

Чугунов І. Я.,

доктор економічних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
керівник Академії фінансового управління
Міністерства фінансів України,

Остріщенко Ю. В.,

провідний економіст відділу реформування
та стратегії розвитку місцевих бюджетів
Департаменту місцевих бюджетів
Міністерства фінансів України

НАПРЯМИ ЗАСТОСУВАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ ПЛАНУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Розкрито основні напрями використання програмно-цільового методу планування бюджету на місцевому рівні. Визначено показники виконання бюджетних програм, програмна класифікація видатків місцевих бюджетів.

Ключові слова: місцеві бюджети, програмно-цільовий метод, бюджетна програма, розпорядники бюджетних коштів, програмна класифікація видатків місцевих бюджетів.

Однією з проблем розвитку місцевого самоврядування в Україні є обмеженість фінансових ресурсів, які не повною мірою забезпечують виконання повноважень, делегованих державою місцевим органам влади. Поряд із необхідністю перегляду податкової бази для збільшення власних доходів місцевих бюджетів існує потреба у підвищенні ефективності та результативності використання наявних бюджетних ресурсів.

Питання ефективного бюджетного менеджменту набуває особливої актуальності в сучасних економічних умовах. Використання програмно-цільового методу (ПЦМ) на місцевому рівні, особливо під час фінансової кризи, за значної обмеженості фінансових ресурсів державного та місцевих бюджетів, дає змогу підвищити кредитний рейтинг адміністративно-територіальної одиниці та забезпечити надходження додаткових інвестиційних і кредитних ресурсів. У формуванні місцевих бюджетів мають враховуватися основні напрями загальнодержавного розвитку та здійснюватися відповідно до соціально-економічної політики адміністративно-територіальної одиниці.

На сьогодні застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі регулюється Бюджетним кодексом України, Концепцією застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 № 538-р, постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ” від 28.02.2002 № 228, наказами Міністерства фінансів України “Про затвердження інструкції про статус відповідальних виконав-

ців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі” від 14.12.2001 № 574, “Про бюджетну класифікацію та її запровадження” від 27.12.2001 № 604, “Про запровадження результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм” від 08.08.2002 № 621.

Крім того, наказом Міністерства фінансів України від 22.09.2008 № 1172 визначено основні засади проведення експерименту із запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів в Автономній Республіці Крим, Житомирській, Луганській і Львівській областях, що є вагомим кроком на шляху розроблення методологічної бази для планування та виконання місцевих бюджетів за програмно-цільовим методом. Відповідно до зазначеного наказу за результатами наданих місцевими органами влади пропозицій стосовно рівнів бюджетів та їх переліку Міністерством фінансів України відібрано 26 місцевих бюджетів для участі в цьому експерименті.

Т а б л и ц я

**Рівні бюджетів та перелік адміністративно-територіальних одиниць,
у яких проводиться експеримент із запровадження програмно-цільового методу
складання та виконання місцевих бюджетів**

Регіон	Рівень бюджету	Адміністративно-територіальні одиниці, в яких проводиться експеримент із запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів
Автономна Республіка Крим (8 бюджетів)	республіканський бюджет 5 міських бюджетів міст республіканського значення 2 районні бюджети	Автономна Республіка Крим м. Сімферополь м. Ялта м. Алушта м. Джанкой м. Євпаторія Бахчисарайський район Советський район
Житомирська область (7 бюджетів)	обласний бюджет 4 міські бюджети міст обласного значення 2 районні бюджети	Житомирська область м. Житомир м. Коростень м. Новоград-Волинський м. Малин Житомирський район Овруцький район
Луганська область (3 бюджети)	3 міські бюджети міст обласного значення	м. Луганськ м. Алчевськ м. Ровеньки

Продовження таблиці

Регіон	Рівень бюджету	Адміністративно-територіальні одиниці, в яких проводиться експеримент із запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів
Львівська область (8 бюджетів)	обласний бюджет	Львівська область
	5 міських бюджетів міст обласного значення	м. Львів м. Дрогобич м. Моршин м. Стрий м. Червоноград
	2 районні бюджети	Жидачівський район Стрийський район

За результатами проведених засідань Міжвідомчої робочої групи, що створена при Міністерстві фінансів України, розроблено План заходів із запровадження програмно-цільового методу у місцевих бюджетах, для реалізації якого передбачено:

- проведення координаційних нарад керівників обласних, районних та міських адміністрацій, керівників фінансових місцевих органів з представниками Міністерства фінансів України;
- проведення тренінгів для представників місцевих фінансових органів, управлінь освіти та охорони здоров'я;
- розробку та схвалення бюджетних програм у галузі освіти та охорони здоров'я, підготовку відповідних стратегічних планів;
- апробацію результативних показників виконання бюджетних програм;
- удосконалення методологічних засад програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів;
- моніторинг та оцінку процесу запровадження програмно-цільового методу;
- публічне висвітлення етапів реалізації експерименту.

