

УДК 336.14

І. Мусасва

ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

Розглянуто запровадження програмно-цільового методу формування місцевих бюджетів. Розкрито відмінності між програмно-цільовим та постатейним методами формування бюджету. Показано переваги використання програмно-цільового методу бюджетування в Україні. Обґрунтовано необхідність подальшого запровадження програмно-цільового методу бюджетування в Україні та удосконалення механізму його реалізації з використанням адаптивних структур.

Ключові слова: програмно-цільовий метод, результативність державних програм, перспективне бюджетування, розпорядник бюджетних коштів.

В складних умовах, в яких нині перебуває Україна (обмеженість фінансових ресурсів, необхідність захищати свою незалежність та цілісність території), велику роль відіграє бюджетна політика. Вона повинна бути жорсткою, але справедливою й активною. Необхідно визначити пріоритетний напрямок розвитку національного господарства та створити умови щодо захисту товаровиробників і сприяти залученню іноземних інвестицій [1].

Особливий акцент ставиться на необхідності підвищення рівня ефективності та результативності витрачання бюджетних коштів.

Питанню щодо запровадження програмно-цільового методу (далі – ПЦМ) формування бюджету свої праці присвятили такі вчені, як: Т. Бабич, О. Василик, М. Гапонюк, О. Голинська, Я. Дьяченко, І. Запатріна, Л. Кондусова, К. Павлюк, І. Чугунов, І. Щербина та інші. Так, Я. Дьяченко досліджував теоретико-методологічні основи забезпечення цільового використання бюджетних коштів [2], О. Голинська – основні позиції та компоненти програмно-цільового методу управління бюджетами [3], Л. Кондусова обґрунтувала проблеми та виділила переваги програмно-цільового методу у бюджетному процесі [4], Ц. Огонь – ефективність бюджетних програм при застосуванні програмно-цільового методу планування бюджетів [5]. Але водночас і досі залишаються актуальними дослідження відносно перспектив та особливостей впровадження програмно-цільового методу складання та виконання бюджетів.

Однією з головних умов ефективного регулювання економічних процесів у державі є прозорість та зрозумілість державної політики. В Україні, в умовах децентралізації, підвищенні ефективності та результативності використання бюджетних коштів є потреба переходу від традиційних, застарілих методів бюджетування до таких, які б відповідали сучасним вимогам і апробовані світовою практикою. Саме таким інструментом є застосування програмно-цільового методу в процесі планування і виконання бюджету, що і зумовило вибір теми статті.

Мета статті – аналіз переваг, передумов та обґрунтування необхідності подальшого запровадження програмно-цільового методу бюджетування в Україні.

Загалом Україна нині перебуває на шляху перетворень, зміст яких полягає у тяжінні до євроінтеграційних процесів, входженні до євроінституцій, передусім у

економічному секторі, та поступовому переході до стандартів, які використовуються цими інституціями. Паралельно з процесами загальносуспільного спрямування формування бюджетної політики має своєю основою суспільну згоду щодо її стратегічних напрямів і пріоритетів. Бюджет є важливим інструментом держави, через який вона формує власні економічний та соціальний потенціали. Завдяки своїй визначальній ролі в економіці бюджетний процес та бюджетна політика пов'язують державні інститути влади зі всіма суб'єктами господарської діяльності. Бюджет як важіль управління дає змогу місцевим органам влади впливати на економічні, соціальні та політичні процеси в країні. З соціально-фінансового механізму бюджет поступово перетворюється в потужний засіб впливу на громадську думку, спрямованість соціальних перетворень та розвиток політичних подій у державі [6].

У світі програмно-цільовий метод більше відомий під назвою "бюджетування, орієнтоване на результат" (далі – БОР). У розвинутих країнах спроби впровадити систему БОР почали робитися ще із середини ХХ ст. Наприклад, у США до кінця 90-х процедури такого бюджетування були законодавчо оформлені у 31-му штаті, а ще в 16-ти існувала низка його елементів. На сьогодні система БОР у тій чи іншій формі використовується в більшості країн Європейського Союзу, Австралії, Новій Зеландії та інших державах [7].

Програмно-цільовий метод формування бюджету впроваджується в Україні з 2002 р. Використання цього методу бюджетного планування дає змогу оцінювати результативність державних програм та чітко визначити, на що саме витрачаються бюджетні кошти. Програмно-цільовий метод складання бюджету набув подальшого розвитку з прийняттям у липні 2010 р. нової редакції Бюджетної кодексу України, яким передбачено розширення сфери застосування ПЦМ у бюджетному процесі.

