

Київський національний торговельно-економічний університет

Кафедра фінансів

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

«ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД
ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ»

Студентки 2 курсу, 1-м групи,
спеціальності 072
«Фінанси, банківська справа
та страхування»
спеціалізації «Державні фінанси»

Пилипець
Ганни Едуардівни

Науковий керівник
к.е.н., старший дослідник

Адаменко
Ірина Петрівна

Гарант освітньої програми
д.е.н., професор

Макогон
Валентина Дмитрівна

Завідувач кафедри фінансів,
заслужений діяч науки і техніки України
д.е.н., професор

Чугунов
Ігор Якович

Київ 2019

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ ЯК ІНСТРУМЕНТУ ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ	6
1.1. Сутність програмно-цільового методу планування видатків бюджету	6
1.2. Зарубіжний досвід застосування програмно-цільового методу у країнах з розвинутою та трансформаційною економікою	13
РОЗДІЛ 2. ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД В УКРАЇНІ	26
2.1. Основні принципи застосування бюджетної класифікації	26
2.2. Бюджетна програма та показники її виконання	38
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ВИКОРИСТАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ В ПРОЦЕСІ УПРАВЛІННЯ ВИДАТКОВОЮ ЧАСТИНОЮ БЮДЖЕТУ	44
3.1. Особливості застосування показників результативності	44
3.2. Напрями удосконалення системи оцінки результативності бюджетних програм	48
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ	53
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	59
ДОДАТКИ	67

ВСТУП

Актуальність теми. Програмно-цільовий метод планування видатків бюджету є ваговою складовою системи державного регулювання соціально-економічного розвитку країни. Визначення бюджетної пріоритетності у сфері видатків є дієвим інструментом впливу на структурні перетворення в соціальній сфері та галузях економіки. На сучасному етапі вдосконалення фінансово-бюджетних відносин посилюється необхідність розвитку системи бюджетного планування та підвищення ефективності бюджетних видатків. Від своєчасності та якості прийняття рішень щодо розподілу та використання коштів державного бюджету залежить збалансованість фінансової системи та результативність бюджетної політики. Удосконалення програмно-цільового методу планування видатків на основі розвитку інституційного середовища бюджетної системи, використання дієвих фінансових механізмів, спрямованих на управління результатами розглядається як важливий інструмент підвищення рівня обґрунтованості планування видаткової частини бюджету з урахуванням пріоритетів економічного та соціального розвитку.

Серед вагомих наукових досліджень зарубіжних вчених у сфері управління видатками бюджету та розвитку програмно-цільового методу можна назвати праці Ш. Блакарта, Дж. Бьюкенена, А. Вагнера, Дж. М. Кейнса, А. Лаффера, Р.А.Масгрейва, П. Самуельсона, М. Сперанського, Дж.Стігліца.

Серед вагомих наукових досліджень вітчизняних вчених у сфері управління видатками бюджету та розвитку програмно-цільового методу можна назвати праці: О. Василика, І. Запатріної, Л.Лисяк, І. Лук'яненко, І. Луніної, І. Лютого, А. Мазаракі, В. Федосова, І. Чугунова, С. Юрія та інших.

Метою роботи є розкриття економічної сутності програмно-цільового методу та визначення переваг його застосування у бюджетному процесі.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

- розкрити сутність програмно-цільового методу планування видатків бюджету;

- розкрити механізм застосування програмно-цільового методу у зарубіжних країнах;
- дослідити основні принципи застосування бюджетної класифікації;
- здійснити аналіз бюджетних програм та показників її виконання;
- розкрити особливості застосування показників результативності;
- визначити напрями вдосконалення бюджетного планування в процесі управління видатковою частиною бюджету.

Об'єктом дослідження є програмно-цільовий метод планування видатків бюджету.

Предметом дослідження є теоретичні та практичні питання застосування програмно-цільового методу планування видатків у системі соціально-економічного розвитку країни.

Методи дослідження. Системний та структурний методи використано при розкритті сутності програмно-цільового методу планування видатків бюджету. За допомогою порівняльного та факторного методів узагальнено зарубіжний досвід застосування програмно-цільового методу. На основі системного підходу, синтезу, наукового абстрагування обґрунтовані пропозиції щодо напрямів удосконалення використання програмно-цільового методу в процесі управління видатковою частиною бюджету.

Інформаційну базу дослідження становили законодавчі та нормативно-правові акти щодо застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, статистичні та аналітичні матеріали Міністерства фінансів України, Державної фіскальної служби України, Державної казначейської служби України, Державної служби статистики України, відповідні монографії, наукові статті вітчизняних та зарубіжних вчених.

Основні положення та результати випускної кваліфікаційної роботи розкрито у статті за темою «Програмно-цільовий метод планування видатків бюджету» та опубліковано у збірнику наукових праць студентів заочної форми навчання Київського національного торговельно-економічний університету.

Випускна кваліфікаційна робота складатиметься зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків.

У вступі обґрунтовано актуальність обраної теми, визначено об'єкт, предмет, мету, завдання та методи дослідження, зазначено теоретичне та практичне значення роботи.

У першому розділі досліджено теоретичні засади програмно-цільового методу як інструменту планування видатків. Розкрито сутність програмно-цільового методу планування видатків бюджету. Досліджено зарубіжний досвід застосування програмно-цільового методу.

У другому розділі розкрито особливості застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі України. Проаналізовано основні принципи застосування бюджетної класифікації. Визначено сучасний стан виконання бюджетних програм.

У третьому розділі визначено напрями удосконалення використання програмно-цільового методу в процесі управління видатковою частиною бюджету. Розкрито особливості застосування показників результативності. Обґрунтовано напрями вдосконалення бюджетного планування в процесі управління видатковою частиною бюджету.

