

УДК 336.131(477)

**Потеряйло Ірина Юріївна,**  
кандидат економічних наук,  
доцент кафедри фінансів і кредиту  
Івано-Франківського університету права  
імені Короля Данила Галицького



### **ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАСТОСУВАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ БЮДЖЕТУВАННЯ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ В УКРАЇНІ**

*Проаналізовано зарубіжний досвід застосування програмно-цільового методу бюджетування та перспективи його використання на сучасному етапі в Україні. Систематизовано особливості впровадження програмно-цільового методу формування бюджету в зарубіжних країнах та обґрунтовано доцільність його подальшого застосування в Україні.*

**Ключові слова:** бюджетні ресурси, бюджетування, програмно-цільовий метод, доходи, видатки, виконання бюджету.

**Постановка проблеми.** На сьогоднішньому етапі розвитку Україна знаходиться на стадії впровадження здійснених соціально-економічних реформ. Однак, проблема ефективного управління бюджетними ресурсами лишається досить актуальною, особливо зважаючи на необхідність жорсткої економії як державних так і місцевих фінансів. З урахуванням зарубіжного досвіду, програмно-цільовий метод формування і виконання бюджету, механізми якого орієнтовані, перш за все, на ефективність кінцевого результату, в Україні є досить перспективним.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням особливостей програмно-цільового методу останні роки приділялось багато уваги. Серед вітчизняних науковців його досліджували: П. К. Бечко, Д. О. Гладких, В. В. Коваль, Н. М. Корнієнко, М. І. Крупка, О. М. Посаднева, Л. І. Радул, Н. В. Ткаченко, та інші. Однак, незважаючи на вагому базу досліджень, актуальним є розгляд подальших перспектив застосування програмно-цільового методу з урахування нового бюджетного законодавства.

**Постановка завдання.** Сучасний стан показників бюджетного процесу України, зокрема постійна невідповідність дохідної та видаткової частин бюджету, вимагають пошуку шляхів удосконалення їх формування. Незбалансованість бюджету призводить до значного погіршення якості, а останніми роками і кількості послуг, що надаються суспільству. Відсутність якісного стратегічного планування у бюджетному процесі є основним чинником недофінансування державного та місцевих бюджетів України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Донедавна в країні у процесі формування бюджетів застосовувався постатейний (традиційний або затратний) метод, при якому видатки плануються на короткострокову перспективу – один рік, а основна увага зосереджується на поточних видатках і адміністративних потребах, які, як правило, визначаються з використанням затверджених норм і нормативів. За таких умов система бюджетного планування характеризується високою централізацією управління суспільними фінансами й суворим контролем за цільовим витрачанням фінансових ресурсів. Основними інструментами, які забезпечують такий контроль, є детальна



економічна бюджетна класифікація, відповідно до якої проводиться розподіл бюджетних коштів, чіткий бюджетний розпис, порядок затвердження і доведення лімітів бюджетних зобов'язань.

Основною перевагою постатейного бюджетування є розподіл бюджетних коштів за видами витрат, за рахунок чого створюються умови для контролю за цільовим використанням бюджетних коштів. Водночас, недоліками традиційного способу бюджетування є: по-перше, відсутність взаємозв'язку коштів, що витрачаються, як із плановим, так із фактичним результатом (у такому разі під 100 % виконанням бюджету розуміється, що 100 % запланованих до витрачання коштів державного бюджету є успішно витраченими), тобто знівельована система оцінки результативності та ефективності бюджетних витрат.

По-друге, високий ступінь деталізації витрат не сприяє гнучкості виконання бюджету. Це пов'язано з тим, що на практиці впродовж фінансового року витрати можуть неодноразово корегуватися як з кількісної, так і якісної позицій. Вимоги до високого ступеня формалізації бюджетних витрат знижують потенційні можливості планування.

