

М.І. Цюцюра

Київський національний університет будівництва і архітектури, Київ

## СТРАТЕГІЯ БЮДЖЕТУВАННЯ ПРОЄКТІВ РОЗВИТКУ ОСВІТИ

*Розглянуто стратегію бюджетування в управлінні проектами; головні елементи програмно-цільового бюджетування проєктів розвитку освіти. Наведено основні кроки та етапи бюджетування проєктів розвитку, проаналізовано їх позитивні та негативні сторони.*

**Ключові слова:** державний бюджет, цільова комплексна програма, управління за цілями (МВО), бюджетування проєктів розвитку освіти, система збалансованих показників, показники ефективності, комплексні індикатори успіху, ключові показники ефективності (KPI), ключовий показник ризику (KRI)

*Рассмотрена стратегия бюджетирования в управлении проектами, главные элементы программно-целевого бюджетирования проектов развития образования. Приведены основные шаги и этапы бюджетирования проектов развития, проанализированы их положительные и отрицательные стороны.*

**Ключевые слова:** государственный бюджет, целевая комплексная программа, управление по целям (МВО) бюджетирования проектов развития образования, система сбалансированных показателей, показатели эффективности, комплексные индикаторы успеха, ключевые показатели эффективности (KPI), ключевой показатель риска (KRI)

*We consider the strategy of budgeting to project management, the main elements of the program budgeting projects for education. The basic steps and stages of development of the project budgeting, analyze their strengths and weaknesses.*

**Keywords:** state budget, special comprehensive program management by objectives (MBO) project budgeting of education, the balanced scorecard, performance indicators, comprehensive indicators of success, key performance indicators (KPI), a key measure of risk (KRI)

### Постановка проблеми

*Предметом дослідження є програмно-цільові методи та моделі, як інструмент здійснення державної соціальної і економічної політики розвитку України, які використовуються в ресурсному забезпеченні державних бюджетних цільових програм розвитку освіти в умовах сучасної економіки України.*

*Об'єкт досліджень.* Процеси та технології управління системами підтримки та прийняття рішень у сфері управління державними фінансами в сфері освіти.

### Мета роботи

*Метою дослідження є розробка теоретичних основ, моделей, методів і засобів, необхідних для впровадження у сферу управління фінансами освітніх проєктів. Згідно із загальним спрямуванням мета даної роботи полягає у визначенні*

основоположних принципів і методів розроблення методології управління бюджетними програмами проєктів розвитку.

*Методологічною основою* проведених досліджень були досягнення наукової школи під керівництвом професора С.Д. Бушуєва (до якої належить автор роботи) в галузі розробки нових концепцій і сучасних методологій управління проектами.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі основні завдання дослідження суті, логіки і принципів, моделей і методів бюджетування; виявлення і визначення елементів системи бюджетування їх взаємозв'язки і взаємообумовленості ключових показників ефективності та різноманітних індикаторів; визначення співвідношення понять «бюджет» і «план», їх порівняльна характеристика; формулювання вимог до бюджетних форматів.

## Вирішення проблеми

Бюджетна система освітньої сфери в мініатюрі відтворює бюджетну систему України в цілому. Характерними особливостями цієї системи є надзвичайно велика складність взаємозв'язаних процесів: концентрація більшої частини податкових надходжень від порівняно невеликої кількості платників податків і, від значного числа регіонів-донорів, які водночас є і найбільшими боржниками зі сплати податків.

До позитивних бюджетних процесів в освітній сфері належить підвищення прозорості бюджету шляхом послідовної законодавчої регламентації всього бюджетного процесу і його все більш тісної ув'язки із соціально-економічним плануванням.

До негативних бюджетних процесів освітньої сфери слід віднести: надзвичайно велику залежність доходів бюджету на освітньо-наукову сферу від регулюючих податків, які ускладнюють бюджетне планування при постійних змінах нормативів податків; від погіршення структури витрат бюджету; від частки обов'язкових соціальних витрат у поточних витратах бюджету та частки витрат капітального характеру в загальному обсязі витрат.

У результаті описаних вище тенденцій різко знижуються можливості використання бюджетної і податкової політики як інструменту соціально-економічної політики в освітній сфері.