У висновках наведено теоретичне узагальнення матеріалу, представленого в дослідженні.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ ЯК ІНСТРУМЕНТУ ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ

1.1. Сутність програмно-цільового методу планування видатків бюджету

Сучасний етап соціально-економічного розвитку України вимагає більш поглибленого розуміння ролі бюджету в економічній системі держави, забезпечення прозорості бюджету, підвищення рівня якості надання державних послуг та ефективності використання коштів бюджету. На сучасному етапі розвитку світової економіки важливим є забезпечення удосконалення теоретико-методологічних засад формування та виконання державного бюджету, як основи економічного життя держави, розвитку галузей та соціальної сфери. Удосконалення системи планування державних видатків обґрунтовано необхідністю вирішення завдань, що стоять перед суспільством на даному етапі розвитку держави.

У Бюджетному кодексі України, визначено, що видатки бюджету – це кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів передбачених відповідним бюджетом, окрім погашення боргу, надання кредитів з бюджету, розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів, повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів (обов’язкових платежів) та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування [2].

З метою запровадження програмно-цільового методу планування видатків, приведення законодавства України у відповідність до міжнародних стандартів статистики фінансів, згідно з методологією Організації Об’єднаних Націй, у Бюджетному кодексі видатки та кредитування бюджету класифікуються за: бюджетними програмами - програмна класифікація видатків та кредитування бюджету; ознакою головного розпорядника бюджетних коштів – відомча класифікація видатків та кредитування бюджету;

функціями, з виконанням яких пов'язані видатки та кредитування бюджету – функціональна класифікація видатків та кредитування; за економічною характеристикою – економічна класифікація видатків.

Програмно-цільовий метод планування видатків є вагомим інструментом бюджетної політики, що ґрунтується на стратегічно раціональному управлінні коштами, спрямованому на вирішення соціально-економічних проблем, які стоять перед суспільством на певному етапі його розвитку та дозволяє встановлювати безпосередній зв'язок між витраченими фінансовими ресурсами та отриманими результатами.

Програмно-цільовий метод планування видатків бюджету ґрунтується на раціональному управлінні коштами, націленому на вирішення соціально-економічних проблем і як управлінська технологія передбачає визначення цілі, яку необхідно досягти у результаті використання бюджетних коштів та забезпечує інформацією про якість надання послуг і отриманий соціальний чи економічний ефект. При цьому, період бюджетного планування не обмежується одним роком, а визначається періодом, упродовж якого можна досягнути поставлених цілей.

Найширшого застосування програмно-цільовий підхід планування та управління видатками набув у СРСР. Його використання вперше було здійснено в ході розроблення плану електрифікації, а потім при складанні перших п'ятирічних планів, які передбачали реалізацію комплексних програм розвитку регіонів на основі освоєння природних ресурсів (1966-1975 рр.).

Програмно-цільовий метод використовується на протязі багатьох років в Австрії, Німеччині, Франції, Фінляндії, США, Японії, Південній Кореї та деяких інших країнах. Механізми та форми програмно-цільових інструментів в цих країнах суттєво відрізняються один від одного і залежать у багатьох випадках від історично складених соціально-економічних умов.

Відповідно до ст.2 (п.42) Бюджетного кодексу України, програмно-цільовий метод у бюджетному процесі – метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із

застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу [2].

Постатейний метод складання бюджету ґрунтувався на розрахунку потреби у видатках виходячи з адміністративних потреб, які планувались на короткострокову перспективу (1 рік) та розраховувались за нормами та нормативами. Важливою перевагою такого методу є те, що він є достатньо простим для застосування учасниками бюджетного процесу, при цьому контроль за виконанням бюджету та підготовка звітності є досить легким операційним процесом.

Водночас, бюджет складений за таким методом не дозволяє з'ясувати, яким чином були використані бюджетні кошти, який результат було отримано від їх використання і яких цілей було досягнуто. Слід зазначити, що при плануванні бюджету за постатейним методом, доволі важко встановити доцільність проведення видатків, результативність розподілу ресурсів, визначити якість наданих послуг та користь, яку отримано від цих послуг. Цей формат бюджету не забезпечує наявності управлінської інформації, оскільки акцент робиться не на управлінні, а на контролі. Такому методу властивий акцент на прирості видатків в пропонованому бюджеті порівняно із бюджетом поточного року.

Запровадження програмно-цільового планування не вимагає цілковитої відмови від кошторисної основи бюджетного планування, оскільки остання за своїм змістом не суперечить концепції його застосування, а є лише певною процедурою здійснення видатків. У даному аспекті доцільно протиставляти програмно-цільовий метод із постатейним у контексті проведення видатків: якщо перше є спеціально розробленим механізмом управління фінансовими ресурсами для досягнення соціально значущих цілей або вирішення пріоритетних проблем за обмежений період часу, то другий є стандартизованими процедурами здійснення видатків на постійно виконувани державою функції.

В основі програмно-цільового методу планування лежить орієнтація діяльності на досягнення поставленої мети. Слід зауважити, що будь-який метод планування направлено на досягнення конкретної цілі. У даному випадку, в основі самого процесу планування лежить визначення і постановка цілей і лише потім підбираються шляхи їх досягнення.

Постановка цілі при програмно-цільовому методі планування є формуванням «дерева цілей». Відповідно до нього визначається система заходів щодо реалізації цілі, яка називається цільовою комплексною програмою. Для її виконання будується спеціальна система управління, яка доводить завдання програми до конкретних виконавців. Організаційна структура цієї системи визначається: «деревом цілей», складом виконавців, змістом програми. Цей метод передбачає розробку плану, виходячи з цілі розвитку економіки при подальшому пошуку і визначенні ефективності шляхів і засобів по їх досягненню та ресурсному забезпеченню.

