

*С.В. Науменкова, д-р екон. наук, проф., Н.А. Дехтяр, канд. екон. наук, ст. викладач,
С.В. Зеленський, канд. екон. наук, доц., Л.П. Чижов, канд. екон. наук,
Українська академія банківської справи*

РОЗВИТОК І УДОСКОНАЛЕННЯ ВИКОРИСТАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ У ПЛАНУВАННІ ВИДАТКОВОЇ ЧАСТИНИ БЮДЖЕТУ

У статті розглядаються проблеми удосконалення планування видаткової частини Державного і місцевих бюджетів шляхом поширення застосування програмно-цільового методу, а також питання розробки критеріїв оцінки та аналізу результативності бюджетних програм щодо обсягів затрат, кінцевого продукту, ефективності і якості (результативних показників).

Ключові слова: бюджет, видатки, планування, програма.

Постановка проблеми. Видатки Державного бюджету – це економічні відносини, що виникають у зв’язку з розподілом фонду коштів держави і його використанням за галузевим, цільовим і територіальним призначенням.

Категорія видатків бюджету виявляється через конкретні види витрат, кожний з яких може бути охарактеризований з якісної і кількісної сторін. Якісна характеристика дозволяє установити економічну природу і суспільне призначення певного виду бюджетних видатків, кількісна – їх розмір. Активна роль держави в економічному житті суспільства, здійсненні соціальних перетворень обумовлює різноманіття конкретних видів бюджетних витрат, яке пов’язане з дією ряду факторів: природою і функціями держави, рівнем соціально-економічного розвитку країни, розгалуженістю зв’язків бюджету з народним господарством, формами надання бюджетних коштів і т.д. Сполучення названих факторів на кожному з етапів розвитку держави породжує таку систему видатків, яка відповідає потребам економіки, типу і рівню управління нею.

В умовах переходу на ринкові основи господарювання система витрат бюджетних коштів зазнає істотних змін. Бюджетні асигнування почлиkanі забезпечувати вирішення найбільш важливих і великих державних завдань: забезпечення належного соціального захисту та реалізації прав громадян, фінансування пріоритетних заходів, пов’язаних зі швидкими темпами розвитку ключових галузей економіки та реалізацією цільових комплексних програм, створення фінансових можливостей для удосконалення виробничої і соціально- побутової інфраструктури. Тому потребує вирішення проблема удосконалення планування видаткової частини Державного і місцевих бюджетів шляхом поширення застосування програмно-цільового методу.

Аналіз останніх публікацій. Значну увагу поширенню застосування програмно-цільового методу у бюджетному плануванні приділено у законодавчо-нормативних актах, на підставі яких функціонує бюджетна система України. Це, насамперед, Бюджетний кодекс України, закони України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”, “Про Державний бюджет України на 2004 рік”, Постанова Кабінету Міністрів України від 09.09.2003. № 1427 “Про прогноз показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків та фінансування на 2005-2007 роки”. Проблеми бюджетного планування в системі бюджетного процесу досліджують вітчизняні вчені-економісти та фахівці з питань бюджету: Й.М. Бескид, О.Д. Василик, С.І. Юрій, Ю.В. Пасічник, І.Я. Чугунов, В.М. Опарін, О. Барабаш, Б. Бобро, Д. Жовтят та ін. Питання удосконалення бюджетного планування систематично висвітлюються в багатьох публікаціях журналу “Фінанси України”.

Невирішенні раніше частини проблеми. Світовий досвід свідчить про значні переваги програмно-цільового методу у бюджетному плануванні. Але до цього часу ще не забезпечується висока ефективність використання бюджетних коштів.

Разом з тим, частка державних програм у сумарних видатках Державного бюджету на 2004 р. становить лише 58,2 % всіх видатків. Крім того, при діючому порядку бюджетного планування не тільки неможливо оцінити ефективність цих програм, а отже й ефективність використання бюджетних коштів, а навіть об’єктивно визначити рівень їх бюджетної забезпеченості.

Цілі статті полягають в обґрунтуванні пропозицій щодо подальшого розвитку й удосконалення використання програмно-цільового мето-

ду у плануванні видаткової частини Державного і місцевих бюджетів.

