

Галина Куспяк

аспірант кафедри економічної та фінансової політики
ОРИДУ НАДУ при Президентові України

ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ В УКРАЇНІ

У статті досліджено категорійний апарат поняття «програмно-цільовий метод» та надано авторське тлумачення даного визначення. Видокремлено структурні компоненти програмно-цільового методу: програма, ціль, метод, наведено їх класифікацію. Виділено основні ознаки бюджетного процесу, які здійснюються з використанням положень програмно-цільового методу бюджетування. Згруповано позитивні та негативні аспекти використання програмно-цільового методу бюджетного планування.

Ключові слова: програмно-цільовий метод, програма, ціль, показники, результативність, ефективність.

Galina Kusplyak

PhD student of the Economic and Financial Policy Department
of the ORIPA NAPA under the President of Ukraine

IMPLEMENTING THE PROGRAM-PERFORMANCE METHOD OF BUDGETING IN UKRAINE

Problem and its relevance. Today in Ukraine there are reformist actions aimed to improve the indicators of the population's life for the future prospects. They appear in the legislative and regulatory documents. In «Ukraine – 2020» – the Strategy for Sustainable Development, the reform which is related to the state financial policies is one of the priority tasks. Indeed, the stability in the funding and results of budgetary funds usage depends on prudent concentrated government policy. It is guided by the strategic priorities of the country. In order to create an efficient financial basis, the state pays attention to a smooth transition from «the resource management» to «the performance management». From the French sources it is revealed how this transition is connected with the concepts of «budget, oriented to result» and «budgeting by objectives of the program». These concepts have a certain interconnection. The tool for the transition serves the program-target method of budgeting.

The purpose of the article. To argue the introduction of Program-Performance method of Budgeting as an effective tool for the improving of the performance of budgetary fund usage.

Tasks of the article:

- 1) to explore the domestic and foreign literature about the nature of the Program-Performance method of Budgeting;
- 2) to separate the positive and negative aspects of the introduction of the Program-Performance method of Budgeting in Ukraine through the SWOT-analysis.

A brief exposition of the essence of the study. In the article there are discovered the categories of the «Program-Performance method of Budgeting» concept. There are separated the structural components of the Program-Performance method of Budgeting: the method, the purpose, the program. There is given their classification. There is given the author interpretation of the «Program-Performance method of Budgeting» in the state budget process. There is outlined the main features of the budget process for Program-Performance method of budgeting. There are grouped the positive and negative aspects of using of Program-Performance method of Budgeting.

With the help of SWOT-analysis there was made a comparison of the internal and external environments, the introduction of the Program-Performance method of Budgeting in Ukraine. There was found that the strong sides prevail over the weak ones, and the PTM's implementation provides more opportunities than it creates threats. For the further effective PTM's implementation, the state should use the dynamic strategy «Maxi-Maxi». It involves the usage of existing strong sides, but it should not be forgotten about the weak sides. SWOT-analysis showed that PTM is an effective tool in circumstances of limited number of resource potential. With its help it is possible to direct the resources to more important strategic priorities both of a state in general and the local communities in particular, to gain the maximum effect for the further prospects (the performance).

Conclusions. Results of the study are in the justification of rational, qualitative and objective budget planning with the using of the Program-Performance method of Budgeting components. It plays a role of an instrument for increasing of the effectiveness of the usage of funds at the state level, at the level of local governments and communities. The purpose of the introduction of the Program-Performance method of Budgeting is to increase the quality indicators meet the important and necessary needs of citizens in accordance with the priorities of the state.

Key words: Program-Performance Budgeting, the program, the goal, the measures, performance, efficiency.

Галина Куспяк

аспірант кафедри економічної та фінансової політики
ОРИГУ НАГУ при Президенті України

ВНЕДРЕНИЕ ПРОГРАМНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА В УКРАИНЕ

В статье исследован категориальный аппарат «программно-целевой метод» и сформулировано авторское значение данного понятия. Рассмотрены структурные компоненты программно-целевого метода: программа, цель, метод

– и приведена их классификация. Выделены основные признаки бюджетного процесса с использованием положений программно-целевого метода бюджетирования. Сгруппированы положительные и негативные аспекты внедрения программно-целевого метода бюджетного планирования

Ключевые слова: программно-целевой метод, программа, цель, показатели, результативность, эффективность.

Одним із основних пріоритетів України визначено забезпечення стабілізації фінансової системи, підвищення ефективності бюджетної політики та ефективності управління державними фінансами. У жовтні 2014 року Міністерством фінансів України розроблено стратегічний план діяльності на 2015 бюджетний рік та два бюджетних періоди, що настають за плановим (2016–2017 роки), де чітко прописується взаємозв'язок стратегічних цілей із пріоритетами розвитку країни [1].

Так, другою за списком стратегічною ціллю встановлено удосконалення системи управління державними фінансами та запровадження ефективного державного стратегічного планування шляхом: впровадження Стратегії розвитку системи управління державними фінансами; створення та впровадження інтегрованої системи менеджменту; наукове забезпечення пріоритетних напрямів фінансово-бюджетної політики; аналітично-інформаційний супровід плану заходів щодо реалізації Стратегії розвитку системи управління державними фінансами та інтегрованої системи фінансового менеджменту в умовах євроінтеграційних процесів [1, 2].

