

ЦІЛЬОВА КОМПЛЕКСНА ПРОГРАМА – ОСНОВА ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТІВ

Анотація. У статті розкрито суть бюджетної програми як основної складової бюджету, сформованого за програмно-цільовим методом. Проаналізовано структуру бюджетної програми. Значну увагу приділено показникам результативності виконання бюджетних програм.

Ключові слова Бюджет, програмно-цільовий метод формування бюджету, цільова комплексна (бюджетна) програма, показники результативності.

Annotanion. The essence and structure of a budget program as a basic part of program budgeting are examined in the article. The resultative indices for evaluating of budget programs are analysed as well.

Key words: Budget, program-aimed method in the budgeting process, aimed budget program, rezultative indices.

Вступ. Розвиток в Україні ринкових відносин потребує переосмислення ролі бюджету та процесу його формування. Бюджетна система нашої держави перебуває в процесі становлення та пошуку свого варіанта ефективного управління державними ресурсами. Україна намагається адаптувати кращі та ефективніші методи формування бюджету інших країн, що використовуються на практиці.

Ефективне використання бюджетних коштів та якісний контроль за цим процесом – головна ціль формування бюджетів. Тепер одним із основних методів формування бюджету в нашій країні є постатейний метод. Але існує ряд більш дієвих та ефективних, серед яких програмно-цільовий метод формування бюджету. Проблеми впровадження програмно-цільового методу вивчають такі науковці, як О.П.Кириленко, І.Я.Чугунов, М.І.Кульчицький, З.В.Перун, Н.І.Рубан, К.В.Павлюк, С.О.Левицька, І.Є.Януль та інші.

Постановка завдання. Мета дослідження – провести аналіз цільової комплексної (бюджетної) програми та розкрити її суть і структуру.

Результати. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі забезпечує управління бюджетними коштами в середньостроковій перспективі, спрямований на розробку та реалізацію бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат. Бюджетна програма є не що інше, як систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети й завдань, виконання яких пропонує та здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього зобов'язань.

При програмно-цільовому методі бюджетний процес пов'язує ресурси бюджетного сектора та бюджетні результати, тобто результати використання учасниками бюджетного процесу бюджетних коштів. У сучасній практиці формування бюджетів увага зосереджується саме на розподілі наявних державних ресурсів і мало уваги приділяється результатам їх використання. Від цього складається негативне враження бездумного й неефективного витрачання коштів без попереднього аналізу та оцінки їх потреби тією чи іншою галуззю економіки, що фінансується. Програмно-цільовий метод формування бюджету застосовує зовсім інший підхід, особливістю якого є те, що процес починається із зосередження уваги на визначенні основних цілей, результатів, яких необхідно досягти, якості наданих послуг, а вже потім визначається, який обсяг ресурсів необхідно для цього використати.

На відміну від постатейного методу формування бюджету, що формується в розрізі установ та відомств і зосереджений на статтях придбання послуг у межах встановлених видатків, програмно-цільовий метод передбачає формування бюджету в розрізі бюджетних програм. Постатейний бюджет виключно відображає витрати, а не результати, досягнені при витрачанні коштів. Звіт про виконання постатейного бюджету

перетворюється на просте констатування факту виконання чи недовиконання відповідної статті. Програмно-цільовий метод вносить у бюджетний процес елементи моніторингу, уже у своїй основі він містить аналітику та зіставлення витрат і досягнутих результатів, а не обговорення витрачених коштів пост-фактум.

Цільова комплексна (бюджетна) програма – це документ, в якому міститься комплекс заходів, визначений за ресурсами, виконавцями і строками здійснення та спрямований на досягнення цілей, що обумовлені стратегією соціально-економічної політики держави, потребою вирішення нагальних соціально-економічних проблем.

За сферою впливу та реалізації цільові комплексні (бюджетні) програми є між-державні, державні, міжгалузеві, галузеві, міжрегіональні, регіональні, локальні.

