

Тетяна Мазураспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування
ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України**ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД У МІСЦЕВОМУ БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ**

У статті розглянуто тлумачення різних науковців поняття «бюджетний процес». Проаналізовано різні точки зору на визначення сутності програмно-цільового методу, визначено основні його елементи, досліджено його переваги та недоліки.

Ключові слова: бюджетний процес, програмно-цільовий метод, бюджетування, бюджет, бюджетна програма.

Tetyana Mazur**PROGRAM BUDGETING IN THE LOCAL BUDGET PROCESS**

The article deals with different scholar's interpretation of term "budgeting." Different perspectives on defining the essence of program budgeting are analysed. The basic elements of program budgeting are defined. The advantages and disadvantages of program budgeting are investigated.

Keywords: Budgeting, target-oriented method of budgeting, budget, budget program.

Татьяна Мазур**ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ МЕТОД В МЕСТНОМ БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ**

В статье рассмотрены толкования различных ученых понятия «бюджетный процесс». Проанализированы различные точки зрения на определение сущности программно-целевого метода, определены основные его элементы, исследованы его преимущества и недостатки.

Ключевые слова: бюджет, программно-целевой метод, бюджетирование, бюджет, бюджетная программа.

Постановка проблеми

На даний час в Україні проведено економічне реформування, що дає можливість для розвитку подальших реформ як на місцевому, так і на державному рівнях. В Україні проблематика ефективності управління ресурсами бюджету є достатньо актуальною. Тому доцільним є впровадження альтернативного методу бюджетного процесу, а саме програмно-цільового методу.

Програмно-цільовий метод досліджували такі дослідники: О. Бабій [1], Л. Воронова [4], Д. Гладких [5], Н. Гринчук [6], О. Зла [7], А. Іляшенко [8], О. Квачан [9], М. Ливдар [10], Л. Міронова [11], Ц. Огонь [12], А. Повстаня [13], Н. Просяник [23], Л. Радул [24], В. Сутягин [25], Н. Химичева [26], В. Федосов [2], У. Фолюш [27], С. Юрійчук [28] та ін.

Мета статті – навести особливості застосування програмно-цільового методу органами виконавчої влади у місцевому бюджетному процесі та розробити модель бюджетного процесу за програмно-цільовим методом.

Бюджетний процес як фінансове явище є виразом імплементації концептуальних засад державної політики з приводу формування бюджету як фонду фінансових ресурсів для забезпечення вирішення завдань і функцій органами державної влади та місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду. При чому, при розгляді бюджетного процесу як фінансової категорії, слід відзначити, що реалізація бюджетного процесу базується на його фінансовому механізмі, який включає дві підсистеми методів фінансового впливу: фінансове забезпечення та фінансове регулювання. Ефективний фінансовий механізм бюджетного процесу забезпечує реалізацію цілей і завдань держави, визначених бюджетною політикою в задоволенні потреб суспільства [11].

Бюджетний процес, на думку Л. Воронової, є формою або засобом здійснення матеріальних бюджетних

прав, якими наділяє учасників бюджетного процесу законодавство, та визначає його як регламентовану правовими нормами діяльність державних органів зі складання, розгляду, затвердження і виконання бюджету, а також зі складання, розгляду і затвердження звіту про його виконання [4, с. 169].

Бюджетний процес, на думку Н. Хімичової, це регламентована нормами процесуального бюджетного права діяльність держави та муніципальних утворень щодо складання, розгляду і затвердження бюджету, його виконання, а також складання і затвердження звіту про його виконання [26, с. 165].

З середини 1970-х до початку 1990-х років більшість демократичних країн запровадили основні риси програмно-цільового бюджету, а саме: планування бюджету на 3–5 років; класифікацію витрат за програмами; встановлення вимірюваних завдань для таких програм; вимірювання та оцінка виконання цих завдань за допомогою відповідних індикаторів [6].

