
П.Ю. Буряк

**ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ
ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ
ПРИ ФОРМУВАННІ ПОКАЗНИКІВ БЮДЖЕТІВ**

Реалізація державної соціально-економічної та науково-технічної політики в Україні все більшою мірою ґрунтується на програмно-цільовому підході, який передбачає органічне поєднання економічних і адміністративних засад в управлінні, що створює відповідні організаційні та правові передумови застосування економічних стимулів з метою формування та ефективної реалізації загальнодержавних (національних), державних (міждержавних) й міжгалузевих програм у межах державних пріоритетів.

За останні 20 років в Україні набуто певного досвіду з розробки та організації виконання цільових програм. При цьому в практиці й методології програмно-цільового управління основна увага приділялася питанням формування програм, їх структури, змісту, взаємозв'язку із планами соціально-економічного розвитку різних рівнів тощо. Водночас набагато менше уваги приділялося питанням створення і впровадження чіткого організаційно-економічного механізму управління реалізацією програм, зокрема їх фінансового забезпечення. Адже рішення щодо розробки нових цільових програм часто не враховували реальних можливостей їх фінансування.

В 1996–2001 рр. в Україні щорічно за рахунок коштів державного бюджету повністю або частково фінансувалося понад 200 програм, загальний обсяг фінансування яких становив майже 240 млрд грн, що перевищувало три річних бюджети України. У кошторисній вартості цих програм питома вага бюджетних витрат становила майже 38%. Окрім того, затверджувалося додатково 17–25 програм державного рівня (без урахування державних науково-технічних програм). Як свідчить аналіз матеріалів, наданих Міністерству економіки та з питань європейської інтеграції України міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, в процесі інвентаризації програм з питань соціально-економічного розвитку, станом на 15.10.2002 р. в стадії реалізації перебувало близько 250 програм державного рівня, затверджених Верховною Радою, Президентом та урядом України, які передбачали повне або часткове фінансування за рахунок державного бюджету. В стадії розробки перебувало ще майже 75 таких програм.

Очевидно, що таке збільшення кількості програм, які виконуються одночасно, призводить до їхньої “інфляції”, втрати основного сенсу програмно-цільового підходу – концентрації ресурсів на обмеженому колі найбільш пріоритетних напрямів і досягнення відчутних наслідків у задані часові терміни.

Це призвело до того, що фактично станом на 01.07.03 р. за даними анкетного опитування, проведеного Міністерством економіки та з питань

європейської інтеграції України спільно з Науково-дослідним економічним інститутом і Державним науково-дослідним інститутом інформатики і моделювання економіки, з усіх джерел було профінансовано менш як 6% загальної вартості програмних робіт, у тому числі за рахунок коштів державного бюджету – не більше 4%. При цьому, якщо за рахунок бюджетних коштів галузеві програми профінансовано більш як на 20%, то національні – тільки на 3,8%, державні – на 3%, а міжгалузеві – лише на 1,3%, що свідчить про відсутність чіткої державної політики у процесі розподілу коштів на фінансування пріоритетних програм¹.

Навіть рівень бюджетного фінансування такої престижної для нашої країни програми, як Національна космічна програма України, у 1999–2002 рр. становив лише 15% від запланованого. Розрахунки показують, що економічний ефект від реалізації цієї програми може у 2–3 рази перевищити її вартість, а ефективність від прямої передачі (трансферту) технологій, створених у рамках програми, іншим галузям економіки становитиме 70–80% від загальних витрат на програму.

Таким чином, істотно уповільнюється розв'язання пріоритетних науково-технічних проблем, передача результатів наукових досліджень для впровадження, посилюється відставання України в інноваційній сфері.

Проте реалізація усіх державних науково-технічних програм повністю за рахунок держбюджету єдиним державним замовником – центральним органом виконавчої влади, що відповідає за розвиток науки, не сприяє підвищенню відповідальності інших державних органів, зокрема Держкомпромполітики, Мінагропромполітики, Мінекобезпеки, Міністерства охорони здоров'я, за реалізацію і ресурсне забезпечення цих програм і використання програмної продукції.

Перелічені недоліки у фінансуванні програм державного рівня поряд із об'єктивними причинами, пов'язаними з економічною кризою, значною мірою є наслідком відсутності відповідної законодавчої, нормативної та методичної бази.

Останніми роками прийнято закони щодо окремих загальнодержавних програм, зокрема Національної енергетичної програми України, Національної програми інформатизації, Національної екологічної програми, програми науково-технічної діяльності, проте Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.02р. №538-р “Про схвалення концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі” передбачає запровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі загалом і має на меті встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання.

