

Вікторія ТРАЙТЛІ

ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕТОДОЛОГІЧНОГО ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ЦІЛЮВИХ ПРОГРАМ В КОНТЕКСТІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

Розглянуто програмно-цільовий метод на рівні державних програм. Проаналізовано вітчизняну і закордонну нормативно-законодавчу базу та методологію здійснення державних цільових програм. Визначено позитивні аспекти та недоліки вітчизняного законодавства, методології формування і реалізації державних цільових програм. Доведено необхідність модернізації нормативного і методологічного забезпечення державних цільових програм шляхом імплементації зарубіжного досвіду.

Основними засобами реалізації державної політики в умовах впровадження бюджетування, орієнтованого на результат, є державні цільові та бюджетні програми, оцінка релевантності й ефективності яких посідає вагомe місце у бюджетному процесі України та зарубіжних країн. Тому, підвищення законності й ефективності бюджетних витрат при реалізації державних цільових програм шляхом вдосконалення системи методологічного та нормативно-правового забезпечення є одним із актуальних завдань, що має першочергове значення для органів державної влади України.

Дослідженню проблем організації та реалізації державних цільових програм присвячені роботи багатьох зарубіжних та вітчизняних вчених. Стосовно методів вирішення зазначених проблем в Україні накопичено значний досвід, що відображено у наукових працях вчених А. Галюти [2], Н. Гринчук [13], О. Деревчука [3], В. Задорожнього [7], М. Кизими, Г. Феденка [8], І. Щербини [11] тощо.

Попри значну кількість наукових досліджень щодо модернізації формування і реалізації державних цільових програм, існує низка недоліків та прогалин у системі нормативного та методологічного забезпечення державних цільових програм, які обумовлюють необхідність додаткових досліджень у цьому напрямку для їх усунення та підвищення рівня ефективності державних цільових програм.

Метою статті є виявлення недоліків нормативно-правового та методологічного забезпечення формування та виконання державних цільових програм, а також обґрунтування можливості імплементації зарубіжного досвіду.

Як засвідчує досвід зарубіжних країн, доцільність впровадження та реалізації державних цільових програм обумовлена низкою переваг порівняно із традиційним методом цільового бюджетування, а також відмінністю традиційного та цільового бюджетування на рівні окремих програм за програмно-цільовим методом (ПЦМ).

В Україні реалізація цього методу та державних цільових програм супроводжується значними труднощами через недосконалість нормативно-правової та методологічної бази. На нашу думку, цілком слушним є твердження В. Задорожного [7, 246] щодо необхідності переходу від формального ПЦМ до дієвих заходів його реалізації на практиці. Тому, доцільно розглянути шлях окремих країн в напрямку розвитку бюджетування, орієнтованого на результат, та вивчити позитивний досвід для обґрунтування рекомендацій для України.

Досвід США, мабуть, найкраще дає уявлення про те, як розвивалася та вдосконалювалася методологія ПЦМ на державному рівні, підкріплена конкретними законодавчими провадженнями, що зокрема включала наступні етапи [2, 206]:

1. Програмно-цільовий бюджет (Performance Budget)

Ініційований комісією президента Г. Гувера (1949–1962 рр.), який передбачав перенесення акценту з витрат державних ресурсів на виконання державних функцій та досягнення конкретних результатів. Цей період з позиції методології включав: 1949 рік – запровадження концепції “Цільового бюджетування”, 1955 рік – запровадження “Програмного бюджетування”.

2. Система “Планування – програмування – бюджетування” (Planning — Programming — Budgeting System (PPBS))

Діяла у період 1962–1971 рр., головною метою якої було забезпечення оптимального розподілу ресурсів.

3. Управління за цілями (Management by Objectives (MBO))

Функціонувало протягом 1972–1975 рр. та передбачало підвищення відповідальності всіх співробітників міністерств та відомств за досягнення цілей, поставлених перед установою.

4. Розробка бюджету на нульовій основі (Zero-Based Budgeting (ZBB) (1977–1981 рр.))

5. Планування бюджету для досягнення результатів (Government Performance Results Act (GPRRA))

Федеральний закон “Про оцінку результатів діяльності державних установ”, ухвалений у 1993 р., визначав цілі, на яких повинна базуватися державна політика бюджетних видатків та основні шляхи її досягнення, навколо чого будується система планів і звітів для взаємозв'язку ресурсів і результатів за різними цільовими програмами [2, 206; 6].

Доцільно зазначити, що адміністративно-бюджетне управління США з метою більшої поінформованості щодо результатів діяльності у роботі над бюджетними програмами користується так-званою системою PART, що діє з 2002 р. та застосовується як для оцінки ефективності, так і аналізу загалом усіх бюджетних програм, в тому числі й державних цільових програм. У рамках цієї системи PART щороку адміністративно-бюджетне управління США аналізує 20% усіх бюджетних програм та оцінює їх за п'ятибальною шкалою, що включає такі вимірники, як: ефективність, помірна ефективність, адекватність, не-ефективність, неможливість оцінки результатів. Така методика спрямована як на покращення результатів діючих програм, так і на реформування або навіть і закриття неефективних проектів чи уже діючих цільових програм. Це полегшує виявлення слабких і сильних сторін кожної цільової програми зокрема, на основі чого приймаються якісні управлінські рішення щодо потреби та доцільності їх фінансування і надалі.

