

УДК 005.22: 005.8: 656.61: 681.3

## ПЕРСПЕКТИВИ ВИКОРИСТАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ В УМОВАХ ОБМЕЖЕНОСТІ БЮДЖЕТНИХ РЕСУРСІВ РЕГІОНУ

**М. М. Ставнича, кандидат економічних наук.  
Полтавський національний технічний університет ім. Ю. Кондратюка**

© Ставнича М. М., 2013.

Стаття отримана редакцією 12.11.2013 р.

**Вступ.** В умовах реформування бюджетної системи України, обмеженості бюджетних ресурсів, необхідності посилення контролю за їх цільовим та ефективним витрачанням зростає роль програмно - цільового методу як контрольного механізму на всіх стадіях бюджетного процесу в цілому й фінансово – бюджетного механізму державного фінансового контролю (далі –ДФК) зокрема. Зазначене актуалізує необхідність і надалі запроваджувати програмно – цільовий метод в Україні, більш поглиблене його вивчення та обґрунтування на регіональному рівні.

**Огляд останніх джерел досліджень і публікацій.** Питанням дослідження методології програмно-цільового підходу для розв'язання регіональних проблем зробили українські вчені М.В. Багров, М.П. Бутко, М.І. Долішній, Б.М. Данилишин, С.І. Дорогунцов, М.І. Кульчицький, А.С. Лисецький, І.І. Лукінов, Т.Н. Максимова, В.М. Міщенко, Я.Б. Олійник, З.В. Перун, В.А. Поповкін, І.Ю. Потеряйло, В.А. Симоненко, А.А. Степанов, М.І. Фащевський, А.М. Федорищева, М.Г. Чумаченко, Л.Г. Чернюк.

Особливостями впровадження програмно-цільового методу для побудови бюджетів різних рівнів вивчали О.С. Квачан [1], О.В. Криворучко., Д.А. Харитонов., М.І. Цюцюра [2], М.В. Ливдар [3], Т. О. Пожар [4], О.В. Голинська [7] та інші.

**Постановка мети та завдань.** Проте в умовах жорстких бюджетних обмежень виникає необхідність посилення контролю за ефективністю витрачання державних і регіональних фінансових ресурсів. Отже, питання перспективи подальшого використання програмно-цільового методу планування бюджетних ресурсів регіонів набуває особливої актуальності.

**Основний матеріал та результати.** Технології бюджетного менеджменту в зарубіжних країнах останнім часом еволюціонували досить стрімко: від традиційного бюджету, бюджету від результатів (виконання), базового бюджетування, бюджетування на нульовій основі, бюджетування «sunset» до бюджету на основі цільових програм (пріоритетів). Усі нововведення після традиційного бюджету (витратного або постатейного) прийнято вважати компонентами програмно-цільового методу бюджетування.

Програмно-цільове бюджетування – це бюджетування, орієнтоване на результат. Основною його метою є забезпечення необхідної інформації про ресурси та ефективність видатків, від яких залежить виконання програми. Така інформація допоможе керівникам, які приймають рішення, правильно вибрати першочергову та найважливішу для населення програму серед інших, альтернативних програм, які також можуть бути важливими, але при обмежених фінансових ресурсах фінансування всіх бажаних програм є нереальним [3].

Міністерство фінансів України спільно з Інститутом бюджету та соціально – економічних досліджень (ІБСЕД) займаються запровадженням програмно – цільового методу планування при виконанні місцевих бюджетів, що є одним із ключових компонентів проекту «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», реалізацію якого ІБСЕД розпочав у жовтні 2008 року за підтримки агентства США з міжнародного розвитку (USAID). Робота із запровадження програмно – цільового методу на рівні місцевих бюджетів проводиться відповідно до Наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження програмно-цільового методу складання та ви-

конання місцевих бюджетів» від 02.08.2010 №805. Протягом 2010 р. розроблено і затверджено відповідну методологічну базу щодо складання бюджетних програм та результативні показники їх виконання для місцевих бюджетів за галузями.

Основний наголос програмно – цільового формату зроблено на обов’язковості досягнення максимально можливого та соціально вагомого ефекту в результаті використання коштів, сплачених платниками податків. Тому, якщо ми говоримо про новітні напрямки економічного розвитку на місцях, повинні застосовуватись раціональні управлінські технології та створюватись відповідні умови для того, щоб місцевий уряд більш продуктивно та раціонально використовував наявні фінансові ресурси, в результаті – знаходячи додаткові джерела для подальшого економічного розвитку регіонів [5].

