

Н. В. Сергієнко,

слухач магістратури державної служби
заочної форми навчання, спеціалізація «Економіка»,
Харківський національний економічний університет ім. С. Кузнеця,
м. Харків

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД І ПРОБЛЕМАТИКА ЙОГО ВПРОВАДЖЕННЯ В БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Наведено відмінності між програмно-цільовим і постатейним методами формування бюджету, представлено завдання програмно-цільового методу та визначено проблемні моменти його впровадження в Україні, наведено шляхи подолання проблем на етапі впровадження в практичну діяльність програмно-цільового методу.

Ключові слова: бюджетний процес, бюджетні ресурси, бюджетна програма, постатейний метод, програмно-цільовий метод.

Для підвищення ефективності державних послуг, функціонування сучасної бюджетної системи необхідне забезпечення прозорості, самостійності в процесі формування та використання бюджетів. Витрати перерозподілу національного продукту державою виявляються дуже високими, а позитивні соціально-економічні результати державної діяльності набагато нижчими обсягу витрачених ресурсів. Під час бюджетної кризи необхідні суттєві заходи щодо скорочення витрат при одночасному утриманні колишніх позицій у частині досягнутого рівня надання бюджетних послуг. Традиційні методи підвищення ефективності видатків бюджету (насамперед, відкриті конкурси, посилення фінансової дисципліни та казначейські технології) практично вичерпали себе і не можуть вирішити існуючі проблеми незбалансованості бюджету або недостатньої якості бюджетних послуг.

Методи (технології) бюджетного менеджменту в зарубіжних країнах останнім часом еволюціонували досить стрімко: від традиційного бюджету, бюджету від результатів (виконання), базового бюджетування, бюджетування

на нульовій основі, бюджетування «sunset» до бюджету на основі цільових програм (пріоритетів). Усі нововведення після традиційного бюджету (витратного або постатейного) прийнято вважати компонентами програмно-цільового методу бюджетування [7].

В Україні також відбувається поступовий перехід від традиційного витратного підходу до його управління до програмно-цільового методу. Методику програмно-цільового бюджетування вперше використано при формуванні Державного бюджету України на 2002 р. Програма дій Кабінету Міністрів на 2005-2006 рр. передбачала запровадження планування програмного бюджетування на місцевому рівні, однак до цього часу цей процес не закінчено [4].

Дослідженням програмно-цільового методу та розробленням методики планування бюджетів займалися як зарубіжні, так і вітчизняні науковці, а саме: І. Т. Балабанов, У. О. Балик, І. А. Бланка, Г. Г. Кирейцев, С. О. Левицька, І. Ф. Книшенко, В. І. Самборський та ін. Я. Я. Дьяченко досліджував теоретико-методологічні основи забезпечення цільового використання бюджетних коштів, О. В. Голинська – програмно-цільовий метод управління бюджетами, зокрема основні позиції та компоненти, Ц. Г. Огонь – програмно-цільовий метод та ефективність бюджетних програм. Результати цих досліджень доводять, що програмно-цільовий метод має суттєві переваги порівняно з іншими методами в бюджетному процесі, є найбільш ефективним, оскільки спрямовується на одержання результатних показників. Проте при впровадженні даного методу на практиці в Україні зіткнулися з певними недоліками, які доцільно дослідити та визначити шляхи їх подолання на рівні місцевих бюджетів. Ця проблематика заслуговує на ретельне дослідження, оскільки в сучасних умовах актуалізації набувають питання підвищення результативності бюджетних витрат для вирішення пріоритетних завдань соціального-економічного розвитку країни. Тому виникає необхідність дослідження основної мети програмно-цільового методу, яка полягає у встановленні зв'язку між використанням бюджетних ресурсів та отриманими результатами.

Метою статті є визначення відмінностей між програмно-цільовим та постатейними методами формування бюджету, а також виявлення проблемних моментів, які заважають повноцінному впровадженню програмно-цільового методу бюджетування в практичну діяльність в Україні.

