

ДЕРЖАВНІ ФІНАНСИ ТА ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕСІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

УДК 336.1:352

Г. Б. Маркович

*Заступник директора Департаменту місцевих бюджетів, взаємодії з ЦОБВ
та регіонами Міністерства фінансів України, м. Київ*

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД БЮДЖЕТУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Досліджено особливості та переваги застосування програмно-цільового методу (ПЦМ) планування та виконання місцевих бюджетів за видатками, обґрунтовано необхідність його запровадження на місцевому рівні як інструмента підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Ключові слова: місцеві бюджети, видатки бюджету, програмно-цільовий метод, бюджетна програма, результативні показники.

Исследованы особенности и преимущества применения программно-целевого метода планирования и выполнения местных бюджетов по расходам, обоснована необходимость его внедрения на местном уровне как инструмента повышения эффективности использования бюджетных средств.

Ключевые слова: местные бюджеты, расходы бюджета, программно-целевой метод, бюджетная программа, результативные показатели.

The article investigates peculiarities and advantages of program-target method of planning and implementation of local budget expenditures, justifies the necessity of its introduction on the local budget level as a tool to increase budget fund effectiveness.

Keywords: local budgets, budget expenditures, program-target method, budget program, effective indicators.

Планування видатків місцевих бюджетів – важливий складник бюджетної політики, який визначає ступінь ефективності виконання органами місцевого самоврядування покладених на них функцій і повноважень та впливає на рівень соціально-економічного розвитку територій. У сучасних умовах перебудови бюджетної системи формується відповідне розуміння сутності бюджетного планування, яке полягає в перенесенні акценту з утримання мережі бюджетних установ на результативність їх функціонування і ступінь якості та корисності послуг для населення країни. Удосконалення планування бюджетних видатків шляхом запровадження фінансових механізмів, орієнтованих на програмування та досягнення результату, розглядається як дієвий інструмент підвищення ефективності управління видатками місцевого самоврядування.

Сутність видатків бюджету та питання необхідності удосконалення системи їх планування досліджували І. Чугунов, І. Запатріна, О. Ярошенко, О. Кириленко, В. Федосов, Т. Бугай, А. Галюта та інші вітчизняні вчені.

Метою даного дослідження є розкриття теоретичних аспектів програмно-цільового бюджетування, визначення переваг та особливостей його застосування у бюджетному процесі.

Функціонування вітчизняної економіки в умовах жорсткої обмеженості фінансового ресурсу зумовлює необхідність реалізації заходів, спрямованих на оптимізацію бюджетних видатків та підвищення результативності використання бюджетних коштів. Із застосуванням програмного підходу зникає головна проблема обчислення ефективності видатків бюджету – невизначеність результатів фінансування. Із цим пов'язане визнання програмно-цільових методів планування бюджетних видатків одним із перспективних напрямів бюджетної реформи, оскільки їх застосування допомагає встановити прямий взаємозв'язок між розподілом коштів і фактичними або запланованими результатами їх використання відповідно до встановлених пріоритетів державної політики.

На відміну від переважаючого в даний час кошторисного планування застосування програмно-цільового методу (ПЦМ) визначається необхідністю спрямування державних грошей на досягнення важливих для громадськості, як правило, кількісно вимірних результатів діяльності розпорядників та отримувачів коштів місцевих бюджетів з одночасним моніторингом досягнення намічених цілей і результатів. Крім того, застосування зазначеного методу спрямоване на забезпечення якості внутрішньовідомчих процедур бюджетного планування та фінансового менеджменту.

Формування завдань та цілей бюджетного планування є однією з передумов для успішного виконання бюджету, що визначає необхідність побудови комплексної управлінської стратегії уряду та органів місцевого самоврядування. З метою реалізації цього для місцевих бюджетів більшості розвинутих країн світу запроваджено ПЦМ бюджетування або його елементи, застосовані одночасно з постатейним методом бюджетування.

Метою запровадження ПЦМ є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання на основі окреслених цілей і результативних показників.

Програмно-цільовий підхід у бюджетному процесі на місцевому рівні передбачає формування й виконання бюджету відповідно до бюджетних програм головних розпорядників бюджетних коштів, зокрема визначення загальної мети кожної бюджетної програми на довго- й середньостроковий періоди; цілей і завдань програми на короткостроковий період; видів і напрямів діяльності, яка забезпечує реалізацію програми. Такий підхід має ґрунтуватися на ретельному аналізі необхідних і можливих бюджетних ресурсів для фінансування програми в плановому й наступних роках та отримання від реалізації бюджетної програми очікуваного результату. Зазначене передбачає розробку кількісних і якісних показників результативності, критеріїв оцінки й аналізу бюджетних програм щодо обсягів затрат, досягнення необхідних результатів, рівня ефективності та якості, які характеризують виконання програми та допомагають оцінити використання бюджетних коштів.

