія, що

повинно не лише забезпечувати значні можливості задоволення соціальних потреб, але й сприяти підтриманню високої економічної активності.

Підписана Україною Декларація „Цілі розвитку тисячоліття до 2015 року передбачає посилення ролі і значення соціальної функції держави та зростання відповідальності за стан і перспективи реалізації державної політики у сфері людського розвитку. Фіскальне забезпечення реалізації даної функції здійснюється через бюджетні видатки соціального призначення, вагомою часткою яких є кошти місцевих бюджетів. Проте, сучасний стан соціальної сфери в Україні свідчить про низьку ефективність даних видатків, що призводить до соціальної напруженості в суспільстві. Незважаючи на суттєве зростання частки соціальних видатків місцевих бюджетів, відбувається незначне підвищення добробуту населення. Тобто, розв'язання зазначених проблем залежить не лише від обсягу бюджетних ресурсів, а й від ефективності їх витрачання.

Під ефективністю (у найбільш загальному вигляді) розуміють відношення результату до витрат на його досягнення. Однак у визначенні витрат і результатів існують значні відмінності для приватного і державного секторів економіки. Якщо основним показником ефективності для приватного сектору економіки є рівень прибутковості виробництва, то для державного сектору ефективність того чи іншого заходу цим показником виміряти неможливо. Візьмемо, для прикладу, державну програму охорони довкілля чи програму „Зниження рівня захворюваності на туберкульоз”. Для них показник прибутковості визначити неможливо та й недоречно. Отже, надзвичайно складно кількісно оцінити результативність використання бюджетних коштів. Саме тому у світовій практиці існує ціле розмаїття методологій та методик оцінювання ефективності бюджетних видатків, серед яких: метод „мінімізації витрат”; метод „витрати - результативність”; метод „витрати – вигоди”; метод „витрати-корисність” тощо.

Метод „мінімізації витрат» зводиться до вибору „найдешевшого» варіанту використання бюджетних коштів, але не обмежується лише оцінкою витрат. Прикладом застосування даного методу в системі фінансування охорони здоров'я може бути зміна спрямування грошових коштів, що забезпечують стаціонарне лікування пацієнта, на фінансування його перебування у денному стаціонарі, що не призведе до погіршення показників здоров'я населення, але суттєво зменшить витрати. Це

пояснюється тим, що вартість одного ліжко-місця перебування пацієнта в лікарні дорожча, ніж вартість одного дня його лікування на денному стаціонарі в середньому у 3-4 рази. Однак дані зміни можуть відбуватися лише за умови, що таке лікування заміщує аналогічний набір медичних послуг, які надаються в умовах стаціонарного лікування. На рівні державних установ метод мінімізації витрат широко використовується у випадках закупівлі однотипного устаткування, продуктів харчування, лікарських препаратів на конкурсних засадах [1, с.14].

Метод „витрати-результативність» передбачає порівняння варіантів витрачання коштів, спрямованих на досягнення єдиної мети, але відмінних не лише обсягом витрат, а й мірою досягнення кінцевого результату. Даний метод дозволяє перерозподілити частину фінансових ресурсів з одного виду програми на іншу, що призводить до суттєвої економії бюджетних коштів.

У ряді випадків, коли порівняння деяких варіантів не може бути зведене до розгляду одного узагальненого натурального показника, а результат можна виразити у грошовому вимірі, доцільно здійснювати оцінювання з використанням методу „витрати-вигоди”. В цьому випадку результати вимірюються за допомогою грошової вигоди, яка порівнюється із витратами на реалізацію програми. У процесі оцінювання розрізняють два види вигод: прямі та непрямі. Перші виражаються у безпосередньому ефекті, а другі – в побічному. Особливість даного методу полягає у можливості дисконтування. Розрахунки норм дисконту мають важливе значення для вибору стратегії бюджетних витрат інвестиційного характеру. Якщо очікувана майбутня вигода виявляється нижчою, ніж теперішні вкладення коштів, фінансові витрати, спрямовані в майбутнє, стають безперспективними. Тому розрахунки дисконту проводяться завжди, коли виникає потреба у схваленні, чи відхиленні певного інвестиційного проекту [2, с.689].