Уже десять років в Україні впроваджується програмно-цільовий метод складання бюджету, який передбачає формування і виконання бюджету в розрізі бюджетних програм. Станом на сьогоднішній день цей метод успішно реалізовується лише на державному рівні, а саме при складанні державного бюджету на наступний рік. Що стосується місцевих бюджетів, то з 2008 року триває експеримент із запровадження програмно-цільового методу на міському рівні, в якому взяли участь чимало міст та регіонів України, а повний перехід місцевих бюджетів на даний метод бюджетування має відбутися у 2014 році [23].

Застосування програмно-цільового методу регламентують такі нормативно-правові акти: Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [2, с. 572];

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Виклад основного матеріалу

Мета

Розпорядження КМУ від 14.09.2002 р. № 538р «Про схвалення Концепції застосування Програмно-цільового методу в бюджетному процесі» [22, с. 241]; Постанова КМУ від 28.02.2002р. № 228 «Про затвердження порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ» [19, с. 76]; Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі» № 574 від 14.12.2001р [17]; Наказ Міністерства фінансів України від 29.12.2002р. № 1098 «Про паспорти бюджетних програм» [21]; Наказ Міністерства фінансів України від 08.08.2002 р. № 621 « Про запровадження результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм» [16]; Наказ Міністерства економіки України від 4.12.2006 року № 367 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання» [18].

Ст. 20, (не на початку) Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 р. № 2456-VI визначає програмно-цільовий метод у бюджетному процесі як метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу [2, с. 575].

Існують різні точки зору на визначення сутності програмно-цільового підходу. Прихильники одного з напрямів звертають увагу на ознаки взаємоузгодження цілей (завдань) і оптимізації витрат часу та ресурсів. Головна особливість програмно-цільового підходу в даному випадку – раціональність розподілу ресурсів для максимально швидкого досягнення комплексу взаємопов'язаних цілей, тобто основою виступає наявність цілі. Інша точка зору полягає у взаємоузгодженості програмно-цільового підходу з комплексом локалізованих у часі й просторі, несуперечливих конкретних заходів у сфері соціальної, структурно-інвестиційної, фінансово-кредитної, податкової, бюджетної, цінової, зовнішньоекономічної, аграрної, науково-технічної, інституціональної політики, орієнтованих на досягнення як якісно, так і кількісно визначених цілей соціально-економічного розвитку [25, с. 7].

Програмно-цільовий метод – це метод планування, програмування та ефективної організації процесу розв'язання проблем і досягнення цілей. Він передбачає послідовний перехід від виявлення проблем, потреб і цілей до визначення процесу їх реалізації, його технологічної насиченості та, відповідно, ресурсних запитів. Найбільший ефект він забезпечує у рамках стратегічного планування – за наявності комплексних, взаємопов'язаних цілей і процесів, жорстких ресурсних обмежень, коли традиційні планово-координаційні методи не спрацьовують. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі – це система планування та управління бюджетними коштами у середньостроковій перспективі, орієнтована на взаємозв'язок між рівнем фінансування кожної окремої програми та очікуваними результатами від її реалізації [1].

Програмно-цільовий метод бюджетування – це управління бюджетом з орієнтацією на те, щоб витрачання бюджетних коштів вело до досягнення соціально значущих результатів. Ключовим важелем цього методу є здійснення контролю за результатами економічної та соціальної ефективності діяльності розпорядників бюджетних коштів [27].

Застосування програмно-цільового бюджетування в управлінні соціально-економічним розвитком регіону є основою для принципово нової організації бюджетного

процесу, впровадження сучасних принципів і методів бюджетування, підвищення самостійності і відповідальності органів влади, а також підвищення ефективності державного управління. Управління соціально-економічним розвитком регіонів із застосуванням механізму програмно-цільового бюджетування допоможе забезпечити єдність бюджетної й соціально-економічної політики, а отже, якісно новий ступінь розвитку соціально-економічної системи регіону [9].

Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі зазвичай трактується як система управління бюджетними коштами в середньостроковій перспективі для розробки й виконання бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат. Його застосування дає змогу оптимально розподілити й зосередити бюджетні кошти на пріоритетних напрямках реалізації бюджетної політики, а також сприяє результативності виконання бюджетних програм у процесі використання державних коштів [12, с. 21].

Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі – це система планування та управління бюджетними коштами в середньотермівовій перспективі, спрямована на розроблення та виконання бюджетних програм та підпрограм, орієнтованих на кінцевий результат [13].

Світова практика виділяє такі головні елементи програмно-цільового бюджетування, як: фінансове стратегічне планування як складова стратегічного планування діяльності органів державної влади (перший етап циклу бюджетування); середньострокове бюджетування, що визначає певні часові фінансові рамки для оптимального розподілу ресурсів у середньостроковій перспективі за програмами (другий етап циклу бюджетування); система моніторингу й оцінки бюджетних програм і результатів діяльності їх виконавців (основою для останньої є стратегічні плани) [5, с. 7].

Елементи програмно-цільового методу в бюджетному процесі наведено на рис. 1.

Головний компонент програмно-цільового методу – це бюджетна програма, яка складається з тісно пов'язаних між собою дій, спрямованих на виконання завдань програми та досягнення однієї цілі або низки середньострокових чи довгострокових цілей. Кожна програма формується з дотриманням визначених вимог і повинна містити назву, мету, завдання, напрямки та результативні показники виконання (затрати, продукт, якість та ефективність) [23].

Сама ідея програмно-цільового методу полягає у тому, щоб зосереджувати увагу не тільки на можливостях бюджету (існуючих ресурсах), а й на тому, як найефективніше їх використати з метою отримання конкретних результатів. Отже, програмно-цільовий метод складання бюджету передбачає дещо інший підхід до формування бюджетних показників. Цей процес починається із зосередження уваги спочатку на результатах, яких необхідно досягти в державному секторі, а вже потім ставиться питання про те, які ресурси потрібно найефективніше використати для досягнення намічених результатів і в який спосіб [3, с. 169].

Технічними інструментами програмно-цільового бюджетування є:

- 1) стратегічний план головного розпорядника бюджетних коштів;
- 2) середньострокові фінансові рамки (обсяги доходів, видатків і джерел фінансування дефіциту на середньострокову перспективу);
- 3) бюджетна програма, що є інструментом реалізації бюджетування, який систематизує цілі та очікувані результати від витрачання бюджетних коштів;

