

С.В.Рилєєв, к.е.н., **О.І.Чередарик**,

Чернівецький торговельно-економічний інститут КНТЕУ,
м. Чернівці

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД ЯК ІНСТРУМЕНТ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТІВ РІЗНИХ РІВНІВ

У статті розкрито особливості й проблеми застосування основних компонентів програмно-цільового методу у практиці реалізації бюджетного процесу в Україні та використання бюджетних коштів. Надано пропозиції щодо удосконалення середньострокового та стратегічного бюджетного планування у рамках програмно-цільового методу.

In the article necessity of using of the program aimed method in the budgeting process, its essence and peculiarities are considered the problems of budget forming with program – aimed method are discussed. The authors examine peculiarities and problems of applying the main components of the program – aimed method in the practices of realizing the budget process in Ukraine. Advance propositions aimed at improving the medium – term and strategic budget planning within the program – aimed method.

Сьогодні в Україні, у період політичних дискусій та загострення соціально-економічних проблем, особливо актуальна потреба у поліпшенні прозорості і зрозумілості бюджету для громадськості, поліпшенні якості надання державних послуг, які залежать як від обсягів реальних доходів бюджету, так і від того, наскільки ефективно розпорядники бюджетних коштів управляють цими фінансовими ресурсами.

Саме таким інструментом, який дає змогу ефективніше й прозоріше використовувати бюджетні кошти, є програмно-цільовий метод (ПЦМ) формування бюджету.

Першим кроком у реформуванні бюджетної системи стало прийняття Бюджетного кодексу України у червні 2001 року, після запровадження якого розпочався поступовий перехід до формування бюджетів за програмами. Положення статей 2, 87, 90, 92 Бюджетного кодексу України чітко визначають перехід до ПЦМ формування бюджетів [1]. Починаючи з 2002 року, формування Державного бюджету проводиться за програмами, і практика застосування ПЦМ формування бюджету перейшла на рівень місцевих бюджетів.

Проблематика ПЦМ досліджувалася переважно у працях зарубіжних вчених, і тому досить актуальним є визначення науково-практичних засад подальшого удосконалення використання зазначеного методу в бюджетному процесі України не лише з огляду на міжнародний досвід, а й на особливості розвитку бюджетних відносин в Україні.

Розробці методики планування бюджетів, кошторису підприємств і організацій приділено праці вітчизняних та зарубіжних вчених-економістів, серед яких відмітимо В.І.Самборського, І.Т.Балабанова, У.О.Балика, М.Д.Білик, І.О.Бланка, В.В.Бочарова, Г.Г.Кірейцева, О.Є.Кузьміна, Г.О.Партина, В.Є.Хруцького та ін. Проте більшість досліджень зазначених авторів стосуються розробці організаційно-методологічної основи бюджетування рівня суб'єктів господарювання.

Метою дослідження є висвітлення основних проблем та напрямків їх розв'язання в системі використання ПЦМ як складового елемента бюджетного планування.

Основним завданням статті є розробка та обґрунтування основних напрямків удосконалення використання ПЦМ у системі виконання бюджетів різних півнів.

Програмно-цільовий підхід у бюджетному процесі передбачає формування й виконання бюджету у розрізі бюджетних програм головних розпорядників бюджетних коштів, що включає визначення загальної мети кожної бюджетної програми на довгостроковий та середньостроковий періоди; цілей і завдань програми на короткостроковий період; видів та напрямів діяльності, які забезпечують реалізації програми. Це має відбуватися на основі ретельного аналізу необхідних і можливих бюджетних ресурсів для фінансування програми у плановому та наступних роках й очікуваного результату від реалізації бюджетної програми. Передбачається розробка кількісних та якісних показників результативності – критеріїв оцінки та аналізу бюджетних програм щодо обсягів затрат, досягнення необхідних результатів, рівня ефективності і якості, які характеризують результати виконання програми та дають можливість, здійснити оцінку використання бюджетних коштів.