Сьогодні застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі регулюється низкою законодавчих та нормативних актів²⁻⁵, а його запровадження є істотною зміною бюджетної ідеології. Бюджетний процес можна уявити собі як виробничу функцію, яка встановлює зв'язок між бюджетними результатами та ресурсами державного сектора, що використовуються для досягнення цих результатів. У цьому контексті формування бюджету полягає в тому, щоб виходити, у першу чергу, з обсягу

наявних ресурсів, які використовуються для досягнення певних результатів у державному секторі.

Завдяки тому що програмно-цільовий метод складання бюджету зосереджує увагу на результатах діяльності та досягненнях уряду і його структур, він дає змогу посилити дієвість та ефективність державного сектора. Він також запроваджує в бюджетний процес важливі елементи аналізу зіставлення витрат і досягнутих результатів. Цей аналіз є інструментом оцінки програм, який забезпечує схвалення та здійснення у бюджетній сфері тих програм, результати від реалізації яких (що можуть бути визначені кількісно) перевищуватимуть витрати на них. Однак, оскільки часто результати, яких досягають, витрачаючи державні кошти, є нематеріальними за своєю природою, в багатьох випадках застосовувати аналіз витрат і результату непросто. За умови, коли результат важко оцінити кількісно, нерідко застосовується дещо менш потужний критерій ефективності, а саме критерій ефективності витрат. Аналіз ефективності витрат спонукає розробників бюджетної політики шукати такий метод досягнення поставленої мети, який пов'язаний з якнайменшими витратами.

Програмно-цільовий метод складання бюджету формує систему звітування та оцінки роботи, забезпечує вищий рівень прозорості процесу ухвалення рішень на державному рівні, сприяє створенню такого клімату для розробки бюджетної політики, в якому стає можливим приймати більш раціональні фінансові рішення стосовно рівня та складу видатків бюджету.

Із запровадженням програмно-цільового методу складання бюджету помітно змінюється характер обговорення державної політики. Акцент переноситься з потреби в коштах для утримання бюджетних установ на результати, які будуть досягнуті від використання бюджетних коштів, тобто забезпечується ефективність їх використання. Замість питання, чи правильно витрачаються кошти у процесі виконання бюджетного плану, спочатку піднімаються питання про те, наскільки раціонально вони витрачаються при досягненні цілей державної політики.

Програмно-цільовий метод передбачає формування бюджету в розрізі бюджетних програм, здійснення видатків на основі цих програм з визначенням конкретних відповідальних виконавців, прив'язку коду бюджетної програми до коду функціональної класифікації видатків бюджету, застосування середньострокового бюджетного планування, затвердження паспортів бюджетної програми – документа, що визначає суму коштів, необхідних для виконання бюджетної програми, законодавчі підстави її реалізації, мету, завдання, напрями діяльності, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми, на підставі яких здійснюється контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів і аналіз виконання бюджетної програми.

Таким чином, запровадження програмно-цільового методу до складання та виконання бюджету має такі переваги:

- забезпечення прозорості бюджетного процесу, що чітко визначає цілі, завдання, на досягнення яких витрачаються бюджетні кошти, підвищення рівня контролю за результатами виконання бюджетних програм;

– здійснення оцінки діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставлених цілей та виконання завдань, а також проведення аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм;

– упорядкування організації діяльності головного розпорядника бюджетних коштів щодо формування і виконання бюджетних програм шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної бюджетної програми між визначеним головним розпорядником бюджетних коштів та 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 результат їх виконання;

– підвищення якості розроблення бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів.

Слід зазначити, що деякі елементи програмно-цільового методу вже застосовувалися у бюджетному процесі, зокрема:

– починаючи з 1998 р., введено бюджетні запити з обов'язковим визначенням головними розпорядниками бюджетних коштів основної мети діяльності, завдань на плановий рік, а також з проведенням аналізу результатів діяльності, досягнутих у минулому році, та прогнозуванням очікуваних результатів діяльності у поточному році, обґрунтуванням розподілу граничного обсягу видатків за кодами функціональної класифікації та напрямками діяльності;

– існували назви окремих кодів функціональної класифікації, що застосовувалися до одного головного розпорядника, і за своєю ознакою вони можуть слугувати назвами бюджетних програм;

– можливість перерозподілу головними розпорядниками бюджетних коштів своїх видатків з метою забезпечення їх пріоритетності (як на стадії формування проекту бюджету під час підготовки бюджетного запиту, так і на стадії виконання бюджету при складанні бюджетного розпису та в процесі поточного виділення коштів);

– оптимізація переліку головних розпорядників бюджетних коштів;

– розробка системи результативних показників звітності розпорядників бюджетних коштів⁶.