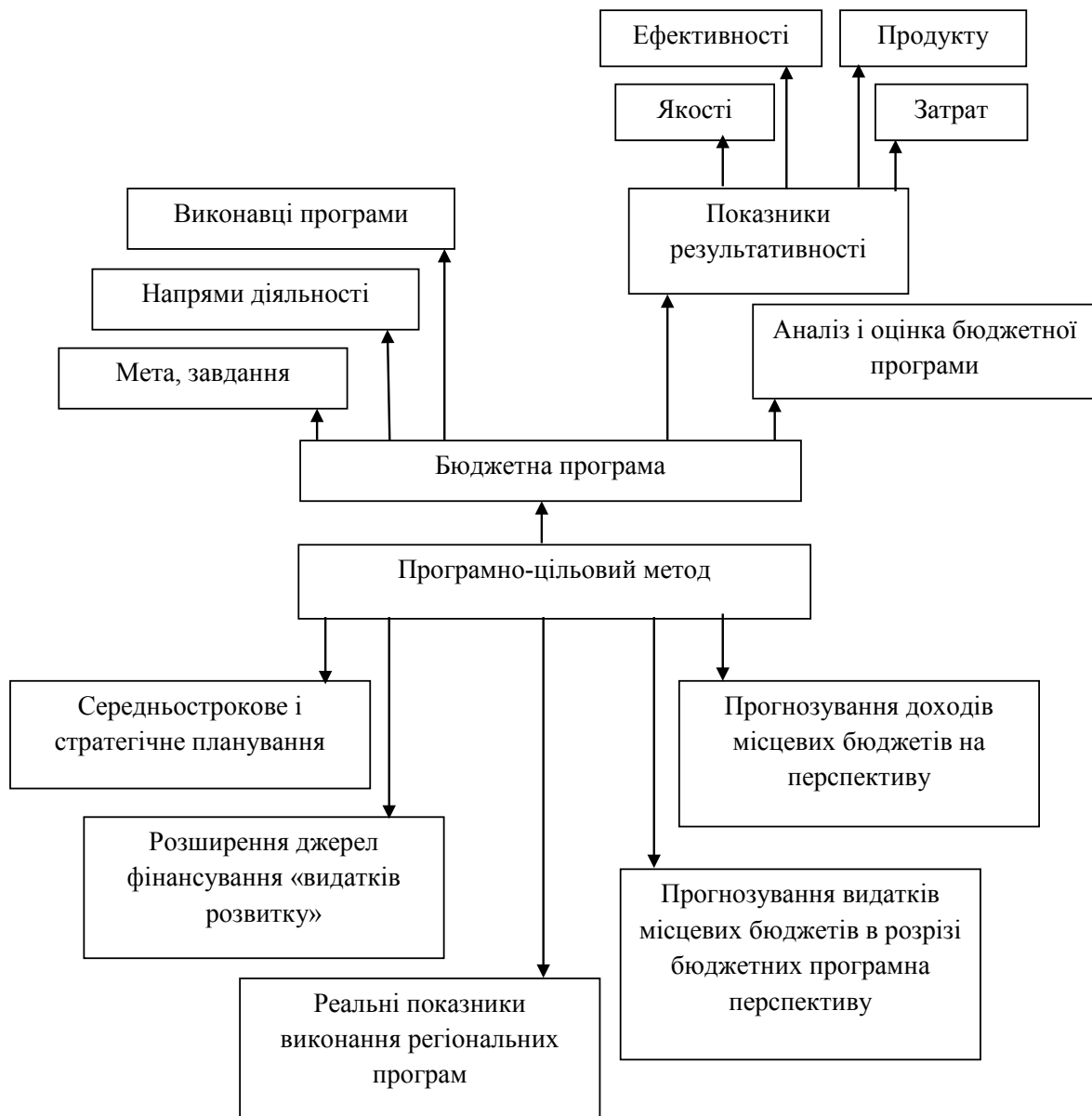


Рис. 1. Елементи програмно-цільового методу у бюджетному процесі *
* власна розробка автора

4) показники виконання, що віддзеркалюють безпосередні результати (від реалізації програми) та кінцеві результати діяльності органів державної влади (показники реалізації стратегії) [7].

Відповідно до частини другої ст. 20 Бюджетного кодексу України, порядок використання бюджетних коштів має містити: цілі та напрями використання бюджетних коштів; відповідального виконавця бюджетної програми, підстави та/або критерії залучення одержувачів бюджетних коштів до виконання бюджетної програми; завдання головного розпорядника бюджетних коштів, розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (одержувачів бюджетних коштів); конкурсні вимоги до інвестиційних програм (проектів), включаючи порядок та критерії їх відбору, а також критерії та умови визначення виконавців таких програм (проектів); критерії та умови відбору суб'єктів господарювання, яким надається державна підтримка з бюджету, а також визначення обсягу такої підтримки; інші положення щодо особливостей бюджетної програми [2, с. 269].

Програмно-цільовий метод можна порівняти з бізнес-планом, підготовка якого є обов'язковим кроком для залучення інвестицій, а саме бюджетних коштів. Аналізуючи переваги програмно-цільового методу планування фінансових ресурсів місцевих органів влади, не можна не відзначити її складності – це недостатність спеціально підготовленого персоналу, особливо на рівні районів, сіл, селищ, недооцінка поставлених завдань, а також відсутність підтримуючих інформаційних систем [13].

Бюджет, складений за програмно-цільовим методом, суттєво відрізняється від традиційного постатейного або економічного бюджетів, а саме – здійснюється фінансування програм, а не адміністративних одиниць та штатних посад. Основними компонентами програмно-цільового методу є попередній розрахунок доходів і видатків, середньострокове та стратегічне планування доходів і видатків, довгострокове планування капітальних інвестицій, розгляд, оцінка, аналіз та моніторинг виконання бюджету, прозорість і участь громадськості у бюджетно-

му процесі та стратегічне планування. Найважливіше, що отримує Україна із впровадженням програмно-цільового методу, – це можливість більш продуктивного використання обмежених фінансових ресурсів та підвищення рівня відповідальності посадових осіб [10].