Дійсно, основою забезпечення сталого розвитку країни та гарантованого виконання соціальних зобов'язань перед громадянами є ефективний розподіл ресурсного потенціалу країни. Кабінетом Міністрів України ще у серпні 2013 року було ухвалено Стратегію розвитку системи управління державними фінансами, основою якої стали завдання з повного забезпечення інструментів програмно-цільового методу (далі – ПЦМ) в бюджетному процесі для адаптації показників бюджетних програм до пріоритетів сталого розвитку країни та забезпечення соціально значущих результатів реалізації державної політики і підвищення ефективності використання бюджетних коштів [2]. Крім того, у розділі 6 Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами передбачено фінансову допомогу Україні через механізми та інструменти фінансування Європейського Союзу відповідно до індикативних програм. Вони повинні відображати пріоритети державної політики, враховувати потреби країни, галузеві спроможності та прогрес у здійсненні реформ [3].

Питання важливості застосування програмно-цільового методу бюджетного планування та проблеми, пов'язані з його впровадженням, висвітлено в працях: В. Д. Бакуменко, О. В. Голинська, Я. М. Казюк, І. П. Кінаш, М. В. Кічурчак, В. В. Коваль, М. І. Кульчицький, В. М. Новіков, О. В. Охрімівський, Д. Д. Рожко, Н. В. Ткаченко, І. А. Чикаренко, Л. Г. Чернюк та ін.. Серед зарубіжних вчених, які досліджували процеси стратегічного планування, на пряму, пов'язаного з програмно-цільовим методом, варто відзначити таких на-

уковців: Д. Веймер, Б. Крозбі, Б. Мільнер, Б. Райзберг, Г. Райт, Р. Хакет, А. Чистобаєв тощо.

Віддаючи належне здобутку цих науковців та практиків, слід сказати, що в умовах змін, що відбуваються в нашій країні, назріла потреба в подальшому розвитку положень державно-управлінської думки у запровадженні програмно-цільового методу в Україні. Ця проблематика заслуговує на постійне та ретельне наукове дослідження, адже в сучасних умовах актуальності набувають питання підвищення результативності бюджетних видатків для вирішення пріоритетних завдань розбудови держави.

Метою статті є дослідження наукових розробок вітчизняних та зарубіжних науковців щодо сутності ПЦМ з відокремленням позитивних і негативних аспектів запровадження програмно-цільового методу в Україні за допомогою SWOT – аналізу.

Бюджет є найбільш важливим інструментом для уряду щодо досягнення цілей розвитку країни, який відображає: економічну та соціальну політику країни; пріоритети, встановлені в запланованому бюджеті по мобілізованим коштам; фінансові інвестиції держави в управління та реалізацію галузевих стратегій [4, с. 8].

Хороший бюджет служить інструментом для економічного і фінансового управління та звітування. Він може також служити в якості механізму розподілу ресурсів між різними потребами та пріоритетами, а також сприяти економічній стабільності і зростанню країни [5, с. 11]. В свою чергу, бюджетна реформа прагне реалізувати економічну і соціальну політику, спрямовану на: поліпшення рівня життя громадян в якості однієї з головних цілей державної політики; вирішувати проблеми глобалізації та лібералізації ринків з метою забезпечення невразливості національної економіки [4, с. 29].

Планування бюджету на кілька років виступає інструментом для підвищення ефективності та результативності державних витрат, забезпечення прозорого бачення державної політики, кращої координації між галузевими програмами через відповідні інструменти програмування. Всі галузеві програми, що підтримуються з Державного бюджету, є багаторічними у своєму виконанні, в них відображається корпоративне бачення протягом декількох років. Це багаторічне прагнє через такий механізм, як «витрати в рамках середньострокової перспективи» [6].

Створення витрат в рамках середньострокового планування часто є частиною більш загальної реформи – реформи управління витратами. Для того, щоб з ефективністю розпоряджатися державними ресурсами, потрібно зібрати сім взаємопов'язаних інституційних можливостей, а саме: ліміт витрат у середньостроковій перспективі, методи складання бюджету, фінансовий контроль, націленість на результат, прозорість бюджету і застосування сучасних методів фінансового управління [6].

Проводячи бюджетну реформу, французькі експерти відокремлюють два різні за значенням терміни:

«budgetisation par objectifs de programme (BOP)», що в перекладі з французької мови означає: «бюджетування по цілям програми» та «budget axé sur les résultats» – «бюджет, орієнтований на результати».

«Бюджетування за цілями програми» – це спосіб розвитку, голосування та реалізації бюджету на основі програм, що сприяють виробленню державної політики відповідно до пріоритетів діяльності [7, с. 9]. Основною бюджетування за цілями програми є три складові:

- «програма» – дана опція дозволяє уряду та громадянам бачити, на які цілі й пріоритети суспільних благ були запропоновані ресурси з метою голосування в парламенті та подальшого їх споживання. В даному випадку бюджетування за цілями програми надає можливість розподілити ресурси для досягнення «місії» державної політики залежно від галузевої пріоритетності, яка складається з такої компоненти, як «програма», що відображає конкретні «дії» [7, с. 10];
- «цілі» – визначається мета «дії», тобто те, що ми хочемо зробити в рамках пріоритетних завдань: визначаються конкретні цілі, що підлягають перевірці та вимірюванню за допомогою обчислених індикаторів [7, с. 10]. Індикатори вимірюють рівень досягнення заданих цілей і дозволяють оцінити об'єктивну продуктивність за допомогою показників «результативності», «дій» і, навіть, «засобів» [7, с. 40].
- «бюджет» – за своєю суттю бюджет завжди обмежений. І в даному випадку стоїть питання не як задовольнити запити уряду та його команди за допомогою коштів держави, а «як досягти зближення між потребами і амбіціями уряду та можливостями бюджету і пріоритетами держави». Це зближення здійснюється через п'ять механізмів: існування і щорічне оновлення бюджетної бази в середньостроковій перспективі і в рамках середньострокових витрат, встановлення верхньої межі у бюджеті за програмами, пошук нових можливостей для маневру в рамках щорічної розробки бюджету, обґрунтування в перших запитах за кредитними вимогами, новий процес переговорів і арбітражу, що передбачений в бюджетному календарі [7, с. 10].

