

УДК 005.22: 005.8: 656.61: 681.3

²О.В. Криворучко, ¹Д.А. Харитонов, ¹М.І. Цюцюра¹Київський національний університет будівництва і архітектури, Київ²Київський національний торговельно-економічний університет, Київ

ОСОБЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ НА РІВНІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Розглянуто програмно-цільовий метод як інструмент, який забезпечує планування та виконання бюджету на середньо-термінову перспективу. Інформація про застосування програмно-цільового методу в різних країнах та особливості програмно-цільового і постатейного методів бюджетування в Україні. Розглянуто головні переваги програмно-цільового методу бюджетування.

Ключові слова: програмно-цільовий метод, ефективний бюджетний процес управління бюджетними проектами.

Постановка проблеми

Управління видатками місцевих бюджетів є важливою частиною бюджетної політики і, значною мірою, визначається станом бюджетного процесу, порядком планування, затвердження і виконання місцевих бюджетів в частині видатків, а також контролем над його виконанням. Таким чином, вдосконалення практики бюджетування слід розглядати як важливий інструмент підвищення ефективності державних видатків.

Мета роботи

Метою роботи є узагальнення накопиченого досвіду щодо впровадження програмно-цільового методу (ПЦМ), особливостей його використання в бюджетній сфері на рівні місцевих бюджетів і оптимізації механізмів управління бюджетними проектами.

Аналіз досліджень і публікацій

Передумовою запровадження програмно-цільового методу в Україні є бюджетна реформа, яка розпочата з прийняттям Бюджетного Кодексу. База застосування методики програмно-цільового бюджетування в Україні представлена нормативно-правовими актами України [1-7].

В Україні на рівні державного та місцевого бюджету на постійній основі здійснюється моніторинг фінансування бюджетних програм. Фактичні показники порівнюються з плановими, визначається відсоток виконання (фінансування). Отримані дані відображаються в звіті про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на відповідний рік» або відповідного місцевого бюджету.

Моніторинг досягнення показників виконання бюджетних програм здійснюється окремими розпорядниками. Зовнішня оцінка виконання заданих параметрів бюджетної програми є основним завданням аудиту ефективності. Метою аудиту ефективності є оцінка повноти досягнення запланованих цілей, виявлення проблем у виконанні бюджетної програми та розробка пропозицій щодо підвищення ефективності використання державних ресурсів. (Наказ Голови КРУ України від 02.04.2003р. N 75 «Методичні рекомендації щодо проведення аудиту ефективності виконання бюджетної програми»). Аудит ефективності виконання бюджетних програм проводиться як складова частина зовнішнього контролю. Зовнішній контроль та аудит фінансової та господарської діяльності бюджетних установ здійснюється Рахунковою палатою та Контрольно-ревізійними органами.

Аналіз, проведений в ході теоретичного огляду підходів до оцінки цільових програм, дає змогу зробити висновок, що система оцінки цільових програм базується на показниках соціального ефекту і бюджетної ефективності. *Під бюджетною ефективністю необхідно розуміти економічну вигоду для держави і місцевого самоврядування, яка виражається у співвідношенні величини отриманого соціального ефекту і проведених витрат.* Причому вказане співвідношення залежно від використаного методу може оцінюватися в абсолютному грошовому еквіваленті або визначати вартість отримання одиниці соціального ефекту (відносний еквівалент).

До основних загальнотеоретичних методів оцінки ефективності програм відносяться метод аналізу витрат і вигод (СВА), метод аналізу витрат і корисності (CUA), метод аналізу витрат і

результативності (СЕА), а також численні модифікації останнього. При цьому, не дивлячись на різноманіття методів оцінки, кожний з них має ряд істотних обмежень в практичному застосуванні: складність оцінки соціального ефекту в грошовому виразі, відсутність обліку граничних витрат на створення соціального ефекту тощо.

Вирішення проблеми

Ефективний бюджетний процес базується на середньотерміновому плануванні згідно зі середньотерміновим плануванням бюджету є безперервним процесом, який повторюється встановленими пріоритетами, завданнями з року в рік та спрямований на уникнення бюджетної політики та наявними ресурсами, дисбалансу між видатками та потребою.