Для кожного із зазначених заходів встановлено термін його реалізації, безпосередніми виконавцями визначено місцеві фінансові органи. Міністерство фінансів України виконує контрольну функцію та координує роботу в рамках реалізації Плану заходів із запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів.

При застосуванні програмно-цільового методу бюджетування, який за своєю сутністю є системою планування та управління бюджетними коштами в середньостроковій перспективі, спрямованою на розробку та реалізацію бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат, увага зосереджується не стільки на розвитку мережі та утриманні штатів установ, а перш за все на результатах виконання програм. Для визначення результативності програм розробляється низка показників, за допомогою яких можна оцінити результати використання бюджетних коштів.

Такий підхід забезпечує більш високий рівень прозорості бюджету та допомагає платникам податків отримати інформацію про фактичні результати надання соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів, а за умов належного застосування програмно-цільового методу дає можливість досягти основної мети, що полягає в ефективному розподілі бюджетних ресурсів.

Програмно-цільовий метод бюджетування характеризується такими положеннями: розподіл бюджетних ресурсів залежить від обґрунтованості показників соціально-економічної ефективності; бюджетні програми формуються на основі довгострокових пріоритетів державної політики; розпорядники бюджетних коштів мають можливість вибору способів досягнення поставлених перед ними цілей і завдань та перерозподіляти відповідні кошти програми; посилюється відповідальність розпорядників бюджетних коштів за кінцевий результат. Основними умовами для запровадження програмно-цільового методу є стратегічне планування бюджету; моніторинг та оцінка виконання бюджетних програм; прозорість бюджетного процесу.

Отже, програмно-цільовий метод бюджетування передбачає, що будь-які бюджетні видатки мають бути спрямовані на цілі, що відповідають середньо- або довгостроковій стратегії розвитку територіальної громади, та є інструментом, що забезпечує контроль не тільки за цільовим використанням бюджетних коштів, а й за фактичними результатами від наданих бюджетних послуг.

Основними компонентами програмно-цільового методу є:

- бюджетна програма – систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети та завдань, виконання яких пропонує та здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій;
- відповідальний виконавець бюджетних програм – головний розпорядник бюджетних коштів за бюджетними програмами, виконання яких забезпечується його апаратом та/або розпорядник бюджетних коштів нижчого рівня, який виконує бюджетні програми у системі головного розпорядника;
- паспорт бюджетних програм – документ, який містить повну інформацію про бюджетну програму та застосовується для здійснення моніторингу, оцінки реалізації і контролю ефективності виконання бюджетної програми та цільового використання бюджетних коштів;
- показники виконання бюджетних програм – статистичні індикатори, які співвідносяться з основною метою діяльності установи та бюджетної програми і характеризують успішність виконання програми шляхом кількісного визначення результатів від надання бюджетних послуг.

Застосування програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів потребує розробки відповідної методології, зокрема: затвердження типової структури бюджетної програми, переліку бюджетних програм по кожній галузі та базових показників їх виконання; структури коду програмної класифікації видатків і кредитування місцевих бюджетів; створення системи моніторингу та оцінки виконання програм; модернізації інформаційно-аналітичних систем Міністерства фінансів України та Державного казна-

чейства України, включаючи відповідні системи місцевих фінансових органів; розробки належного програмного забезпечення для розпорядників (одержувачів) коштів місцевих бюджетів.



Рис. 1. Складові елементи програмно-цільового методу

Для забезпечення розробки методології програмно-цільового методу для місцевих бюджетів доцільно побудувати систему узгодження взаємозв'язку стратегічного плану та програмно-цільового бюджету як інструменту досягнення стратегічних цілей держави.

Виходячи з того, що відповідальність за реалізацію місцевої політики у конкретній галузі покладена на відповідних головних розпорядників, розробка ними довгострокових планів своєї діяльності є необхідною умовою реалізації загальнодержавної стратегії. Такий підхід дає змогу враховувати особливості кожної галузі, а також здійснювати координацію дій учасників бюджетного процесу для досягнення поставлених цілей.