Сутність програмно-цільового методу планування полягає у відборі основної цілі соціального, економічного і науково-технічного розвитку, розробці взаємопов'язаних заходів щодо їх досягнення в намічені терміни при збалансованому забезпеченні ресурсами і ефективному розвитку виробництва. Метою запровадження програмно-цільового методу є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів і результатами їх використання на підставі визначених цілей та результативних показників.

Таким чином, програмно-цільовий метод планування видатків спрямований на: забезпечення прозорості бюджетного процесу, при якому чітко визначаються цілі, на досягнення яких витрачаються бюджетні кошти; підвищення рівня контролю за виконанням бюджетних програм; здійснення оцінки діяльності всіх учасників бюджетного процесу; упорядкування організації діяльності головного розпорядника бюджетних коштів щодо формування та виконання бюджетних програм, посилення його відповідальності; підвищення якості розроблення бюджетної політики, ефективність розподілу та використання бюджетних коштів.

Програмно-цільовий метод планування видатків бюджету є результатом еволюції та реформ у сфері бюджетних механізмів планування та виконання видаткової частини бюджету: постатейний метод, бюджет результативності, програмне бюджетування, бюджет на нульовій основі. Програмно-цільовий метод об'єднує усі переваги та нововведення формування бюджетів.

Термін «програмно-цільовий метод планування видатків» походить від англійського терміну “performance budgeting”, що означає бюджетування орієнтоване на результат. Його практичне застосування у бюджетному процесі бере початок у 60-х роках минулого століття, коли у США з метою підвищення ефективності управління бюджетними видатками почали застосовувати нові технології складання бюджету.

У фінансовій літературі містяться ряд теоретичних положень щодо визначення терміну «програмно-цільовий метод», а також його синонімів «програмно-цільове бюджетування», «програмне бюджетування» та «програмно-цільовий підхід», але всі фахівці схиляються, що це один із методів планування, спрямований на раціональний розподіл ресурсів з метою отримання конкретних результатів від використання бюджетних коштів на основі визначених цілей.

Зокрема, Федосов В.М. зазначає, що «програмно-цільове бюджетування є фінансовою технологією управління бюджетними ресурсами в коротко- й середньостроковій перспективі, яка передбачає розробку та реалізацію бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат (згідно зі стратегічними цілями) із застосуванням критеріїв оцінки їх результативності й ефективності використання бюджетних коштів» [1].

Запатріна І.В. наголошує, що «при формуванні та виконанні бюджету на основі ПЦМ акцент переноситься з планування бюджетних витрат на планування конкретних суспільних результатів як поточних, так і перспективних» [5].

Чугунов І.Я. зазначає, що бюджетні програми головних розпорядників бюджетних коштів включають визначення загальної мети на довго- та

середньостроковий періоди, цілі та завдання програми на короткостроковий період, види та напрями діяльності, які забезпечують реалізацію програми [10].

Підсумовуючи наведене, можна зазначити визначення економічної сутності програмно-цільового методу як дієвого інструменту планування видатків бюджету у системі бюджетного регулювання з метою забезпечення взаємозв'язку між процесами планування та отриманням результатів у секторах економіки та соціальної сфери на виконання завдань суспільного зростання. Програмно-цільовий метод – це інструмент планування видатків бюджету, спрямований на формування видаткової частини бюджету за програмами на довго – і середньостроковий період з метою отримання соціально-економічного ефекту у певній галузі згідно із стратегічними напрямками розвитку країни та забезпечення ефективного використання бюджетних коштів.

Виділимо основні властивості програмно-цільового методу у бюджетному плануванні, які відображають його переваги: формування бюджету за пріоритетними напрямками фінансування (програмами); планування діяльності розпорядників бюджетних коштів усіх рівнів і бюджетних видатків на середньострокову перспективу; можливість оцінювати результативність діяльності бюджетних установ (програм) завдяки показникам виконання програм; можливість оптимально розподілити бюджетні асигнування на основі результатів виконання бюджетної програми розпорядником коштів у минулому періоді, а також виходячи із пріоритетів соціально-економічного розвитку; відповідальність установи за надання послуг в обсязі та якості, що визначаються у схваленому бюджеті; володіння інформацією щодо стану виконання програми й оперативної інформації про хід виконання доходної та видаткової частин бюджету, а також про виконання бюджету в цілому, що надає можливість швидко реагувати на будь-які відхилення від запланованих показників; активне залучення громадян до бюджетного процесу.

До основних позитивних наслідків реалізації програмно-цільового методу планування видатків, слід віднести: підвищення якості розроблення і реалізації

бюджетної політики, прозорість бюджетного процесу, рівень бюджетного контролю, ефективність діяльності державного сектору.

В умовах реформування системи державних фінансів програмно-цільовий метод планування видатків набуває особливої актуальності та потребує більш гнучких і виважених підходів з огляду на зростаючу складність регулювання ними в умовах децентралізації економіки в усіх сферах суспільного життя.

На сучасному етапі економічних перетворень та обмеженості фінансових можливостей держави необхідно забезпечити акумулювання ресурсів на вирішення ключових суспільно значущих проблемах, що дозволить реалізувати дієвість як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях стратегії національного розвитку добробуту та процвітання країни.

Удосконалення програмно-цільового методу планування видатків сприятиме розв'язанню проблем, пов'язаних із визначенням пріоритетів при розподілі фінансових ресурсів, джерел їхнього фінансування і забезпечення ефективного використання бюджетних коштів та підвищенню результативності при здійсненні бюджетних видатків.

