

О.А. Самошкіна

УДОСКОНАЛЕННЯ ВИКОРИСТАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ В ПРОЦЕСІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ВИДАТКАМИ

Державне регулювання у сфері видатків є важливою складовою процесу державного регулювання соціально-економічного розвитку держави. На сучасному етапі розвитку державних фінансів України існує необхідність у підвищенні якісного рівня планування державних видатків як необхідної передумови забезпечення сталого соціально-економічного зростання. З 2002 р. розпочався процес впровадження програмно-цільового методу у бюджетний процес України і на сьогодні відбувається подальше удосконалення планування та виконання бюджету на основі зазначеного методу.

Питання програмно-цільового методу планування бюджету розглядалися переважно у працях зарубіжних вчених, зокрема Дж. Е. Стігліца та М. Фрідмана. Серед вітчизняних науковців, які займаються дослідженням теоретичних основ зазначеного методу та особливостей його впровадження у бюджетний процес України, слід виділити І.Я. Чугунова, К.В. Павлюк, І.Є. Януль. Безперечно, достатньо важливим є дослідження і наукове обґрунтування подальших напрямів удосконалення застосування програмно-цільового методу планування в Україні, у тому числі як складової системи перспективного державного прогнозування та планування.

Метою запровадження програмно-цільового методу є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням державних коштів та результатами їх використання на основі визначених цілей та результативних показників.

Програмно-цільовий підхід у бюджетному процесі передбачає формування і виконання бюджету у розрізі бюджетних програм головних розпорядників бюджетних коштів, що включає визначення загальної мети кожної бюджетної програми на довгостроковий та середньостроковий періоди; цілей і завдань програми на короткостроковий період; видів та напрямів діяльності, які забезпечують реалізацію програми. Це потребує ретельного аналізу необхідних і можливих бюджетних ресурсів для фінансування програми у плановому та наступних роках і очікуваного результату від реалізації бюджетної програми. Для оцінки виконання програми та використання бюджетних коштів передбачається розробка кількісних та якісних показників – критеріїв оцінки і аналізу бюджетних програм щодо обсягів затрат, досягнення необхідних результатів, рівня ефективності й якості, які характеризують виконання програми. Одним з елементів програмно-цільового методу є паспорт бюджетної програми – документ, що визначає суму коштів, необхідних для її виконання, законодавчі підстави реалізації, мету, завдання, напрями діяльності, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики, на підставі яких здійснюється контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів і аналіз виконання бюджетної програми. Формування паспортів для кожної бюджетної програми починається на етапі складання проекту Державного бюджету України,

потім за результатами виконання головний розпорядник готує інформацію про виконання паспортів бюджетних програм, яка разом зі статистичною, бухгалтерською та іншою звітністю за відповідний бюджетний період є підставою для визначення фактичних результативних показників та аналізу ефективності виконання кожної бюджетної програми, що підлягають врахуванню при прийнятті рішення про її подальше фінансування у наступних бюджетних періодах.

Отже, програмно-цільовий підхід у бюджетному процесі включає такі основні елементи:

- формування бюджетних призначень головним розпорядникам бюджетних коштів у розрізі бюджетних програм;

- середньострокове бюджетне планування, тобто при визначенні видатків на бюджетну програму на плановий рік кожен головний розпорядник повинен оцінювати необхідні й можливі бюджетні ресурси для її продовження у наступних за плановим роках, очікуваний результат і вплив від впровадження бюджетної програми у плановому році та у наступних періодах;

- визначення загальної мети бюджетної програми на середньостроковий період; цілей і завдань програми на короткостроковий період; видів та напрямів діяльності, які забезпечують реалізацію програми;

- розробка критеріїв оцінки і аналізу бюджетних програм (показників результативності) щодо досягнення очікуваних результатів, обсягів затрат, рівня якості та ефективності;

- пріоритизація головними розпорядниками своїх бюджетних програм у повній відповідності з головною метою функціонування такого розпорядника і покладеними на нього нормативно-правовими актами завдань;

- визначення відповідального за виконання бюджетної програми у системі головного розпорядника, який безпосередньо виконує таку бюджетну програму і відповідно повинен нести повну відповідальність за її реалізацію;

- аналіз та звітування головних розпорядників за досягнуті результати в процесі здійснення відповідних бюджетних програм.

