

*О. В. Голинська,
старший викладач кафедри економічної та фінансової
політики, Одеський регіональний інститут НАДУ при
Президентіві України*

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТАМИ: ОСНОВНІ ПОЗИЦІЇ ТА КОМПОНЕНТИ

Визначена роль програмно-цільового методу в процесі формування бюджету, критично розглянута модель постатейного бюджету та бюджету, складеного за програмно-цільовим методом, осмислені завдання та напрями впровадження програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів в Україні.

The role of the method of program performance budgeting in the process of budget formation has been examined. The model of a traditional budget and a budget formed by means of the program — target method has been analyzed. The objectives and consequences of the method of program performance budgeting introduction in local budgets of Ukraine.

Ключові слова: бюджет, програмно-цільовий метод, результат, бюджетна програма, мета, завдання.

ВСТУП

Україна знаходиться на етапі свого історичного розвитку, коли здійснено досить багато реформ в економічній сфері, коли настав час більш впевнено запроваджувати концептуальні реформи бюджетної системи та практики їх реалізації на всіх рівнях бюджетів — як Державному, так і в місцевих — оскільки всі вони є рівнозначними ланками консолідованої та збалансованої бюджетної системи. На значну увагу заслуговує вдосконалення програмно-цільового бюджетного планування на державному рівні, а також його практичне застосування на рівні місцевих бюджетів.

Завдання статті полягає в окресленні основ програмно-цільового методу (ПЦМ) та в обґрунтуванні практичної необхідності його запровадження на рівні

місцевих бюджетів в Україні. Таке обґрунтування виходитиме з того твердження, що основна концепція ПЦМ полягає у встановленні зв'язку між використаними бюджетними ресурсами та отриманими від їх використання значущими соціально-економічними результатами.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідженням програмно-цільового методу займалися як зарубіжні (найзначніші теоретичні підвалини методології заклав у своїх працях Р.Й. Зоді), так і вітчизняні науковці, такі як: Чугунов І.Я., Запаріна І.В. Федосов. В.М., та інші [5; 7; 8]. Однак дане питання є недостатньо висвітленим у вітчизняній науковій літературі. Оскільки запровадження елементів ПЦМ в Україні розпочато ще у 2002 році, то особливої уваги заслуговують пи-

тання прикладного застосування методу в реальних обставинах бюджетного процесу. Відповідно виникає необхідність більш глибокого дослідження основ ПЦМ, що виражаються у встановленні ступеня зв'язку між обсягом витрачання бюджетних ресурсів та отриманими від цього результатами. До речі, у Росії цей метод частіше називають "бюджетування, направлене на результат". За першоджерелом — Р. Зоді його називав "performance budget", що дослівно перекладається як "робочий бюджет" — саме тому, а застосовують цей термін саме в первинному його перекладі на англійську.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Усталений та отриманий як спадок від попередньої бюджетної системи метод планування, виконання та аналізу бюджету ґрунтується на обрахунку чистої потреби розпорядників усіх рівнів у видатках на утримання бюджетної установи: заробітної плати, оплати вартості предметів та матеріалів, видатків на медикаменти та продукти харчування, оплати енергоносіїв та комунальних послуг, трансфертів і т. ін. Така система досить непогано працювала довгий час, коли економіка України мала чітко виражений трансформацийний характер, коли бюджетна система потребувала виключного лімітування та уніфікації, коли формувалася й налагоджувалася мережа бюджетних установ, а також формувалася багаторівнева система розпорядників бюджетних коштів усіх рівнів. Взагалі, в історико-соціальному аспекті такий метод складання і виконання бюджету придатний та добре працює в умовах адміністративної централізованої системи управління державою. При переході до більш ринкових і диференційованих способів державного управління економікою, розвитку децентралізаційних процесів він призводить до виникнення економіко-соціальних диспропорцій, накопичення заборгованостей різної природи, функціонування бюджету як осередку корупції, перетворення органів державного управління на своєрідні "пожежні команди", що завжди працюють у режимі цейтноту, у режимі вічного "латання дірок", не встигають реагувати на динамічні економічні події в державі та у регіонах. Основною загрозою при застосуванні цього методу протягом довгого періоду часу є те, що поступово органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації втрачають стимули до нарощування власної дохідної бази, до пошу-

