

**УДК 336.144:352.075**

**Удосконалення програмно-цільового методу планування місцевих бюджетів**

**Improving of program-target method of local budgets planning**

асистент каф. міжнародної економіки

ДВНЗ «УАБС НБУ»

Квачан О.С.

**Анотація:** у статті досліджено особливості програмно-цільового методу побудови бюджетів різних рівнів, взаємозв'язок між загальнодержавною стратегією розвитку, стратегією розвитку галузі на державному рівні та місцевими бюджетними програмами, на підставі проведеного дослідження визначено умови створення моделі планування результатів на регіональному рівні, запропоновано критерій ефективності бюджетних витрат та загальні засади вдосконалення фінансово-бюджетного регулювання на коротко-, середньо- та довгострокову перспективу.

**Annotation:** this article explores the features of program-target method budgets construction for different levels, the connection between the national strategy of development and local development strategy and local budget programs, on the basis of the provided research defined conditions for model of planning results at the regional level, proposed the criterion of efficiency of budget costs and improve the general principles of fiscal adjustment over the short, medium and long term.

**Ключові слова:** програмно-цільовий метод планування бюджету, місцевий бюджет, державна стратегія розвитку, критерій ефективності бюджетних витрат, коротко-, середньо- та довгострокова програма розвитку.

**Вступ.** Бюджет як інструмент економічного регулювання є дієвим засобом проведення державної та регіональної політики. Це важіль впливу на

процес виробництва і розподілу фінансових та виробничих ресурсів як у всій країні, так і її окремих регіонах. Виважена та спланована бюджетна політика повинна сприяти стійкому і ефективному економічному розвитку держави.

Дослідженням проблеми фінансового забезпечення місцевого розвитку займалися як зарубіжні автори: У. Оутс, Р. Бел, У. Тіссен; С. Бейлі, К. Фостер, Ю. Немец, так і вітчизняні: В.І. Кравченко, В.М. Опарін, М.А. Гапонюк, О.Д. Василик, О.П. Кириленко, І.О. Луніна, Ц.Г. Огонь.

**Постановка задачі.** Сучасний стан розвитку України і її окремих регіонів потребує поглибленого та прогнозованого розуміння ролі бюджету в економічній системі держави, у формуванні показників комплексної програми соціально-економічного розвитку окремого регіону та адміністративно-територіальної одиниці. Метою даної статті є дослідження програмно-цільового методу планування місцевих бюджетів та розробка можливих напрямків його вдосконалення. Для досягнення мети було застосовано наступні методи: порівняння, аналізу та синтезу, аналітико-математичний.

**Результати.** Дослідження планування і прогнозування соціально-економічного розвитку України засвідчує, що протягом 2000-2011 років в Україні сформовано більше 300 різноманітних державних та регіональних програм, з яких реально підтверджено фінансуванням лише 10 відсотків. Тому, перед органами місцевого самоврядування та виконавчої влади гостро стоїть питання ефективного управління коштами місцевих бюджетів та економічно обґрунтоване спрямування їх на вирішення завдань, визначених у регіональних програмах. Для зміни ситуації на краще необхідним є продовження бюджетної реформи, розпочатої прийняттям у 2001 році Бюджетного кодексу України.

Комплексні бюджетні реформи, які проводились у багатьох країнах, включали як мінімум, два такі основні елементи як середньострокове планування бюджету та встановлення зв'язку між фінансуванням і кінцевим соціально-значимим результатом.

Міжнародна практика довела успішність цих двох елементів, а їх поєднання повинно стати раціональним підходом та основою реформування бюджетного процесу. Відправною точкою в цій роботі є використання програмно-цільового методу планування і управління бюджетними коштами на середньострокову перспективу, що повинно пов'язати в один ланцюжок фінансування бюджетної програми з кінцевими результатами, які очікуються від її виконання.