Застосування перспективного прогнозування та планування у бюджетному процесі надає можливість узгодити політику в сфері державних фінансів у короткостроковому, середньостроковому та довгостроковому періодах і перейти до формування довгострокової бюджетної політики, що є передумовою для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку в Україні.

Перспективне планування видатків бюджету в умовах програмно-цільового методу включає в себе декілька етапів. На першому етапі затверджуються та доводяться граничні обсяги бюджетних видатків на наступні роки для кожного головного розпорядника бюджетних коштів, виходячи із загального прогнозу бюджетних надходжень та у відповідності із пріоритетами, визначеними урядом. При цьому складається перелік проблемних питань, які існують у галузях, оцінюються обсяги витрат на їх вирішення та терміни, за які ці питання можуть бути розв'язані, здійснюється оцінка ефективності діяльності галузі та розпорядників бюджетних коштів.

На другому етапі головні розпорядники бюджетних коштів формують плани своєї діяльності та визначають обсяг необхідних для цього бюджет-

них коштів на середньостроковий період, враховуючи встановлені граничні обсяги. При цьому, згідно зі ст. 7 Бюджетного кодексу України, в основу діяльності розпорядника бюджетних коштів повинен бути покладений принцип ефективності: при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення запланованих цілей при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів. На основі пріоритетних напрямів розвитку відповідної галузі розпорядники бюджетних коштів складають стратегічні плани, які визначають головну мету їх діяльності, цілі, завдання, перелік бюджетних програм для їх досягнення та очікувані результати від їх реалізації у середньостроковій перспективі.

Наступний етап характеризується складанням середньострокового прогнозу видатків бюджету в цілому, виходячи з індивідуальних стратегічних планів головних розпорядників, з використанням механізмів взаємодії та узгодження позицій Міністерства фінансів України та головних розпорядників коштів бюджету.

Передумовою ефективного середньострокового планування є запровадження бюджетних обмежень через встановлення граничних розмірів видатків для всіх головних розпорядників бюджетних коштів. В основу розподілу граничних розмірів видатків повинні бути покладені попередні прогнозні обсяги видатків на існуючі програми з урахуванням прийнятих урядом рішень. Перевагою існування середньострокових граничних обсягів видатків є те, що головні розпорядники коштів будуть планувати більш реальні відповідні показники у середньостроковій перспективі. Саме існування таких обмежень, що формуються виходячи з прогнозованих бюджетних ресурсів та середньострокової політики у сфері видатків бюджету, сприятиме визначенню найбільш пріоритетних напрямів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів. Разом з тим слід зазначити, що граничні обсяги видатків на середньострокову перспективу повинні коригуватися щороку, з урахуванням динаміки економічного розвитку, структурних змін у видатках головних розпорядників, аналізу результативності бюджетних програм та результативності діяльності розпорядників бюджетних коштів.

Позитивні наслідки від реалізації програмно-цільового підходу у бюджетному процесі України такі:

- підвищується якість розробки та реалізації бюджетної політики завдяки більш ефективному розподілу і використанню бюджетних коштів;
- збільшується прозорість бюджетного процесу за допомогою чіткого визначення цілей і завдань, на досягнення яких витрачаються бюджетні кошти;
- підвищується рівень бюджетного контролю та ефективності діяльності державного сектора завдяки можливості за результатами виконання бюджету оцінити чи досягнуті поставлені на етапі планування цілі і чи виконані завдання, а також проаналізувати причини неефективного виконання бюджетних програм;
- упорядковується організація діяльності головного розпорядника бюджетних коштів шляхом чіткого розмежування відповідальності між вико-

навцями у його системі за реалізацію кожної бюджетної програми, а також підвищується відповідальність головного розпорядника як центрального органу державного управління за дотримання відповідності бюджетних програм законодавчо визначеній меті його діяльності, їх фінансове забезпечення та результати виконання.

Одним з важливих елементів процесу державного регулювання соціально-економічного розвитку держави та регіонів є *державні цільові програми*, які являють собою комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, спрямованих на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, та здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України, узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням.

