

УДК 336.144

**ПОТЕРЯЙЛО Ірина**, к. е. н., доцент Івано-Франківського університету права ім. Короля Данила Галицького

## **ЗАСТОСУВАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ**

*Досліджено особливості застосування програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів. Розглянуто досвід США щодо використання програмно-цільового бюджетування на місцевому рівні. Досліджено основні тенденції застосування програмно-цільового методу у вітчизняній бюджетній практиці, проаналізовано існуючі проблеми та визначено позитивні результати.*

*Ключові слова:* державний бюджет, бюджетний процес, бюджетний менеджмент, програмно-цільовий метод бюджетування.

**У** 2002 р. Україна розпочала впровадження особливої технології бюджетного менеджменту – програмно-цільового бюджетування, яке передбачає формування бюджетних видатків відповідно до чітко визначених довгострокових пріоритетів розвитку країни й державних фінансів. Основою цього є обґрунтовані розрахунки ефективності видатків бюджету й оперативне управління програмами для досягнення поставлених цілей.

Сьогодні в Україні сфера запровадження програмно-цільового бюджетування обмежується видатковою частиною бюджетів. У вітчизняній практиці програмно-цільовий метод (далі – ПЦМ) використовується як метод управління видатками бюджету в середньостроковій перспективі, він спрямований на розробку та реалізацію бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат.

Застосування ПЦМ досліджували у своїх працях вітчизняні й зарубіжні науковці, зокрема І. Запатріна, Л. Лисяк, Ю. Пасічник, І. Чугунов [1–4] та ін. Однак проблематика застосування ПЦМ у бюджетному процесі на місцевому рівні залишається недостатньо дослідженою. Метою статті є аналіз зарубіжної та вітчизняної практики застосування програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів.

В Україні практика використання ПЦМ на рівні місцевих бюджетів є менш тривалою, ніж на рівні державного бюджету. Це пов'язано з тим, що на місцевому рівні запровадження ПЦМ почалося з 2004 р. лише у вигляді експерименту в окремих пілотних проектах.

---

© Потеряйло І., 2011

Застосування ПЦМ на місцевому рівні має свої особливості щодо виконання видаткової частини бюджетів, а також досягнення показників результативності бюджетних програм.

Дослідженням особливостей практики управління бюджетними видатками за допомогою цієї технології бюджетного менеджменту приділяється значна увага з боку міжнародних організацій, зокрема Міжнародного валютного фонду та Організації економічного співробітництва і розвитку. У числі країн, що мають значні здобутки у сфері застосування технології програмно-цільового бюджетування, Австралія, Канада, Данія, Фінляндія, Франція, Нідерланди, Нова Зеландія, Швеція, Велика Британія, Сполучені Штати Америки.

Для України як для держави, що порівняно недавно розпочала запроваджувати ПЦМ у бюджетний процес, корисно вивчати досвід інших країн, які здійснюють аналогічні перетворення в бюджетній сфері. Однією з країн, бюджетна практика якої може бути корисною у вітчизняних умовах, є Сполучені Штати Америки. На думку експертів, досвід США дає найкраще уявлення про еволюцію практики програмно-цільового бюджетування [5]. Аналіз американської практики має особливе значення для України ще й тому, що дозволяє узагальнити труднощі, що неминуче виникають при впровадженні програмно-цільового методу. Крім того, ця країна має значні надбання в застосуванні ПЦМ не тільки на державному, а й на рівні штатів і муніципалітетів, що також важливо для України з огляду на необхідність поширення існуючого досвіду на рівень місцевих бюджетів.

У США можна виокремити декілька етапів розвитку практики застосування програмно-цільового бюджетування:

- програмно-цільовий бюджет (Performance Budget), 1949–1962 рр.
- система "планування – програмування – бюджетування" (Planning-Programming-Budgeting System, PPBS), 1962–1971 рр.
- управління за цілями (Management by Objectives), 1972–1975 рр.
- планування бюджету з нуля (Zero-Based Budgeting, ZBB), 1977–1981 рр.
- закон США "Про оцінку результатів діяльності державних установ" (Government Performance and Results Act, GPRA), 1993 р.

