

Корнієнко Н. М.,

аспірантка Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України,
головний економіст-фінансист відділу супроводження, виконання
та аналізу бюджетних програм головного розпорядника
бюджетних коштів Департаменту з фінансово-економічних питань,
бухгалтерського обліку та фінансової звітності
Міністерства фінансів України

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ ЗАСАДИ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ ПЛАНУВАННЯ БЮДЖЕТНИХ ВИДАТКІВ

Проаналізовано теоретичні та методологічні засади програмно-цільового методу планування видатків, його переваги в контексті підвищення ефективності та прозорості бюджетних видатків. Розглянуто зарубіжний досвід розвитку програмно-цільового складання бюджету, а також досліджено особливості запровадження в Україні та передумови подальшого удосконалення програмно-цільового методу планування видатків бюджету.

Ключові слова: бюджет, бюджетний процес, бюджетне планування, бюджетне призначення, видатки, бюджетна програма, паспорт бюджетної програми, програмно-цільовий метод, розпорядник бюджетних коштів, результативність, середньострокове бюджетне планування, стратегічне планування.

Провідне місце в системі розвитку економіки, створенні відповідних фінансових умов для подальшого розвитку всіх галузей, забезпеченні рівноваги її складових належить бюджету. Бюджет – важливий інструмент впливу держави на розвиток економіки і соціальної сфери країни. За його допомогою держава здійснює розподіл і перерозподіл валового внутрішнього продукту між галузями економіки, між ланками фінансової системи, змінює структуру виробництва, впливає на результати господарювання, здійснює соціальні перетворення. Посиленню функцій, які виконує бюджет, сприятиме вдосконалення системи управління бюджетним процесом, його доходною та видатковою частинами.

Сучасний етап соціально-економічного розвитку держави потребує поглибленого розуміння ролі бюджету в економічній системі держави, підвищення рівня прозорості бюджету для громадськості, покращання якості надання державних послуг і ефективності використання бюджетних коштів.

Україна проводить політику в умовах обмежених фінансових ресурсів, які не повною мірою забезпечують виконання повноважень, наданих органам виконавчої влади. Тому є нагальна потреба в забезпеченні підвищення рівня ефективного та цільового використання наявних бюджетних коштів. Організація бюджетного процесу потребує раціональних методів бюджетного менеджменту. Україна має вивчати і запроваджувати найкращі світові здобутки в галузі управління бюджетом. Важливого значення, з огляду на це, набуває застосування такого прогресивного методу формування бюджету, як програмно-цільовий метод (ПЦМ).

Програмно-цільовому методу планування бюджетних видатків присвячено наукові праці багатьох вітчизняних вчених та практиків. Зокрема, свої наукові дослідження питанням програмно-цільового методу присвятили І. Я. Чугунов, І. В. Запатріна, К. В. Павлюк, Я. Я. Дьяченко та ін. Разом із тим актуальними залишаються дослідження щодо перспектив та особливостей запровадження програмно-цільового методу бюджетування в Україні.

Метою статті є аналіз переваг, передумов та обґрунтування необхідності подальшого запровадження ПЦМ, стратегічного та середньострокового планування у бюджетному процесі.

Єдиного загальноприйнятого визначення програмно-цільового методу планування видатків немає. Однак, відповідно до міжнародної методології і практики планування видатків, програмно-цільовий метод – це система прийняття рішень, в основі якої лежить орієнтація на досягнення поставленої мети та отримання результату. Програмно-цільовий метод планування пов'язує проведені видатки з результатом та отриманим ефектом у соціальній та економічній сферах країни. У національній бюджетній практиці програмно-цільовий метод – це метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу¹.

Програмно-цільовий метод складання бюджету почали використовувати у Сполучених Штатах Америки. Перші спроби його запровадження припадають на кінець 1940-х – початок 1950-х років. Через деякий час популярність методу зменшилась, але, починаючи з середини 1960-х років, його використовували при складанні бюджету більшість штатів і муніципальних урядів. Відтоді практика ПЦМ складання бюджету поширилась на велику кількість країн. Так, у США центральне місце у бюджетному процесі за ПЦМ відведено моніторингу результативності бюджетних видатків, який застосовується на всіх рівнях влади.