Проведені дослідження достатньо ясно виявили основні напрями реформи податкової і бюджетної політики з питання розвитку освіти. Як і в цілому в країні, слід було б понизити податковий тягар на реальний сектор економіки. Очевидні і основні напрями вдосконалення бюджетної політики в плані витрат. Перш за все, слід удосконалювати нормативну базу бюджетного планування з метою оптимізації і підвищення соціальної і економічної ефективності бюджетних витрат.

Починаючи з середини 2009 р., не дивлячись на поглиблення бюджетної і фінансової кризи і ускладнення економічної і фінансової ситуації, в Україні намітилися певні позитивні зрушення в бюджетній і фінансовій політиці. Так, була переглянута політика запозичень, вжиті рішучі заходи зі скорочення бюджетних витрат, вживалися заходи для підвищення частки надходжень до бюджету у вигляді «живих грошей». Разом з тим, проблема нагромадження внутрішнього боргу надзвичайно гостра. Справа не в розмірах боргу, а у високій вартості його обслуговування, тобто він збільшується автоматично, за рахунок накопичення заборгованості по відсотках. Отже необхідна чітка програма щодо його реструктуризації.

Проблеми соціально-економічного розвитку освіти пояснюються не тільки податковою і бюджетною політикою, але й помилками в

бюджетній політиці. Звичайно вони позначаються на соціально-економічній ситуації.

Розглядаючи стратегічні питання бюджету України в цілому (починаючи ще з 2002 р.) можна помітити, що в ньому міститься повний перелік всіх видаткових заходів, які здійснюють різні головні розпорядники коштів державного бюджету. Вперше можна досить докладно розглянути, як держава витрачає бюджетні кошти.

Однак у бюджеті бракує наочної програмної структури, тому *першим кроком* має стати згрупування аналогічних видів діяльності у доцільному форматі програмно-цільового бюджету [4-8]. При запровадженні програмної структури, кожна програма (за незначним винятком) має бути передана одному розпоряднику коштів з присвоєнням коду наявної функціональної класифікації видатків.

На *другому кроці* кожен головний розпорядник коштів матиме розробити й оприлюднити чітке формулювання місії з окресленням широких цілей даного розпорядника.

На *третьому кроці* кожен з цих розпорядників коштів матиме визначити короткотермінові або тимчасові цілі, які, в разі їх досягнення, дозволять виконати широкі, довготермінові цілі.

*Четвертим*, кінцевим та найскладнішим *кроком* є створення надійних показників ефективності для кожної програми, які можуть застосовуватися для оцінки виконання планів досягнення як короткотермінових, так і довготермінових цілей. Для здійснення цього заключного кроку необхідно провести відповідальну роботу зі збирання і обробки даних та певний час для її опрацювання.

Переваги програмно-цільового методу формування бюджету підтверджено багаторічним досвідом зарубіжних країн. 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.

Запровадження програмно-цільового методу до складання та виконання бюджету має такі *переваги*:

1. Забезпечення прозорості бюджетного процесу, що чітко визначає цілі і завдання, на досягнення яких витрачаються бюджетні кошти, підвищення рівня контролю за результатами виконання бюджетних програм.

2. Забезпечення, за результатами виконання бюджету, здійснення оцінки діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставлених цілей та виконання завдань; а також проведення аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм.

3. Впорядкування організаційної діяльності головного розпорядника бюджетних коштів щодо

формування і виконання бюджетних програм шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної бюджетної програми між визначеними головним розпорядником коштів та відповідальними виконавцями бюджетних програм.

4. Посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів за дотримання відповідності бюджетних програм законодавчо визначеній меті його діяльності, а також за фінансове забезпечення бюджетних програм і за результати їх виконання.

5. Підвищення якості розроблення бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів.

Світова практика виділяє такі *головні елементи* програмно-цільового бюджетування проектів розвитку освіти, як:

1) стратегічне планування діяльності органів державної влади та його складових, фінансове стратегічне планування (перший етап циклу бюджетування);

2) середньострокове бюджетування, що визначає певні часові фіскальні рамки для оптимального розподілу ресурсів у середньостроковій перспективі за програмами (другий етап циклу бюджетування);

3) система моніторингу й оцінки бюджетних програм і результатів діяльності їх виконавців (основною для останньої є стратегічні плани).