Основа такої системи – раціоналізація управління державними фінансами, що спостерігається в багатьох розвинених країнах, які стикаються з браком бюджетних ресурсів і прагнуть зміцнити ефективність державних витрат [7, с. 9].

«Бюджетування, орієнтоване на результат» – це новий бюджетний підхід, який покликаний замінити «логіку ресурсів» на «логіку результатів» з метою забезпечення ефективності державних витрат і поліпшення життя громадян [4, с. 29].

Як ми бачимо на рис. 1, з погляду «логіки ресурсів» цілі визначаються на підставі наявності виділених ресурсів.

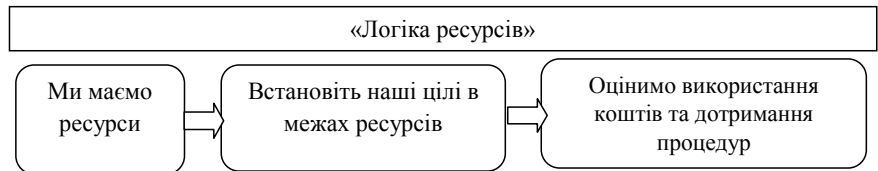


Рис. 1. Схематичне зображення «логіки ресурсів» [4, с. 29].

Якщо подивитись на рис. 2, то «логіка результатів» направлена на визначення цілей на підставі потреб та/або пріоритетів:



Рис. 2. Схематичне зображення «логіки результатів» [4, с. 30].

В свою чергу бюджетування, орієнтоване на результат, виступає інструментом для планування та стратегічного управління, що сповнений рішучості залучити бюджетні ресурси при наявності очікуваних результатів. Визначення, запропоноване Організацією Об'єднаних Націй, має наступний вигляд: бюджетування, орієнтоване на результат – це бюджетний процес, в якому: а) розробка програми обертається навколо набору заздалегідь визначених цілей та очікуваних результатів; б) необхідні ресурси визначаються з очікуваних результатів відповідно до потреб, необхідних для їх досягнення; в) результати оцінюються за використанням об'єктивних показників [8].

Поряд з цим бюджет, орієнтований на результат, повинен базуватися на двох основних стовпах. Перший: нормативно-правова база, яка забезпечує гнучке фінансування, укладання контрактів та партнерство. Другий стовп: природна структура бюджетування, що представлена в рамках аналізу економічної та соціальної ситуації [4, с. 32].

Згідно з цим, на наш погляд, «бюджетування за цілями програми» та «бюджет, орієнтований на результати» мають певний взаємозв'язок. З одного боку – державна влада, яка приймає раціональні рішення щодо життєдіяльності галузевих програм, забезпечує їх фінансуванням з різних джерел в межах фінансових ресурсів протягом середньострокового періоду. З іншого – ефективність державних витрат та результативність від реалізації галузевих програм, відповідність програм пріоритетам державної політики з метою забезпечення покращення життя громадян з майбутньою вигодою. Під майбутньою вигодою, у даному випадку, розуміється отримання результатив-

ності не тільки у період дії бюджетної програми, що відповідає пріоритетній дійсності, а й після закінчення її життєдіяльності. Тобто, організація вітчизняного бюджетного процесу на всіх рівнях має базуватися на моделі «бюджетування, орієнтоване на результат» в рамках середньострокового фінансового планування.

Розповсюдженим видом моделі «бюджетування, орієнтоване на результат» є бюджетування, в рамках якого при плануванні бюджетів систематично використовується інформація про результати діяльності. Загальним інструментом, який використовується для цієї мети, виступає програмно-цільовий метод бюджетування, в рамках якого бюджетні видатки класифікуються за кінцевими результатами.

Слід зазначити, що в різних літературних джерелах можна зустріти різноманітні визначення сутності програмно-цільового методу (Табл. 1).

Досліджуючи судження науковців про сутність ПЦМ, можна розділити їх на два періоди. Перший період: підготовчий (2001–2009 роки – дія першого Бюджетного Кодексу України), протягом якого науковці досліджували ПЦМ як метод або систему управління бюджетними коштами (видатками) за допомогою складання та формування бюджетних програм [9; 11; 13; 14; 15]. І тільки деякі науковці, спираючись на досвід провідних зарубіжних країн, позначали, що ПЦМ – це інструмент розподілу бюджетних ресурсів, котрий може забезпечити вплив держави на зниження соціальної напруги [10; 12]. Такий підхід дав поштовх для нових роздумів і, тим самим, для переходу до другого періоду – періоду становлення (2010 рік – по теперішній час, тобто з моменту прийняття нової редакції Бюджетного Кодексу України). Науковці зазначеного періоду вже розглядають ПЦМ як:

- інструмент, що забезпечує планування та виконання бюджету на середньострокову перспективу до пріоритетів держави на всіх рівнях бюджету [18; 20; 21; 22; 25; 28; 29];

- технологія планування бюджетних коштів або засіб реалізації державної політики, що пов'язує цілі політики з наявними бюджетними ресурсами [19; 24];

- менеджерський погляд на державне управління бюджетними відносинами на різних рівнях бюджетної системи [23; 26; 27; 30].

Крім того, ряд науковців розглядають такі поняття, як «програмно-цільове управління» та «програмно-цільове планування», що є, на наш погляд, більш ширшими поняттями, які включають в себе такий інструмент, як «програмно-цільовий метод».

Зіставивши різноманітні погляди, як французьких експертів, так і вітчизняних науковців щодо сутності програмно-цільового методу бюджетування, ми відокремили ПЦМ за такими структурними компонентами як метод, ціль, програма (рис. 3).