У Великобританії запровадження ПЦМ розпочато в 1988 р. шляхом укладення Угоди про бюджетні послуги (PSA) та Угоди про якість послуг (SDA), за якими було встановлено мету й завдання для кожного міністерства, цільові значення показників якості, обсягу бюджетних послуг і очікуваного результату. Зазначені угоди входять до проекту бюджету та подаються разом із ним на розгляд парламенту. Сьогодні Канада і більшість країн Європейського Союзу активно практикують ПЦМ складання бюджету².

Основною перевагою програмно-цільового підходу складання бюджету є те, що він забезпечує перехід від принципу утримання бюджетної установи до принципу отримання конкретних результатів від використання бюджетних коштів відповідною установою, забезпечення проведення нею ефективної політики використання бюджетних коштів з метою досягнення

¹ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51.

² Павлюк К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України : монографія / К. В. Павлюк. – К. : НДФІ, 2006. – 584 с.

максимальної віддачі від здійснених видатків. Таким чином, бюджет, складений за допомогою ПЦМ, суттєво відрізняється від традиційного постатейного бюджету, а саме: фінансуються програми, а не мережі установ та штатних одиниць.

Для програмно-цільового методу формування бюджету характерний такий підхід: 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 їх досягнення. При цьому увага акцентується на тому, що досягнуто у попередні бюджетні роки та за рахунок якого обсягу ресурсів. Тому програмно-цільовий метод як система бюджетного планування справляє вплив на всі стадії бюджетного процесу.

При застосуванні ПЦМ як громадськість загалом, так і представники всіх гілок влади можуть отримати більш чітко та прозоре уявлення про необхідність фінансування як бюджетної програми, так і головного розпорядника бюджетних коштів, його цілі, завдання, оцінити результати його роботи. За таких умов прозорість бюджетних видатків сприяє утворенню середовища, в якому надається можливість ухвалювати більш раціональні фінансові рішення у державному секторі щодо рівня та складу видатків.

Завдяки системі звітування та здійснення оцінки роботи кожного розпорядника програмно-цільовий метод дає змогу отримати необхідну інформацію про обсяг ресурсів та ефективність видатків, необхідних для виконання тієї чи іншої бюджетної програми. Зазначена інформація допомагає учасникам бюджетного процесу прийняти рішення щодо першочергового виконання програм за обмежених фінансових ресурсів.

ПЦМ складання та виконання бюджетів дає можливість помітно змінити характер обговорення державної політики, а саме: акцент переноситься з потреби в коштах для утримання бюджетних установ на результати, яких буде досягнуто після використання бюджетних коштів. Учасники державної політики зосереджують увагу на тому, що одержує суспільство за ті кошти, які воно витрачає.

Основними властивостями програмно-цільового методу у бюджетному плануванні, які відображають його переваги, є такі:

- формування бюджету за пріоритетними напрямками фінансування;
- можливість оцінювати результативність діяльності бюджетної установи завдяки показникам виконання програм;
- планування діяльності розпорядників бюджетних коштів усіх рівнів і бюджетних ресурсів на середньострокову перспективу;
- відповідальність установи за надання послуг в обсязі та якості, що визначаються бюджетом;
- володіння інформацією щодо перебігу виконання програми, а також про виконання бюджету в цілому, що надає можливість швидко реагувати на будь-які відхилення від запланованих показників;
- активне залучення громадян до бюджетного процесу.

Завдяки запровадженню програмно-цільового методу планування буде розв'язано головні проблемні питання, які виникають на всіх стадіях бю-

джетного процесу. Схематично характерні риси ПЦМ планування бюджетних видатків зображено на рис. 1.

Розроблення бюджету за програмно-цільовим методом завжди починається з визначення мети діяльності головного розпорядника коштів відповідно до пріоритетних напрямів державної політики соціально-економічного розвитку. Головними елементами програмно-цільового методу є:

- стратегічне та середньострокове бюджетне планування;
- головні розпорядники;
- бюджетна програма;
- складові бюджетної програми, відображені в її паспорті (мета, завдання, напрями діяльності та результативні показники).

Важливим елементом програмно-цільового методу є паспорт бюджетної програми, який визначає мету, завдання, напрями використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми відповідно до бюджетних призначень, на основі яких здійснюються контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів і аналіз виконання бюджетної програми. На всіх стадіях бюджетного процесу його учасники в межах своїх повноважень здійснюють оцінку ефективності бюджетних програм, що передбачає заходи з моніторингу, аналізу та контролю цільового та ефективного використання бюджетних коштів. Результати оцінки ефективності бюджетних програм застосовують на стадії планування, виконання бюджетних програм та контролю за використанням бюджетних коштів³.

