

ОРГАНІЗАЦІЙНО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ ПРОГРАМНО-ЦІЛОВОГО МЕТОДУ УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТНИМ ПРОЦЕСОМ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РОЗБУДОВИ УКРАЇНИ

Проаналізовано трансформаційні процеси у зв'язку із проведенням реформи бюджетного процесу та запровадження програмно-цілового методу в Україні як однієї ланки в ланцюгу організаційно-методичних засад для розбудови держави. У дослідженні систематизовано основні риси та підходи переходу до моделі бюджетування, орієнтованого на результат

Постановка проблеми. Початок ХХІ фінансового століття позначив перший досвід реалізації в повному обсязі бюджетної реформи як діючого важеля реформи державного управління як у національних органах виконавчої влади, так і у їхніх територіальних структурах. Перший "Бюджетний Кодекс України" (БКУ), який визначав засади функціонування бюджетної системи України, її принципи, основи бюджетного процесу був прийнятий Верховною Радою України у червні 2001 року. В свою чергу, зміни які вносилися до Бюджетний кодексу на протязі останніх років, свідчать про збільшення довіри до органів влади, тому що сформувавши інформаційно-бюджетну політику вони демонструють суспільству відкритість, готовність до діалогу із громадянами й до їхнього залучення в прийняття рішень на державному рівні.

Соціально-економічний розвиток держави свідчить про необхідність поглибленого розуміння й вивчення ролі бюджету в економічній системі держави, поліпшення прозорості та зрозумілості його для громадськості, підвищення якості надання державних послуг та ефективності використання коштів бюджету. Тому, підвищення ефективності використання бюджетних коштів та оптимізація управління державними видатками урядом України у 2002 р. позначилось затвердженням Концепції застосування програмно-цілового методу в бюджетному процесі, відповідно до якої при плануванні та виконанні бюджету використовується метод реалізації бюджетування, орієнтований на результат.

Питання ефективного бюджетного менеджменту набуває особливої актуальності в сучасних економічних умовах. Використання програмно-цілового методу (ПЦМ) як на державному, так і на місцевому рівні, особливо під час фінансової кризи, в умовах значної обмеженості фінансових ресурсів державного та місцевих бюджетів зокрема, дозволяє підвищити кредитний рейтинг адміністративно-територіальної одиниці та забезпечити надходження додаткових інвестиційних і кредитних ресурсів.

Стан вивчення проблеми і аналіз останніх досліджень. Проблемам впровадження програмно-цілового методу бюджетування досліджували як закордонні вчені, такі як Ш. Бланкарт, К. Вайс, Е. Ведунг, Р. Зоди, Е. Лехян, так і вітчизняні вчені й практики: А. Кириленко, Н. Кульчицкий, З. Перун, І. Стефанюк, І. Чугунов розглядали ці питання у своїх працях. Проте наукові доробки не сприяли в повній мірі розв'язанню проблем пов'язаних з переходом до цілісної (комплексної) методики впровадження ПЦМ. А тому, існує потреба у подальших наукових дослідженнях у даному напрямку.

Мета дослідження. Полягає у дослідженні організаційно-методичних засад бюджетування, орієнтованого на результат на основі програмно-цілового методу як на державному, так і на місцевому рівні.

Виклад основного матеріалу досліджень. В останні роки завдяки проведенню реформи бюджетного процесу була заявлена необхідність переходу до моделі бюджетування, орієнтованого на результат. Підтвердженням стало прийняття Верховною Радою України та введенням у

дію з 01.01.2011 р. нового Бюджетного кодексу [1]. У гл. 2 БКУ № 2456-VI доповнено шостий принцип бюджетної системи України в назві "принцип ефективності та результативності" та суті, в якому вводиться поняття "гарантовані послуги", пов'язані із забезпечення якісного надання послуг, гарантованих державою.

Відмінності між прийнятим Бюджетним кодексом і попереднім полягають у тому, що окрім змін термінів, наведених у ст. 2 Кодексу, як у назві, так в їх суті, які потребують більш детального вивчення їх практичного застосування, він містить процедури складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, а також питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, а головне згідно ст. 20, конкретизовано засади застосування програмно-цілового методу, зокрема складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетних періоди.