Основний матеріал. Видатки Державного бюджету України за останні 7 років збільшилися в 2,4 рази, доходи – в 3,3 раза. Це забезпечило більшу збалансованість бюджету, дозволило суттєво зменшити його дефіцит.

Дані про виконання Державного бюджету України за 1997-2003 роки наведені в таблиці 1.

Разом з тим, низький рівень вітчизняної економіки, складне фінансове становище країни, як і раніше, висувають на перший план завдання скорочення бюджетних витрат з одночасним підвищенням ефективності використання бюджетних коштів. Головні труднощі у вирішенні даного завдання полягають у тому, що на шляху часом невіправданого росту бюджетних витрат ще не створено нездоланих перешкод, а оцінка бюджетних витрат з позицій їх народногосподарської і соціальної ефективності утруднена у зв'язку з відсутністю необхідної нормативної бази. Існуюча практика формування бюджету свідчить про те, що доступ до державних фінансових ресурсів усе ще порівняно вільний, що створює можливості для неефективного використання бюджетних асигнувань.

Таблиця 1

Показники виконання Державного бюджету України за 1997-2003 роки

Період	Доходи за період з початку року, млн. грн.	Видатки за період з початку року, млн. грн.
1997 р.	16796,4	23099,5
1998 р.	16266,1	18379,8
1999 р.	19982,2	21947,5
2000 р.	36229,9	35532,6
2001 р.	39726,5	40407,1
2002 р.	45467,6	44348,2
2003 р. (попередні дані)	54987	56110

До цього часу завдання забезпечення високої ефективності використовуваних державою коштів платників податків поки невирішено. Необхідна корінна перебудова бюджетних відносин і насамперед суттєве удосконалення системи бюджетного планування.

Бюджетне планування повинно здійснюватися на основі таких принципів:

- наукова обґрунтованість;

- оптимальна збалансованість за рівнем оподатковування суб'єктів-платників податків і рівнем соціальних виплат;
- центральне місце бюджетного планування в системі фінансового планування;
- органічний взаємозв'язок між прогнозуваними і поточними бюджетними планами;
- директивний характер бюджетних виплат;
- єдність загальнодержавного і місцевих бюджетів;
- наявність відповідних бюджетних резервів;
- демократичність.

Бюджетне планування здійснюється за допомогою таких основних методів:

1. *Метод коефіцієнтів* – базується на застосуванні відповідних коефіцієнтів. За основу приймаються показники, досягнуті в минулому періоді, корегуються відповідними коефіцієнтами, які враховують зміни, що передбачаються в плановому періоді.
2. *Нормативний метод* – за основу беруться нормативи, що регламентують види надходжень і витрат. При цьому враховуються економічний стан підприємств, установ, галузей народного господарства, фізичних осіб. Цей метод дозволяє виявити певною мірою бюджетні резерви і сприяє їхній економії.
3. *Балансовий метод* – за допомогою цього методу вдається досягти узгодженості між джерелами надходжень і джерелами витрат за видами і регіонами, установити взаємозв'язок із загальною величиною фінансових ресурсів у державі за міністерствами, відомствами, регіонами, організаціями і установами.
4. *Програмно-цільовий метод* – використовується при фінансуванні окремих державних програм економічного і соціального розвитку. Дозволяє виявити джерела покриття і визначити ефективність цих програм.

Світовий досвід показує, що програмно-цільовий метод має значні переваги у бюджетному плануванні. Здійснення видатків бюджету для фінансування бюджетних програм найбільшою мірою забезпечує реалізацію таких принципів бюджетної системи України, як:

- принцип обґрунтованості – бюджет формується на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку держави та розрахунках надходжень до бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик і правил;
- принцип ефективності – при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджет-

ного процесу мають прагнути досягнення запланованих цілей при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів;

- принцип субсидіарності – розподіл видів видатків між Державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами повинен ґрунтуватися на максимально можливому наближенні надання суспільних послуг до іх безпосереднього споживача;
- принцип цільового використання бюджетних коштів – бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями;
- принцип відповідальності учасників бюджетного процесу – кожен учасник бюджетного процесу несе відповідальність за свої дії або бездіяльність на кожній стадії бюджетного процесу.