У західних країнах ПЦМ використовується як ефективний інструмент розподілу бюджетних ресурсів для задоволення державних потреб. Цей метод дає змогу встановлювати чіткі пріоритети в рамках наявних бюджетних ресурсів та звітувати перед платниками податків про ефективність надання державних послуг.

Запровадження ПЦМ формування бюджетів України є суттєвою зміною в бюджетній ідеології, оскільки змінюється

характер розроблення та реалізації фінансово-бюджетної політики – наголос переноситься із забезпечення виконання зобов'язань на забезпечення ефективності використання бюджетних коштів. З упровадженням програмно-цільового підходу до складання бюджетів реалізується припини переходу від утримання бюджетних установ до виділення їм коштів для надання суспільних послуг. При цьому головний напрям аналізу спрямовується на програмні категорії, зокрема на цілі, завдання та показники результати в носії. Якщо, наприклад, до цього наголошувалося на тому, що певна бюджетна установа має визначену кількість працівників, яку необхідно забезпечити заробітною платою, то за програмного підходу до формування бюджету акцентується на тому, аби найефективніше використати обмежені ресурси для досягнення поставлених цілей та завдань. Отже, у бюджетному процесі важливі значення мають елементи аналізу порівняння видатків і досягнутих результатів, що сприяє підвищенню дієвості та ефективності державного сектора.

Особливістю ПЦМ формування бюджетів є запровадження нового механізму управління видатками бюджету, хоча для успішного запровадження нього методу необхідно, щоб програми були забезпечені реальними джерелами фінансування. Основною ідеологією такого методу є те, що вкладені фінансові ресурси мають працювати на результат.

Традиційний метод формування й виконання бюджету ґрунтується на розрахунку потреби у видатках, виходячи із складених планів та кількості бюджетних закладів і потреби їх утримання, у розрізі бюджетних функцій, плануванні на один бюджетний рік, відсутності глибокого обґрунтування видатків бюджету, нівелювання відповідальності при витрачанні коштів, непрозорості у витрачанні бюджетних коштів.

Особливістю ПЦМ є формування бюджету за програмами, зосередження на результатах, стратегічний підхід у плануванні, посиленні відповідальності при виконанні програм, обґрунтованість та аналіз прийнятих бюджетних рішень, прозорість у витрачанні бюджетних коштів.

Бюджетна програма – систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети та завдань, виконання яких пропонує та здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій [1].

Бюджетна програма повинна мати чітко визначені мету й завдання окремого розпорядника бюджетних коштів. Структура бюджетної програми передбачає існування таких складових елементів [5, с. 81]:

Ї мета бюджетної програми – стисле визначення основних функцій бюджетної установи та напрямів її діяльності;

Ї завдання бюджетної програми – загальне визначення результатів, яких має досягти установа від реалізації зазначеної програми;

Ї заклання бюджетної програми – це конкретні напрямки та заходи, які мають бути здійснені протягом певного періоду та які можна оцінити й виміряти, які мають забезпечувати досягнення цілей і передбачати конкретні дії;

Ї показники виконання програм – кількісні та якісні показники, які характеризують результати виконання бюджетної програми і підтверджуються статистичною, бухгалтерською та іншою звітністю й які дають змогу здійснити оцінку використання коштів на виконання програми.

Така структура бюджетної програми дає змогу поліпшити якість управління бюджетними коштами на всіх стадіях бюджетного процесу (на стадії формування бюджету, тобто при розподілі коштів, виконання бюджету та звітування, що підвищує відповідальність за витрачання бюджетних коштів).

Одним із важливих елементів бюджетної програми є її паспорт. Це документ, що визначає суму коштів, необхідних для виконання бюджетної програми, законодавчі підстави її реалізації, мету, завдання, напрями діяльності, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики, на підставі яких здійснюється контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів і аналіз виконання бюджетної програми [7, с. 38].