Відповідно до мети застосування ПЦМ у бюджетному процесі результативні показники бюджетної програми є основоположними елементами цього методу, які притаманні йому і відрізняють від традиційного методу бюджетування. Методологія бюджетного процесу на засадах ПЦМ передбачає застосування результативних показників бюджетних програм на всіх його стадіях: складання та виконання бюджетів; контролю за використанням бюджетних коштів.

Результативними показниками виконання бюджетних програм вважаємо статистичні індикатори, що демонструють успішність виконання програми, обов'язково мають бути вимірними або піддаватися кількісному визначенню. Вони дозволять оцінити соціально важливий ефект від упровадження програми, який є основною ціллю її реалізації, мають корелювати зі стратегічною метою діяльності установи та бюджетними програмами, завданнями, що виконуються в межах цієї місії.

Головні розпорядники бюджетних коштів відповідатимуть за розробку правильних показників програми. Досить часто трапляються випадки, коли застосовують такі показники, які потім дуже важко оцінити. Тому за результатами виконання бюджетної програми доцільно передбачити звітування з детальним обґрунтуванням причин та наслідків отримання тих чи інших результатів, а також відповідальність.

Функції результативних показників бюджетних програм сформулюємо таким чином: звітна функція – індикація ефективності використання бюджетних коштів; функція моніторингу – порівняння результатів виконання програми в динаміці та часі; аналітична функція – аналіз виконання програми в динаміці та розрізі бюджетних установ, регіонів, адміністративно-територіальних одиниць; управлінська функція – відображення змін, які відбуваються в групі споживачів бюджетних послуг та визначають доцільність виконання бюджетної програми в цілому.

У міжнародній практиці для оцінки програми та визначення її кінцевої результативності застосовують декілька типів показників: затрат, продукту, ефективності, якості, робочого навантаження, корисності тощо [1]. Вітчизняний досвід фіксує застосування перших чотирьох груп показників.

Планування затрат – одна з найбільш важливих процедур бюджетування, адже фінансові ресурси завжди обмежені. Аналіз затрат пропонуємо проводити систематично на різних етапах бюджетного процесу, оскільки він є одним із ключових елементів оцінки бюджетних програм. Цей процес не втрачає актуальності починаючи зі стадії планування майбутнього бюджету до стадій його затвердження та виконання [2].

Показники витрат відображають обсяг ресурсів, що забезпечують виконання бюджетної програми та характеризують структуру її витрат. Ці показники повинні відповідати принципу необхідності та достатності. Тобто якщо під час обрахунку показника затрат допускатиметься його штучне заниження, обсяг ресурсів буде недостатній для повноцінної реалізації завдання. Відповідно бюджетна програма виконуватиметься не повною мірою та не результативно. Якщо ж, навпаки, показник завищено – це призведе до неефективного, нецільового використання бюджетних коштів. Затрати можуть відображатись як грошові, людські, матеріальні або інформаційні ресурси.

Показники продукту визначають обсяг виробленої продукції чи наданих послуг у ході виконання бюджетної програми, кількість користувачів товарами, послугами. Показники продукту, як правило, мають абсолютне значення. Її застосовують для оцінки досягнення визначеної мети. Показники продукту констатують факт надання послуг, виконання робіт чи групу споживачів у кількісному виразі і не вказують на якість наданих послуг чи виконаних робіт, ступінь задоволення потреб споживачів товарів або послуг [3].

Показники ефективності відображають обсяг використаних ресурсів на одиницю наданої бюджетної послуги. Ці показники часто називають показниками

економічної ефективності, оскільки вони відображають обсяг затрат на одиницю послуги. Подібно до інших за допомогою показників ефективності можна простежити відносну успішність виконання бюджетної програми. Показники ефективності залежно від завдань, виконуваних у ході реалізації бюджетної програми, можуть визначатися як:

- витрати ресурсів на одиницю продукту;
- відношення кількості вироблених товарів, виконаних робіт, наданих послуг до визначеного обсягу фінансових ресурсів – продуктивність;
- рівень досягнення запланованого результату – результативність.

