

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД СКЛАДАННЯ БЮДЖЕТУ

Резюме. Розглянута роль програмно-цільового методу в процесі формування бюджету, проаналізована модель традиційного бюджету та бюджету складеного за програмно-цільовим методом, представлені завдання та наслідки впровадження програмно-цільового методу в Україні.

The summary. The role of the program-target method in the process of budget formation has been examined. The model of a traditional budget and a budget formed by means of the program - target method has been analyzed. The objectives and consequences of the program - target method introduction in Ukraine have been presented.

Ключові слова: програмно-цільовий метод, програмно-цільове фінансування, бюджет, бюджетування, управління фінансами, бюджетна програма.

Вступ. У своєму розвитку Україна знаходиться на стадії, коли здійснено достатньо реформ в державній економіці, а тому тепер країна може впевненіше розвивати подальші реформи фінансових методів і технологій на обох рівнях – місцевому та державному. Найбільшу увагу необхідно приділити вдосконаленню програмного фінансового планування на державному рівні та його практичного застосування в місцевих бюджетах.

Завдання статті полягає в ознайомленні з програмно-цільовим методом (ПЦМ) та обґрунтуванні необхідності його запровадження на рівні місцевих бюджетів в Україні. Основна мета ПЦМ – встановлення зв'язку між використанням бюджетних ресурсів та отриманими результатами.

Аналіз останніх публікацій. Дослідженням програмно-цільового методу займалися як зарубіжні, так і вітчизняні науковці, такі як: Чугунов І.Я., Запаріна І.В. Федосов. В.М., Бабич Т.С, Кульчицький М. І. та інші. [5;7;8] Проте на сьогоднішній день дане питання не є достатньо досліджено, оскільки застосування ПЦМ в Україні розпочато з 2002 року і триває по сьогоднішній день. Тому виникає необхідність дослідження основної мети ПЦМ, яка полягає у встановленні зв'язку між використанням бюджетних ресурсів та отриманими результатами.

Виклад основного матеріалу. Успадкований від попередньої системи метод складання і виконання бюджету ґрунтується на обрахунку потреби у видатках на утримання бюджетної установи: виплати зарплати, оплати вартості використаних енергоносіїв, видатків на харчування та медикаменти та інше. Результатами такого способу управління фінансами є:

- планування бюджету лише на 1 рік;
- зосередження на досягненні об'ємних показників (кількість установ, ліжок, класів, дитячих установ, бібліотек і т.д.), яке, в свою чергу, гарантувало збільшення грошей;
- відсутність відповідальності за результати діяльності;
- фінансування надання громадянам не суспільних послуг, а “безкоштовних” державних благ, що не передбачало зв'язку між затраченими ресурсами і отриманими результатами. Тому ціна результату була непомірно високою.

Загалом такий метод складання і виконання бюджету придатний за адміністративної централізованої системи управління державою. При переході до більш демократичних і децентралізованих способів управління, розвитку приватного бізнесу цей спосіб призводить до виникнення диспропорцій, утворення заборгованостей, використання бюджету як джерела корупції та марнотратства, перетворення органів управління на “пожежні команди”, які не встигають реагувати на події. Будуючи власну державу, Україна має знаходити і запроваджувати найкращі світові здобутки у галузі державного управління. Усе це має безпосереднє відношення до бюджету як одного з найважливіших інструментів управління державою.

Бюджет, складений за програмно-цільовим методом, суттєво відрізняється від традиційного постатейного або економічного бюджетів, а саме – здійснюється фінансування програм, а не адміністративних одиниць та штатних посад.

Основними компонентами програмно-цільового методу є попередній розрахунок доходів і видатків, середньострокове та стратегічне планування доходів і видатків, довгострокове планування капітальних інвестицій, розгляд, оцінка, аналіз та моніторинг виконання бюджету, прозорість і участь громадськості у бюджетному процесі та стратегічне планування.

Найважливіше, що отримає Україна із впровадженням програмно-цільового методу, це можливість більш продуктивного використання обмежених фінансових ресурсів та підвищення рівня відповідальності посадових осіб.

Проблеми ефективного виконання бюджетів – це питання, яке стоїть перед урядовцями України всіх рівнів.

Програмно-цільове бюджетування сьогодні – це бюджетування, орієнтоване на результат. При цьому увага акцентується на тому, що та скільки необхідно зробити, чого потрібно досягти, чого досягнуто в результаті та скільки це коштує платникам податків. Основною метою програмно-цільового методу постає забезпечення необхідної інформації про ресурси та ефективність видатків, від яких залежить виконання програми та підпрограми. Така інформація допоможе керівникам, які приймають рішення, правильно вибрати першочергову та найважливішу для населення програму серед інших, альтернативних програм, які також можуть бути важливими, але при обмежених фінансових ресурсах фінансування всіх бажаних програм є нереальним.

