

Юлія Глущенко,

кандидат економічних наук, доцент,

докторант кафедри регіонального управління,

місцевого самоврядування та управління містом НАДУ

Програмно-цільовий метод як форма реалізації політики публічного адміністрування

Розглянуто теоретичні основи та практику застосування програмно-цільового методу, визначено його роль у здійсненні публічного адміністрування та обґрунтовано заходи щодо підвищення ефективності управління бюджетними коштами.

Ключові слова: програмно-цільовий метод, бюджетне планування, середньострокове прогнозування, публічне адміністрування, місцеве самоврядування.

Theoretical bases and practice of application are considered programmatic having a special purpose to the method, certainly his role in realization of public administration and grounded measures on the increase of efficiency of management budgetary facilities.

Key words: programmatic having a special purpose method, budgetary planning, medium-term prognostication, public administration, local self-government.

Постановка проблеми. Подальший розвиток України потребує використання різноманітних інструментів публічного адміністрування, одним із яких є програмно-цільовий метод (ПЦМ) у плануванні та управлінні соціально-економічними об'єктами та процесами. Запровадження ПЦМ у бюджетному процесі набуває надзвичайної актуальності також в умовах інтеграції України до Європейського Союзу, оскільки підготовка бюджету в програмному форматі є однією з головних вимог до країн-членів ЄС та кандидатів на вступ до ЄС [16].

Реформування системи державних фінансів відповідно до Указу Президента України "Про План Національних дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" передбачає запровадження

програмно-цільового методу бюджетування на рівні місцевих бюджетів [9]. Разом з тим практика його реалізації на сучасному етапі доводить неефективність окремих бюджетних програм, відсутність їх реальних розрахунків, мети, джерел фінансування, підвищення показників витрат як в цілому, так і на одиницю отриманого продукту, що призводить до нестабільності та скорочення суспільних благ та послуг [8, с. 21].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню теоретичних і практичних аспектів цього питання приділяли увагу у своїх працях такі відомі вчені, як О.В.Василик, І.В.Запатріна [4], Л.Є.Клець, М.І.Кульчицький, В.Д.Лагутін [7], І.В.Луніна, Ц.Г.Огонь [8], В.М.Опарін, К.В.Павлюк, Ю.В.Пасічник, І.Я.Чугунов [14], С.І.Юрій.

Зокрема, І.В.Запатріна відзначає суттєві ПЦМ складання бюджету відмінності порівняно з традиційним постатейним методом [4, с. 157]. І.Я.Чугунов виокремлює ПЦМ як дуже своєчасну та необхідну для України модель в умовах обмежених фінансових ресурсів, необхідності продуктивного розподілу бюджетних коштів та підвищення відповідальності за їх використання [14, с. 5].

Дослідники звертають увагу на низку проблемних питань функціонування ПЦМ, зокрема низький рівень інвестиційної та інноваційної складової державних цільових програм, контролю ефективності й результативності бюджетних програм та аудиту цільового використання бюджетних коштів, відсутність стратегії бюджетування і т.ін.

Однак питання впровадження, вдосконалення та розвитку ПЦМ розкриті недостатньо і потребують подальшого вивчення з урахуванням світового досвіду та вітчизняних особливостей бюджетних відносин.

До невирішених частин загальної проблеми належать окремі проблемні питання досягнення ефективності застосування ПЦМ та посилення його впливу на управління за результатами.

Метою статті є дослідження теоретичних основ та практики застосування ПЦМ як форми реалізації політики публічного адміністрування, виявлення проблемних питань та обґрунтування пропозицій щодо підвищення ефективності

програмного бюджетування в напрямі подальшого соціально-економічного розвитку держави в цілому та регіонів зокрема.

Для досягнення поставленої мети вирішувалися такі завдання:

- дослідити теоретичні основи та практику застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі держави;
- виявити негативні тенденції програмного бюджетування;
- запропонувати заходи з підвищення ефективності публічного адміністрування при формуванні бюджетів за програмно-цільовим методом.

Виклад основного матеріалу. Передумовою належного розвитку суспільства є формування ефективної державної політики, яка передбачає обґрунтовану постановку цілей розвитку, дисципліноване, контрольоване виконання намічених завдань і прийнятих рішень та використання монетарних механізмів регулювання. Сучасному станові публічного адміністрування в Україні притаманні певні особливості, що ускладнюють прийняття управлінських рішень, які, передусім, пов'язані з реформуванням суспільних відносин на фоні помітного зниження рівня життя значної частини населення, певної втрати владою довіри [3]. Існують об'єктивні причини зниження рівня управлінських рішень у зв'язку з проблемами недостатнього ресурсного (кадрового, інформаційного, фінансового, матеріально-технічного) та науково-методичного забезпечення органів влади.

До концептуальних засобів, які є найбільш загальними і відображають переважно діяльнісні підходи до управління, віднесено програмно-цільовий підхід [15]. Програмно-цільові методи це методи планування, алгоритмізації (програмування) та ефективної організації процесу розв'язання проблем і досягнення мети (цілей) у рамках стратегічного планування.