Механізм складання прогнозу та оцінки ефективності бюджетних програм як однієї зі складових програмно-цілового методу (ПЦМ), пов'язаний із розширенням напрямів реалізації висновків за наслідками такої оцінки, у тому числі контролюючими органами щодо врахування таких висновків при формуванні проекту Державного бюджету на наступні бюджетні періоди. Бюджетним кодексом також передбачено внесення змін до бюджетних призначень поточного бюджетного періоду, а також зупинення реалізації відповідних бюджетних програм, що вимагатиме розробки механізму такого зупинення та внесення змін до нормативних документів, які регулюють проведення фінансового контролю за виконанням таких програм, у частині прийняття заходів за його результатами.

На наш погляд, реалізація стратегічних цілей й завдань, досягнення очікуваних соціально-економічних результатах в діяльності державних органів здійснюється за допомогою мобілізації ресурсів через відповідні бюджетні програми. Згідно ст. 20 на всіх стадіях бюджетного процесу його учасники в межах своїх повноважень здійснюють оцінку ефективності бюджетних програм, що передбачає заходи з моніторингу, аналізу та контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів.

Як бачимо, суть ПЦМ чи бюджетування, орієнтованого на результат (БОР) складається в суміщенні акцентів бюджетного процесу від "управління бюджетними ресурсами (витратами)" на "управління результатами" шляхом підвищення відповідальності й розширення самостійності учасників бюджетного процесу й головних розпорядників бюджетних коштів (ГРБК) у рамках середньострокових орієнтирів (рис. 1).

Програмно-ціловий 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 [1].

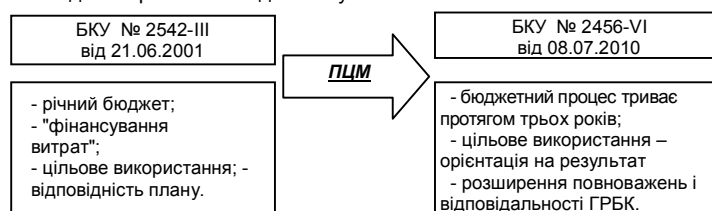


Рис. 1 Трансформація засад бюджетного управління

Дослідження авторів [3, 4, 6, 7], засвідчують що при управлінні ресурсами, очікувані результати бюджетних витрат не обґрунтовуються, а управління бюджетом зводиться головним чином до контролю відповідності фактичних і планових показників. В свою чергу управління результатами бюджету передбачає формування, виходячи із цілей і планованих результатів державної політики, відповідних бюджетних асигнувань, при плануванні яких

основна увага приділяється обґрунтуванню кінцевих результатів у рамках бюджетних програм.

Згідно досліджень Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД) в основі бюджетування, орієнтованого на результат лежить ефективність та прозорість бюджетних видатків. На сучасному етапі розвитку методів бюджетного управління, багато країн застосовує ПЦМ для підвищення ефективності та результативності використання обмежених бюджетних коштів (табл. 1).

Таблиця 1. Світовий досвід запровадження ПЦМ в бюджетуванні

Країни	Рекордаження ПЦМ	Характеристика бюджетного управління
США	У 1950 р. прийнятий закон „Про бюджет та процедури бюджетної звітності”.	Встановлювалась необхідність відобразити в бюджеті не структуру видатків за видами діяльності, а очікуваний результат від реалізації певних програм чи виконання державних функцій.
Англія	У 1988 р. реформа державного управління з запровадження БОР.	Проведення комплексного аналізу ефективності управління бюджетними ресурсами та розробки пропозицій щодо його вдосконалення.
Канада	У 1995 р. застосування у всіх міністерствах і відомствах федерального рівня принципів ПЦМ.	Здійснюється планування, вимірювання результативності та складається звітність про результати діяльності відомств. Такі звіти є основним джерелом інформації про соціально-економічну ефективність програми і наданих послуг.
Австралія	У 1997 р. прийнято рішення при підготовці середньострокового бюджету на 1999-2000 рр.	В процесі розроблення проекту бюджету уряд визначає кінцеві результати у вигляді суспільно важливого ефекту, при цьому розробляється система показників з метою оцінки соціальної та економічної діяльності.