Показники якості характеризують досягнуті результати якості створеного продукту та відображають послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій у виробництві товарів, виконанні робіт, наданні послуг споживачам за рахунок коштів бюджетної програми. На відміну від показника продукту, який має кількісні характеристики та відображає лише факт отримання продукту діяльності, показник якості відображає в динаміці покращення рівня якості отримання даного продукту діяльності.

Застосування ПЦМ в кожній країні має свої особливості. Однак мета застосування методу одна – підвищити прозорість та ефективність управління фінансовими ресурсами.

Інформація про бюджетну програму відображається в бюджетній документації, зокрема бюджетних запитах, паспортах бюджетних програм, звітів про їх виконання.

З метою введення ПЦМ на місцевому рівні наказом Міністерства фінансів України від 09.07.2010 № 679 «Про деякі питання проведення експерименту із заровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» затверджено [4]:

- Інструкцію про статус та особливості участі у бюджетному процесі відповідальних виконавців бюджетних програм місцевих бюджетів;
- Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання;
- форму паспорта бюджетної програми місцевого бюджету;
- форму звіту про виконання паспорта бюджетної програми місцевого бюджету.

Дослідження, проведені в країнах ОЕСР, показали, що на практиці більшість державних установ включають у бюджетну документацію показники і продукту, і соціально-економічного результату. Тільки в 9 % країн-респондентів не має розмежування на показники продукту і соціально-економічного ефекту [5].

Вибір кількісних і якісних показників соціальної та економічної ефективності є одним з найважливіших і в той же час найскладніших етапів реалізації ПЦМ.

Ключове значення показників ефективності бюджетних витрат полягає в тому, що ці показники мають стати основою для оцінки ступеня досягнення намічених цілей, результативності та ефективності реалізації програми. Неправильний вибір показників та їх подальше застосування може призвести до неефективних управлінських рішень.

Основні рекомендації щодо формування показників результативності бюджетних програм такі:

- показник повинен співвідноситися з цілями і завданнями виконання програми/надання послуг;

- показник повинен розраховуватися на основі достовірної інформації, отриманої на регулярній основі;
- показник не повинен дублювати інші показники;
- показник повинен бути зручним для розрахунків, аналізу та застосування у звітах;
- показник повинен бути зрозумілий користувачам.

Складність вибору показників результативності бюджетних витрат обумовлена відсутністю єдиного підходу до чіткого розуміння термінів, пов'язаних з програмно-цільовим бюджетуванням. Особливо це стосується понять прямих результатів (outputs) і соціального ефекту (outcomes) [6].

Запровадження програмно-цільового бюджетування на місцевому рівні доцільне в комплексі із запровадженням планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу. Це не лише забезпечить підвищення обґрунтованості бюджетної політики, але й сприятиме посиленню контролю за дотриманням принципу результативності використання бюджетних коштів.

Реформування системи планування видатків місцевих бюджетів повинно відбуватись із урахуванням досвіду зарубіжних країн, зокрема в частині запровадження середньострокового планування на рівні місцевого самоврядування. Підхід розвинувтих європейських країн важливий з погляду необхідності посилення бюджетної дисципліни та підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів завдяки їх багаторічному плануванню та раціоналізації розподілу бюджетних коштів за пріоритетними напрямками регіонального розвитку.

Починаючи з кінця 90-х років у країнах-членах ЄС введено обов'язкове трирічне прогнозування показників видатків місцевих бюджетів, яке повинно сприяти підвищенню ефективності та результативності використання бюджетних коштів. Дедалі більше урядів формують середньострокові та довгострокові плани і прогнози соціально-економічного розвитку територій. У країнах ОЕСР у контексті запровадження середньострокового планування місцевих бюджетів часто вживається термін «багаторічні бюджети», які є інструментом втілення в життя заходів адміністративно-територіальних реформ, підвищення ефективності бюджетного управління та прозорості фінансово-економічної політики [7].

Більш детально розглянемо досвід Франції щодо середньострокового планування бюджету, де в 2008 р. шляхом внесення змін до Конституції було введено нову категорію законів про програмування. Основою французької системи середньострокового програмування є затвердження видатків бюджету на три роки за основними галузями (зовнішня діяльність, безпека, оборона, освіта, соціальний захист тощо).

Закон про бюджет на наступний рік розробляється окремо, але обов'язково на базі середньострокового бюджету. У законі про бюджет деталізуються видатки, визначені в законі про програмування, до рівня бюджетних програм, загальний обсяг видатків за кожною функцією залишається незмінним [8]. Середньострокове бюджетне планування засноване на тому, що загальні видатки не можуть перевищувати визначеної норми їх зростання, наприклад на рівні очікуваного середньострокового прогнозу індексу споживчих цін. Виключно перегляд показників інфляції може стати причиною зміни обсягу загальних видатків.

