

Маркович Г. Б.,

заступник директора Департаменту місцевих бюджетів
Міністерства фінансів України

ПЕРЕДУМОВИ, ПЕРЕВАГИ ТА ІНСТРУМЕНТИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ НА РІВНІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Програмно-цільовий метод є дієвим інструментом, який дозволяє підвищити ефективність та прозорість використання бюджетних коштів, орієнтованим на досягнення мети відповідно до встановлених пріоритетів. У статті досліджуються та аналізуються передумови, переваги та інструменти запровадження програмно-цільового бюджетування на місцевому рівні.

Ключові слова: місцеві бюджети, програмно-цільовий метод, методологічні підходи, розпорядники бюджетних коштів, стратегічне та середньострокове бюджетне планування, бюджетна програма, бюджетна стратегія.

Бюджет є важливим інструментом держави, за допомогою якого вона формує економічний та соціальний потенціали. Виконуючи визначальну роль в економіці, бюджетний процес та бюджетна політика пов'язують державні інститути влади з усіма суб'єктами господарської діяльності. Бюджет як інструмент управління дає змогу місцевим органам влади впливати на економічні, соціальні та політичні процеси в країні, поступово перетворюючись на потужний засіб впливу на громадську думку, спрямованість соціальних перетворень та розвиток політичних подій у державі.

З подальшим укоріненням принципів демократії в Україні формується і нове розуміння сутності бюджету, що полягає у перенесенні акценту з прямого утримання мережі бюджетних установ на результативність їх функціонування і ступінь якості та корисності наданих послуг для кожного пересічного громадянина.

Організація процесу управління місцевими бюджетами потребує пошуку раціональних схем бюджетного менеджменту, зокрема вдосконалення методів бюджетного планування.

Одним з прогресивних методів державного управління, який, передусім, дозволяє підвищити прозорість та ефективність використання бюджетних коштів, є програмно-цільовий метод (ПЦМ).

Питання розвитку програмно-цільового методу в Україні розкрито у публікаціях вітчизняних вчених та практиків. Зокрема, їм присвячені наукові праці І. Я. Чугунова, І. В. Запатріної, Я. Я. Дьяченка, О. В. Ярошенко. Водночас актуальними залишаються дослідження щодо перспектив та особливостей запровадження програмно-цільового бюджетування на місцевому рівні.

Метою дослідження є аналіз передумов, переваг та обґрунтування необхідності запровадження ПЦМ на місцевому рівні, розкриття механізму

застосування стратегічного та середньострокового планування у процесі складання та виконання місцевих бюджетів за ПЦМ.

Програмно-цільовий метод складання бюджету було запропоновано у США в середині 1960-х років. Відтоді практика програмно-цільового методу складання бюджету поширилася на ряд інших країн. Зокрема, Канада й більшість країн Європейського Союзу активно практикують програмно-цільовий метод складання бюджету. У США ПЦМ складання бюджету застосовується більшістю урядів штатів і муніципальних урядів.

Дедалі більше дослідників схиляються до думки, що найпрогресивнішими у застосуванні програмно-цільового методу складання бюджету є Австралія та Нова Зеландія. Регулярні бюджетні звіти цих країн засвідчують досягнення вражаючого рівня відкритості й прозорості діяльності урядових структур та використання бюджетних коштів. Саме їхній досвід застосування ПЦМ складання бюджету, заснованого на абсолютно новій для України бюджетній філософії, часто ставлять за приклад для наслідування рештою країн світу¹.

Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі передбачає складання і виконання бюджету в розрізі бюджетних програм.

При традиційній практиці формування бюджетів увага часто зосереджується саме на ресурсній частині виробничої функції державного сектора, і не завжди достатньо уваги приділяється одержуваним результатам. Утім програмно-цільовий метод формування бюджету застосовує зовсім інший підхід до формування бюджету: процес починається із зосередження уваги спершу на результатах, яких необхідно досягти в державному секторі, а вже потім ставиться питання про те, які ресурси слід використати для досягнення цих результатів. Результати — це фактично досягнуті за рахунок здійснення певних заходів цілі.