По-третє, низький рівень відповідальності безпосередньо бюджетотримувачів, що не сприяє подальшому підвищенню ефективності управління державними фінансами. Ступінь відповідальності розпорядників бюджетних коштів впливає із їх повноважень та обмежений дотриманням вимог зі своєчасного, повного і цільового витрачання бюджетних коштів. Так, навіть бажання суб'єктів бюджетного планування ефективно використати бюджетні ресурси в подальшому може призвести до зменшення їхніх асигнувань на наступний плановий період. У разі ж нестачі фінансових ресурсів, що виникає внаслідок неефективного управління ними, кошти виділяються «зверху».

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. Розподіл бюджету відбувається лише на основі функціональної та економічної класифікацій витрат, наприклад, заробітна плата, медикаменти, соціальні або капітальні трансферти тощо. При цьому він має вигляд форм, заповнених даними щодо основних видів видатків, але не містить жодної інформації про ціль їх здійснення та потенційний ефект. Тобто така методологія не має чіткого зв'язку між ресурсами, які були витрачені, та результатами, які отримала громадськість. Разом з тим, такий розподіл не дозволяє ні законодавчій, ні виконавчій гілці влади визначити ефективність та результативність профінансованих послуг. При цьому результативність, а тим паче раціональність та соціальний ефект від таких витрат, залишаються за межами контролю [8, с. 78-79].

Як відомо, бюджетне планування – це процес визначення джерел створення і напрямів використання бюджетних ресурсів в економіці держави з метою забезпечення її стабільного соціально-економічного розвитку [1, с. 84].

Піонерами в області запровадження програмно-цільового методу є Сполучені Штати Америки, Нова Зеландія, Австралія, Нідерланди, Великобританія і Швеція.

Програмно-цільовий метод формування бюджету вперше був використаний у Сполучених Штатах Америки в середині 60-х рр. з метою планування доходів і витрат не бюджету держави чи територіальної громади, а плану доходів і витрат автомобілебудівної компанії «Форд», яку на той час очолював Роберт Макнамара. Вперше його було застосовано на рівні держави тим самим Робертом Макнамарою з метою розробки кошторису міністерства оборони Сполучених Штатів Америки, яке він очолював дещо пізніше. Практика застосування цього методу свідчить про його переваги, порівняно з

іншими методами, що використовуються в процесі розробки проектів бюджетів. Саме це сприяло використанню програмно-цільового методу бюджетного планування в світовій практиці [4, с. 9].

Світова практика виділяє такі головні елементи програмно-цільового бюджетування, як: 1. Фінансове стратегічне планування як складова стратегічного планування діяльності органів державної влади (перший етап циклу бюджетування). 2. Середньострокове бюджетування, що визначає певні часові фінансові 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 (основою для останньої є стратегічні плани) [2, с. 7].

Технічними інструментами програмно-цільового бюджетування є [7]: 1) стратегічний план головного розпорядника бюджетних коштів; 2) середньострокові фінансові 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).

Зазначимо, що програмно-цільовий метод 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. Упорядкування організації діяльності головного розпорядника бюджетних коштів щодо формування і виконання бюджетних програм шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної бюджетної програми між визначеними головним розпорядником бюджетних коштів відповідальними виконавцями бюджетних програм.

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

5. Підвищення якості розроблення бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів [6].

Бюджетування як управлінська технологія, що має тривалий та успішний досвід застосування в зарубіжних країнах, продовжує розвиватися і в Україні.

Принципам, на яких ґрунтується бюджетна система України, оптимально відповідає програмно-цільовий метод формування й виконання бюджетів. Хоча його запровадження в бюджетний процес розпочалося у 2002 році, на сьогодні він задіяний лише частково – за окремими видатками державного бюджету та в окремих пілотних проектах. Оскільки програмно-цільовий метод бюджетування дає змогу досягти кращих результатів виконання завдань щодо підвищення якості надання державних послуг і ефективності використання бюджетних коштів, то першим кроком бюджетної реформи має бути широке та повноцінне застосування його на всіх рівнях бюджетної системи, яке використовується в багатьох країнах світу. Це не просто нова технологія калькулювання

витрат на різні види державної діяльності, а система багатоаспектного аналітичного підходу до процесу прийняття рішень щодо бюджету в державному секторі [5, с. 23].