Таблиця 1. Модель формату програмно-цільового середньострокового

Функція (галузь)	Назва бюджетної програми, завдання	Відповідальний виконавець	Звітний бюджетний період (2009 р.)	Плановий бюджетний період (2010р.)	Прогнозний бюджетний період (2011р.)	Прогнозний бюджетний період (2012 р.)
080000 Охорона здоров'я	Бюджетна програма 1 «...»	Міська лікарня	Кількісний показник – бюджетні призначення (грн.)	Кількісний показник – бюджетні призначення (грн.)	Кількісний показник – бюджетні призначення (грн.)	Кількісний показник – бюджетні призначення (грн.)
	Показник 1 «...» (од. виміру) Показник 2 «...» (од. виміру)		Якісні показники (показники результативності)	Якісні показники (показники результативності)	Якісні показники (показники результативності)	Якісні показники (показники результативності)
Всього видатків бюджету			Бюджетні призначення (грн.)	Бюджетні призначення (грн.)	Бюджетні призначення (грн.)	Бюджетні призначення (грн.)

ку резервів власних бюджетів та шляхів ефективного витрачання коштів. Закономірним наслідком такого способу управління державними та місцевими фінансами є:

а) зосередження уваги розпорядників на досягненні мережесивних показників (кількість закладів, ліжко-днів, груп, дитячих дошкільних закладів, клубів і т.д.), яке, в свою чергу, диктувало психологію розпорядників, направлену на збільшення коштів для такого екстенсивного фінансування;

б) планування бюджетів на 1 рік, що виключає всі можливості прогнозування та відповідно прогнозованості бюджетних процесів, а особливо, прогнозованості соціально-економічних показників;

в) відсутність персональної відповідальності за результати діяльності бюджетних установ. Головний лікар, начальник управління, директор дитсадка персонально не зацікавлені у ефективному використанні бюджетних грошей, їх завдання полягає як мінімум — у використанні їх за цільовим призначенням, як максимум — у поповненні матеріально-технічної бази установи без аналізу економічного ефекту від таких закупівель та придбання;

г) за рахунок бюджету проводиться фінансування не соціальних проблем територіальної громади задля її розвитку, а "безкоштовних" державних благ громадянам. Це, звичайно, не передбачає ніякого зв'язку між затраченими ресурсами і отриманими результатами. Більш того, фактично бюджетне фінансування доповнює, а подекуди й підміняє собою державні адресні соціальні програми. Відповідно і ціна такого результату є незрівнянно високою для громади.

Будуючи демократичну, економічно розвинуту державу в самому центрі Європи, Україна за вимогою часу повинна знаходити і запрова-

джувати найкращі світові здобутки у галузі державного управління бюджетами. Водночас, беручи до уваги найкращі іноземні практики, вітчизняні фахівці повинні повністю врахувати специфіку та своєрідну економіко-історичну ментальність, що склалася протягом останніх двох десятиліть в Україні. Можливо, і, скоріш за все, за збереження методологічних першосвоих український програмно-цільовий метод багатьма своїми елементами відрізнятиметься від ПЦМ, що використали у себе США, Росія, Австралія, країни Балтії і т.ін. Україна може лише скористатися досвідом успішного застосування програмно-цільового методу країнах Європейського Союзу, розглянути необхідну методологічну базу, розробку та практику запровадження програмно-цільового методу, вивчити уроки та проблематику.

