УДК 336.14

Євген Євгенович ІОНІН

доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри обліку, аналізу і аудиту,
Донецький національний університет
вул. Челюскінців, 198-а, м. Донецьк, 83015, Україна
E-mail: ufin.fcl@donnu.edu.ua
Телефон: +380623020909

БЮДЖЕТУВАННЯ ЯК ЗАСІБ РЕАЛІЗАЦІЇ ЕФЕКТИВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

Іонін, Є. Є. Бюджетування як засіб реалізації ефективної фінансової політики держави [Текст] / Євген Євгенович Іонін // Економічний аналіз : зб.наук. праць / Тернопільський національний економічний університет; редкол.: С. І. Шкарабан (голов. ред.) та ін. – Тернопіль : Видавничо-поліграфічний центр Тернопільського національного економічного університету "Економічна думка", 2013. – Вип. 14. – № 1. – С. 260-266. – ISSN 1993-0259.

Анотація
Розкрито теоретичні засади бюджетування та його роль у процесі реалізації фінансової політики держави. Відображено порівняльну характеристику моделей постатейного складання бюджету та бюджетування, при якому планування видаткової частини здійснюється в безпосередньому зв'язку з досягнутими результатами. Обґрунтовано переваги та необхідність застосування технологій бюджетування у вітчизняній практиці з метою підвищення результативності витрачання коштів. Виокремлено його функціональні елементи в умовах застосування програмно-цільового методу. Доведено необхідність вдосконалення бюджетування, що створить сприятливі умови для підвищення якості виконання бюджетних програм. Окреслено принципи реалізації бюджетування, котрі необхідно враховувати в економічних реаліях при побудові нової моделі фінансової політики держави. Аргументовано, що формування зазначених принципів дає змогу визначити стан державних фінансів та спрогнозувати зміни у соціально-економічному розвитку суспільства.

Ключові слова: *бюджетування; бюджетні програми; результативні показники; елементи бюджетування; принципи бюджетування; фінансова політика.*

Евгений Евгеньевич ИОНИН

БЮДЖЕТИРОВАНИЕ КАК СРЕДСТВО РЕАЛИЗАЦИИ ЭФФЕКТИВНОЙ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

Аннотация
Раскрыто теоретические основы бюджетирования и его роль в процессе реализации финансовой политики государства. Отражена сравнительная характеристика моделей постатейного составления бюджета и бюджетирования, при которой планирование его расходной части осуществляется в непосредственной связи с достигнутыми результатами. Обоснованы преимущества и необходимость применения технологий бюджетирования в отечественной практике с целью повышения результативности расходования бюджетных средств. Выделены его функциональные элементы в условиях применения программно-целевого метода. Доказана необходимость совершенствования бюджетирования, что создаст благоприятные условия для повышения качества выполнения бюджетных программ. Определены принципы реализации бюджетирования, которые необходимо учитывать в экономических реалиях при построении новой модели финансовой политики государства. Аргументировано, что формирование указанных принципов позволяет определить состояние государственных финансов и спрогнозировать изменения в социально-экономическом развитии общества.

© Євген Євгенович Іонін, 2013

Ключевые слова: *бюджетирование; бюджетные программы; результативные показатели; элементы бюджетирования; принципы бюджетирования; финансовая политика.*

Yevgen Yevgenovych IONIN

Doctor of Science, Professor,
Head of Department of Account, Analysis and Audit,
Donetsk National University
Chelyuskintsiv str., 198-a, Donetsk, 83015, Ukraine
E-mail: ufin.fcl@donnu.edu.ua
Phone: +380623020909

BUDGETING AS A MEANS OF REALIZATION OF EFFECTIVE FINANCIAL POLICY OF THE STATE

Abstract

The theoretical principles of budgeting and its role in the process of financial policy of the state implementation are explored. There has been shown the comparative characteristics of models of forming of budget and budgeting according to which planning of expenditure part of budget realizes in direct relation to the achieved results. The author grouns advantages and necessity of budgeting application technologies in domestic practice with the aim of increase of budgetary resources of effectiveness spending. The functional elements of budgeting in the conditions of program-purpose method application are distinguished. The necessity of improvement of budgeting that will create favorable terms for upgrading of budgetary programs of implementation is argued. Principles of budgeting, that must be taken into account in economic realities at the construction of new model of financial policy are outlined. The author grounds the formation of these principles that allows to define the state of public finances and to predict changes in socio-economic development of society.