Завдяки тому, що програмно-цільовий метод складання бюджету формує систему звітування та оцінки роботи, він забезпечує вищий рівень прозорості ухвалення рішень у державному секторі. При застосуванні ПЦМ як суспільство в цілому, так і законодавча гілка влади можуть отримати більш чітке і прозоре уявлення про необхідність існування головного розпорядника бюджетних коштів, його цілі та шляхи їх досягнення і, врешті-решт, оцінити, наскільки успішно йому це вдається. Така чітка картина, у свою чергу, сприяє створенню клімату, в якому стає можливим приймати більш раціональні фінансові рішення стосовно рівня та складу видатків бюджету.

Із запровадженням ПЦМ складання та виконання бюджетів помітно змінюється характер обговорення державної політики. Акцент переноситься з потреби в коштах для утримання бюджетних установ на те, які результати будуть отримані від використання бюджетних коштів, тобто забезпечується ефективність їх використання. Розробники політики зосереджують свою увагу на тому, що одержує суспільство за ті кошти, які воно витрачає. Замість з'ясувати, чи правильно витрачаються кошти при виконанні бю-

¹ Чугунов І. Я. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету / І. Я. Чугунов, І. В. Запатріна // Фінанси України. — 2008. — № 5. — С. 3–14.

джетного плану, спочатку визначають, наскільки ефективно витрачаються кошти при досягненні цілей державної політики.

Таким чином, програмно-цільовий метод як інструмент управління економічним і соціальним розвитком регіонів має такі переваги:

- забезпечення прозорості бюджетного процесу, що чітко встановлює цілі та завдання, на досягнення яких витрачаються бюджетні кошти, підвищення рівня контролю за результатами виконання бюджетних програм;
- оцінювання діяльності учасників бюджетного процесу за результатами виконання бюджету щодо досягнення поставлених цілей та виконання завдань, а також проведення аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм;
- упорядкування 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;
- посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів за дотримання відповідності бюджетних програм законодавчо закріпленій меті його діяльності, а також за фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їх виконання;
- підвищення якості розроблення бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів;
- забезпечення єдності методологічних і методичних підходів до виконання завдань розвитку регіонів;
- концентрація обмежених матеріальних і фінансових ресурсів на вирішенні принципових питань соціально-економічного розвитку регіону, від яких залежить поступальний розвиток економіки і зростання життєвого рівня населення (першочергова реалізація пріоритетних інвестиційних проектів розвитку економіки і соціальної сфери, розвиток наукоємних виробництв, сприяння зайнятості населення та ін.);
- можливість використовувати ефект мультиплікатора при цільовому використанні обмежених бюджетних ресурсів за рахунок додаткового залучення позабюджетних засобів, власних засобів зацікавлених державних і комерційних підприємств і фірм, банківського кредиту й інших засобів потенційних вітчизняних та іноземних інвесторів².

На сьогодні ПЦМ застосовується на рівні державного бюджету і певною мірою дає можливість відстежити ефективність і результативність витрачання бюджетних коштів шляхом використання інформації, що міститься

² *Ярошенко О. В.* Програмно-цільовий метод управління на регіональному рівні: зарубіжний досвід і Україна / *О. В. Ярошенко* // *Економіка та держава*. – 2008. – № 3. – С. 71–75.

у бюджетних запитах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання паспортів бюджетних програм. Отже, існує можливість відстеження відповідності витрат з бюджету цілям і завданням держави, що є основою оцінки ефективності здійснених витрат.

Основними передумовами запровадження програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів є:

- створення нормативно-правової та методологічної бази, внесення змін та доповнень до чинних нормативно-правових актів в частині застосування ПЦМ у місцевих бюджетах, зокрема вдосконалення їх казначейського обслуговування;
- підвищення кваліфікації шляхом проведення навчання кадрів на рівні місцевих фінансових органів, розпорядників і одержувачів бюджетних коштів;
- створення відповідної матеріально-технічної бази для забезпечення переходу місцевих бюджетів до ПЦМ-бюджетування.