Як бачимо, кожен з вищеназваних методів має свої особливості і може застосовуватися в якості новітніх бюджетних технологій з метою запобігання неефективному та незаконному використанню обмежених бюджетних ресурсів. Однак, на практиці найоптимальнішим та найпрогресивнішим визнано програмно-цільовий метод бюджетування, в основу якого покладено елементи вище перелічених методів. Бюджет, складений на основі програмно-цільового методу, суттєво відрізняється від

традиційного бюджету, особливість якого полягає у формуванні видатків за статтями бюджетної класифікації, виходячи з наявних бюджетних коштів. Такий метод бюджетування не дає змоги визначити доцільність видатків, якість наданих послуг та взаємозв'язок між фінансовими ресурсами та досягнутими результатами. Недоліками постатейного бюджету є те, що він не зорієнтований на відповідальність виконавців за результати їх діяльності. У свою чергу, планування бюджету на основі програмно-цільового методу здійснюється у розрізі програм, що сприяє конкретизації бюджетних призначень, прозорості бюджету, ефективному розподілу і використанню бюджетних коштів, посиленню контролю за їх використанням тощо.

Вперше ПЦМ було застосовано в США в середині 60-х років ХХ століття. Відтоді така практика складання бюджету поширилась й на інші високо розвинуті країни, які успішно його використовують та досягають ефективних результатів. Щодо України, то тут перші кроки на шляху запровадження програмно-цільового методу у вітчизняний бюджетний процес було зроблено ще у 2002 році [3,с.19]. Схваленою тоді Концепцією застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі було визначено мету та основні принципи даного методу бюджетування, а також головні елементи бюджетної програми. Згідно даної Концепції, діяльність щодо формування бюджетної програми починається з визначення основних цілей, яких необхідно досягти в результаті її виконання. Подальший процес складання програми продовжується визначенням завдань та результативних показників, які дадуть змогу оцінити досягнення запланованої мети і визначити ефективність використання бюджетних коштів.

До результативних показників бюджетної програми відносяться:

- показники витрат (обсяг та структура вхідних ресурсів для виконання бюджетної програми). Зокрема, на прикладі соціальної сфери це – витрати на утримання закладів освіти, охорони здоров'я, духовного та фізичного розвитку та ін.;

- показники продукту (кількість користувачів суспільними благами, обсяги вироблених товарів, виконаних робіт та наданих послуг у соціальній сфері);

- показники ефективності (витрати ресурсів на одиницю показника продукту). У сфері освіти – це обсяг бюджетних коштів, витрачених на

одну дитину, учня, студента на рік; у сфері охорони здоров'я – витрати бюджетних коштів на одного хворого на день або період лікування; у сфері соціального захисту – це обсяг соціальної допомоги, одержаної однією особою за певний період;

– показники якості (у %). Наприклад, в освіті – це рівень охоплення дітей дошкільною та загальною середньою освітою, рівень забезпеченості учнів комп'ютерними та інформаційними технологіями тощо; у системі охорони здоров'я – рівень оздоровлення дорослого населення та дітей, рівень захворюваності за видами хвороб та ін.

Методологія програмно-цільового методу бюджетування також передбачає розробку та використання допоміжних показників результативності бюджетної програми (робочого навантаження, корисності, економічності тощо). Перелічені результативні показники призначені для оцінювання ефективності бюджетної програми, яке здійснюється шляхом порівняння планових і фактичних даних із врахуванням усіх чинників, що впливають на виконання даної програми [4, с. 241].

Таким чином, вищезгаданою Концепцією було визначено основні елементи нового методу бюджетного планування і вона мала стати підґрунтям для впровадження ПЦМ у вітчизняний бюджетний процес. Однак, з часу ухвалення даної Концепції було прийнято ще цілий ряд законодавчих актів щодо врегулювання процесу запровадження програмно-цільового методу в середньостроковому бюджетному плануванні в Україні, проте далі теоретичних розробок справа не просунулась. Суттєві зрушення в напрямку практичного застосування програмно-цільового методу в Україні відбулися лише останніми роками, з появою відповідних практичних та нормативно-правових напрацювань. Зокрема, новою редакцією Бюджетного кодексу від 8.07.2010 року передбачено введення середньострокового планування та розширення сфери застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі, а наказом Міністерства фінансів України від 9.07.2010 року №679 „ Про деякі питання проведення експерименту із запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» визначено пілотні області, які братимуть участь в даному експерименті. Ними стали АР Крим, Житомирська, Луганська та Львівська області[5].

