

АНАЛИЗ ПРИМЕНЕНИЯ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА ПЛАНИРОВАНИЯ РАСХОДОВ БЮДЖЕТА В УКРАИНЕ

К. И. Тупкина, Е. И. Хорошева

Резюме. В статье определены характерные особенности, преимущества и недостатки программно-целевого метода, сделан анализ применения этого метода на уровне управления бюджетными ресурсами г. Донецка, дан сравнительный анализ государственного и территориального финансирования бюджетных программ.

Ключевые слова: программно-целевой метод, бюджетная программа, планирование.

Постановка проблемы. На сегодняшний день эффективность расходования бюджетных средств в Украине довольно низкая, а методы, используемые при планировании бюджета, являются устаревшими и неэффективными. В свою очередь, наиболее прогрессивной, современной и эффективной формой планирования бюджетов на уровне государства в целом и региональном уровне является программно-целевой метод (ПЦМ). Его применение позволяет предсказать результаты выполнения каждой бюджетной программы, а также оценить эффективность использования государственных средств на каждом этапе. Данные аспекты определяют условия становления и развития программно-целевого метода планирования, объясняют актуальность тематики исследования, а также важность его результатов.

Анализ последних исследований и публикаций. Отдельные вопросы использования ПЦМ осветили в своих трудах немало отечественных и зарубежных ученых, в частности: В. Жежуха, И. Запатрина, С. Федчук, Т. Фертикова, И. Усков и др.

Цель исследования. Выявление специфики применения программно-целевого метода управления бюджетными ресурсами в Украине с учетом территориальных особенностей.

Основные результаты исследования. Согласно Бюджетному кодексу Украины (БКУ) ПЦМ является методом управления бюджетными средствами для достижения конкретных результатов за счет средств бюджета с применением оценки эффективности использования бюджетных средств на всех стадиях бюджетного процесса.

Характерными признаками ПЦМ являются: сосредоточенность на результатах, которые должны быть достигнуты в результате выполнения программ, возможность оценки последствий бюджетных решений в процессе их принятия, усиление ответственности за расходование бюджетных средств, возможность проведения анализа расходов бюджетных средств на основе показателей результативности, обеспечение прозрачности бюджетного процесса [1, с. 32].

Практика применения ПЦМ в Украине началась в 2002 году после принятия Концепции применения программно-целевого метода в бюджетном процессе Украины. Согласно Концепции целью применения ПЦМ является установление непосредственной связи между выделением бюджетных средств и результатами их использования.

Также процесс применения ПЦМ регламентируют: приказы Министерства финансов Украины «Об утверждении Инструкции о статусе ответственных исполнителей бюджетных программ и особенности их участия в бюджетном процессе» от 14.12.2001 г., «О введении результативных показателей, характеризующих выполнение бюджетных программ» от 08.08.2002 г., «О паспортах бюджетных программ» от 29.12.2002 г. Одним из важнейших документов, является Закон Украины «О государственных целевых программах» от 18.03.2004 г.

ПЦМ имеет четыре основные составляющие: бюджетные программы, ответственные исполнители бюджетных программ, паспорта бюджетных программ, результативные показатели бюджетных программ.

Бюджетная программа - систематизированный перечень мероприятий, направленных на достижение единой цели и задач, выполнение которых предлагает и осуществляет распорядитель бюджетных средств в соответствии с наложенными на него функциями [2].

Бюджетная программа создается на основе анализа проблем развития социально-экономической сферы региона и должна ориентироваться на их решение с учетом объема доходной базы бюджета. Благодаря ей формируются расходы бюджета, в соответствии с которыми разрабатываются и осуществляются общегосударственные программы экономического, научно-технического, социального и культурного развития Украины. Также создаются программы регионального и местного значения, которые предусматривают полное или частичное финансирование из государственного бюджета или финансирование за счет местных органов власти. Таким образом, между участниками реализации бюджетных программ и населением складываются финансовые взаимоотношения.

Министерством финансов Украины совместно с отраслевыми министерствами утверждены типовые перечни бюджетных программ, цель, задачи и результативные показатели их выполнения в отраслях «Государственное управление», «Социальная защита и социальное обеспечение», «Социальная защита семьи, детей и молодежи», «Физическая культура и спорт», «Культура».