Для повноцінного впровадження в практичну діяльність програмно-цільового методу необхідно: аналіз і оцінка причин відхилень затверджених річних показників витрат від фактичних витрат у результаті виконання бюджетів; впровадження механізмів формування видаткової частини бюджету, які забезпечують взаємозв'язок обсягів бюджетного фінансування з системою заходів, спрямованих на досягнення заданих результатів; стимулювання органів управління, їх структурних підрозділів до пошуку резервів підвищення ефективності бюджетних витрат; розроблення методології стратегічного планування діяльності головних розпорядників бюджетних коштів, виходячи з визначених пріоритетів державної та регіональної соціально-економічної політики з метою формування засад для впровадження середньострокового бюджетного планування; запровадження програмної класифікації видатків місцевих бюджетів; розроблення базового переліку кінцевих показників ефективності бюджетних програм.

Таким чином, видатки бюджету є дієвим інструментом бюджетного регулювання суспільного розвитку країни, що має вагомий вплив на структурні перетворення в галузях економіки країни. Планування бюджетних видатків є важливою складовою системи фінансового управління, від рівня якості якої залежить збалансованість та результативність бюджетної політики. Ефективна система бюджетного планування дозволяє сформувати структуру видатків та визначити напрями їх використання на основі встановлення взаємоузгодженості між граничними обсягами бюджетних призначень та необхідністю досягнення стратегічних цілей і завдань в галузях економіки та соціальній сфері країни.

Програмно-цільовий метод планування видатків є ефективним інструментом регулювання суспільного розвитку. Подальше впровадження програмно-цільового методу у бюджетний процес надасть можливість визначити результативність діяльності головного розпорядника бюджетних коштів щодо розвитку відповідної галузі соціальної сфери та економіки, сприятиме формуванню системи ефективного державного управління.

1.2. Зарубіжний досвід застосування програмно-цільового методу у країнах з розвинутою та трансформаційною економікою

Уперше програмно-цільовий метод було запроваджено, як не дивно, у приватному секторі. Ідея належала американському підприємцю, власникові автомобілебудівної компанії «Форд» Лін-дону Джонсону, який на той час був президентом США. У середині 1960-х років міністр оборони США Роберт Макнамара перейняв цю ідею і вирішив застосувати її у міністерстві, яке він очолював. Згодом було прийнято рішення про застосування цього методу в усіх міністерствах США. Практика застосування програмно-цільового методу до складання бюджету виявилася досить ефективною. Бюджет став зрозумілішим і чіткішим завдяки конкретизації завдань для кожної програми, яку

передбачалося фінансувати з бюджету. Це стосувалося не тільки бюджету центрального уряду (федерального бюджету), а й муніципальних бюджетів [22].

Нині більшість країн з ринковою економікою використовують елементи цього методу у бюджетному процесі, передусім Канада, країни Європи, Нова Зеландія, Австралія та багато інших, серед яких і країни колишнього Радянського Союзу. Зокрема, значних успіхів у застосуванні програмно-цільового методу досягли країни Балтії та Казахстан.

Сьогодні більшість країн ЄС надають допомогу іншим країнам у формі програм, спрямованих на досягнення конкретних результатів. Міжнародні фінансові організації, такі як Міжнародний валютний фонд, Світовий банк й валютний фонд, надають свої позики іншим країнам за відповідними програмами. Це, зокрема, програма розширеного фінансування (МФВ), програмні системні позики для реалізації конкретних проектів у різних галузях економіки (Світовий банк) тощо.

Усі ці програми чітко окреслюють мету та очікувані результати від спрямування коштів у ту чи іншу галузь. Як показує досвід, такий підхід до фінансування проектів виявився досить ефективним, оскільки дає змогу проаналізувати ефективність використання коштів через порівняння отриманих результатів з очікуваними (запланованими), а також зіставити мету, на яку залучаються кошти, з кінцевими результатами від реалізації проекту.

У процесі складання проекту бюджету за програмами ставиться завдання підвищити відповідальність міністерств і забезпечити прозорість системи адміністрування [23]. Тому видатки бюджету почали відображати за програмами, тобто відповідно до цілей, а не за розділами класифікації видатків бюджету чи за міністерствами. Водночас класифікація видатків також покликана систематизувати використання бюджетних коштів за певними ознаками чи напрямками діяльності держави. Остання характеристика найкраще відображає призначення класифікації.

Тому більшість країн світу, здійснюючи видатки з бюджету за програмами, використовує як програмну, так і функціональну класифікацію

видатків бюджету, що описує функції (напрями) видатків. Оскільки функціональна класифікація використовується для аналітичних цілей, то більшого значення для аналізу цільового спрямування коштів набуває програмна класифікація видатків бюджету. Таке відображення видатків має повністю конкретизувати об'єкти фінансування. Причому тут слід враховувати два аспекти. Перший — це те, на що (з якою метою) спрямовуються кошти. Другий — хто буде фінансувати і відповідати за здійснення видатків на визначені в програмі цілі. Це потрібно не тільки для майбутнього аналізу доцільності програми, а й для поточного контролю за цільовим спрямуванням та використанням коштів.

Нині в Україні склалася така ситуація, коли кількість програмних документів, за якими потрібно фінансувати ті чи інші заходи через виділення коштів з державного бюджету, є досить значною. Потреби у коштах з бюджету значно перевищують загальний обсяг фінансових ресурсів, які має у своєму розпорядженні держава. Більше того, під час прийняття програмних документів не враховується той факт, що отримання доходів у бюджет шляхом проведення відповідної фіскальної політики держави не завжди має характер постійного зростання. Тобто динаміка надходжень до бюджету може бути як позитивною, так і негативною в реальному вимірі. Така ситуація є звичною для економік багатьох країн, оскільки пов'язана з макроекономічною нестабільністю, яка, у свою чергу, залежить і від внутрішніх (внутрішня економічна політика держави), і від зовнішніх чинників (геополітичне становище країни та міжнародні економічні відносини). Як правило, ресурси держави зростають непропорційно до потреби у видатках на програми з бюджету. Тому надзвичайно важливо не просто обмежити кількість програм чи переглянути їх перелік, а обґрунтувати доцільність програм, які мають бути здійснені у майбутньому, та необхідність фінансування їх реалізації з бюджету.