Вперше програмно-цільовий метод був застосований у США в середині 1960 років. На сьогодні він успішно використовується більшістю країн ЄС, певних успіхів досягли Казахстан та Росія. Україна, маючи на меті інтеграцію до ЄС, постає перед необхідністю вдосконалювати свою законодавчу базу, поширювати практику використання програмно-цільового методу планування бюджетів всіх рівнів.

В Україні з 2002 року розпочалося впровадження програмно-цільового методу складання бюджету. На регіональному рівні розробка цільових програм, фінансування, моніторинг і звітність щодо їх виконання регламентуються наступними законодавчими актами: Бюджетним кодексом України, Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 № 1602-111, постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм" від 31.01.2007 № 106, наказом Міністерства економіки України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання» від 04.12.2006 № 367 та іншими законами й підзаконними нормативно-правовими актами, прийнятими на їх виконання з метою встановлення єдиного порядку розроблення й підвищення ефективності реалізації регіональних цільових програм, використання коштів, спрямованих на їх виконання, організації контролю і звітності про їх виконання.

Для розуміння відмінностей традиційного (постатейного) та програмно-цільового методу дослідимо їх відмінності за даними таблиці 1.

Дослідження свідчать, що розробка стратегічних планів та застосування програмно-цільового методу неможливе без уважного вивчення та аналізу загальнодержавних стратегічних пріоритетів, оскільки місцеві пріоритети є унікальними і особливими в кожному з окремо взятих регіонів України. Формування місцевих бюджетів повинно враховувати основні напрями загальнодержавного розвитку, окремих галузей, окремих регіонів на певну перспективу (рис.1.).

Таблиця 1 - Особливості програмно-цільового та постатейного (традиційного) методів

	<b>Традиційний (постатейний) метод</b>	<b>Програмно-цільовий метод</b>
1.	Планування бюджету здійснюється на короткострокову перспективу – на 1 рік	Планування бюджету здійснюється на середньострокову перспективу – на 3 – 5 років
2.	Обґрунтування видатків здійснюється на основі “історичних даних”, без оцінки доцільності видатків та якості бюджетних послуг	Обґрунтування видатків проводиться “від майбутнього” на основі визначених цілей здійснення видатків і показників соціальної, економічної ефективності та результативності
3.	Бюджет складається в розрізі бюджетних функцій та КЕКВ	Бюджет складається в розрізі бюджетних програм та КЕКВ
4.	Бюджет спрямований на утримання мережі бюджетних установ	Бюджет спрямований на досягнення найбільш ефективних результатів від здійснення бюджетних видатків

Ключову роль в ефективному використанні наявних фінансових ресурсів відіграють головні розпорядники коштів місцевих бюджетів, які опосередковують собою відповідні галузі економіки (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, культура тощо). На них, як на представників економічної та соціально-культурної інфраструктури регіонів покладено відповідальність за реалізацію державних і відповідних регіональних стратегій розвитку.

Кожний головний розпорядник бюджетних коштів повинен враховувати визначені громадою пріоритети, усвідомлювати кінцеві результати здійснення короткострокових, середньострокових та

довгострокових програм. Саме від головних розпорядників бюджетних коштів залежить якість послуг, що отримують мешканці територіальних громад.

Дослідження підтверджують, що стратегічний план розвитку держави та бюджетний процес мають бути пов'язані. Відповідно, наступний крок у стратегічному плані повинен стати відправною точкою для планування бюджету на наступний рік. В свою чергу стратегічний план передбачає досягнення певних вимірюваних результатів. Для того, щоб постійно відстежувати прогрес у досягнутих результатах, необхідно систематично порівнювати вихідні дані із запланованими.