Процес середньострокового програмування відбувається один раз на два роки (у парні роки). Наприклад, у 2010 р. було розроблено два закони: про бюджет на 2011 р. та середньостроковий бюджет на 2011–2013 рр.

Середньострокове бюджетне програмування стосується лише затвердження лімітів видатків у розрізі функцій державного бюджету і не здійснюється для місцевих бюджетів та позабюджетних соціальних фондів, оскільки вони є незалежними від центрального уряду. Водночас закон про середньострокове бюджетне програмування містить цілі щодо рівнів дефіциту та боргу не лише державного бюджету, але й сектора загальнодержавного управління, включаючи місцеві бюджети, позабюджетні соціальні фонди, що є вимогою ЄС [8].

Важливим складником середньострокового бюджетного програмування є прогнозування макроекономічних показників. Макропрогнозування передбачає розробку реалістичного макроекономічного сценарію, на основі якого розробляються основні фінансові документи країни – закони про бюджет, програмування державних фінансів, фінансування соціального захисту. Для розроблення макроекономічних прогнозів на коротко- (до року) та середньострокову (понад рік) перспективу застосовують різні підходи. Короткострокове програмування здійснюють на основі припущень зміни окремих складників сукупного попиту (споживання, інвестиції, експорт та імпорт), тоді як середньострокове – на основі наближення фактичних темпів економічного зростання до потенційних, що вимагає окремих розрахунків темпів зростання ВВП у середньо- та довгостроковій перспективі на основі динаміки факторів виробництва.

Французькій моделі середньострокового програмування притаманні деякі особливості, які відрізняють її від моделей інших європейських країн. Наприклад, у Нідерландах середньострокове планування діє з 1994 р. Часовий горизонт при цьому охоплює плановий рік та наступні за ним чотири бюджетні періоди. Напрями та зміст уточнення та коригування бюджетних показників визначаються змінами тенденцій соціально-економічного та політичного розвитку країни.

Основною мотивацією для голландської системи планування було те, що встановлена мета досягнення певного рівня дефіциту/профіциту виявилася недостатньою, оскільки вона не забезпечувала контроль за використанням бюджетних коштів і, як правило, призводила до необхідності вжиття спеціальних заходів. Початковий етап бюджетного процесу розпочинається, коли новий уряд приходить до влади і формує загальну бюджетну стратегію на весь чотирирічний термін, що є частиною коаліційної угоди [9]. Ця стратегія містить конкретні цілі бюджетної політики, яких згодом досягають шляхом реалізації різних урядових заходів на щорічній основі.

Коаліційна угода складається з трьох основних частин:

- огляд стратегій, які має намір реалізовувати новий уряд, у тому числі основних макроекономічних показників, яких необхідно досягти до кінця терміну своєї каденції;
- докладний перелік бюджетних правил із визначенням того, яким чином коаліція діятиме в разі можливої нестачі бюджетних коштів;
- реальні значення граничних показників бюджетних видатків на багаторічну перспективу для трьох основних бюджетних галузей – охорони здоров'я, соціального забезпечення та праці, а також основних адміністративних видатків уряду.

Граничні бюджетні показники для окремих галузей у сукупному обсязі видатків, які зазвичай ґрунтуються на більш песимістичному з двох економічних прогнозів, представлених центральним плановим управлінням, відображають стратегічні пріоритети бюджетної політики. Дисциплінуюча роль бюджетних обмежень підтверджується тим фактом, що за умови виникнення непередбачених витрат або врахування політичних пропозицій, які не були частиною початкової коаліційної угоди, на забезпечення додаткових видатків потрібна згода всіх міністрів та підтримка політичних партій у парламенті. Це означає, що реальні значення запланованих і фактичних видатків для трьох найбільших галузей зазвичай відрізняються незначною мірою.

Основою побудови бюджетної політики у сфері планування видатків місцевих бюджетів є їх рівень. Зафіксовані показники бюджетних лімітів у реальному вираженні визначаються для кожної галузі, що дозволяє автоматичним стабілізаторам діяти через дохідну частину. Ступінь фінансового коригування протягом планового періоду координується урядом, а не регулюється системою планування автоматично. Ідея полягає в тому, що лімітні показники бюджетних видатків повинні встановлюватись на основі обґрунтованих прогнозів макроекономічних показників.