Крім того, існує ряд об'єктивних факторів, які обґрунтовують актуальність запровадження ПЦМ на місцевому рівні, а саме:

1. Відповідно до Бюджетного кодексу України одним з принципів бюджетної системи є принцип єдності, який забезпечується, зокрема, єдиними правовою базою та бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів.
2. Застосування бюджетування, орієнтованого на результат, є однією з вимог для країн – членів ЄС. Враховуючи актуальність євроінтеграційних процесів в Україні, застосування ПЦМ на місцевому рівні є одним із необхідних кроків у цьому напрямку.

При застосуванні ПЦМ лише на рівні державного бюджету такий принцип не реалізується у повному обсязі, оскільки на цьому рівні використовується програмна класифікація видатків та кредитування, а на рівні місцевих бюджетів – тимчасова класифікація видатків та кредитування місцевих бюджетів.

3. У структурі видатків місцевих бюджетів важливою є соціальна складова. За таких умов відсутність ПЦМ значно зменшує ефективність використання бюджетних механізмів для досягнення стратегічних цілей держави у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, фізичної культури, та не дає можливості відстежити на державному рівні обсяг та якість послуг, які надаються.
4. На сьогодні в Україні вже існує певний практичний досвід із застосування ПЦМ на місцевому рівні. Так, протягом 2005–2008 рр. за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (проект “Реформа місцевих бюджетів” та ВГО “Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень”) проводився експеримент із впровадження ПЦМ у 85 містах України. Починаючи з 2008 р. і до сьогодні триває робота з розробки та затвердження методологічних документів, необхідних для складання та виконання місцевих бюджетів за ПЦМ³.

³ Практичні аспекти програмно-цільового методу бюджетування. Зарубіжний досвід / ІБСЕД, проект “Реформа місцевих бюджетів”; USAID. – К., 2007. – 324 с.

Комплексність і системність завдань, що постають перед органами управління, їх міжгалузевий характер, необхідність концентрації зусиль і ресурсів для задоволення потреб місцевих громад вимагає запровадження стратегічного підходу в муніципальному менеджменті. Стратегічне та середньострокове планування допомагають забезпечити місцевим громадам стабільність та розвиток.

Програмно-цільовий метод передбачає, що будь-які бюджетні видатки мають бути спрямовані на цілі, що відповідають середньо- або довгостроковій стратегії розвитку країни або територіальної громади. ПЦМ є інструментом, що забезпечує планування бюджету на середньо- та довгострокову перспективу, перехід від контролю за цільовим використанням бюджетних коштів до контролю за фактичними результатами від наданих бюджетних послуг громадянам.

Ефективність і послідовність діяльності органів місцевого самоврядування залежить від системного стратегічного бачення головних напрямів розвитку місцевих громад у довгостроковій перспективі. Такий підхід дає можливість врахувати специфіку кожної галузі, а також чітко скоординувати дії всіх органів місцевого самоврядування для досягнення поставлених стратегічних цілей. Стратегічне планування є дієвим інструментом, який органи влади та розпорядники бюджетних коштів повинні застосовувати для аналізу своєї діяльності, визначення пріоритетів і розробки заходів для реалізації цих перспектив. Результатом такого процесу є стратегічний план – документ, в якому визначаються мета діяльності розпорядника коштів, стратегічні цілі на довгостроковий період, конкретизовані завдання з їх досягнення і відповідні індикатори, що відображають соціально значущий результат від впровадження цих заходів для суспільства.

Стратегічне планування є циклічним процесом, що складається з багатьох етапів, які мають узгоджуватися з етапами бюджетного процесу. Згідно з програмно-цільовим підходом до складання бюджету стратегічне планування є першим з чотирьох етапів ефективної системи управління бюджетом. Програмно-цільовий метод застосовується на етапі реалізації стратегій, коли основна мета діяльності і стратегічні цілі вже визначені.

Інтегрування циклів стратегічного планування і програмно-цільового бюджетування в одне ціле показано на рис. 1⁴.

Програмно-цільовий метод пов'язує рішення про здійснення видатків з очікуваною віддачею від цих видатків, їх результативністю й ефективністю та передбачає здійснення середньострокового фінансового планування, яке базується на стратегічному плануванні розпорядників бюджетних коштів.

Стратегічний план, що не містить фінансового обґрунтування, складно виконати результативно. У свою чергу розподіл ресурсів, який не враховує перспективи на майбутнє, не може бути ефективним.