*Технічними інструментами* програмно-цільового бюджетування є:

1) стратегічний план головного розпорядника бюджетних коштів;

2) середньострокові фіскальні рамки (обсяги доходів, видатків і джерел фінансування дефіциту на середньострокову перспективу);

3) бюджетна програма, що є інструментом реалізації бюджетування, який систематизує цілі та очікувані результати від витрачання бюджетних коштів;

4) показники виконання, що відбивають безпосередні результати (від реалізації програми) та кінцеві результати діяльності органів державної влади (показники реалізації стратегії).

*Недоліком* програмно-цільового бюджетування є досить докладний періодичний аналіз усіх програм, що потребує значних людських ресурсів і часто фінансових витрат.

Аналізуючи досвід запровадження програмно-цільового бюджетування на основі принципів бюджетування, можна зазначити переваги впровадження і використання цього методу.

1. Програмно-цільове бюджетування є дуже важливим, та лише одним зі структурних елементів цілої низки реформ державного управління, спрямованих на поліпшення діяльності державних установ.

2. Запровадження програмно-цільового бюджетування передбачає наявність ефективної системи фінансового контролю, звітності та аудиту. Обов'язковим елементом є побудова систем моніторингу та оцінки програм і діяльності їх виконавців.

3. Є труднощі у процесі вимірювання результатів. У деяких випадках вплив програми може виявити себе лише через певний час після виконання певних завдань програми (або програми в цілому), і тому інколи результативність окремих етапів реалізації програми може бути непоказовою або помилковою.

4. Програмно-цільове бюджетування впроваджується поступово; окремі його елементи спочатку вводяться й перевіряються, а з часом, тобто з розвитком самого процесу бюджетування, модифікуються. Країнам, які першими запровадили цю форму бюджетування (США, Австралія), знадобилося багато років для розробки ідей та втілення їх у життя, крок за кроком. І сьогодні вони постійно вдосконалюють цю систему.

5. Майже всі країни, що переходили до програмно-цільового бюджетування, мали складнощі, пов'язані з недооцінкою поставлених завдань, браком спеціально підготовленого персоналу в міністерствах та відомствах, і насамперед в бюджетному департаменті Міністерства фінансів, а також підтримуючих інформаційних систем.

В Україні сучасні технології бюджетування використовуються слабо, хоча деякі їх елементи було запроваджено ще з 2001 р., у рік прийняття Бюджетного кодексу України.

Використання певних елементів бюджетування (зміна формату подання бюджетної інформації, підготовка середньострокових бюджетних прогнозів) говорить про поки що експериментальний характер бюджетування на стадії підготовки проекту бюджету та підвищення загальної прозорості бюджетного процесу. Значну роль у цьому процесі також відіграла технічна допомога від міжнародних організацій (Міжнародного валютного фонду, Світового банку та ін.), експертів (у рамках міжнародної технічної допомоги, наприклад від USAID), програм обміну досвідом між різними країнами (зокрема, Францією, Польщею, Кореєю, Німеччиною), які реалізуються в Україні з 90-тих років минулого століття. Треба наголосити: без таких перших кроків, власного досвіду, навряд чи вдалося б навіть зрушити з місця неефективну систему бюджетного планування, яка існувала в Україні до нововведень.

На особливу увагу заслугове наявний механізм державних цільових програм, кількість яких в Україні щороку зростає. У цілому, цільові програми є важливим інструментом координування діяльності центральних і регіональних органів

влади, відповідальних за їх виконання які, власне, є одним із найдієвіших інструментів регулювання соціально-економічних процесів в Україні. Затверджується багато програм, які відповідають індивідуальним або груповим інтересам, без прив'язки до загальнодержавної (освітньої) стратегії.

Таким чином, можна виділити *головні перешкоди* на шляху повноцінного запровадження технологій бюджетування в Україні.

1. Відсутність загальнодержавних і регіональних стратегічних орієнтирів розвитку, а також якісного та зрозумілого стратегічного планування на рівні головних розпорядників бюджетних коштів.