Основними рисами програмно-цільового фінансування є:

- зосередження уваги на результатах;
- підвищення результативності державного сектора;
- підвищення бюджетної прозорості та заохочення громадськості до участі в бюджетному процесі шляхом підготовки та проведення громадських слухань з питань місцевого самоврядування та бюджету;
- змінюється характер обговорення державної політики. Акцент переноситься з “утримання” бюджетної установи на її “функціонування за завданнями і вимогами”. Фінансове планування слід розглядати як складову частину процесу управління. Процес управління – цілісний, тому програмно-цільовий метод є не окремим документом, а невід’ємною частиною цього процесу. Обов’язок керівників та тих, хто приймає рішення – визначати цілі та завдання, а бюджет виконує роль інструменту, що забезпечує ефективне фінансування їх досягнення та відповідну інформацію, яка є підставою для вибору найбільш раціонального шляху витрачання коштів. Найважливішими складовими програмно-цільового методу бюджетування є:
- бюджетні програми та підпрограми;
- стратегічне планування (стратегічні програми соціально-економічного і культурного розвитку області, міста, району, села);
- доходи і видатки: прогноз, оцінка і визначення повноважень;
- довгострокове фінансове планування, включаючи середньо- та довгострокове планування бюджету;
- планування капітальних інвестицій;
- аналіз витрат;
- аналіз, оцінка, і моніторинг програми;
- прозорість бюджетного процесу та участь громадськості у ньому [5, с.79].

Кожна із цих складових не є характерною лише для програмно-цільового методу. Всі вони є сучасними бюджетними методиками, що збільшують ефективність і продуктивність будь-якого бюджетного формату. Оскільки програмно-цільовий метод означає як систему, так і формат фінансування, то, відповідно, потребує дотримання всіх цих складових для того, щоб забезпечити управлінську інформацію, необхідну для встановлення зв’язку між використаними ресурсами та результатами програми.

В Україні методіку програмного бюджетування вперше використано при формуванні Державного бюджету України на 2002 рік. Програма дій Кабінету Міністрів на 2005 – 2006 роки передбачала запровадження планування програмного бюджетування на місцевому рівні, однак до цього часу цей процес не закінчено.

Одним із засобів покращення фінансового управління та швидкої підготовки до запровадження складових ПЦМ є використання новітніх інформаційних технологій у бюджетній діяльності. Розробка і втілення прогресивних технологій управління бюджетними ресурсами в Україні реалізується у рамках проекту «Реформа місцевих бюджетів в Україні» (РМБУ), що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) та здійснюється

Фінансово-кредитне забезпечення діяльності господарюючих суб'єктів

RTI Int. На початок 2007 року до співпраці з РМБУ приєдналися 85 міст України, 82 з них вже затвердили бюджети за ПЦМ паралельно із постатейним методом [6].

Міністерством фінансів України спільно з Інститутом бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД) продовжують роботу по запровадженню програмно-цільового методу планування та виконання місцевих бюджетів, що є одним із ключових компонентів проекту «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», реалізацію якого ІБСЕД розпочав в жовтні 2008 р. за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID).

Робота по запровадженню ПЦМ на рівні місцевих бюджетів проводиться у відповідності до Програми діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 16.01.2008 р. №14, Декларації цілей та завдань бюджету на 2009 рік (Бюджетної декларації), затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 5.03.2008 р. №160 та Концепції реформування місцевих бюджетів, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. №308 [2; 3; 4].

Також визначено основні засади проведення експерименту із запровадження програмно-цільового методу складання та виконання бюджетів в Автономній Республіці Крим, Житомирській, Луганській і Львівській областях. Міністерством фінансів розроблено план заходів із запровадження ПЦМ у місцевих бюджетах на 2009 р. В його основу закладена активна робота з розробки бюджетних програм на місцевому рівні в галузі освіти й охорони здоров'я на 2009-2010 роки, підготовка місцевих (регіональних) стратегічних планів розвитку цих галузей на 2009-2011 рр.

Україна зробила значний прогрес у запровадженні бюджетних реформ на державному рівні і тепер перебуває в процесі розробки та встановлення власного способу продуктивного використання бюджетних коштів. Бюджетний кодекс створює основу для фундаментальних змін в бюджетній системі та уможлиблює гармонізацію положень Конституції України, Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” та економічних законів, програмних документів, що стосуються діяльності влади, положень Європейської Хартії місцевого самоврядування та інших міжнародних стандартів.

