

## ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ: ПОТРЕБИ УКРАЇНИ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

**А.В. Михальчук,**  
аспірант

*Дніпропетровська державна фінансова академія*

*Стаття присвячена аналізу етапів еволюції програмного бюджетування в США, які є піонерами у розробці і впровадженні програмно-цільового методу складання бюджету. Досліджено досвід окремих країн, що впроваджували систему програмно-цільового методу планування бюджету у різні періоди часу.*

*Визначено загальні риси впровадження програмно-цільового методу складання бюджету і пов'язані з ним проблеми.*

*Установлено, що впровадження програмно-цільового методу складання бюджету в Україні має ряд проблем, ідентичних тим, що виникали при форсованому темпі переходу до програмно-цільового методу в інших країнах.*

*Усі ці проблеми можуть бути вирішені, однак для цього необхідний певний період часу. Водночас, перехід на планування винятково програмно-цільовим методом запланований на 2015 р., що не залишає часу для завчасного вирішення даних проблем.*

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

*Статья посвящена анализу этапов эволюции программного бюджетирования в США, являющихся пионерами в разработке и внедрении программно-целевого метода составления бюджета. Исследован опыт отдельных стран, которые внедряли систему программно-целевого метода планирования бюджета в разные периоды времени.*

*Определены общие черты внедрения программно-целевого метода составления бюджета и связанные с ним проблемы.*

*Установлено, что внедрение программно-целевого метода составления бюджета в Украине имеет ряд проблем, идентичных тем, которые возникали при форсированном темпе перехода к программно-целевому методу в других странах.*

*Все эти проблемы могут быть решены, но для этого необходим определенный период времени. В то же время, переход на планирование исключительно программно-целевым методом запланирован на 2015 г., что не оставляет времени для заблаговременного решения данных проблем.*

**Ключевые слова:** программно-целевой метод, бюджет, доходы, расходы, выполнение бюджета, эффективность.

*These problems include inadequate legal framework, the lack of reliable information regarding the implementation of the programs because of the current cost-accounting system in budgeting, which does not correspond to PPB, lack of qualified personnel with experience in budgeting with new planning methods, as well as financial resources for their effective use.*

*All these problems can be solved, but their solving will take a certain period of time, at the same time, the usage of only program-target method is planned since 2015, which leaves no time for advance solutions to these problems.*

**Key words:** program budgeting, budget, revenues, expenditures, budget performance, efficiency.

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

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

**Аналіз останніх публікацій.** Проблеми впровадження та вдосконалення механізму програмно-цільового методу досліджують українські та зарубіжні вчені: О.В. Голинська, В.І. Гордієнко, В. Запатріна, В.Є. Реутов, В.М. Федосов, І.Я. Чугунов, Р.Й. Зоді, Ф. Хайєк, Р. Хакет, Е. Хансен, Р. Харрод, Й. Шумпетер та інші.

У працях вітчизняних науковців в основному приділено увагу розумінню ролі бюджету в економічній системі держави, поліпшенню прозорості й зрозумілості бюджету для громадськості, підвищенню ефективності використання бюджетних коштів, а також зроблено акцент на проблемах формування доходів місцевих бюджетів України та питаннях бюджетної реформи в Україні у сфері підвищення ефективності виконання місцевими фінансовими органами своїх функцій.

Проте їхні праці не повною мірою враховують особливості використання механізму програмно-цільового методу складання бюджету, що обумовлює необхідність подальшого пошуку шляхів вирішення проблем з упровадження програмно-цільового методу складання бюджету в Україні.

**Метою статті** є з'ясування основних зарубіжних підходів до розробки та використання механізму програмно-цільового методу складання бюджету на прикладі окремих країн, що дозволить

визначити ефективність і результативність профінансованих послуг в умовах України.

**Виклад основного матеріалу.** В сучасних умовах в Україні значною проблемою є недосконалість системи територіальної організації влади та зволікання з реалізацією адміністративно-територіальної реформи. Ця проблема виникла через відсутність своєчасного реагування на динамічні зрушення структурно-територіальної компоненти державного управління, що продовжувало спиратися на застарілу мережу адміністративного бюрократичного апарату. Це призвело до фактичної втрати управління регіональним розвитком та непрозорості механізму фінансового забезпечення потреб розвитку регіонів, а відтак – конкретної чіткої визначеності державної політики у сфері регіонального розвитку.

Застарілі механізми взаємовідносин центру з регіонами та регіонів між собою гальмують перетворення місцевих бюджетів в ефективний інструмент соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць шляхом виконання основних завдань, визначення їх компетенцій згідно з Конституцією України та відповідними законами.