В основі програмно-цільового методу бюджетного процесу лежить стратегічне планування та середньострокове прогнозування [32]. Стратегічне планування — це процес планування головним розпорядником коштів

державного бюджету своєї діяльності на основі відповідних нормативно-правових документів. Завдяки стратегічному плануванню керівники міністерств та відомств можуть приймати рішення, узгоджені з завданнями, які ставляться перед ними для досягнення певної мети. Окрім того, планування є своєрідним інструментом для зіставлення затрат (матеріальних, людських ресурсів тощо) і фінансових ресурсів, необхідних для реалізації відповідних заходів. Стратегічний план визначає місію відомства (тобто головну мету його діяльності), цілі, завдання та очікувані результати у довгостроковій перспективі, зазвичай на період від трьох до десяти років, відповідно до встановлених пріоритетів Уряду, які виражаються у його програмних документах. У стратегічних планах визначаються основні засади діяльності, які мають бути обов'язково узгоджені з пріоритетами державної політики. Наприклад, стратегічний план Міністерства оборони не повинен містити завдань, які спрямовані на стрімкий розвиток стратегічних військових формувань, військової техніки тощо, якщо політикою держави не є мілітаризація економіки та прискорений розвиток оборонного комплексу. Але стратегічний план повинен передбачати заходи щодо зміцнення Збройних сил країни, технічне переоснащення військових формувань тощо для підтримання обороноздатності на достатньому рівні.

Стратегічні плани головних розпорядників коштів — ефективний інструмент, що дає їм змогу досягати поставлених завдань, вирішувати проблеми фінансового управління та надання суспільних послуг. Цей план має містити інформацію про: основні функції та завдання міністерства, які зазначені у відповідних нормативних документах (наприклад, положеннях про міністерство тощо); визначені на середньостроковий період (від одного до трьох років) видатки на реалізацію заходів, ураховуючи попередню оцінку ресурсів бюджету; перелік програм з визначенням джерел їх фінансування; перелік напрямів діяльності в межах програм, які планується реалізувати, та обґрунтування їх необхідності виходячи з нормативно-правових актів (розпоряджень, постанов Уряду тощо); попередню оцінку доходів (кількісну та

якісну) від реалізації таких програм та опис соціально-економічних наслідків; пропозиції щодо збільшення (або зменшення) постійних та змінних капітальних активів, запланованих інвестицій і відновлення та утримання матеріальних активів; конкретні пропозиції щодо збільшення фінансових активів і капітальних трансфертів і плани щодо управління фінансовими активами та зобов'язаннями [52]. Для розроблення багаторічної бюджетної стратегії важливо визначити і визначити проблеми, що існують у галузях, а також вартість витрат на їх вирішення та термін, за який вони можуть бути розв'язані. Необхідно також з'ясувати, які з проблем є найбільш нагальними і можуть бути вирішені в коротші терміни із залученням найменшого обсягу ресурсів.

Стратегічні плани міністерств і відомств знаходять своє відображення у плануванні (або прогнозуванні) видатків у середньо-строковій перспективі. На основі пріоритетів Уряду, прогнозів надходжень до бюджету, а також виходячи із індивідуальних стратегічних планів головних розпорядників коштів складаються середньострокові прогнози видатків. Цей процес називають середньостроковим прогнозуванням (плануванням).

Прогнозування видатків бюджету на середньострокову перспективу (середньострокове прогнозування (планування) бюджету) — це процес розроблення головними розпорядниками коштів завдань на середньостроковий період та відповідних програм з оцінкою необхідних обсягів ресурсів на підставі прогнозу надходжень до бюджету та пріоритетів видаткової політики Уряду. Будь-який прогноз повинен базуватися на програмних документах, що визначають політику в галузі державних фінансів. Серед таких можна виділити щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, Державну програму соціально-економічного розвитку України на наступний рік, основні напрями бюджетної політики (бюджетна резолюція) та ін.

Обов'язковою вимогою середньострокового прогнозування бюджету є визначення відповідних напрямів діяльності та завдань виходячи з фінансових можливостей. Згідно з проектом Концепції застосування програмно-цільового

методу в бюджетному процесі України середньострокове прогнозування запроваджується з метою: поліпшення макроекономічного балансу шляхом розроблення узгоджених та реалістичних прогнозів ресурсів; визначення загальних цілей бюджетної політики та відкритість у їх досягненні; запровадження чітких пріоритетів у сфері державних видатків; забезпечення можливостей ініціювання змін бюджетної політики та механізмів контролю за їх реалізацією; поліпшення розподілу ресурсів, спрямованих на стратегічні пріоритети як між галузями, так і в окремих галузях; підвищення рівня зобов'язань щодо побудови прогнозів напрямів бюджетної політики; підвищення відповідальності головних розпорядників коштів щодо ефективного та раціонального використання ресурсів (шляхом введення фінансових обмежень); посилення загального бюджетного контролю [82].

Загалом середньострокове прогнозування видатків бюджету відбувається на двох рівнях: прогнозування здійснює безпосередньо центральний орган виконавчої влади, який відповідає за підготовку проекту бюджету; інші центральні органи виконавчої влади. У першому випадку розробляється прогноз видатків бюджету виходячи з прогнозу ресурсів, які можуть надійти від різних секторів економіки до державного бюджету.