За характером і специфікою проблем і цілей – соціально-економічні, виробничі, науково-технічні, екологічні, інституціональні, регіональні.

За термінами виконання програми поділяють на довгострокові (розраховані на період 5–10 років для досягнення стратегічних цілей); середньострокові (розраховані на період 1–5 років для розв’язання тактичних завдань) і короткострокові (розраховані на період до 1 року для досягнення оперативних цілей).

У програмі обов’язково має бути зазначена характеристика послуг, що надаються; опис цілей і завдань програми та підпрограм і їх відповідність стратегічному розвитку держави чи відповідної адміністративно-територіальної одиниці; визначення обсягу фінансових ресурсів на виконання програми та підпрограм; показники оцінки виконання програми та підпрограм; план видатків на середньострокову перспективу.

Слід зазначити, що бюджетні програми на відповідний рік складаються головними розпорядниками бюджетних коштів відповідно до пріоритетних стратегічних цілей розвитку держави та регіонів. Кожна бюджетна програма повинна мати свою назву, що є конкретною, неповторюваною, зрозумілою та лаконічною.

Структура цільової комплексної (бюджетної) програми впливає із процесу формування бюджету за програмно-цільовим методом, що починається з визначення головної мети діяльності та структури відповідного розпорядника бюджетних коштів. Далі необхідно визначити функції установи, пріоритетні напрямки її діяльності, встановити цілі програми, що буде виконуватись нею, та показники виконання програми.

Виходячи з того, що цілі бюджетної програми повинні відображати мету, якої необхідно досягти в результаті виконання конкретної бюджетної програми, вони повинні бути чітко сформульовані, а також обов’язково узгоджуватися з основними функціями головного розпорядника бюджетних коштів, що планує відповідну програму.

Після визначення цілей програм необхідно визначити завдання, що виконуватимуться для досягнення встановлених цілей. Завдання цільової комплексної (бюджетної) програми повинні вказувати на те, що конкретно необхідно зробити, виражати результати виконання програми в кількісних вимірах, мати визначений термін виконання та бути чітко сформульовані.

Наступним кроком є визначення показників результативності виконання програми. Для більшої ефективності оцінки виконання програми слід використовувати показники виконання кожного з поставлених завдань окремо, а не показники виконання програми в цілому. За допомогою показників результативності можна простежити ефективність витрачання бюджетних коштів та якість послуг, що надаються населенню. При розробці системи оцінки виконання програми слід ураховувати досвід роботи тієї чи іншої галузі, щоб об’єктивно визначити доцільність використання таких показників виконання для оцінки програми.

Із запровадження програмно-цільового методу формування бюджету в розрізі програм першість у бюджетному процесі віддається аналізу результатів використання бюджетних коштів, оцінці ефективності діяльності бюджетних установ та урядових структур. Тому значну увагу слід приділити основному інструменту оцінки програм, а саме показникам результативності виконання програми, адже вони є необхідною умовою

для ефективного управління програмами. Показники результативності повинні нести інформацію про досягнення чи недосагнення поставлених цілей і завдань.

На всіх стадіях бюджетного процесу його учасники відповідно до компетенції проводять оцінку ефективності виконання бюджетних програм на підставі аналізу їх результативних показників.

Із метою оцінки виконання програм і для отримання якомога більшого обсягу інформації щодо завдань програми, результатів, які очікується отримати, та коштів, які на це завдання планується витратити, використовується ряд показників результативності, а саме: показники затрат, продукту, показники ефективності та показники якості.

Показники затрат визначають обсяги і структуру ресурсів, що забезпечують виконання бюджетної програми.

Показники продукту використовуються для оцінки досягнення поставлених цілей – кількість користувачів товарами (послугами), виробленими у процесі виконання бюджетної програми.