Новий бюджетний кодекс України дає таке визначення програмно-цільового методу: програмно-цільовий метод у бюджетному процесі – метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу [8].

Згідно зі ст. 20 Бюджетного кодексу України, в бюджетному процесі ПЦМ застосовується на рівні державного та місцевих бюджетів (за рішенням Верховної Ради АР Крим, відповідної місцевої ради). У цій статті також чітко встановлено підпорядкованість розпорядників при виконанні бюджетної програми. Бюджетна програма визначається головним розпорядником бюджетних коштів, який призначає її відповідального виконавця. До процесу виконання бюджетної програми можуть залучатися розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня. Забезпечувати цільове та ефективне використання бюджетних коштів має відповідальний виконавець. Така підпорядкованість сприятиме систематизації наявних бюджетних програм, а також чіткому розмежуванню повноважень і відповідальності виконавців.

Сутність програмно-цільового методу складання бюджету полягає в тому, що процес формування бюджету починається із зосередження уваги спершу на результатах, яких необхідно досягти, а вже потім на ресурсах, потрібних для досягнення цих результатів [9]. Враховуючи те, що програмно-цільовий метод складання бюджету базується на результатах діяльності і досягненнях місцевого уряду, він сприяє підвищенню дієвості та ефективності місцевого самоврядування.

Згідно з Концепцією застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, метою запровадження ПЦМ у бюджетному процесі є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та

результатами їх використання, а основними принципами програмно-цільового методу є:

- забезпечення прозорості бюджетного процесу, що чітко визначає цілі і завдання, на досягнення яких витрачаються бюджетні кошти, підвищення рівня контролю за результатами виконання бюджетних програм; упорядкування організації діяльності головного розпорядження бюджетних коштів щодо формування і виконання бюджетних програм шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної бюджетної програми між визначеними головним розпорядником бюджетних коштів і відповідальними виконавцями бюджетних програм;

- посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів та відповідальності за виконання бюджетних програм законодавчо визначеній меті його діяльності, а також за фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їх виконання;

- підвищення якості розроблення бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів [10].

Деякі елементи програмно-цільового методу – бюджетні запити – були введені з 1998 р. Бюджетні запити подаються за встановленою формою з обов'язковим визначенням головними розпорядниками бюджетних коштів: основної мети діяльності; завдань на плановий рік; проведення аналізу результатів діяльності, досягнутих у минулому році; прогнозованих очікуваних результатів діяльності у поточному році; обґрунтування розподілу граничного обсягу видатків за кодом функціональної класифікації та напрямками діяльності. Крім того, існували назви окремих кодів функціональної класифікації, що застосовувалися для одного головного розпорядника, які на сьогодні за своєю ознакою можуть бути назвами окремих програм [11].

Бюджетний процес із застосуванням програмно-цільового методу починається з окреслення соціально-економічних проблем, які необхідно вирішити. Для їх вирішення розробляються орієнтовані на результат бюджетні програми, і бюджет формується винятково на їх основі. Структура розроблених програм узгоджується з визначеними пріоритетами, планами соціально-економічного та стратегічного розвитку регіону [12]. Першочерговим завданням стає визначення пріоритетів при розподілі бюджетних ресурсів, виявлення джерел фінансування витрат і контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів.

Сама ідея програмно-цільового методу полягає у тому, щоб зосереджувати увагу не тільки на можливостях бюджету (наявних ресурсах), а й на тому, як найефективніше їх використовувати з метою отримання конкретних результатів.

Базовими компонентами ПЦМ, що забезпечують його найбільш ефективне впровадження, є:

- якісне стратегічне планування соціально-економічної діяльності регіону;
- середньострокове планування бюджету;
- система моніторингу та оцінки виконання програм;
- залучення громадськості до прийняття бюджетних рішень шляхом збільшення ступеня прозорості інформації про бюджет.

Основною ознакою програмно-цільового методу є те, що вкладені фінансові ресурси повинні працювати на результат. Утім, для України розуміння необхідності оцінювати результативність бюджетних видатків є досить новим явищем [13].

