

МОНІТОРИНГ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРОЗОРОСТІ ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНО-КУЛЬТУРНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

***Резюме.** Висвітлено суть моніторингу в системі оцінювання ефективності виконання бюджетних програм в Україні. Досліджено процес формування, затвердження та виконання програм, котрі зумовлюють нерезультативне використання державних коштів. Аргументовано необхідність удосконалення системи моніторингу виконання бюджетних програм з метою підвищення прозорості фінансування соціально-культурних послуг.*

***The summary.** The essence of the monitoring system in evaluating the effectiveness of budget program in Ukraine. The process of formation, approval and implementation of programs that cause inefficient use of public funds. The necessity for improved monitoring of budget program to increase transparency of social and cultural services.*

***Ключові слова:** моніторинг видатків, бюджетні програми, головні розпорядники бюджетних коштів, соціально-культурні послуги.*

Постановка проблеми. В умовах стійкого зростання державних витрат в Україні дедалі більше уваги приділяється питанню досягнення результативності здійснення бюджетних програм. Будь-яке рішення про внесення змін до стратегії виконання програми необхідно приймати на основі своєчасно отриманій обґрунтованій аналітичній інформації. Інструментом, що забезпечує отримання необхідних даних, є моніторинг виконання бюджетних програм, котрий є невід'ємним елементом ефективного процесу управління програмами. Проте й досі не вдалося збудувати таку систему моніторингу видатків бюджету, яка б сприяла раціональному використанню фінансових ресурсів держави та вдосконаленню прийняття управлінських рішень щодо виконання бюджетних програм, зокрема в процесі надання соціально-культурних послуг. Тому тема дослідження є актуальною і має практичне значення для соціального розвитку суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання удосконалення системи розроблення й впровадження бюджетних програм та наукове обґрунтування методології визначення їх обсягу й структури досліджували такі вітчизняні науковці, як В. Геєць, Т. Єфименко, О. Кириленко, Е. Лібанова, І. Лук'яненко, І. Луніна, І. Лютий, І. Мальярчук, І. Молчанов, Д. Положенко, Л. Савич, О. Самошкіна, В. Федосов, І. Чугунов, С. Юрій та інші. Однак в економічній літературі відсутні комплексні дослідження, присвячені розвитку моніторингу виконання бюджетних програм у контексті забезпечення прозорості використання коштів на соціально-культурні цілі. Дослідження окресленого завдання, на наш погляд, дасть змогу не лише заповнити ряд прогалів, що утворились у вітчизняній фінансовій науці, а й сприятиме успішній реалізації бюджетних програм при здійсненні соціальної політики.

Метою статті є дослідження закономірностей проведення моніторингу виконання бюджетних програм, що дасть змогу оцінити ефективність реалізації програм та виявити рівень їх впливу на забезпечення належного рівня життя і добробуту населення, досягнення соціальної справедливості в процесі реалізації економічної політики держави.

Виклад основного матеріалу. Моніторинг – це безперервний процес збору даних про видатки та показники виконання програм, що досягаються в ході їх реалізації. В бюджетній практиці він використовується як засіб відстеження процесу впровадження програм, виявлення недоліків в їх організації, впливу цих негативних тенденцій на досягнення запланованих цілей та обґрунтування пропозицій щодо підвищення ефективності використання державних ресурсів.

Відповідно основними завданнями моніторингу виконання бюджетних програм, зокрема у сфері соціально-культурних послуг, є: відстеження цільового та ефективного використання коштів; отримання та узагальнення інформації про хід фінансування бюджетних програм; забезпечення отримання кількісних та якісних показників, досягнення цілей і завдань передбачених програмами; виявлення відхилень у процесі їх виконання; оцінювання доцільності подальшої реалізації бюджетної програми та обґрунтування пропозицій щодо її припинення чи забезпечення своєчасного й повного виконання із залученням оптимального обсягу державних ресурсів; надання громадськості інформації про хід виконання заходів, передбачених бюджетними програмами. Такий моніторинг дає змогу визначити майбутні

бюджетні потреби для соціально-культурних послуг, а також оцінити соціальну політику та нові програми з точки зору необхідних ресурсів.