Паспорти бюджетних програм складаються головними розпорядниками коштів Державного бюджету України, починаючи з 2004 року. Їхнє формування за кожною бюджетною програмою починається на етапі складання проекту Державного бюджету України, потім за результатами виконання головний розпорядник складає інформацію про виконання паспортів бюджетних програм, яка разом зі статистичною, бухгалтерською та іншою звітністю за відповідний бюджетний період є підставою для

визначення фактичних результативних показників та аналізу ефективності виконання кожної бюджетної програми, що підлягають врахуванню при ухваленні рішення щодо її подальшого фінансування у наступних бюджетних періодах.

Удосконалення процесу використання ПЦМ у бюджетному процесі України повинно здійснюватися в умовах застосування механізмів перспективного бюджетного планування із використанням елементів стратегічного планування у діяльності головних розпорядників бюджетних коштів. Планування бюджетних видатків на довго- та середньострокову перспективу має відбуватися на підставі визначених пріоритетів уряду, прогнозу надходжень до бюджету, а також з огляду на стратегічні плани головних розпорядників бюджетних коштів.

Середньострокове планування видатків бюджету в умовах ПЦМ включає в себе такі етапи:

1. Визначення та доведення граничних обсягів бюджетних видатків на наступні роки для кожного головного розпорядника бюджетах коштів, виходячи із загального прогнозу бюджетних надходжень та відповідно до пріоритетів, визначених урядом. Зазначені граничні обсяги можуть коригуватися щороку, аби віддзеркалити зміни динаміки прогнозних макроекономічних показників у середньостроковій перспективі (обсяг ВВП, курс національної грошової одиниці, індекс споживчих цін тощо), зміни пріоритетних напрямів політики уряду та структурні зміни у відповідних галузях. На цьому етапі визначається перелік проблемних питань, які є в галузях, оцінюються обсяги витрат на їхнє вирішення та кількість років, за які ці питання можуть бути вирішені, здійснюється оцінка ефективності діяльності галузі та розпорядників бюджетних коштів.

2. Визначення головними розпорядниками бюджетних коштів плану своєї діяльності та обсягу необхідних для цього бюджетних коштів на середньостроковий період, враховуючи встановлені граничні обсяги. При цьому, згідно зі ст. 7 БКУ, в основу діяльності розпорядника бюджетних коштів має бути покладений принцип ефективності: під час складання та виконання бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення запланованих цілей при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів [1]. На основі

пріоритетних напрямів розвитку відповідної галузі розпорядники бюджетних коштів складають стратегічні плани своєї діяльності, які визначають головну мету їхньої діяльності, цілі, завдання, перелік бюджетних програм для їхнього досягнення та очікувані результати від їх реалізації у середньостроковій перспективі.

3. Складання середньострокового прогнозу видатків бюджету в цілому, виходячи з індивідуальних стратегічних планів головних розпорядників, з використанням механізмів взаємодії та узгодження позицій Міністерства фінансів України та головних розпорядників коштів бюджету.

4. У процесі перспективного планування особливу увагу треба звертати на розрахунок та обґрунтування видатків тих бюджетних програм, обсяги яких можуть змінитися у зв'язку з певними змінами показників та чинників, що впливають на їхній розрахунок. Це стосується, зокрема, підвищення мінімальної заробітної плати; індексації видатків у зв'язку зі зміною індексу споживчих цін; показники обмінного курсу гривні до іноземних валют для видатків, що здійснюються в іноземній валюті; змін контингенту отримувачів пенсій, пільг, допоміг та інших виплат згідно з чинним законодавством. З прийняттям Закону України "Про державні програми" запровадження ПЦМ у бюджетному набуло нової якості. Проте існує низка проблем, що потребують свого розв'язання. Серед основних напрямків удосконалення механізмів державних цільових програм у рамках програмно-цільового фінансування слід зазначити [2]:

1. На сьогодні в Україні затверджено велику кількість державних цільових програм майже в усіх галузях економіки та сферах суспільного життя, причому кількість цих програм постійно зростає. Це викликає великі труднощі з їх фінансуванням, що спричиняє розпорошення бюджетних коштів, значне недофінансування програм, зрив графіків їх виконання, низьку результативність та неефективність бюджетних вкладень і призводить до прямих втрат бюджетних коштів та недосягнення макроекономічних очікувань. Ситуація ускладнюється відсутністю чітких концепцій суспільного розвитку та пріоритетів державної політики, що не дає змоги оптимально використовувати обмежені державні ресурси. Слід зауважити, що на сьогодні державні цільові програми дедалі більше набувають функцій гарантованої державної підтримки окремих галузей

економіки, які конкурують між собою за отримання державних ресурсів, використовуючи різноманітні методи лобіювання, та за своєю суттю не відповідають передбаченим у Законі України “Про державні цільові програми” [2] умовам, за наявності яких такі програми можуть бути ініційовані. Отже, задля підвищення ефективності бюджетних витрат та удосконалення методу програмно-цільового фінансування вкрай важливим є приведення практики підготовки та затвердження державних цільових програм відповідно до вимог зазначеного Закону та інших нормативно-правових актів у цій сфері .

2. Необхідна ревізія усіх чинних державних цільових програм, виходячи з сучасних реалій макроекономічного розвитку країни, пріоритетів державної політики, можливостей Державного бюджету (у тому числі перспективних), нового чинного законодавства у сфері програмно-цільового фінансування, вимог, що висуваються до державної підтримки з боку ЄС та СОТ. Державні цільові програми, виходячи із загальнодержавних пріоритетів, мають бути переглянуті та розподілені на: а) програми, що є найпріоритетнішими і повинні фінансуватися в установлені строки у повному обсязі; б) програми, що є актуальними, але фінансування яких за обмежених бюджетних ресурсів може бути частково скорочене; в) програми, що втратили свою актуальність і дія яких, виходячи з нових державних пріоритетів, має бути припинена. При цьому кількість державних цільових програм має бути істотно скорочена. Доцільно увести практику щорічного перегляду програм з урахуванням пріоритетів економічного розвитку, проміжних результатів їх реалізації та існуючих можливостей бюджету щодо їх фінансування.

3. Оскільки ефективність державної цільової програми значною мірою залежить від її обґрунтованості, чіткості подання та визначених кінцевих результатів, доцільним є нормативне затвердження необхідності застосування принципів проектного фінансування і управління до розробки та реалізації державних цільових програм.

4. На сьогодні серйозним недоліком державних цільових програм є низький рівень їх інвестиційної та інноваційної складової, хоча саме цим визначається кінцевий економічний ефект від упровадження програм. Така ситуація, власне,

зводиться нанівець сама суть застосування ПЦМ у бюджетному процесі, що полягає у встановленні безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів і результатами їх використання. Отже, при перегляді вже чинних чи затвердженні нових державних цільових програм перевага має надаватися програмам, що становлять належним чином обґрунтовані та прораховані інвестиційні проекти (сукупність інвестиційних проектів) та відрізняються інноваційним характером.

5. Мають бути розроблені та нормативно врегульовані чіткі критерії відбору та затвердження державних цільових програм на середньострокову перспективу, які враховували б наступне:

- ступінь відповідності мети державної цільової програми суспільним пріоритетам, сформульованим у законодавчих урядових документах;

- неможливість досягти поставленої мети іншими (нецільовими) методами;

- істотний макроекономічний ефект від упровадження державної цільової програми ;

- значний рівень інвестиційної та інноваційної складової у загальному обсязі планованих витрат;

- наявність та обґрунтованість інвестиційних проектів, що розробляються у рамках державних цільових програм;

- наявність контрольних показників, що відображають результативність реалізованих заходів програм тощо.