Отже, усі ланки системи стратегічного планування, починаючи з міністерств та відомств і закінчуючи відділами й управліннями місцевих органів влади, повинні бути тісно пов'язані одна з одною, забезпечуючи загальнодержавні інтереси через реалізацію регіональних завдань на рівні кожної окремої адміністративно-територіальної одиниці.

Як приклад можна розглянути досвід Євпаторійської міської ради Автономної Республіки Крим, при виконавчому комітеті якої створено моніторинговий комітет з реалізації міського Стратегічного плану. Основними завданнями комітету є розробка заходів та програм, що включаються до програмно-цільового бюджету, та аналіз їх реалізації.

Моніторинговим комітетом вибудовано схему процесу стратегічного планування, що дістала назву "Система стратегічного розвитку м. Євпаторія" та складається з двох розділів:

- I. Стратегія розвитку м. Євпаторія:
 - Довгостроковий стратегічний план;
 - Середньостроковий стратегічний план;
 - План соціально-економічного розвитку (на один рік).
- II. Інструмент Стратегії – міський програмно-цільовий бюджет.

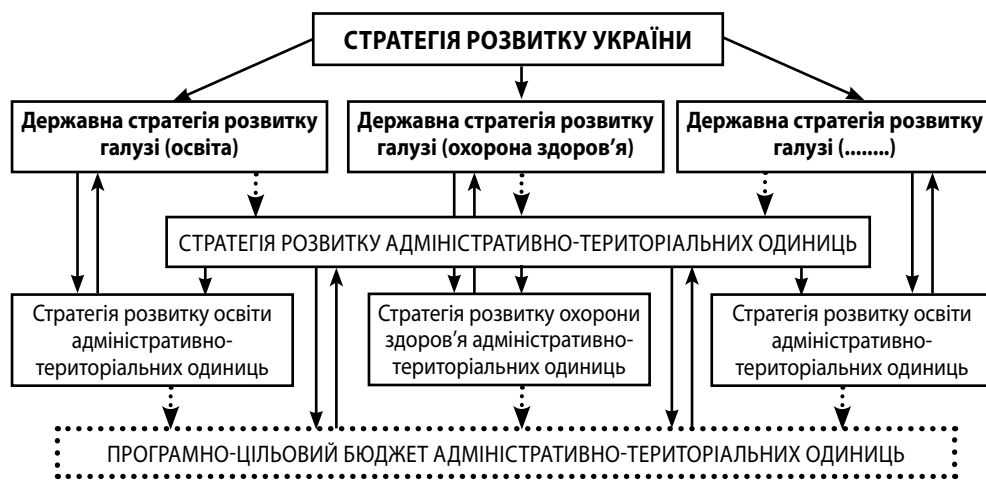


Рис. 2. Схема стратегічного планування

За такою схемою стратегічні пріоритети соціально-економічного розвитку м. Євпаторія включаються до міського бюджету.

При формуванні місцевих бюджетів за програмно-цільовим методом бюджетні програми, що спрямовані на виконання делегованих повноважень, мають розроблятися згідно з орієнтовним переліком типових бюджетних програм відповідної галузі за визначеною структурою бюджетних програм.

Структура типової бюджетної програми має включати такі основні елементи: мета програми, завдання, показники виконання (результативності) програми та соціальні стандарти, які мають бути дотримані при виконанні програми.

З метою поєднання заходів, спрямованих на досягнення соціально значущої мети, на рівні місцевих бюджетів доцільно використовувати таку структуру бюджетної програми:

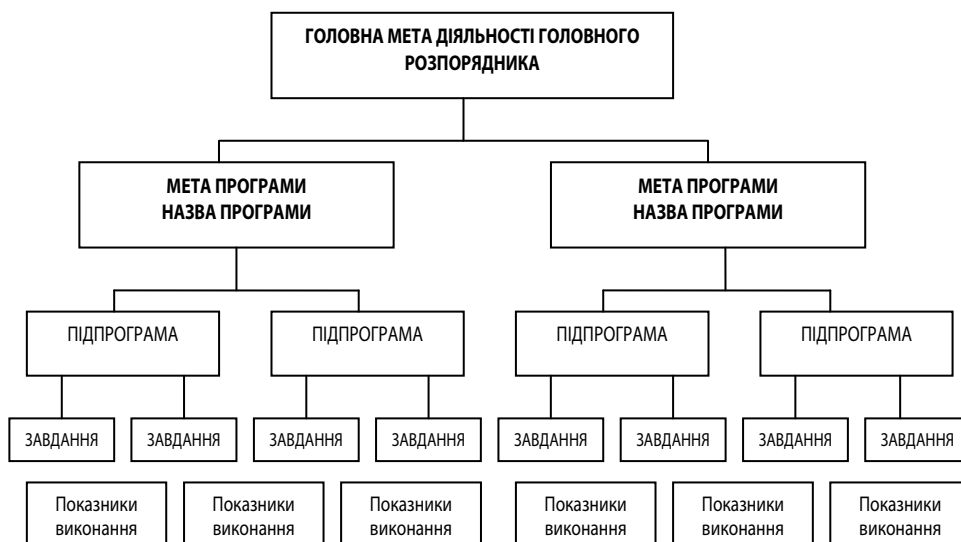


Рис. 3. Структура бюджетної програми

Деталізація програми за підпрограмами дає змогу здійснювати комплексне охоплення різних заходів, націлених на досягнення загальної мети програми. Згідно з вимогами програмно-цільового методу бюджетування підпрограми у межах однієї програми можуть відноситися до різних розділів функціональної класифікації видатків і кредитування бюджету. У такому разі виконавцями однієї бюджетної програми можуть бути кілька розпорядників зі збереженням загальної координації виконання програм за одним головним розпорядником бюджетних коштів.

Наведений підхід сприятиме зведенню в одну програму незначних за обсягами заходів, що зменшить кількість програм у одного головного розпорядника, і таким чином зумовлюватиме вирішення проблеми розпорошеності бюджетних коштів, спрямованих на досягнення однієї комплексної мети. Слід зазначити, що бюджетні програми розробляються відповідно до переліку типових програм у відповідній галузі, а також залежно від визначених пріоритетів адміністративно-територіальної одиниці. При розробці бюджетної програми передбачається гнучкість її структури, зокрема, кількість підпрограм може бути неоднаковою у межах однієї програми в місцевих бюджетах, кожна з підпрограм включає необхідну кількість завдань, реалізація яких дасть змогу досягти загальної мети програми.

Наявність підпрограм у бюджетних програмах певної галузі дасть можливість оцінювати ефективність як програми в цілому, так і результативність кожної підпрограми. Використання результатів оцінки сприятиме упорядкуванню мережі бюджетних установ, підвищенню ефективності використання бюджетних коштів. Основними перевагами такого підходу є: можливість комплексного оцінювання результативності програми; обмеження кількості програм у бюджеті; детальна структура програм, яка вказує на взаємозв'язок між підпрограмами, завданнями, показниками виконання і загальною метою програми; підвищення прозорості бюджетних видатків.

При застосуванні програмно-цільового методу бюджетування на місцевому рівні важливо розробити та затвердити такий перелік бюджетних програм, який забезпечить єдині підходи до запровадження програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів із визначенням ідентичних показників; можливість здійснення відповідного моніторингу виконання бюджетних програм, включаючи й аналіз ефективності використання бюджетних коштів. Крім того, пропозиції до типового переліку бюджетних програм повинні узгоджуватися з положеннями Бюджетного кодексу України, зокрема, затверджувати бюджетні програми слід лише за видатками, на які передбачені кошти з місцевих бюджетів; перелік бюджетних програм повинен бути сформований з урахуванням віднесення видатків місцевих бюджетів за функціональними ознаками.

У цілому методичні рекомендації із розробки бюджетних програм можна сформулювати таким чином: відповідна ієрархічна структура; взаємозв'язок між бюджетними ресурсами та очікуваними результатами; охоплення всіх напрямів діяльності, які в сукупності забезпечують досягнення мети програми; деталізація завдань та напрямів, що виокремлюються в підпрограми; управлінська підзвітність за реалізацію підпрограм. Досягнення встановлених ре-

зультатів вимірюється за допомогою показників виконання, результативності бюджетних програм, які є обов'язковим елементом бюджетної програми.

Розробка показників виконання має здійснюватися з урахуванням переліку базових показників виконання відповідно до визначених завдань бюджетної програми, які розробляються згідно з метою програми; зазначені показники мають відповідати напрямам та меті бюджетних програм, їх значення доцільно визначати з урахуванням особливостей адміністративно-територіальної одиниці.