Метою розроблення державних цільових програм є забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу на пріоритетних напрямках розвитку держави, адміністративно-територіальних одиниць, окремих галузей економіки, а також координація діяльності центральних і місцевих органів влади, підприємств, установ та організацій для вирішення найважливіших проблем соціально-економічного розвитку.

За своєю спрямованістю державні цільові програми поділяються на економічні, наукові, науково-технічні, соціальні, національно-культурні, екологічні, оборонні, правоохоронні тощо.

Державні цільові програми включаються до відповідних розділів Державної програми економічного і соціального розвитку України. Показники державних цільових програм, спрямованих на розвиток окремих регіонів, включаються до програм економічного і соціального розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Перелік державних цільових програм, які планується виконати у відповідному році з використанням коштів Державного бюджету України, враховується під час складання проекту державного бюджету на відповідний рік і подається на розгляд Верховної Ради України у складі проекту Державної програми економічного і соціального розвитку України та разом із проектом закону про Державний бюджет України на відповідний рік.

Процес розробки та виконання державної цільової програми включає такі етапи:

- Ініціювання розроблення державної цільової програми, розробка концепції програми.

Ініціаторами розробки програми можуть виступати Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, Національний банк України, Національна академія наук України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські ради, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації.

Концепція державної цільової програми повинна містити такі елементи програмно-цільового методу планування, як визначення мети програми,

порівняльний аналіз можливих варіантів розв'язання проблеми та обґрунтування вибору оптимального варіанта, визначення шляхів, засобів і термінів її виконання, оцінка очікуваних результатів та визначення ефективності програми.

• Схвалення концепції програми Кабінетом Міністрів України, прийняття рішення про розробку проекту програми, визначення державного замовника.

Державним замовником державної цільової програми можуть бути центральні органи виконавчої влади, Національна академія наук України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації.

• Розробка проекту програми (визначення заходів і завдань, що включаються до неї, обсягів і джерел фінансування).

• Державна експертиза проекту програми.

• Затвердження програми.

• Проведення конкурсного відбору виконавців заходів і завдань програми.

Виконавцями державної цільової програми можуть бути підприємства, установи та організації незалежно від форм власності, що визначаються державним замовником для виконання заходів і завдань програми на конкурсних засадах.

• Організація виконання заходів і завдань програми, здійснення контролю за їх виконанням.

• Підготовка і аналіз щорічних звітів про результати виконання програми.

Проект державної цільової програми розробляється на основі схваленої концепції і повинен містити паспорт програми (стилий виклад основних даних — назва, рішення про розроблення, відомості про державного замовника та відповідальних виконавців програми, терміни виконання, обсяги та джерела фінансування); мету програми; обґрунтування шляхів і засобів розв'язання проблеми, а також необхідності фінансування за рахунок коштів державного бюджету; перелік заходів і завдань з визначенням виконавців, термінів виконання, обсягів та джерел фінансування (з розбивкою за роками); розрахунок очікуваних результатів виконання програми та її ефективності; розрахунок обсягів та визначення джерел фінансування програми, у тому числі за рахунок коштів Державного бюджету України.

Таким чином, державні цільові програми містять в собі такі важливі риси програмно-цільового методу планування, як системність планування і виконання, цільовий характер, спрямування на результат, використання системи показників для оцінки результативності програм, середньостроковий характер планування, прозорість процесу розробки та виконання програм.

Важливою особливістю державних цільових програм є можливість поєднання використання коштів державного бюджету, місцевих бюджетів та позабюджетних коштів для вирішення важливих завдань у соціальній та економічній сферах.

Аналізуючи процес планування та виконання державних цільових програм в Україні, необхідно зазначити, що переважна більшість таких програм харак-

теризується недостатнім рівнем фінансування, що призводить до продовження строків їх реалізації. Спостерігається тенденція до постійного зростання кількості державних цільових програм, більшість з яких потребує обґрунтування відповідності пріоритетним напрямом соціально-економічного розвитку, перегляду і корегування з урахуванням реальних можливостей їх фінансування з бюджетних та позабюджетних джерел. Значна кількість програм характеризується відсутністю кількісних показників, що дозволили б контролювати виконання програми, та відсутністю методики розрахунку результативності. Існує також необхідність у гармонізації взаємозв'язку державних цільових програм з бюджетними програмами.