Keywords: *budgeting; budgetary programs; effective indicators; elements of budgeting; principles of budgeting; financial policy.*

JEL classification: H61

Управління державними фінансами є важливою частиною бюджетної політики і значною мірою визначається станом бюджетного процесу, порядком планування, затвердження та виконання бюджету, а також контролем над його виконанням. Проте система державного управління фінансовими ресурсами держави, побудована на витратній моделі бюджетного планування, не відповідає поточним потребам країни. Така ситуація зумовлює впровадження такого інструменту підвищення ефективності державних видатків, як бюджетування. Останній передбачає не тільки удосконалення функціонування усіх стадій бюджетного процесу, а й саму концепцію реалізації фінансової політики.

Теоретичні та методичні питання оцінки ефективності бюджетування є недостатньо вивченими. Розробка інструментів ефективного бюджетного планування видатків, створення і вдосконалення державних та бюджетних програм, способів їх моніторингу та оцінки відображені в роботах таких вітчизняних науковців, як В. Андрущенко, Б. Бабін, В. Дем'янишин, Т. Єфименко, І. Запатріна, О. Кириленко, Е. Лібанова, І. Лук'яненко, І. Луніна, І. Лютий, В. Опарін, К. Павлюк, Д. Полозенко, Л. Савич, О. Самошкіна, В. Федосов, І. Чугунов, С. Юрій та інші.

Водночас у науковій літературі не отримали достатнього опрацювання питання, пов'язані з особливостями впровадження технологій бюджетування у вітчизняну практику, визначенням ефективних принципів їх застосування в процесі реалізації пріоритетів фінансової політики держави.

Метою статті є дослідження передумов та необхідності використання функціональних елементів бюджетування при розробці та реалізації фінансової політики держави.

До недавнього часу поширеною моделлю управління державними фінансами було постатейне складання бюджету. Його головна мета полягала в забезпеченні цільового використання державних фінансових ресурсів. Однак багаторічний досвід використання цієї моделі в різних країнах світу продемонстрував низький ступінь її ефективності, що призводить до низького рівня відповідальності та ініціативності місцевих органів влади, відсутності зацікавленості в економії бюджетних коштів.

На сучасному етапі розвитку бюджетної системи України на всіх рівнях здійснюється перехід від моделі бюджетного планування «управління витратами» до «управління результатами», метою якого є підвищення ефективності бюджетних витрат за допомогою введення системи бюджетування.

Бюджетування – це система організації

бюджетного процесу, при якій планування витрат здійснюється у безпосередньому зв'язку з досягнутими результатами. Варто зазначити, що, незважаючи на тривалу історію впровадження бюджетування у практику управління державними фінансами, загальноприйнятого поняття як самого бюджетування, так і окремих його елементів ні в Україні, ні у світі не сформувалося. Концепція бюджетування постійно еволюціонує та у кожній країні має свої особливості. Незважаючи на це, загалом його можна розуміти як систему формування (виконання) бюджету, яка відображає взаємозв'язок між планованими бюджетними витратами і очікуваними (досягнутими) результатами. Мета бюджетування – дослідити відповідність витрачених ресурсів і отриманих прямих і соціальних результатів, оцінити значущість і економічну та соціальну ефективність тих чи інших видів діяльності, що фінансуються з бюджету.