Отже, у бюджетному плануванні необхідно поширювати застосування бюджетних програм та вдосконалювати методику їх розробки і контролю за виконанням.

Програмно-цільовий метод складання бюджету успішно використовується у багатьох європейських країнах. Він допомагає зміцнити та підвищити ефективність бюджетного процесу. Програмно-цільовий метод повинен бути особливо корисним для України у наступних роках, тому що дозволить державі зосереджувати увагу на найбільш важливих пріоритетах при розподілі обмежених бюджетних ресурсів. Повне впровадження цього підходу вимагатиме кілька років, оскільки міністерствам потрібен буде певний час для того, щоб визначити та обґрунтувати цілі і завдання програм, розробити та вдосконалити відповідні методики та показники ефективності. Крім того, програмно-цільовий метод дозволить перейти від існуючої практики зосередження уваги на економічних категоріях (таких як зарплата) до зосередження на цілях, на які розпорядники коштів вимагають фінансування. Цей підхід також допоможе міністерствам, Уряду, а також Верховній Раді встановлювати пріоритети та приймати рішення щодо розподілу ресурсів.

Згідно з міжнародною методологією та практикою зарубіжних країн система планування бюджету на підставі програм – це система прийняття рішень щодо розробки, аналізу, впровадження програм та розподілу ресурсів. Вона включає такі три основні етапи:

1. *Стратегічне планування* – визначення та прогнозування довго- та середньострокових ці-

лей, для досягнення яких необхідно направити діяльність органів влади, та розробку стратегії заходів і механізмів їх реалізації. Обов'язковим елементом зазначеного етапу є відбір переліку відповідних напрямків і завдань, виходячи з фінансових можливостей. Це в основному визначається у вигляді програмних і прогнозних документів органів влади. В Україні до таких програмних і прогнозних документів Уряду мають належати Програма діяльності Кабінету Міністрів України, Державна програма економічного та соціального розвитку на середньостроковий період.

2. *Формування програм* – розробка, аналіз і відбір програм, які необхідно реалізувати головним розпорядникам бюджетних коштів для досягнення цілей, визначених на етапі стратегічного планування в програмних і прогнозних документах.

На цьому етапі головні розпорядники розробляють програми, які вони повинні реалізовувати відповідно до програмних і прогнозних документів Уряду, визначають чіткі цілі, конкретні завдання та строки щодо їх реалізації (однорічні або багаторічні програми). Тобто, кожне міністерство, інший орган виконавчої влади повинні мати проект чіткого плану своєї діяльності на короткостроковий (1 рік) та середньостроковий (від 3 до 5 років) періоди, який складається з окремих програм.

3. *Складання бюджету* – визначення та аналіз ресурсів, необхідних для реалізації програм і, відповідно, досягнення поставлених цілей, та оцінка очікуваних результатів. На цьому етапі головний розпорядник коштів на підставі плану своєї діяльності на коротко- та середньостроковий періоди більш чітко розподіляє людські, матеріальні та інші ресурси, необхідні для виконання певної програми, обраховує їх вартісну оцінку, і приводить у відповідність до можливостей бюджету. У результаті подається бюджетний запит Міністерству фінансів для включення відповідної програми до бюджету. При цьому обсяг видатків на відповідну бюджетну програму визначається виходячи з результатів роботи головного розпорядника у минулих та поточному роках, оцінки плану його діяльності на коротко- та середньостроковий періоди щодо відповідності програмним та прогнозним документам Уряду, очікуваних результатів реалізації програм на плановий та наступні роки та граничного обсягу видатків головного розпорядника, доведеної Міністрином.