Показники ефективності визначаються як відношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до їх вартості у грошовому або людському вимірі (витрати ресурсів на одиницю показника продукту), вони є зіставленням результатів виконання програм у динаміці.

Показники якості відображають якість вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) [3, с.8].

Також для оцінки результативності бюджетних програм можуть використовуватися показник робочого навантаження, тобто співвідношення результатів за програмою з кількістю зайнятих у ній працівників; показник рентабельності – показник витрат на одиницю продукту; показник економії, який є відношенням вартості факторів або ресурсів до очікуваної величини цих витрат.

Однак іноді важко проаналізувати ефект використання бюджетних коштів на соціальні витрати за допомогою розроблених кількісних показників. Наприклад, як правильно оцінити результат зменшення підліткової злочинності завдяки збільшенню фінансування позашкільних закладів освіти? В такому випадку використовуються такі показники результативності виконання програми, як показник корисності та критерій ефективності витрат. Аналіз ефективності витрат заставляє учасників бюджетного процесу вибирати такий метод досягнення поставленої цілі, який пов'язаний із найменшими витратами бюджетних ресурсів.

Використання результативних показників має важливе значення для планування бюджетних програм, оскільки за їх допомогою можна проаналізувати співвідношення результатів виконання програми та витрат бюджетних коштів; підтвердить необхідність цих програм та їх дійсну відповідність поставленим меті. Оцінка показників виконання програм дає змогу порівняти успішність виконання подібних програм різними головними розпорядниками бюджетних коштів, а також дозволяє визначити, на які найбільш ефективні бюджетні програми слід витрачати обмежені бюджетні ресурси. Використання результативних показників дає змогу чітко показати ефективність використання бюджетних коштів, співвідношення досягнутих результатів і витрат, тривалість виконання бюджетної програми, її необхідність і відповідність визначеній меті, а також порівнювати результати виконання бюджетних програм у динаміці за роками та між головними розпорядниками бюджетних коштів. Застосування результативних показників сприяє якісному та кількісному аналізу стану виконання бюджетної програми в частині фінансового забезпечення реалізації її заходів та ефективності виконання.

Оцінка результативності програм є інструментом управління, який дає можливість здійснити оцінку ефективності використання головним розпорядником коштів на виконання бюджетної програми для досягнення її мети та завдань. Показники виконання програм повинні не суперечити один одному. Використання показників результативності – це дієвий аналітичний інструмент, що визначає ступінь ефективності використання

учасниками створення та виконання бюджетної програми коштів. Чітке визначення результатів виконання програми можуть сприяти продовженню функціонування або розширенню програми.

Шведський вчений Е.Ведунг відзначає, що оцінка бюджетних програм – це ретельне, ретроспективне визначення достоїнств, вартості й цінності адміністрування, результатів і наслідків дій урядових установ, яке має значення для майбутніх практичних ситуацій [2, с.20].

Через відсутність чітких інструкцій щодо формування результативних показників важливим є те, щоб кожний розпорядник бюджетних коштів відповідав за розробку чітких показників результативності для кожного завдання програми. Для успішної діяльності установи-розпорядника бюджетних коштів необхідно розробити комплексні показники результативності, які б надавали адекватну оцінку всім функціональним напрямкам її діяльності.

У зарубіжних країнах, де бюджет формується за програмно-цільовим методом, у бюджетних запитах подаються лише найважливіші показники, які найбільш повно оцінюють результати виконання програм. Решту показників можуть подаватися на вимогу відповідного органу влади, співробітників установи та її керівників, яким необхідна більш повна інформація щодо виконання програм.

Показники виконання програм пропонуються самими бюджетними установами – виконавцями програм і підпрограм у процесі їх формування. Показники виконання програм повинні базуватись на цілях і завданнях програми; вимірювати один і той самий об'єкт за певний період часу; використовувати дані, що є доступними для учасників бюджетного процесу.