На наш погляд, удосконалення шляхів застосування програмно-цільового методу має проводитися системно, одночасно за декількома напрямками. Одним з найважливіших є створення єдиної методологічної бази для використання ПЦМ, що дозволить визначити принципи, завдання, пріоритети та здійснювати оцінювання ефективності використання бюджетних коштів, у т.ч. і на регіональному рівні. Перш за все цьому перешкоджає відсутність концептуального документа, підготовленого згідно зі світовими стандартами здійснення бюджетного процесу.

Активне впровадження ПЦМ в Україні потребує аналізу його переваг та недоліків. Так, у таблиці 1 наведено основні переваги ПЦБ для урядових структур, розпорядників бюджетних коштів різних рівнів, а також суспільства як основного споживача послуг і продуктів.

**Таблиця 1 Переваги ПЦБ за суб’єктами бюджетного процесу**

Суб’єкт	Переваги
Урядові структури та держава в їх особі	<ul style="list-style-type: none"> <li>– регулярне одержання більш повної інформації про реалізацію державних завдань і використання бюджетних коштів у різних сферах діяльності держави;</li> <li>– можливість більш ефективного розподілу бюджетних коштів між конкуруючими статтями витрат завдяки отриманню більш точної та повної інформації про результати реалізації програм відповідно до пріоритетів державної політики;</li> <li>– економія бюджетних коштів за рахунок підвищення ефективності роботи державного сектора;</li> <li>– можливість порівняти кілька запропонованих варіантів програм з точки зору очікуваних результатів і витрат;</li> <li>– передумови для підвищення контролю за діяльністю міністерств і відомств шляхом встановлення показників результативності та порівняння фактично досягнутих результатів із запланованими;</li> <li>– виявлення і скасування дублюючих одна одну програм, неефективних програм.</li> </ul>
Розпорядники бюджетних коштів	<ul style="list-style-type: none"> <li>– можливість самостійного витрачання бюджетних коштів для досягнення поставлених результатів (самостійність в оперативному управлінні витратами, економії коштів, зміні структури витрат при дотриманні лімітів асигнувань і в рамках програм);</li> <li>– можливість хоча б приблизно встановити взаємозв’язок між очікуваними результатами реалізації програми й обсягом необхідних для цього ресурсів, краще планувати свою діяльність;</li> <li>– можливість підкріплення запитів про збільшення бюджетного фінансування економічно обгрунтованим розрахунком ефективності реалізації програми.</li> </ul>
Суспільство	<ul style="list-style-type: none"> <li>– дозволяє краще зрозуміти, які цілі ставить перед собою уряд, наскільки поставлені цілі відповідають потребам населення, якою мірою цих цілей вдається досягти і якою ціною;</li> <li>– сприяє підвищенню рівня задоволеності населення суспільними послугами;</li> <li>– підвищує рівень контролю громадськості, публічності та прозорості за виділенням коштів платників податків на певні програми й досягнення ними суспільно корисного ефекту;</li> <li>– підвищення рівня залучення громадськості до участі в бюджетному процесі шляхом підготовки та проведення громадських слухань з питань діяльності місцевого самоврядування й бюджету.</li> </ul>

Джерело: [4]

Головною проблемою впровадження ПЦМ у практику вітчизняного бюджетного менеджменту є відсутність єдиного методичного підходу до розуміння ПЦБ не тільки як чергової бюджетної технології, але й повноцінного контрольного механізму в структурі фінансово – бюджетного механізму ДФК. З метою усунення вказаних проблем ми розробили та вдосконалили методичний підхід до формалізації контрольного механізму ПЦМ як складової фінансово-бюджетного механізму ДФК в Україні за етапами, контрольними функціями й технічними інструментами з урахуванням передумов запровадження такого механізму та його принципів.

Отже, для повного й успішного переходу на програмно-цільовий метод формування бюджету в Україні необхідно звернути увагу на такі аспекти системи бюджетного планування:

1. Поширення існуючої структури бюджетних програм на процеси планування бюджету та визначення бюджетної політики. Структура бюджетних програм повинна бути невід'ємною частиною середньострокового плану видатків і відповідно відображати стратегічні завдання в поточному бюджеті. Для здійснення цього потрібно встановити тісний зв'язок між бюджетуванням, плануванням та виконанням бюджету, при цьому чітко розподіляючи відповідальність за здійснення цієї діяльності між структурними підрозділами.

2. Необхідність перегляду та вдосконалення існуючої структури програм для усунення організаційних та інформаційних обмежень, що заважають роботі керівників установ усіх рівнів. Складові програми не обов'язково повинні збігатися для бюджетів усіх рівнів, але структура програм на всіх рівнях має бути однаковою, щоб запобігти плутанині у термінології чи посиланнях.

