

Варцаба В.І., Граньович Ю.П.

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД ЯК ІНСТРУМЕНТ ВДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ

У статті розглянута сутність програмно-цільового методу бюджетування у сфері державних фінансів, його роль у процесі формування бюджету, досліджені основні риси та елементи програмно-цільового методу. Проаналізовано базові компоненти бюджетування на основі програмно-цільового методу. Визначені основні переваги та недоліки застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі.
Ключові слова: програмно-цільовий метод, бюджетування, цільове використання коштів, середньострокове планування, бюджетна програма.

Постановка проблеми. Бюджетна політика виступає одним із найбільш ефективних інструментів державного регулювання соціально-економічного розвитку держави. Проте, коли розподіл бюджетних коштів відбувається тільки на основі економічної та функціональної класифікації витрат, в кінцевому рахунку бюджет має вигляд звичайної форми, заповненої даними щодо основних напрямів витрачання коштів і не містить жодної інформації про те, яка їх ціль, який бажаний ефект цих видатків. Також такий розподіл видатків не дає можливості визначити ефективність профінансованих послуг.

Вже роками всі країни Європейського Союзу, а також США та Канада використовують такі методи бюджетування, які полягають в досягненні конкретного результату, який найбільше відповідає потребам суспільства, і, як правило, цей результат носить довгостроковий характер. Досвід цих країн показує, що соціально-економічний розвиток місцевого самоврядування безпосередньо залежить від результативності реалізації державної та місцевої соціально-економічної політики. Це створює основу для забезпечення стабільно високого рівня соціально-економічного розвитку країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню різних аспектів впровадження та використання програмно-цільового методу бюджетування присвячені праці багатьох як зарубіжних вчених: У.Оугс, Р.Бел, Ю.Немец, К.Фостер, У.Тіссен, С.Бейлі, так і вітчизняних: В.І.Кравченко, В.М.Опарін, О.Д.Василик, І.О.Луніна, М.А.Гапонюк, О.П.Кириленко, Ц.Г.Огонь.

Формулювання цілей статті. Метою даної статті є ознайомлення з основними аспектами використання програмно-цільового методу бюджетування та визначення його ролі у бюджетній політиці держави.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до положень Концепції реформування місцевих бюджетів (розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 №308-р) та наказу Міністерства фінансів України від 02.08.2010 №805 «Про затвердження основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» у 2014 році завершується експеримент із запровадження програмно-цільового методу

складання і виконання місцевих бюджетів, тобто із 2015 року усі місцеві бюджети, які мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, переходять на повноцінне застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі.

У ст. 2 Бюджетного кодексу України зазначено, що програмно-цільовий метод (ПЦМ) у бюджетному процесі – це метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу. В загальному запровадження ПЦМ визначають як перехід в плануванні місцевих бюджетів від короткострокового (постатейного) планування до прогнозованого планування на середньострокову перспективу, перехід від утримання бюджетних установ до надання населенню послуг високої якості.

Деякі елементи ПЦМ на державному рівні було запроваджено ще у 2002 році. На місцевому рівні до експерименту із запровадження ПЦМ були відібрані пілотні регіони – Житомирська, Львівська, Луганська області та Автономна Республіка Крим.

Закарпатська область долучилась до експерименту із запровадження елементів ПЦМ на місцевому рівні у 2012 році – це обласний і міський (міст обласного значення) бюджети. У 2013 році згідно з наказом Міністерства фінансів України від 30.01.2012 №59 «Про внесення змін до Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» до експерименту залучено усі райони бюджетів.

Помилковою є думка, що при застосуванні ПЦМ не використовуються інші методи планування бюджету, такі, як балансовий, нормативний та метод екстраполяції.

Так, для розрахунку окремих статей витрат бюджету за економічною класифікацією використовують нормативний метод планування, який базується на загальних або деталізованих нормативах.

Метод екстраполяції дозволяє розрахувати прогнозні показники доходів та витрат на плановий або прогнозні бюджетні періоди, беручи за основу оцінку динаміки показників бюджету.

Балансовий метод, у свою чергу, є методом кошторисного планування і виступає основним методом при постатейному бюджетуванні. Він дозволяє збалансувати джерела фінансування та обсяги використання бюджетних коштів.

Щодо програмно-цільового методу, то він об'єднує всі вище наведені методи і включає взаємозв'язок між ресурсами і результатами (рис. 1).

© Варцаба Віра Іванівна, к.е.н., доцент, завідувач кафедри фінансів і банківської справи ДВНЗ «Ужгородський національний університет»; конт. тел.: 050 502-65-05; e-mail: vira.vartsaba@gmail.com;

Граньович Юлія Петрівна, аспірантка кафедри фінансів і банківської справи ДВНЗ «Ужгородський національний університет»; конт. тел.: 095 526 27-95; e-mail: julia.tranovych@gmail.com.