Середньотермінове планування є інструментом для реалізації заходів бюджетної політики з ефективного управління доходами та видатками, надання державою суспільних послуг згідно міського бюджету, а також реалізації стратегічних визначених пріоритетних напрямків розвитку країни в цілому та конкретного міста зокрема.

Запровадження системи середньотермінового планування бюджету відкриває такі можливості:

- поступову реалізацію політичних рішень з метою передбачення наслідків та результатів у середньотерміновій перспективі;
- підтримку збалансованості державних та місцевих фінансів;
- узгодження стратегічних планів діяльності головних розпорядників з наявними бюджетними ресурсами;
- прогнозування майбутніх тенденцій і впровадження необхідних заходів для досягнення запланованого результату, запобігання негативних явищ;
- підвищену передбачуваність державної та місцевої політики і джерел фінансування для того, щоб головні розпорядники коштів могли попередньо прогнозувати напрямки своєї політики;
- підвищену відповідальність головних розпорядників за ефективне та раціональне використання бюджетних коштів;
- посилення загального бюджетного контролю.

При підготовці бюджету на середньотермінову перспективу дуже важливо аби всі учасники бюджетного процесу розуміли важливість та необхідність кожного етапу середньо-термінового бюджетного планування та його взаємозв'язок з бюджетом на поточний рік.

Здійснення середньотермінового бюджетного планування передбачає *два основні етапи*:

- розробку та ухвалення бюджетного прогнозу на основі макроекономічного прогнозування на середньотермінову перспективу (від двох років);

- корегування показників планового (або поточного) року і уточнення показників на наступні роки.

Програмно-цільовий метод (ПЦМ) формування та виконання бюджету є інструментом, за допомогою якого забезпечується ефективне планування, управління і досягнення довготермінових цілей.

Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі здійснює управління бюджетним процесом – *це система планування та управління бюджетними коштами в середньотерміновій перспективі і спрямована на розробку та реалізацію бюджетних питань*. Цей метод в перспективі, орієнтований на комплексне вирішення бюджетних питань і досягнення програм орієнтованих на кінцевий результат. Багато країн застосовують його з метою ефективного та результативного використання обмежених бюджетних коштів.

Узагальнити основні принципи ПЦМ можна таким чином:

- плануванням з видів видатків замінено на планування соціально-економічних результатів, що будуть отримані в процесі виконання власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування;
- розподілом бюджетних ресурсів, який залежить від обґрунтованості показників соціально-економічної ефективності;
- формулюванням бюджетних програм на довготермінових пріоритетах державної та регіональної політики, викладеної у стратегічних і програмних документах Уряду та стратегічних планах розвитку міста на середньо- та довготермінову перспективу;
- шляхом вільного вибору способів досягнення поставлених цілей і завдань розпорядниками бюджетних коштів в середині бюджетної програми;
- посиленою відповідальністю розпорядників бюджетних коштів за досягнення кінцевого результату;
- контролем за використанням бюджетних ресурсів, який акцентується не на зовнішньому контролі за цільовим використанням ресурсів, а на внутрішньому контролі – за ефективністю здійснених видатків.

Програмно-цільовий метод бюджетування забезпечує комплексний підхід до формування бюджету.

Ключовими компонентами методології ПЦМ є:

- стратегічне планування;
- середньострокове планування бюджету;
- бюджетна програма;
- показники виконання бюджетних програм;
- моніторинг та оцінка виконання програм;
- прозорість бюджетного процесу та залучення громадськості.

Зазначені компоненти характерні не лише для ПЦМ, це сучасні методики бюджетного менеджменту, які допомагають підвищити ефективність і результативність бюджету, підготовленого за будь-яким форматом. Програмно-цільовий метод визначає з одного боку процес, а з другого – формат формування бюджету і потребує дотримання всіх зазначених компонентів.

Передумовою запровадження ПЦМ в Україні є бюджетна реформа, яка розпочата з прийняттям Бюджетного Кодексу. База застосування методики програмно-цільового бюджетування в Україні представлена нормативно-правовими актами:

Головна відмінність методології програмно-цільового та постатейного (традиційного) методу формування бюджетів полягає у різниці підходів до визначення проблем, а також у різному наборі інструментів, що використовуються для їх вирішення.