Рисунок 1 - Взаємозв'язок між загальнодержавною стратегією розвитку, стратегією розвитку галузі на державному рівні та місцевими бюджетними програмами

Таким чином можна констатувати, що повинен застосовуватися специфічний інструмент - бюджетне планування. Який повинен відповідати наступним вимогам:

- давати змогу здійснювати повний управлінський цикл: від постановки завдань з планування до оцінки результату - ефективності бюджетних витрат, тобто повинен бути розроблений чіткий алгоритм від прийняття рішень щодо розроблення, аналізу, впровадження програм, розподілу ресурсів до набору показників аналізу ефективності їх використання;

- забезпечувати прямий взаємозв'язок між розподілом бюджетних ресурсів і запланованими або фактичними результатами їх використання, встановлюваними з урахуванням пріоритетів державної політики, за умови, що бюджетна політика на регіональному рівні, розподіл і перерозподіл суспільного продукту повинні відбуватися на основі розробки комплексу регіональних цільових програм соціально-економічного розвитку;

- бути дієвим інструментом, який забезпечує управління розвитком економіки та соціальної сфери на всіх етапах бюджетного процесу: планування, прогнозування, координація різних видів діяльності, узгодження інтересів окремих суб'єктів господарювання, стимулювання досягнення певної мети у розвитку регіонів; контролю поточної діяльності й забезпечення планової дисципліни бюджетного процесу;

- містити комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, спрямованих на розв'язання найважливіших проблем розвитку області, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць.

Отже, для оптимального застосування програмно-цільового методу формування місцевих бюджетів, слід передбачити:

- створення системи моніторингу й контролю ефективності використання бюджетних коштів;

- визначення відповідальності державних органів і окремих посадових осіб за кінцевий результат виконання плану не лише у вигляді надання відповідного обсягу послуг і робіт, але й за досягнення певних якісних

показників;

- запровадження збалансованої системи показників ефективності управління соціально-економічною системою регіону;

- підвищення обґрунтованості рішень щодо державних витрат;

- створення системи звітності, яка відображатиме досягнуті результати діяльності органів державної влади, що надасть можливість суспільству реально оцінювати ефективність цього виду діяльності;

- нарощування інформаційної бази для поліпшення якості прийнятих управлінських рішень;

- делегування повноважень щодо розпорядження бюджетними видатками й обов'язків їх здійснення керівникам органів виконавчої влади регіонів і профільних структур місцевих органів виконавчої влади, що дасть змогу приймати рішення про розподіл виділених бюджетних коштів відповідно до реальної потреби й доцільності, а отже, підвищити ефективність управління соціально-економічним розвитком регіонів;

- зміну в розподілі повноважень і обов'язків щодо розпорядження бюджетними видатками в органах виконавчої влади регіонів на основі активної участі профільних підрозділів місцевих органів виконавчої влади у визначенні параметрів бюджету;

- перенесення акценту із зовнішнього контролю за діяльністю регіональних органів виконавчої влади на внутрішній контроль (аудит), здійснення якого має бути покладено на відповідний структурний підрозділ, покликаний оцінювати ефективність роботи органу виконавчої влади, надійність організованої в ньому системи захисту від зловживань, якість прийнятих управлінських рішень, ефективність бюджетних видатків;

- створення системи моніторингу результатів діяльності органів виконавчої влади для успішної реалізації програмно-цільового бюджетування й розвитку інформаційної підтримки бюджетного процесу на основі отримання кожним ієрархічним рівнем управління підготовленої і структурованої відповідним способом інформації, що свідчатиме про ступінь

досягнення очікуваних результатів.

Дослідження прийнятих на регіональному рівні у області програм свідчить, що за результатами моніторингу виконання окремої програми, влада може приймати адміністративні рішення, що впливають на якість їх виконання, а саме:

- подовження термінів виконання програми;
- внесення змін у формулювання завдань;
- збільшення або зменшення обсягів бюджетного фінансування на програму;
- зміни пріоритетів;
- проводити дослідження динаміки досягнення мети програми.

Застосування оцінки програми робить бюджетний процес гнучким і, відповідно, забезпечує ефективне використання коштів на користь громади. Програмно-цільове планування дає можливість розподіляти ресурси в залежності від досягнення конкретних суспільно значущих результатів та пріоритетів державної політики. Запровадження програмно-цільового бюджетування допоможе оптимізувати обмежені ресурси бюджету, підвищити результативність функціонування органів влади і якість послуг, що надаються ними, а також забезпечить підвищення ефективності витрат через економію бюджетних коштів і зосередження ресурсів на досягненні найважливіших на даний момент для суспільства завдань (рис. 2).