Порівняно з моделлю постатейного складання бюджету, бюджетування має певні переваги, серед котрих:

- систематичне отримання повної та достовірної інформації про реалізацію завдань фінансової політики держави і використання бюджетних коштів у різних сферах економіки;
- можливість раціонального розподілу бюджетних коштів між бюджетними програмами завдяки отриманню точної інформації про результати реалізації програм відповідно до пріоритетів фінансової політики;
- економія бюджетних коштів за рахунок підвищення ефективності роботи державного сектору;
- порівняння кілька запропонованих варіантів програм з точки зору очікуваних результатів і витрат;
- підвищення контролю за діяльністю міністерств і відомств шляхом встановлення показників результативності та порівняння фактично досягнутих результатів із запланованими;
- виявлення і скасування дублюючих та неефективних програм;
- інформування суспільства про те, які цілі ставить перед собою уряд та наскільки поставлені цілі відповідають потребам населення.

У процесі бюджетування розпорядники бюджетних коштів отримують більшу свободу у використанні коштів у межах виконуваних програм. Вони мають повноваження щодо часткового перерозподілу ресурсів між програмами, а також право в межах встановлених лімітів використовувати зекономлені кошти в наступному бюджетному році. Все це розширює можливості ефективного використання бюджетних ресурсів.

Концепція бюджетування забезпечує максимальне забезпечення відкритості та доступності всієї бюджетної інформації, що дозволяє всім зацікавленими особам бути проінформованими про те, наскільки раціонально витрачаються грошові кошти платників податків та ефективно працюють органи влади. Система контролю за виконанням бюджету також змінюється. Фактично контроль спрямовується не на цільове використання коштів, а на встановлення відповідності досягнутих результатів поставленим цілям.

Основні відмінності постатейного складання бюджету від бюджетування наведено в табл. 1.

Основна мета бюджетування полягає у підвищенні соціальної та економічної ефективності витрат. Основними перевагами згаданого підходу, порівняно з традиційним, є підвищення фіскальної стійкості, покращення діяльності галузевих міністерств, забезпечення міцного зв'язку бюджету зі стратегічними цілями фінансової політики держави.

З метою створення умов для забезпечення динамічного і сталого розвитку вітчизняної економіки, підвищення рівня життя населення та забезпечення взаємодії й координації діяльності державних і місцевих органів влади щодо вирішення суспільних завдань необхідно зосередитися на середньотерміновій перспективі. Відтак, досягнення загальнонаціональних цілей на державному та місцевому рівнях передбачає створення стимулів для впровадження інструментів стратегічного планування, програмно-цільового бюджетування, нових механізмів адміністративного регулювання та управління, взаємовідносин з органами місцевого самоврядування, розвитку системи приватно-державного партнерства. Водночас перехід до бюджетування вимагає не лише контролю за правильністю витрачання бюджетних коштів, а й оцінки результативності їх виконання в бюджетному році і при завершенні кожної бюджетної програми.

Таблиця 1. **Порівняльна характеристика моделей постатейного складання бюджету та бюджетування**

№ з/п	Постатейне складання бюджету	Бюджетування
1.	*Розподіл бюджетних коштів*	
	Відповідно до функціональної, економічної, відомчої класифікації бюджетних видатків	За бюджетними та державними цільовими програмами
2.	*Принципи реалізації*	
	Головним є визначення потреби у фінансових ресурсах шляхом індексації величини витрат попереднього періоду	Встановлення пріоритетів соціально-економічного розвитку держави та визначення очікуваних результатів
3.	*Період виконання*	
	Переважно становить 1 рік	Зазвичай становить 3 роки
4.	*Використання лімітів асигнувань*	
	Отримані бюджетні кошти поділені на цільові ліміти, кожен з котрих спрямований на реалізацію певної мети. Окрім того, не допускається перерозподіл коштів між статтями витрат. Залишки коштів на бюджетному рахунку ліквідовуються в кінці року.	Встановлюються довготермінові ліміти асигнувань. Передбачається перерозподіл коштів між бюджетними програмами. Можливе перенесення невикористаних коштів на наступний рік.
5.	*Контроль за виконанням бюджету*	
	Переважає зовнішній контроль, котрий здійснюють органи державної влади. Основна увага звертається на контроль за виконанням видаткових статей бюджету.	Відповідальними за прийняття фінансових рішень є місцеві органи. Контролюється не лише процес витрачання бюджетних коштів, а й ступінь досягнення поставлених цілей та завдань.