Процесс внедрения бюджетных программ на уровне местных бюджетов в Украине находится на начальной стадии. В большинстве случаев он носит эпизодический и несистемный характер, т.к. немногие города Украины планируют бюджет по ПЦМ, некоторые из них вводят только отдельные элементы (например, проведение мониторинга и оценки бюджетных программ в отдельных отраслях). Этот процесс осуществляется согласно Концепции реформирования местных бюджетов. По приказу Министерства финансов Украины от 02.08.2010 г., утверждены Основные подходы к внедрению ПЦМ составления и выполнения местных бюджетов, согласно которым пилотными регионами для проведения эксперимента были определены АРК, Житомирская, Луганская, Львовская области и г. Киев (привлечен в 2010 г.). Сегодня в эксперименте участвуют 37 бюджетов.

Применение ПЦМ на территориальном уровне мы можем оценить на примере бюджетных программ г. Донецка на 2011-2012 гг. (табл. 1).

Таблица 1
Программы, финансируемые за счет средств городского бюджета 2011-2012 гг.¹

Наименование программы	2011 г.	2012 г.	2011 г.	2012 г.
	тыс. грн.		удельный вес, %	
Программа улучшения качества транспортного обслуживания пассажиров на маршрутах г. Донецка	453753,6	171427,1	46,6	28,9
Финансирование мероприятий по подготовке учебных заведений к 2011-2012 учебному году	3533,4	-	0,4	-
Программа развития объектов благоустройства, дорожного и коммунального хозяйства	220389,0	179290,5	22,6	30,3
Программа развития жилищного хозяйства	88100,0	88100,0	9,0	14,9

Продолжение табл. 1

Наименование программы	2011 г.	2012 г.	2011 г.	2012 г.
	тыс. грн.		удельный вес, %	
Программа «Забота»	33201,5	-	3,4	-
Программа «Ветеран»	30521,7	-	3,1	-
Программа развития физической культуры и спорта	26309,5	17141,3	2,7	2,9
Программа развития культуры и туризма	84490,6	98503,5	8,7	16,6
Программа мероприятий, направленных на реализацию государственной семейной, молодежной политики	6854,8	10079,6	0,7	1,7
Программа строительства, реконструкции и капитального ремонта автодорог в г. Донецке	6495,5	22439,4	0,7	3,8
Другие программы	20151,6	5624,2	2,1	0,9
Всего расходов бюджетных программ	973801,2	592605,6	100,0	100,0
Общий объем расходов городского бюджета	3312902,5	3302249,1	-	-
<i>В том числе на бюджетные программы, %</i>	-	-	29,4	17,9

¹ рассчитано автором на основе данных [3]

Анализ данных, представленных в таблице 1, показывает, что на финансирование бюджетных программ на уровне г. Донецка направляется не более 30 % средств местного бюджета. При этом в 2012 г. на бюджетные программы на уровне г. Донецка выделено значительно меньше средств, чем в 2011 г. Удельный вес их финансирования в общей сумме расходов городского бюджета уменьшился на 11,5 %. Также не введены программы «Забота», «Ветеран» и финансирование учебных заведений. Наибольший удельный вес имеют программы улучшения качества транспортного обслуживания и развития жилищного хозяйства. В целом количество программ уменьшилось, но расходы по некоторым закрепленным – увеличились.

Также мы можем проанализировать специфику применения ПЦМ на уровне государственного регулирования развития Донецкой области на основе данных, представленных в таблицах 2 и 3.

Таблица 2

Средства, выделяемые из государственного бюджета на развитие Донецкой области по программной классификации на 2011 г.²

Показатели	План на 2011 г. с учетом внесенных изменений	Выполнено за 2011 год	удельный вес статьи в общем количестве расходов на Донецкую область, %		процент выполнения, %
			по плану	выполнено	
тыс. грн.					
Аппарат Донецкой областной государственной администрации	133305,39	103180,15	50,00	50,00	77,40
Осуществление исполнительной власти в Донецкой области	95869,69	92909,46	35,96	45,02	96,91
Оказание помощи пострадавшим и семьям лиц, погибших в результате аварии на обособленном подразделении "Шахта имени В.М. Бажанова" государственного предприятия "Макеевуголь"	2000,00	2000,00	0,75	0,97	100,00