Прогнозується загальний обсяг видатків за напрямками діяльності держави, тобто відповідно до її функцій: оборона та їй: оборона та правоохорона, освіта, охорона навколишнього природного середовища, соціальний захист населення тощо. Такий прогноз має виходити з динаміки видатків за певний період (лаг), і чим він довший, тим краще можна відстежувати динаміку зміни показників видатків бюджету як за спрямуванням коштів (пріоритетами видаткової політики), так і за обсягами (порівняння структури видатків та відсоткового збільшення фінансування конкретної галузі протягом років), структурних змін у діяльності. Планування політики у сфері бюджетних видатків на макрорівні здійснює Міністерство фінансів як центральний орган виконавчої влади, відповідальний за формування пропозицій проекту бюджету на наступний період. Але головні розпорядники

бюджетних коштів, на виконання програм яких передбачаються видатки в бюджеті, також повинні брати участь у розробленні серед-ньострокових прогнозів.

Середньострокове прогнозування здійснюється в такій послідовності: I етап — прогнозування, під час якого складаються технічні оцінки поточних витрат виходячи з існуючих умов; II етап — програмування, на якому аналізується та визначається обсяг видатків у разі зміни пріоритетів у бюджетній політиці держави та враховуючи політичну ситуацію в країні. При цьому мають бути враховані такі моменти: Необхідність зосередження уваги на змінах та пріоритетах політики. Прогнозні обсяги видатків бюджету не відображають збільшення тих видатків у наступні роки, які потрібні для фінансування нових бюджетних програм (хоча у прогнозі може закладатися певний резерв для покриття таких витрат). Прогноз бюджету складається детально, в розрізі окремих програм та напрямів. При цьому розпорядники коштів мають можливість самостійно перерозподіляти загальний прогнозний обсяг видатків між відповідальними виконавцями в системі головного розпорядника та програмами, що дає їм змогу ефективніше перерозподілити ці ресурси. Такий підхід сприяє недириктивному розподілу бюджетних коштів між програмами з боку Міністерства фінансів і водночас установлює певні обмеження для самого розпорядника, оскільки прогнозний обсяг видатків на середньострокову перспективу враховує не тільки макроекономічні показники (обсяг ВВП, інфляцію, прогнозний обмінний курс, розмір мінімальної заробітної плати тощо), а й рівень видатків поточного року [75].

Середньострокові прогнози повинні відображати: поточний стан видатків; додаткові видатки, потрібні для забезпечення однакового рівня та якості послуг у майбутньому, які одночасно мають бути реальними (наприклад, для збереження певних нормативів під час вимірювання екологічного стану середовища); додаткові витрати або економія коштів, якщо рівень чи вид послуг передбачається змінити.

Передумовою ефективного середньострокового планування є введення бюджетних обмежень через установлення граничних розмірів видатків для всіх головних розпорядників коштів державного бюджету. Ці граничні видатки визначаються на підставі попередніх прогнозів вартості існуючих програм з урахуванням прийнятих Урядом політичних рішень. нятих Урядом політичних рішень.

Перевагою існування граничних обсягів видатків (у тому числі на середньострокову перспективу) є те, що воно змушує головних розпорядників коштів виділяти найбільш пріоритетний напрям діяльності і відповідно планувати реальнішу картину видатків. Разом з тим слід зазначити, що граничні обсяги на середньострокову перспективу є умовними, оскільки вони щороку мають коригуватися з огляду на зміни економічної ситуації, зміни державної політики, а також з урахуванням пріоритетів і структурних змін у видатках головних розпорядників та рівня обґрунтування ними оцінок своїх прогнозних видатків.

У процесі складання бюджету за програмами повинні брати участь усі міністерства та відомства, які є головними розпорядниками коштів державного бюджету та відповідають, у межах своєї компетенції, за проведення економічної політики у певній галузі. Завдяки тому, що програмно-цільовий метод до складання бюджету передбачає систему звітування та оцінювання роботи, він забезпечує вищий рівень прозорості ухвалення рішень у державному секторі. Застосовуючи програмно-цільовий метод планування як суспільство в цілому, так і законодавча гілка влади можуть отримати значно чіткішу інформацію про діяльність міністерства чи відомства, їх завдання і заходи, яких вони вживають для реалізації цих завдань, і, нарешті, про результати такої діяльності (як позитивні, так і негативні). Таке оцінювання допомагає в подальшому більш раціонально розподіляти обмежені фінансові ресурси на виконання бюджетних програм, визначати відповідальних за реалізацію заходів у різних галузях та здійснювати ефективну бюджетну політику в країні.

Складаючи бюджетну програму, важливо чітко окреслити напрями діяльності в рамках цієї програми. Це дасть змогу відстежити основні напрями витрачання бюджетних коштів під час планування показників видатків бюджету, оскільки напрями бюджетної програми відображатимуть: який вид діяльності здійснює головний розпорядник (міністерство чи відомство) і для чого він взагалі існує, тобто в регулюванні яких відносин бере участь; яких цілей та завдань намагається досягти у своїй діяльності головний розпорядник; з допомогою яких заходів він намагається це здійснювати; які результати від реалізації заходів, передбачених програмою.

Таке відображення видатків за бюджетною програмою у розрізі напрямів її реалізації сприяє прийняттю раціональних рішень щодо необхідності та доцільності здійснення цих видатків за рахунок коштів державного бюджету. Перелік напрямів діяльності забезпечує реалізацію бюджетної програми в межах тих коштів, які виділяються на її виконання. Це означає, що напрями діяльності вказують на різноманітні дії, які мають забезпечити досягнення мети в результаті виконання головним розпорядником певної бюджетної програми, тому вони не повинні суттєво змінюватися з року в рік, за винятком випадків, коли бюджетна програма або окремі напрями у складі бюджетної програми мають періодичний характер або закінчується термін їх виконання, або в результаті прийняття нового законодавства виникають нові напрями діяльності у складі існуючої бюджетної програми.