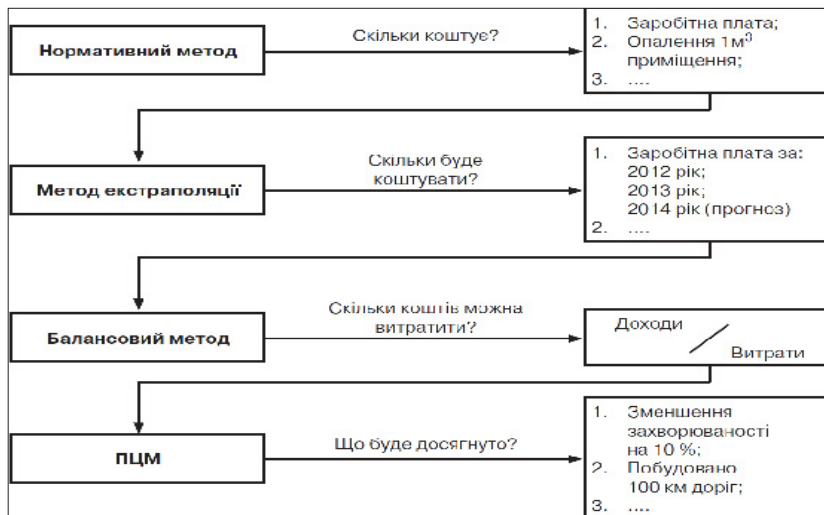


Рис. 1. Взаємозв'язок методів бюджетування [4, с. 13]

- Бюджетний процес за ПЦМ включає в себе наступні стадії:
- 1) визначення соціальних та економічних проблем;
 - 2) формування бюджетних програм;
 - 3) розробка завдань для реалізації бюджетних програм із зазначенням термінів їх виконання;
 - 4) формування показників виконання;
 - 5) виконання;
 - 6) моніторинг результатів;
 - 7) визначення, чи досягнута мета та звітування про її досягнення.

Отже, бюджетний процес за ПЦМ є циклом, що починається і закінчується з визначення соціально-економічних проблем і включає поетапне здійснення всіх заходів для їх подолання. Тобто основою ПЦМ є його націленість на результат.

Важливим етапом бюджетного процесу за ПЦМ є оцінка ефективності бюджетної програми після її реалізації, що являє собою визначення ступеню досягнення мети програми. Для здійснення такого аналізу важливо правильно визначити показники її виконання, які повинні відповідати меті програми. Тому сама програма повинна спрямовуватись на досягнення найбільш конкретної цілі, щоб мінімізувати кількість показників виконання її завдань.

Бюджетування за допомогою ПЦМ концентрується на виконанні програм. За світовим досвідом ви-

діляють такі компоненти програм: функції, напрями діяльності, підпрограми (або елементи), піделементи.

Необхідно відмітити, що традиційний бюджет приділяє увагу тільки контролю за цільовим використанням бюджетних коштів, тоді як бюджетування за ПЦМ контролює результати програми, тобто ефективність використання коштів.

При застосуванні ПЦМ на рівні бюджетної установи, незалежно від її підпорядкування і функцій, використовується однакова послідовність реалізації усіх етапів і визначені уніфіковані основні структурні елементи ПЦМ.

Основні структурні елементи бюджетування за допомогою ПЦМ охарактеризовані у таблиці 1.

Програмно-цільовий метод бюджетування забезпечує комплексний підхід до формування бюджету. Тому необхідно виділити базові компоненти ПЦМ, які забезпечують його найефективніше впровадження. Такими є стратегічне планування, середньострокове планування бюджету, моніторинг та оцінка виконання програм, прозорість бюджетного процесу.

Стратегічне планування – це інструмент, який органи влади та розпорядники бюджетних коштів мають застосовувати для аналізу своєї діяльності, визначення пріоритетів і розробки заходів для реалізації цих перспектив. Результатом цього процесу є стратегічний план – документ, у якому визначаються мета діяльності,

Таблиця 1. Характеристика структурних елементів ПЦМ*

Структурний елемент ПЦМ	Характеристика структурного елемента
Головна мета діяльності (місія) установи	Стисле визначення основних поточних і майбутніх функцій бюджетної установи, враховуючи засади державної (місцевої) політики
Мета бюджетної програми	Загальне визначення результатів, які очікуються установою від реалізації програми. Є одним із найважливіших аспектів ПЦМ. спрямовує установу на досягнення конкретних результатів. Мета повинна бути невід'ємною від головної мети діяльності установи, має визначати спрямування діяльності установи та бути орієнтованою на результат, не вказуючи часові рамки досягнення результатів.
Завдання бюджетної програми	Кінцеві результати, яких необхідно досягти в результаті виконання бюджетної програми та які можна оцінити. Завдання бюджетної програми повинні бути тісно пов'язані з її метою та місією установи. Вони повинні бути конкретними та висвітлювати показники виконання.
Показники результативності	Кількісні виміри рівня задоволеності послугами у державному секторі, продуктивності, результативності та рентабельності послуг. Найпоширенішим є комплексне застосування таких показників, як затрати, продуктивність, ефективність та якість.