Схематичне зображення структури стратегічного плану та узагальненої структури бюджетної програми (рис. 2) дає можливість упевнитись, що

⁴ Програмно-цільовий метод: реалізація галузевих стратегій розвитку : практ. посіб. / О. Голинська, О. Котлярська, І. Метелева. – К. : RTI/USAID, 2006. – 187 с.

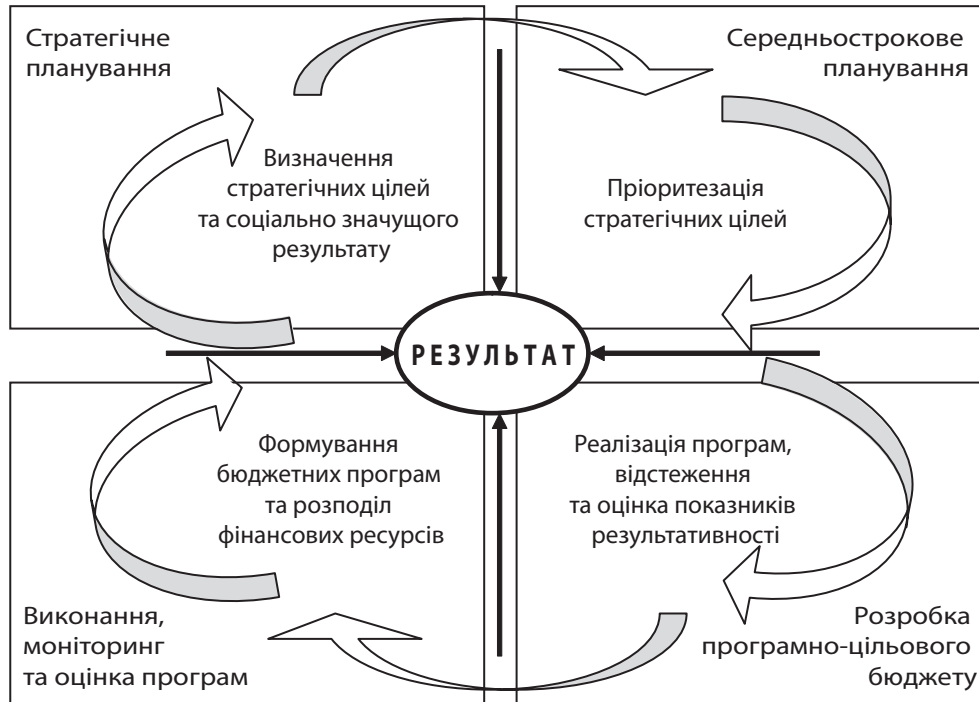


Рис. 1. Поєднання циклів стратегічного планування і програмно-цільового бюджетування

стратегічне планування та програмно-цільове бюджетування базуються на єдиних концептуальних засадах⁵.

Необхідним елементом запровадження ПЦМ є середньострокове бюджетне планування. Водночас цей елемент є складовою елементу стратегічного планування.

Середньострокове бюджетне планування – це визначення розпорядниками бюджетних коштів плану своєї діяльності на середньостроковий період та обсягу необхідних коштів для досягнення цілей у середньостроковій перспективі відповідно до програмних документів соціально-економічного розвитку держави.

Обов’язковою вимогою середньострокового планування бюджету є відбір відповідних напрямів діяльності і завдань, з огляду на існуючі фінансові можливості. За умов, що склалися в Україні, терміном середньострокового планування доцільно вважати два наступні за поточним бюджетні роки.

Суть принципу середньострокового формування бюджету полягає в тому, що обсяги прийнятих зобов’язань визначаються на кілька років нормою для включення до видаткової частини бюджету планового року.

⁵ Програмно-цільовий метод: реалізація галузевих стратегій розвитку : практ. посіб. / О. Голинська, О. Котлярська, І. Метелева. – К. : RTI/USAID, 2006. – 187 с.



Рис. 2. Взаємозв'язок стратегічного планування та ПЦМ бюджетування

Потрібно зауважити, що якісне середньострокове (як і стратегічне) планування місцевих бюджетів, особливо їх дохідної частини, неможливе без загальнодержавного стратегічного планування. Так, наприклад, на місцях важко встановити обсяг міжбюджетних трансфертів на середньостроковий період без середньострокового плану трансфертів, визначеного на рівні державного бюджету. Отже, середньострокове планування, як і стратегічне, є багаторівневим і централізованим процесом.

