

## МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ВПРОВАДЖЕННЯ І ВИКОРИСТАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ СКЛАДАННЯ БЮДЖЕТУ

(Предоставлено д.е.н., проф. Бабенко А.Г.)

*Однією з найважливіших проблем управління місцевими бюджетами як фінансовою базою розвитку органів місцевого самоврядування є теоретичне та практичне обґрунтування методичних підходів до управління процесами формування, розподілу і використання фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань, як власних, так і делегованих. Для вирішення вказаної проблеми КМУ схвалив Концепцію реформування місцевих бюджетів, якою визначено, що для запровадження планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу необхідно розробити теоретико-методологічні засади програмно-цільового методу планування видатків місцевих бюджетів на середньострокову перспективу.*

*Протягом 2010–2012 років створено методологічну базу для формування та виконання місцевих бюджетів за програмно-цільовим методом, який є інструментом, що забезпечує планування бюджету на середньострокову перспективу, проте впровадження цього методу супроводжується значними проблемами, що зумовлює необхідність подальшого пошуку вирішення проблем впровадження програмно-цільового методу складання бюджету в Україні.*

**Ключові слова:** програмно-цільовий метод; бюджет; доходи; видатки; виконання бюджету; ефективність.

У сучасних умовах органи самоврядування й державні фінансові органи всіх рівнів мають першочергове завдання – підвищення ефективності використання видатків місцевих бюджетів на основі впровадження програмно-цільового планування бюджету на державному рівні, а також його практичного застосування на рівні місцевих бюджетів.

**Актуальність проблеми** посилюється тим, що сьогодні розподіл бюджету відбувається на основі функціональної та економічної класифікації витрат, який має вигляд форм, заповнених даними щодо основних категорій видатків, але не містить корисної інформації про мету їх здійснення й потенційний ефект, не дозволяє визначити ефективність та результативність профінансованих послуг.

**Метою даної роботи** є вивчення світового досвіду використання механізму програмно-цільового методу складання бюджету з метою його використання в умовах України.

**Аналіз останніх публікацій.** Значний внесок у вирішення питань впровадження та вдосконалення програмно-цільового методу зробили як зарубіжні дослідники Й.Шумпетер, Р.Харрод, Е.Хансен, Ф.Хайєк, Р.Хакет, Р.Й. Зоді, так і вітчизняні науковці І.Я. Чугунов, І.В. Запаріна, В.М. Федосов, В.Є. Реутов, О.В. Голинська та інші, однак їх роботи не повною мірою враховують особливості використання механізму програмно-цільового методу складання бюджету, що зумовлює необхідність подальшого пошуку вирішення проблем впровадження програмно-цільового методу складання бюджету в Україні.

**Викладення основного матеріалу.** Із затвердженням Кабінетом Міністрів України Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року в Україні було продовжено становлення стратегічного планування регіонального розвитку, набули подальшого поширення закладені основи системного підходу до формування регіональної політики, тому перебудова механізму управління економікою регіонів сьогодні потребує вивчення світового досвіду раціоналізації прийняття рішень шляхом надання інформації про витрати та переваги альтернативних шляхів досягнення поставлених цілей і вихідне вимірювання з метою сприяння ефективному досягненню обраних цілей [1, С. 251.].

Програмно-цільове бюджетування – планування витрат на соціальні потреби з метою досягнення певних та визначених результатів, які можуть бути основними плановими завданнями або просто результатом звичайної діяльності. Остаточна мета програмно-цільового бюджетування далека від того, щоб просто бути ретельно продуманим способом виміряти або записати дії. Це – механізм, який має допомагати уряду в прийнятті рішення залежно від того, досягаються цілі чи ні, і який збільшує ефективність діяльності за результативність впровадження програм.

© А.В. Михальчук, 2014

проблема переходу від старої системи планування державного та місцевих бюджетів до принципово нової, що орієнтована на результат. Чи можна здійснити перехід від старої системи до принципово нової, що орієнтована на результат, швидко?

Щоб відповісти на це риторичне питання, доцільно розглянути історію розвитку та приклади переходу до програмно-цільового методу складання бюджету в різних країнах.

Якщо розглядати історію виникнення програмно-цільового методу складання бюджету та його застосування в США, то слід виділити декілька еволюційних періодів програмного бюджетування.