Як правило, моніторинг виконання бюджетних програм здійснюють розпорядники коштів – виконавці програм. Вони надають результати моніторингу головному розпоряднику бюджетних коштів для узагальнення даних і прийняття оперативних рішень щодо покращення управління програмою.

Розроблення системи моніторингу здійснюється на початку впровадження програми із застосуванням таких інструментів:

- вимірюваних показників (індикаторів), завдяки яким відслідковується хід виконання бюджетної програми;
- джерел інформації для проведення моніторингу (офіційна статистика, звітність про видатки бюджету, звітність по мережі, штатах, контингентах);
- графіка збору інформації (щодня, щотижня, щомісяця тощо);
- форми для збору даних, технології обробки та аналізу отриманої інформації;
- планування процедур подальшого використання отриманих даних (визначення користувачів даних моніторингу та процедури надання даних).

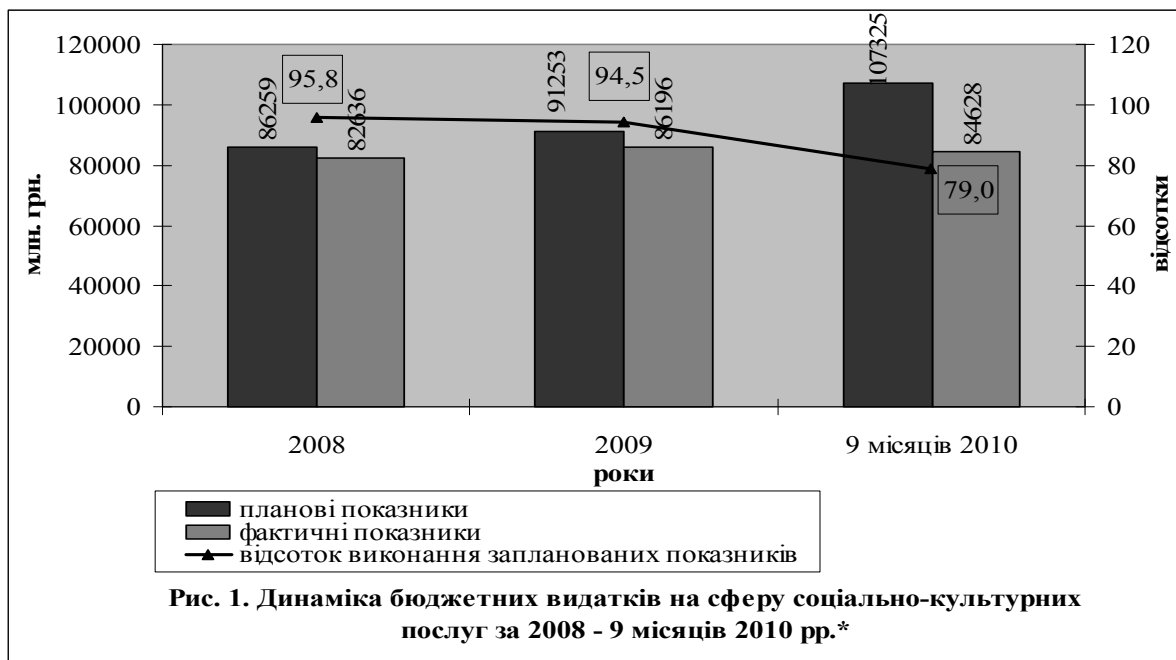
Однак у державному управлінні здебільшого використовуються недостатньо науково обґрунтовані підходи щодо оцінювання діяльності органів влади, а саме: застосування великої кількості якісних показників, не підкріплених об'єктивними кількісними даними; співставлення неадекватних показників; зведення оцінки програм до контролю за цільовим використанням коштів. Відсутність новизни, й насамперед системності, у формуванні підходів щодо моніторингу та оцінювання бюджетних програм негативно впливають на стратегію соціально-культурного розвитку держави. В зв'язку з тим, в умовах сьогодення актуальним є використання в процесі проведення бюджетного моніторингу сучасних методик і прогресивних підходів, підтверджених світовим досвідом. Зокрема, основні методологічні вимоги для його ефективного проведення сформульовано Міжнародним валютним фондом [5, с. 22], а саме:

- чітка ієрархічна будова бюджетних програм, за якою кожна програма складається з підпрограм, котрі поділяються на завдання і напрями. При цьому, з метою унеможливлення дублювання однакових функцій та заходів, кожна підпрограма може належати лише одній програмі, а завдання чи напрямки діяльності – тільки єдиній підпрограмі;
- з метою забезпечення гнучкого управління програмами (підпрограмами), контрольованості їх реалізації, прозорості витрачання бюджетних коштів завдання та напрямки підпрограм мають бути достатньо структуровані та деталізовані;
- встановлення взаємозв'язку у програмах між витраченими бюджетними коштами і плановими (очікуваними) результатами, що дає змогу приймати обґрунтовані бюджетні рішення в умовах обмеженості фінансових ресурсів;
- встановлення управлінської підзвітності за процесом реалізації програм, включаючи особисту відповідальність.

В Україні на рівні державного та місцевого бюджету на постійній основі здійснюється моніторинг виконання бюджетних програм. Фактичні показники порівнюються з плановими, визначається відсоток фінансування. Отримані дані відображаються у звіті про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на відповідний рік» або відповідного місцевого бюджету. Крім того, згідно з законодавством України Рахункова палата та органи Контрольно-ревізійного управління проводять аудит ефективності виконання бюджетних програм – звіт, який надсилається головному розпоряднику бюджетних коштів та іншим органам влади, відповідальним за виконання бюджетної програми.

Зокрема, відповідно до моніторингу, проведеним Рахунковою палатою України за 2008 – 9 місяців 2010 рр. [4], процес розроблення, затвердження та виконання бюджетних програм мав тенденцію безсистемного розвитку й неконтрольованості. Рішення щодо виконання програм приймали різні органи державної влади (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України). Внаслідок недостатньої нормативної урегульованості програмного процесу мала місце неузгодженість між собою діючих програм, дублювання їх заходів і завдань. Як наслідок, з кожним роком кількість прийнятих програм збільшувалася, а можливість фінансування їх ускладнювалася. Упродовж зазначеного періоду для реалізації

прийнятих бюджетних програм у сфері соціально-культурних послуг затверджена сума коштів державного бюджету зросла з 86259 до 107325 млн. грн. (див. рис. 1).



*Побудовано на основі джерела [4].

Відсутність узгодженості між розробленням політики та системами надання послуг, демографічними тенденціями і визначенням потреб, а також головними розпорядниками бюджетних коштів зумовило та посилило умови, що сприяли недофінансуванню сфери соціально-культурних послуг у досліджуваному періоді. Зокрема, як бачимо з рис. 1, рівень виконання запланованих показників за 2008 – 9 місяців 2010 рр. знизився з 95,8% до 79,0%. Така практика призвела до того, що населення втратило довіру до уряду й упевненість у його здатності здійснити задекларовані наміри.

Вважаємо, що в процесі реалізації бюджетних програм спостерігалось неефективне використання державних коштів і недосягнення запланованих соціальних цілей. Основними причинами, що зумовили зазначені проблеми, є низька фінансова дисципліна, що спричинила нецільове використання коштів бюджету, спрямованих на виконання програм; недоліки в організації виконання бюджетних програм, що не сприяло досягненню поставленої мети.