За програмно-цільовим бюджетуванням певні обґрунтовані нормативи, які застосовуються, наприклад, у сфері освіти, охорони здоров'я та інших галузях, трансформуються в державні стандарти надання послуг, які мають постійно переглядатися та, за потреби, корегуватися. Таким чином, одне із завдань його застосування полягає у поліпшенні якості бюджетних послуг шляхом підвищення відповідальності виконавців програм (надавачів послуг) та порівняння затрат і результатів від надання таких послуг для суспільства. При формуванні бюджету розглядаються не тільки планові показники, а й показники результативності за попередні періоди. Програмно-цільовий метод передбачає планування бюджету не тільки на наступний рік, як при постатейному, а й на перспективу, тобто програмно-цільовий метод формування бюджету сприяє застосуванню перспективного бюджетування (планування видатків на кілька років) [14].

При складанні бюджету за бюджетними функціями важко зрозуміти, що саме фінансується під тією чи іншою функцією. Часто назва функції не зовсім відповідає заходам, які насправді фінансуються.

Однією з головних відмінностей ПЦМ від постатейного методу формування бюджету є те, що в розрізі застосування програмно-цільового методу бюджет формується не за функціями, а за програмами. Водночас коди програмної класифікації мають бути пов'язані з кодами функціональної класифікації, що дає можливість представляти бюджет у розрізі функцій, які служать для того, щоб надавати можливість формулювати показники зведеного бюджету, які використовуються для здійснення міжнародних порівнянь та у статистичних цілях [15].

При постатейному підході бюджет спрямований на утримання бюджетних установ та організацій, їх мережі. За цього методу складання бюджету не аналізується кінцевий результат та доцільність існуючої мережі установ. А при застосуванні програмно-цільового методу бюджет спрямований на якомога ефективніше здійснення бюджетних видатків, і це є одним із його головних елементів.

Постатейний метод формування бюджету не має належного обґрунтування видатків бюджету при його підготовці, аналізі та прийнятті відповідних рішень. Розпорядники бюджетних коштів, складаючи бюджетні запити, обґрунтовують їх нормами та оперують економічними категоріями, такими, як зарплата, витрати на енергоносії тощо, замість того, щоб порушувати питання про доцільність цих видатків. При програмно-цільовому методі формування бюджету розпорядники бюджетних коштів обґрунтовують бюджетні запити, зважаючи на фактичні та планові показники результативності [16].

Кожен новий цикл бюджетування за ПЦМ починається з оцінки ефективності бюджетної програми після завершення її реалізації, тобто визначається ступінь досягнення мети програми. Для здійснення оцінки ефективності програми важливо правильно запланувати систему показників її виконання. Такі показники повинні відповідати цілі та завданням програми. Тому сама програма повинна бути спрямована на досягнення досить конкретної цілі, щоб кількість завдань і показників її виконання не була занадто великою [17].

Ще однією з рис ПЦМ є орієнтованість на надання якнайбільшого об'єму послуг на одиницю витрачених грошових ресурсів. Згідно з методологією ПЦМ, бюджет демонструє стандарт послуги, визначає об'єм робіт, які необхідно виконати, та кошти, необхідні для забезпечення виконання певної послуги.

При застосуванні ПЦМ використовуються показники затрат, робочого навантаження, продукту, продуктивності та результативності, а також показник користі з метою управління виконанням, моніторингу та для оцінювання досягнутих результатів. Це сприяє більш повній оцінці діяльності виконавця, що, своєю чергою, позитивно впливає на:

- покращання якості послуг;
- підвищення ефективності видатків, що безпосередньо зумовлює зниження або забезпечує обґрунтування витрачених бюджетною установою коштів;
- розширення відповідальності бюджетних установ за результати їх діяльності;
- досягнення стратегічних цілей держави (регіону, органу місцевого самоврядування) [18].

Таким чином, при застосуванні ПЦМ на рівні бюджетної установи, якою може бути як міністерство, так і сільська школа (а отже, незалежно від її підпорядкованості та функцій), використовуються єдині методологічні засади що полягають як у послідовній реалізації усіх етапів, так і у визначенні основних структурних елементів ПЦМ бюджетування ще на стадії бюджетного планування. До таких елементів належать: головна мета діяльності установи, мета бюджетної програми, завдання бюджетної програми, показники результативності.

З огляду на вищевикладене, можна стверджувати, що при плануванні бюджету за ПЦМ, на відміну від постатейного принципу:

- змінюються акценти з планування та контролю за видами й обсягами видатків на планування соціально-економічних результатів від витрачання бюджетних коштів;
- розподіл бюджетних ресурсів ґрунтується не лише на наявності коштів, а й на показниках соціально-економічної ефективності;
- посилюється відповідальність розпорядників бюджетних коштів за кількість та якість наданих населенню послуг (товарів, робіт).