В Україні донедавна в процесі формування бюджетів застосовувався постатейний (традиційний або затратний) метод, за яким видатки планувалися на короткострокову перспективу – один рік, при цьому увага зосереджувалася на поточних видатках і адміністративних потребах, які визначалися з використанням затверджених нормативів. Дана система бюджетного планування визначається високою централізацією управління суспільними фінансами й суворим контролем за цільовим витрачанням фінансових ресурсів.

У постатейного бюджетування є безумовно перевага – розподіл бюджетних коштів за видами витрат, за рахунок кого створюються умови для контролю за цільовим використанням бюджетних коштів. Поряд з цим існує низка недоліків традиційного способу бюджетування: по-перше, знівельована система оцінки результативності та ефективності бюджетних витрат; по-друге, високий ступінь деталізації витрат не сприяє гнучкості виконання бюджету (на практиці впродовж фінансового року витрати можуть неодноразово корегуватися як з кількісної, так і якісної позицій); по-третє, низький рівень відповідальності безпосередньо бюджетотримувачів, що не сприяє подальшому підвищенню ефективності управління державними фінансами; по-четверте, хоча й до повноважень розпорядників бюджетних коштів належить процедура контролю, але об'єктом його є лише цільове використання грошових ресурсів, обсяги та строки витрачання, відповідність витрат детальному плану.

Така методологія не має чіткого зв'язку між ресурсами, які були витрачені, та результатами, які отримала громадськість, оскільки такий розподіл не дозволяє ні законодавчій, ні виконавчій гілці влади визначити ефективність та результативність профінансованих послуг, тому результативність, а тим паче раціональність і соціальний ефект від таких витрат залишаються за межами контролю.

У сучасних умовах країні необхідно стимулювання економічного зростання, яке можливо досягти шляхом встановлення тісного взаємозв'язку бюджетних витрат із пріоритетами державної політики, що також передбачено в «Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі», затвердженій Кабінетом Міністрів України 14.09.2002 р. За обмеженості ресурсів вкрай необхідне підвищення ефективності державних витрат, тобто досягнення результатів із меншими затратами, що є головною метою. За таких умов традиційний постатейний метод бюджетування перестає бути ефективним й актуальності набуває застосування програмно-цільового методу бюджетного планування.

Програмно-цільовий метод передбачає планування бюджету не лише на наступний рік, як при постатейному методі, а й на перспективу, тобто програмно-цільовий метод бюджетування формування бюджету сприяє застосуванню перспективного (планування видатків на 3 – 5 років).

Для розуміння відмінностей традиційного (постатейного) та програмно-цільового методу дослідимо їх відмінності за даними таблиці.

Таблиця 1

Основні відмінності між програмно-цільовим та постатейним методами формування бюджету

<i>Постатейний метод</i>	<i>Програмно-цільовий</i>
<i>1</i>	<i>2</i>
Планування бюджету здійснюється на короткострокову перспективу – на 1 рік	Планування бюджету здійснюється на середньострокову перспективу 3 – 5 років
Бюджет складається в розрізі бюджетних функцій та КЕКВ	Бюджет складається в розрізі бюджетних програм та КЕКВ
Відсутнє належне обґрунтування видатків бюджету при його підготовці, аналізі та ухваленні відповідних рішень	Властиве детальне обґрунтування видатків бюджету при його підготовці, аналізі та ухваленні відповідних рішень
Обґрунтування бюджетних запитів відповідно до визначених норм, за допомогою оперування такими економічними категоріями замість того, щоб оцінювати доцільність цих видатків	Обґрунтування бюджетних запитів, з огляду на фактичні та планові показники результативності
Відповідальність пов'язана лише зі своєчасним, повним і цільовим витрачанням бюджетних коштів	Відповідальність за виконання програм, оскільки за кожною бюджетною програмою передбачено закріплення конкретного відповідального виконавця

1	2
Складність розуміння конкретного напрямку фінансування	Посилення прозорості витрачання бюджетних коштів
Відсутність стимулів до скорочення витрат та економії бюджетних коштів	Орієнтованість на раціональність використання та економію бюджетних коштів
Недостатня орієнтованість на досягнення конкретних результатів діяльності, оскільки фінансується факт існування об'єкта фінансування	Наявність змагальності, тобто спрямованості державних ресурсів до тієї сфери, де вони можуть бути використані з максимальною віддачею

В Україні з 2002 р. розпочалося впровадження програмно-цільового методу складання бюджету. На регіональному рівні розробка цільових програм, фінансування, моніторинг і звітність щодо їх виконання регламентуються наступними законодавчими актами: Бюджетним кодексом України, Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 р. № 1602-111, постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм» від 31.01.2007 р. № 106, наказом Міністерства економіки України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання» від 04.12.2006 р. № 367 та іншими нормативно-правовими актами, прийнятими на їх виконання.

