

ОСНОВНІ ЗАВДАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ І ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ

УДК 336.13

*А. А. МАКСЮТА, держ. секр.
(Міністерство фінансів України, м. Київ)*

ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ В БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ

Наукові праці МАУП, 2003, вип. 9, с. 6–8

Програмно-цільовий метод фінансування передбачає підвищення рівня планово-бюджетної роботи у різних сферах державного управління економікою. Прийняттю управлінських рішень передують їх варіантна обґрунтованість, оцінка результативності та ефективності заходів за проектами Державної програми економічного і соціального розвитку України і Державного бюджету України з орієнтацією на досягнення взаємоузгоджених кінцевих цілей на макро- та мікрорівнях.

У Міністерстві фінансів України програмно-цільовий метод у бюджетному процесі використовується як інструментарій практичної реалізації принципів середньострокового планування при формуванні Державного бюджету. Є наявні передумови створення в Україні, за досвідом Франції, системи ППБ (прогнозування — планування — бюджет) як складової розроблення на наступний

і подальші три календарних роки податково-бюджетних прогнозів і системи програмної класифікації видатків державного та місцевих бюджетів.

Концепцію застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі було схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 р. № 538-р як методологічний інструментарій практичної реалізації основних положень Бюджетного кодексу України, який було прийнято Верховною Радою України 21 червня 2001 р. [1; 2].

Бюджетним кодексом України бюджетна програма визначена як систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети та завдань, виконання яких пропонує і здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій.

Бюджетна система України розглядається як сукупність державного та місцевих бюджетів з урахуванням економічних відносин, державного та адміністративно-територіального устроїв і врегульована нормами права.

Бюджетний процес в бюджетній системі України визначено як регламентовану нормами права діяльність, що пов'язана із складанням, розглядом та затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, а також звітністю про виконання бюджетів.

Методологічні положення Бюджетного кодексу України та зазначеної Концепції стали основою запровадження програмно-цільового методу в практичній діяльності Міністерства фінансів України, головних розпорядників бюджетних коштів і місцевих фінансових органів.

При формуванні проекту Державного бюджету України на 2002 рік в апараті Міністерства фінансів України були розроблені Методичні вказівки щодо програмно-цільового підходу в бюджетному процесі України та особливості його практичного впровадження. Головна їх мета — це насамперед поліпшення прозорості і обґрунтованості бюджету з конкретних напрямів видатків державних органів, підвищення ефективності діяльності розпорядників коштів у досягненні цілей, які поставлені перед ними на черговий бюджетний рік, а також посилення зв'язку між завданнями розпорядників коштів і бюджетним фінансуванням [3].

Система планування бюджету на підставі програм включає три основних етапи:

Перший етап — **стратегічне планування**, що передбачає визначення та прогнозування довго- і середньострокових завдань, на досягнення яких необхідно спрямувати діяльність уряду, а також розробку стратегічних заходів і тактичних методів для їх вирішення (провідним елементом етапу є вибір переліку відповідних напрямів і завдань соціально-економічного розвитку виходячи з фінансових можливостей держави).

Другий етап — **формування програм**, що включає процеси та процедури розробки, аналізу і відбору програм, які необхідно практично реалізувати головними розпорядниками бюджетних коштів для досягнення цілей, визначених на першому етапі (обов'язковим елементом етапу є обґрунтування конкретних завдань і строків їх виконання відповідно до одно- або багаторічних програм).

Третій етап — **складання бюджету**, коли визначаються та аналізуються ресурси, необхідні для практичної реалізації програм і відповідно до них для досягнення поставлених цілей (провідним

елементом етапу є оцінка очікуваних результатів як критерій розподілу людських, матеріальних та інших видів ресурсів, що потребуються для виконання певної програми з урахуванням можливостей бюджету).

Основними завданнями щодо впровадження програмно-цільового методу при формуванні проекту Державного бюджету України на 2002 рік були такі:

- розробка програмної класифікації видатків державного бюджету (тобто визначення переліку бюджетних програм);
- удосконалення форм бюджетного запиту на 2002 рік і відповідне забезпечення його якісного обґрунтування головними розпорядниками бюджетних коштів;
- визначення пріоритетності бюджетних програм головними розпорядниками коштів;
- застосування елементів середньострокового бюджетного планування;
- визначення результативних показників бюджетних програм;
- розробка переліку показників звітності головних розпорядників коштів.