Бюджетний процес із застосуванням ПЦМ починається з окреслення соціально-економічних проблем, які необхідно вирішити. Для їх вирішення розробляються орієнтовані на результат бюджетні програми і бюджет формується виключно на їх основі. Структура розроблених програм узгоджується з визначеними пріоритетами, планами

соціально-економічного та стратегічного розвитку регіону.

Для кожної програми визначають мету та формують завдання, виконання яких забезпечить досягнення поставлених цілей. Важливим обов'язковим елементом програми є встановлення показників виконання програм – кількісних і якісних параметрів, які використовуються для оцінювання виконання програми і за якими визначають досягнення цілей.

Головні риси, які відрізняють ПЦМ від традиційного бюджету наведені в табл.1. Бюджетна програма складається з тісно пов'язаних між собою дій, спрямованих на виконання завдань програми та досягнення мети чи низки середньо- або довгострокових цілей. Фундаментом для розроблення програм є стратегічний план розвитку установи, стратегія розвитку адміністративно-територіальної одиниці або план соціально-економічного розвитку міста.

Спираючись на інформацію, яку містять зазначені документи, розпорядник коштів виділяє основні проблеми та планує свої функції та дії для вирішення цих проблем на перспективу. Після цього розпочинається підготовка бюджетних програм.

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, ст. 2, пункт 4]

Таблиця 1

Порівняння та особливості програмно-цільового та традиційного методів

Постатейний (традиційний) метод	Програмно-цільовий метод
Планування бюджету здійснюється на короткострокову перспективу – на один рік	Планування бюджету здійснюється на середньострокову перспективу, тобто на 3-5 років
Обґрунтування видатків здійснюється на основі “ІСТОРИЧНИХ даних”, без оцінки доцільності видатків та якості бюджетних послуг	Обґрунтування видатків “від майбутнього” на основі визначених цілей здійснення видатків і показників соціальної та економічної ефективності та результативності
Бюджет складається у розрізі функцій та кодів економічної класифікації видатків бюджетних послуг	Бюджет складається у розрізі бюджетних програм та кодів економічної класифікації
Бюджет спрямований лише на утримання бюджетних установ, їх мережі	Бюджет спрямований на досягнення найбільш ефективних результатів від здійснення бюджетних видатків
Відсутність відповідальності за результати діяльності бюджетних установ та якість послуг, що надаються	Персональна відповідальність керівників установ та організацій за досягнення результатів бюджетних програм

За результатами дослідження на предмет ефективності використання бюджетних коштів та виконання бюджетних програм для міністерств і відомств аудиторською групою мають розроблятися пропозиції, які дадуть змогу підвищити рівень ефективності використання бюджетних коштів. Аудиторський звіт за результатами перевірок надсилається для реагування вищим органам управління (за підпорядкованістю) відповідних органів влади, які причетні до виконання бюджетної програми, головним розпорядникам, а також публікується у пресі.

Методологія здійснення аудиту ефективності виконання бюджетних програм розроблена для виконання вимог статей 26 та 113 Бюджетного кодексу України. Хоча сьогодні існують законодавчі акти та розроблені законопроекти (*Проект Закону України «Про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення», Проект Закону України «Про громадський контроль за використанням коштів Державного та місцевих бюджетів»*) які, так чи інакше стосуються ефективності витрачання бюджетних

коштів, можна стверджувати, що однією з головних проблем здійснення оцінювання ефективності використання бюджетних коштів є відсутність концептуального документу, підготовленого згідно зі світовими стандартами, з визначенням принципів оцінювання, системи, завдань, пріоритетів, порядку її здійснення і використання результатів оцінювання.

Типова структура звіту про оцінювання за програмно-цільовим методом включає такі пункти:

1. Вступ.

2. Структура оцінювання.

3. Основна частина:

- попередній аналіз змісту програми;
- аналіз результатів оцінювання, впорядковані згідно зі структурою оцінювання;
- висновки, рекомендації, доповнення.

