

С. М. Юрійчук,  
аспірант, ДонУЕП

## ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД У СИСТЕМІ ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ

*У даній статті розглядаються проблеми впровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі при плануванні місцевих бюджетів, а також виконання місцевих бюджетів в Україні за програмно-цільовим методом.*

*In this article the problems of introduction of programmatic-having a special purpose method are examined in a budgetary process at planning of local budgets, and also implementation of local budgets after a programmatic-having a special purpose method in Ukraine.*

*Ключові слова: програмно-цільовий метод, програмно-цільове бюджетування, бюджетування, бюджетна програма, стратегічне планування, планування бюджетів, виконання бюджетів.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК З НАУКОВИМИ ПРОГРАМАМИ

На сучасному етапі соціально-економічного розвитку держави потребує поглибленого розуміння ролі бюджету в економічній системі держави, поліпшення прозорості й зрозумілості бюджету для громадськості, підвищення якості надання державних послуг і ефективності використання бюджетних коштів. Важливе значення з огляду на це має застосування програмно-цільового методу формування місцевих бюджетів. Проблемою застосування в бюджетному процесі програмно-цільового методу займалися такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як: М.Г. Чумаченко [4], І.О. Мітюков [8], А.А. Максютя [7], Ф.С. Мошер [4], Р. Хакет [12], Зоді Річард Ю. [5].

Метою даної статті є розгляд програмно-цільового методу в бюджетному процесі, а також планування та виконання місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу бюджетування.

### ОСНОВНИЙ ЗМІСТ СТАТТІ

Фундаментальним принципом бюджетування є те, що спосіб подання бюджету впливає на процес і продукти, які утворюються в результаті бюджетування, на обговорення кола бюджетних рішень, на виконання бюджету й на оцінку його виконання. Розглядаючи форми бюджету, необхідно враховувати, що в чистому вигляді той чи інший конкретний тип бюджету існує рідко; набагато частіше бюджет віддзеркалює впливи бюджетної думки і практики, що еволюціонували протягом останнього часу [5, с. 25]. В різних країнах світу, у тому числі і в Україні, розглядалися такі методи бюджетування, як метод коефіцієнтів, або екстраполяції, нормативний метод, постатейний метод, балансний метод, метод програмування, або математичного моделювання, метод формування бюджету на нульовій основі та бюджетування, орієнтоване на результати і комплексне середньострокове планування видатків бюджетів, та програмно-цільовий метод бюджетування. На сьогодні однією

з найпоширеніших бюджетних форм є програмно-цільовий метод.

Єдиного загальноприйнятого визначення програмно-цільового бюджетування не існує. За міжнародною методологією і практикою зарубіжних країн, система планування бюджету на підставі програм — це система прийняття рішень щодо розроблення, аналізу, впровадження програм і розподілу ресурсів [4].

Академік НАН України М.Г. Чумаченко зауважує, що у найзагальнішому вигляді програмно-цільове бюджетування можна визначити як систему бюджетного планування, що пов'язує зроблені витрати з очікуваною віддачею від цих витрат, із їхньою соціальною та економічною ефективністю. Хоча в цьому визначенні йдеться про програмно-цільовий метод як про систему бюджетного планування, самим тільки плануванням особливості цього методу не обмежуються. Програмно-цільовий підхід впливає на всі стадії бюджетного процесу. Внаслідок цього програмно-цільового характеру набувають і виконання бюджету, і контроль за його виконанням [4, с. 50].

І.О. Мітюков так визначає сутність цього методу: "Якщо коротко сформулювати ідеологію програмно-цільового підходу, то вона полягає у переході від принципу утримання бюджетних установ до принципу отримання конкретних результатів від використання бюджетних коштів відповідною установою. Щоб виміряти й оцінити ці результати, будь-які видатки бюджету за такого підходу мають бути затверджені у вигляді бюджетної програми, яка має термін виконання, мету і критерії оцінки її виконання [8, с. 41].

На думку А.А. Максюті, програмно-цільовий метод передбачає, що: усі видатки бюджету мають затверджуватися у вигляді програм; кожна програма повинна мати свого виконавця; програма повинна мати кількісні виміри й цілі, при цьому слід чітко визначити її мету, завдання, конкретні показники ефективності [7, с. 161].

Як вважає американський економіст Р. Хакет, програмно-цільовий метод — це системний метод визначення головної

мети діяльності, цілей, завдань організації та перевірки її діяльності під час оцінки виконання бюджету шляхом співвідношення її витрат, результатів і продуктивності діяльності [12, с. 7].

Комплексність цього терміна добре демонструють слова Ф.С. Мошера: "Для політолога і юриста програмно-цільове бюджетування означає подання й аналіз бюджетних заявок у такій формі, яка забезпечує (суспільству) найефективніший вибір. Для чиновника це поняття означає, крім вищезазначеного, велику гнучкість і волю маневру, а також велику особисту відповідальність і велику вимогливість до підлеглих. Для міністерств і відомств воно може означати велику самостійність, гнучкість у прийнятті рішень і велику відповідальність за використання виділених їм фондів. Для бухгалтера програмно-цільове бюджетування асоціюється з обліком із нарахування, розподілу рахунків за поточними і капітальними операціями, з відособленим обліком обігових коштів і використанням інших специфічних технологій [4, с. 50].