Слід зазначити, що кожна бюджетна програма повинна виконуватися лише одним головним розпорядником коштів і, відповідно, не мати аналогів. При цьому видатки Державного

бюджету на реалізацію державних цільових програм, які мають багатогалузевий характер або передбачають виконання декількома центральними органами виконавчої влади (наприклад, Національна програма “Діти України”), можуть передбачатися для кожного головного розпорядника – одного з виконавців державної цільової програми – як напрям діяльності в межах його повної бюджетної програми, або як окрема його бюджетна програма, і призначатися на ту частину заходів державної цільової програми, яку безпосередньо повинен здійснювати такий головний розпорядник. Разом з тим, бюджетні програми можуть бути співставними між собою за окремими ознаками (за належністю до одного розпорядника, одного підрозділу функціональної класифікації, а також за напрямами діяльності тощо). Наприклад, можливо порівнювати обсяги видатків на програми підвищення кваліфікації у різних міністерствах та їх результативність.

Бюджетна програма за своїм змістом має відноситися до одного розділу функціональної класифікації, проте на відміну від функції, яка є загальною категорією, що визначає певний напрямок діяльності держави, бюджетна програма повинна мати чітко визначені мету і завдання окремого головного розпорядника і давати можливість розробити показники виміру очікуваного результату в процесі її реалізації. При цьому сама назва бюджетної програми повинна вміщувати основну суть напрямів витрачання бюджетних коштів. Наприклад, програма “Підготовка кадрів для агропромислового комплексу у вищих навчальних закладах” належить до однієї функції “Освіта” та підфункції “Вища освіта”, а її назва розкриває основний зміст заходу (програми).

Згідно з Бюджетним кодексом України бюджетна програма – це систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, та завдань, виконання яких пропонує та здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій.

Одна з особливостей програмно-цільового методу у бюджетному плануванні полягає в тому, що фінансування є найбільш цілеспрямованим і адресним, визначає конкретних виконавців, відповідальних за досягнення визначених програмою цілей і ефективне використання бюджетних коштів.

Будь-яка економічна програма містить реальну мету, витрати та строки, необхідні для її досягнення, ефект, який очікується отримати від реалізації цієї програми. Бюджетні програми по суті є інвестиційними програмами, тому що видатки бюджету на фінансування заходів програм від-

повідають положенням Закону України “Про інвестиційну діяльність”, яким визначено, що “інвестиціями є усі види майнових і інтелектуальних цінностей, вкладені в об'єкти підприємницької діяльності й інших видів діяльності, у результаті якої створюється доход (прибуток) або досягається соціальний ефект”.

Інвестиційну програму, в першу чергу, обов'язково необхідно оцінити з точки зору її ефективності. Однак для такої оцінки бюджетних програм непридатні загальноприйняті вартісні критерії ефективності, що застосовуються в інвестиційному проектуванні – чиста теперішня вартість (NPV), внутрішня норма рентабельності (IRR), коефіцієнт вигід/витрат (BCR), індекс рентабельності (PI), строк окупності проекту (PBP), оскільки мету і результати переважної більшості бюджетних програм неможливо оцінити в грошових одиницях. Тому, виходячи з цілей конкретної бюджетної програми, для оцінки її ефективності і можливості дієвого контролю за її виконанням необхідно розробити і застосовувати інші специфічні критерії і показники. Разом з цим, бюджетна програма може бути розроблена за схемою і технологією, близькою до стандартного бізнес-плану інвестиційного проекту.

Під час визначення бюджетної програми необхідно чітко усвідомлювати, насамперед, головним розпорядникам, яким чином вимірювати результати реалізації такої програми. Наприклад, це може бути кількість (обсяг) кінцевого продукту або послуг. У той же час мета програми може бути надто складна та не піддаватися кількісному визначенню. У такому випадку під “результатом” можна розуміти:

- можливість ефективно виконувати свої функції;
- безпосередній продукт (товари або послуги);
- корисність для суспільства або окремих категорій населення (молоді, пенсіонерів тощо) від отримання кінцевого продукту;
- кількість або вид категорії населення – одержувачів кінцевого продукту;
- зміни, до яких може привести реалізація бюджетної програми.