Програмно-цільовий метод бюджетування – дуже своєчасна та необхідна для України модель, яка задовольняє всі вимоги реформування державної фінансової системи, особливо в умовах обмежених фінансових ресурсів, необхідності продуктивного розподілу бюджетних коштів та підвищення відповідальності за їх використання. Сутність програмно-цільового методу бюджетування полягає у розподілі ресурсів за програмами, що мають конкретні стратегічні цілі й оперативні завдання, які необхідно виконати. Основні елементи покращеного процесу формування бюджету - середньострокове управління видатками, посиленій та прозоріший моніторинг і контроль за виконанням бюджету, а також раціональна структура програм і розподілу ресурсів прямо впливають на можливість органів місцевого самоврядування задовольняти потреби населення. Це також сприяє запровадженню нових моделей залучення громадськості для підвищення авторитету місцевої влади. Україна може скористатися досвідом успішного застосування програмно-цільового методу у країнах Європейського Союзу, розглянути необхідну методологічну базу, розробку та практику запровадження програмно-цільового методу. Крім можливості більш ефективно використати обмежені фінансові ресурси, ця методологія дає змогу Україні зробити крок у напрямку вступу європейської інтеграції. Запровадження програмно-цільового методу відповідає усім вимогам вступу до Європейського Союзу у сфері реформи системи управління фінансами відповідно до європейського законодавства у цій сфері. Однією з основних умов вступу до Європейського Союзу є підготовка бюджету виключно у програмному форматі, а конкретні результати досягнуті в країнах ЄС, вказують на ефективність цього методу.

Основний наголос програмно-цільового формату зроблено на обов'язковості досягнення максимально можливого та соціально вагомого ефекту в результаті використання коштів, сплачених платниками податків. Тому, якщо ми говоримо про новітні напрямки економічного розвитку на місцях, повинні застосовуватись раціональні управлінські технології та створюватись відповідні умови для того, щоб місцевий уряд не просто витрачав мільйони гривень, а робив це продуктивно та раціонально, в результаті – знаходячи додаткові джерела для подальшого економічного розвитку міста, району чи села.

Виконання програмно-цільового методу відповідає всім умовам для здійснення реформи у сфері фінансового управління згідно з європейськими законами, що відповідають Маастрихтському та Амстердамському договорам з економічної співпраці.

Бюджет Європейського Союзу надає підтримку виключно в програмному форматі, а конкретні результати свідчать про результативність використання ресурсів, направлених країнам-реципієнтам.

Якщо всі бюджети в тій чи іншій мірі спрямовані на результат, і більш-менш чітко відображають цінності державної політики, то цілі, визначені в межах програмного бюджету, завжди чітко сформульовані. І теоретично, і практично (із кращого досвіду застосування), державні кошти виділяються переважно на досягнення певних цілей, а не утримання установ. В межах програмно-цільового методу акцент робиться не на самому придбанні предметів ужитку, а на досягненні результатів, які б відповідали основним потребам суспільства. Тому триває пошук методик для розвитку цілеспрямованого фінансового планування. Однак перед державними урядовцями постає не тільки проблема досягнення цілей. Оскільки ті, хто приймає рішення з бюджетних питань, завжди стикаються з ситуацією, коли обсяг коштів, в яких існує потреба, перевищує обсяг очікуваних надходжень, вони опиняються перед тією самою проблемою незалежно від форми бюджету, а саме: як збалансувати фінансові потреби та ресурси? З точки зору тільки економіки ця дилема, можливо, є більш актуальною для сьогодення, аніж минулого через постійне збільшення “негнучкості” державних ресурсів.

Таке скрутне становище урядовців можна полегшити (але навряд чи усунути взагалі), якщо внести певні обмеження в порядок дій, наприклад, заборонити розглядати запити на фінансування додаткових, нових чи змінених послуг, окрім випадків, коли такі запити можна профінансувати за рахунок внутрішнього перерозподілу існуючого обсягу коштів установи, яка робить запит, уникаючи таким чином необхідності збільшення загального рівня фінансування.

Програмно-цільовий метод докорінно відрізняється від традиційного методу. Він ґрунтується на раціональному управлінні, тобто його метою є не збереження організаційної структури, а – вирішення соціальних проблем. Організації не здійснюють видатків просто тому, що вони існували раніше, кількість персоналу, що працює у бюджетній сфері, не залишається сталою. Навпаки, програмно-цільовий метод намагається внести покращення в існуючі організаційні методи роботи та здійснювати видатки лише тих установ, які найбільшою мірою сприяють досягненню поставлених цілей і завдань певних програм. Метод програмно-цільового фінансування використовує системний підхід до визначення місії, завдань і цілей установи та постійної оцінки виконання її фінансової та нефінансової діяльності як складових бюджетного процесу, встановлюючи прямий зв'язок між використаними ресурсами та досягнутими результатами як у середньостроковій, так і довгостроковій перспективі.