Середньострокове планування бюджету є безперервним процесом, який повторюється з року в рік та спрямований на уникнення дисбалансу між видатками та потребою для реалізації заходів бюджетної політики з надання державою суспільних послуг згідно з визначеними пріоритетами.

Запровадження системи середньострокового планування бюджету відкриває такі можливості:

- поступова реалізація політичних рішень з метою передбачення наслідків (результатів) у середньостроковій перспективі;
- підтримка збалансованості державного та місцевих бюджетів;
- узгодження стратегічних планів діяльності головних розпорядників з наявними бюджетними ресурсами;
- прогнозування майбутніх тенденцій і впровадження необхідних заходів для досягнення запланованого результату, запобігання негативним явищам;

- підвищення передбачуваності державної та місцевої політики і джерел фінансування для того, щоб головні розпорядники коштів могли попередньо прогнозувати напрямки своєї діяльності;
- підвищення відповідальності головних розпорядників за ефективне та раціональне використання бюджетних коштів;
- посилення загального бюджетного контролю⁶.

При підготовці бюджету на середньострокову перспективу дуже важливо, аби всі учасники бюджетного процесу розуміли важливість та необхідність кожного етапу середньострокового бюджетного планування та його взаємозв'язок з бюджетом на поточний рік.

Здійснення середньострокового бюджетного планування передбачає два основні етапи:

- I. Розробка та схвалення бюджетного прогнозу на основі макроекономічного прогнозу на середньострокову перспективу (від двох років).
- II. Коригування показників планового (або поточного) року й уточнення показників на наступні роки.

На рис. 3 умовно зображено взаємозв'язок усіх компонентів ПЦМ бюджетування.

Першим кроком у здійсненні середньострокового бюджетного планування є оцінка наявних ресурсів з урахуванням макроекономічних тенденцій (тобто, динаміки ВВП, інфляції, соціальних стандартів тощо). З цим пов'язана розробка різних варіантів середньострокового прогнозування доходів та вибір найкращого сценарію на основі прогнозу головних макроекономічних показників (1).

Як правило, планування на середньострокову перспективу здійснюють на три–п'ять років і переглядають щороку, приводячи у відповідність з напрямками бюджетної політики, які можуть змінюватися з року в рік. Умовою при щорічному перегляді середньострокового бюджету є аналіз бюджетної політики минулого періоду (2).

Надалі (3) визначають головні напрями та аспекти бюджетної політики на наступний бюджетний період. На цьому етапі з'ясовують потреби у фінансових ресурсах та оцінюють наявні ресурси, тобто надходження до бюджету з усіх передбачених законодавством джерел.

Визначення головних цілей бюджетної політики на третьому етапі надає бюджетним установам інформацію стосовно пріоритетних напрямків спрямування бюджетних коштів і є основою для планування поточних видатків бюджету та формування бюджету капіталовкладень на наступний бюджетний рік (4).

Бюджет виконують відповідно до затверджених планових показників (5). Шляхом збору інформації про видаткову та дохідну частини бюджету про-

⁶ Впровадження середньострокового бюджетного планування як механізму узгодження соціально-економічної та бюджетної політик // Зелена книга Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.center.gov.ua/data/upload/publication.