Першим періодом був період розвитку, який народився з потреби у національному бюджеті. Важко повірити, але бюджетна практика федеральних установ до Акта про бюджет і облік від 1921 була такою, що громадськість практично не мала змоги дізнатися, на що було використано її гроші.

До реформування системи складання бюджету бюджетна практика укрупнення витрат відповідала запланованій меті використання, а бюджетні процедури в основному склалися з оцінки залишків. Первинні значні зміни у формуванні бюджету відбулися в 1907 році під керівництвом Фредеріка А. Клівленда, коли Бюро муніципальних досліджень у Нью-Йорку прийняло цей метод, а в 1910 у Чикаго переробили свій бюджет і відокремили свої асигнування відповідно до конкретних категорій [2, С. 438].

Того ж року комісія під керівництвом д-ра Клівленда зробила рекомендації щодо поліпшення бюджету, що призвело до реформи і оригінальної концепції програмного бюджетування.

Розвиток зазначена реформа отримала пізніше, в 1912 році, завдячуючи Френку Бахману, він рекомендував установлювати норми витрат, задля того щоб школи могли стати фінансово ефективними. Опісля збирання інформації по всіх видах шкіл і даних від тестів для визначення стандартів витрат стає можливим знайти і усунути фінансові втрати.

Назва «бюджетна програма» походить з того простого факту, що процес планування організований за програмою, а не за вимогами відділів доходів та видатків, тобто бюджетна програма описується як процедура планування, проте її головною метою, за словами А.Шика, є раціоналізація прийняття рішень через, по-перше, надання даних про витрати та переваги альтернативних шляхів досягнення поставлених цілей і, по-друге, вихідне вимірювання з метою сприяння ефективному досягненню обраних цілей [1, С. 251].

Після Першої світової війни підтримка реформ стала настільки поширеною, що в 1919 р. Конгрес США ухвалив бюджет та Білль щодо обліку (різновид законодавчого документа у США), потім у 1921 році пройшов Закон про облік, який був затверджений президентом Хардінгом [5; 6; 7].

Традиційно системи обліку витрат є функціонально і об'єктно орієнтовані і взагалі не надають дані за програмною класифікацією, однак оцінка економічної ефективності програм навчання може бути значно збільшена за рахунок системи обліку, яка б дозволила вирізняти фінансові ресурси, що виділяються на окремі програми.

Другий період був періодом контролю. Він розпочався з Актом про облік 1921 року та зі створенням Бюро бюджету, а також наданням Президенту відповідальності за підготовку бюджету доходів і витрат. Мета цього бюджету полягала в забезпеченні перекладу терміну «робочі програми» у фінансові умови, так що кожен вид видатків міг бути збалансований з іншими видами видатків та доходів у дальній економічній перспективі, яка враховувала б минулі періоди та майбутнє програми для подальшого затвердження.

На початку 1920-х корпорація DuPont використовувала одну з форм програмного бюджетування. Дональдсон Браун, колишній головний співробітник з фінансових питань для General Motors Corporation, приніс ідею програмного бюджету від DuPont в 1924 році і втілює її як основну інновацію в General Motors. Бюджетна програма була висунута в 1930 році Вільямом А.Джампом – офіцером бюджету Міністерства сільськогосподарства США, і розширена Радою військового виробництва в 1941-му завдяки зусиллям Фердинанда Еберштадта [8].

Наприкінці 1940-х років федеральний уряд розробив бюджетну програму для Бюро меліорації, берегової охорони та інших відомств. Програма бюджетів була призупинена до закінчення Другої світової війни, коли комісія Гувера у 1949 році рекомендувала нову форму «виконання» бюджету для всіх підрозділів [9, С. 3]. Того ж року RAND Corporation завершила перше з низки досліджень, системного аналізу, і в 1953 році опублікувала перший програмний бюджет для застосування у військово-повітряних силах.

У 1955 році друга Комісія Гувера визначила, “що виконання бюджету як і раніше ґрунтуватиметься на функціях, діяльності та проектах, але буде перейменовано на «програмний бюджет»”.

Третій період – сучасний, який розпочався у 1961 році й продовжується сьогодні. У 1961 році програму бюджету для Міністерства оборони представили Р.Макнамара і Ч.Дж. Хітч. Це було вперше, коли бюджетна програма була прийнята на цілу агенцію. ООН у 1964 р. прослухала доповідь щодо бюджетної практики США. Підраховано, що понад 80 відсотків усіх установ Сполучених Штатів надали інформацію про запити асигнувань, що забезпечують ефективний засіб для фінансування і програм управління [10, С. 2].