Отже, сьогодні можна констатувати, що програмно-цільовий метод бюджетування запроваджено в Україні на рівні державного бюджету, а на рівні місцевих бюджетів лише здійснюється його апробація. Така ситуація пов'язана з наявністю цілого ряду невирішених проблем, зокрема: постійними змінами у бюджетному процесі; недосконалістю бюджетного законодавства в частині середньо- та довгострокового планування; відсутністю обґрунтованої стратегії розвитку регіонів тощо[6,с.124]. Проте, якнайшвидше комплексне запровадження програмно-цільового методу у бюджетний процес на місцевому рівні є нагальною потребою сьогодення, оскільки це дасть змогу поліпшити управління обмеженими коштами місцевих бюджетів та підвищить ефективність їх використання. Підтвердженням цього є результати апробації програмно-цільового методу на рівні бюджету міста Житомира. Там, за сприяння Агентства США з міжнародного розвитку, даний експеримент триває вже третій рік і переконливо довів свою ефективність. Орієнтація не на утримання штатів бюджетних установ, а на конкретний результат дала можливість скоротити витрати на одне ліжко-місце в лікарні, зменшити смертність населення, переобладнати шкільну систему опалення на сучасну енергозберігаючу, забезпечити класи інформатики сучасними навчально-комп'ютерними комплексами тощо. Загальна економія лише у медичній галузі міста становить більше 2,5 млн. гривень [5]. Все це свідчить про дієвість програмно-цільового методу бюджетування та необхідність його запровадження у бюджетний процес на усіх рівнях.

Однак, поряд з тим, що програмно-цільовий метод узгоджується з вимогами сучасної соціально-економічної системи, його апробація у процесі формування державного бюджету виявила низку проблем методологічного та організаційного характеру, зокрема:

- досить низьку результативність бюджетних програм;
- розпорощення бюджетних коштів на фінансування значної кількості цільових програм, які не завжди виконуються;
- дублювання завдань у програмах та їх невідповідність характеру діяльності головного розпорядника бюджетних коштів;
- нерозвиненість середньострокового планування, що не дає можливості для поступової реалізації бюджетної програми протягом кількох років;

- наявність недоліків у методології розробки цільових програм (вони часто запроваджуються без реальних розрахунків та без обґрунтованих обсягів фінансування);
- недосконалу методику оцінки кінцевих фінансово-економічних результатів виконання бюджетних програм [7, с.23; 8, с.18].

Висновки. Підсумовуючи вищезазначене варто відмітити, що лише за умови розв'язання вказаних проблем можна переходити до практичного впровадження програмно-цільового методу у бюджетний процес на місцевому рівні. В іншому випадку, застосування цього методу не дасть бажаних результатів та не призведе до підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів. Особливо гостро за цих умов постає питання удосконалення процедури здійснення моніторингу чи аудиту ефективності бюджетної програми, в частині оцінювання її за результативними показниками. Адже, на сьогоднішній день дані показники мають швидше формальний, аніж аналітичний характер, – вони не дають чіткого уявлення про ступінь ефективності використання бюджетних коштів. А це, відповідно, призводить до неможливості їх застосування для оцінювання результативності бюджетних видатків, в тому числі й соціального призначення. На нашу думку, для покращення ситуації варто запровадити регулярну звітність розпорядників бюджетних коштів щодо ефективності та результативності використання коштів бюджету на кожному етапі виконуваних ними бюджетних програм. Це підвищить вагу результативних показників та дасть змогу здійснювати оцінку ефективності використання обмежених бюджетних ресурсів на виконання бюджетних програм.

Список використаних джерел:

1. Финансовый макроанализ в здравоохранении: рекомендации для использования на региональном и муниципальном уровне / [Ермаков С.П., Дуганов М.Д., Makeев А.Н., Колинко А.А.]. – М.: Полиграфист; 2000.– 326с.
2. Бюджетний менеджмент: Підруч./ [В.Федосов, В.Опарін, Л.Сафонова та ін.]; За заг ред. В.Федосова. – К.: КНЕУ, 2004. – 864с.
3. Запатріна І.В., Лебеда Т.Б. Програмно-цільовий метод бюджетування у контексті стратегічного та середньострокового планування / І.В.Запатріна // Фінанси України. – 2006.– №10.– С.18-31.
4. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.02.2002 №538-р // Офіційний вісник України. – 2002. – №38. – С.241.

5. Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gov.ua/control/uk/publish/>.
6. Ярошевич Н.Б., Обшта Ю.А. Проблеми запровадження програмно-цільового методу планування місцевих бюджетів в Україні / Н.Б.Ярошевич // Науковий вісник НЛТУ України. – 2010. – Вип.20.8.
7. Дьяченко Я.Я. Теоретико-методологічні основи забезпечення цільового використання бюджетних коштів / Я.Я.Дьяченко // Фінанси України. – 2010. – №2. – С.13-26.
8. Огонь Ц.Г. Програмно-цільовий метод та ефективність бюджетних програм / Ц.Г.Огонь // Фінанси України. –2009. – №7.– С. 20-29.