Тому необхідно визначити цільові показники, які відобразатимуть стан досягнення поставлених завдань. На їх основі буде здійснюватися планування діяльності, оцінка результативності й контроль за діяльністю регіональних органів влади. Отже, бюджетні асигнування прямо пов'язані з функціями (послугами, видами діяльності), а при їх плануванні головна увага приділяється обґрунтуванню кінцевих результатів у рамках бюджетних цільових програм відповідно до середньострокових пріоритетів соціально-економічної політики та в межах прогнозованих на довгострокову перспективу обсягів бюджетних ресурсів.



Виходячи з вище викладеного, можна зробити висновок, що у процесі бюджетного планування відіграють значну роль перспективний фінансовий план і реєстр витратних зобов'язань. Створювані з їх допомогою середньострокові рамки бюджетного планування покликані забезпечити поліпшення прозорості й якості управлінських рішень, а також їх стабільність в середньостроковій перспективі. Середньостроковий фінансовий план має являти собою стратегію бюджетного фінансування на цей період відповідно до цілей і завдань, відображених у програмі соціально-економічного розвитку регіону.



Рисунок 2 - Вплив програмно-цільового методу на якість формування і виконання бюджету

Застосування програмно-цільового бюджетування в управлінні соціально-економічним розвитком регіону є основою для принципово нової організації бюджетного процесу, впровадження сучасних принципів і методів бюджетування, підвищення самостійності і відповідальності органів влади, а також підвищення ефективності державного управління. Управління соціально-економічним розвитком регіонів із застосуванням механізму програмно-цільового бюджетування допоможе забезпечити єдність бюджетної й соціально-економічної політики, а отже, якісно новий ступінь розвитку соціально-економічної системи регіону.

У зв'язку з цим, на рівні регіонів необхідно мати повний комплекс управлінських механізмів та інструментів, що забезпечать контроль і ефективне застосування програмно-цільового планування, а також поліпшення якості управлінських рішень.

Дослідимо який вплив має програмно-цільовий метод планування бюджету на виконання окремої регіональної програми:

- надання прозорості процесу реалізації програми, адже цілі й завдання чітко визначені, оскільки на їх досягнення витрачаються бюджетні кошти;
- посилення контролю за результатами виконання бюджетних програм;
- надання оцінки діяльності замовників і виконавців регіональних програм щодо досягнення поставлених цілей і виконання завдань, а також аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм;
- упорядкування і організація діяльності головного розпорядника бюджетних коштів щодо формування й виконання бюджетних програм шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної програми між визначеними головним розпорядником бюджетних коштів і відповідальними виконавцями бюджетних програм;
- посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів за дотримання відповідності бюджетних програм законодавчо визначеній меті його діяльності, а також за фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їх виконання.

Показником вимірювання виконання регіональної програми повинен стати критерій ефективності витрачання та спрямування бюджетних коштів. Який буде віддзеркалювати рівень якості впровадження програми у життя. Визначимо, що кількісно ефективність спрямування і витрачання бюджетних коштів може бути виміряна відношенням отриманих результатів до суми проведених витрат.

Тоді критерій ефективності бюджетних витрат можна визначити за формулою:

$$Ev = Fr(R+D)/V(R+D), \quad (1)$$

де  $Ev$  – показник ефективності витрат бюджету;

$Fr(R+D)$  – фактичні показники виконання програми;

$R$  – регіональні програми;

$D$  – державні програми;

$V(R+D)$  – фактичні витрати бюджетних коштів;

$R$  – загальна сума витрачених коштів місцевих бюджетів;

$D$  – загальна сума витрачених коштів державного бюджету.