Підбиваючи підсумки, ми можемо доповнити визначення понятійного апарату, а саме: програмно-цільовий метод – це інструмент, за допомогою якого здійснюють планування бюджетних коштів на державному рівні (Державний бюджет, Державний фонд регіонального розвитку тощо), місцевому рівні (обласні та районні бюджети) та на рівні громад (бюджети об'єднаних територіальних громад та бюджети територіальних громад сіл та їх об'єднань) протягом короткострокового (1-3 років) або середньостроково-

го (3-5 років) періодів у відповідності з пріоритетними завданнями сталого розвитку країни з метою отримання максимального ефекту від реалізації бюджетної програми з майбутньою вигодою при мінімальних затратах бюджетних ресурсів для підвищення рівня надання послуг у різноманітних сферах життєдіяльності територіальної громади.

При цьому невід'ємними складовими зазначеного інструменту виступають:

- методи, за допомогою яких управліннями приймаються рішення з відбору пріоритетних напрямків розвитку соціальної та економічної політики країни;
- мета, що служить мостовим переходом від прийнятих рішень органами державної влади та задоволення потреб і інтересів населення територіальної громади;
- програма, що відображає хід реалізації дій у досягненні результативності виконання передбачених заходів головними виконавцями та способи фінансування по роках.

За таких умов можна виділити основні ознаки бюджетного процесу, які здійснюються з використанням положень програмно-цільового методу бюджетування:

- планування бюджетних коштів на довгострокову перспективу – процес бюджетного планування не повинен обмежуватися тільки річною перспективою, що дозволить забезпечити сталий соціальний і економічний розвиток територіальної громади;
- спрямованість на результативність бюджетних програм – дозволить ефективно виділяти бюджетні кошти відповідно до пріоритетних цілей розвитку територіальної громади, що в свою чергу дозволить забезпечити оптимальне співвідношення мінімальних витрат з досягнутими максимальними результатами;
- закріпленість бюджетних коштів за програмами – в кожній програмі прописується фінансова складова, що має бути підкріплена реальними джерелами фінансування по всіх роках, у тому числі бюджетних, на весь період дії програми;
- відповідальність за реалізацію бюджетної програми – кожен учасник бюджетного процесу, починаючи від затвердження бюджетної програми і закінчуючи її виконанням, несе відповідальність не тільки за ефективність та цільовий розподіл бюджетних коштів, а й за своєчасність та результативність бюджетних програм;
- прозорість бюджетного процесу – залучення громадськості до участі у плануванні та формуванні бюджетних програм шляхом підготовки та проведення слухань надасть можливість чіткіше бачити необхідні потреби певної територіальної громади.

За допомогою SWOT-аналізу з'ясуємо недоліки та переваги при запровадженні програмно-цільового методу в Україні. На цьому етапі визначимо зовнішні загрози й можливості (аналіз зовнішнього середовища), дослідимо сильні й слабкі сторони (аналіз внутрішнього середовища). (Див. таб. 2)

Порівнявши внутрішнє та зовнішнє середовище, ми побачили, що сильні сторони переважають над

Судження науковців до визначення підходів сутності програмно-цільового методу на сучасному етапі

№	Науковець	Рік	Сутність поняття	Основне твердження
1	2	3	4	5
1.	Левицька С. О. [9, с. 33-34]	2004	На відміну від інших бюджетних форматів, ПЦМ пов'язує ресурси програми з її результатом і надає особливого значення поняттям «продуктивності» й «результативності» програми. ПЦМ зосереджує увагу на тому, як найкраще використати обмежені ресурси для досягнення бажаного результату.	Формат, орієнтований на співвідношення між ресурсами та результативністю
2.	Чугунов І. Я. [10, с. 39]	2004	У західних країнах ПЦМ використовується як ефективний інструмент розподілу бюджетних ресурсів для задоволення державних потреб. Цей метод дає змогу встановлювати чіткі пріоритети в рамках наявних бюджетних ресурсів та звітувати перед платниками податків про ефективність надання державних послуг.	Інструмент розподілу бюджетних ресурсів для задоволення державних потреб
3.	Полонська Н. О. [11, с. 15]	2008	Узагальнивши різні підходи щодо трактування суті ПЦМ, автором визначено, що він являє собою систему елементів механізму регіонального управління, який спрямований на реалізацію довгострокових цілей соціально-економічного розвитку країни, її регіонів, міст та районів на основі ефективного використання наявних ресурсів та узгодження інтересів суб'єктів підприємництва всіх форм власності.	Система елементів механізму регіонального управління
4.	Узунов В. В. [12, с. 6]	2008	Вітчизняний досвід 30-х–70-х рр. ХХ сторіччя та провідних країн світу свідчить про те, що програмно-цільовий підхід є тим інструментом, який може забезпечити вплив держави на зниження соціальної напруги в країні за рахунок покращання якості життя її населення.	Інструмент, який може забезпечити вплив держави на зниження соціальної напруги
5.	Ливдар М. В. [13, с. 111]	2009	ПЦМ бюджетування – модель, яка задовольняє всі вимоги реформування державної фінансової системи, особливо в умовах обмежених фінансових ресурсів, необхідності продуктивного розподілу бюджетних коштів та підвищення відповідальності за їх використання.	Модель, що задовольняє всі вимоги реформування державної фінансової системи
6.	Потеряйло І. Ю. [14, с. 9]	2009	ПЦМ – метод управління видатками бюджету в середньостроковій перспективі, який спрямований на розробку та реалізацію бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат.	Метод управління видатками бюджету в середньостроковій перспективі
7.	Огонь Ц. Г. [15, с. 29]	2009	ПЦМ як один із головних методів управління державними коштами в середньостроковій перспективі, є найдієвішим і спрямований на розробку бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат.	Метод управління державними коштами
8.	Бюджетний кодекс України [16]	2010	Програмно-цільовий метод – метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу.	Метод управління бюджетними коштами
9.	Коваль В. В. [17, с. 326]	2010	Суть ПЦМ складається в суміщенні акцентів бюджетного процесу від «управління бюджетними ресурсами (витратами)» на «управління результатами» шляхом підвищення відповідальності й розширення самостійності учасників бюджетного процесу й головних розпорядників бюджетних коштів у рамках середньострокових орієнтирів.	Зміщення акцентів від «управління бюджетними ресурсами (витратами)» на «управління результатами»
10.	Рожко Д. Д. [18, с. 252]	2010	ПЦМ є інструментом, що забезпечує планування бюджету на середньострокову перспективу та перехід від контролю за цільовим використанням бюджетних коштів до контролю за фактичними результатами від наданих бюджетних послуг громадянам.	Інструментом, що забезпечує планування бюджету на середньострокову перспективу
11.	Чикаренко І. А. [19, с. 535]	2011	Програмно-цільовий метод формування бюджету – розподіл бюджетних ресурсів відповідно до визначених пріоритетів та оцінка результативності використання бюджетних коштів за певними показниками.	Розподіл бюджетних ресурсів відповідно до визначених пріоритетів