Окрім того, визначено логічну схему взаємодії Міністерства фінансів України з головними розпорядниками бюджетних коштів під час складання проекту бюджету.

Набутий досвід використано і при складанні проекту Державного бюджету України на 2003 рік. При цьому найбільш опрацьованими стали такі основні елементи програмно-цільового методу в бюджетному процесі, як загальна мета програми на середньостроковий період та її завдання на короткостроковий період, напрями діяльності, що забезпечують практичну реалізацію програм, а також пріоритезація головними розпорядниками бюджетних програм відповідно до основної мети (місії) своєї діяльності згідно з чинним законодавством.

Одночасно постають проблеми щодо визначення відповідального виконавця бюджетної програми: коли ним можуть бути структурний підрозділ міністерства (відомства) чи підвідомчий йому орган або небюджетна організація, які управляють виконанням або безпосередньо виконують конкретну бюджетну програму і несуть відповідальність за результати її реалізації.

Друга група проблем застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі — необхідність у методах оцінювання діяльності головних розпорядників бюджетних коштів попередніх і подальших років, плану їх діяльності на наступний календарний рік, середньо- та довго-

строкові періоди виходячи з місії практичної реалізації бюджетних програм у межах граничного обсягу видатків, доведених Міністерством фінансів України.

Третя група проблем — розробка критеріїв оцінювання і аналізу результативності бюджетних програм щодо обсягів видатків, кінцевого продукту, ефективності та якості, тобто так званих результативних показників бюджетних програм.

Четверта група проблем — постановка завдань щодо формування і затвердження бюджетних призначень головним розпорядником у розрізі бюджетних програм за програмною класифікацією видатків бюджету, а також обрання форм і методів контролю за практичною реалізацією бюджетних програм за визначеними критеріями результативності та ефективності.

Згідно із Концепцією застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі результативні показники бюджетних програм поділено на такі групи:

- показники видатків, які визначають обсяги та структуру ресурсів, що забезпечують реалізацію бюджетної програми;
- показники продукту (роботи, послуги) для оцінювання досягнення поставлених завдань;
- показники ефективності, що визначаються як відношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до їх вартості у грошовому або людському вимірі (витрати ресурсів на одиницю показника продукту);
- показники щодо якості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг).

Обґрунтування системи результативних показників бюджетних програм і методів їх оцінки з використанням діючої статистичної, бухгалтерської та фінансової звітності потребує подальшої розробки з урахуванням специфічних особливостей діяльності суб'єктів, галузей та регіонів, які здійснюють її за рахунок бюджетних призначень.

Переваги програмно-цільового методу в бюджетному процесі:

- чітке усвідомлення державними органами виконавчої влади та громадськістю бюджетного призначення (за метою програми та адресністю використання);

- забезпечення прозорості бюджету та оцінки фактичного досягнення поставлених цілей і завдань бюджетної програми;
- поліпшення управління бюджетними програмами завдяки уточненню повноважень учасників бюджетного процесу на різних рівнях управління;
- підвищення ефективності розподілу і використання бюджетних коштів шляхом визначення пріоритетності та доцільності окремих видатків бюджету;
- упровадження програмної класифікації видатків бюджету для приведення її до міжнародних стандартів, що забезпечить здійснення аналізу макроекономічного рівня, економічного обороту ВВП і порівняння з бюджетами інших країн.

На другому етапі реалізації Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі (2003–2004 рр.) передбачається: запровадження складання паспортів бюджетних програм; перегляд бюджетних програм, удосконалення їх структури та чітке визначення напрямів діяльності у межах однієї бюджетної програми; перехід до поглибленого середньострокового бюджетного планування, насамперед до розроблення процедури прогнозування видатків на конкретні бюджетні програми на подальші періоди; використання програмно-цільового методу у формуванні та виконанні місцевих бюджетів.

На третьому етапі (2005-й і наступні роки) передбачається оцінювання та подальше вдосконалення формування і виконання бюджету на основі програмно-цільового методу у бюджетному процесі України.



Література

1. Бюджетний кодекс України // ВВР України. — 2001. — № 37–38. — 189 с.
2. Концепція застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі / Кабінет Міністрів України, 2002. — 6 с.
3. Методичні вказівки щодо програмно-цільового підходу в бюджетному процесі України та особливості його впровадження при формуванні проекту державного бюджету на 2002 рік / Міністерство фінансів України, 2002. — 15 с.