В Україні в умовах переходу до ринкових відносин програмно-цільові методи управління, зокрема в бюджетному процесі, потребують посилення наукового обґрунтування з огляду на складність їх регулювання в умовах децентралізації і деконцентрації суспільного життя. Тим більше, в умовах обмеженості фінансових можливостей держави, структурних диспропорцій в економіці тільки акумулювання ресурсів на розв'язанні ключових суспільно значущих проблем здатне забезпечити дієвість і реалізацію національних інтересів стратегії розвитку.

Можна виділити основні риси програмно-цільового методу, які відображають його переваги:

- формування бюджету за пріоритетними напрямками фінансування (програмами);

- можливість оцінювати результативність діяльності бюджетної установи (програм) завдяки показникам виконання програм, що визначаються за кожним завданням програми окремо;

- планування діяльності й ресурсів на середньострокову перспективу;

- подання щомісячних звітів про хід виконання програми та оперативних звітів про виконання дохідної та видаткової частин бюджету, тому є можливість швидко реагувати на будь-які відхилення від запланованих показників;

- відповідальність установи за надання послуг в обсязі та якості, що визначаються у схваленому бюджеті;

- активне залучення громадян до бюджетного процесу [14].

Але у більшості випадків, коли характеризуються переваги програмно-цільового методу, не вказуються його недоліки. Основним недоліком програмно-цільового методу, на наш погляд, є висока складність його використання і відповідно найвищі вимоги до працівників і рівня їхньої кваліфікації. Крім того, чимало бюджетних витрат мають рутинний характер, спираються на власну нормативну базу і додаткового обґрунтування їхньої доцільності протягом тривалого часу не потребують. Водночас ці витрати потребують періодичної оцінки, співвідношення витрат і результатів.

Основою програмно-цільового методу є якісне використання бюджетних коштів, що є однією із важливих проблем виконання бюджету у більшості країн

світу. Особливо актуальна ця проблема для України, яка здійснює бюджетну політику в умовах обмежених бюджетних ресурсів. З огляду на це важливим є визначення пріоритетів при формуванні та використанні фінансових ресурсів, забезпечення контролю за цільовим, ефективним їх використанням. Для успішного виконання цих завдань в Україні, спираючись на досвід зарубіжних країн, запроваджується програмно-цільовий метод у бюджетному процесі. Україна почала роботу над запровадженням програмно-цільового методу із 2001 року, коли було прийнято попередній Бюджетний кодекс України (ст. 2, 87, 90, 92) [2] та розроблено новий Бюджетний кодекс України [3]. У 2002 році розпорядженням КМУ від 14.09.2002 р. було схвалено Концепцію застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі [6] та у 2007 році розпорядженням КМУ від 23.05.2007 р. № 308-р було прийнято Концепцію реформування місцевих бюджетів (запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів) [11]. У 2010 році постановою КМУ від 19.04.2010 р. була прийнята Декларація цілей та завдань бюджету на 2011 рік (Бюджетна декларація) [1], а також у 2010 році була розроблена Програма економічних реформ на 2010—2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" комітетом з економічних реформ при Президенті України [9].

На 1 вересня 2010 року в Україні здійснено підготовчу роботу щодо розробки методологічної бази застосування програмно-цільового методу бюджетування на рівні місцевих бюджетів. На замовлення Міністерства фінансів України провідними експертами країни було реалізовано науково-дослідну роботу "Теоретико-методологічні засади запровадження програмно-цільового методу формування місцевих бюджетів", де відпрацьовано основні методологічні документи, необхідні для застосування програмно-цільового методу.

Найбільш готовими до запровадження програмно-цільового методу з економічної та матеріально-ресурсної позиції є бюджети Автономної республіки Крим, обласні бюджети та бюджети міст обласного значення, тому, на наш погляд, доцільно розпочинати впровадження програмно-цільового методу саме на цьому рівні. Щодо бюджетів інших рівнів, то застосування програмно-цільового методу можна запровадити після проведення попередньої навчальної та матеріально-технічної роботи.

Протягом 2009—2010 років було проведено підготовчий етап із запровадження програмно-цільового методу в 43 місцевих бюджетах, зокрема у Житомирській, Львівській, Луганській областях та у АР Крим (далі — пілотні регіони). Зазначені адміністративні території представляють усі географічні сторони України (Центральний, Східний, Західний та Південний регіони), що дозволить, по-перше, врахувати регіональні відмінності при створенні типового переліку бюджетних програм та показників їх виконання; по-друге, використати їх як кластерні центри при подальшому поширенні програмно-цільового методу на всіх рівнях місцевих бюджетів України.

У 2011—2012 роках доцільно було б долучити до впровадження програмно-

цільового методу усі обласні, районні бюджети, бюджети міст республіканського АР Крим, обласного значення пілотних регіонів та бюджет міста Києва, а з 2013 року — бюджети об'єднаних територіальних громад. З 2014 року поширюється програмно-цільовий метод бюджетування на усі рівні місцевих бюджетів.