Використання результативних показників видатків бюджету матиме важливе значення для планування бюджетних програм, оскільки дозволить чітко показувати віддачу від використаних бюджетних коштів, економічність (співвідношення результатів та витрат) і тривалість програми, її необхідність та дійсну відповідність поставленій меті, а також дасть можливість порівнювати бюджетні програми за роками, подібними установами в межах одного відомства або

між відомствами, з іншими країнами, і в кінцевому рахунку – відбирати найбільш ефективні програми при розподілі бюджетних ресурсів. Підготовка інформації за показниками результативності може бути досить складною, оскільки цю інформацію може бути складно збирати, а у деяких випадках може просто не існувати методів для її збору. Незважаючи на це, інформація за показниками результативності є надзвичайно важливою для того, щоб визначати, чи досягають програми поставлених цілей.

Показники результативності можна згрупувати за такими типами:

- показники затрат;
- показники продукту (виходу);
- показники ефективності;
- показники результату (хоча показники якості можуть бути найбільш складним типом результативних показників, вони є найбільш корисними, оскільки зосереджуються на кінцевій меті, задля якої існує програма).

Таким чином, підсумовуючи вищеперечислене, програмно-цільовий метод у бюджетному процесі загалом повинен включати такі основні елементи:

- визначення загальної мети програми (на середньостроковий період);
- визначення напрямів діяльності, які забезпечують реалізацію програми;
- розробка конкретних завдань програми на короткостроковий період;
- середньострокове бюджетне планування (при визначенні видатків на бюджетну програму на плановий рік кожен головний розпорядник повинен оцінювати необхідні та можливі бюджетні ресурси для її продовження у наступних за плановим роках, очікуваний результат і вплив від впровадження бюджетної програми у плановому році на обсяг відповідних видатків у наступні періоди);
- розробка пріоритетів бюджетних програм здійснюється головними розпорядниками у повній відповідності до основної мети їх діяльності (функцій) відповідно до законодавства;
- визначення відповідального за виконання бюджетної програми у системі головного розпорядника (відповідального виконавця), яким може бути або структурний підрозділ міністерства (відомства), або підвидомчий йому (координується через нього) орган, або небюджетна організація, який/яка безпосередньо управлює виконанням (вико-

нує) такої бюджетної програми і несе відповідальність за результати її реалізації;

- розробка критеріїв оцінки та аналізу результативності бюджетної програми щодо обсягів затрат, кінцевого продукту, ефективності і якості (результативні показники);
- формування і затвердження бюджетних призначень головним розпорядникам у розрізі бюджетних програм (у даний час бюджетні призначення затверджуються за діючою функціональною класифікацією видатків бюджету);
- встановлення системи регулярного звітування головних розпорядників за досягнуті результати в процесі впровадження відповідних бюджетних програм.

Перевагами програмно-цільового методу є те, що він:

- дає чітке розуміння державним органам та громадськості, на що витрачаються бюджетні кошти;
- забезпечує прозорість бюджету і дає можливість за наслідками виконання бюджету оцінити, чи досягнуті поставлені на етапі планування цілі і чи виконані завдання;
- вимагає більшої дисципліни бюджетного процесу, оскільки встановлює конкретні показники результативності та відповідні показники видатків, і тим самим стає важче використати ці кошти на цілі, які відрізняються від початково визначених;
- упорядковує організацію діяльності головного розпорядника щодо формування і виконання своїх “бюджетів” шляхом чіткого розмежування відповідальності між відповідними виконавцями у його системі за реалізацію кожної бюджетної програми, а також підвищує відповідальність головного розпорядника (як органу державної влади) в цілому за дотримання відповідності всіх своїх бюджетних програм встановленій меті його діяльності, їх фінансове забезпечення та поліпшує управління бюджетними програмами;
- сприяє підвищенню ефективності розподілу і використання бюджетних коштів, забезпеченням пріоритетних напрямків і визначенням доцільності окремих видатків бюджету виходячи з більшої обізнаності та інформованості щодо конкретної бюджетної програми;
- дає можливість переглянути функціональну класифікацію видатків бюджету для приведення її до міжнародних стандартів та застосування виключно з метою скла-

дання зведених бюджетів, порівняння з бюджетами інших країн та макроекономічного аналізу.