При формуванні та виконанні бюджету на основі програмно-цільового методу акцент зміщується з планування бюджетних витрат на планування конкретних су-

спільних результатів – як поточних, так і перспективних. По суті, будь-який метод планування направлений на досягнення конкретної цілі, але в цьому випадку в основу самого процесу планування закладено визначення і постановку цілей, і лише потім підбираються шляхи їх досягнення. Таким чином, програмно-цільовий метод планування побудовано за логічною схемою: «цілі – шляхи – способи – засоби» [28, с. 72].

Таблиця 1

Переваги та недоліки застосування програмно-цільового методу

Переваги	Недоліки
Забезпечує прозорість бюджетного процесу, який розкриває мету і завдання, а також підвищує рівень контролю за реалізацією бюджетної програми	Аналіз впливу нової цільової програми не здійснюється відповідним чином, що спричинено недостатнім рівнем потрібних знань осіб, які їх розробляти
Забезпечує оцінювання роботи учасників бюджетного процесу стосовно досягнення поставленої мети і реалізацію завдання, а також аналіз причини неефективності бюджетної програми	Цільова програма не погоджується з коштами бюджету
Упорядковує організацію роботи основного розпорядника бюджетними коштами стосовно складання і реалізації бюджетної програми за допомогою виразного поділу відповідальності за її виконання	Нерозвинене середньострокове бюджетування унеможливорює врахування поступової реалізації цільової програми впродовж декількох років, що спричиняє часткове їх фінансування
Підвищує якість розробки бюджетної політики	

При програмно-цільовому бюджетуванні визначення суми витрат здійснюється на наступний фінансовий рік, відбувається перехід до середньострокового планування та здійснюється послідовне корегування майбутніх періодів. Модель бюджетного процесу за програмно-цільовим методом наведена на рис. 3.