Середньо- та довгострокове планування практикується в багатьох інших країнах світу. Зокрема, в Австрії, Данії, Фінляндії, Австралії бюджетні показники перспективного розвитку розраховуються на три наступні за поточним бюджетним періодом роки. У Швеції паралельно зі складанням трирічного бюджету формують прогнозні обсяги основних показників на чотири планові періоди. Такий підхід дозволяє передбачити результати та наслідки проведення бюджетної політики. Специфіка бюджетного планування в Греції полягає в застосуванні мораторію на скорочення чи обмеження обсягів інвестиційних видатків, розрахованих Міністерством економіки, у разі включення їх до державного бюджету [10].

Досвід середньострокового планування бюджету в зарубіжних країнах залуговує на увагу і потребує ґрунтовного вивчення для подальшого впровадження ефективних інструментів у вітчизняну бюджетну практику.

Висновки. Отже, назвемо ознаки бюджетного процесу на місцевому рівні, що відбуватиметься із застосуванням інструментів програмно-цільового методу та середньострокового планування.

1. Формування бюджетних показників на декілька наступних за плановим прогнозних років, що забезпечить сталий соціально-економічний розвиток.

2. Зосередження уваги на результатах. Перенесення акценту з утримання наявної мережі бюджетних установ на результати їх діяльності. За допомогою ПЦМ можна порівняти обсяг фінансування бюджетної програми (витрат) із кінцевими результатами, очікуваними від її виконання, та забезпечити оптимальне співвідношення бюджетних видатків із досягнутими результатами.

3. Відповідальність. Кожен учасник бюджетного процесу наділений повноваженнями щодо ефективного використання бюджетних коштів, а отже, несе відповідальність за свої дії або бездіяльність на всіх стадіях бюджетного процесу.

4. Прозорість бюджетного процесу. Залучення громадськості до участі в бюджетному процесі шляхом підготовки та проведення громадських слухань із питань діяльності органів місцевого самоврядування та бюджету.

Основоположними принципами організації бюджетного процесу на засадах ПЦМ є: чітке визначення цілей і завдань, на досягнення яких спрямовуються

бюджетні кошти; контроль за результатами виконання бюджетних програм; оцінка діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставлених цілей і завдань, аналіз причин неефективного виконання бюджетних програм; відповідальність головного розпорядника бюджетних коштів за формування бюджетних програм і результати їх виконання, чітке розмежування відповідальності між виконавцями бюджетних програм; ефективність розподілу і використання бюджетних коштів.

Бібліографічні посилання

1. **Запатріна І. В.** Удосконалення програмно-цільового методу бюджетування / І. В. Запатріна // Наук. пр. НДФІ. – 2007. – Вип. 4.– С. 14–23.
2. **Ярошенко О. В.** Програмно-цільовий метод управління на регіональному рівні: зарубіжний досвід і Україна / О. В. Ярошенко // Економіка та держава. – 2008. – № 3. – С. 71–75.
3. **Чугунов І. Я.** Теоретико-методологічні засади удосконалення програмно-цільового методу планування видатків бюджету / І. Я. Чугунов, О. А. Самошкіна // Фінанси України. – 2004. – № 9.– С. 37–44.
4. Про деякі питання проведення експерименту із запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів : наказ Міністерства фінансів від 9 липня 2010 року № 679 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 59. – Ст. 2054.
5. OECD Budgeting Database – Provisional 2002 Edition. PUMA/SBO (2002)5, p. 79.
6. Фінанси України: інституційні перетворення та напрями розвитку : монографія / за ред. І. Я. Чугунова. – К. : ДННУ «Акад. фін. упр.», 2009. – 848 с.
7. **Зайчикова В. В.** Місцеві фінанси України та європейських країн / В. В. Зайчикова. – К. : НДФІ, 2007. – 299 с.
8. Досвід середньострокового бюджетного планування Франції : аналітична записка Міністерства фінансів України. – К. : Мінфін, Департамент макроекономічного прогнозування, 2010. – 16 с.
9. Task Force for the Implementation of the Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe, Caucasus and Central Asia: Regulatory Environmental Programme Implementation Network. – Organization for Economic Cooperation and Development. – ENV/EPOC/EAP/REPIN(2009)2.
10. International Monetary Fund / Public financial management blog. France's Announces Details of its First Multi-Year Budget [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.blog-pfm.imf.org/pfmblog/2008/09/frances-announc.html>

Надійшла до редколегії 13.02.2014