Визначення цілі є найголовнішим аспектом програмно-цільового методу. Це короткий документ, що описує бажані результати від виконання програм установи, кінцевий довгостроковий результат, на виконання якого націлена програма, хоча він і не може бути повністю досягнутий. Ціль зумовлює майбутні напрямки діяльності установи і забезпечує об'єднання дій і послуг у напрямі досягнення певних результатів, проте ціль не повинна конкретизувати період часу на досягнення цих результатів.

Ціль потрібно чітко формулювати, щоб уникати непорозуміння і дублювання цілей інших програм цієї ж бюджетної установи. Цей етап вимагає особливої уваги керівників бюджетної установи, оскільки вони відповідальні за розробку стратегічних планів установи і формулювання цілей бюджетних програм у відповідності до потреб громади. Перед формулюванням цілі необхідно проаналізувати історію установи, щоб виявити її слабкі сторони й уникати напрямків, які можуть виявитися неефективними. Все це вимагає участі зацікавлених сторін, які задіяні в обговореннях і в процесі ухвалення рішення. Як правило, цілі багатьох програм чітко визначені в законодавчих документах (статути, положення, резолюції, інструкції або рішення місцевих рад).

Бюджет програми зосереджується на результатах кожної програми, але цілі програми не можна вимірювати. Отже, щойно встановлено цілі програми, надходить етап формулювання завдань, які виконуються для досягнення заявлених цілей. Завдання бюджетної програми – це специфічна планова діяльність, що може бути виміряна й виконана у певному проміжку часу. Завдання може також розглядатися як короткострокова ціль, що досягає короткострокового

Фінансово-кредитне забезпечення діяльності господарюючих суб'єктів

прогресу в загальному напрямі досягнення цілі. Проте, на відміну від цілей, завдання програми конкретизують точні дії установи, визначають їх кількість і час.

Загалом, у процесі впровадження програмно-цільового методу виникла низка труднощів. Найбільш важливою із них є те, що існуючий формат державних цільових програм не відповідає форматові, розробленому за програмно-цільовою методикою. Наприклад, структура формату програми "Діти України" не відповідає фактичному переліку послуг, які надаються. Таким чином, спеціалісти місцевих фінансових органів змінили структуру програм та розробили нову, яка базувалася на фактичному перелікові бюджетних послуг, а також розробили відповідні цілі, завдання, напрямки діяльності та показники виконання. Іншою перешкодою на шляху розробки програмно-цільового бюджету була недостатність інформації про витрати на здійснення діяльності. Видатки структуруються за економічною класифікацією, яка не полегшує процес розробки відповідного програмного бюджету. Більше того, розподіл видатків за різними галузевими програмами – це складне та працемістке завдання. Адміністративні витрати, такі як централізований бухгалтерський облік чи управління кадрами, не передбачені за кожною галуззю окремо, що створює труднощі при проведенні оцінки загальних адміністративних витрат за окремими програмами.

До того ж, існуюча практика бюджетних розрахунків не заохочує прогнозувати видатки у середньостроковій перспективі. Крім того, розробка показників виконання та відповідних схем оцінки програм викликали труднощі у бюджетних установах, які є партнерами Проекту. З одного боку, оцінка результатів – це складне завдання, якщо мова йде про такі функції як „Державне управління”. Результати виконання програм у цих галузях важко виміряти кількісно на відміну від інших галузей, наприклад житлово-комунального господарства. У галузі „Державне управління” відсутні відповідні механізми збору та обробки інформації про виконання, в той час коли у галузі, наприклад, „Охорона здоров'я” така інформація доступна.

Незважаючи на всі вищезгадані труднощі, запровадження елементів програмно-цільового методу є необхідним. До того ж, поряд із технічними досягненнями, програмно-цільовий метод започаткував новий погляд на управління бюджетом. Спеціалісти місцевих фінансових органів високо оцінили набуті навички та знання, розпочали підходити до вирішення проблем більш виважено. Вони розглядають його як корисний інструмент управління, що дає змогу вийти за рамки традиційної системи формування бюджету за статтями витрат та організувати діяльність бюджетних установ відповідно до потреб громади. На думку фінансистів, існує серйозна потреба застосування принципів програмно-цільового методу в усіх галузях бюджетної сфери, тому що підхід, орієнтований на результат, сприяє удосконаленню всіх етапів бюджетного процесу.