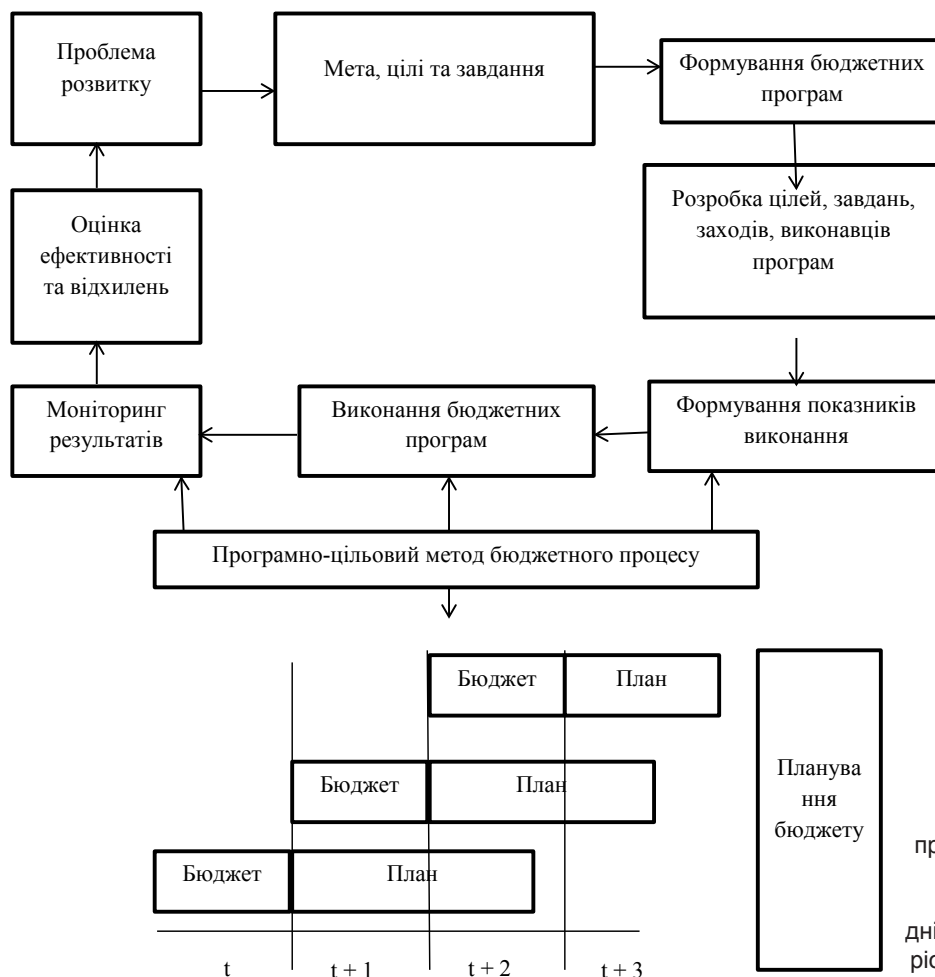


Рис. 3. Модель бюджетного процесу за програмно-цільовим методом *

Примітки : t – часовий період, дні; t + 1 – наступний часовий період після t, дні; t + 2 – наступний часовий період після t + 1, дні

Спочатку відбувається формування проблеми, яка потребує втручання, потім визначається мета, цілі та завдання, далі здійснюється формування бюджетних програм, розробка цілей, завдань, заходів, виконавців програм, формування показників виконання, виконання бюджетних програм, моніторинг результатів та на останньому етапі здійснюється оцінка ефективності та відхилень.

Процес удосконалення використання програмно-цільового методу у бюджетному процесі України здійснюється в умовах застосування механізмів перспективного бюджетного планування, що потребує впровадження елементів стратегічного планування в діяльність головних розпорядників бюджетних коштів [8].

Практичне використання програмно-цільового методу дасть змогу підвищити ефективність та продуктивність витрачання бюджетних коштів. За таких обставин необхідне подальше удосконалення теорії, методології та практики виконання бюджетних програм. Зокрема, доцільно поглибити науково-методологічне забезпечення розробки та виконання бюджетних програм, у тому числі розробити доступні для застосування методики оцінювання бюджетних витрат за окремими заходами на різну перспективу, прогнозування очікуваних результатів, розрахунку окремих показників економічної ефективності програми. Необхідно вжити заходів щодо упорядкування політики у сфері реалізації бюджетних програм шляхом уточнення (визначення) центрів ухвалення відповідних рішень, зменшення загальної кількості бюджетних програм, їхньої конкретизації (усунення «розмитості» та дублювання). Слід підвищити рівень компетентності та відповідальності розпорядників бюджетних коштів за чітку реалізацію затверджених бюджетних програм [24].

Для застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі в Україні необхідно поширити існуючу структуру бюджетної програми на процес бюджетного планування. Для цього потрібно вдосконалити щільні взаємозв'язки «бюджетування – планування – виконання» бюджету; переглянути та вдосконалити існуючу структуру програми з метою уникнення будь-якого обмеження, яке заважає керівникам організацій виконувати свою роботу, поліпшити практику обчислення бюджетних видатків. Її можна вдосконалити за допомогою методу аналізу видатків, запровадити нову систему звітності. Реалізація таких завдань здається важкою, але вони визначатимуть ефективність бюджетних реформ в Україні та перспективу застосування програмно-цільового методу.

Література.

1. Бабій О. В. Програмно-цільовий метод у процесі стратегічного планування розвитку територій [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://kds.org.ua/blog/babij-ov-tvorcha-robota-programno-tsilovij-metod-u-protsesi-strategichnogo-planuvannya-rozvitku>.
2. Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 [чинний] // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50-51. – С. 572.
3. Бюджетний менеджмент : навч. посіб. / В. Федосов, С. Кондратюк, Л. Сафонова та ін. ; за заг. ред. проф. В. Федосова. – К. : КНЕУ, 2005. – 420 с.
4. Воронова Л. К. Фінансове право України : підручник / Воронова Л. К. – К. : Прецедент; Моя книга, 2006. – 448 с.
5. Гладких Д. Особливості планування доходів та витрат бюджету / Д. Гладких // Вісник НБУ. – 2008. – № 1. – С. 6–8.