У 1965 році Президент США Джонсон наказав ввести програмне бюджетування до виконавчої гілки влади, а потім направив рекомендації до всіх керівників департаментів та установ, щоб їх фінансові плани було складено за планово-програмним бюджетуванням.

Розроблений у США механізм програмно-цільового методу складання бюджету діє і в сучасних умовах з деякими змінами й доповненнями, тобто в подальшому глобальних змін, з цього питання в законодавстві США не відбувалося, лише незначні коригування.

Проведений аналіз застосування механізму програмно-цільового методу складання бюджету в США дозволяє розглянути можливості використання цього досвіду короткострокової та довгострокової перспективі.

Дослідження світового досвіду впровадження системи планування бюджетних витратків за програмно-цільовим методом дозволило виявити проблеми, що пов'язані з періодом переходу від лінійного методу планування бюджетних витратків до програмно-цільового.

Розглянемо, до чого можуть призвести такі швидкі зміни в плануванні на прикладах інших держав, що змінювали систему планування бюджету за різні періоди часу.

У Республіці Маврикій здійснювався перехід до ПЦМ з 2007 по 2010 рік. Проведений аналіз переходу від лінійного методу планування бюджетних витратків до програмно-цільового станом на 2010 рік дозволив виявити низку проблем, що супроводжували цей процес, серед них: відсутність кваліфікованих кадрів, які б розуміли необхідність та доцільність зміни системи, тоді як на навчання лише керівної ланки було витрачено майже півроку; недосконалість законодавчої бази – відсутність частини законодавчих актів, які б регламентували планування за програмно-цільовим методом, оцінку результатів планування та реалізації програм; недостатність стабільності, необхідної для довгострокового бюджетного планування; нестача послідовного політичного зобов'язання, необхідного, щоб дозволити реформі бути повністю здійсненою; недостатність достовірної інформації щодо реалізації програм через системи обліку, що погано об'єднується з плануванням, складанням бюджету, управлінням готівкою і заборгованістю.

З іншого боку, захисники програмно-цільового методу бюджетування стверджують, що система може досягти успіху за умови сильної політичної підтримки, суворої програми навчання, поступового введення системи, а також додаткових реформ, які заохотили б результативність [11].

Сінгапур є прикладом поступового впровадження систем програмно-цільового бюджетування витратків державного та місцевих бюджетів від складання лінійного бюджету в 1978 році до бюджету за допомогою програмно-цільового бюджетування в 1978–1989 рр., складання бюджету представницького голосування в 1989–1996 рр. і нарешті до складання бюджету, орієнтованого на результат, з 1996 року. Можна зазначити, що його успіх (успіх руху) зумовлено поступовим процесом реформи.

У Канаді планування витратків державного та місцевих бюджетів орієнтоване на результат, йшло за висхідним принципом. Тільки після того, як експериментальний етап було визнано вдалим, впровадження схвалив увесь уряд. З погляду дослідників реформи в Канаді, навіть там, де є уміле керівництво і чітко виділено відповідальність, повна реалізація, що призводить до реальної зміни в культурі управління, вимагає приблизно 7–10 років.

Якщо провести аналогію з реформою в Україні, можна помітити спільні риси, пов'язані з проблемами через швидкісну зміну методу планування на місцевому рівні:

– відсутність кваліфікованих кадрів, які б розуміли необхідність та доцільність зміни системи в повному обсязі. На місцевому рівні навчання проводилось лише з начальниками управлінь та їх заступниками. В разі зміни керівного складу за будь-яких обставин реалізація реформи покладається на новий керівний склад, який не розуміє потреби реформи та нових методів планування, а також вимушений керуватися виключно законодавчою базою через відсутність профільного навчання або курсів підвищення кваліфікації;

– недосконалість законодавчої бази. Незважаючи на те, що впровадження програмно-цільового методу відбувається впродовж достатнього довгого часу, лише у серпні 2013 року було затверджено методику оцінювання результатів реалізації програм для використання на місцевому рівні;

– нестача стабільності, необхідної для довгострокового бюджетного планування. Фінансова криза, яка почалася в 2008 році, та недостатня стабільність політичної ситуації в Україні в цілому також призводить до проблем в реалізації програм;

– нестача достовірної інформації щодо реалізації програм через сучасну систему обліку витратків бюджету, що погано об'єднується з плануванням за програмно-цільовим методом складання бюджету.