Зараз у бюджетному процесі України застосовуються певні елементи програмно-цільового методу, зокрема:

- введення форм бюджетних запитів (починаючи з 1998 р.), в яких передбачається обов'язкове визначення головними розпорядниками основної мети діяльності, головних завдань на плановий рік, а також аналіз результатів, досягнутих у минулому році, та очікуваних результатів у поточному році, обґрутування розподілу граничного обсягу за функціями та напрямами діяльності;

- наявність окремих назв кодів функціональної класифікації, що застосовуються для одного головного розпорядника, і за своєю ознакою можуть вважатися назвами бюджетних програм;
- надання можливості перерозподілу головними розпорядниками своїх видатків з метою врахування їх пріоритетності (як на стадії формування проекту бюджету при підготовці бюджетного запиту, так і на стадії виконання бюджету при складанні розпису та поточному фінансуванні).

Державні програми з визначеними пріоритетними напрямами та обсяги бюджетних призначень, передбачені Законом України "Про Державний бюджет України на 2004 рік", наведені в таблиці 2.

Таблиця 2

**Державні програми та обсяги бюджетних призначень, передбачені Законом України
"Про Державний бюджет України на 2004 рік"**

	Державна програма	Обсяг бюджетних призначень, тис. грн.
1	"Соціальний захист та соціальне забезпечення в Україні"	12630039,7
2	"Охорона здоров'я населення України"	2650466,9
3	"Освіта населення України"	6294797,1
4	"Розвиток наукового і науково-технічного потенціалу України"	1463019,5
5	"Духовний розвиток в Україні"	649680,7
6	"Фізична культура і спорт в Україні"	256670,6
7	"Паливно-енергетичний комплекс"	5248606,5
8	"Обробна промисловість та інші галузі економіки"	1888736,8
9	"Транспортно-дорожній комплекс"	2796594,2
10	"Житлово-комунальне господарство"	563640,8
11	"Сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство"	2903845,8
12	"Охорона навколошнього природного середовища"	770804,4
13	"Оборона"	5658847,0

Сумарні видатки Державного бюджету на 2004 р. за державними програмами складають 37,352 млрд. грн., що становить 58,2 % всіх видатків бюджету (64,2 млрд. грн.), тобто більше половини видатків розподілено за програмно-цільовим методом. Разом з тим, в умовах невизначеності показників результативності не тільки неможливо оцінити ефективність цих програм, а отже й ефективність використання бюджетних коштів, а навіть об'єктивно визначити рівень їх бюджетної забезпеченості.

Висновки. Таким чином, виходячи з викладеного, можна визначити такі основні завдання щодо поширення впровадження і удосконалення

програмно-цільового методу при формуванні проекту бюджету:

- удосконалення програмної класифікації видатків Державного бюджету (тобто визначення переліку бюджетних програм) і на її основі формування проекту бюджету;
- удосконалення форм бюджетного запиту і відповідне забезпечення якісного його заповнення головними розпорядниками;
- розподіл бюджетних програм за пріоритетами головними розпорядниками;
- застосування елементів середньострокового бюджетного планування;

- визначення результативних показників бюджетних програм;
- розробка переліку показників бюджетних програм;
- розробка переліку показників звітності головних розпорядників.

Вирішення цих питань сприятиме подальшому удосконаленню і поширенню використання програмно-цільового методу у плануванні видаткової частини бюджету та прискоренню впровадження програмно-цільового підходу при складанні проектів бюджетів всіх рівнів.

Список літератури

1. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37-38. – С. 189.
2. Закон України “Про Державний бюджет України на 2004 рік” // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 17-18. – С. 250.
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 09.09.2003 № 1427 “Про прогноз показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків та фінансування на 2005-2007 роки”.
4. Василик О.Д. Державні фінанси України. – К.: Вища школа, 1997. – 383 с.
5. Пасічник Ю.В. Бюджетна система. – Черкаси: “Відлуння”, 1999.
6. Чугунов І.Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку. – К.: НІОС, 2003. – 488 с.

Summary

In the article the problems of improvement of planning of an account part state and local budgets are considered by distribution of application of a program-target method, problems of development of criterions of an evaluation and analysis of productivity of the budget programs concerning volumes of the costs, final product, efficiency and quality (successful parameters).