Упродовж 2008 – 9 місяців 2010 рр. у процесі реалізації заходів головними розпорядниками бюджетних коштів, передбачених законами про Державний бюджет України на відповідний рік, Рахункова палата встановила такі фінансові порушення у сфері соціально-культурних послуг [4]:

- прийняття необґрунтованих управлінських рішень Міністерством охорони здоров'я України щодо процесу виконання бюджетних програм, спрямованих на централізовані закупівлі товарів для медичних закладів. Такі дії призвели до відволікання коштів, передбачених на придбання обладнання, котре з різних причин упродовж тривалого часу в медичній практиці не використовувалось, отже, і заплановані бюджетні ресурси використовувались неефективно, а саме, рівень їх виконання у 2008 р. становив 99,7%, у 2009 р. – 105,5%, а у 2010 р. (за 9 місяців) – 65,2 (див. табл. 1);

- неефективне управління бюджетними коштами Міністерством освіти і науки України на здійснення програм, пов'язаних із зовнішнім оцінюванням та якістю освіти. Відтак, відсутність оперативності та виваженості у прийнятті відповідних рішень щодо побудови системи незалежного оцінювання і моніторингу якості освіти спричинило недосягнення мети бюджетної програми у повному обсязі. Адже, як свідчать дані табл. 1, спостерігалось недофінансування галузі, а саме, за 2009 та 9 місяців 2010 рр. на 892,1 млн. грн. і 5358,3 млн. грн. відповідно;

Фінансово-кредитне забезпечення діяльності господарюючих суб'єктів

Таблиця 1

**Фінансування бюджетних програм на сферу соціально-культурних послуг
за 2008 – 9 місяців 2010 рр.***

млн. грн.

Показники	2008 р.			2009 р.			9 місяців 2010 р.		
	План	Виконано	% виконання	План	Виконано	% виконання	План	Виконано	% виконання
Міністерство охорони здоров'я України	5780,0	5762,2	99,7	5904,2	6231,3	105,5	6135,1	4002,6	65,2
В тому числі:									
Підготовка та підвищення кваліфікації медичних і фармацевтичних, наукових й науково-педагогічних кадрів вищими навчальними закладами III-IV рівнів акредитації	1033,8	1071,3	103,6	1385,6	1221,9	88,2	1328,8	983,0	74,0
Державний санітарно-епідеміологічний нагляд і дезінфекційні заходи	1243,2	1311,5	105,5	1427,4	1373,1	96,2	1699,8	1207,8	71,1
Забезпечення медичних заходів із боротьби з туберкульозом, профілактики та лікування СНІДу, лікування онкологічних хворих	573,9	531,3	92,6	539,6	526,3	97,5	635,6	177,5	27,9
Міністерство освіти і науки України	15612,5	15945,9	102,1	18612,3	17720,2	95,2	19997,8	14639,5	73,2
В тому числі:									
Підготовка робітничих кадрів у професійно-технічних навчальних закладах	2908,6	2935,4	100,9	3256,0	3211,2	98,6	3987,9	2832,3	71,0
Підготовка кадрів вищими навчальними закладами I і II рівнів акредитації	1767,0	1770,4	100,2	2130,6	2078,9	97,6	2464,6	1718,8	69,7

Показники	2008 р.			2009 р.			9 місяців 2010 р.		
	План	Виконано	% виконання	План	Виконано	% виконання	План	Виконано	% виконання
Підготовка кадрів вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації	7884,2	8154,3	103,4	10135,4	9420,8	92,9	10304,0	7685,8	74,6
Міністерство праці та соціальної політики України	3817,9	3766,8	98,7	3738,0	3542,3	94,8	4458,4	2770,1	62,1
В тому числі:									
Фонд соціального захисту інвалідів	659,8	764,0	115,8	565,2	619,6	109,6	548,6	268,9	49,0
Міністерство культури і туризму України	1280,8	1247,7	97,4	1366,3	1366,4	100,0	1637,4	1126,2	68,8
Всього	26491,2	26722,6	100,9	29620,8	28860,2	97,4	32228,7	22538,4	69,9

*Складено і розраховано на основі джерел [1, с. 125–127; 2, с. 123–125; 3, с. 103–106]

– унаслідок прорахунків у плануванні та відсутності методики визначення потреби коштів на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, дітям-інвалідам та тимчасової державної допомоги дітям затверджені суми у Державному бюджеті України (3817,9 млн. грн., 3738,0 млн. грн., 4458,4 млн. грн.) упродовж зазначеного періоду фінансувалися з порушенням принципу справедливого й неупередженого розподілу коштів між громадянами та територіальними громадами. Внаслідок того були обмежені права населення щодо отримання соціальних виплат. Тому до Міністерства праці та соціальної політики України надходили звернення людей із зазначених питань.