У бюджетній програмі достатньо детально наводяться всі етапи здійснення заходів, що закладені в одному документі, а це створює можливість своєчасних маневрів щодо їх виконання. Такий підхід дає змогу розглянути використання ресурсів шляхом аналізу заходів, а конкретний аналіз декількох заходів, що направлені на досягнення цілей, забезпечує велику можливість вибору ефективних рішень цільових завдань.

Світовий досвід свідчить, що програмно-цільовий метод бюджетування сприяє оптимальному використанню бюджетних коштів, переходу від утримання бюджетних установ до надання населенню послуг високої якості, підвищенню обізнаності громадськості щодо ефективності витрачання коштів бюджету територіальної громади та рівня задоволення споживачів суспільних і гарантованих соціальних послуг, плануванню бюджету на середньострокову перспективу, досягнення в результаті значного економічного і соціального ефекту.

Ефективність реалізації ПЦМ може бути підвищена завдяки розвитку адаптивних структур, які ґрунтуються на використанні інструментів проектного менеджменту. Такий підхід дасть змогу підвищити оперативність здійснення відповідних заходів, сприятиме прозорості формування й використання коштів, залученню громадськості до вирішення проблем територіальних громад.

Послідовність та ефективність діяльності органів влади залежать від системності стратегічного бачення основних напрямів розвитку головних

розпорядників коштів у довгостроковій перспективі. Такий підхід дає можливість скоординувати дії всіх органів влади, що дасть змогу врахувати специфіку кожної галузі для досягнення визначених стратегічних цілей.

Згідно з Основними підходами до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів, введення елементів ПЦМ на місцевому рівні запроваджувався у 2011 р. в усіх місцевих бюджетах Автономної Республіки Крим, Житомирської, Луганської, Львівської областей (крім бюджетів сіл, селищ, міст районного значення) та бюджеті міста Києва. З 2012 р. до реалізації експерименту із запровадження елементів ПЦМ на місцевому рівні долучилися усі міські (міст обласного значення) бюджети та обласний бюджет Донецької області [19].

Відповідно до пункту 18 Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу України з врахуванням Закону України № 79-VIII від 28.12.2014 р., програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів, які мають взаємовідносини з державним бюджетом, застосовується, починаючи із складання проектів місцевих бюджетів на 2017 р.

На сьогодні ПЦМ застосовується на рівні державного бюджету і певною мірою дозволяє відстежити ефективність і результативність витрачання бюджетних коштів шляхом використання інформації щодо результативних показників та іншої інформації, що міститься у бюджетних запитах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання паспортів бюджетних програм.

Висновки

Управління бюджетними коштами значною мірою визначається порядком складання, затвердження, виконання бюджету, а також контролю за його виконанням.

Застосування ПЦМ при складанні бюджету не лише кардинально змінює ідеологію бюджетного процесу, а й дає змогу підвищити його ефективність, зокрема:

- сприяє поступовому відходу від традиційного методу формування бюджету та відповідальності у співробітників установи за ефективність упровадження програм;

- дає змогу створити прозору та ефективну систему прийняття управлінських рішень із бюджетних питань;

- забезпечує цільове та обгрунтоване використання бюджетних коштів;

- забезпечує проведення ґрунтовного аналізу витрат бюджетних коштів;

- дає змогу спрямовувати фінансування на користь більш успішних бюджетних програм, скорочувати або виключати неефективні програми.

Основною перевагою програмно-цільового підходу складання бюджету є те, що він забезпечує перехід від принципу утримання бюджетної установи до принципу отримання конкретних результатів від використання бюджетних коштів відповідною установою, забезпечення проведення нею ефективної політики використання бюджетних коштів із метою досягнення максимальної віддачі від здійснення видатків.

Застосування ПЦМ на рівні державного бюджету дозволяє відстежити ефективність і результативність витрачання бюджетних коштів шляхом використання інформації щодо результативних показників та іншої інформації, що міститься у бюджетних запитах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання паспортів бюджетних програм. Отже, існує можливість відстеження

відповідності витрат із бюджету цілям і завданням держави, що є основою оцінки ефективності здійснених витрат.