№	Науковець	Рік	Сутність поняття	Основне твердження
12.	Бакуменко В. Д. [19, с. 536]	2011	Програмно-цільовий підхід у державному управлінні – найбільш поширений засіб реалізації державної політики, який пов'язує цілі політики (плани, проекти) з ресурсами за допомогою цільових програм.	Засіб реалізації державної політики, який пов'язує цілі з наявними ресурсами
13.	Охрімівський О. В. [20, с. 192]	2011	ПЦМ є дійовим інструментом, який забезпечує планування та виконання бюджету на середньострокову перспективу, орієнтований на досягнення мети відповідно до встановлених пріоритетів.	Інструмент, що забезпечує планування та виконання бюджету
14.	Кульчицький М. І. [21]	2012	Програмно-цільовий метод започаткував новий погляд на управління бюджетом. Такий інструмент управління дає змогу вийти за рамки традиційної системи формування бюджету за статтями витрат та організувати діяльність бюджетних установ у відповідності до потреб громади.	Інструмент управління бюджетом за статтями витрат
15.	Голинська О. В. [22, с. 105]	2013	ПЦМ ґрунтується на раціональному управлінні, спрямованому на вирішення соціально-економічних проблем, передбачає визначення мети, якої необхідно досягти в результаті використання бюджетних коштів, і забезпечує інформацією про якість надання послуг та отриманий соціальний ефект.	Інструмент управління, спрямований на вирішення соціально-економічних проблем
16.	Чернюк Л. Г. [23]	2013	Сама ідея програмно-цільового методу полягає в тому, щоб зосередити увагу не тільки на можливостях бюджету – тобто наявних ресурсах, а й на тому, який ефективніше з них використовувати з метою отримання конкретних результатів.	Зосередження уваги на результатах, які необхідно досягти
17.	Кічурчак М. В. [24, с. 141]	2013	...особливе місце належить ПЦМ, основою якого є технологія планування бюджетних коштів, що враховує середньострокові перспективи і визначає безпосередній зв'язок між виділеними асигнуваннями і результатами їх освоєння на основі конкретизованих цілей і результуючих показників.	Технологія планування бюджетних коштів
18.	Глущенко Ю. [25, с. 81]	2013	Програмно-цільові методи – це методи планування, алгоритмізації (програмування) та ефективної організації процесу розв'язання проблем і досягнення мети (цілей) у рамках стратегічного планування.	Методи ефективної організації процесу розв'язання проблем і досягнення мети
19.	Ткаченко Н. В. [26, с. 80]	2013	ПЦМ передбачає розподіл коштів залежно від поставлених перед розпорядниками цілей, відповідно до пріоритетів соціально-економічної політики та в межах прогнозованих на довгострокову перспективу ресурсів бюджету.	Розподіл коштів залежно від поставлених перед розпорядниками цілей
20.	Крауліх П. [27, с. 8]	2014	Програмно-цільовий бюджет є результатом домовленості між законодавчою й виконавчою владою щодо завдань, які мають бути виконані, та їх фінансування.	Результат домовленості
21.	Кінаш І. П. [28, с. 162]	2015	Програмно-цільовий метод як основний інструмент реалізації моделі матеріально-технічного забезпечення соціальної сфери України демонструє те, що успішна реалізація будь-якої цільової програми залежить, насамперед, від правильності її розроблення.	Інструмент реалізації моделі матеріально-технічного забезпечення соціальної сфери
22.	Казюк Я. М. [29, с. 21]	2015	ПЦМ є важливим інструментом управління бюджетними коштами в середньостроковій перспективі, оскільки передбачає складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди та забезпечує поліпшення якості надання державних послуг, особливо в умовах обмеженості бюджетних ресурсів та необхідності ефективного й результативного використання коштів бюджету.	Інструмент управління бюджетними коштами в середньостроковій перспективі
23.	Новіков В. М. [30, с. 52]	2016	Програмний бюджет – основа цільового планування соціально-економічного розвитку муніципальних утворень і розташованих на їх території закладів соціальної інфраструктури. Ефективним методом його розробки є ПЦМ, який забезпечує менеджерський підхід до державного регулювання міжбюджетних відносин на різних рівнях бюджетної ієрархії: від державного, обласного до міського, районного, сільського, селищного бюджетів та бюджетів територіальних громад.	Менеджерський підхід до державного регулювання міжбюджетних відносин на різних рівнях бюджетної ієрархії