З метою зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, посилення впливу системи формування місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток та поліпшення добробуту громадян України ще в 2002 р. Кабінетом Міністрів України було затверджено Державну стратегію регіонального розвитку [1], яку було оновлено в 2010 р. на період до 2015 р.

У 2014 р. Кабінет Міністрів України схвалив нову концепцію реформування місцевого самоврядування, згідно з якою основною метою визначено «підвищення прозорості та ефективності використання бюджетних коштів шляхом запровадження програмно-цільового методу для всіх місцевих бюджетів [2].

Нове розпорядження КМУ від 1 квітня 2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» констатує, що реалізація Концепції повинна здійснюватися в два етапи (рис. 1).

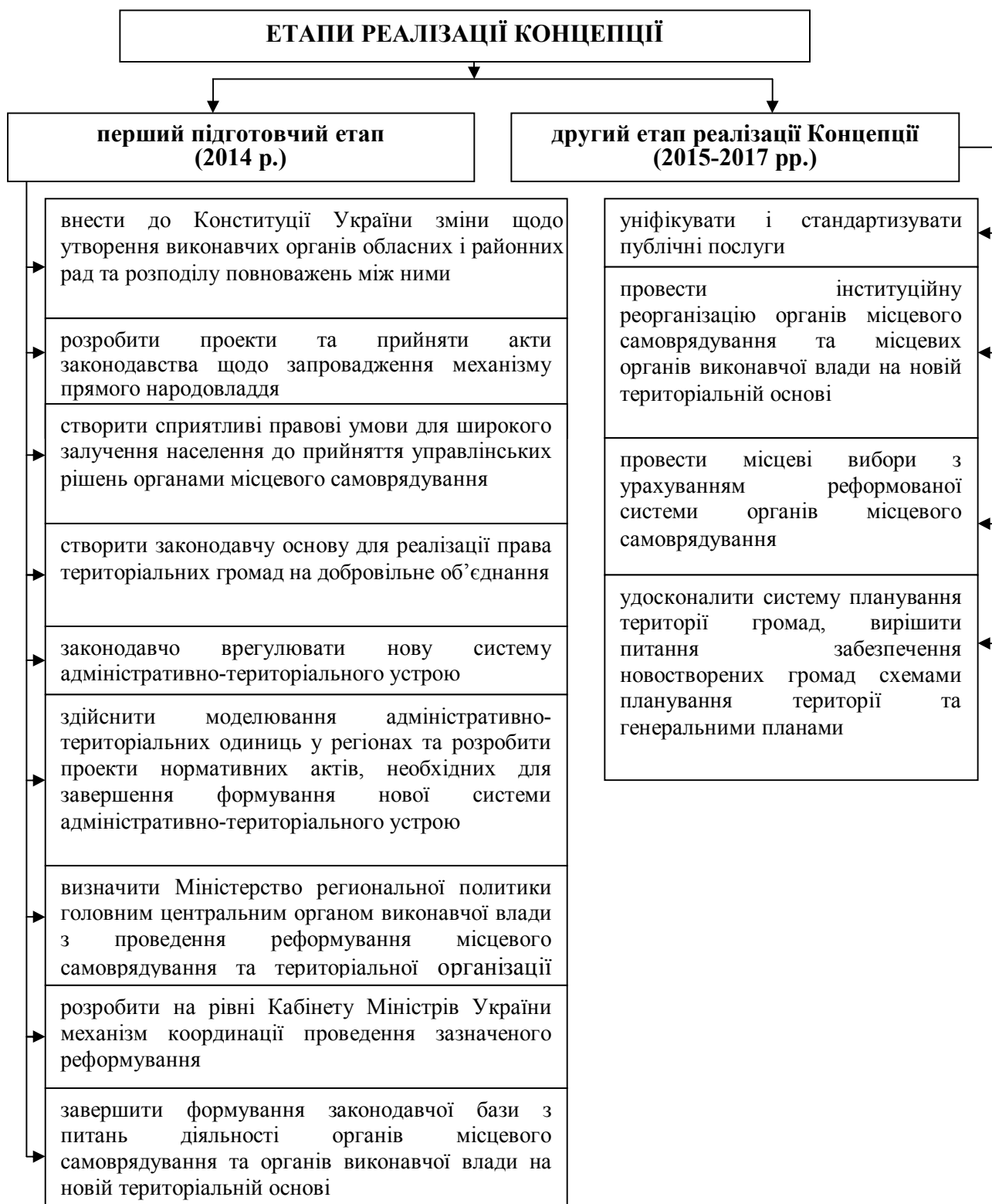


Рис. 1. Етапи та напрями реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні

Зазначена Концепція акцентує увагу на створенні належних матеріальних, фінансових, організаційних умов та формуванні кадрового складу для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень, які повинні здійснюватися з дотриманням таких принципів:

- наявність ресурсів, необхідних для здійснення визначених законом повноважень органів місцевого самоврядування;
- визначення фінансовою основою для здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень тих податків та зборів, які пов'язані з

територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

- підвищення прозорості та ефективності використання бюджетних коштів шляхом запровадження програмно-цільового методу для всіх місцевих бюджетів тощо.

Проте слід зазначити, що принципи бюджетування на кожному адміністративно-територіальному рівні, що використовуються сьогодні, слід реформувати, тому що вони не відповідають досягненню кінцевої мети створення органів місцевого самоврядування.

Для виконання зазначеного принципу необхідно розробити теоретико-методологічні засади програмно-цільового методу планування видатків місцевих бюджетів на середньострокову перспективу; закінчити експеримент із запровадження елементів програмно-цільового методу складання й виконання місцевих бюджетів, що проводиться нині в окремих регіонах, оцінити результати цього експерименту й зробити висновки щодо його результативності та доцільності впровадження.

У сучасних умовах постала нагальна потреба здійснення переходу від старої системи планування державного та місцевих бюджетів (яка нині існує в Україні та просто констатує факт витрачання фінансів) до принципово нової, яка має бути орієнтована на позитивний результат використання бюджетних коштів.

Виникає питання: чи можна здійснити більш швидкий перехід від старої системи до принципово нової, що орієнтована на більш швидкий результат?

Щоб відповісти на це питання, доцільно розглянути історію становлення програмно-цільового методу (ПЦМ) складання бюджету та його запровадження у різні періоди часу в різних країнах.

Виникнення ПЦМ, складання бюджету та його застосовування відбулося у США, де його використання пройшло декілька еволюційних періодів удосконалення [3, 5] (табл. 1).

Розроблений у США механізм ПЦМ складання бюджету діє і в сучасних умовах з деякими змінами й доповненнями. Він є досить стабільним. Глобальних змін, щодо його використання в законодавстві США не відбувалося, лише незначні корегування [4].

Таблиця 1

*Еволюція створення програмного бюджетування в США*

Етапи	Роки	Етапи створення програмного бюджетування	Можливість використання програмного бюджетування
1	2	3	4
Перший період	1907	Бюджетна практика укрупнення витрат відповідала запланованій меті використання, а бюджетні процедури в основному склалися з оцінки залишків	Бюджетна практика федеральних установ до Акта про бюджет і облік від 1921 р. була такою, що громадськості практично неможливо було дізнатися, на що використано її гроші
	1910	Відокремлюються асигнування відповідно до конкретних категорій	Системи обліку витрат є функціонально і об'єктноорієнтовані
		Розроблені рекомендації щодо поліпшення бюджету привели до реформи і оригінальної концепції програмного бюджетування	Оцінка економічної ефективності програм навчання може бути значно збільшена за рахунок системи обліку, яка б дозволила вирізняти фінансові ресурси, що виділяються на окремі програми

Продовження табл. 1

1	2	3	4
	1912	Встановлюються норми витрат задля того, щоб школи могли стати фінансово ефективними	Опісля збору інформації за всіма видами шкіл і даних тестування для визначення стандартів витрат стає можливим знайти і усунути фінансові втрати
Другий період	1919-1921	Фінансові умови передбачають, що кожен вид видатків може бути збалансований з	Період контролю, який розпочався з Актом про бюджет і облік у 1921 р. та створенням

		іншими видами видатків та доходів у дальній економічній перспективі, яка враховувала б минулі періоди та майбутні програми для подальшого затвердження	Бюро бюджету, а також з наданням Президенту відповідальності за підготовку бюджету доходів і витрат
	1940	Бюджетна програма для Бюро меліорації, берегової охорони і інших відомств	Період системного аналізу
	1955	Виконання бюджету, як і раніше, ґрунтуватиметься на функціях, діяльності та проектах	«Бюджет виконання» перейменовано в «Програмний бюджет»
Третій період	1961	Бюджетна програма прийнята на цілу агенцію	Програма бюджету розроблена для Міністерства оборони
	1965	Введено програмне бюджетування до виконавчої гілки влади, а потім до всіх департаментів та установ, де фінансові плани було складено за планово-програмним бюджетуванням	?