Проте проблемними питаннями впровадження ПЦМ залишаються [6, с. 37]:

- неможливість застосування наявної програмної класифікації на рівні місцевих бюджетів, що зумовлює відсутність важливої компоненти процесу складання й виконання реального програмного бюджету на місцевому рівні;

- необхідність удосконалення порядку прогнозування видатків на конкретні і бюджетні програми майбутніх періодів;

- відсутність нормативно-правової бази для застосування ПЦМ на місцевому рівні;

- відсутність програмного забезпечення у Казначействі, яке б давало можливість здійснювати обслуговування місцевих бюджетів за видатками згідно з ПЦМ;

- певна складність методу для розуміння й оволодіння ним широким колом спеціалістів, причетних до цього, оскільки при

плануванні бюджетів, визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів цей метод у край обмежений ;

Ї удосконалення системи управління державними фінансами, зокрема шляхом запровадження ПЦМ у інформаційно-аналітичних системах ведення місцевих бюджетів.

Виходячи з вищевикладеного, формування та виконання бюджету на основі застосування ПЦМ повинно передбачати реалізацію таких етапів:

1. Формування короткострокової програми соціально-економічного розвитку.

2. Підготовка щорічного бюджету, виходячи із короткострокової програми соціально-економічного розвитку та ключових показників середньострокового бюджету для забезпечення виконання середньострокових та стратегічних пріоритетів та завдань.

3. Виконання щорічного бюджету за доходами та видатками, у тому числі за державними цільовими програмами.

4. Здійснення моніторингу та аналізу виконання щорічного бюджету за доходами та видатками, у тому числі за державними цільовими програмами, розроблення управлінських рішень щодо забезпечення виконання бюджету чи його коригування.

5. Здійснення аналізу щодо ступеня досягнення поставлених цілей, забезпечення ефективності бюджетних витрат та їх цільового характеру. Формування висновків та застережень для перспективних планів соціально-економічного розвитку та бюджетів на наступні роки.

6. Підготовка щорічного бюджету на наступний рік.

Підбиваючи підсумки, слід зазначити, що нині в Україні певною мірою розроблено та запроваджено у процес бюджетного планування основні принципи ПЦМ. Однак з метою істотного підвищення рівня державного регулювання у сфері видатків бюджету необхідне удосконалення насамперед науково-теоретичних положень та методологічних основ зазначеного методу з урахуванням як зарубіжного, так і вітчизняного досвіду. Наукове обґрунтування удосконалення методології функціонування ПЦМ планування видаткової частини бюджету, безперечно, підвищить якість і збалансованість системи фінансово-бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку держави і регіонів.

Список використаних джерел:

1. Господарський кодекс України: Прийнятий ВРУ від 21.06.2001 р. № 2542-III, з наступними змінами і доповненнями. – www.rada.gov.ua.
2. Про державні цільові програми: Закон України, прийнятий ВРУ від 18.03.2004 р. № 1621-IV, з наступними змінами і доповненнями. – www.rada.gov.ua.
3. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі: Розпорядження КМУ від 14.09.2002 р. № 538. – www.kmu.gov.ua.
4. Запатріна І.В., Лебеда Т.Б. Програмно-цільовий метод бюджетування у контексті стратегічного та середньострокового планування // Фінанси України. – 2006. - № 10. – С. 18-31.
5. Кульчицький М.І., Перун З.В. Формування та використання бюджету за програмно-цільовим методом // Фінанси України. - 2005. - № 2. – С. 78-83.
6. Левицька С.О. Впровадження програмно-цільового методу формування бюджетів // Фінанси України. – 2004. - № 4. - С. 33-37.
7. Чутунов І.Я., Самошкіна О.А. Теоретико-методологічні засади удосконалення програмно-цільового методу планування видатків бюджету // Фінанси України. – 2004. - № 9. – С. 37-44.