Отже, процес розробки та виконання державних цільових програм потребує суттєвого удосконалення, і передусім у частині методологічного забезпечення. Одним із шляхів реалізації цього завдання є здійснення *моніторингу результативності державних цільових програм*, що передбачає проведення постійного контролю за їх виконанням за допомогою аналізу відповідності отриманих результатів встановленим показникам результативності по етапах реалізації.

Виходячи з аналізу результативності державних цільових програм визначаються причини неефективної чи недостатньо ефективною їх реалізації та пропонуються заходи, необхідні для покращання організації їх виконання, а також, враховуючи економічну пріоритетність певної програми, оцінюються особливості її реалізації у наступних планових періодах.

З цією метою можна використати формулу

$$V_{пт+1} = (\beta_1 V_{дбt} + \beta_2 V_{мбt} + \beta_3 V_{пкt}) \alpha_{рпt+1} K_{рпt} K_{еппt+1},$$

де $V_{пт+1}$ – обсяг коштів на реалізацію державної цільової програми у періоді $t+1$;

$V_{дбt}$ – обсяг коштів державного бюджету на реалізацію державної цільової програми у періоді t ;

$V_{мбt}$ – обсяг коштів місцевих бюджетів на реалізацію державної цільової програми у періоді t ;

$V_{пкt}$ – обсяг позабюджетних коштів на реалізацію державної цільової програми у періоді t ;

$\beta_1 \beta_2 \beta_3$ – коефіцієнти регулювання обсягу коштів на реалізацію державної цільової програми для періоду $t+1$;

$K_{рпt}$ – коефіцієнт результативності державної цільової програми у періоді t ;

$\alpha_{рпt+1}$ – коефіцієнт регулювання результативності державної цільової програми для періоду $t+1$;

$K_{еппt+1}$ – коефіцієнт економічної пріоритетності державної цільової програми у періоді $t+1$.

Коефіцієнт результативності державної цільової програми можна визначити за формулою

$$K_{\text{рп}} = \frac{V_{\text{з.пл}}}{V_{\text{з.ф}}} \cdot \frac{V_{\text{прод.ф}}}{V_{\text{прод.пл}}} \cdot \frac{E_{\text{ф}}}{E_{\text{пл}}} \cdot \frac{K_{\text{як.ф}}}{K_{\text{як.пл}}},$$

де $K_{\text{рп}}$ – коефіцієнт результативності державної цільової програми;

$V_{\text{з.пл}}$ та $V_{\text{з.ф}}$ – відповідно планові та фактичні показники затрат;

$V_{\text{прод.пл}}$ та $V_{\text{прод.ф}}$ – планові та фактичні показники продукту;

$E_{\text{пл}}$ та $E_{\text{ф}}$ – планові та фактичні показники ефективності;

$K_{\text{як.пл}}$ та $K_{\text{як.ф}}$ – планові та фактичні показники якості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг).

Підсумовуючи, слід зазначити, що наукове обґрунтування удосконалення застосування програмно-цільового методу планування у процесі управління державними видатками створить передумови для використання їх як дієвого інструменту впливу на економічне зростання та соціальний розвиток держави і регіонів, дасть можливість підвищити рівень керованості соціально-економічними процесами в Україні.

Література

1. *Чугунов І.Я.* Теоретичні основи системи бюджетного регулювання. – К.: НДФІ, 2005. – 259 с.
2. *Павлюк К.В.* Оцінка виконання бюджетних програм: результативні показники // *Фінанси України.* – 2005. – № 2. – С. 70–77.
3. *Кульчицький М.І., Перун З.В.* Формування та виконання бюджету за програмно-цільовим методом // *Фінанси України.* – 2005. – № 2. – С. 78–83.
4. *Януль І.Є.* Застосування програмно-цільового методу формування бюджетів // *Фінанси України.* – 2003. – № 8. – С. 19–21.
5. *Дж. Е. Стігліц* Економіка державного сектора. – К.: Основи, 1998. – 854 с.
6. *Mark Friedman* “A Guide to Developing and Using Performance Measures in Results-based Budgeting.” May 1997. – P. 24.