Отже, ефективність, продуктивність, альтернативи, аналіз та встановлення пріоритетів стали основними питаннями для обговорення у процесі розробки місцевої бюджетної політики.

Для ефективного впровадження програмно-цільового методу необхідно здійснити структурні зміни. Повний та успішний перехід до програмно-цільового методу формування бюджету в Україні вимагає вдосконалення таких чотирьох елементів:

Висновки. Для повного та успішного переходу на програмно-цільовий метод формування бюджету в Україні необхідно вдосконалити:

1. Поширення існуючої структури бюджетних програм на процеси планування бюджету та визначення бюджетної політики. Структура бюджетних програм повинна бути невід'ємною частиною середньострокового плану видатків та відповідно відображати стратегічні завдання в поточному бюджеті. Для здійснення цього необхідно встановити тісний зв'язок між бюджетуванням, плануванням та виконанням бюджету, при цьому чітко розподіляючи відповідальність за здійснення цієї діяльності між структурними підрозділами.
2. Необхідність перегляду та вдосконалення існуючої структури програм для усунення організаційних та інформаційних обмежень, що заважають роботі керівників установ усіх рівнів. Складові програми не обов'язково повинні співпадати для бюджетів усіх рівнів, але структура програм на всіх рівнях має бути однаковою, щоб запобігти плутанині у термінології чи посиланнях.
3. Необхідність поліпшення практики розрахунку видатків бюджету, роль якої є дещо обмеженою у традиційному формуванні бюджету. Ця практика може бути вдосконалена

шляхом використання методів аналізу витрат. Аналіз є обов'язковим компонентом програмно-цільового методу, і процес прийняття рішень щодо альтернативних програм або шляхів фінансування вимагає використання принаймні мінімальної аналітичної інформації. Найпростіші методи, а саме аналіз корисності витрат чи аналіз доцільності витрат, що застосовуються на початковому етапі, згодом замінюються на більш досконалі методи.

4. Четвертим, і, можливо найскладнішим, є запровадження нової системи звітності за результатами діяльності, при цьому визнаючи, що управління бюджетом за програмно-цільовим методом є складовою ефективного управління державними ресурсами. На макрорівні це вимагає прийняття таких рішень, які дозволять місцевим органам влади, що запроваджують практику ефективного використання бюджетних ресурсів, зберегти власні заощадження, а тим органам місцевої влади, які сприяють підвищенню доходної бази, не зазнавати скорочення обсягів трансфертів. На мікрорівні від установ та керівників вимагається встановити такі завдання, щодо яких можна було б відстежити та проаналізувати їх виконання.

Хоча здійснення вищезазначених завдань може здаватися важким, їх поступове та послідовне впровадження визначатиме успішність проведення бюджетної реформи в Україні та можливість використання програмно-цільового методу на місцевому рівні.

Використана література

1. Бюджетний кодекс України: чинне законодавство зі змінами та допов. Станом на 15 жовт. 2008 р./ Кодекси України.- Офіц. Вид. - К.: Вид. ПАЛИВОДА А. В., 2008. – 84 с. – (Кодекси України).
2. Декларація цілей та завдань бюджету на 2009 рік (Бюджетної декларації)/Постановою Кабінету Міністрів України від 5/03/2008 №160. [Електронний ресурс]. – Доступ до докум: <http://www.ibser.org.ua>.
3. Концепція реформування місцевих бюджетів затвердженої/ Постанова Кабінету Міністрів України від 23/05/2007 №308. [Електронний ресурс]. – Доступ до докум: <http://www.ibser.org.ua>.
4. Програми діяльності Кабінету Міністрів України/ Постанова Кабінету Міністрів України від 16/01/2008 №14. [Електронний ресурс]. – Доступ до докум: <http://www.ibser.org.ua>
5. Кульчицький М. І. Формування та виконання бюджету за програмно-цільовим методом/ Кульчицький М. І., Перун З.В. // Фінанси України. –2005. – № 2. – С. 78-83.
6. Fisco – Поінформовані рішення в публічних фінансах. [Електронний ресурс]. – Доступ до докум: www.fisco-inform.com.ua.
7. Федосов. В.М. Сутність і проблематика бюджетотворення: Українські реалії / Федосов. В.М., Бабич Т.С. //Фінанси України. – 2008. – № 1. – С. 3–23.
8. Чугунов І.Я. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету/ Чугунов І.Я., Запаріна І.В.// Фінанси України. –2008. – № 5. – С. 3–14.