3. Необхідність поліпшення практики розрахунку видатків бюджету, роль якої є дещо обмеженою у традиційному формуванні бюджету. Ця практика може бути вдоскоалена шляхом використання методів аналізу витрат. Аналіз є обов'язковим компонентом програмно-цільового методу, і процес прийняття рішень щодо альтернативних програм або шляхів фінансування вимагає використання принаймні мінімальної аналітичної інформації. Найпростіші методи, а саме аналіз корисності витрат чи аналіз доцільності витрат, що застосовуються на початковому етапі, згодом замінюються на більш досконалі методи.

4. Четвертим і, можливо, найскладнішим є запровадження нової системи звітності за результатами діяльності, при цьому визнається, що управління бюджетом за програмно-цільовим методом є складовою ефективного управління державними ресурсами. На макрорівні це вимагає прийняття таких рішень, які дозволять місцевим органам влади, що запроваджують практику ефективного використання бюджетних ресурсів, зберегти власні заощадження, а тим органам місцевої влади, котрі сприяють підвищенню доходної бази, не зазнавати скорочення обсягів трансфертів.

Хоча здійснення вищезазначених завдань може здаватися недосяжним у короткостроковій перспективі, однак їх поступове й послідовне впровадження визначатиме успішність проведення бюджетної реформи в Україні та можливість використання програмно-цільового методу на регіональному рівні.

Таким чином, регіональні бюджети завдяки їх впливу на соціально – економічний розвиток місцевих громад, що відбувається через бюджетні асигнування на освітні, соціально-культурні послуги, охорону здоров'я та інші потреби місцевих жителів, відіграють значну роль у розвитку регіонів. З метою підвищення ефективності контролю за бюджетними витратами регіону запропоновано впровадження бюджетного паспорту регіону в якості програмного документа, що містить інформацію про його наявний бюджетний потенціал. Подальше активне використання інформаційної бази щодо бюджетних ресурсів кожного регіону України дасть змогу органам влади контролювати бюджетну наповнюваність у будь-який момент часу й приймати швидкі, ефективні та своєчасні рішення щодо усунення конкретних недоліків у його бюджетній забезпеченості. В свою чергу це дасть змогу реально оцінити фінансові можливості кожної визначеної території. Відповідно до реальних даних, зазначених у паспортах, органи влади будуть змушені ефективно працювати заради підвищення доходної частини бюджету свого регіону, а отже, підвищать рівень своєї соціально – економічної діяльності. Крім того, це допоможе забезпечити прозорість фінансово-бюджетної сфери, знизить тіньовий сектор економіки та забезпечить ефективний розвиток бюджетного потенціалу кожного регіону.

Для створення дієвої системи бюджетного управління в країні необхідно насамперед привести до належного стану необхідні інформаційні потоки. Особливо актуальним це є для

потоків, що характеризують рух фінансових ресурсів, оскільки офіційні оцінки досить часто не відповідають реальному стану речей, як наслідок – високий рівень тіньової економіки; корупція та бюджетні зловживання; недоотримання податкових надходжень; неефективна система міжбюджетних трансфертів, яка з елемента фінансового вирівнювання та механізму забезпечення фінансово – соціальної справедливості перетворилася в один із головних гальмуючих елементів, що на регіональному рівні знижує зацікавленість місцевої влади в покращенні результатів діяльності.

Бюджетна паспортизація забезпечить відкритий доступ до інформації про бюджетну наповнюваність кожного регіону та дасть змогу оцінити діяльність органів влади стосовно її ефективності.

Можна з упевненістю сказати, що використання паспортів бюджетного потенціалу дозволить підвищити якість бюджетного планування, надасть базу для забезпечення контролю за ефективністю заходів бюджетної політики, а також може бути підставою для забезпечення відповідальності виконавців за ті чи інші заходи з управління бюджетними ресурсами та реалізації бюджетної політики в цілому.

Щодо питання формування доходів регіональних бюджетів, то, незважаючи на прийняття та введення в дію Податкового кодексу України, система акумулювання надходжень до регіональних бюджетів продовжує характеризуватися низьким рівнем частки власних доходів. У зв'язку із цим реальні фінансові можливості місцевих органів влади значно обмежені, що своєю чергою є негативним фактором подальшого використання бюджетних коштів як джерела інвестування ефективного соціально-економічного розвитку [7].