Стратегічне планування охоплює встановлення й прогнозування довго- та середньострокових цілей, для досягнення яких необхідно спрямувати діяльність уряду. Обов'язковим елементом цього етапу є визначення переліку напрямів та завдань, зважаючи на фінансові можливості. Це відображається переважно у програмних та прогнозних документах уряду. Ще в колишньому СРСР програмно-цільовий підхід набув поширення при

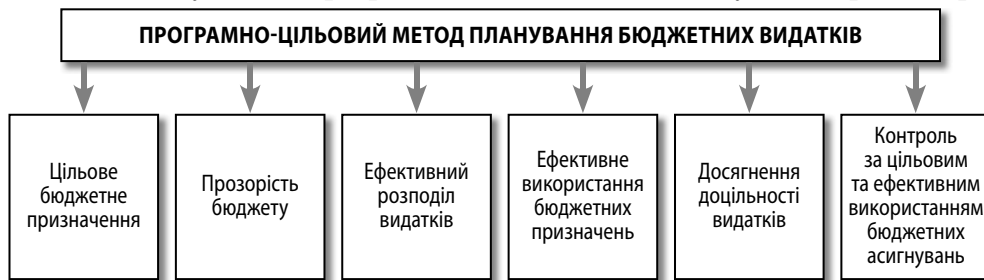


Рис. 1. Характерні риси програмно-цільового методу планування бюджетних видатків

Джерело: Дьяченко Я. Я. Теоретико-методологічні основи забезпечення цільового використання бюджетних коштів / Я. Я. Дьяченко // Фінанси України. – 2010. – № 2. – С. 13–26.

³ Про паспорти бюджетних програм : наказ Міністерства фінансів України від 29.12.2002 № 1098 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 5. – Ст. 119.

управлінні та складанні перших п'ятирічних планів, які містили програмні розрахунки на перспективу і передбачали реалізацію комплексних програм розвитку регіонів на основі освоєння природних ресурсів.

В Україні такими програмними і прогнозними документами є Програма діяльності Кабінету Міністрів України, державна програма економічного і соціального розвитку на середньостроковий період. Зокрема у 2010 р. було прийнято Програму економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”.

Кожна бюджетна установа також має здійснювати стратегічне планування своєї діяльності, адже це метод визначення системи цілей організації, побудованої на засадах підпорядкованості, – елементи нижчого рівня деталізують елементи вищого, забезпечуючи їхню реалізацію і порівнянність. Віддаленість бюджетних установ від цілей, заради яких вони створені, спричиняє втрату взаємозв'язку між їхньою безпосередньою діяльністю й цілями функціонування. Це може призвести до управління заради самого управління, роботи структури заради самої структури, а не заради задоволення потреб громадськості в державних послугах⁴.

Послідовність та ефективність діяльності органів влади залежать від системності стратегічного бачення основних напрямів розвитку головних розпорядників коштів у довгостроковій перспективі. Такий підхід дає можливість скоординувати дії всіх органів влади, що дасть змогу врахувати специфіку кожної галузі для досягнення поставлених стратегічних цілей.

Стратегічний план та програми існують у єдності, стратегічне планування має багатоцільовий характер. Це – інструмент, який органи влади та розпорядники бюджетних коштів повинні застосовувати для аналізу своєї діяльності, її відповідності пріоритетам державної політики, визначення шляхів розвитку та розроблення відповідних заходів для досягнення поставлених цілей. Основа стратегічного плану установи – визначення мети діяльності, стратегічних цілей на довгостроковий період, конкретних завдань щодо їх досягнення і відповідних індикаторів, які відображають значущий результат від реалізації мети для суспільства. Така побудова системи цілей розпорядником коштів на кожному рівні визначає головну цінність стратегічного плану, а саме раціональне використання бюджетних коштів.

Стратегічне планування та програмно-цільове бюджетування можна розглядати як єдиний циклічний процес, у якому поєднуються цілі, ресурси та результати. При формуванні програм головний розпорядник бюджетних коштів здійснює аналіз та відбір програм, реалізація яких забезпечить досягнення цілей, визначених на етапі складання стратегічного плану відповідно до програмних та прогнозних документів уряду.