Завершальний етап розвитку програмно-цільового бюджетування пов'язаний із Федеральним законом "Про оцінку результатів діяльності державних установ", який визначає цілі та способи досягнення показників ефективності й результативності у сфері управління державними видатками. При ухваленні рішень і складанні звітів основна увага має приділятися не нарощуванню кількісних показників діяльності міністерств та відомств, таким, як суми виділених субсидій або кількість проведених перевірок, а результатам їхньої діяльності, зокрема збільшенню рівня зайнятості населення, забезпеченню національної безпеки, максимальному задоволенню потреб громадян тощо.

У США ініціатива стосовно переходу до програмно-цільового бюджетування з метою підвищення ефективності бюджетних витрат походила переважно від штатів і муніципалітетів. На рівні урядів штатів і адміністрацій муніципальних утворень у США моніторинг результативності бюджетних витрат регулюється власними нормативними правовими актами; розробляються власні програми впровадження моніторингу результативності бюджетних витрат.

Принципи програмно-цільового бюджетування і система показників результативності також були впроваджені на рівні штатів. Кожен штат самостійно розробив систему цілей і показників та прийняв рішення про те, якого типу програмно-цільового бюджетування він дотримується. Виокремлюють три типи бюджетних реформ на рівні штатів.

*Перший тип* – найбільш вільний і масштабний, виходить за рамки чистого бюджетного планування і бюджетного циклу, спрямований на досягнення найвищих результатів. Реформи такого типу провели Орегон, Міннесота, Юта. Штатом встановлюються довгострокові цілі, які задають бюджетні обмеження, після чого одразу розробляється програма і встановлюються пріоритети щодо витрачання коштів на найближчі роки.

*Другий тип* реформи передбачає концентрацію особливої уваги на ефективності та результативності саме тих послуг, які вже надаються у даний момент, і швидкому переведенню їх до нової системи бюджетування, а не перегляду всієї системи в цілому. Подібна реформа проведена в Техасі.

*Третій тип* передбачає фокусування на управлінських аспектах. Регіональні органи виконавчої влади наділяються свободою розпорядження коштами в обмін на прийняття зобов'язань по досягненню деяких заданих цільових рівнів. Цей тип застосовується в штатах Каліфорнія, Массачусетс і Міссісіпі.

Той факт, що 47 із 51 штату використовують певний різновид програмно-цільового бюджетування, свідчить про міцні позиції цього методу в управлінні багатьох штатів [6].

Досвід Сполучених Штатів Америки може бути корисним для України щодо методології застосування ПЦМ, особливо стосовно розробки системи моніторингу та оцінки показників результативності. При цьому для створення передумов його застосування в Україні необхідно розробити і затвердити методику визначення показників результативності бюджетних програм, яка дозволить перейти до формування системи моніторингу та оцінки, в основі якої лежатимуть єдині критерії оцінювання.

Як зазначалося вище, американський підхід, який передбачає можливість запровадження програмно-цільового бюджетування з ініціативи штатів і муніципалітетів, виявився позитивним. За певної адаптації його можна застосувати і в Україні, але для цього органи

місцевого самоврядування мають бути наділені правами самостійно визначати стратегічні орієнтири розвитку та шляхи їх досягнення, а також мати необхідні ресурси. Запроваджувати ПЦМ доцільно в тих адміністративних одиницях, де для цього є належні передумови, перш за все такі, як фінансова база, належна фінансова дисципліна, сприйняття реформ органами місцевого самоврядування тощо. Це дозволить уникнути тиражування типових проблем і помилок у подальшому поширенні даної технології бюджетного управління.

У вітчизняних умовах впровадження цього методу на місцевому рівні відбувається в рамках проекту "Реформа місцевих бюджетів в Україні", що має за мету зробити місцеві бюджети України більш ефективними, прозорими і підзвітними громадянам" [7]. Діяльність Проекту спрямована на запровадження та подальше використання програмно-цільового методу із застосуванням середньострокового планування на місцевому рівні. За час дії Проекту ПЦМ використовувався в багатьох містах практично всіх областей України.

