

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД СКЛАДАННЯ БЮДЖЕТУ: НОВИЙ ДЛЯ УКРАЇНИ МЕТОД БЮДЖЕТОТВОРЕННЯ¹

Починаючи з Бюджету-2002, Україна стала на шлях запровадження програмно-цільового методу складання бюджету. Оскільки програмно-цільовий метод являє собою новий спосіб формування бюджетів й оскільки мало хто обізнаний з цією бюджетною методологією, в цій статті пояснюється логіка та походження програмно-цільового методу складання бюджету, а також наступні кроки, які необхідно здійснити для успішного запровадження його в Україні.

В першій частині цієї статті сформульовані загальні принципи програмно-цільового складання бюджету та базова бюджетна філософія, що лежить в його основі. В другій частині обговорюються очікувані переваги запровадження програмно-цільового методу. В третій частині стисло описано історію створення програмно-цільового методу складання бюджетів та його застосування в інших країнах. В заключній частині статті окреслено, які наступні кроки має здійснити Україна, щоб повною мірою запровадити практику програмно-цільового складання бюджету.

1. Що таке програмно-цільове складання бюджету? Що таке програма?

Запровадження програмно-цільового методу складання бюджету є істотною зміною в бюджетній ідеології. Бюджетний процес можна уявити собі як виробничу функцію, що встановлює зв'язок між бюджетними результатами та ресурсами державного сектора, що використовуються для досягнення цих результатів. У цьому контексті один із підходів до формування бюджету полягає в тому, щоб відштовхуватись у першу чергу від обсягу наявних ресурсів, що використовуються для досягнення певних результатів у державному секторі. При традиційній практиці формування бюджетів увага часто зосереджується саме на ресурсній частині виробничої функції державного сектора і часто мало уваги приділяється природі одержуваних результатів. З іншого боку, програмно-цільовий метод формування бюджету застосовує зовсім інший погляд на формування бюджету, за якого процес формування бюджету починається із зосередження уваги спершу на результатах, яких необхідно досягти в державному секторі, а вже потім ставиться питання про те, які найбільш відповідні ресурси слід використати для досягнення цих результатів. Результати в цій системі – це те, чого уряд має намір досягти, або пріоритети, які мають досягатися за допомогою заходів, що здійснюються в державному секторі.

Програма – це комплекс взаємопов'язаних бюджетних заходів, які потрібно здійснити або які вважаються за необхідні для досягнення спільного бюджетного результату чи одержання бажаного наслідку. Кожна програма визначається своєю особливою бюджетною метою. Всі заходи, передбачені програмою, мають підлягати класифікації в одній загальній функціональній класифікації.

Програмно-цільовий метод складання бюджету – це практика групування різних видів бюджетних видатків в окремі програми таким чином, щоб кожна стаття видатків була закріплена за певним видом програми. Як правило, кожна програма – це фінансове зобов'язання одного головного розпорядника коштів, ефективність роботи якого оцінюється з погляду успішності досягання мети програми.

Із запровадженням програмно-цільового методу складання бюджетів помітно змінюється характер обговорення державної політики. Акцент переноситься з контролю за виконанням зобов'язань на забезпечення ефективності. Розробники політики зосереджують

¹ Автор – Вейн Серск.

свою увагу на тому, що одержує суспільство за ті кошти, які воно витрачає. Замість того, щоб ставити питання, чи правильно витрачаються кошти при виконанні бюджетного плану, піднімаються радше питання про те, наскільки добре витрачаються кошти при досягненні цілей державної політики.

Можна навести невеликий приклад для того, щоб стало зрозумілим поняття програмно-цільового методу складання бюджету. Міністерство охорони здоров'я є одним із головних розпорядників бюджетних коштів у більшості країн, і воно, як правило, виконує цілу низку різноманітних програм у сфері охорони здоров'я. Підтримання й поліпшення здоров'я населення є всеохоплюючим завданням цього Міністерства. Щоб виконати це завдання, Міністерство реалізує й фінансує різноманітні програми у сфері охорони здоров'я. Зокрема, це може бути імунізація населення, медико-санітарна освіта та розвиток лікарняної мережі. Щоб оцінити ефективність роботи Міністерства, воно, як правило, збирає й повідомляє статистичні дані про стан здоров'я, зокрема дані про рівень тривалості життя та захворюваності на різні хвороби, що показують, наскільки ефективно виконуються програми, якими воно опікується. Крім того, по окремих програмах встановлюються специфічні показники ефективності. У випадку імунізації, наприклад, метою може бути вакцинація 80 відсотків населення новою вакциною протягом наступних двох років. При встановленні таких орієнтирів бюджетні запити можуть бути сформульовані в плані ресурсів, які були б потрібні для досягнення таких показників, і керівники програм мали б відповідати за їх досягання.