** Складено автором на основі джерел [1; 3, с. 3; 6, с. 305–308].*

Необхідність і доцільність упровадження бюджетування, як правило, пояснюється наявністю певних ситуацій:

- ситуація, при котрій традиційні методи підвищення ефективності видатків бюджету (насамперед відкриті конкурси, посилення фінансової дисципліни та казначейські технології) практично вичерпали себе і не можуть вирішити проблем незбалансованості бюджету або недостатньо високої якості бюджетних послуг;
- ситуація бюджетної кризи, в якій необхідні радикальні заходи щодо скорочення витрат при одночасному утриманні колишніх позицій у частині досягнутого рівня надання бюджетних послуг;
- ситуація, при якій бюджет перестає бути повноцінним інструментом управління, а його видаткові статті не задовольняють суспільні потреби.

Як показує світовий досвід, не існує єдиної моделі бюджетування, однак у загальному вигляді сукупність певних її елементів, які характерні для кожної країни з програмно-орієнтованим бюджетом, зображені на рисунку 1.

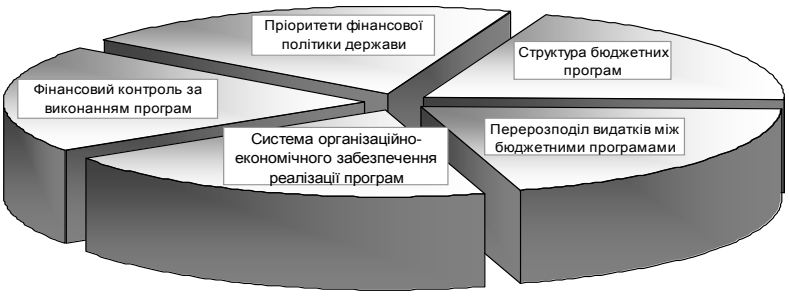


Рис. 1. Структурні елементи системи бюджетування

В основі бюджетування лежить програмна класифікація видатків, структура якої визначається цілями і завданнями фінансової політики. Такий підхід передбачає, що в процесі формування бюджету видатки повинні бути розподілені за видами діяльності, спрямованих на вирішення державних завдань. Для кожного виду діяльності розробляється програма. Остання

повинна містити опис цілей і завдань, ресурсів, необхідних для їх досягнення, а також показники результативності виконання програми та процедур вимірювання цих показників.

Показники результативності відображають взаємозв'язок між величиною асигнувань, виділених на реалізацію програм, і отриманими результатами в процесі виконання цих програм. При цьому зазначені показники не просто показують, які цілі повинні бути досягнуті при певному рівні фінансування, а дають змогу простежити взаємозв'язок між ресурсами, що витрачаються на виконання програми, заходами, виконуваними в межах програми, продуктами і послугами, виробленими при виконанні програми, і кінцевими результатами (див. табл. 2).

Таким чином, основними елементами системи забезпечення ефективної реалізації програм виступають: сукупність ключових показників ефективності витрачання бюджетних коштів, механізми оцінки та аудиту програм, система стимулів для розпорядників бюджетних коштів. Для цілей проведення оцінки та встановлення пріоритетів фінансової політики важливою є наявність механізмів обліку інформації щодо ефективності реалізованих програм у бюджетному періоді.