Важливою складовою стратегічного планування є середньострокове бюджетне планування. Кожний орган виконавчої влади визначає чіткий план діяльності на середньострокову перспективу та обсяг необхідних коштів для досягнення цілей у середньостроковому періоді та відповідно до про-

⁴ Павлюк К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України : монографія / К. В. Павлюк. – К. : НДФІ, 2006. – 584 с.

грами соціально-економічного розвитку держави. Сутністю такого планування видатків бюджету є те, що обсяги бюджетних призначень визначаються на кілька років для включення до видаткової частини бюджету на виконання відібраних напрямів діяльності й завдань.

Загальна методологія складання бюджету за програмно-цільовим методом включає кілька етапів. Першим етапом та основним підґрунтям для планування бюджетних видатків є визначення на центральному рівні пріоритетів економічного та соціального розвитку держави у довго- та середньостроковій перспективі, на основі яких будуються пріоритети бюджетної політики. Потім здійснюють аналіз виконання бюджету минулого року, що враховується при складанні бюджету на наступний рік та середньостроковий період. Наступним кроком є визначення переліку бюджетних програм, їх головних розпорядників, відповідальних виконавців та визначення обсягу й оптимального розподілу ресурсів, що фактично є формуванням бюджету за видатками. Надалі відбувається виконання бюджету розпорядниками бюджетних коштів, які забезпечують постійний моніторинг відповідності фактичних видатків плановим показникам. Після звітування про виконання бюджету забезпечується проведення аудиту та оцінки виконання бюджетних показників, що дає змогу оцінити досягнення поставлених цілей та ефективності використання бюджетних коштів відповідно до пріоритетів бюджетної політики як складової економічної політики розвитку держави. Схематично процес складання та виконання бюджету за програмно-цільовим методом відображено на рис. 2.

Запровадження програмно-цільового методу в Україні розпочато з 2001 р. з прийняттям Бюджетного кодексу України. При цьому деякі елементи програмно-цільового методу було застосовано ще в 1998 р., а саме: введено бюджетні запити із зазначенням основної мети діяльності головного розпорядника бюджетних коштів, завдань на плановий рік, результатів діяльності в минулому році та прогнозуванням очікуваних результатів у поточ-



Рис. 2. Модель процесу складання та виконання бюджету за програмно-цільовим методом

ному році, обґрунтуванням розподілу граничного обсягу видатків за кодами функціональної класифікації та напрямками діяльності. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 № 538-р було схвалено Концепцію застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі. Однак процес запровадження ПЦМ формування бюджету ще триває.

Значну роль у цьому процесі відіграла технічна допомога від міжнародних організацій (Міжнародного валютного фонду, Світового банку та ін.), експертів (у рамках міжнародної технічної допомоги, наприклад, від USAID), програм обміну досвідом між різними країнами (зокрема, Францією, Польщею, Республікою Корея, Німеччиною), які реалізуються в Україні з 90-х років минулого століття.

Метою запровадження програмно-цільового методу в Україні є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання. Запровадження ПЦМ у бюджетному процесі спрямоване на:

- забезпечення прозорості бюджетного процесу, що чітко визначає цілі та завдання, на досягнення яких витрачаються бюджетні кошти, підвищення рівня контролю за результатами виконання бюджетних програм;
- 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;
- упорядкування організації діяльності головного розпорядника бюджетних коштів щодо формування і виконання бюджетних програм шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної бюджетної програми між відповідальними виконавцями бюджетних програм, визначеними головним розпорядником бюджетних коштів;
- посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів за дотримання відповідності бюджетних програм законодавчо визначеній меті його діяльності, а також за фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їх виконання;
- підвищення якості розроблення бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів⁵.

Практичний досвід формування бюджету із застосуванням окремих елементів програмно-цільового методу, набутий на сьогодні в Україні, виявив такі основні передумови його розвитку та необхідності подальшого впровадження у бюджетний процес:

- доопрацювання нормативно-правової бази в частині створення нових та внесення змін до чинних нормативно-правових актів щодо формування та виконання бюджету за ПЦМ;

⁵ Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 № 538-р // Офіційний вісник України. — 2002. — № 38. — Ст. 241.