Показатели	План на 2011 г. с учетом внесенных изменений	Выполнено за 2011 год	удельный вес статьи в общем количестве расходов на Донецкую область, %		процент выполнения, %
			по плану	выполнено	
тыс. грн.					
Капитальный ремонт трамваев коммунального предприятия "Трамвайно-троллейбусное управление" (г. Енакиево)	3000,00	2987,63	1,13	1,45	99,59
Капитальный ремонт помещений жилищного фонда (г. Константиновка), помещений дома культуры (с. Галициновка Марьинского района), кровель жилых многоэтажных домов (г. Николаевка)	5500,00	5283,06	2,06	2,56	96,06
Капитальные расходы для финансирования объектов Донецкой области в 2011 году	25735,70	-	9,65	-	0,00
Дооснащение реанимационным оборудованием перинатального центра городской больницы N 3 (г. Мариуполь)	1200,00	-	0,45	-	0,00
Всего расходов на Донецкую область	266610,78	206360,31	100,00	100,00	77,40
Всего государственных расходов	354190635,03	333459458,05	-	-	-
<i>В том числе на Донецкую область, %</i>	<i>0,08</i>	<i>0,06</i>	-	-	-

² рассчитано автором на основе данных [4]

Проанализировав данные из таблицы 2, мы можем сделать вывод, что на развитие Донецкой области из государственного бюджета направляется всего 0,08%, причем выполнено было только 0,06%. Значительная часть средств направляется на Аппарат областной государственной администрации (50 %) и на осуществление исполнительной власти – запланировано было 35,96%, а выполнено 45,02%; процент выполнения составил 77,4% и 96,91% соответственно. Стоит отметить, что на некоторые программы средства были запланированы, но впоследствии направлены не были. В целом процент выполнения программ довольно высок, что говорит о хорошей организации бюджетного процесса.

Таблица 3

Средства, выделяемые из государственного бюджета на развитие Донецкой области по программной классификации на 2012 г.³

Показатели	План на 2012 год с учетом внесенных изменений	Выполнено за январь-июнь	удельный вес статьи в общем количестве расходов на Донецкую область, %		процент выполнения, %
			по плану	выполнено	
тыс. грн.					
Аппарат Донецкой областной государственной администрации	148662,85	49407,71	50,00	50,00	33,23
Осуществление исполнительной власти в Донецкой области	106288,45	44585,31	35,75	45,12	41,95
Приобретение квартир жителям аварийного дома по ул. Макарова, 79, в г. Макеевке Донецкой области, которые нуждаются в отселении	4822,40	4822,40	1,62	4,88	100,00
Строительство, реконструкция и ремонт объектов социальной и другой инфраструктуры в Донецкой области	37552,00	-	12,63	-	0,00
Всего расходов на Донецкую область	297325,70	98815,42	100,00	100,00	-
Всего государственных расходов	398994795,94	168054344,76	-	-	-
<i>В том числе на Донецкую область, %</i>	<i>0,07</i>	<i>0,06</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>

³ рассчитано автором на основе данных [4]

В 2012 г. на развитие Донецкой области из государственного бюджета направлено 0,07%, что на 0,01% меньше чем в 2011 г., а за период январь-июнь выполнено 0,06%. Большая часть средств также направляется на Аппарат областной государственной администрации (50 %) и на осуществление исполнительной власти – запланировано было 35,75% (на 0,21% меньше чем в 2011), а выполнено 45,12%; процент выполнения на июнь составил 33,23% и 41,95% соответственно.

Значимое место в системе программно-целевого метода планирования занимает совокупность показателей оценки бюджетных программ. К основным элементам оценки эффективности расходов бюджета на реализацию целевой программы, относится определение [5, с. 107]:

– существенности программы: насколько цели и задачи программы соответствуют реально существующим проблемам, для решения которых требуется государственное вмешательство;

– полезности программы: сравнение конечных социально-значимых результатов программы с имеющимися потребностями;

– продолжительность эффекта от реализации программы: оценка последствий программы в долгосрочной перспективе.

Для проведения качественного и количественного анализа практики применения бюджетных технологий по выполнению каждой бюджетной программы используют резульативные показатели, основными из которых являются [6, с. 173]:

1) показатели затрат - определяют объемы и структуру ресурсов, обеспечивающих выполнение бюджетной программы (например количество учреждений, количество штатных единиц и т.д.);

2) показатели продукта - используют для оценки достижения поставленных целей. Показателем продукта является, в частности, количество пользователей товарами (работами, услугами), произведенными в процессе выполнения бюджетной программы (например количество подготовленных специалистов, количество студентов, излечения больных и т.п.);

3) показатели эффективности - определяют как отношение количества произведенных товаров (выполненных работ, оказанных услуг) к их стоимости в денежном или человеческом измерениях. Это затраты ресурсов на единицу показателя продукта (например количество студентов на одного преподавателя, стоимость подготовки одного студента, и т.д.);

4) показатели качества - показывают пользу от осуществления мероприятий бюджетной программы (увеличение или уменьшение показателя по сравнению с прошлым периодом).