Дослідження свідчить, що в більшості випадків на місцевому рівні застосування програмно-цільового методу поки що носить епізодичний та несистемний характер: лише окремі міста України планують бюджет за цим методом, і зовсім незначна кількість виконує його за ПЦМ. Як правило, застосування ПЦМ здійснюється за окремими його елементами (наприклад, запроваджується проведення моніторингу та оцінки бюджетних програм в окремих галузях).

Одним із прикладів найбільш успішного і тривалого досвіду щодо комплексного запровадження ПЦМ на місцевому рівні може вважатися місто Комсомольськ Полтавської області. Завдяки ухваленню Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", започаткуванню громадських слухань, затвердженню Статуту територіальної громади м. Комсомольська, орган місцевого самоврядування одержав більше прав і здобув більшу самостійність у вирішенні питань розвитку території відповідно до притаманних їй особливостей, динаміки процесів та тенденції в усіх сферах життєдіяльності, пріоритетів та потреб населення міста.

Ще у березні 2000 р. за ініціативи міської влади почали розробляти Стратегічний план розвитку м. Комсомольська. У 2004 р. розроблено план "Програмно-цільового бюджету м. Комсомольська на 2005–2007 рр.". У складі міста було виокремлено 13 головних розпорядників бюджетних коштів, кожен з яких сформулював низку бюджетних програм із зазначенням цілей, завдань та результативних показників, що є обов'язковою умовою використання ПЦМ. Упродовж цього періоду місцевий бюджет уточнювався і виконувався за розробленим планом із застосуванням структурних елементів ПЦМ.

Моніторинг зазначених документів дозволив виявити помилки, допущені при їх розробці, та уникнути перешкод на наступному етапі

стратегічного планування. У результаті рішенням сорок шостої сесії міської ради була затверджена Стратегія розвитку м. Комсомольська на 2006–2013 роки. В її основу покладені три основні пріоритети: створення умов для розвитку підприємництва; підвищення якості життя в місті; розвиток громади та системи управління. Кожний стратегічний пріоритет має відповідні стратегічні цілі, досягнення яких можливе лише за умови виконання оперативних цілей, відповідно до яких у складі міського бюджету було сформовано бюджетні програми.

Доцільно розглянути особливості застосування програмно-цільового методу у процесі формування бюджету м. Комсомольська, зокрема його видаткової частини. Як відомо, видатки є важливим інструментом впливу бюджету на економічні та соціальні процеси в державі. Бюджетні видатки можуть активно впливати на економічне зростання, передусім завдяки пріоритетному фінансуванню наукових досліджень, розвитку пріоритетних галузей економіки, вирівнюванню регіональних диспропорцій [8, с. 5]. Соціально-економічний розвиток як держави, так і окремих регіонів значною мірою залежить від бюджетної політики у сфері державних видатків, особливо в умовах формування ринкового середовища, коли фінансові ресурси держави обмежені. При цьому велике значення має не тільки обсяг видатків та їх оптимальна структура, що визначає напрями використання бюджетних ресурсів, а й ефективне управління ними.

Аналіз бюджету міста Комсомольська, складеного за програмно-цільовим методом, свідчить про тенденцію до збільшення його видаткової частини. При цьому протягом 2006–2008 рр. крім зростання номінальної суми видатків місцевого бюджету відбулося збільшення кількості бюджетних програм: з 65 у 2006 р. до 78 у 2008 р. В основному зміни щодо кількості програм відбулися за такими головними розпорядниками бюджетних коштів (*далі* – ГРБК), як Міський відділ освіти і Комітет по фізичній культурі та спорту. Однак у 2009 р. унаслідок оптимізації їхню кількість скорочено до 68, а у 2010 р. – до 66, тобто практично до рівня 2006 р. Таке зменшення вбачається доцільним, оскільки розпорошення коштів багатьох бюджетних програм на велику кількість об'єктів не дозволяє вчасно завершити вже розпочаті заходи та отримати конкретні результати для суспільства. Це спричинено непослідовністю політики у певних галузях суспільної діяльності та відсутністю середньострокового планування.