Проведений Рахунковою палатою аудит ефективності використання коштів державного бюджету на забезпечення діяльності Міністерства праці та соціальної політики України засвідчив, що єдина інформаційна система щодо призначення, нарахування та виплат державних соціальних допомог, компенсацій і надання пільг не створена. Натомість функціонують відокремлені системи та банки даних, оснащені застарілим обладнанням, що унеможливує оперативність, своєчасність та повноту отримання інформації. Зокрема, створений Міністерством праці та соціальної політики України Єдиний реєстр осіб, які мають право на пільги, не містить даних щодо реальної кількості користувачів пільгою на проїзд, наповнення Централізованого банку даних з проблем інвалідності призупинене, а інформаційне забезпечення для надання усіх видів державних соціальних допомог за єдиною заявою відсутнє;

– незабезпечення ефективного виконання функцій Міністерством культури і туризму України щодо координації та регулювання діяльності з охорони й збереження культурної спадщини. Міністерство не володіло повною інформацією щодо стану фінансування і виконання заходів, затверджених бюджетними програмами. Відтак, управління та використання коштів державного бюджету на збереження історико-культурної спадщини в заповідниках було неефективним, відбувалося з порушенням чинного законодавства та не забезпечувало реалізацію запланованих напрямів державної політики у цій галузі. Як наслідок, більшість прийнятих бюджетних програм не профінансовані у запланованих обсягах, зокрема за 2008 р. і 9 місяців 2010 р., де рівень їх виконання становив – 97,4% та 68,8% відповідно (див. табл. 1).

Таким чином, процес формування, затвердження та виконання бюджетним програм є недосконалим і характеризується такими недоліками: відсутністю реальних розрахунків і

грунтовних вимірів для досягнення поставленої мети, визначення чітких результатів у процесі їх реалізації; недостатністю бюджетного фінансування; невиконанням учасниками бюджетних програм, передбачених законодавством функціональних обов'язків; безвідповідальністю та безкарністю як державних замовників (у частині належного контролю), так і визначених виконавців (у частині безпосереднього виконання програм).

Зазначені недоліки призводять до погіршення якості життя населення, а також зумовлюють необхідність перерозподілу державних коштів як за програмами, так і головними розпорядниками бюджетних коштів. Відповідно до висновків Рахункової палати України [4] неузгодження та дублювання соціальних заходів у різних програмах призводить до неоднакового їх тлумачення й неналежного виконання, а також не дає змоги створити єдину соціально-культурну стратегію розвитку суспільства.

В Україні існує велика кількість програм, що є відособленими та нескоординованими між собою, не призначені для досягнення певної стратегічної мети суспільного розвитку. Така ситуація зводить нанівець зусилля з реалізації пріоритетів соціально-культурної політики, підвищення її ефективності, розпоршує державні фінанси, призводить до значних фінансових втрат суспільства. Тому на сьогодні надзвичайно важливою є проблема розроблення єдиної стратегії соціально-культурного розвитку держави з чітким формулюванням суспільних пріоритетів, цільових установок та завдань, відповідно до якої слід змінити всі інші програми та проекти розвитку. Лише за таких умов може йтися про вдосконалення здійснення моніторингу виконання бюджетних програм на практиці, а не тільки в теоретичній площині. Зазначену взаємодію зображено на рис. 2.

Згідно з рис. 2 стратегічний план соціально-культурного розвитку держави є підставою для формування програмно-цільового бюджету, тоді як бюджет є складовою стратегічного плану соціально-культурного розвитку. Зазначений бюджет складається з бюджетних програм, ефективність реалізації яких відстежується шляхом проведення моніторингу виконання програм. Відповідно на основі оцінки виконання бюджетних програм приймаються управлінські рішення щодо покращення процесу впровадження програм з метою досягнення стратегічних соціально-культурних цілей.