1. Вступ

У вступі до звіту повинна бути вказана мета проведення оцінювання, в чому її необхідність (наприклад, визначення причин, вимог та дій, які спричинили необхідність проведення оцінювання). Повинні бути вказані тип оцінки та методи збирання даних проведення оцінювання.

Таблиця 2

Структура оцінки програмно-цільового методу

Питання оцінювання	Параметри оцінювання	Критерії оцінювання успіху програми	Засоби виміру індикаторів (показників виконання)
Стан виконання програми	Виконання програмних заходів: дотримання плану робіт, якість виконання	Умови, за яких можна вважати всі заплановані в програмі заходи виконаними.	Визначення показників; джерело інформації; метод одержання інформації; періодичність; точка відліку* ; Одиниця виміру
Результативність програми	Досягнення поставлених у програмі завдань	Умови, за яких програму можна вважати завершеною, а завдання – виконаними	Визначення показників: джерело інформації; метод одержання інформації; періодичність; точка відліку; одиниця виміру;
Ефективність програми	Співвідношення результатів програми з ресурсами, витраченими в процесі її реалізації («вартість результатів»)	Умови, за яких співвідношення ресурсів і витрат можна вважати виправданими і економічно вигідними	Визначення показників: джерело інформації; метод одержання інформації; періодичність; точка відліку; одиниця виміру
Вплив програми на соціально-економічний розвиток суспільства	Позитивний /негативний вплив програми на розвиток міської громади	Умови, за яких можна вважати, що ціль програми досягнута, соціально-економічна ситуація покращилася під впливом програми	визначення показників: джерело інформації; метод одержання інформації; періодичність; точка відліку; одиниця виміру

* Момент початку реалізації програми.

2. Структура оцінювання

Оцінювання програмно-цільового методу можна розглядати за певними параметрами, критеріями та засобами виміру індикаторів.

3. Основна частина

3.1 Попередній аналіз змісту програми надає інформацію про виникнення програми, еволюцію послуг та видів діяльності (стратегій). Потрібно звернути увагу на історичні цілі, кадрове забезпечення, роль кадрів. Аналіз змісту програми підкреслює інформацію, яка визначає завдання, намічені види діяльності та стратегії, інтерв'ю з відповідальним виконавцем програми та з іншими зацікавленими сторонами.

Надається інформація по потребі за програмою, напрямках діяльності, стратегії, даних вимірів, деталей фінансування та уявлення про споживачів послуг за програмою.

3.2 Аналіз базується на інформації, що отримана в процесі оцінювання, та її висновках. Наголос робиться на процесі виконання програми. Повинен бути чіткий аналіз необхідності здійснення програми, найбільш властивий механізм надання послуг за програмою. Описується діяльність, кадрове забезпечення, організаційна структура та структура матеріально-технічної бази. Дана частина звіту потребує від експерта з проведення оцінювання про ведення аналізу даних та фактів з найбільш об'єктивної точки зору.

3.3 Висновки, рекомендації, доповнення. Ця частина звіту містить одну чи кілька рекомендацій з детальним обґрунтуванням кожної з них. У даній частині повинен надаватися графік послідовності дій з детальними поясненнями (додатки до звіту містять спеціальну інформацію, деталі та їх джерела. *Додатки*, зазвичай виконують у вигляді таблиць, діаграм, графіків та масивів).

ПРИКЛАД можливих висновків та рекомендацій щодо доповнення та коригування програми:

1. Функціонування програми продовжити (призупинити або інші варіанти).

2. Формуючи бюджет на наступний рік, розглянути можливість стовідсоткового фінансування програми (зменшити фінансування при збереженні досягнутого результату, збільшити фінансування для забезпечення виконання поставленої мети або інше).

3. Переглянути штатний розпис (наповнюваність класів, суму заробітної плати та інші показники).

4. Збільшити питому вагу власних надходжень (рекомендовані шляхи збільшення).

Для забезпечення більш ефективного управління програмою та прозорості у використанні коштів, необхідно посилити контроль за якістю наданих послуг. Цей показник можна відстежити шляхом опитування споживачів послуг або в результаті аналізу певних показників.