Згідно зі ст. 2 п. 42 Бюджетного кодексу України програмно-цільовий метод у бюджетному процесі - це метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу [1]. В умовах обмеженості фінансових ресурсів, які держава здатна спрямувати на економічне зростання,

особливої актуальності набувають питання вдосконалення програмно-цільового методу щодо посилення важелів бюджетної політики як інструмента підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Одним із перших практичних кроків із упровадження програмно-цільових методів стала розробка на рубежі 1960-70-х рр. у Міністерстві оборони США системи програмування, планування та бюджетування (PPBS, Program-Planning-Budgeting System) [13]. Згодом його перейняла низка інших країн, серед яких Австралія, Нова Зеландія, Канада, Великобританія та ін. У Великобританії посилилася бюджетна дисципліна та підвищилася ефективність бюджетних видатків за рахунок детального розгляду в парламенті з наступним ухваленням Угод про бюджетні послуги (PSA) та Угод про якість послуг.

Із середини 1970-х - до початку 1990-х рр. більшість демократичних країн запровадили основні риси програмно-цільового бюджету, а саме: планування бюджету на 3-5 років; класифікацію витрат за програмами; встановлення вимірюваних завдань для таких програм за допомогою відповідних індикаторів. Результати зарубіжного досвіду застосування ПЦМ характеризуються як оптимальний вибір пріоритетної бюджетної політики на середньострокову перспективу та забезпечення досягнень позитивних результатів при використанні бюджетних коштів [3].

Запровадження ПЦМ складання та виконання місцевих бюджетів в Україні передбачено Концепцією застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 р. № 538-р, та Концепцією реформування місцевих бюджетів, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 308-р., Програмою економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" [5; 10; 11].

Поетапне впровадження ПЦМ в бюджетний процес на місцевому рівні в основному здійснюється в рамках діяльності Міжвідомчої робочої групи з проведення підготовчої роботи щодо запровадження програмно-цільового методу складання та

виконання місцевих бюджетів, створеної при Міністерстві фінансів України, та робочої підгрупи "Регіональний розвиток і реформа міжбюджетних відносин" Комітету з економічних реформ.

На сьогодні Міністерством фінансів України підготовлено методологічну базу для використання ПЦМ на рівні місцевих бюджетів, зокрема затверджено низку нормативних документів, а саме: форму паспорта бюджетної програми місцевих бюджетів, порядок його складання, форму звіту про виконання, проведення моніторингу та аналізу виконання бюджетної програми, оцінку її ефективності, відповідальних виконавців бюджетних програм місцевих бюджетів, розроблено нову відомчу класифікацію видатків та кредитування для місцевих бюджетів, типовий кодифікатор переліку бюджетних програм.

Протягом 2009-2010 рр. до експерименту із запровадження ПЦМ на рівні місцевих бюджетів були залучені Житомирська, Львівська та Луганська області, Автономної Республіки Крим (АРК). З 2012 р. до цього експерименту були залучені бюджети м. Севастополя, всі бюджети міст обласного значення, обласні бюджети України. З 2013 р. заплановано залучити до впровадження програмно-цільового методу всі районні бюджети. Починаючи з 2014 р., ПЦМ поширюється на всі місцеві бюджети.

До 2014 р. місцеві бюджети складаються і виконуються як за тимчасовою класифікацією видатків та кредитування місцевих бюджетів, так і за програмною класифікацією видатків і кредитування місцевих бюджетів. Формування звітності про виконання місцевих бюджетів буде здійснюватися за вищевказаними ознаками за допомогою доопрацьованого програмного забезпечення Державного казначейства України. З 2014 р. планується забезпечити перехід на формування звітності про виконання місцевих бюджетів за кодами програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів.

Головний компонент ПЦМ - це бюджетна програма, яка складається з тісно пов'язаних між собою дій, спрямованих на виконання завдань програми та досягнення однієї мети або низки середньо- чи довгострокових цілей. Кожна програма формується з дотриманням певних вимог і повинна містити назву, мету,

завдання, напрями та результативні показники виконання (витрати, продукт, якість та ефективність).

Слід зауважити, що в сучасних умовах відбувається розпорошення бюджетних коштів по 600-800 бюджетних програмах (їх кількість щороку змінюється). Через це визначені бюджетні призначення, по-перше, не завжди реальні, а, по-друге, досить часто не виконуються з різних причин [13].

Протягом 2004-2009 рр. результатом відсутності єдиної методики відбору програм стало дублювання 20% бюджетних програм, а відсутності обґрунтованої моделі оцінки їх ефективності неефективне фінансування. Аналіз існуючих підходів до оцінювання програм виявив відсутність єдиної групи універсальних критеріїв оцінки програми, за якими визначається їх пріоритетність. Тому й результативність бюджетних програм є досить низькою, а соціальні наслідки їх виконання - неоднозначними, що потребує від виконавців бюджетних програм відповідальності та досягнення поставлених цілей.