Проте, варто зауважити, що показники результативності у США не використовуються через їх низький рівень якості, а відповідно, й непопулярність як інструменту оцінки ефективності. Аудит результатів економічної діяльності виконавчої гілки влади та оцінку відповідних цільових програм у

США здійснює Управління GAO щодо забезпечення підзвітності уряду. Донедавна лише адміністративно-бюджетне управління США мало визначати цілі своєї роботи, проте нові правила встановили, що Конгрес США як федеральний законодавчий орган Сполучених Штатів Америки також визначає цілі та ефективність на кожному з етапів програм, перш ніж розглядати та голосувати про впровадження нових чи пролонгацію дії вже існуючих [2, 207].

Дослідження ІБСЕД [6] щодо досвіду США виокремлюють деякі упущення на початковому етапі реалізації державного цільового програмування у контексті його методології, зокрема: недостатність інформації про виконання цільових програм, відсутність системи вимірювання результативності урядових цільових програм та досягнення цілей. Наприклад у 1999 р., за наслідками перевірок американської державної служби бухгалтерського обліку і аудиту, було виявлено 61 програму, реалізація яких виявилася неефективною. Ці програми були розбиті на три групи: програми/послуги, які могли б ефективнішим способом виконуватися/надаватися приватним сектором; програми за поданням застарілих, не актуальних послуг; нерентабельні капітальні вкладення, а також неузгодженість бюджетної класифікації, організаційної структури програм, у тому числі цільових. У 1995 р. державною службою бухгалтерського обліку і аудиту США виявлено низку програм, які дублювали одна одну, зокрема, 8 агентств реалізовували близько 50 програм допомоги безхатченкам [14].

Позитивним досвідом США є: удосконалення процесу оцінки результатів реалізації ДЦП; досягнення узгодженості ДЦП з пріоритетами держави; постійне підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів, в тому числі й за рахунок різкого скорочення кількості федеральних цільових програм [6].

Ось чому у контексті зменшення не-ефективності розподілу фінансових ресурсів між великою кількістю непослідовних пріоритетів бюджетної політики в Україні порівняно з величезною кількістю цільових програм як державного, так і регіонально рівнів, вважаємо дуже корисним досвід не лише США, а й Японії та Євросоюзу. Адже у цих країнах кількість державних цільових програм розглядається, здебільшого, у не більш як п'ятирічному періоді їх виконання, та неодмінно має відповідати кількості визначених на даний період важливих пріоритетів. Після завершення цього строку пріоритети та обрані відповідно до них цільові програми аналізують і оцінюють, що слугує основою для подальшого перегляду, уточнення або й взагалі зміни таких цільових програм. Проте важливим є й те, що кількість їх не збільшується.

На нашу думку, такий досвід доцільно імплементувати у вітчизняну практику, зокрема шляхом оптимізації кількості бюджетних програм та державних цільових програм, та впровадити системи PART в Державній фінансовій інспекції України та Рахунковій палаті України для підвищення рівня якості контролю за ефективністю реалізації програм.

Розглядаючи розвиток державного цільового програмування у Великобританії, зазначимо, що застосування показників результативності не регулюється на законодавчому рівні. Однак в рамках реформи державного управління 1988 р., яка мала назву "Ініціатива руху вперед", з 1991 р. кожне міністерство та відомство подає в парламент річний звіт, в якому відображає досягнуті ним результати реалізованої цільової програми, а також очікувані результати в майбутньому [2, 207].

Основними етапами впровадження методології ПЦМ Великобританії, яка законодавчо обґрунтована (із застосуванням таких

її компонентів як: стратегічне планування, середньострокове планування, бюджетна програма, моніторинг та оцінка виконання програм, забезпечення прозорості бюджету), є:

- 1988 рік – початок реформи державного управління;
- 1998 рік – запровадження нових підходів в бюджетуванні орієнтованих на підвищення якості надання бюджетних послуг. Варто зазначити, що в 1998 р. у Великобританії внаслідок проведення комплексного аналізу державних видатків запроваджується новий підхід в системі видатків бюджету, що містить два основних елементи: угоди про бюджетні послуги та угоди про якість послуг. Такі угоди встановлюють мету та завдання кожного міністерства, цільові значення показників якості, обсяг бюджетних послуг та очікуваний ефект від їх надання;
- з 2000 року – значне зосередження уваги на пріоритетах державної політики, а саме міністерства країни аналізують показники кінцевих результатів цільових програм та обґрунтовують їх роль у досягненні цільових показників, звітують про досягнуті результати двічі на рік: у щорічній звітності, яка публікується навесні, і в звітах про результати, які публікуються восени [2, 207; 6].