Як можна використати результати оцінювання? В разі необхідності з метою підвищення ефективності реалізації та успішного виконання програми, результати оцінювання будуть використані для: внесення змін і коригувань в програму; змін і корегувань в процесі реалізації програми тощо. Для підвищення ефективності реалізації та успішного виконання програми необхідно відкоригувати систему оцінювання ефективності та внести зміни в програму і в процес реалізації програми.

Комплексність і системність завдань, що постають перед органами місцевого самоврядування, їх міжгалузевий характер, необхідність концентрації зусиль і ресурсів для задоволення потреб місцевих громад потребує запровадження стратегічного підходу в муніципальному менеджменті. Стратегічне та середньо-термінове планування (СТП) і є тими інструментами, які допомагають забезпечити місцевим громадам стабільність і розвиток.

Висновки

1. Робота з вдосконалення методології застосування програмно-цільового методу має проводитися системно, одночасно за декількома напрямками. Одним з найважливіших напрямків є визначення проблеми практичного застосування елементів ПЦМ на рівні місцевих бюджетів та дослідження кращого досвіду з метою його врахування для удосконалення ПЦМ. При цьому не менш важливим є розробка нормативно-правового документу із визначенням подальших етапів та конкретних заходів щодо впровадження ПЦМ на рівні місцевих бюджетів.

2. Також важливими напрямками є створення єдиної методологічної бази для використання ПЦМ бюджетування та СТП на рівні місцевих бюджетів, розробка методології стратегічного планування діяльності головних розпорядників бюджетних коштів відповідно до довго- та середньотермінових

пріоритетів розвитку міст, з метою створення основи для запровадження середньо-термінового бюджетного планування, проведення навчання з ПЦМ бюджетування фахівців місцевих фінансових органів та представників розпорядників коштів місцевих бюджетів.

3. Використання моніторингу та оцінювання в процесі складання та виконання бюджету забезпечити ефективне та раціональне використання ресурсів місцевого бюджету; покращити прийняття управлінських рішень щодо бюджетних програм та надання бюджетних послуг.

4. Використання ефективної системи моніторингу та оцінювання бюджетних програм у бюджетному процесі забезпечує:

- проведення внутрішнього оцінювання програм – установами-виконавцями програми та зовнішньої – наприклад, органами державного аудиту, або іншими уповноваженими органами в системі виконавчої влади;
- здійснення оцінювання бюджетних програм шляхом аналізу звітності про виконання програми та оцінювання відповідних показників і критеріїв, які піддаються вимірюванню;
- збирання статистичних та інших даних, необхідних для здійснення моніторингу та надання адекватної оцінювання результативності програм;
- розробку системи відповідальності за досягнення показників результативності.

Список літератури

1. Бюджетний кодекс України.
2. Розпорядження КМУ від 14.09.2002р. №538р *Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі*.
3. Постанова КМУ від 28.02.2002р. №228 *«Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ»*.
4. Наказ Міністерства фінансів України від 27.12.2001р. №604 *«Про бюджетну класифікацію та її запровадження»*;
5. Наказ Міністерства фінансів України від 29.12.2002р. №1098 *«Про паспорти бюджетних програм»*.
6. Наказ Міністерства фінансів України від 08.08.2002р. №621 *«Про запровадження результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм»*.
7. Наказ Міністерства фінансів України від 14.12.2001р. №574 *«Про затвердження Інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі. (Зареєстровано в Міністерстві юстиції від 03.01.2002 № 3/6291)*.
8. Вільям Р. Дункан *Керівництво з основ проектного менеджменту. Пенсільванія: Інститут*

Проектного Менеджменту США (PMI), 1999. - 97с.

9. Томсон А. А. мл., Стрикленд А. Дж.

Стратегический менеджмент. - М.; ИНФРА - М, 2000. - 411 с.

10. Ансофф И. *Стратегическое управление. - М.; Экономика, 1989. - 520с.*

11. Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф. *Основы менеджмента. - М.: Дело, 1992. - 326 с.*

Стаття надійшла до редколегії: 26.11.2010

Рецензент: д-р техн. наук, проф. С.Д. Бушуєв, Київський національний університет будівництва і архітектури, Київ