Згідно досліджень Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД) в основі бюджетування, орієнтованого на результат, лежить ефективність та прозорість бюджетних видатків. На сучасному етапі розвитку методів бюджетного управління, багато країн застосовує програмно-цільовий метод для підвищення ефективності та результативності використання обмежених бюджетних коштів (табл. 1)

**Таблиця 1**

**Світовий досвід запровадження програмно-цільового методу в бюджетуванні**

Країни	Рік впровадження програмно-цільового методу	Характеристика бюджетного управління
Сполучені Штати Америки	У 1950 р. прийнятий закон «Про бюджет та процедури бюджетної звітності»	Встановлювалась необхідність відобразити в бюджеті не структуру видатків за видами діяльності, а очікуваний результат від реалізації певних програм чи виконання державних функцій
Англія	У 1988 р. реформа державного управління з запровадження бюджетування, орієнтованого на результат (БОР)	Проведення комплексного аналізу ефективності управління бюджетними ресурсами та розробки пропозицій щодо його вдосконалення
Канада	У 1995 р. застосування у всіх міністерствах і відомствах федерального рівня принципів програмно-цільового методу	Здійснюється планування, вимірювання результативності та складається звітність про результати діяльності відомств. Такі звіти є основним джерелом інформації про соціально-економічну ефективність програми і наданих послуг
Австралія	У 1997 р. прийнято рішення при підготовці середньострокового бюджету на 1999-2000 рр.	В процесі розроблення проекту бюджету уряд визначає кінцеві результати у вигляді суспільно важливого ефекту, при цьому розробляється система показників з метою оцінки соціальної та економічної діяльності

Аналіз досвіду використання програмно-цільового методу засвідчує різний рівень його використання, що залежить від особливостей бюджетної системи в кожній країні. Але можна виділити загальні риси, притаманні бюджетуванню, орієнтованого на результат в різних країнах:

- обов'язковою умовою застосування бюджетування, орієнтованого на результат, є середньострокова перспектива для планування бюджетної політики й показників бюджету (при інших методах планування бюджету здійснюється, як правило, тільки на один рік);
- основою для розрахунку бюджетних показників служить макроекономічна оцінка розвитку економіки в середньостроковій перспективі, а не тільки фактичні дані по програмах за кілька останніх років;
- обґрунтування витрат розпорядником бюджетних коштів базується не на оцінці касового виконання бюджету за минулі роки, як це практикується при нормативному й балансовому методах, а на аналізі результативності програми, у тому числі ефективності витрат;
- персональна відповідальність за досягнуті результати в ході реалізації програми;
- витрати формуються в розрізі програм із установленням індикаторів їхнього виконання, а не в розрізі узагальнених функцій.

Основні переваги використання принципів програмно-цільового методу лежать у площині оптимізації управління й варіюються від поліпшення управління державними фінансовими ресурсами й підвищення ефективності бюджетних витрат до оптимізації управління державними органами, перебудови механізмів мотивації праці на державній службі, повсюдної орієнтації на досягнення запланованих цілей і показників [3, с. 326-327].

Найбільш важливим при застосуванні програмно-цільового методу є побудова чітко сформульованих показників результативності та формування їх цільових значень. Водночас, проблема визначення ефективності пов'язана з тим, що суспільні блага та послуги важко піддаються кількісній оцінці. Так, показник результативності є описовим або кількісним індикатором, що характеризує результат діяльності або успішність руху до досягнення поставленої мети.

Варто зауважити, що сучасних умовах потрібна перебудова бюджетного процесу, щоб у розпорядників бюджетних коштів виникала зацікавленість у підвищенні ефективності їх використання, досягненні результатів. При цьому повинна існувати можливість скорочення або повного припинення фінансування державних програм разі їх неефективної реалізації. Це дозволить створити між міністерствами і відомствами конкуренцію за бюджетні ресурси, яка в підсумку посприє підвищенню якості державних послуг.