На нашу думку, досягнення позитивного результату інвестування бюджетних коштів можливе за умови дотримання основних вимог та правил інвестування, до яких слід віднести: формування достатніх бюджетних інвестиційних ресурсів для реалізації інвестиційних програм та проектів; підбір найбільш пріоритетних інвестиційних програм і проектів, які в майбутньому дадуть позитивний ефект; відбір на конкурсній основі виконавців інвестиційних проектів з урахуванням того факту, щоб за мінімальних витрат досягти максимального ефекту; використання інвестиційних коштів за призначенням; здійснення постійного державного контролю за формуванням і використанням бюджетних інвестиційних ресурсів; недопущення правопорушень у процесі фінансування інвестиційних програм та проектів.

**Висновки.** Механізм програмно-цільового управління місцевими бюджетами може бути ефективним лише в середовищі якісного функціонування механізму стратегічного планування соціально-економічного розвитку. Оцінка результативності програм є невід'ємною частиною програмно-цільового управління, а інструментом за допомогою якого здійснюються за допомогою якого здійснюються процедури оцінки є моніторинг. Визначено, що діючий механізм управління місцевими бюджетами є проявом екстенсивного підходу, тобто призводить до постійного поглиблення обмеженості бюджетних ресурсів. На наш погляд, основою концептуального підходу до процесу управління бюджетами за програмно-цільовим методом є модель «Ресурс-Результат», що описує отримання максимально можливого результату у вигляді соціального та економічного ефекту при витрачанні оптимальної кількості бюджетних ресурсів.

#### *ЛІТЕРАТУРА:*

1. Квачан, О.С. Удосконалення програмно-цільового методу планування місцевих бюджетів / О.С., Квачан // Ефективна економіка [електронне фахове наукове видання]. – 2012 – № 1.
2. Криворучко О.В. Особливості використання програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів / О.В. Криворучко, Д.А. Харитонов, М.І. Цюцюра // Управління розвитком складних систем. – 2010 – № 3.– С. 27– 32.
3. Ливдар, М.В. Програмно – цільовий метод складання бюджету / М. В. Ливдар // Галицький економічний вісник. – 2010. – № 2. – С. 109–114.
4. Пожар, Т.О. Напрямки реалізації програмно – цільового методу у фінансово-бюджетному механізмі державного фінансового контролю./ Т.О. Пожар [Електронний ресурс]. – [Режим доступу]: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/pprbsu/2012\\_34/34\\_01\\_26.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pprbsu/2012_34/34_01_26.pdf)
5. Азізова, І.А. Бюджетування орієнтоване на результат / І. А. Азізова // Актуальні проблеми розвитку регіону. – 2010. – № 3. С. 143 – 144 с.

6. Ткачук, І.Г. Перспективне бюджетне планування в контексті розвитку самоврядування / І. Г. Ткачук // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону. – 2011. – № 7. – Т. 2. – С. 427 – 433.
7. Голинська, О.В. Механізми державного управління бюджетами через інструменти програмно-цільового методу: [монографія] / О. В. Голинська. – Одеса: ВМВ, 2013. – 160 с.

УДК 005.22: 005.8: 656.61: 681.3

**Ставніча Марина Миколаївна**, кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів і банківської справи Полтавський національний технічний університет імені Юрія Кондратюка. **Перспективи використання програмно-цільового методу в умовах обмеженості бюджетних ресурсів регіону.** Розглянуто ключові питання та проблеми використання програмно-цільового методу в процесі вдосконалення управління бюджетними ресурсами, обґрунтовано основні переваги й недоліки такого методу бюджетного планування, напрями подальшого підвищення ефективності його застосування в Україні.

**Ключові слова:** програмно-цільовий метод, бюджетний процес, бюджетні ресурси, бюджетний паспорт регіону

УДК 005.22: 005.8: 656.61: 681.3

**Ставнічая Марина Николаевна**, кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов и банковского дела. Полтавский национальный технический университет имени Юрия Кондратюка. **Перспективы использования программно-целевого метода в условиях ограниченности бюджетных ресурсов региона.** Рассмотрены ключевые вопросы и проблемы использования программно-целевого метода в процессе усовершенствования управления бюджетными ресурсами, обоснованы основные преимущества и недостатки такого метода бюджетного планирования, направления дальнейшего повышения эффективности его применения в Украине.

**Ключевые слова:** программно-целевой метод, бюджетный процесс, бюджетные ресурсы, бюджетный паспорт региона.

UDC 005.22: 005.8: 656.61: 681.3

**Stavnichaya Marina Nikolaevna**, Ph.D., assistant professor of finance and banking Poltava National Technical Yuri Kondratyuk University. **Using outlook program-target method in conditions of limited budgetary resources region.** The article describes the key issues and challenges of using program-target method to improve the management of budgetary resources, justified the main advantages and disadvantages of this method of budget planning, direction further improve the efficiency of its use in Ukraine.

**Keywords:** program-target method, the budget process, budgetary resources, budget passport region.