Слід зауважити, що у Великобританії процес проведення оцінки ефективності державних цільових програм уповноваженими контролюючими органами стандартизований. Тобто, уповноважені особи контролюючих органів здійснюють процедури аналізу й оцінки реалізації програм відповідно до встановлених стандартів.

На нашу думку, такий досвід корисний для вітчизняної практики. Зокрема, стандартизація процесу розроблення та реалізації державних цільових програм та моніторингу й оцінки ефективності їх виконання є одним із важливих напрямків модернізації

системи нормативно-правового і методологічного забезпечення.

Слід зауважити, що для України актуальним питанням є обґрунтованість та об'єктивність визначення результативних показників, що застосовується для оцінки ефективності державних цільових програм. Так, окремі науковці [1] наголошують на доцільності використання системи показників, що охоплює: затрати, продукт, ефективність та якість, які мали б забезпечити відображення кінцевих результатів виконання державних цільових програм, вказувати на їх доцільність і відповідність попередньо окресленій меті, а також ефективності використання бюджетних коштів на їх виконання.

У країнах Західної Європи оцінка результативності програм здійснюється за такими групами показників: показники економічності; показники ефективності; показники результативності; показники якості; показники фінансової діяльності [5]. Фахівці Світового банку розробили різні типи показників оцінювання виконання проєктів: показники задіяних ресурсів, продукту, впливу і результатів, відповідності, ефективності, результативності та сталості [12].

Підбиваючи підсумки проведеного дослідження, доцільно запропонувати основні напрями удосконалення нормативно-правового забезпечення та методології розробки і виконання державних цільових програм, зокрема:

- 1) ранжування державних цільових програм за пріоритетністю фінансування й оптимізація їх переліку, з метою скорочення кількості державних цільових програм, підвищення результативності їх оцінки;
- 2) модернізація результативних показників, які характеризують ефективність формування і використання коштів під час реалізації державних цільових програм;
- 3) забезпечення узгодженості дій усіх органів державної влади, які беруть участь

у формуванні, виконанні, моніторингу та контролі за реалізацією заходів державних цільових програм;

4) ліквідація практики розпорошення ресурсів між значною кількістю державних цільових програм та імплементація у вітчизняну практику досвіду США і впровадження системи PART в Державній фінансовій інспекції України та Рахунковій палаті України для підвищення рівня якості контролю за ефективністю реалізації програм;

5) здійснення оцінки функціональних повноважень і обов'язків головних розпорядників бюджетних коштів та відповідності їх завданням державних цільових програм на етапі формування державних цільових програм.

Подальші дослідження доцільно спрямовувати на удосконалення методів державного фінансового контролю в процесі реалізації державних цільових програм, зокрема, варто щорічно здійснювати оцінку результативності виконання усіх державних цільових програм за допомогою державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм.

Література

1. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, О. І. Амоша. – Т. 4. – К.: НДФІ, 2004. – 368 с.

2. Бугай Т. В., Галюта А. А. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі: зарубіжний досвід і можливості його використання в Україні // Вісник Національного університету державної податкової служби України. ЖДТУ. – 2011. – № 3 (57) Економічні науки. – С. 206–210.

3. Деревчук О. І. Зміст та особливості програмно-цільового методу бюджетного фінансування // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 1. – С. 129–135.

4. Державна казначейська служба України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua>

5. Державні фінанси, теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі / За ред. Ю. Немеца, Г. Райта. – К.: Основи, 2001. – 542 с.

6. Дослідження та матеріали Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/news/435/?lang=ua>

7. Задорожний В. П. Шляхи розвитку бюджетної політики держави // Економіка бюджетництва і міського господарства. – 2012 – № 3 (8). – С. 243–252.

8. Кизим М. О., Феденко Г. М. Теорія та практика оцінки пріоритетності та результативності державних цільових програм в Україні // Бізнес Інформ. – 2012. – № 12. – С. 6–13.

9. Матеріали офіційного веб-сайту Міністерства економічного розвитку і торгівлі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/>

10. Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/>

11. Планування місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу: Навчальний посібник / Під заг. ред. І. Ф. Щербини. – К., 2011. – 108 с.

12. Показники, що застосовуються для моніторингу результативності виконання проектів: Посібник для керівників проектів, підготовлений відділом оцінки операцій Світового банку. – К., 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ktmu.gov.ua/document/243708731/pmifinal.doc>

13. Гринчук Н. М. Програмно-цільовий метод формування та виконання місцевого бюджету: загальні засади // Лекція-презентація для Київського міського центру перепідготовки та підвищення кваліфікації. – 2010. – 46 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.google.com.ua/>

14. Quicker, better, cheaper?: managing performance in American government/ Edited by Dall Forsythe. – Rockefeller Institute Press, 2001. – P. 119–121.