Підвищення відповідальності за використання бюджетних коштів має супроводжуватися збільшенням самостійності у їх витрачанні. Розпорядники бюджетних коштів та бюджетотримувачі повинні мати більшу свободу у використанні коштів у рамках виконуваних програм для досягнення поставлених результатів (самостійність в оперативному управлінні витратами, економії коштів, зміні структури витрат за дотримання лімітів асигнувань, зокрема в рамках програм).

Важливо зазначити, що в Україні вже існує практика використання програмно-цільового методу за окремими програмами, але досвід свідчить, що у сучасних умовах рівень показників за результатами прийнятих управлінських рішень є досить низьким, а використання бюджетних коштів за окремими бюджетними програмами неефективним.

Основними причинами неефективності використання бюджетних коштів і низької результативності бюджетних програм також є:

- відсутність пріоритетів у бюджетній політиці на середньо- й довгострокову перспективу;
- непослідовність управлінських рішень для досягнення результативності бюджетних програм;
- непослідовність у виконанні й реалізації бюджетної програми.

Для повноцінного впровадження в практичну діяльність програмно-цільового методу необхідно:

- створення системи врахування потреби в надаваних послугах;
- аналіз і оцінка причин відхилень затверджених річних показників витрат від фактичних витрат у результаті виконання бюджетів;
- впровадження механізмів формування видаткової частини бюджету, які забезпечують взаємозв'язок обсягів бюджетного фінансування з системою заходів, спрямованих на досягнення заданих результатів;
- стимулювання органів управління, їх структурних підрозділів до пошуку резервів підвищення ефективності бюджетних витрат;
- створення системи моніторингу та результативності надаваних бюджетних послуг



- для оцінки якості роботи закладів бюджетної сфери та оцінки ефективності бюджетних витрат на основі аналізу ступеня досягнення кінцевих результатів;
- організація проведення опитування серед населення з метою виявлення переваг, визначення пріоритетів у структурі бюджетних послуг, а також при здійсненні оцінки результатів діяльності установ бюджетної сфери та місцевих органів управління;
  - розроблення методології стратегічного планування діяльності головних розпорядників бюджетних коштів, виходячи з визначених пріоритетів державної та регіональної соціально-економічної політики з метою формування засад для впровадження середньострокового бюджетного планування;
  - запровадження програмної класифікації видатків місцевих бюджетів;
  - розроблення базового переліку фінальних показників ефективного надання бюджетних програм [8, с. 80-81].

**Висновки.** Програмно-цільовий метод планування та фінансування бюджету є поширеним у багатьох країнах світу та визнаним в них як найефективніший в організації державних витрат, оскільки він покликаний усунути існуючі недоліки формування бюджетів дозволяє більш раціонально й ефективно управляти бюджетними ресурсами. Перехід до програмно-цільового методу управління державними фінансами дозволить витратам державних фінансів мати цільову спрямованість, при цьому розпорядники бюджетних коштів нестимуть відповідальність за досягнення запланованих результатів на фоні більшої свободи шляхів їх досягнення. У цілому впровадження практики програмно-цільового планування сприятиме створенню системи ефективного державного управління.

Для повного та успішного переходу на програмно-цільовий метод формування бюджету в Україні необхідно вдосконалити:

1. Існуючу структуру програм для усунення організаційних та інформаційних обмежень, що заважають роботі керівників установ усіх рівнів. Складові програми не обов'язково повинні співпадати для бюджетів усіх рівнів, але структура програм на всіх рівнях має бути однаковою, щоб запобігти плутанині у термінології чи посиланнях.