Проведене дослідження еволюції розробки та впровадження програмного бюджетування в США дозволяє зробити висновок, що США були піонерами у розробці та впровадженні ПЦМ складання бюджету, й особливістю його було тривале застосування.

Дослідження етапів застосування механізму ПЦМ складання бюджету в США дозволяє розглянути можливості імплементації цього досвіду у вітчизняну практику стосовно планування бюджету у короткостроковій та довгостроковій перспективі.

Цінним для України може бути також досвід інших країн, які змінювали чинну систему планування бюджету в різні періоди часу, зокрема Республіки Маврикій. Тут відбувся перехід до ПЦМ в період з 2007 по 2010 рр. Проведений аналіз переходу від лінійного методу планування бюджетних видатків до програмно-цільового станом на 2010 р. дозволив виявити низку проблем, що супроводжували цей процес. Серед них:

- відсутність кваліфікованих кадрів, які б розуміли необхідність та доцільність зміни системи, в той час як на навчання лише керівної ланки було витрачено майже півроку;
- недосконалість законодавчої бази - відсутність частини законодавчих актів, які б регламентували планування по ПЦМ, та оцінку результатів планування й реалізації програм;
- недостатність стабільності, необхідної для довгострокового бюджетного планування;
- нестача послідовного політичного зобов'язання, необхідного, щоб дозволити реформі бути повністю здійсненою;
- недостатність достовірної інформації щодо реалізації програм через невідповідність її системі обліку, що зумовлює розбіжність з плануванням, складанням бюджету, управлінням готівкою і заборгованістю.

На нашу думку, мета була б досягнута за умови сильної політичної підтримки, розумно побудованої та цілеспрямованої програми навчання, поетапного введення системи ПЦМ, а також додаткових реформ.

Прикладом поетапного впровадження системи програмно-цільового бюджетування видатків державного та місцевих бюджетів є Сінгапур (табл. 2) [7].

Таблиця 2

*Етапи впровадження систем програмно-цільового бюджетування видатків державного та місцевих бюджетів у Сінгапурі*

Роки	Етапи створення програмного бюджетування
1978	Складання лінійного бюджету
1978-1989	Складання бюджету за допомогою програмно-цільового бюджетування
1989 – 1996	Складання бюджету Представницького голосування
1996	Складання бюджету, орієнтованого на результат

Можна зазначити, що успіх поетапного переходу від одного методу планування до іншого був обумовлений поступовим процесом реформи: перший етап становив 11 років, другий - 7 років, тобто особливістю бюджетних реформ Сінгапуру можна вважати поетапність та всеосяжність упровадження реформ. При цьому реформи стосувалися не лише економічного сектора, але й освіти, наукового сектора, було проведено нищівну боротьбу з корупцією в усіх гілках влади.

У Канаді планування видатків державного та місцевих бюджетів орієнтоване на результат із використанням ПЦМ упроваджувалося за зростаючим принципом: лише після успішного експериментального етапу було визнано доцільним його впровадження повністю. Досліджуючи реформи в Канаді, бачимо, що навіть там, де є вміль керівництво і чітко виділена відповідальність, повна реалізація, яка приводить до реальної зміни в культурі управління, вимагає приблизно семи - десяти років [6].

Вивчення ходу реформи планування видатків державного та місцевих бюджетів в Україні дає підставу говорити про спільні риси, пов'язані з проблемами через швидкісну зміну методу планування на місцевому рівні:

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

- недосконалість законодавчої бази – попри те, що впровадження ПЦМ вже проводиться досить тривалий час, лише у серпні 2013 р. було затверджено методику оцінювання результатів реалізації програм для використання на місцевому рівні (яка не зовсім відповідає вимогам оцінювання

ефективності використання фінансових ресурсів, на думку спеціалістів місцевих органів самоврядування);

- недостатність стабільності, необхідної для довгострокового бюджетного планування - фінансова криза, яка почалася в 2008 р. і призвела до дестабілізації політичної ситуації в Україні в цілому;

- нестача достовірної інформації щодо реалізації програм через сучасну систему обліку видатків бюджету, що погано поєднується з плануванням за програмно-цільовим методом складання бюджету.

Відсутність розуміння, що таке програма та які цілі на неї мають бути покладені, призводить до того, що в Україні через процес паралельного планування програмно-цільовим та лінійним методом виникла ситуація, коли найпростішим рішенням є змінити назву видатків та назвати це «Програма з ...». При цьому відсутність довготермінових цілей або їх нечітке формулювання призводить до неможливості оцінювання результатів програми як таких.