Виходячи з формули, підвищення ефективності бюджетних витрат можна отримати наступним чином: шляхом зменшення або економії витрат, або шляхом отримання максимально можливих результатів від впровадження програми та використання передбачених обсягів коштів.

У першому випадку найефективнішим може бути варіант витрачання бюджетних коштів, за якого мінімізуються витрати.

У другому - підвищення ефективності бюджетних витрат може бути досягнутим завдяки оптимальним рішенням із запровадження програми.

При визначенні ефективності програмно-цільового методу планування бюджетних витрат необхідно розробити апарат оцінки відповідності досягнутих результатів наміченим цілям.

Важливим елементом програмно-цільового прогнозування повинен бути паспорт бюджетної програми – документ, що визначає суму коштів, потрібних для виконання бюджетної програми, законодавчі підстави для її реалізації, мету, завдання, напрямки діяльності, відповідальних виконавців за кожний напрямок роботи, результативні показники та інші характеристики на підставі яких визначається ефективність використання бюджетних коштів.

Наприклад, у США програмно-цільовий метод планування бюджету ініційовано в 1949 році, запроваджено в 1965 році, а в 1993 році ухвалено федеральний закон "Про результати і результативність", відповідно до якого федеральним відомствам відводилося 5 років на створення системи моніторингу та оцінки бюджетних витрат. Такий крок був потрібен для визначення співвідношення бюджетних витрат і отриманих відповідних результатів.

Початковим кроком у розробці методології ефективності має бути виявлення критеріїв визначення ефективності управління фінансами, зміст яких полягає в наступному:

- показники витрат охоплюють обсяг фінансових ресурсів, залучених до виконання бюджетної програми;
- показники результатів вказують на обсяг наданих громадських послуг, завдяки виконанню регіональної або державної програми;
- показники якості визначають рівень досягнення цілей бюджетної програми (кількісні і якісні).

Використання вище запропонованих показників при складанні та аудиті виконання регіональних та державних програм дають змогу оцінити віддачу від використання бюджетних коштів, установити напрямки цільового призначення їх використання, досягнення з допомогою програми поставленої мети.

Тобто, безпосередньо економічні процеси та обмежені фінансові ресурси бюджетів різного рівня вимагають при плануванні й виконанні бюджетів у видатковій частині переходити від моделі "управління за

витратами" до моделі "управління за результатами". Тобто планування результатів може йти за такою схемою (рис. 3).

Загальними засадами вдосконалення фінансово-бюджетного регулювання на коротко-, середньо- та довгострокову перспективу повинні стати:

- трансформація бюджетних ресурсів у чинник соціально-орієнтованого економічного зростання;
- перетворення механізму формування бюджетів різного рівня на ефективний механізм соціально-економічної стратегії розвитку;
- узгодження бюджетно-податкової політики із завданнями стратегії розвитку окремого регіону та адміністративно-територіальної одиниці;
- зниження податкового навантаження;
- запровадження податкових стимулів до підприємств, що беруть участь у виконанні інвестиційних програм;
- вдосконалення системи державних фінансів у напрямку застосування цільових програмних інструментів розвитку.



Рисунок 3 - Умови створення моделі планування результатів на регіональному рівні

**Висновки.** Бюджетна політика повинна стати послідовною і системною, спрямованою на підвищення результативності регіонального розвитку, з огляду на мету, завдання, цілі та пріоритети визначені у коротко-, середньо- та довгострокових програмах.

Не слід забувати, що бюджетні видатки спрямовуються на підтримку незахищених верств населення, а також можуть суттєво впливати на економічне зростання завдяки пріоритетному розвитку галузей, окремих сфер діяльності, вирівнюванню регіональних диспропорцій. Це пов'язано з тим, що держава застосовує різні важелі впливу на економічний розвиток:

- надання субсидій організаціям та населенню;
- здійснення державних інвестицій;
- бюджетне фінансування окремих галузей;
- міжгалузевий та територіальний розподіл фінансових ресурсів з метою раціонального розміщення виробничих сил та потужностей.