Крім можливості більш ефективно використати обмежені фінансові ресурси, ця методологія дає змогу Україні зробити крок у напрямі європейської інтеграції. Адаптація запровадження програмно-цільового методу відповідає вимогам вступу до Європейського Союзу у сфері реформи системи управління фінансами відповідно до європейського законодавства у цій сфері. Однією з основних умов вступу до Європейського Союзу є підготовка бюджету виключно у програмному форматі, а конкретні результати, досягнуті в країнах ЄС, вказують на ефективність цього методу. Використання програмно-цільового методу відповідає всім умовам для здійснення реформи у сфері фінансового управління згідно з європейськими законами, що відповідають Маастрихтському та Амстердамському договорам з економічної співпраці. Бюджет Європейського Союзу надає підтримку виключно в програмному форматі, а планові результати від використання такої підтримки свідчать

про першочерговий акцент на результативність використання коштів, переданих до країн-реципієнтів.

В основі своєї бюджет, складений за програмно-цільовим методом, суттєво відрізняється від традиційного (постатейного) або функціонального (економічного) бюджетів. У плані фінансового механізму ця відмінність полягає, перш за все в тому, що фінансування здійснюється в розрізі бюджетних програм, а не функціональних одиниць та мережесивних показників (штати, структура, контингент і т. ін). В свою чергу, ці програми будуються на основі визначених соціально-економічних пріоритетів, закріплених середньостроковими та стратегічними документами.

Модель формату програмно-цільового бюджету показана в табл. 1.

Щодо організаційних механізмів програмно-цільового бюджету, то його основними компонентами є:

— стратегічне та середньострокове бюджетне планування та прогнозування (для поточного бюджету — 3 (плановий та 2 прогнозні) роки, для бюджету розвитку та загалом всіх капітальних програм — 3—5 років (за потребою);

— затвердження на основі середньострокового бюджетного планування низки бюджетних програм. Причому ці бюджетні програми регламентують видаткову частину бюджету повністю, тобто вся видаткова частина повинна формуватися виключно з сукупності бюджетних програм. Значач, що підставою для включення бюджетних програм та їх показників до проекту бюджету є виключно бюджетні запити головного розпорядника, що виконані у розрізі програм;

— формування переліку показників результативності бюджетних програм як якісних індикаторів виконання цілей програм. Ці показники формуються в чотирьох категоріях: показники затрат, показники продукту, показники продуктивності та показники якості;

— залучення громадян до бюджетного процесу. Програмно-цільовий бюджет є дуже змістовним та прозорим по своїй суті документом. Адаптація прочитавши цей бюджет, кожен пересічний мешканець побачить чітку картину щодо того, як забезпечуються медикаментами ліжка в лікарні, як харчуються діти у дитсадках, яким коштом та в яких обсягах ремонтуються покрівлі будинків та тротуарів і т.ін.

Найбільш вагомими плюсами, що їх отримує Україна із запровадження програмно-цільового методу, є доведений практиками інших країн ефект більш результа-

тивного використання значно обмежених бюджетних ресурсів та підвищення рівня задоволення соціально пріоритетних напрямів розвитку громад бюджетними коштами усіх рівнів.

Сучасне програмно-цільове бюджетування — це бюджетування, орієнтоване на результат. При цьому увага зосереджується на тому, що та скільки необхідно зробити, який ресурс витратити, що заплановано досягти, чого, врешті-решт, досягнуто в результаті та скільки це коштувало платникам податків. Крім того, аналізується не тільки кількісний виразник, а й те, наскільки оптимальними були шляхи досягнення визначених цілей, чи не занадто високою була "плата за успіх", чи не приведе з часом досягнутий соціальний результат до ще більших потреб у бюджетних видатках? Таким чином, технічною метою програмно-цільового методу є забезпечення необхідної інформації про ресурси та ефективність видатків, від яких залежить виконання бюджетної програми. Така інформація допоможе особам, що приймають управлінські рішення, правильно вибрати пріоритетну та важливу для населення програму серед багатьох інших альтернативних програм, в яких також є потреба, але при обмежених бюджетних ресурсах вони можуть забезпечуватися у другу чергу.