У той же час, є відсутність розуміння, що результат на місцевому рівні не може з'явитися через 2-3 місяці після впровадження програми (після переходу на паралельне складання бюджету з 01.01.2013 р. було заявлено про необхідність звітування про результати реалізації програм уже з 01.08.2013 р.). Він може з'явитися після декількох років реалізації цієї програми, оскільки програма розраховується на довготерміновий результат. Лише по завершенню програмного періоду стає можливим здійснити адекватне оцінювання її наслідків. При цьому слід брати до уваги, що результат реалізації програми не є лінійно залежним від вкладених в програму коштів.

Також слід враховувати, що на даний момент більшість результатів діяльності органів виконавчої влади на місцях перебуває у стані невизначеності з точки зору реального оцінювання ефективності використання бюджетних коштів. Наприклад, чи є ефективною реалізація будь-якої місцевої програми, спрямованої

на покращення життя мешканців району, якщо якісним показником результативності роботи органів влади є кількість отриманих скарг та швидкість відповідей на них? Логічно припустити, що відсутність листів, у тому числі зі скаргами, негативно буде оцінюватися при кінцевому підбитті підсумків діяльності виконавчого органу. З такої точки зору, логічною виглядає ситуація, коли виконавчий орган не зацікавлений у завчасному запобіганні виникненню малих і неважливих недоліків у своїй діяльності саме задля збільшення показника результативності діяльності «листування», але з точки зору реалізації саме ПЦМ, де ключовим є поняття «кінцева мета», - така ситуація є неприпустимою.

**Висновки.** Проведене дослідження еволюції та етапів розробки складання бюджету за допомогою ПЦМ, а також з'ясування типових проблем при його впровадженні в США та деяких інших країнах свідчить про доцільність

застосування цього досвіду при впровадженні його в Україні. Цей метод планування дозволяє забезпечити підвищення ефективності використання видатків бюджету як на державному рівні, так і на рівні місцевих бюджетів.

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

Таким чином, можна зробити висновок про те, що швидке впровадження ПЦМ при складанні бюджету може не привести до отримання очікуваних результатів, зумовлених низкою невирішених організаційних питань та відсутності необхідних умов для впевненого й гарантованого впровадження.

## ВИКОРИСТАНА ЛІТЕРАТУРА

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 р. № 538-р. : Концепція застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80> - 538-р.
2. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. : Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> 333-р
3. Allen Schick, «The Road to PPB: The Stages of Budget Reform», *Public Administration Review*, December, 1966, 251
4. Don P. Bushnell & Dwight W. Allen, *The Computer in American Education* (New York : John Wiley & Sons, 1967), pp. *IVTT*.
5. United Nations, *A Manual for Programme and Performance Budgeting* (New York, 1965), p. 2.
6. Annual Report of the National Audit Office 2010 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://nao.gov.mu/English/Documents/reportandpublications/annrep10.pdf>
7. Singapore: Rapid Improvement Followed by Strong Performance
8. Strong performers and successful reformers in education: lessons from PISA for the united States - OECD 2010 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.oecd.org/countries/singapore/46581101.pdf>

## REFERENCES

1. Rozporyadzhennya Kabinetu Ministripiv Ukrayiny vid 14.09.2002 r. N 538-r. : Konceptsiya zastosuvannya hrogramno-cilyovogo metodu u byuddzetnomu procesi [Elertronny resyrs]. - [Reshim dostupu] : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80> - 538-р.

2. Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 1.04.2014 p. № 333-r. : Pro shvalennya Konceptiyu reformyvannya misceвого samovryaduvannyz ta teritorialnoy organizacyi vlady v Ukrayini. [Elektronny resurs]. - [Reshim dostupu] : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80333-p>.
3. Allen Schick, "The Road to PPB: The Stages of Budget Reform," Public Administration Review, December, 1966, 251
4. Don P. Bushnell & Dwight W. Allen, The Computer in American Education (New York : John Wiley & Sons, 1967), pp. 117.
5. United Nations, A Manual for Programme and Performance Budgeting (New York, 1965), p. 2
6. Annual Report of the National Audit Office 2010 [Elektronny resurs]. - [Reshim dostupu] : <http://nao.gov.mu/English/Documents/reportandpublications/annrep10.pdf>
7. Singapore: Rapid Improvement Followed by Strong Performance
8. Strong performers and successful reformers in education : lessons from PISA for the united States - OECD 2010 [Elektronny resurs]. - [Reshim dostupu] : <http://www.oecd.org/countries/singapore/46581101.pdf>

*Стаття надійшла до редакції 15.10.2014*