Як показує наведений вище приклад, розробка показників ефективності є важливим компонентом програмно-цільового складання бюджету, й ці показники можуть набувати різноманітних форм. Як правило, для кожної програми розробляються показники трьох типів. За допомогою *показників витрат* оцінюють бюджетні ресурси, спрямовані на програму, і критерієм ефективності в цьому разі є традиційні показники виконання бюджетного плану. За допомогою *показників виходу* оцінюються товари та послуги, що надаються "на виході" виконання програми. Насамкінець, за допомогою *показників наслідків* оцінюються широкі результати програми в світлі їхнього впливу на добробут народу. Наприклад, у випадку згаданої вище програми вакцинації таким показником може бути зменшення захворюваності на певну хворобу.

Розробка надійних показників ефективності, як правило, здійснюється головним розпорядником коштів, який виконує програму. Роль Міністерства фінансів полягає у схваленні показників, розроблених розпорядником бюджетних коштів для забезпечення їх відповідності політиці Міністерства, хоч не виключені й такі випадки, коли воно може надати допомогу у виборі відповідних показників. В рамках цього процесу розпорядник коштів повинен також розробити планові показники по кожному показнику ефективності, щоб обґрунтувати свої видаткові запити. Оскільки кожен розпорядник бюджетних коштів повинен дотримуватися видаткової "стелі", він повинен буде створити внутрішні консультаційні процедури, які дозволять йому узгодити свої можливості досягнення обраних планових показників із сумою коштів, передбачених у бюджеті.

Головний розпорядник коштів відповідає також за встановлення та реалізацію процедур, котрі мають використовуватися при оцінці ефективності, яку здійснюватиме Міністерство фінансів у рамках своєї наглядової функції. Це завдання вимагатиме від головного розпорядника коштів надання даних, що характеризують "вихід" програми, необхідних для здійснення оцінки. Деякі з цих даних можуть бути зібрані в ході рутинного звітування про роботу підконтрольних головному розпоряднику коштів установ, які надають послуги. Звітність цього типу може відіграти вирішальну роль у визначенні того, ефективно чи ні надаються послуги. Для одержання інших даних у деяких випадках доведеться

здійснювати опитування домогосподарств, які виконуються державною статистичною службою. Незалежно від походження даних (внутрішнього чи зовнішнього), всі вони мають істотне значення для створення нової системної культури оцінки ефективності.

2. У чому полягають переваги програмно-цільового методу складання бюджетів?

Завдяки тому, що програмно-цільовий метод складання бюджетів зосереджує увагу на результатах та досягненнях діяльності уряду та його структур, він дозволяє підсилити дієвість та ефективність державного сектора. В аналітичному плані він запроваджує в бюджетний процес важливі елементи аналізу з погляду зіставлення витрат і здобутків. Цей аналіз є інструментом оцінки проектів, який забезпечує, щоб у бюджетній сфері схвалювалися й здійснювалися лише ті проекти, вигоди від яких (що можуть бути визначені кількісно) перевищуватимуть витрати на них. Однак, оскільки в багатьох випадках вигоди державного сектора є нематеріальними за своєю природою (для прикладу можна згадати національну безпеку), в багатьох сферах бюджетного сектора застосовувати аналіз витрат і вигід від них непросто. У таких випадках, коли вигоди важко оцінити кількісно, замість цього нерідко застосовується дещо менш потужний критерій ефективності, а саме критерій ефективності витрат. Аналіз ефективності витрат вимагає від розробників політики державного сектора шукати такий метод досягнення того чи іншого рівня “виходу” бюджетного сектора, який пов’язаний із якнайменшими витратами.

Практика замовлення послуг на договірній основі є важливим прикладом того, як у багатьох країнах застосовується критерій ефективності витрат. Уряд відповідає за надання суспільних послуг, але це зовсім не означає, що він має обов’язково надавати ці послуги сам. У багатьох випадках, наприклад, коли йдеться про вивезення сміття, буває дешевше, а отже, ефективніше з погляду витрат, замовити надання таких послуг у приватному секторі. Програмно-цільовий метод складання бюджету, як правило, вимагає, щоб головні розпорядники коштів проводили аналіз ефективності витрат, пов’язаних із здійснюваними ними заходами, що підвищує ефективність бюджетного сектора.