* Розроблено авторами на основі джерела [4]

у тому числі кожного розпорядника коштів, стратегічні цілі на довгостроковий період, конкретні завдання з їх досягнення й відповідні індикатори, за якими можна визначити результат від впровадження цих заходів.

Середньострокове планування бюджету – це визначення розпорядниками коштів плану своєї діяльності на середньостроковий період та обсягу необхідних ресурсів для досягнення цілей у середньостроковій перспективі.

Програмно-цільовий метод передбачає постійне проведення моніторингу виконання програм, а також їх оцінку на різних стадіях бюджетного процесу. Метою моніторингу та оцінки є відстеження виконання бюджетної програми, результатів її реалізації і надання інформації про поточну ситуацію для формування висновків щодо результативності програми та прийняття якісних управлінських рішень.

Високий рівень прозорості бюджетного процесу є обов'язковою вимогою демократичного суспільства. Прозорість бюджетного процесу та активна участь усіх зацікавлених сторін, у тому числі громадян, є важливими для розробки ефективного бюджету, спрямованого на вирішення актуальних соціально-економічних проблем суспільства.

У контексті викладеного виокремлюємо наступні відмінності ПЦМ від постатейного принципу:

- 1) розподіл бюджетних ресурсів базується не тільки на наявності коштів, але й на ефективності використання цих ресурсів;
- 2) планування бюджету здійснюється на середньострокову перспективу (3-5 років);
- 3) посилюється відповідальність розпорядників бюджетних коштів за кількість та якість наданих населенню послуг;
- 4) більша увага приділяється не плануванню та контролю за здійсненням витрат, а плануванню соціально-економічних результатів від витрачання бюджетних ресурсів.

На фоні зазначених переваг програмно-цільового методу на сучасному етапі його впровадження в бюджетний процес виділяються і певні недоліки. Так, його застосування сьогодні є здебільшого формальним, що, у свою чергу, стримує якісне надання державних послуг та ефективне використання бюджетних коштів. Впровадження програмно-цільового методу в Україні не дає очікуваних результатів, тобто не має адекватного приросту ефективності бюджетних витрат, продовжується необґрунтоване фінансування численних державних і регіональних програм, яке зумовлює розпорошування та зниження ефективності витрачання обмежених бюджетних ресурсів.

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bm/laws/main.cgi?nreg=2456-17>.
2. Концепція реформування місцевих бюджетів (розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 №308-р) [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/308-2007-%D1%80>.
3. Офіційний сайт Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/>
4. Планування місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу: навч. посібник / [Під заг. ред. В.В.Зубенко]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження». – 4-те видання, виправлене та доповнене – К., 2013. – 120 с.
5. Про затвердження основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів: Наказ Міністерства фінансів України від 02.08.2010 №805 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=289413&cat_id=288202.
6. Сергієнко Н.В. Програмно-цільовий метод і проблематика його впровадження в бюджетний процес місцевих бюджетів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2013-2/doc/2/09.pdf>.

Одержано 15.09.2014 р.

Також впровадження програмно-цільового методу, насамперед, зумовлене наявністю великої кількості неефективних та неузгоджених між собою програм, неналежного їх фінансування та відсутністю дійових заходів щодо контролю за їх виконанням.

Нечіткість визначення мети, завдань та заходів у межах програм зумовлює їх нереалістичність та недосяжність та є наслідком недовіри та недоцільності.

Немаловажливою проблемою є негнучкість та інертність бюджетних програм, адже зміна або їх коригування потребує внесення змін до бюджету територіальної громади, що, як правило, є складним та довготривалим процесом.

Ще однією важливою проблемою при застосуванні програмно-цільового методу є проблема визначення ефективності деяких програм, яка пов'язана з тим, що суспільні блага та послуги важко піддаються кількісній оцінці. Показник результативності є описовим або кількісним індикатором, що характеризує результат діяльності або успішність руху до досягнення поставленої мети, проте деякі види діяльності та результати важко піддаються кількісному виміру і на практиці виявляється, що дуже важко оцінити кінцеві результати діяльності в чистому вигляді, без урахування впливу зовнішніх факторів, а в певних ситуаціях результати діяльності важко передбачити [6].

Висновки і перспективи подальших досліджень. Програмно-цільовий метод фінансування визнаний у багатьох країнах світу як найефективніший в організації державних витрат, оскільки він покликаний усунути існуючі недоліки затратної моделі формування бюджетів. Перехід до програмно-цільового методу бюджетування у сфері державних фінансів дозволить надати витраткам бюджету цільовий характер. При цьому розпорядники бюджетних коштів нестимуть більшу відповідальність за досягнення запланованих результатів. У цілому впровадження практики програмно-цільового планування сприятиме створенню системи ефективного державного управління.

Процес реалізації програмно-цільового методу бюджетного планування передбачає формування та включення до бюджетного процесу етапу оцінки ефективності бюджетних витрат. На жаль, до сьогоднішнього дня не створено системи повноцінного моніторингу та оцінки бюджетних асигнувань. Хоча цілком зрозуміло, що розподіл бюджетних ресурсів повинен прямо залежати від досягнення конкретних результатів.