Нерозуміння, що таке програма та які цілі на неї мають бути покладені призводить до того, що в Україні через процес паралельного планування програмно-цільовим та лінійним методами виникла ситуація, коли найпростішим рішенням є змінити назву витратків та назвати це «програма з ...». При цьому відсутність довготермінових цілей, або їх нечітке формулювання призводить до неможливості оцінювання результатів програми як такої. Результат на місцевому рівні має з'явитися не через 2–3 місяці після впровадження програми (а в 2013 році після переходу на паралельне складання бюджету з 01.01.2013 було заявлено про необхідність звітування про результати реалізації програм з 01.08.2013), а після декількох років її реалізації. Програма, що розрахована на довготерміновий результат, нарешті,

має бути розумно (адекватно) оцінена, при цьому слід брати до уваги, що результат реалізації програми не є лінійно залежним від вкладених в програму коштів.

Також слід враховувати, що сьогодні більшість результатів діяльності органів виконавчої влади на місцях перебуває у сфері невизначеності з точки зору реального оцінювання ефективності. Чи є ефективною реалізація будь-якої місцевої програми, спрямованої на покращення життя мешканців району, якщо якісним показником результативності роботи органів влади є кількість отриманих скарг та швидкість відповідей на них. Логічно припустити, що відсутність листів, в тому числі зі скаргами, негативно вплине на оцінювання діяльності виконавчого органу. З такої точки зору, логічно виглядає ситуація, коли виконавчий орган не прагне завчасно запобігти малим і неважливим недолікам у своїй діяльності, щоб не зменшити показник результативності діяльності «листування», але з точки зору реалізації саме програмно-цільового методу, де ключовим є поняття «кінцева мета», така ситуація є неприпустимою.

**Висновки.** Таким чином, можна зробити висновок про те, що короткотермінове впровадження програмно-цільового методу складання бюджету може не призвести до отримання очікуваних результатів через низку проблем, пов'язаних з відсутністю необхідних умов для впевненого та гарантованого впровадження.

В Україні процес бюджетного реформування розпочався майже зі сторічним запізненням, а головне – не з локального рівня до державного, а з державного до локального, що спричиняє додаткове непорозуміння на рівні планування місцевих бюджетів.

#### Список використаної літератури:

1. *Allen Schick* The Road to PPB: The Stages of Budget Reform / *Schick A.* Public Administration Review. – December. – 1966. – 251 p.
2. *William F. Willoughby* Principles of Public Administration / *Willoughby W.F.* – Baltimore, Md. : Institute for Government Research, 1927. – 438 p.
3. U. S. President's Commission on economy and Efficiency, The Need for a National Budget. – (Washington, D. C. : Government Printing Office, 1912. – Pp. 4–5.
4. *Howard Merry* «Evolution of the Budget» / *M.Howard* // Wall Street Journal. – January 21. – 1964.
5. *Frank P. Bachman* Attaining Efficiency in City School Systems / *F.P. Bachman* // The Annals, American Academy of Political and Social Science, 41 (May, 1912).
6. *Don P. Bushnell*, The Computer i<sup>n</sup> American Education / *Don P. Bushnell, D.W. Allen* – New York : John Wiley & Sons, 1967.
7. U. S. President's Commission, The Need for ... – Pp. 19–20.
8. *David Novick* Which Program Do We Mean rn Program Budgeting? / *D.Novick.* – Santa Monica : RAND Corp., May 12.
9. *Herbert Hoover* (Chairman) Hoover Commission Report / *H.Hoover.* – Vol. VIII: Treasury Department A Report to the Congress (March, 1949). – P. 3.
10. United Nations, A Manual for Programme and Performance Budgeting (New York, 1965). – P. 2.
11. Annual Report of the National Audit Office 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nao.gov.mu/English/Documents /reportandpublications/annrep10.pdf>.

МИХАЛЬЧУК Андрій Володимирович – головний спеціаліст відділу бюджетної політики та фінансування бюджетних установ та закладів, аспірант Дніпропетровської державної фінансової академії.

Наукові інтереси:

– програмно-цільовий метод;

– бюджет.

Тел.: (067)497–90–93.

Стаття надійшла до редакції 01.10.2014.