Крім цих прямих переваг щодо ефективності, програмно-цільовий метод складання бюджету дає й деякі опосередковані вигоди державному сектору, забезпечуючи відповідальність керівництва бюджетного сектора за наслідки своєї роботи. При програмно-цільовому методі складання бюджету існують потужні стимули для керівників бюджетного сектора, які спонукають їх до застосування ефективніших методів керівництва, оскільки їх винагорода і перспективи просування по службі тісніше пов’язані з їхньою спроможністю досягти чітко окреслених цілей, поставлених програмно-цільовим бюджетом.

Завдяки тому, що програмно-цільовий метод складання бюджету формує систему звітування й оцінки роботи, він забезпечує вищий рівень прозорості ухвалення рішень у державному секторі. За програмно-цільового методу складання бюджету як суспільство в цілому, так і законодавча гілка влади можуть отримати значно чіткішу картину того, що і як роблять головні розпорядники коштів, а також наскільки добре вони виконують свої завдання. Ця чіткіша картина, в свою чергу, сприяє створенню такого клімату для розробки політики, в якому стає можливим приймати значно раціональніші фінансові рішення стосовно рівня та складу видатків бюджету.

До того ж програмно-цільовому методу складання бюджету притаманна властивість підвищувати ефективність бюджетного процесу як такого. Якщо встановлено цілі програмно-цільового складання бюджету, головні розпорядники бюджетних коштів не можуть не подавати дисциплінованіші запити на кошти з докладнішим обґрунтуванням того, що лежить в основі цих запитів. Це дозволяє Міністерству фінансів з більшою точністю визначати, чи відповідають бюджетні запити меті тієї чи іншої бюджетної програми.

3. В яких країнах застосовується програмно-цільовий метод складання бюджету?

Програмно-цільовий метод складання бюджету було запропоновано в Сполучених Штатах в середині 1960-х років. Вперше його було застосовано в міністерстві оборони міністром Робертом Макнамарою, який запозичив цю систему в автомобілебудівній компанії "Форд", яку раніше очолював. Ліндонові Джонсону, який на той час був президентом США, цей підхід настільки сподобався, що він наказав усім іншим міністерствам федерального уряду перейняти його.

Відтоді практика програмно-цільового складання бюджету поширилася на цілу низку інших країн, а також на місцеві бюджети багатьох із цих країн. Скажімо, Канада й більшість країн Європейського союзу активно практикують мистецтво і науку програмно-цільового методу складання бюджету. Сьогодні більшість країн ЄС надають допомогу іншим країнам саме у формі допомоги на основі програмно-цільового методу. В Сполучених Штатах програмно-цільовий метод складання бюджету застосовується більшістю урядів штатів і муніципальних урядів.

Дедалі більше дослідників схиляється до думки, що найпрогресивнішими в плані застосування програмно-цільового методу складання бюджету є Австралія та Нова Зеландія. З регулярних бюджетних звітів, що видаються цими двома країнами видно, що вони досягли вражаючого рівня ясності й прозорості щодо того, що роблять їхні урядові структури і, як результат, їх часто ставлять за приклад для наслідування рештою країн світу.

4. Які подальші кроки має здійснити Україна на шляху до запровадження програмно-цільового методу складання бюджету?

У проєкті Бюджету-2002 міститься повний перелік всіх видаткових заходів, що їх здійснюють різні головні розпорядники коштів державного бюджету. Вперше можна досить докладно розглянути, як держава витрачає наявні в неї кошти. Однак тут бракує наочної програмної структури, й наступним кроком має стати згрупування аналогічних видів діяльності у доцільному форматі програмно-цільового бюджету.

Коли буде запроваджена програмна структура, кожна програма, за незначними винятками, має бути передана одному розпоряднику коштів з присвоєнням коду існуючої функціональної класифікації видатків. Потім кожен головний розпорядник коштів матиме розробити й оприлюднити чітке формулювання місії з окресленням широких цілей даного розпорядника. Після цього кожен з цих розпорядників коштів матиме визначити короткотермінові або тимчасові цілі, які, в разі їх досягнення, дозволять виконати широкі, довготерміновіші цілі. Кінцевим і багато в чому найскладнішим кроком є створення надійних показників ефективності для кожної програми, які можуть застосовуватися для оцінки поступу в плані досягнення як короткотермінових, так і довготермінових цілей. Для здійснення цього заключного кроку необхідна велика робота по збору й обробці даних і тривалий час, оскільки необхідні дані не завжди є в наявності. Для досягнення успіху в цій сфері активну участь у цій роботі, очевидно, мають брати галузеві відділи Міністерства фінансів.

Найімовірніше, на здійснення окресленого вище процесу піде два-три роки. В цей час виникне нагальна потреба в навчанні урядовців правильного застосування процедур програмно-цільового методу складання бюджету та в розробці нових форм бюджетних запитів та інших форм, що слугують програмно-цільовому складанню бюджету.