У концепції застосування програмно-цільового методу було визначено такі елементи:

- 1) формування бюджету в розрізі бюджетних програм;
- 2) відповідальні виконавці бюджетних програм;
- 3) прив'язка коду бюджетної програми до коду функціональної класифікації видатків бюджету;
- 4) складові елементи бюджетної програми (мета та завдання бюджетної програми; напрями діяльності, які повинні відповідати завданням і функціям головного розпорядника бюджетних коштів; результативні показники – кількісні та якісні, які характеризують результати виконання бюджетної програми і підтверджуються статистичною, бухгалтерською та іншою звітністю,

та які дають можливість здійснити оцінку використання коштів на виконання бюджетної програми);

- 5) застосування середньострокового бюджетного планування;
- 6) паспорт бюджетної програми.

Програмою економічних реформ на 2010 – 2014 рр. передбачено впровадження програмно-цільового методу на місцевому рівні, удосконалення систем моніторингу й оцінювання використання бюджетних коштів, підвищення прозорості формування й виконання місцевих бюджетів, впровадження середньострокового планування, на рівні місцевих бюджетів, закріплення в законодавстві норм, що визначають процедуру середньострокового планування, розроблення методології середньострокового бюджетного планування, а також запровадження програм розвитку регіонів на середньострокову перспективу.

Відповідно до етапів проведення реформ міжбюджетних взаємовідносин до кінця 2012 р. заплановано впровадження програм розвитку регіонів на середньострокову перспективу, а до кінця 2014 р. – запровадження середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні та повномасштабне запровадження програмно-цільового методу.

Цілі Програми економічних реформ Президента України знайшли своє відображення у новій редакції Бюджетного кодексу України (від 08.07.2010 р. № 2456-VI). Відповідно до ст. 2 Бюджетного кодексу програмно-цільовий метод у бюджетному процесі – метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу. Стаття 20 Бюджетного кодексу передбачає застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі.

Помилковим було б твердження, що при застосуванні програмно-цільового методу не використовуються інші методи бюджетного планування [6]. Серед усіх методів базовими є балансовий, нормативний та метод екстраполяції. Так, балансовий метод є методом кошторисного планування, за допомогою якого встановлюється тотожність між джерелами фінансування та

обсягами і напрямками використання бюджетних коштів. Наступний нормативний метод використовується для розрахунку окремих статей бюджетних витрат за економічною класифікацією, що базується на узагальнених або деталізованих нормативах. За допомогою методу екстраполяції розраховується прогноз доходів та витрат на плановий або прогнозні бюджетні періоди на основі оцінки динаміки бюджетних показників (з урахуванням факторів потенційного впливу, таких як прогноз коливання цін на енергоресурси тощо). Вимогу бюджетної прозорості в управлінні суспільними фінансами може забезпечити найкраще метод дослідження.

Використання комплексу методів при запровадженні програмно-цільового бюджетування забезпечує ще низку переваг:

- є можливість проводити вибір оптимальних рішень з урахуванням можливості реалізації різних сценаріїв розвитку, враховуючи віддаленість наслідків ухвалених рішень;

- використовувати для планування витрат як органів державної влади та місцевого самоврядування, так і окремих бюджетотримувачів;

- здійснювати контроль протягом всього бюджетного процесу, починаючи від підготовки проекту до витрачання бюджетних коштів, шляхом встановлення показників результативності та порівняння фактично досягнутих результатів із запланованими;

- зацікавленість та активізація діяльності всіх учасників бюджетного процесу стосовно підвищення віддачі від використання бюджетних коштів;