Причому важливо не ототожнювати «напрями діяльності» з економічною класифікацією видатків бюджету. Розподіл програмних видатків за економічною сутністю проведення операцій не описує напрямів діяльності. Останні об'єднують у собі кілька економічних категорій витрат для досягнення певного результату. Здійснення видатків на основі бюджетних програм передбачає виділення конкретних виконавців програми, тобто тих, хто несе безпосередню відповідальність за виконання програми. Раніше, до 2002 р., видатки з державного бюджету передбачалися за переліком відповідних функцій (згідно з функціями держави).

Отже, відповідальність за використання бюджетних коштів, передбачених за цими функціями, належала кільком установам. Здійснення видатків бюджету за програмами передбачає, що відповідальність за виконання поставлених програмою цілей, завдань, а також за виконання певних показників результативності програм, повинна належати лише одній установі для того, щоб у разі невідповідного виконання програми можна було проаналізувати кількісні та якісні чинники, які вплинули на відхилення від запланованих показників результативності, тобто з'ясувати причини відхилення і вжити адекватних заходів. Існування лише одного відповідального виконавця дає змогу ефективніше управляти фінансовими та людськими ресурсами, перерозподіляти їх у межах однієї бюджетної програми з одного напрямку діяльності на інший.

При цьому видатки державного бюджету на реалізацію державних цільових програм, які мають багатогалузевий характер або передбачають виконання кількома центральними органами виконавчої влади (наприклад, Національна програма інформатизації), можуть передбачатися для кожного головного розпорядника — одного з виконавців державної цільової програми — як напрям діяльності в межах його бюджетної програми або як окрема бюджетна програма і призначатися на ту частину заходів державної цільової програми, яку безпосередньо повинен здійснювати такий головний розпорядник. Так, програми чи проекти, які спрямовано на створення, розвиток та інтеграцію інформаційних систем, мереж, ресурсів та інформаційних технологій або які передбачають придбання засобів інформатизації з метою забезпечення функціонування органів державної влади, органів місцевого самоврядування, установ, організацій, що утримуються за рахунок бюджетних коштів, виконуються як складові Національної програми інформатизації.

Тому на виконання заходів з реалізації Національної програми інформатизації передбачаються видатки державного бюджету за кількома головними розпорядниками бюджетних коштів, такими як Державний комітет статистики України, Державний комітет зв'язку та інформатизації України,

Міністерство фінансів України та інші центральні органи виконавчої влади. Видатки передбачаються на потреби інформатизації за напрямом (відповідною бюджетною програмою головного розпорядника) «Створення автоматизованої інформаційно-аналітичної системи». У процесі планування видатків існує проблема визначення доцільності конкретних видатків (за програмами).

Під доцільністю бюджетної програми розуміють результати реалізації кожної конкретної програми. Для цього необхідно розробити і проаналізувати результативні показники. Вони повинні бути попередніми (розроблятися галузевими міністерствами під час планування програм, тобто бути вираженням мети самої програми — (отримання кінцевого продукту) та остаточними (за результатами виконання програм). Це дасть можливість чітко уявити віддачу від використаних бюджетних коштів, оскільки, як відомо, бюджетні ресурси обмежені фіскальними можливостями держави (у довгостроковому періоді розглядаються також можливості держави здійснювати запозичення, як на внутрішніх, так і на зовнішніх ринках капіталу). Для здійснення видатків за бюджетною програмою необхідно чітко усвідомлювати, насамперед головному розпорядникові, у який спосіб вимірювати результати реалізації такої програми. Наприклад, це може бути кількість (обсяг) кінцевого продукту або послуг. Водночас залежно від мети програми результати від її впровадження буває складно виміряти кількісно. У такому випадку під «результатом» можна розуміти можливість ефективно виконувати свої функції, безпосередній продукт (товари або послуги), корисність для суспільства або окремих категорій населення (молоді, пенсіонерів та ін.) від отримання кінцевого продукту, зміни, до яких може призвести реалізація бюджетної програми. Це, у свою чергу, потребує розроблення результативних показників для бюджетних програм, що дасть можливість чітко показувати віддачу від використаних бюджетних коштів, економічність (співвідношення результатів та витрат) і тривалість програми, її необхідність та відповідність поставленим меті, а також порівнювати бюджетні

програми за роками, програми подібних установ у межах одного міністерства або між відомствами, з іншими країнами, а в кінцевому підсумку — відбирати найефективніші бюджетні програми під час розподілу обмежених бюджетних ресурсів.

Результативні показники групуються за такими типами: 1) показники затрат, або вхідних ресурсів, — визначають обсяги та структуру ресурсів, що вкладаються для виконання бюджетної програми (наприклад, кількість штатних одиниць, кількість установ, кількість обладнання тощо); 2) показники продукту (обсяг виконаних робіт) — визначають показники, необхідні для оцінювання досягнення поставлених цілей. Таким показником може бути, зокрема, кількість користувачів товарами (роботами, послугами), виробленими завдяки реалізації бюджетної програми (наприклад, кількість студентів, підготовлених спеціалістів, відвідувачів бібліотек і музеїв тощо); 3) показники ефективності (рентабельності) — визначають вартість (у грошовому виразі або в робочих годинах) одиниці продукції або результату. Тобто це витрати ресурсів на одиницю показника продукту (наприклад, кількість студентів на одного викладача, вартість підготовки одного студента тощо); 4) показники якості відображають результати і якість надання послуг. показники якості відображають результати і якість надання послуг. Вони показують досягнення чи корисність, отримані від здійснення заходів бюджетної програми (наприклад, зниження захворюваності на туберкульоз на 2 % порівняно з минулим періодом).

Застосування результативних показників дає можливість провести якісний та кількісний аналіз програми з погляду фінансового забезпечення заходів щодо її реалізації. Оцінка результативності програм є досконалим аналітичним інструментом управління, який дає змогу визначити ефективність використання коштів на виконання бюджетної програми. Чим більше показників результативності, тим краще можна визначити ступінь ефективності використання бюджетних коштів [52].