Аналіз досвіду використання ПЦМ засвідчує різний рівень його використання, що залежить від особливостей бюджетної системи в кожній країні. Але загальні риси притаманні бюджетуванню, орієнтованого на результат в різних країнах здобувають загальні риси:

– обов’язковою умовою застосування бюджетування, орієнтованого на результат є середньострокова перспектива для планування бюджетної політики й показників бюджету; при інших методах планування бюджету здійснюється, як правило, тільки на один рік;

– основою для розрахунку бюджетних показників служить макроекономічна оцінка розвитку економіки в середньостроковій перспективі, а не тільки фактичні дані по програмах за кілька останніх років;

– обґрунтування витрат розпорядником бюджетних коштів базується не на оцінці касового виконання бюджету за минулі роки, як це практикується при нормативному й балансовому методах, а на аналізі результативності програми, у тому числі ефективності витрат;

– персональна відповідальність за досягнуті результати в ході реалізації програми;

– витрати формуються в розрізі програм із установами індикаторів їхнього виконання, а не в розрізі узагальнених функцій.

Основні переваги використання принципів ПЦМ лежать у площині оптимізації управління й варіюються від поліпшення управління державними фінансовими ресурсами й підвищення ефективності бюджетних витрат до оптимізації управління державними органами, перебудови механізмів мотивації праці на державній службі, повсюдної орієнтації на досягнення запланованих цілей і показників.

Програмно-цільовий метод бюджетування можна розглядати як наступний, більш високий рівень організації фінансових відносин, перехід до якого може бути здійснений після досягнення ефективного стану реалізації принципів кошторисного фінансування. Представимо порівняльну характеристику в підходах до бюджетного управління в таблиці 2.

Таблиця 2. Порівняльна характеристика підходів до бюджетного управління

Традиційний підхід	Бюджетування, орієнтоване на результат
Цільове використання коштів - відповідність плану	Цільове використання коштів - відповідність цілям і результатам
Річний термін прогнозування	Трирічні ліміти витрат
Пріоритет функціональної й економічної класифікації	Пріоритет відомчої (програмної) і економічної класифікації
Контроль витрат	Контроль (моніторинг) результатів
Зовнішній контроль за діяльністю	Внутрішній контроль і підзвітність
Планування на основі видаткових потреб відомств	Планування на основі пріоритетів й очікуваних результатів програм
Високий ступінь централізації в прийнятті рішень	Делегування управлінських повноважень на рівні ефективного керування

Перший досвід впровадження та реалізація ПЦМ в бюджетуванні пов’язаний із експериментом розпочатому у жовтні 2008 р. на рівні місцевих бюджетів, який проводиться відповідно до Програми діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 16.01.2008 року № 14, Декларації цілей та завдань бюджету на 2009 рік (Бюджетної декларації), затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 05.03.2008 року № 160 та Концепції реформування місцевих бюджетів, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 року № 308-р.

Наказом Міністерства фінансів України від 22.09.2008 року № 1172 визначено основні засади проведення експерименту із запровадження ПЦМ в 26 місцевих бюджетів АРК, Житомирської, Луганської і Львівської областях. За результатами засідання Міжвідомчої робочої групи від 29.01.2009 року Міністерством фінансів України розроблено план заходів із запровадження ПЦМ у місцевих бюджетах на 2009 рік. В свою чергу, передбачена в Бюджетному кодексі № 2456-VI реалізація ПЦМ у бюджетному процесі на рівні державного бюджету передбачає логічну ув’язку з міськими програмами та ефективним регулюванням міжбюджетних відносин під час виконання бюджетних програм.