6. Гринчук Н. М. Програмно-цільовий метод формування та виконання місцевого бюджету: загальні засади [Електронний ресурс] – Режим доступу http://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDEQFjAB&url=http%3A%2F%2Fcpk.org.ua%2Ffiles%2Fprogram_silov_metod2.ppt&ei=8fAqUprkE KTK4ATD8YCACQ&usq=AFQjCNF6y-C9Wyt-_6nfhmV3S vLltyYJ0A&bvm=bv.51773540,d.bGE.

7. Зла О., Сидоренко А. Програмно-цільовий метод в бюджетному процесі та особливості його застосування в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://intkonf.org/zla-o-sidorenko-a-programnotsiloviy-metod-v-byudzhetnomu-protsesi-ta-osoblivosti-yogo-zastosuvannya-v-ukrayini/>.

8. Ляшенко А. Х. Щодо проблем розвитку програмно-цільового методу в бюджетному процесі [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/EFP/2012_9/3.pdf.

9. Квачан О. С. Удосконалення програмно-цільового методу планування місцевих бюджетів [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=904>.

10. Ливдар М. Програмно-цільовий метод складання бюджету [Електронний ресурс] - Режим доступу: http://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/123456789/305/2/GEB_2009_No2-M_Lyvdar-Program_and_the_method_of_budgeting_109.pdf.

11. Міронова Л. О. Бюджетний процес: сутність, стадії здійснення та методи управління [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vddfa/2012_2/Myron.pdf.

12. Огонь Ц. Г. Програмно-цільовий метод та ефективність бюджетних програм // Фінанси України. – 2009. – № 7 – с. 20–29

13. Повстяна А. С. Використання програмно-цільового методу планування фінансових ресурсів місцевих органів влади [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/16676/1/373-641-642.pdf>.

14. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України № 1602-III від 23.03. 2000 р. [чинний] // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 25. – С. 195.

15. Про державні цільові програми : Закон України № 1621-IV від 18.03.2004 р. [чинний] // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 25. – С. 352.

16. Про запровадження результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм» Наказ Міністерства фінансів України від 08.08.2002 р. № 621 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0621201-02>.

17. Про затвердження інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі : Наказ Міністерства фінансів України № 574 від 14.12.2001р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0003-0>.

18. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання Наказ Міністерства економіки України від 4.12.2006 року № 367 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0367665-06>.

19. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм : Постанова Кабінету Міністрів України № 106 від 31.01.2007 р. [чинний] // Офіційний вісник України. [Текст]. – 2007. – № 8. – С. 76.

20. Про затвердження порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ Постанова КМУ № 228 від 28.02.2002 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-p>.

21. Про паспорти бюджетних програм : Наказ Міністерства фінансів України від 29.12.2002р. №1098 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0047-03>

22. Про схвалення Концепції застосування Програмно-цільового методу в бюджетному процесі Розпорядження КМУ №538р від 14.09.2002 р. [чинний] // Офіційний вісник України. [Текст]. – 2002. – № 38. – С. 241.

23. Просяник Н. В. Реалізація програмно-цільового методу бюджетування на місцевому рівні [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.kntu.kr.ua/doc/zb_22\(2\)_ekon/stat_20_1/55.pdf](http://www.kntu.kr.ua/doc/zb_22(2)_ekon/stat_20_1/55.pdf).

24. Радул Л. І. Сутність та проблематика бюджетування в Україні / Л. І. Радул // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://intkonf.org/radul-li-sutnist-ta-problematika-byudzhetuvannya-v-ukrayini>.

25. Сутягин В. Соотношения научных прогнозов и государственных программ социально-экономического развития. / В. Сутягин // Проблемы прогнозирования. – 1998. – № 1. – С. 5–9

26. Финансовое право : учебник / [отв. ред. Н. И. Химичева]. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2004. – 749 с.

27. Фолюш У. В. Переваги програмно-цільового методу складання місцевих бюджетів [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://libfor.com/index.php?newsid=127>.

28. Юрійчук С. М. Програмно-цільовий метод у системі виконання місцевих бюджетів України / С.М. Юрійчук // Економіка та держава. – 2010. – С. 72–73.