Дослідження соціально-економічного стану Сумського регіону свідчить, що намагання спрогнозувати розвиток регіону шляхом складання регіональних та галузевих програм з найбільшим економічним ефектом вимагає і досить виваженого підходу до різноманітних соціальних видатків. Це пов'язано з тим, що розвинуті країни мають високі стандарти соціального забезпечення і відповідний рівень видатків місцевих та державного бюджетів на соціальні потреби.

На сьогодні існують різні позиції щодо рівня видатків соціального спрямування:

- високий рівень соціального забезпечення населення неможливий у бідній країні, області, місті, районі, селі, селищі, відповідно єдиною

передумовою його підвищення є реалізація стратегії прискореного економічного зростання;

- спрямованість державної та регіональної політики на реалізацію стратегії прискореного економічного зростання не виключає збереження наявного рівня соціальної підтримки та оптимізації соціальних видатків.

Усі перелічені фактори та проблеми неможливо розв'язати лише за допомогою різноманітних ринкових механізмів. Необхідне вдосконалення податкової політики для забезпечення її стимулюючого впливу на показники економічного розвитку.

В умовах обмеженості фінансових ресурсів особливої актуальності набувають питання посилення важелів бюджетної політики, як інструмента підвищення ефективності використання бюджетних коштів. Тобто необхідно спочатку провести аналіз результативності бюджетних програм, визначити напрямки, які потребують наукових досліджень, зокрема оптимізації системи управління бюджетними видатками, визначення їх структури, встановити ефективний контроль за використанням коштів.

Аналіз доводить, що формування бюджетної політики України відбувається в умовах складного соціально-економічного стану, який характеризується, з одного боку, бажанням підвищити конкурентоспроможність країни, стати рівноправним учасником світових економічних і фінансових відносин, а з другого – необхідністю підвищення досить низького рівня соціального забезпечення населення, що в свою чергу створює соціальне напруження в суспільстві. З огляду на перше завдання – його досягнення вимагає реалізації стратегії прискореного економічного зростання на якісно новому для країни технологічному рівні, друге – збільшення обсягу бюджетних видатків на соціальні потреби, а звідси відпрацювання шляхів поліпшення бюджетно-податкової політики.

Зважаючи на це необхідно розробити систему заходів з удосконалення бюджетного процесу, що надасть можливість поліпшити

управління результатами, на досягнення яких спрямована комплексна програма економічного і соціального розвитку.

#### **Список використаних джерел:**

1. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] ( Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, N 50-51, ст.572 ) – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14>.

2. Василик О.Д. Бюджетна система України: Підручник/О.Д.Василик, К.В.Павлюк. - К.: Центр навчальної літератури, 2004. — 544 с.

3. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» ( Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2000, N 25, ст.195 ) від 23.03.2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1602-14>.

4. Кириленко О.П. Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій Монографія./За ред. О.П. Кириленко. - Тернопіль: ТНЕУ, Економічна думка, 2008. - 376 с.

5. Кириленко О.П. Місцеві фінанси: Підручник / За ред. О. П. Кириленко. - К.: М65 Знання, 2006. — 677 с.

6. Луніна І. Бюджетні доходи та податкові повноваження місцевих органів влади/ І. Луніна, Н. Фролова // Економіка України. - 2008. - № 6. - С. 37-47.

7. Луніна І. Формування місцевих бюджетів у контексті завдань адміністративно-територіальної реформи/ І. Луніна // Економіка України. - 2006. - № 1. - С. 23-31

8. Місцеві фінанси: Навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. / М. А. Гапонюк, В. П. Яцюта, А. Є. Буряченко, А. А. Славкова. — К.: КНЕУ, 2002. — 184 с.

9. Основи розробки місцевих цільових програм (посібник для держслужбовців) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scribd.com/doc/63681498/>.



10. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм (Постанова КМУ від 31 січня 2007 р. №106) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.mns.gov.ua/content/laws\\_post.html](http://www.mns.gov.ua/content/laws_post.html).