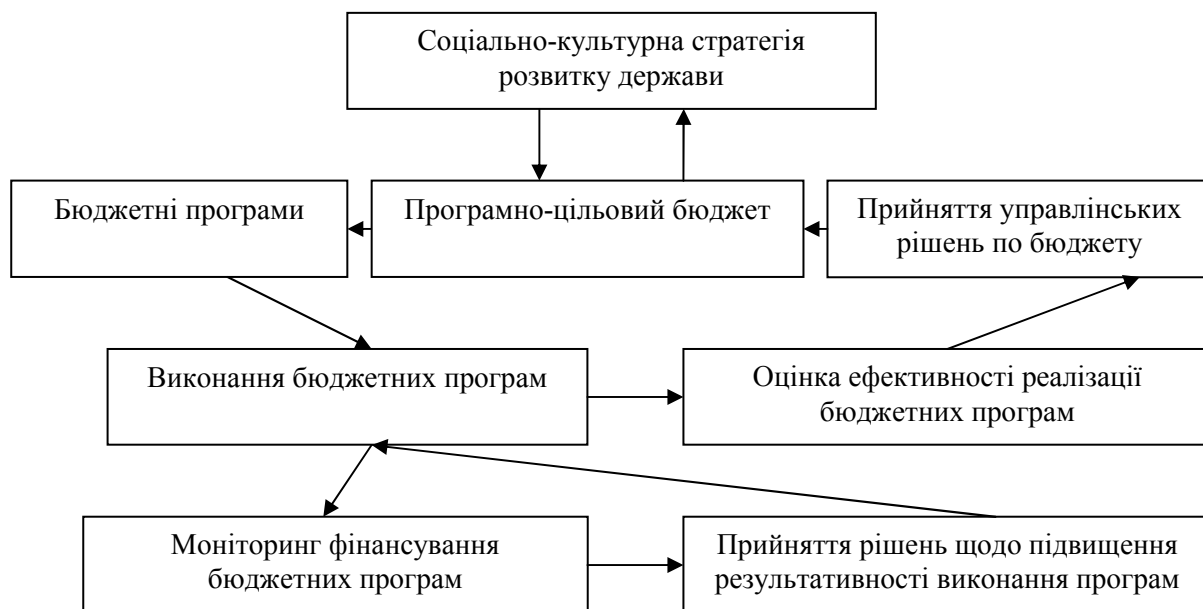


Рис. 2. Роль стратегії соціально-культурного розвитку держави в проведенні моніторингу виконання бюджетних програм

Водночас зазначимо, якщо моніторинг не дає змоги отримати обґрунтовану аналітичну інформацію про виконання бюджетної програми, то його якість буде знижуватися, перетворюючи такий процес на формальність. Саме останню варто розглядати як основну проблему при складанні висновків Рахунковою палатою про результати діяльності головних

розпорядників бюджетних коштів. Адже їх підготовка має важливий вплив на надання пропозицій учасникам бюджетних програм щодо здійснення необхідних заходів для ефективного використання коштів на сферу соціально-культурних послуг та досягнення високих соціальних результатів. Відповідно виконавцями бюджетних програм вживаються необхідні заходи для реалізації зазначених рекомендацій.

Зокрема, впродовж 2008 – 9 місяців 2010 рр. Міністерство охорони здоров'я України удосконалило систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації медичних працівників з питань імунопрофілактики. Для реалізації запланованих заходів Міністерству виділено 26,3 млн. грн. на проведення першочергових заходів з підготовки та акредитації лабораторії для контролю якості медичних препаратів державного підприємства «Центр імунобіологічних препаратів».

Для забезпечення нормативного та розпорядчого врегулювання питань, пов'язаних із упровадженням зовнішнього незалежного оцінювання, Міністерство освіти і науки України видало накази «Про зовнішнє незалежне оцінювання навчальних досягнень осіб, які виявили бажання вступати до вищих навчальних закладів України у 2009 році», «Про внесення змін до положення про державну підсумкову атестацію учнів (вихованців) у системі загальної середньої освіти» та «Про проведення пробного зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень випускників навчальних закладів системи загальної середньої освіти». А також створено робочу групу для розроблення результативних показників, котрі характеризують рівень досягнення мети бюджетної програми «Здійснення зовнішнього оцінювання та моніторинг якості освіти Українським центром оцінювання якості освіти та його регіональними підрозділами» в частині «Оцінювання якості освіти».