Вважаємо, що в Україні створені всі умови для запровадження програмно-цільового методу бюджетування на рівні місцевих бюджетів. Перспективним напрямом тут може стати розвиток відповідних адаптивних структур, функціонування яких ґрунтується на проектному менеджменті. З метою навчання, підготовки спеціалістів, доцільно організувати проведення навчань, тренінгів щодо застосування такого підходу, зокрема за кошти грантів міжнародних інституцій.

Список використаної літератури

1. Юрійчук С. М. Програмно-цільовий метод у системі виконання місцевих бюджетів України / С. М. Юрійчук // Економіка та держава [Текст]. — 2010. — С. 72, 73.

2. Використання програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів України [Електронний ресурс] : [посіб. для фах.]. — Режим доступу : http://www.cityinstitute.org/index.php?option=com_content&view=article&id=63&Itemid=139.fin.at.ua/load/1-1-0-102.

3. Голинська О. В. Програмно-цільовий метод управління бюджетами: основні позиції та компоненти / О. В. Голинська // Економіка та держава [Текст]. — 2010. — № 1. — С. 105—108.

4. Кондусова Л. Ф. Управління фінансовими ресурсами місцевого бюджету [Текст] : монографія / Л. Ф. Кондусова, І. І. Нескорородева, І. І. Алексєєнко [та ін.]. — Х. : Вид. ХНЕУ, 2011. — 289 с.

5. Щербина І. Ф. Практичні аспекти програмно-цільового методу бюджетування. Зарубіжний досвід [Текст] : матер. тренін. / [Щербина І., Бабіч Т., Козейчук С. та ін.]. — К. : RTI International (USAID), 2012. — 128 с.

6. Ахламов А. Г. Програмно-цільовий метод як інструмент виконання функцій державного управління в сучасні умови [Текст] : наук.-метод. розроб. / А. Г. Ахламов, О. В. Голинська. — К. : НАДУ, 2012. — 60 с.

7. Луніна І. О. Реформування міжбюджетних відносин та розвиток регіонів / І. О. Луніна // Економіка України: стратегія і політика довгострокового розвитку [Текст] / за ред. акад. НАН України В. М. Гейця. — К. : Ін-т екон. прогноз. ; Фенікс, 2003. — С. 510—526.

8. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України № 2456-VI від 08.07.2010 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

9. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 538-р від 14.09.2002 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=538-2002-%F0>.

10. Там само.

11. Кондусова Л. Ф. Управління фінансовими ресурсами місцевого бюджету [Текст] : монографія / Л. Ф. Кондусова, І. І. Нескорородева, І. І. Алексєєнко [та ін.]. — Х. : Вид. ХНЕУ, 2011. — 289 с.

12. Про затвердження Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів [Електронний ресурс] : Наказ Міністерства фінансів України № 805 від 02.08.2010 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/documents/rmg144-2010-%F0>.

13. Щербина І. Ф. Практичні аспекти програмно-цільового методу бюджетування... — 128 с.

14. Грішнова О. А. Зарубіжний досвід фінансування освіти та перспективи його застосування в Україні / О. А. Грішнова // Наукові праці НДФІ [Текст]. — 2000. — Вип. 10/11. — С. 214—222.

15. Юрійчук С. М. Програмно-цільовий метод... — С. 72, 73.

16. Модернізація державного фінансового контролю в контексті розвитку програмно-цільового бюджетування / О. О. Чечуліна // Фінанси України [Текст]. — 2011. — № 10. — С. 15—31.

17. Лапшин В. І. Застосування методу аналізу ієрархій у програмно-цільовому методі бюджетування / В. І. Лапшин, В. М. Кузніченко // Фінанси України [Текст]. — 2011. — № 5. — С. 40—46.

18. Грішнова О. А. Зарубіжний досвід фінансування освіти... — С. 214—222.

19. Голинська О. В. Програмно-цільовий метод управління бюджетами... — С. 105—108.

I. Musayeva

INTRODUCING A MANAGEMENT BY OBJECTIVES METHOD FOR THE FORMULATION OF LOCAL BUDGETS IN UKRAINE

This article considers the introduction of a management by objectives method for the formulation of local budgets, and reveals differences between management by objectives and item-by-item budget formulation methods. The article shows the advantages of using the management by objectives budgeting method in Ukraine, substantiates the need for its further introduction and improvement of the implementation mechanism by using adaptive structures.

Key words: management by objectives method, performance of state programs, perspective budgeting, administrator of budget funds.