У бюджетному механізмі фінансування суспільних потреб великого значення також набувають міжбюджетні відносини. Одними з найскладніших проблем є ефективна організація відносин всередині бюджетної системи, зокрема, розподіл фінансових ресурсів між різними рівнями влади [6]. Варто підкреслити, що діючий механізм регулювання міжбюджетних

відносин приводить до збільшення фінансових потоків між бюджетами різних рівнів, не сприяє самостійному зміцненню доходної бази місцевих бюджетів, що, в свою чергу, спричиняє централізацію доходів державного бюджету. Однак, згідно закладених положень та напрямів бюджетної політики на 2011 р., діючих на основі прийнятих Бюджетного кодексу України № 2456-VI від 08.07.2010, постанови Верховної Ради України від 04.06.2010 № 2318 "Про Основні напрями бюджетної політики на 2011 рік", постанови Кабінету Міністрів України від 19.04.2010 № 315 "Про схвалення Декларації цілей та завдань бюджету на 2011 рік (Бюджетної декларації)" відбувається децентралізація доходів державного бюджету (рис. 2).

Аналіз доходної бази державного бюджету засвідчує, що на сьогоднішній день його частка у зведеному бюджеті країни складає більше 60% всіх доходів, основна частина яких переправляється місцевим бюджетам. При цьому якщо питання про видаткові повноваження бюджетів різних рівнів можна вважати в основному вирішеним, то питання про критерії кількісної оцінки видаткових зобов’язань бюджетів різних рівнів залишалось відкритим дотепер, що пов’язано із мінімальними державними соціальними стандартами й бюджетними нормативами. Однак, згідно Бюджетного кодексу України № 2456-VI передбачено норму щодо розрахунку загального обсягу фінансових ресурсів за кожним видом видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, на підставі державних соціальних стандартів і нормативів.

Діючі на сьогодні соціальні стандарти далекі від сучасних економічних реалій, застосовуються без

урахування економічних можливостей держави та не враховують міжнародних норм [3]. Однією з основних складових бюджетного механізму забезпечення соціальних стандартів має виступати, окрім фінансового планування та

прогнозування, система взаємоузгодження стратегічних пріоритетів у плануванні бюджету на коротко- та середньострокову перспективу на основі ПЦМ.

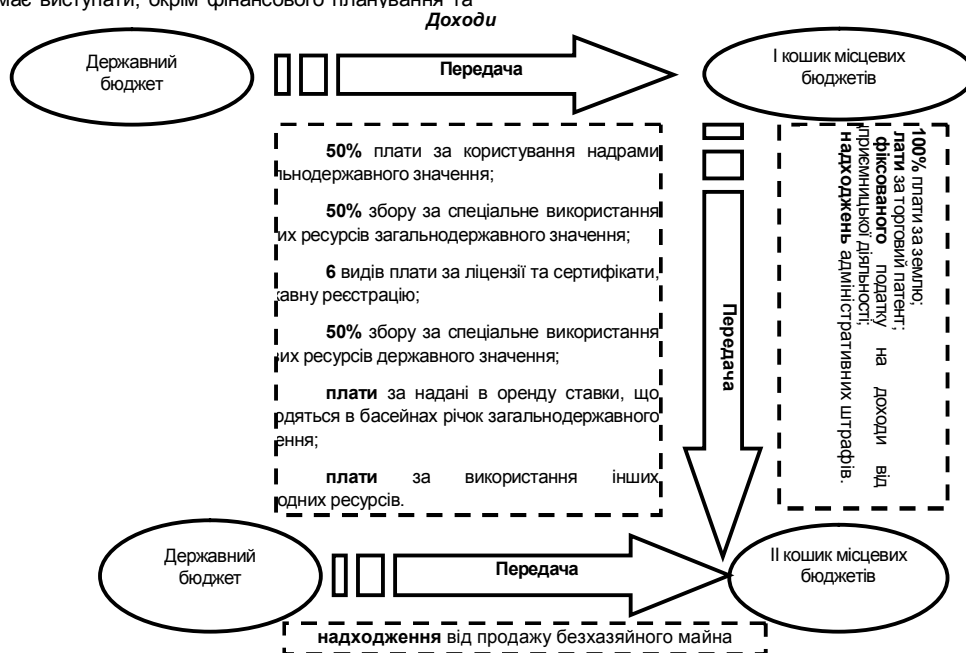


Рис. 2. Зміни у дохідній базі місцевих бюджетів¹

У бюджетній практиці програмно-цільовий метод передбачає бюджетні видатки, які мають здійснюватись на цілі, що відповідають середньостроковій або довгостроковій стратегії розвитку держави. За такого підходу увага зосереджується не на тому, як витратити більше коштів на соціальну сферу, а на тому, як надані послуги відповідають потребам громадян. Відповідно для визначення результативності програм розробляється низка показників, за допомогою яких можна оцінити результати використання коштів.