У концепції бюджетування змінюється характер відповідальності органів державної та місцевої влади за виконання бюджету. На них покладається відповідальність насамперед за досягнення запланованих результатів. Підвищення відповідальності має супроводжуватися збільшенням самостійності у витрачанні фінансових коштів. Бюджетування передбачає підвищення рівня децентралізації та делегування повноважень міністерств і відомств. Адже окремі органи влади повинні мати більше можливостей впливати на вибір ефективних засобів і методів роботи в межах своєї професійної компетенції. Водночас у процесі бюджетування необхідно дотримуватись наступних принципів: своєчасності, інформаційної забезпеченості та достатності, інтеграції, синергії й кооперації, управлінської гнучкості [1; 5].

Принцип своєчасності та інформаційної забезпеченості полягає в систематичному зборі та обліку інформації про результати реалізації програм у процесі виконання бюджету. Необхідною умовою є визначення розпорядниками бюджетних коштів результатів, очікуваних від реалізації програм, а також показників соціально-економічної ефективності. Дотримання зазначеного принципу сприяє виникненню фіскального простору у разі ініціювання нових програм без необхідності збільшення загального розміру витрачання. Стимулювання розпорядників бюджетних коштів до прийняття раціональних рішень здійснюється за допомогою встановлення взаємозв'язку між ефективністю реалізації програм і обсягом їх фінансування.

Таблиця 2. **Показники результативності та ефективності, застосовані в процесі бюджетування**

№ з/п	Показники	Зміст	Приклади
1.	Затрати	Ресурси, які потрібні для виробництва продукту (надання послуги), виконання програми.	Фінансові та матеріальні ресурси, робочий час.
2.	Продукт, випуск	Продукт, вироблений протягом звітного періоду, або послуга, надана протягом звітного періоду, що відображає безпосередній результат профінансованих видатків.	Чисельність осіб, які отримали послугу, кількість реалізованих навчальних програм.
3.	Кінцеві результати, соціальні результати	Результати, які безпосередньо пов'язані з цілями, завданнями, цілями тієї чи іншої програми.	Якщо кількість пацієнтів, виписаних з лікарні, є продуктом, то кількість виписаних пацієнтів, здатних нормально самостійно існувати поза лікарнею, є результатом.
4.	Проміжні результати	Результат, який повинен привести до певного кінцевого результату.	Наприклад, з метою боротьби з безробіттям держава може фінансувати програму підвищення кваліфікації, участь у якій є безкоштовним і добровільним. Для оцінки ефективності реалізації цієї програми держава може організувати складання тестів, іспитів для її учасників. Кількість осіб, які пройшли атестацію, буде проміжним результатом програми.

** Складено автором на основі джерел [2, с. 134–140; 3, с. 1; 4, с. 31–44].*

Принцип інформаційної достатності полягає у визначенні фінансових і людських ресурсів для побудови інформаційної системи, що забезпечує проведення комплексної оцінки програм. Механізм комплексної оцінки використовує наступну інформацію: ступінь відповідності очікуваних результатів потребам суспільства та фінансовій політиці, показники соціально-економічної ефективності програм, наукову обґрунтованість очікуваних результатів. Оцінка ефективності програм є основою для прийняття управлінських бюджетних рішень.

Принцип інтеграції вимагає використання інформації в бюджетному процесі, оскільки її наявність є необхідною, але не достатньою умовою побудови ефективної моделі бюджетування. Дані моніторингу наявних програм повинні бути інтегровані в бюджетний процес з метою перегляду орієнтирів фінансової політики, припинення дії низько результативних програм.

Принцип синергії та кооперації полягає в обміні інформацією між ініціаторами управлінських рішень і відповідальними за їх прийняття, а також у комплексному підході до бюджетування на центральному та місцевому рівні. Відтак, з одного боку, бюджетування на національному рівні виступає інструментом встановлення пріоритетів секторних планів, а з іншого – є джерелом необхідної інформації для розпорядників бюджетних коштів.

Практична реалізація принципу управлінської гнучкості дає змогу забезпечити своєчасну адаптацію структурних одиниць, відповідальних за реалізацію програм до умов, що змінюються. Розпорядникам бюджетних коштів надаються розширені повноваження для прийняття своєчасних рішень, пов'язаних з вибором необхідних для ефективної реалізації програм ресурсів.