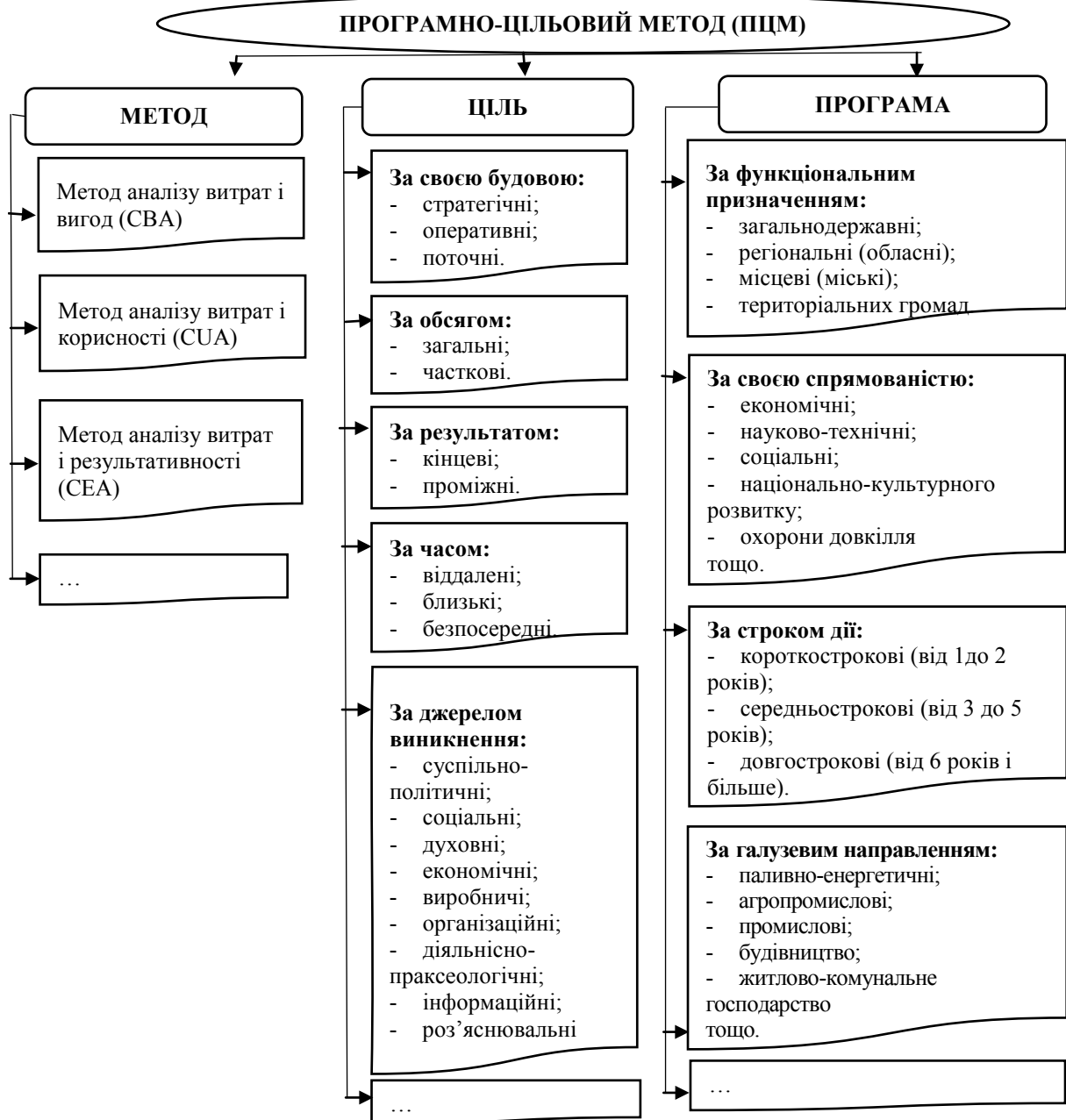


Рис. 3. Компонентарна структура програмно-цільового методу та її класифікація [розроблено автором]

слабкими, а запровадження ПЦМ надає більше можливостей, ніж створює загроз. З цього випливає, що для подальшого ефективного запровадження ПЦМ держава повинна використовувати динамічну стратегію «Максі-Максі», яка передбачає використання наявних сильних сторін. Але не потрібно забувати і про слабкі сторони, які у сучасних умовах дуже сильно гальмують повне впровадження зазначеного методу при формуванні як державного і місцевого бюджетів, так і бюджетів територіальних громад. Отже, SWOT-аналіз показав, що застосування ПЦМ як дієвого інструменту в умовах обмеженої кількості ресурсного потенціалу надасть можливість направляти ці ресурси на більш важливі стратегічні пріоритети держави в цілому, та територіальної громади зокрема, з отриман-

ням максимального ефекту на майбутню перспективу (результативність).

✎ Підсумовуючи вищенаведене, можна зробити висновок про те, що раціональне, якісне та об'єктивне планування бюджету за допомогою запровадження складових компонентів ПЦМ виступає одним із інструментів підвищення результативності використання коштів як на державному рівні, так і на рівні місцевих й територіальних громад з метою підвищення показників якості задоволення важливих та необхідних потреб громадян відповідно до пріоритетних завдань держави. Перспективи подальших досліджень полягають у визначенні показників результативності виконання бюджетних програм за допомогою індикаторів програмно-цільового методу.