Результати аналізу структури видатків у розрізі розпорядників бюджетних коштів м. Комсомольська свідчать, що за означений період найбільша питома вага у загальній сумі видатків належить програмам таких ГРБК: Управління з інвестицій та будівництва, Управління охорони здоров'я, Міський відділ освіти, Управління житлово-комунального господарства. У загальній структурі існують і такі ГРБК,

частка програм яких упродовж аналізованого періоду не перевищувала 1 % – Фонд комунального майна, Інспекція Держтехнагляду, Міське фінансове управління, Управління архітектури і містобудування. Також сюди належать програми, що спільно виконуються Виконкомом Комсомольської міської ради, Управлінням ЖКГ, Управлінням архітектури і містобудування, Управлінням з інвестицій та будівництва. На останніх слід звернути особливу увагу, оскільки аналіз фінансування запланованих показників бюджету свідчить, що рівень виконання за більшістю ГРБК був не нижчий, ніж 97 %. Виняток становили лише ті програми, які спільно виконувалися зазначеними розпорядниками – рівень їх фактичного виконання протягом аналізованого періоду коливався у межах 76–79 % від запланованого.

Однією з причин такої ситуації, яка повторюється із року в рік, можна вважати те, що за наявності чотирьох структур у складі одного розпорядника, відсутній належний механізм розподілу відповідальності за отримані результати. Внаслідок цього в таких спільних програмах немає конкретизації показників за виконавцями, відповідальність за їх досягнення лежить одночасно "на всіх і ні на кому конкретно", що призводить до невиконання плану. Можливим варіантом вирішення цієї проблеми може стати визначення відповідального розпорядника коштів, який буде координувати діяльність інших ГРБК і нести відповідальність за таку координацію.

Основною причиною неналежного рівня виконання плану іншими ГРБК залишається недостатнє фінансування низки бюджетних програм або окремих завдань, що виокремлені в їхньому складі. У процесі уточнення і коригування бюджету через нестачу необхідних коштів вносились зміни до початкових планових показників, у результаті чого сума видатків по низці програм могла бути суттєво зменшена і, відповідно, не виконувались окремі завдання.

Однією з суттєвих проблем у процесі застосування ПЦМ на місцевому рівні є відсутність єдиної загальнозрозумілої методики розрахунку показників результативності бюджетних програм. Слід зазначити, що питання визначення ефективності використання бюджетних коштів та розрахунку відповідних показників залишаються не до кінця вирішеними й у світовій практиці, а не лише в Україні, яка має ще досить малий досвід у цій сфері.

В Україні, відповідно до "Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі", схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 р. № 538-р., результативність бюджетних програм визначається за допомогою таких груп показників: затрат, продукту, ефективності та якості. Показники затрат та продукту найпростіше піддаються обчисленню, оскільки інформація про них доступна. Однак використання лише показника продукту не дає комплексного уявлення про результативність бюджетної програми,

тому для чіткого бачення отриманих результатів визначають показники ефективності та якості.

У процесі діяльності ГРБК м. Комсомольська мали місце факти розрахунку не всіх показників результативності. Найчастіше не розраховувалися показники ефективності та якості бюджетних програм. В окремих випадках показник якості визначався звичайним арифметичним додаванням або відніманням кількох відсотків від значення нормативу. Така "методика" неспроможна забезпечити належне уявлення про результативність використання бюджетних коштів і про кінцевий результат.

Проведене дослідження дозволило виявити, що інформація про виконання окремих бюджетних програм могла готуватися розпорядниками бюджетних коштів у довільному вигляді й узагальнювалася фінансовим управлінням міськвиконкому м. Комсомольська як Звіт про виконання бюджету по видатках програм. Тільки починаючи з 2007 р. почала проводитись робота щодо моніторингу виконання окремих програм, але при цьому не всі ГРБК надають необхідну інформацію. Через це програми для здійснення моніторингу доводиться обирати за критерієм повноти даних, а не за потребою проведення аналізу використання бюджетних коштів у конкретній сфері.

Незважаючи на існуючі недоліки та труднощі у застосуванні ПЦМ під час формування і виконання бюджету м. Комсомольська, можна виокремити певні позитивні результати:

- завдяки впровадженню ПЦМ поліпшилася реалізація бюджетної політики, підвищилася ефективність розподілу й використання бюджетних коштів, бюджетні програми орієнтовано на конкретний результат;
- реорганізовано діяльність головних розпорядників коштів щодо формування та виконання бюджетних програм, у більшості випадків чітко розподілено відповідальність між виконавцями програм; запроваджено звітування ГРБК за виконання програм згідно з визначеними цілями їхньої діяльності, нормативними актами та документами;
- посилено прозорість бюджету, залучено громадськість до обговорення питань бюджетної політики, зокрема формування та виконання бюджету;
- знайдено можливість перевіряти наслідки рішень щодо бюджетних видатків – започатковано здійснення моніторингу бюджетних програм.