Методологія програмно-цільового методу передбачає використання таких основних показників виконання, як затрати, продукт, ефективність, результативність. Показники затрат відображають обсяг та структуру ресурсів, що забезпечують виконання бюджетної програми та характеризують витрати бюджетної програми; зазначені показники повинні відповідати принципу необхідності та достатності: якщо при обрахунку показника затрат допускатиметься його заниження, то обсяг ресурсів буде недостатній для реалізації відповідного завдання, бюджетна програма виконуватиметься не повною мірою та нерезультативно. Якщо такий показник завищено, то це призведе до неефективного використання бюджетних ресурсів. Показники продукту визначають обсяг виробленої продукції чи наданих послуг у ході виконання бюджетної програми та використовуються для оцінки досягнення визначеної мети; показники ефективності вказують на обсяг використаних ресурсів на одиницю здійсненої бюджетної послуги; показники результативності характеризують досягнуті результати якості створеного продукту. Якщо показник продукту має кількісні характеристики, то показник результативності відображає рівень якості продукту діяльності.

Кількість показників виконання програми може бути різною, залежно від типу програми, її мети, можливості збору відповідних даних та обсягу звітності, який вважається необхідним, однак зазначені показники мають надавати цілковиту інформацію про виконання завдань, досягнення мети та результативність і ефективність програми. При цьому показники мають бути послідовними, взаємодоповнюючими та розроблятися як збалансована система.

Важливим кроком у процесі складання та виконання місцевих бюджетів за програмно-цільовим методом є моніторинг й оцінка ефективності впровадження бюджетних програм.

На підставі даних моніторингу приймається рішення про внесення змін або корегувань в програму чи механізм її реалізації, про обсяги асигнувань або перерозподіл коштів між завданнями в межах програми. Оцінка бюджетної програми здійснюється за допомогою порівняння планових і фактичних показників її виконання та дає можливість оцінити ефективність використання бюджетних коштів на виконання програми відповідно до визначених мети і завдань.

Основним документом, який містить повну інформацію про бюджетну програму та застосовується для здійснення моніторингу, оцінки її реалізації і контролю ефективності виконання бюджетної програми та цільового використання бюджетних коштів, є паспорт бюджетної програми, який визначає мету, завдання, напрями використання бюджетних коштів, відпо-

відальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми відповідно до бюджетних призначень. Створення системи моніторингу та оцінки бюджетних програм неможливе без наявності коду програмної класифікації видатків та кредитування бюджету, кожна частина коду програми забезпечує можливість для отримання відповідної інформації про бюджетну програму.

Програмна класифікація видатків та кредитування місцевого бюджету має формуватися місцевим фінансовим органом за пропозиціями, поданими головними розпорядниками бюджетних коштів з урахуванням відповідної типової програмної класифікації; важливим є забезпечення взаємозв'язку коду бюджетної програми та відповідного коду функціональної класифікації для забезпечення можливості групування показників бюджетних програм за функціональною класифікацією видатків бюджету.

Доцільним є застосування структури коду програмної класифікації видатків і кредитування місцевих бюджетів:

1	2	3	4	Визначення
XXX	X	XX	X	
				Головний розпорядник
XXX	0	00	0	код відомчої класифікації видатків місцевих бюджетів
XXX	X	00	0	Відповідальний виконавець у системі головного розпорядника
	1	00	0	якщо відповідальним виконавцем є безпосередньо структурний підрозділ центрального апарату головного розпорядника, то такою частиною коду є цифра "1", щодо всіх інших відповідальних виконавців використовуються цифри від "2 до 9"
XXX	X	XX	0	Бюджетна програма в межах одного відповідального виконавця
XXX	X	01	0	якщо бюджетна програма пов'язана з функціонуванням центрального апарату органу місцевого самоврядування, то частина коду визначається цифрами "01"
XXX	X	6X	0	для відстеження бюджетних програм на реалізацію діючих інвестиційних проектів п'ятій цифрі коду таких програм присвоюється номер "6"
XXX	X	7X	0	для відстеження бюджетних програм із резервних фондів п'ятій цифрі коду таких програм присвоюється номер "7"
				Підпрограма в одній бюджетній програмі
XXX	X	XX	X	код визначається цифрами від "1 до 9"

Ця структура містить сім знаків, з яких перші три знаки – код головного розпорядника бюджетних коштів, наступні три знаки – код бюджетної програми, останній сьомий знак – код підпрограми в одній бюджетній програмі.

Досягнення мети та виконання завдань щодо запровадження програмно-цільового методу на місцевому рівні сприятиме переходу місцевих бюджетів на більш ефективний рівень реалізації бюджетної політики, спрямований на зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, перетворення місцевих бюджетів на ефективний інструмент соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.