- заміщення контролю за цільовим використанням коштів на контроль за відповідністю досягнутих результатів встановленим цілям;

- отримання економії бюджетних коштів за рахунок підвищення ефективності роботи державного сектора та раціонального розподілу бюджетних коштів за пріоритетними напрямками;

- можливість порівнювати кілька запропонованих варіантів програм з погляду очікуваних результатів і витрат;

- можливістю виключити дублюючих одна одну програм;

– зміщення акцентів у бюджетному процесі з «управління бюджетними ресурсами (витратами)» на «управління результатами»;

– можливість отримання зворотної інформації від населення про рівень задоволення наданими послугами за рахунок бюджетних коштів та на підставі цієї інформації встановлення пріоритетів у межах існуючих фіскальних обмежень;

– забезпечення прозорості бюджетного процесу завдяки наявності чітко зрозумілих цілей, завдань, які вирішуються, підвищенням контролю за результатами виконання бюджетних програм;

– проведення оцінки діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення цілей і завдань, аналіз причин неефективності їх роботи;

– чіткий розподіл відповідальності за реалізацію бюджетних програм між головним розпорядником коштів і безпосередніми виконавцями;

– підвищення відповідальності розпорядника бюджетних коштів за фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їх виконання.

На фоні зазначених переваг програмно-цільового методу, при його впровадженні в бюджетний процес на сучасному етапі розвитку України виникає і низка недоліків. Його застосування сьогодні не є повномасштабним, оскільки використовуються лише окремі елементи через фрагментарність нормативно-правового регулювання елементів програмно-цільового методу та слабкістю вимог щодо відповідальності керівників бюджетних установ за ефективність використання бюджетних коштів.

Застосування сьогодні цього методу є здебільшого формальним, що, у свою чергу, стримує якісне надання державних послуг та ефективне використання бюджетних коштів. Упровадження програмно-цільового методу в Україні не дає очікуваних результатів, тобто не має адекватного приросту ефективності бюджетних видатків, продовжується необґрунтоване фінансування чисельних державних і регіональних програм, яке зумовлює розпорощування та зниження ефективності витрачання обмежених бюджетних ресурсів.

Окрім вищезазначеного, проблематика впровадження програмно-цільового методу, насамперед, зумовлена наявністю великої кількості неефективних та неузгоджених між собою програм, неналежного їх фінансування та відсутністю дієвих заходів щодо контролю за їх виконанням. Нечіткість визначення мети, завдань та заходів у межах програм зумовлює їх нереалістичність та недосяжність та є наслідком недієвості та недоцільності. Також проблемою є негнучкість та інертність бюджетних програм, адже зміна або їх коригування потребує внесення змін до бюджету територіальної громади, що, як правило, є складним та довготривалим процесом.

Ще однією важливою проблемою при застосуванні програмно-цільового методу є проблема визначення ефективності деяких програм, яка пов'язана з тим, що суспільні блага та послуги важко піддаються кількісній оцінці. Показник результативності є описовим або кількісним індикатором, що характеризує результат діяльності або успішність руху до досягнення поставленої мети, проте деякі види діяльності та результати важко піддаються кількісному виміру і на практиці виявляється дуже важко оцінити кінцеві результати діяльності в чистому вигляді, без урахування впливу зовнішніх факторів, а в певних ситуаціях результати діяльності важко передбачити.

У сучасних умовах необхідна перебудова бюджетного процесу для створення між виконавцями програм конкуренції за бюджетні ресурси, яка в підсумку посприє підвищенню якості послуг. Наприклад, це може бути досягнуто передбаченням можливості скорочення або повним припиненням фінансування програм у разі їх неефективної реалізації та супроводженням підвищення відповідальності за використання бюджетних коштів – збільшенням самостійності у їх витрачаннях (самостійність в оперативному управлінні витратами, економії коштів, зміні структури витрат за дотримання лімітів асигнувань, зокрема в рамках програм).