Виходячи із зазначеного, основними рисами програмно-цільового методу є:

- а) підвищення результативності державного управління бюджетною сферою;
- б) середньострокове бюджетне планування та прогнозування;
- в) функціонування бюджетних програм здійснюється на основі моніторингу та оцінки їх соціально-економічної ефективності;
- г) зосередження уваги на соціально-економічних результатах, що виражаються системою збалансованих показників — показників результативності бюджетних програм;
- д) характер управління бюджетною сферою змінюється. Акцент переноситься з "утримання" бюджетної установи на "сенс її діяльності за цілями та завданнями";
- е) підвищення прозорості бюджетного процесу та залучення громадськості до участі в ньому шляхом підготовки та проведення громадських слухань з питань вирішення питань місцевого значення, зокрема, бюджетних питань.

В аспекті програмно-цільового методу, планування місцевих бюджетів слід розглядати як складову частину процесу державного управління на регіональному рівні. Як відомо, процес державного управління є

цілісним та циклічним, а відповідно і програмно-цільовий бюджет не є відокремленим та обособленим, суто фінансовим документом, він, натомість, є невід'ємною частиною цього процесу. Роль управлінців, що приймають стратегічні рішення, полягає у визначенні цілей та завдань; саме програмно-цільовий бюджет в цьому випадку виконує роль інструмента ефективного фінансування досягнення стратегічних цілей та виконання поставлених завдань. Він надає об'єктивну інформацію, що є підставою для вибору найбільш оптимального напрямку витрачання коштів місцевого бюджету у повній відповідності потреб розвитку територіальної громади.

Виходячи із зазначеного, процедурами, або, як їх часто називають, опціями програмно-цільового методу є:

- а) стратегічне планування (стратегічні довгострокові програми соціально-економічного розвитку області, міста, району, села);
- б) бюджетні програми, складені на середньострокову перспективу;
- в) прогнозування доходів та видатків;
- г) планування капітальних вкладень та інвестицій;
- д) аналіз витрат;
- е) оцінка бюджетних програм;
- є) аналіз і моніторинг бюджетних програм;
- ж) прозорість бюджетного процесу та участь громадськості у ньому.

Треба зауважити, що кожна із цих складових є характерною не лише для програмно-цільового методу. Всі вони є сучасними фінансовими методиками, що широко використовуються як на рівні державного сектора економіки, так і в приватному секторі. Особливо широко застосування вони знайшли в Європі та США у організації фінансів крупних розгалужених корпоративних бізнес-структур. Ці методики допомагають підвищити ефективність і продуктивність капіталу, що вкладається у відповідний бізнес. Оскільки програмно-цільовий метод означає як форму організації фінансів, так і формат фінансування видатків, то відповідно, де б він не застосовувався, він потребує дотримання всіх зазначених процедур, аби забезпечити управлінську інформацію, необхідну для встановлення зв'язку між використаними ресурсами та результатами від їх використання.

В Україні першою ластівкою щодо переходу на цю методику було прийняття у 2001 році Бюджетного кодексу — одна з основоположних його статей регламентує формування Державного бюджету за програмно-цільовим методом. І при формуванні Державного бюджету

України на 2002 рік вперше була використана така методика. Програма дій Кабінету Міністрів на 2005—2006 роки передбачала запровадження планування програмного бюджетування на місцевому рівні, однак до цього часу цей процес не закінчено.

Одним із засобів покращення фінансового управління та підготовки до запровадження складових ПЦМ є використання новітніх інформаційних технологій у бюджетній діяльності. Розробка і втілення прогресивних технологій управління бюджетними ресурсами в Україні реалізувалися у межах проекту "Підтримка економічної та фінансової реформи" (ПЕФР) (2002—2005 рр.), "Реформа місцевих бюджетів в Україні" (РМБУ) (2005—2008 рр.), що фінансувалися Агентством США з міжнародного розвитку (USAID). Робота із запровадження ПЦМ на рівні місцевих бюджетів проводиться у відповідності до Програми діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 16.01.2008 р. № 14, Декларації цілей та завдань бюджету на 2009 рік (Бюджетної декларації), затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 5.03.2008 р. № 160, та Концепції реформування місцевих бюджетів, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. № 308 [2; 3; 4].