За даними Державної казначейської служби України, станом на 1 січня 2012 р. в Україні було сформовано близько 450 бюджетних програм місцевого рівня, 70% яких було профінансовано на 80-85%, 15% - 40-60%, а 10% програм взагалі не фінансувалися. Серед основних причин такої ситуації є нестача фінансових ресурсів та значне дублювання бюджетних програм [8].

Через неповну реалізацію програмно-цільового методу унаслідок відсутності достатньої нормативно-правової бази та бюджетної стратегії на середньо- й довгострокову перспективи не враховуються наслідки та ризики, пов'язані з використанням бюджетних коштів та прийняттям управлінських рішень. Держава, яка має гарантувати виконання своїх зобов'язань перед громадянами, не може забезпечити надання суспільних послуг населенню, використовуючи механізм управління коштами, у формі субвенцій, наданих місцевим бюджетам [2, с. 3]. Більше того, надмірна централізація коштів не дає змоги більшості органів місцевого самоврядування проводити політику "врядування" - повноцінного розпорядження фінансовими ресурсами [6, с. 37].

Висновки. Проведене дослідження дає підстави зробити такі висновки.

1. Практика застосування програмно-цільового методу в Україні потребує здійснення середньострокового планування та стратегічного прогнозування бюджету, визначення пріоритетів бюджетної стратегії на середньо- та довгострокову перспективу.

2. Визначення механізму відбору пріоритетних бюджетних програм, схвалення базового переліку показників оцінки їх результативності дасть змогу забезпечити ефективне публічне адміністрування в контексті реалізації стратегії соціально-економічного розвитку.

3. Усунення ризиків використання бюджетних коштів та підвищення якості прийняття управлінських рішень, розроблення системи відповідальності за досягнення показників результативності сприятиме подальшому ефективному запровадженню програмно-цільового бюджетування в Україні.

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі полягають у дослідженні особливостей функціонування бюджетного менеджменту, як засобу публічного адміністрування.

Список використаних джерел

1. Бюджетний кодекс України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. - Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/2456-17?

2. *Дацюк Л.* Без фінансового фундаменту не буде місцевого самоврядування / Л. Дацюк // Уряд. кур'єр. - 2011. - № 8 (4405). - С. 3.

3. *Дробязко А. М.* Особливості прийняття управлінських рішень в умовах публічного адміністрування [Електронний ресурс] / А. М. Дробязко. - Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/ebook/apdu/2011-2/doc/2/12.pdf>

4. *Запатріна І. В.* Програмно-цільовий метод бюджетування / І. В. Запатріна // Фінанси України. - 2006. - №10. - С. 156-178.

5. Концепція реформування місцевих бюджетів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 трав. 2007 р. № 308-р [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. - Режим доступу: [http:// www.liga.net](http://www.liga.net)

6. *Косаревич Н.* Проблеми та перспективи реформування місцевих фінансів у контексті адміністративної реформи в Україні / Н. Косаревич // Наук. пр. НДФІ. - 2007. - № 4(41). - С. 37.

7. *Лагутін В. Д.* Вдосконалення системи міжбюджетних трансфертів у контексті бюджетної реформи в Україні / В. Д. Лагутін, О. Б. Каун // Наук. пр. НДФІ . - 2003. - № 3 (22). - С. 70-81.

8. *Огонь Ц.* Програмно-цільовий метод та ефективність бюджетних програм / Ц. Огонь // Фінанси України. - 2009. - № 7. - С. 21-27.

9. Про План Національних дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" : Указ Президента України від 12 берез. 2013 р. № 128/2013 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/128/2013>

10. Про схвалення Концепції застосування програмноцільового методу у бюджетному процесі : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 верес. 2002 р. № 538-р [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. - Режим доступу : <http://www.liga.net>

11. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" [Електронний ресурс] / Ком. з екон. реформ при Президентові України. - Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf

12. *Сунгуровський М.* Програмно-цільова хвороба [Електронний ресурс] / М. Сунгуровський. - Режим доступу : [glavcom.ua/ articles/1122.html](http://glavcom.ua/articles/1122.html)

13. *Сукач О. М.* Оцінка результативності реалізації бюджетних програм місцевого рівня [Електронний ресурс] / О. М.

Сукач. Режим доступу :
[http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/inek/
2012_7/154.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/inek/2012_7/154.pdf)

14. *Чугунов І. Я.* Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету / І. Я. Чугунов, І. В. Запатріна // *Фінанси України.* - 2008. - № 5. - С. 3-14.

15. *Шаров Ю.* Інноваційні інструменти публічного адміністрування: європейський контекст [Електронний ресурс] / Ю. Шаров. -

Режим доступу : [http:// http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/
2010-1/doc/1/01.pdf](http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2010-1/doc/1/01.pdf)

16. *Ярошевич Н. Б.* Проблеми запровадження програмноцільового методу планування місцевих бюджетів в Україні [Електронний ресурс] / Н. Б. Ярошевич. - Режим доступу : [http:// archive.nbuv.gov.ua/portal/chem_biol/nvnltu/20_8/
270_Jaroszewycz_20_8.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/chem_biol/nvnltu/20_8/270_Jaroszewycz_20_8.pdf)