Однак сьогодні бюджетна система України не готова до введення принципів бюджетування. Репрезентовані звіти органів державної і місцевої влади показали про відсутність прив'язки профінансованих бюджетних коштів до результатів діяльності того чи іншого відомства. Відтак звіти відображають безліч недоліків у виконанні бюджетних програм, зокрема дублювання функцій або відсутність результатів діяльності тих чи інших структур. Як наслідок, згадані проблеми проявилася у двох аспектах – у неготовності самих управлінських структур до запровадження принципів бюджетування і системи швидко адаптуватися до змін.

Отже, бюджетування є одним із результативних та застосовуваних інструментів управління фінансовими ресурсами. Воно має особливе значення в бюджетному процесі, оскільки передбачає проведення моніторингу виконання бюджетних програм з використанням методів оцінки, що відображають національну специфіку розвитку економічної системи. Тому подальше удосконалення елементів бюджетування та успішна їх реалізація у вітчизняній практиці дасть змогу підвищити ефективність оцінки бюджетних програм на державному та місцевому рівні, створить сприятливі умови для проведення фінансової політики та підвищення якості витрачання державних коштів.

Список літератури

1. *Афанасьев, М. П. Технология подготовки программного бюджета [Электронный ресурс] / М. П. Афанасьев, Б. И. Алехин, А. И. Кравченко, П. Г. Крадинов // Академия бюджета и казначейства. Финансовый журнал. –2010. – № 3. – Режим доступа: http://info.minfin.ru. – Название с экрана.*
2. *Макарова, О. В. Державні соціальні програми: теоретичні аспекти, методика розробки та оцінки [Текст] : монограф. / О. В. Макарова. – К.: Ліра-К, 2004. – 328 с.*
3. *Макашина О. В. Бюджетирование, ориентированное на результат [Текст] / О. В. Макашина // Вестник ИГЭУ. – 2008. – Вып. 1. – С. 1–5.*
4. *Планування місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу [Текст] : навч. посіб. / [Під заг. ред. І. Ф. Щербини]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи». – 3-тє видання, виправлене та доповнене. – К., 2012. – 100 с.*
5. *Управленческие задачи, решаемые на основе бюджетирования, ориентированного на результат [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.intalev.ru/agregator/pbb/id_70875/. – Название с экрана.*
6. *Ярошевич, Н. Б. Розвиток в Україні сучасних світових технологій макрофінансового бюджетування [Текст] / Н. Б. Ярошевич, В. Є. Матвіїшин // Науковий вісник НЛТУ України. – 2011. – Випуск 21.17. – С. 304–310.*

References

1. *Afanasyev, M. P., Alekhine, B. I., Kravchenko, A. I. & Kradinov, P. H. (2010). Technology Training Program Budget. Academy of Budget and Treasury. Financial magazine. – № 3. Retrieved September 15, 2013, from : http://info.minfin.ru. – The name of the screen.*

2. *Makarova, O. V. (2004). Government social programs: theoretical aspects, methods of design and evaluation [monograph.]. Kyiv: Lira-K.*
3. *Makashina, O. V. (2008). Budgeting, Result-oriented. Journal.*
4. *Shcherbina, I. F. (2012). Planning for Local Budgets Based on Program Budgeting. Project «Municipal Finance Strengthening Initiative». Kyiv.*
5. *Administrative Tasks Performed on the Basis of Performance-based Budgeting Result. (2013). Retrieved September 15, 2013, from : http://www.intalev.ru/agregator/pbb/id_70875/. – The name of the screen.*
6. *Yaroshevich, N. B. & Matviishyn, V. E. (2011). Development in Ukraine Today's World of Technology Macrofinancial Budgeting. Scientific Bulletin NLTU Ukraine.*

Стаття надійшла до редакції 20.11.2013 р.