2. Практику розрахунку видатків бюджету, роль якої є дещо обмеженою у традиційному формуванні бюджету. Ця практика може бути поліпшена шляхом використання методів аналізу витрат. Аналіз є обов'язковим компонентом програмно-цільового методу, і процес прийняття рішень щодо альтернативних програм або шляхів фінансування вимагає використання принаймні мінімальної аналітичної інформації. Найпростіші методи, а саме, аналіз корисності витрат чи аналіз доцільності витрат, що застосовуються на початковому етапі, згодом замінюються на більш досконалі методи.

3. Запровадження нової системи звітності за результатами діяльності, при цьому визнаючи, що управління бюджетом за програмно-цільовим методом є складовою ефективного управління державними ресурсами. На макрорівні це вимагає прийняття таких рішень, які дозволять місцевим органам влади, що запроваджують практику ефективного використання бюджетних ресурсів, зберегти власні заощадження, а тим органам місцевої влади, які сприяють підвищенню доходної бази, не зазнавати скорочення обсягів трансфертів. На мікрорівні від установ та керівників вимагається встановити такі завдання, щодо яких можна було б відстежити та проаналізувати їх виконання.

Впровадження зазначених пропозицій забезпечить прозорість та зрозумілість бюджетного процесу для громадян, покращить якість надання державних послуг та значно підвищить ефективність розподілу й використання коштів.

**Список використаних джерел**

1. Бечко П.К. Фінанси : навч. посібник / П.К. Бечко, Л.Д. Тулуш, В.П. Бечко, П.М. Боровик. – Львів : Новий Світ-2000, 2011. –345 с.
2. Гладких Д. Особливості планування доходів та витрат бюджету / Д. Гладких // Вісник НБУ. – 2008. – № 1. – С. 6-8.
3. Коваль В.В. Організаційно-методичні засади програмно-цільового методу управління бюджетним процесом на сучасному етапі розбудови України / В.В. Коваль // Вісник ЖДТУ. –2012. –№ 3 (53). – С. 326-328.
4. Корнієнко Н.М. Зарубіжний досвід програмно-цільового бюджетування та його використання в Україні / Н.М. Корнієнко // Вісн. ДДФА : Економічні науки. – 2012. – № 2(28). – С. 147-152.
5. Крупка М.І. Програмно-цільовий метод бюджетування в Україні / М. Крупка // Вісн. Львів. ун-ту. – (Серія екон.). – Вип. 41. – Л. : Вид. центр Львів. нац. ун-ту ім. Івана Франка, 2009. – С. 16–34.
6. Посаднева О.М. Впровадження програмно-цільового методу управління бюджетними ресурсами в Україні / О.М. Посаднева // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=1158>.
7. Радул Л.І. Сутність та проблематика бюджетування в Україні / Л.І. Радул // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://intkonf.org/radul-li-sutnist-ta-problematika-byudzhetuvannya-v-ukrayini>.
8. Ткаченко Н.В. Прагматика і проблематика впровадження програмно-цільового методу в бюджетний процес / Н.В. Ткаченко // Фінансовий простір. – 2013. – № 3. – С. 78-84.

***Потеряйло И. Ю. Зарубежный опыт применения программно-целевого метода бюджетирования на современном этапе в Украине***

*Проанализирован зарубежный опыт применения программно-целевого метода бюджетирования и перспективы его внедрения на современном этапе в Украине. Систематизированы особенности внедрения программно-целевого метода формирования бюджета в зарубежных странах и обоснована целесообразность его дальнейшего применения в Украине.*

**Ключевые слова:** бюджетные ресурсы, бюджетирования, программно-целевой метод, доходы, расходы, выполнение бюджета.

***Poteryaylo I. Y. Foreign experience of the application of program-target method of budgeting at the present stage in Ukraine***

*The foreign experience is analyzed through using program-based method of budgeting and prospects of its implementation in the present time in Ukraine. The features of implementation of program-based method of budgeting in foreign countries are systematized and the necessity of its applying in Ukraine is reasoned.*

**Key words:** budget resources, budgeting, budget, program-target method, revenues, expenditures, budget implementation.