Подолання проблем на етапі впровадження в практичну діяльність програмно-цільового методу на всіх рівнях можливе шляхом вжиття певних заходів:

- закріплення на законодавчому рівні програмно-цільового методу як основного методу формування, виконання та оцінки бюджетів усіх рівнів;
- створення єдиної методологічної бази програмно-цільового методу формування та виконання бюджету та середньострокового бюджетного планування для державного та місцевих бюджетів;
- створення системи врахування потреби в надаваних послугах;
- розроблення базового переліку та наукового обґрунтування фінальних показників результативності (ефективності) надання бюджетних програм та можливості їх використання на місцевому рівні;
- створення системи моніторингу за результативністю надаваних бюджетних послуг для оцінки якості роботи закладів бюджетної сфери та оцінки ефективності бюджетних витрат на основі аналізу ступеня досягнення кінцевих результатів;
- стимулювання органів управління, їх структурних підрозділів до пошуку резервів підвищення ефективності бюджетних витрат;
- впровадження автоматизованої системи обміну статистичними даними, які необхідні для здійснення планування, між органами виконавчої влади на всіх рівнях бюджетної системи та ін.

Отже, практичне впровадження програмно-цільового методу дасть змогу підвищити ефективність та продуктивність витрачання бюджетних коштів. При цьому важливим завданням є подальше удосконалення теорії, методології та практики виконання бюджетних програм. Зокрема, доцільно поглибити науково-методологічне забезпечення розробки та виконання бюджетних програм, у тому числі розробити доступні для застосування методики оцінювання бюджетних витрат за окремими заходами на різну перспективу, прогнозування очікуваних результатів, розрахунку окремих показників економічної ефективності програми. Необхідно вжити заходів щодо впорядкування політики у сфері реалізації бюджетних програм шляхом уточнення (визначення) центрів ухвалення відповідних рішень, зменшення загальної кількості бюджетних програм, їхньої конкретизації (усунення

«розмитості» та дублювання). Слід підвищити рівень компетентності та відповідальності розпорядників бюджетних коштів за чітку реалізацію затверджених бюджетних програм.

Список використаних джерел:

1. Бюджетний кодекс України, прийнятий Верховною Радою України 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bm/laws/main.cgi?nreg=2456-17>.
2. *Голинська О. В.* Програмно-цільовий метод управління бюджетами: основні позиції та компоненти / О. В. Голинська // Економіка та держава. – 2010. – №1. – С. 105–108.
3. *Дьяченко Я. Я.* Теоретико-методологічні основи забезпечення цільового використання бюджетних коштів / Я. Я. Дьяченко // Фінанси України. – 2010. – № 10. – С. 13–25.
4. *Ливдар М. В.* Програмно-цільовий метод складання бюджету / М. В. Ливдар // Галицький економічний вісник. – 2009. – № 2. – С. 109–114.
5. *Огонь Ц. Г.* Програмно-цільовий метод та ефективність бюджетних програм / Ц. Г. Огонь // Фінанси України. – 2009. – № 7. – С. 20–29.
6. Планування місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу : навч. посіб. / [за заг. ред. І. Ф. Щербини] ; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження». – 3-тє вид., випр. та доп. – К., 2012. – 100 с.
7. *Федосов В. М.* Бюджетний менеджмент : підруч. / Мін-во освіти і науки України, КНЕУ ; ред. В. М. Федосов. – К. : КНЕУ, 2004. – 864 с.

***Serhienko N. V.* Program-target method and problems of introduction into the budgetary process of local budgets.**

Summarizes the differences between program-target and itemized budgeting methods are systematized, presented tasks of the program-target method and identified problematic aspects of its implementation in Ukraine, as well as presented solutions to the problems on the stage of implementation in practical into activities of program-target method.

Key words: transfers, subventions, budget development, the socio-economic development of the regions, agreements on regional development.

***Serhienko N. V.* Програмно-целевой метод и проблематика его внедрения в бюджетный процесс местных бюджетов.**

Рассмотрены различия между программно-целевым и постатейным методами формирования бюджета, представлены задания программно-целевого метода и определены проблемные моменты его внедрения в Украине, а так же приведены пути решения проблем на этапе внедрения в практическую деятельность программно-целевого метода.

Ключевые слова: бюджетный процесс, бюджетные ресурсы, бюджетная программа, постатейный метод, программно-целевой метод.