Досвід використання ПЦМ у м. Комсомольську свідчить, що незважаючи на труднощі, його застосування дозволяє чітко відслідковувати, на що саме витрачено бюджетні кошти і чи досягнуто поставленої мети. У порівнянні з постатейним програмно-цільовий метод має певні переваги, адже існує механізм визначення рівня результативності використання коштів із застосуванням низки показників.

Сьогодні в Україні продовжується експеримент із запровадження ПЦМ на місцевому рівні. Практика складання та виконання місцевих бюджетів із застосуванням цього методу поширюється на території Автономної Республіки Крим, Житомирської, Луганської та Львівської областей. Крім того, Міністерством фінансів України затверджено Наказ від 9 липня 2010 р. № 679 "Про деякі питання проведення експерименту із запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів", який містить Інструкцію про статус та особливості участі у бюджетному процесі відповідальних виконавців бюджетних програм місцевих бюджетів. Також розроблено Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів, квартального та річного звітів про їх виконання, здійснення моніторингу та аналізу виконання бюджетних програм, оцінки ефективності бюджетних програм; визначено Форму паспорта бюджетної програми місцевого бюджету та Форму квартального (річного) звіту про його виконання.

Отже, з'ясовані в ході дослідження позитивні результати запровадження ПЦМ свідчать, що необхідно поширювати його застосування в Україні. Однак, зважаючи на особливості регіонального розвитку (стратегічні орієнтири місцевого самоврядування, фінансовий потенціал, свідомість держслужбовців тощо), практичні заходи з його подальшого запровадження та поширення мають зважати на цю специфіку з метою забезпечення реалізації головної ідеї ПЦМ – встановлення взаємозв'язку між вкладеними ресурсами та отриманими результатами.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Запатріна І. В.* Бюджетний механізм економічного зростання / І. В. Запатріна. — К. : Ін-т соц.-екон. стратегій, 2007. — 528 с.
2. *Лисяк Л. В.* Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України : монографія / Л. В. Лисяк. — К.: ДННУ АФУ, 2009. — 600 с.
3. *Пасічник Ю. В.* Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні : монографія / Ю. В. Пасічник. — Донецьк : ТОВ "Юго-Восток, Лтд.", 2005. — 642 с.
4. *Чугунов І. Я.* Теоретичні основи системи бюджетного регулювання / І. Я. Чугунов. — К. : НДФІ, 2005. — 259 с.
5. *In Search Of Results : Performance Management Practices.* OECD, 1997. — Way of access : <http://www.oecd.org/dataoecd/10/60/1902712.pdf>.
6. *OECD country experiences in performance based budgeting* World Bank, Moscow, January 2007. Way of access : <http://www.worldbank.org>.



7. Проект "Реформа місцевих бюджетів в Україні" [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.mbr.-ukr.org>.
8. Чугунов І. Я. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету / І. Я. Чугунов, І. В. Запатріна // Фінанси України. — 2008. — № 5. — С. 3–14.

*Стаття надійшла до редакції 04.03.2011.*

***Потеряйло И.** Использование программно-целевого метода планирования расходов местных бюджетов. Проанализированы особенности применения программно-целевого метода на уровне местных бюджетов. Рассмотрен опыт США по использованию программно-целевого бюджетирования на местном уровне. Исследованы основные тенденции применения программно-целевого метода в отечественной бюджетной практике, проанализированы существующие проблемы и определены позитивные результаты.*

***Poteryaylo I.** Application of program-performance method at level of local budgets. In the article the possibility of program-performance method application at the level of local budgets is analysed. The experience in the field of program-performance budgeting realization at local level in The United States of America is considered. Basic tendencies of application of program-performance method in domestic budgetary practice are explored, existent problems are analysed and certain positive results are determined.*