Міністерство праці та соціальної політики України врегулювало частину питань нормативно-правового характеру щодо соціального захисту ветеранів війни та використання коштів на зазначену мету, здійснило певні організаційні заходи щодо поліпшення стану забезпечення санаторно-курортним лікуванням ветеранів війни, в результаті яких чисельність оздоровлених ветеранів війни в санаторіях збільшилася майже у два рази – з 13,5 тис. осіб у 2008 р. до 26, тис. осіб у 2010 р. Крім того, за результатами пропозицій на створення системи інформаційно-аналітичної підтримки установ Міністерства праці та соціальної політики України розроблено Концепцію розвитку інформаційної системи Міністерства, котра передбачає розвиток телекомунікаційної системи із застосуванням новітніх технологій. В його структурі створено інформаційно-аналітичне управління, до якого включено відділ стратегії розвитку інформаційного забезпечення і відділ програмного забезпечення й технічного захисту інформації.

Міністерство культури і туризму України на виконання пропозицій Рахункової палати за результатами проведеного моніторингу виконання бюджетних програм на збереження історико-культурної спадщини в заповідниках і здійснення заходів з охорони, паспортизації, інвентаризації та реставрації пам'яток культурної спадщини опрацювало проект урядового рішення щодо внесення відповідних змін до діючого Порядку визначення категорій пам'яток для занесення об'єктів культурної спадщини до Державного реєстру. Передбачено забезпечення укладання охоронних договорів між заповідниками сфери управління Міністерства.

Проте головними розпорядниками бюджетних коштів запропоновані заходи Рахунковою палатою України враховані частково. Як наслідок, значна частина проблемних питань досі не вирішена, що негативно позначається на процесі використання бюджетних коштів і перешкоджає своєчасному і повному виконанню програм.

Висновки. Підсумовуючи викладене, можна зробити висновки: по-перше, в процесі здійснення моніторингу виконання програм використовуються застарілі підходи щодо оцінювання діяльності головних розпорядників бюджетних коштів, що зумовлює необхідність удосконалення його проведення із застосуванням сучасних методик і прогресивних підходів, підтверджених світовим досвідом; по-друге, недоліки процесу формування, затвердження та виконання програм призводять до неефективного використання державних коштів і погіршення добробуту населення. Відтак, актуальним є розроблення єдиної стратегії соціально-культурного розвитку держави з чітким формулюванням суспільних пріоритетів, цільових установок і завдань, відповідно до якої слід змінити всі інші програми та проекти розвитку; по-третє, такий

моніторинг має бути систематичним та охоплювати всі види програм у сфері соціально-культурних послуг з метою забезпечення результативності їх реалізації. Таким чином, розвиток та удосконалення системи моніторингу виконання бюджетних програм дасть можливість забезпечити макроекономічну стабільність, розроблення нових і підвищення ефективності вже діючих бюджетних програм у контексті підвищення прозорості фінансування соціально-культурних послуг.

Використана література

1. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за січень – вересень 2010 року / [Щербина І.Ф., Рудик А.Ю., Зубенко В.В., Самчинська І.В.]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – К., 2010. – 143 с.
2. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2009 рік / [Щербина І.Ф., Рудик А.Ю., Зубенко В.В., Самчинська І.В.]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – К., 2010. – 136 с.
3. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2008 рік / [Щербина І.Ф., Рудик А.Ю., Зубенко В.В., Самчинська І.В.]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – К., 2009. – 156 с.
4. Висновки Рахункової палати України про виконання Державного бюджету України за 2008 – 9 місяців 2010 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826>.
5. Запатріна, І.В. Удосконалення процесів контролю за ефективним використанням бюджетних коштів в Україні [Текст] / І.В. Запатріна // Економіко-математичне моделювання соціально-економічних систем. – 2007. – Вип. 12. – С. 20–29.