2. Нереформованість більшості галузей економіки, що ускладнює застосування прогресивних технологій бюджетування.

3. Недостатня обізнаність фахівців провідних державних установ та органів місцевого самоврядування з досвідом світової фінансової теорії і практики, української фінансової науки.

4. Недосконалість управління державним і місцевими бюджетами, форм та методів бюджетного менеджменту, відсутність реального планування і прогнозування бюджету на середньо- та довгостроковий періоди на основі новітніх світових бюджетних технологій, які досить успішно застосовуються в Західній Європі.

### Висновки

Для повноцінного застосування програмно-цільового бюджетування в Україні потрібні *системні зміни*.

*По-перше*, модернізація всієї системи стратегічного планування і програмування державної політики. Цей крок має також враховувати структурні реформи в Україні, спрямовані на підвищення ефективності функціонування галузей і підвищення якості надання державних послуг.

*По-друге*, вдосконалення методики бюджетування (в даному випадку програмно-цільового бюджетування на основі принципу "базового" бюджетування) з огляду на світовий досвід.

*По-третьє*, поступове і професійне навчання сучасних методик бюджетування фахівців, що працюють у сфері державних фінансів, починаючи з рівня політиків, державних службовців, які приймають управлінські рішення, й закінчуючи фахівцями на місцях і майбутніми спеціалістами.

Необхідною умовою *ефективного бюджетування* є запровадження таких заходів:

1. Розробка чіткої системи державних програмних і прогнозних документів.

2. Здійснення поступових структурних змін, передусім у соціально-культурній сфері, з метою забезпечення раціонального використання бюджетних коштів.

3. Створення системи оцінювання результативності бюджетних програм на основі безпосередніх показників їх виконання та ефективності діяльності бюджетних установ і організацій, що надають бюджетні послуги, за кінцевими результатами.

4. Зміна підходів до формування й виконання бюджетних програм на рівні державного бюджету. Запровадження дворівневої структури програм.

5. Удосконалення бюджетної класифікації в частині програмної класифікації та кредитування бюджету, яка може бути застосована як для державного, так і для місцевих бюджетів.

Усі запропоновані заходи треба здійснювати поступово, з урахуванням зарубіжного досвіду реформування державного управління, важливою складовою того є запровадження сучасних технологій бюджетування. Аналіз світового досвіду допоможе не тільки оцінити переваги та недоліки різних методів бюджетування, а й обрати та поступово запровадити оптимальний для України варіант.

### Список літератури

1. *Креативные технологии управления проектами и программы: монография / Бушуев С.Д., Бушуева Н.С., Бабаев И.А., Яковенко В.Б., Гриша Е.В., Дзюба С.В., Войтенко А.С. – К.: «Саммит-Книга», 2010. – 768 с.*
2. *Управление инвестициями: в 2-х т. Т.2. / В.В. Шеремет, В.М. Павлюченко, В.Д. Шацко и др. – М.: Высш. шк., 1998. – 512 с.*
3. *David Parameter Key Performance Indicators: Developing, Implementing and Using Winning KPI's. — New Jersey, USA: John Wiley & Sons, inc., 2007. — С. 233. — ISBN 0-470-09588-1 (англ.)*
4. *Бюджетный кодекс Украины.*
5. *Розпорядження КМУ від 14.09.2002р. №538р Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі.*
6. *Постанова КМУ від 28.02.2002р. №228 «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ».*
7. *Указ Президента України № 1154/2010 «Про заходи щодо забезпечення ефективності реалізації Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» від 21 грудня 2010 року.*
8. *Управління держ. бюджетом України: підручник / під ред. Азарова М.Я. – К: Новий друк, 2010. – 816 с.*
9. *Цюцюра С.В., Криворучко О.В., Цюцюра М.І Ключові показники ефективності. Принципи розробки ключових показників ефективності для бюджетної сфери. // Управління розвитком складних систем, 2012. – Вип. 10. – С. 87 – 92.*
10. <http://www.strategy-spb.ru>.
11. <http://www.transparentbudget.ru>.

Стаття надійшла до редколегії 17.09.2013

**Рецензент:** д-р техн. наук, проф. С.Д. Бушуєв, Київський національний університет будівництва і архітектури, Київ.