SWOT-аналіз запровадження програмно-цільового методу в Україні

	S – сила (сильні сторони)	W – вади (слабкі сторони)
Внутрішнє середовище	<p>Забезпечення прозорості бюджетного процесу, що чітко визначає цілі і завдання, на досягнення яких використовуються бюджетні кошти.</p> <p>Підвищення рівня контролю за результатами виконання бюджетних програм.</p> <p>Побудова системи моніторингу й оцінювання бюджетних програм за допомогою індикаторів виконання [29, с. 21].</p> <p>Здійснюється оцінка діяльності учасників бюджетного процесу за результатами досягнення поставлених цілей та виконання завдань, а також проведення аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм.</p> <p>Координація дій головного розпорядника бюджетних коштів щодо формування та виконання бюджетних програм шляхом чіткого розмежування відповідальності.</p> <p>Постійний контроль головного розпорядника бюджетних коштів за дотриманням відповідності бюджетних програм певної мети його діяльності, а також фінансове забезпечення бюджетних програм і результативності їх виконання.</p> <p>Підвищення якості розробки бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів [22, с. 104].</p> <p>Змінюються акценти з планування та контролю за видами й обсягами видатків на планування соціально-економічних результатів від витрачання бюджетних коштів [26, с. 80].</p> <p>Розподіл бюджетних ресурсів ґрунтується не лише на наявності коштів, а й на показниках соціально-економічної ефективності.</p> <p>Посилюється відповідальність розпорядників бюджетних коштів за кількість та якість наданих населенню послуг (товарів, робіт) [27, с. 15].</p> <p>Створення єдиних правил та процедур програмно-цільового методу за принципом цілісності дозволяє гнучко управляти бюджетними коштами і перерозподіляти асигнування (за винятком заробітної плати) між окремими напрямками [30, с. 56].</p> <p>Планування бюджету на середньострокову перспективу за пріоритетними цілями регіону.</p> <p>Радикально переміщені акценти з «управління коштами» на «управління результатами».</p> <p>Чітке обґрунтування потреби в бюджетних коштах на утримання апарату управління та реалізацію заходів з урахуванням програмних та стратегічних цілей і завдань...</p>	<p>Порівняльний аналіз витрат і результатів може не завжди брати до уваги негативні наслідки щодо передбачуваних дій.</p> <p>Недостатня розробленість методу «витрати - результати».</p> <p>Не всі результати мають кількісне визначення.</p> <p>Необхідна централізована координація дій шляхом залучення різних виконавців для реалізації програми [31, с. 24].</p> <p>Відсутність критеріїв за якими належить приймати рішення у разі їх недофінансування.</p> <p>Обмежена кількість бюджетних програм у зв'язку з браком бюджетних коштів.</p> <p>У зв'язку з економічною нестабільністю, планування видаткової частини бюджету на середньостроковий період стає скрутним процесом [31, с. 28].</p> <p>Недостатньо потенціалу працівників середнього віку, наділених досвідом роботи.</p> <p>Відсутність комп'ютерної програми, яка б забезпечила складання паспортів бюджетних програм та розраховувала індикативні показники за ПЦМ...</p>
Зовнішнє середовище	<p>О – обставини (можливості)</p> <p>Бюджет формується у розрізі бюджетних програм, в яких прописуються індикатори результативності, що дає можливість громадянам бачити, на що витрачаються бюджетні ресурси.</p> <p>При плануванні видатків за ПЦМ враховуються найбільш ефективні бюджетні програми, витрати на які є важливими з точки зору пріоритетності.</p> <p>Застосування процедури продовження або припинення бюджетної програми у разі виявлення її не результативною [22, с. 104].</p> <p>Фактором успіху для сприйняття ПЦМ є залучення всіх представлених у парламенті політичних партій, а також рахункової палати як контролюючого органу [27, с. 15].</p> <p>Законодавча база у сфері запровадження ПЦМ на всіх рівнях бюджетної системи.</p> <p>Залучення інвесторів для соціального та економічного розвитку територіальної громади.</p>	<p>Т – труднощі (загрози)</p> <p>Фактичні події в економічній, соціальній і політичній сферах можуть істотно відрізнятись від очікуваних, що знижує надійність запланованих розрахунків в складанні бюджету.</p> <p>Іноді політичні аргументи у виборі цілей можуть призвести до ігнорування економічних і раціональних аргументів [31, с. 24].</p>

Література.

1. Стратегічний план діяльності Міністерства фінансів України на 2015 бюджетний рік та два бюджетних періоди, що настають за плановим (2016–2017 роки) [Електронний ресурс] : наказ Міністерства фінансів України від 16.10.2014 № 1052. // Офіційний веб-портал Міністерства фінансів України. – Режим

доступу : <http://www.minfin.gov.ua/page/plani-robot>. – Назва з екрану.

2. Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 №774-р. // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-p>. – Назва з екрану.

3. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]: Закон України від 16.09.2014 №1678-VII. // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1678-18>. – Назва з екрану.
4. Oualalou F. Guide de la réforme budgétaire. La nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats et intégrant la dimension genre / F. Oualalou // la Direction du Budget du Ministère des Finances et de la Privatisation et le Fonds de Développement des Nations Unies pour la Femme. – Paris, 2005. – 78 p.
5. Le processus budgétaire en Afrique : une étude comparative // Centre parlementaire. – Ghana, 2013. – 52 p.
6. Larhild A. l'apport de la programmation budgétaire pluriannuelle dans la modernisation de l'état [Ressource électronique] / A. Larhild // Institut Des Finances Basil Fuleihan. – Régime d'accéder : <http://institutdesfinances.gov.lb/english/loadFile.aspx?pageid=1622&phname=PDF>.
7. Tout sur la budgetisation par Objectifs de Programme [Ressource électronique] : BOP Budgetisation par Objectifs de Programme. – Régime d'accéder : <http://bop.dgb.ga/sites/bop.dgb.ga/files/bopfiles/Brochure%20BOP.pdf>.
8. Besrest V. Budgets basés sur des résultats: objectifs résultats attendus et indicateurs de performance / V. Besrest // Conseil de l'Europe. – Strasbourg, 25 septembre 2012.
9. Левицька С. О. Впровадження програмно-цільового методу формування бюджетів / С. О. Левицька // Фінанси України : наук.-теор., інформ.-практ. журнал. – 2004. – № 6. – С. 33-37.
10. Чугунов І. Я. Теоретико-методологічні засади удосконалення програмно-цільового методу планування видатків бюджету / І. Я. Чугунов, О. А. Самошкіна // Фінанси України : наук.-теор., інформ.-практ. журнал. – 2004. – № 9. – С. 37–44.
11. Полонська Н. О. Забезпечення соціально-економічного розвитку регіону на основі використання програмно-цільового методу (на прикладі АР Крим) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.00.05 «Розвиток продукт. сил і регіон. екон.» / Н. О. Полонська; Нац. академія наук України. – К., 2008. – 20 с.
12. Узунов В. В. Оцінка і діагностика соціальної напруги в державних цілевих програмах : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.00.03 «Екон. та упр. нац. господарством» / В. В. Узунов; Наук.-досл. центр індустр. проблем розвитку НАН України. – Харків, 2008. – 22 с.
13. Ливдар М. В. Програмно-цільовий метод складання бюджету / М. В. Ливдар // Галицький економічний вісник : наук. журнал. – 2009. – № 2 (23). – С. 111 – 116.
14. Потеряйло І. Ю. Програмно-цільовий метод управління видатками бюджету : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.00.08 «Гроші, фінанси і кредит» / І. Ю. Потеряйло; Держ. вищий навч. заклад «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана». – К., 2009. – 20 с.
15. Огонь Ц. Г. Програмно-цільовий метод та ефективність бюджетних програм / Ц. Г. Огонь // Фінанси України : наук.-теор., інформ.-практ. журнал. – 2009. – № 7. – С. 20-29.
16. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. – Офіційний веб-портал Верховної Ради України. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page>. – Назва з екрану.
17. Коваль В. В. організаційно-методичні засади програмно-цільового методу управління бюджетним процесом на сучасному етапі розбудови України / В. В. Коваль // Вісник ЖДТУ. Серія: Економічні науки : наук. журнал. – 2010. – № 3 (53), ч. 1. – С. 326-328.
18. Рожко Д. Д. Особливості використання програмно-цільового методу бюджетного планування в Україні / Д. Д. Рожко // Збірник наукових праць Нац. ун-ту держ. податк. служби України. – 2010. – № 1. – С. 250-256.
19. Енциклопедичний словник з державного управління у 8 т. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія / [уклад. : Ю. П. Сурмін, П. І. Надолішній та ін.]; за ред. Ю. В. Ковбасюк та ін. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2011. – 692 с.
20. Охрімівський О. В. Програмно-цільовий метод складання та виконання місцевих бюджетів // Вісник ЧТЕІ : наук. журнал. – 2011. – Вип. II (42), ч. 1. – С. 191-195.
21. Кульчицький М. І. Програмно-цільове бюджетування на місцевому рівні [Електронний ресурс] / М. І. Кульчицький, С. М. Самець // Ефективна економіка : електр. наук. фах. видання. – 2012. – № 7. – Режим доступу до журн. : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1269>. – Назва з екрану.
22. Голинська О. В. Механізми державного управління бюджетами через інструменти програмно-цільового методу : монографія / О. В. Голинська. – Одеса : ВМВ, 2013. – 272 с.
23. Чернюк Л. Г. Методи планування місцевих бюджетів як основи розбудови соціальної інфраструктури [Електронний ресурс] / Л. Г. Чернюк // Ефективна економіка : електр. наук. фах. видання. – 2013. – № 3. – Режим доступу до журн. : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3295>. – Назва з екрану.
24. Кічурчак М. В. Особливості використання програмно-цільового методу у виробництві суспільних благ / М. В. Кічурчак // Український соціум : наук. журнал. – 2013. – № 2 (45). – С. 141-152.
25. Глущенко Ю. Програмно-цільовий метод як форма реалізації політики публічного адміністрування / Ю. Глущенко // 36. наук. праць Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2013. – Вип. 1. – С. 79-87.
26. Ткаченко Н. В. Прагматика і проблематика впровадження програмно-цільового методу в бюджетний процес / Н. В. Ткаченко // Фінансовий простір : міжн. наук.-практ. журнал. – 2013. – № 3 (11). – С. 78-84.
27. Крауліх П. Програмно-цільовий метод бюджетування у федеральній землі Гессен, Німеччина / П. Крауліх, Г. Вайланд // Фінанси України : наук.-теор., інформ.-практ. журнал. – 2014. – № 11. – С. 7-16.
28. Кінаш І. П. Програмно-цільовий метод як цільовий інструмент розвитку матеріально-технічної бази соціальної сфери України / І. П. Кінаш // Фінансовий простір : міжн. наук.-практ. журнал. – 2015. – № 1. – С. 160-162.

29. Казюк Я. М. Державне управління бюджетними ресурсами в умовах децентралізації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «механізми держ. упр.» / Я. М. Казюк; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2015. – 43 с.

30. Новіков В. М. Програмний бюджет: міжнародний досвід і українська практика // Демографія та соціальна економіка : наук. журнал. – 2016. – № 2. – С. 50-61.

31. Баластрик Л. О. Удосконалення методів реалізації стратегічних пріоритетів у бюджетній політиці держави / Л. О. Баластрик // Економіка та підприємництво : зб. наук. праць. – К. : КНЕУ, 2010. – Вип. 24. – С. 20–29.