Висновки та перспективи подальших досліджень. В Україні з 2002 року задекларовано, що державний бюджет складається за програмно-цільовим методом згідно якого усі бюджетні витрати формуються за окремими бюджетними програмами, кожна з яких має чітко визначену ціль та показники ефективності її реалізації [5]. Однак, слід зазначити, що на протязі останніх років бюджетна дискусія точиться лише навколо фінансових показників, а ефективність бюджетних витрат попереднього року та необхідність їх продовження у наступному при прийнятті бюджету практично ніколи не розглядалась. Відповідно, складання бюджетних програм перетворилося на формальність бюджетного процесу, що відобразилось і на їх якості.

В умовах переосмислення важливості бюджету, як одного з головних інструментів стратегічного загальнодержавного розвитку, який має бути побудований на засадах програмно-цільового методу, передбачається за необхідне провести:

- оцінку ефективності реалізації бюджетних програм до 2010 р.;
- оцінку наслідків реалізації бюджетних програм 2010 р. у середньостроковій перспективі.

Але наразі цьому заважає відсутність як політичного попиту, так і стратегії подолання кризи (чи стратегії розвитку країни) як не декларативного, а сучасного робочого документу. Крім того, до основних перешкод для оперативного завершення впровадження методу ПЦМ в вітчизняних реаліях варто віднесені [2]:

- недостатня пропрацьованість взаємозв'язку нових елементів програмно-цільового бюджетування між собою;
- недостатня практична інтеграція бюджетування, орієнтованого на результат у процес складання проекту бюджету;
- недостатня розробленість правового підґрунтя до запровадження середньострокового бюджетування.

Крім того, впровадження програмно-цільового методу формування бюджету в цей час зводиться до заміни класифікації витрат по функціях на класифікацію по програмах при існуючих підходах.

Для рішення перерахованих проблем необхідно прийняти комплекс заходів, спрямованих на: переосмислення призначення кожного із закріплених у діючих нормативних правових актах інструментів ПЦМ; децентралізацію управління бюджетними коштами; вдосконалення міжбюджетних відносин; створення правового підґрунтя до запровадження середньострокового бюджетування; підвищення ефективності та прозорості використання бюджетних коштів; встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання; розробку та реалізацію бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат.

Список використаної літератури:

1. Бюджетний кодекс України: за станом на 08.07.2010 // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 151(17 серп.). – С. 9-24. 2. Інноваційні практики: фінансовий менеджмент на місцевому рівні // ІБСЕД. – К.: ДГВПП "Зовнішторгвидав України", 2009. – 32 с. 3. Губенко А. Застосування програмно-цільового методу бюджетного фінансування витратів у сфері цивільного захисту // Право України. – 2007. – № 12. – С. 38-40. 4. Кульчинский Н., Перун З. Формирование и выполнение бюджета программно-целевым методом / Н. Кульчинский, З. Перун. // Финансы Украины. – 2005. – № 5. – С. 78-83. 5. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі // Розпорядження КМУ від 14.06.2002 р. № 538-р. 6. Павлюк К. Оценка выполнения бюджетных программ: результативные показатели. // Финансы Украины. – 2005. – № 5. – с. 70-77. 7. Павлов Д., Губенко А. Организационно-правові засади забезпечення ефективності використання бюджетних коштів // Право України. – 2007. – № 5. – С. 57-60. 8. Чузунок И., Самошкина А. Теоретико-методологические основы совершенствования программно-целевого метода планирования расходов бюджета // Финансы Украины. – 2004. – № 9. – с. 37-45.

КОВАЛЬ Віктор Васильович – кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів, грошового обігу і кредиту Одеського інституту фінансів Українського державного університету фінансів і міжнародної торгівлі

¹Основні напрями бюджетної політики на 2011 рік // ВВР – 2010 р., № 32, стор. 1119, стаття 457