У 2007 році до роботи із запровадження програмно-цільового методу були залучені 85 міст України, 84 з них затвердили бюджети за ПЦМ на середньострокову перспективу. Міністерством фінансів України продовжується робота із запровадження програмно-цільового методу в межах проекту "Зміцнення місцевої фінансової ініціативи" за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID).

Сьогодні визначено основні засади проведення експерименту із запровадження програмно-цільового методу складання та виконання бюджетів в Автономній Республіці Крим, Житомирській, Луганській і Львівській областях. Міністерством фінансів розроблено план заходів із запровадження ПЦМ у місцевих бюджетах на 2009—2011 роки. В його основу закладена активна робота з розробки бюджетних програм на місцевому рівні в галузі освіти й охорони здоров'я на 2009—2010 роки, підготовка місцевих (регіональних) стратегічних планів розвитку цих галузей на 2009—2011 роки [9].

Практика виконання експерименту показує, що програмно-цільовий метод бюджетування є своєчасною та такою, що задоволь-

няє потреби державного управління бюджетом моделлю. Вона дозволяє здійснити в потрібному напрямі назрілі реформи державної фінансової системи, добре працює в умовах недостатніх фінансових ресурсів, дає змогу продуктивно розподілити бюджетні кошти, виділити напрями їх використання та підвищити відповідальність за їх використання.

На основі отриманих проміжних результатів експерименту триває пошук методик для розвитку механізмів програмно-цільового бюджетування. Перед учасниками експерименту постає не лише проблема досягнення цілей — вони, як і раніше, стикаються з ситуацією, коли потреба в коштах значно перевищує обсяг можливих надходжень. Вони опиняються перед проблемою незбалансованості потреби та ресурсів незалежно від зміни формату затвердженого бюджету. З точки зору основного економічного конфлікту, ця дилема, можливо, є сьогодні більш актуальною через кризові явища в економіці взагалі. Таке становище можна оптимізувати, якщо ввести певні антикризові обмеження в бюджетні процедури, наприклад, забронювати розглядати бюджетні запити на фінансування додаткових, бюджетних програм, окрім випадків, коли такі запити можна профінансувати за рахунок внутрішнього перерозподілу існуючого обсягу коштів розпорядника, уникаючи таким чином необхідності збільшення загального рівня фінансування з загального фонду. Проте, ці обмеження можуть застосовуватися в крайніх випадках та протягом короткого періоду часу — лише на період дії кризових явищ.

Необхідно зазначити, що у процесі впровадження програмно-цільового методу виникла низка труднощів. Розподіл видатків за різними галузевими програмами — це складне та працемістке завдання. Існуюча практика бюджетного планування не заохочує якісно прогнозувати видатки та показники результативності у середньостроковій перспективі. Розробка показників результативності та відповідних схем оцінки програм викликали труднощі у розпорядників коштів. Навіть для країн, що давно застосовують цю методикку, оцінка результатів є складним завданням, особливо, наприклад, за функцією "Державне управління". Результати виконання програм у цій галузі важко виміряти кількісно — щоб оцінити результативність державного управління, потрібно комплексно оцінити ефективність всіх інших галузевих програм, адже засобами якісного управління досягається добрий результат роботи всієї місцевої інфраструктури.

Незважаючи на всі вищезгадані труднощі, запровадження елементів програмно-цільового методу є необхідним. До того ж поряд із технічними досягненнями програмно-цільовий метод започаткував новий погляд на державне управління бюджетною сферою. Пріоритети, ефективність, продуктивність, альтернативи, аналіз та управлінська оцінка стали основними питаннями для обговорення у процесі розробки бюджетної політики на регіональному рівні.