Перехід до застосування програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів має провадитись в три етапи:

1) на першому етапі (2008—2010 роки) передбачалося проведення необхідної підготовчої роботи з методології та запровадження програмно-цільового методу на місцевому рівні та запровадження програмно-цільового методу на місцевому рівні в пілотних регіонах;

2) на другому етапі (2011—2013 роки) передбачається планування та виконання бюджетів пілотних регіонів (крім бюджетів сіл, селищ, міст районного значення) та бюджетів об'єднаних територіальних громад за програмно-цільовим методом;

3) на третьому етапі (2014 рік) передбачається складання та виконання місцевих бюджетів за програмно-цільовим методом бюджетування.

Формою реалізації програмно-цільового методу у бюджетному процесі, його серцевиною є бюджетна програма. Як визначає Бюджетний кодекс України [2; 3], бюджетна програма — це систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети й завдань, виконання яких пропонує і здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій. Таке визначення бюджетної програми дане у Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі [11].

Вихідним моментом у формуванні бюджетної програми є визначення її мети, яка відображає накреслені основні цілі, яких необхідно досягти у результаті виконання конкретної бюджетної програми. Мету, взагалі, можна визначити як бажаний стан системи чи бажаний результат її поведінки. Цілі можуть бути постійними або можуть змінюватися. Будь-яка соціальна організація може ставити постійні цілі, що збігаються з метою її функціонування. До постійних належать також цілі, які відображають постійні характеристики розвитку системи, підвищення результативності роботи. За певний період постійна мета вимірюється конкретними величинами: ступінь розвитку, удосконалення і т. ін. Вона фіксується, одержує кількісне вираження або, якщо це неможливо, достатнім є певний якісний опис на базі вибраних критеріїв.

Завдання бюджетної програми повинні мати чіткі характеристики: орієнтованість на результат — добре сформульовані завдання чітко вказують на те, що необхідно зробити; вираження результатів у кількісних вимірах; визначення термінів виконання завдання та конкретність [10].

Для успішного впровадження програмно-цільового методу важливою є його підтримка усіма зацікавленими сторонами. Підтримка методу — один із найважливіших чинників, адже програмно-цільовий бюджет є не лише форматом бюджету, це новий підхід, процес досягнення бажаних результатів. Така підтримка має бути довгостроковою, тому що, в цілому, процес втілення усіх елементів програмно-цільового методу три-

ває 4—8 років. Із часом процес запровадження скорочується шляхом застосування нових методів і технологій, які базуються на досвіді впровадження цього методу формування бюджету. Запорукою успіху є підтримка з боку органів влади усіх рівнів — державної влади й органів місцевого самоврядування.

Для максимального ефективного поширення програмно-цільового методу на основі середньострокового планування на місцевому рівні, враховуючи Програму економічних реформ на 2010—2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава", в бюджетному процесі з 2014 року, на наш погляд, важливо прискорити запровадження програмно-цільового методу на всіх рівнях місцевих бюджетів із поширенням його по всій території України (на рівень сіл, селищ, районні бюджети, бюджети міст обласного значення, обласні бюджети та республіканський).

## Література:

1. Бюджетна декларація. Декларація цілей та завдань бюджету на 2011 рік. Постанова Кабінету Міністрів України від 19.04.2010 р.
2. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001р. № 2542 // *Голос України*. — 2001. — № 129. — 24 липня.
3. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI.
4. Бюджетна політика у контексті соціально-економічного розвитку України. Т.4. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі. — К.: НДФІ, 2004. — 368 с.
5. Зоді Річард Ю. Бюджетування результативності: підручник. — Вирджинія: Блексберг, 1987. — 147 с.
6. Концепція застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 року № 538-р.
7. Максютя А.А. Ключові напрями бюджетної реформи в Україні // *Доповіді, виступи міжнар. наук.-практ. конф. "Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання"*. — К.: НДФІ, 2001. — С. 158—162.
8. Мітюков І.О. Бюджетна реформа і основні напрями вдосконалення бюджетної політики та політики держави у сфері публічних фінансів // *Доповіді, виступи міжнар. наук.-практ. конфер. "Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання"*. — К.: НДФІ, 2001. — С. 35—46.
9. Програма економічних реформ на 2010—2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава". Комітет з економічних реформ при Президенті України від 02.06.2010 року (версія для обговорення).
10. Програмно-цільовий метод формування бюджету: навч. посібник / З.В. Перун, О.З. Романюк, Н.Н. Товста, П.П. Литвинцева, І.В. Ряшенцева. — К.: Універс, 2002. — 132 с.
11. Розпорядження КМУ від 23.05.2007р. № 308-р "Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі".
12. Хакет Р. Програмно-цільовий метод / *Program Budgeting Manual*. — Barents Group, 1999. — 112 с.
13. Річард Ю. Зоді. Розробка та впровадження програмно-цільового методу складання бюджету: [www.sefr.kiev.ua](http://www.sefr.kiev.ua)
14. Тези доповідей: [www.sefr.kiev.ua](http://www.sefr.kiev.ua)

Стаття надійшла до редакції 27.08.2010 р.