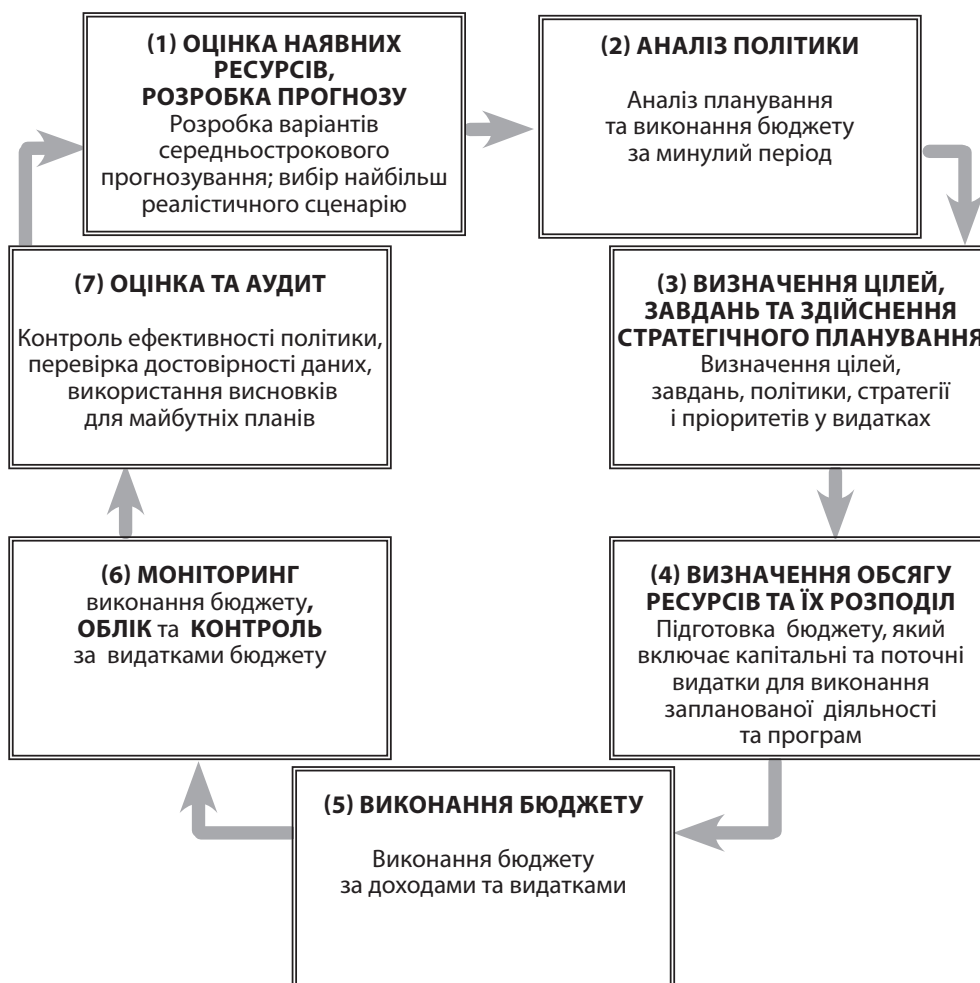


Рис. 3. Взаємозв'язок компонентів ПЦМ бюджетування

водять постійний моніторинг його виконання, здійснюють контроль за відповідністю фактичних показників плановим (6).

Частиною ефективного бюджетного процесу та важливими факторами для формування показників проекту бюджету на наступний рік є оцінка та аудит. Інформація, що міститься у звітах про фактичні результати діяльності та проведені видатки допомагає оцінити ефективність використання бюджетних коштів і є необхідною та важливою для підготовки проекту бюджету на наступні роки (7).

На сьогодні існує потреба у підвищенні рівня та ефективності бюджетного планування, становленні чіткої системи прогнозування бюджету на середньострокову перспективу.

Планування бюджету за ПЦМ дає можливість якомога більше демократизувати та зробити прозорими всі бюджетні потоки, оскільки бюджетний процес розглядається як максимально відкритий комплекс заходів, спрямованих на виконання поставленої соціально значущої мети. ПЦМ дозво-

ляє ув'язати стратегію і пріоритети розвитку держави та адміністративно-територіальної одиниці з фінансово-економічною складовою управлінської діяльності як на державному, так і на місцевому рівнях. Запровадження ПЦМ уможливить максимально оцінити ефективність використання коштів місцевого бюджету, оскільки при контролі за його виконанням наголошується на оцінюванні досягнутих результатів конкретної бюджетної програми.

Література

1. *Кульчицький М.* Вдосконалення бюджетної політики України в умовах застосування програмно-цільового методу адміністрування державних видатків / М. Кульчицький, Д. Ванькович, М. Заплатинський // *Формування ринкової економіки в Україні*. – 2009. – Вип. 19. – С. 352–357.
2. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 № 538-р.
3. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 308-р.