Водночас для подальшого успішного впровадження програмно-цільового методу необхідно мати чітко визначені стратегічні програми уряду, запроваджувати елементи стратегічного планування, розробляти й удосконалювати програми розвитку регіонів в Україні, розвивати систему показників виконання бюджетних програм.

На нашу думку, важливою передумовою подальшого застосування програмно-цільового методу формування бюджету в Україні є стабільний економічний стан держави, забезпечення основних макроекономічних показників у межах параметрів, визначених фінансовою стратегією держави. Проте слід також:

– приділяти значну увагу процедурі відбору проблем для програмної розробки, розробці програмних бізнес-планів, державній комплексній

експертизі проектів широкомасштабних програм і концепцій розв'язання програмних проблем;

– враховувати передачу функцій управління державною програмою асоціаціям, консорціумам, акціонерним товариствам, що створюються для реалізації програм, а також надання на конкурсних засадах субсидій на здійснення проектів. При цьому забезпечити високий рівень концентрації зусиль і усупільнення наукових і виробничих ресурсів відомств і великих підприємств однієї галузі;

– передбачати розширення джерел фінансування державних програм за рахунок коштів державного бюджету, місцевих бюджетів та позабюджетних джерел, до яких можуть належати добровільні пайові внески виконавців програми, цільові відрахування від прибутку підприємств-споживачів програмної продукції, коштів бюджетних фондів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, коштів іноземних інвесторів, окремих фізичних осіб на засадах пайової участі, інвестиційні та конверсійні кредити, а також цільові кредити комерційних банків під державні гарантії. Змішане фінансування (бюджетне і позабюджетне) необхідно зробити нормою для реалізації будь-якої програми.

Найважливішою умовою удосконалення механізму фінансування програм державного рівня повинно стати забезпечення обігу вкладених коштів і задоволення інтересів учасників у реалізації програм. Основними шляхами заохочення у здійсненні цільових програм можуть бути такі:

– оплата виконаних робіт (досліджень) відповідно до їх кошторисної вартості за контрактом;

– збереження підприємством (організацією) свого (наукового) профілю, завантаження робочих місць і можливість отримання прибутку;

– повернення вкладених коштів за умовами кредиту з виплатою відсотків (звичайних або пільгових);

– придбання прав власності на продукцію, отриману в результаті виконання програми, або її частку;

– придбання прав (ліцензій) на використання програмної продукції;

– використання інформації, отриманої в ході реалізації програми, проектів і завдань;

– пайові відрахування або дивіденди на вкладені кошти (придбані акції) від прибутку, який буде отриманий після реалізації програмної продукції. Кожну програму слід оформляти у вигляді закону (“закон-програма”), невиконання якого, а також нормативних актів, виданих на його основі, спричиняє застосування адміністративних і судових примусових заходів та покарання. Даний “закон-програма” повинна детально регламентувати порядок виконання робіт та звітності, права власності, використання, поширення та комерціалізацію результатів, порядок платежів, складання кошторису витрат і звітності за ними.

З метою досягнення балансу між надходженнями і витратами на програму в цілому, забезпечення можливості маневру фінансовими ресурсами, підвищення рівня організації фінансування, реалізації програми необхідно розробляти річні фінансові плани зведених витрат на їх вико-

нання, які повинні бути пов'язані з бюджетною системою і системою галузевих фінансових планів.

На нашу думку, реалізація запропонованих заходів щодо вдосконалення механізму фінансування програм державного рівня дасть змогу істотно посилити внесок програм у подолання економічної кризи в Україні, розв'язання пріоритетних соціально-економічних і науково-технічних проблем.

¹ Януль І.С. Застосування програмно-цільового методу формування бюджетів // Фінанси України. – 2003. – № 8. – С. 19.

² *Бюджетний кодекс України: закон, засади, коментар* / За ред. О.В. Турчинова, Ц.Г. Огня. – К.: Парламентське вид-во, 2002. – 320 с.

³ *Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 р. № 228 (228 – 2002 -п) “Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ”*.

⁴ *Наказ Мінфіну України від 14 грудня 2001 р. № 574 (z0003-02) “Про затвердження інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі”*.

⁵ *Наказ Мінфіну України від 8 серпня 2002 р. № 621 (v0621201-02) “Про запровадження результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм”*.

⁶ Януль І.С. Застосування програмно-цільового методу формування бюджетів // Фінанси України. – 2003. – № 8. – С. 19.