Таким образом, можно выделить основные преимущества использования ПЦМ в формировании и исполнении бюджета:

- увеличение результативности расходов через экономию бюджетных средств за счет сокращения или отказа от второстепенных и избыточных расходов, а также улучшения качества отраслевого планирования и исполнения бюджета;

- введение анализа сопоставления затрат и достигнутых результатов;

- более эффективное управление расходами за счет формирования бюджета и контроля над его исполнением по целям, задачам и функциям государства, программам и группам программ;

- формирование системы отчетности и оценки работы, а также обеспечение высокого уровня прозрачности принятия решений в государственном секторе;

- повышение уровня ответственности за результаты деятельности на всех уровнях власти;

- усиление действенности и эффективности государственной политики, благодаря нацеленности на результат;

- принятие более рациональных финансовых решений относительно уровня и состава расходов бюджета.

Основными проблемами применения ПЦМ являются:

- отсутствие эффективной системы стратегического и среднесрочного планирования бюджета;

- сложность в определении оптимальных размеров и целесообразности расходования финансовых ресурсов;

- слабая связь между государственными и региональными программами;

- значительные затраты ресурсов (информационных, человеческих, технических, временных и т.д.) при использовании этого метода;

- сложность определения резульативных показателей оценки формирования и реализации программы;

- низкий уровень использования мотивационных механизмов к субъектам использования метода программно-целевого бюджетирования.

Для успешного внедрения ПЦМ на всех уровнях бюджетной системы в Украине необходимо иметь четко определенные стратегические программы правительства,

внедрять элементы стратегического бюджетного планирования, разрабатывать и совершенствовать программы развития регионов в Украине, развивать систему показателей выполнения бюджетных программ. Вводить ПЦМ целесообразно в тех административных единицах, где для этого есть необходимые предпосылки, прежде всего такие, как финансовая база, надлежащая финансовая дисциплина, восприятие реформ органами местного самоуправления.

Работа по совершенствованию методологии применения программно-целевого метода должна проводиться системно, одновременно по нескольким направлениям. Для успешного внедрения ПЦМ в бюджетный процесс, как на государственном уровне, так и на уровне местных бюджетов, необходимо осуществить ряд мероприятий, в частности это:

- определение проблемы практического применения элементов ПЦМ на уровне государственного бюджета и исследование зарубежного опыта с целью его учета при совершенствовании ПЦМ и разработке соответствующей методологии;
- создание единой методологической базы для использования ПЦМ и среднесрочного бюджетного планирования на уровне государственного и местных бюджетов;
- разработка системы показателей оценки выполнения бюджетных программ;
- разработка методологии стратегического планирования деятельности главных распорядителей бюджетных средств в соответствии с долго- и среднесрочными приоритетами государственной политики для создания основы для внедрения среднесрочного бюджетного планирования;
- введение обязательной разработки стратегических планов.

Выводы. Так как государство имеет ограниченное количество бюджетных ресурсов, их необходимо распределять наиболее рационально с максимальным удовлетворением всех объектов бюджетного процесса. ПЦМ – один из самых эффективных методов распределения бюджетных средств, реализуемый путем составления бюджетных программ и достижения конкретных результатов. Бюджетные программы формируются на основе стратегических целей государства и направлены на решение как общегосударственных, так и социальных проблем. Расширение практики использования ПЦМ, как на государственном, так и на местном уровне в Украине будет способствовать повышению эффективности и рациональности распределения ограниченных финансовых ресурсов между бюджетными программами. ПЦМ обеспечивает согласование бюджетных расходов с приоритетами государственной политики и поэтому является важной составляющей бюджетной реформы в Украине.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федчук С. І. Правове регулювання програмно-цільового методу у бюджетному процесі: досягнення та перспективи / С. І. Федчук // Фінансове право. – 2012. – № 1 (19). – С.31-34.
2. Концепция применения программно-целевого метода в бюджетном процессе. Распоряжение Кабинета Министров Украины от 14.09.2002 г. - № 538.
3. Официальный сайт городского головы и городского совета г. Донецка [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.lukyanchenko.donetsk.ua/>
4. Государственная казначейская служба Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index>
5. Усков И. В. Программно-целевой метод планирования как основа развития системы местных финансов / Усков И. В. // Экономический вестник Донбасса. – 2012. – № 1 (27). – С.104-108.
6. Жежуха В.Й. Особливості та проблеми застосування програмно-цільового методу бюджетування / В.Й. Жежуха, Г.В. Михайляк, В.З. Борбулевич // Науковий вісник НЛТУ України. – 2012. – Вип. 22.2. – С.170-175.