ВИСНОВКИ

Для зваженого та успішного запровадження програмно-цільового методу формування місцевих бюджетів в Україні необхідно врахувати наступне:

а) бюджетні програми повинні повністю базуватися на стратегії місцевого розвитку, визначеній на середньо- або довгострокову перспективу. Їх цілі та завдання повинні виходити із відповідних стратегічних цілей та завдань. Показники результативності повинні бути направлені на реалізацію соціально-економічних пріоритетів розвитку територіальної громади;

б) конче потрібно створити уніфікований типовий перелік бюджетних програм в частині власних та делегованих повноважень. Існування такого переліку є передумовою для створення програмної класифікації видатків місцевого бюджету, яке, в свою чергу, уможливить казначейське виконання місцевих програмно-цільових бюджетів. Таким чином, бюджети, складені у ПЦМ-форматі, позбудуться зрештою статусу паралельних та стануть основними документами бюджетного процесу;

в) для консолідації та з метою запровадження практики комплексного аналізу показників результативності бюджетних програм перелік цих показників необхідно також уніфікувати та вдосконалити;

г) необхідно проаналізувати, підсумувати та запропонувати розпорядникам нову систему звітності за результатами діяльності, при цьому визнаючи, що управління бюджетом за програмно-цільовим методом є складовою ефективного державного управління ресурсами;

д) для оптимізації досить громіздкого процесу програмно-цільового бюджетування потрібно в найкоротші терміни розробити та запропонувати розпорядникам якісне програмне забезпечення, що дозволить автоматизувати весь документообіг на всіх стадіях бюджетного процесу у форматі ПЦМ.

Отже, програмно-цільовий метод формування бюджету докорін-

но відрізняється від традиційного постатейного методу. Він ґрунтується на раціональному управлінні, тобто його кінцевим сенсом є не збереження мережі бюджетних установ та їх організаційної структури, він покликаний спрямовувати завжди обмежений бюджетний ресурс виключно на вирішення соціальних проблем територіальної громади. Метод програмно-цільового фінансування передбачає системний підхід до визначення головної мети діяльності відповідально виконавця, мети і завдань кожної бюджетної програми, постійної періодичної оцінки виконання бюджетних програм на основі фінансової та нефінансової діяльності за програмами, встановлюючи прямий зв'язок між використаними ресурсами та досягнутими результатами у середньостроковій, та у довгостроковій перспективах.

Література:

1. Бюджетний кодекс України: чинне законодавство зі змінами та допов. Станом на 15 жовт. 2008 р./ Кодекси України. — Офіц. Вид. — К.: Вид. ПАЛІВОДА А. В., 2008. — 84 с. — (Кодекси України).
2. Декларація цілей та завдань бюджету на 2009 рік (Бюджетної декларації)/Постановою Кабінету Міністрів України від 5/03/2008 № 160. [Електронний ресурс]. — Доступ до докум: <http://www.ibser.org.ua>.
3. Концепція реформування місцевих бюджетів затвердженої/Постанова Кабінету Міністрів України від 23/05/2007 № 308. [Електронний ресурс]. — Доступ до докум: <http://www.ibser.org.ua>.
4. Голинська О.В., Метелева І.Д., Садова А.С. Управління міським бюджетом за програмно-цільовим методом/ Асоціація міст України та громад — К., 2007. — 180 с. — Серія навчальних програм для працівників місцевого самоврядування.
5. Fisco — Поінформовані рішення в публічних фінансах [Електронний ресурс]. — Доступ до докум: www.fisco-inform.com.ua.
6. Федосов. В.М. Сутність і проблематика бюджетотворення: Українські реалії/ Федосов В.М., Бабич Т.С. //Фінанси України. — 2008. — № 1. — С. 3—23.
7. Чугунов І.Я. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету/ Чугунов І.Я., Запаріна І.В.// Фінанси України. — 2008. — № 5. — С. 3—14.
8. Ливдар М. В. Програмно-цільовий метод складання бюджету/ Марта Ливдар // Галицький економічний вісник. — 2009. — № 2. — С. 109—114. — (фінансово-кредитне забезпечення діяльності господарюючих суб'єктів).

Стаття надійшла до редакції 27.12.2009 р.