Показники виконання бюджетних програм повинні давати всебічну оцінку виконання бюджетної програми, бути відносно простими й зрозумілими. Такий комплексний підхід дає можливість керівникам установ та органам влади зрозуміти, наскільки показники витрат співвідносяться з показниками продукту й ефективності за кожною бюджетною установою і в розрізі бюджетних програм. Якість і характеристика цих процесів потребує збору й обробки великої кількості різноманітних даних, що часто є неможливим у реальності. Тому необхідно знайти обмежену, але оптимальну кількість найважливіших показників, які б якнайкраще відображали якісну та кількісну оцінку виконання цільової комплексної бюджетної програми та дали б змогу здійснювати оперативний моніторинг і фінансовий контроль виконання програм.

Специфіка економічних проблем, що розглядаються при програмно-цільовому плануванні, невизначеність і повторюваність функцій різних державних органів зумовлюють необхідність визначення учасників програмно-цільового планування, їх завдань і функцій при виконанні цільової комплексної бюджетної програми. Слід узгодити й адаптувати діяльність того чи іншого існуючого органу державної влади до вимог програмно-цільового методу формування бюджетів.

Серед учасників створення та впровадження бюджетної програми можна виділити:

- державний орган – замовник програми;
- головний розробник;
- державні органи – виконавці;
- підприємства – виконавці.

Державний орган – замовник бюджетної програми – це орган законодавчої, виконавчої чи представницької влади, який бере участь у всіх етапах створення програми: визначає цілі програми; формує завдання для розробки програми; визначає головного розробника програми; затверджує програму та забезпечує контроль за її виконанням. Якщо досягнення цілей програми потребує високого рівня спеціалізації учасника програмно-цільового планування, створюється орган управління програмою, який отримує повноваження державного замовника програми.

Головний розробник – організація, яка розробляє проект програми, координує дії виконавців програми, контролює виконання й коригування заходів виконання програми. Ці функції може виконувати орган управління програмою, якщо він існує. Головним розробником може бути колектив фахівців із державних службовців, науковців, провідних спеціалістів у різних галузях економіки.

Державний орган – виконавець – це орган державної виконавчої влади, що відповідає за виконання заходів програми та укладає контракти з підприємствами – виконавцями завдань програми.

Підприємство – виконавець цільової комплексної (бюджетної) програми – це підприємство, установа чи організація, яка виконує конкретні завдання програми, виробляючи відповідну продукцію, виконуючи роботи чи надаючи відповідні послуги.

Програмно-цільовий метод формування бюджету забезпечує високий рівень прозорості ухвалення рішень і діяльності розпорядників бюджетних коштів завдяки постійному аналізу, звітності та оцінці роботи відповідних державних органів.

Висновки. Програмно-цільовий метод базується на формуванні бюджетів у розрізі бюджетних програм, що повинні бути спрямовані на розв’язання як загальнодержавних і загальносуспільних проблем, які формуються на основі стратегічних цілей держави, так і регіональних проблем розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Програмування як спосіб вирішення економічних проблем застосовується в різних ланках організаційної структури економіки. Основними характеристиками бюджетних програм є спрямованість на результат, конкретне визначення цілей, яких необхідно досягти, завдань, що здійснюються для цього, та використання показників результативності виконання.

1. Бюджетний кодекс України. – Київ: ВЕЛЕС, 2005.
2. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / Пер. з англ., К.: ВСЕУВІТО. – 2003.
3. Левицька С.О. Інформаційне забезпечення ефективного використання бюджетних коштів // Фінанси України. – №12. – 2004. – С.7–22.
4. Павлюк К.В. Оцінка виконання бюджетних програм: результативні показники // Фінанси України. – №2. – 2005. – С.70–77.
5. Перун З., Романюк О., Товста Н., Литвинцева Л., Лідс С., Ряшенцева І. Програмно-цільовий метод формування бюджету. – К.: Унісерв, 2004. – С.6.