- удосконалення методичного забезпечення і практичного використання ПЦМ на державному та місцевому рівнях;
- удосконалення методологічної бази здійснення моніторингу та оцінки фінансово-економічних результатів виконання бюджетних програм;
- розвиток середньострокового бюджетного планування;
- оптимізація кількості бюджетних програм, з метою забезпечення ефективного управління, моніторингу й контролю за їх виконанням⁶.

Програмно-цільовий метод складання бюджету та удосконалення нормативної бази набули подальшого розвитку з прийняттям у липні 2010 р. нової редакції Бюджетного кодексу України, якою передбачено розширення сфери застосування ПЦМ у бюджетному процесі, введення середньострокового планування, а також поліпшення бюджетного адміністрування і посилення контролю над дотриманням бюджетного законодавства. Зокрема, у Кодексі з'явилося поняття програмно-цільового методу у бюджетному процесі (п. 42 ст. 2), додано нову статтю, що визначає сферу застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі (ст. 20) та порядок складання бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди (ст. 21).

Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі передбачає середньострокове планування бюджету головними розпорядниками коштів державного бюджету, що включає складання планів діяльності відповідно до визначених програмними документами напрямів економічного і соціального розвитку⁷.

Разом із тим, Міністерством економічного розвитку і торгівлі України створено Методичні рекомендації щодо розроблення планів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів (за бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період) на плановий та два бюджетні періоди, що настають за плановим. Метою зазначених рекомендацій є визначення організаційно-методичних засад впровадження у практику роботи головних розпорядників бюджетних коштів стратегічного планування, орієнтованого на результат. Це один із кроків на шляху до поетапного запровадження системи стратегічного планування як невід'ємної частини програмно-цільового методу⁸.

З метою подальшого розвитку програмно-цільового методу, а також на виконання Основних напрямів бюджетної політики на 2012 рік⁹ розпоря-

⁶ Дьяченко Я. Я. Теоретико-методологічні основи забезпечення цільового використання бюджетних коштів / Я. Я. Дьяченко // *Фінанси України*. – 2010. – № 2. – С. 13–26.

⁷ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // *Відомості Верховної Ради України*. – 2010. – № 50–51.

⁸ Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення планів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів (за бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період) на плановий та два бюджетні періоди, що настають за плановим : наказ Міністерства економіки України від 06.04.2011 № 327.

⁹ Про Основні напрями бюджетної політики на 2012 рік : постанова Верховної Ради України від 13.05.2011 № 3358-VI // *Відомості Верховної Ради України*. – 2011. – № 39. – С. 1736.

дженням Кабінету Міністрів України “Питання оптимізації кількості бюджетних програм” схвалено Стратегію оптимізації кількості бюджетних програм з урахуванням планів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів, спрямованих на виконання покладених на них функцій та завдань. Складання проекту Державного бюджету України на 2012 р. забезпечено на підґрунті оптимізації кількості бюджетних програм, недопущення планування таких програм, назви яких не визначають конкретного цільового спрямування, упорядкування переліку головних розпорядників коштів державного бюджету з урахуванням проведення адміністративної реформи щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади.

Значний прогрес у запровадженні бюджетних реформ на державному рівні в Україні зумовлює процес визначення та впровадження власного шляху ефективного та продуктивного використання бюджетних коштів.

Так, серед інших основних завдань бюджетної політики на 2012 р., спрямованих на стабілізацію державних фінансів з метою стійкого економічного зростання, виконання яких потребує подальшого розвитку, визначено:

- запровадження механізму середньострокового бюджетного прогнозування на всіх етапах бюджетного процесу;
- упровадження на рівні головних розпорядників коштів середньострокових інвестиційних планів у межах граничних сум середньострокового бюджету з інвестиційних проектів;
- забезпечення прозорості системи державних фінансів на основі створення та впровадження інформаційно-аналітичної системи “Прозорий бюджет”¹⁰.

Отже, розвиток програмно-цільового методу в Україні загалом характеризується позитивними зрушеннями, потребуючи подальшого удосконалення, адже планування бюджету за цим методом дає можливість зробити прозорими всі бюджетні потоки та пов’язати стратегію і пріоритети соціально-економічного розвитку з державним управлінням фінансовими ресурсами на всіх рівнях бюджетної системи.

¹⁰ Питання оптимізації кількості бюджетних програм : розпорядження Кабінету Міністрів України від 06.04.2011 № 292 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 26. – С. 132.