Особливо важливим в оцінюванні ефективності виконання програми (співвідношення витрат і продукту) є вчасне отримання всієї необхідної інформації про виконання програми. Оцінювання результативності програм може сприяти визначенню пріоритетів у діяльності міністерства чи відомства, щоб здійснювати ефективне управління ним. Причому важливо дослідити діяльність та результати програми в цілому, а не просто її кількісні показники або ефективність.

РОЗДІЛ 2.

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД В УКРАЇНІ

2.1. Основні принципи застосування бюджетної класифікації

Бюджетний кодекс України в редакції 2010 р. закріплює 10 принципів, на яких ґрунтується бюджетна система: єдності; збалансованості; самостійності; повноти; обґрунтованості; ефективності й результативності; субсидіарності; цільового використання бюджетних коштів; справедливості й неупередженості; публічності і прозорості.

Відповідно до ст. 95 Конституції України бюджетна система будується на засадах справедливого й неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами й територіальними громадами та закріплює виключно законодавче й цільове регулювання будь-яких видатків держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків; проголошує ідею збалансованості бюджету; закріплює принцип звітності і прозорості (оприлюднення) звітів про доходи й видатки Державного бюджету України та місцевих бюджетів.

Принцип (від лат. - початок, основа) визначається як основні, вихідні положення, установка для якої-небудь теорії, вчення, науки або керівне положення, основне правило діяльності. Дотримання обґрунтованих принципів побудови бюджетної системи, виокремлених у ст. 7 Бюджетного кодексу України, визначає ефективність її функціонування у країні.

Принцип єдності передбачає єдині засади функціонування (співвідношення і взаємодії) різних видів бюджетів як елементів єдиної бюджетної системи України. Єдність бюджетної системи дає змогу проводити єдину соціальну й економічну політику у країні.

Зміст принципу єдності бюджетної системи України розкривається в п. 1 ст. 7 Кодексу як єдність правової бази, грошової системи, регулювання бюджетних відносин, існування єдиної бюджетної класифікації, єдиний

порядок виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку коштів державного й місцевих бюджетів і звітності.

Єдність бюджетного законодавства України полягає у прийнятті Бюджетного кодексу України - єдиного кодифікованого акта, який детально регулює бюджетні відносини.

Принцип єдності бюджетної системи України передбачає регулювання бюджетних відносин, яке, з одного боку, гарантувало б єдині основи фінансової діяльності держави й органів місцевого самоврядування, а з другого -- давало змогу місцевим органам влади й місцевого самоврядування в межах своїх повноважень здійснювати бюджетне регулювання в межах чинного законодавства.

Суттєвою ознакою єдності бюджетної системи України є єдність принципів її побудови.

Важливою складовою принципу єдності бюджетної системи України є встановлення єдиних форм бюджетної документації і звітності, затверджених законодавством України та обов'язкових для використання всіма учасниками бюджетного процесу.

Іншим важливим аспектом принципу єдності бюджетної системи України є встановлення єдиних вимог щодо відповідальності та заходів впливу за вчинені порушення бюджетного законодавства (ст. 116--124 гл. 18 Кодексу).

Принцип єдності бюджетної системи України визначає також єдину бюджетну класифікацію, обов'язкову для застосування всіма учасниками бюджетного процесу (ст. 8 Кодексу).

Принцип єдності бюджетної системи України ґрунтується на взаємодії всіх бюджетів. Основою реалізації принципу єдності бюджетної системи є передусім досягнення єдності бюджетів, які входять у неї.

Отже, загальне визначення бюджетного процесу, його стадій, єдина бюджетна класифікація, котра застосовується до всіх видів бюджетів, єдність принципів побудови бюджетної системи, встановлення єдиних форм

бюджетної документації і звітності забезпечує єдність усіх складових бюджетної системи.

Принцип збалансованості бюджетної системи ґрунтується на положеннях ст. 95 Конституції України, яка закріплює, що держава прагне до збалансованості бюджету України. В Кодексі це положення деталізовано. Принцип збалансованості означає, що всі витрати бюджету мають покриватися загальною сумою доходів і джерел фінансування його дефіциту, тобто повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень до бюджету на відповідний бюджетний період.

Бюджетна класифікація — групування доходів та видатків бюджету за відповідними ознаками, що забезпечує загальнодержавну і міжнародну порівнянність бюджетних даних [57].

Структура бюджетної класифікації розробляється Кабінетом Міністрів України, а нова її структура затверджена Постановою Верховної Ради України від 12 липня 1996 р.

Закон визначає бюджетну класифікацію як «єдине систематизоване, функціональне згрупування доходів і видатків бюджету за однорідними ознаками, що забезпечує загальнодержавну і міжнародну порівнянність бюджетних даних». Саме через бюджетну класифікацію здійснюється єдиний облік доходів і видатків, складається звітність про виконання бюджетів.

Бюджетна класифікація України застосовується для здійснення контролю за фінансовою діяльністю органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших розпорядників бюджетних коштів, проведення необхідного аналізу в розрізі доходів, а також організаційних, функціональних та економічних категорій видатків, забезпечення загальнодержавної і міжнародної порівнянності бюджетних показників.

З метою досягнення цілісності бюджетних категорій доходів і видатків та для забезпечення взаємозв'язку між функціональними призначеннями і економічним характером видатків бюджету Міністр фінансів України

затверджує бюджетну класифікацію, а також зміни до неї та інформує про це в обов'язковому порядку Верховну Раду України.

Бюджетна класифікація використовується для складання і виконання державного та місцевих бюджетів, звітування про їх виконання, здійснення контролю за фінансовою діяльністю бюджетних установ, а також для забезпечення загальнодержавної і міжнародної порівнянності бюджетних показників. Бюджетна класифікація є обов'язковою для застосування всіма учасниками бюджетного процесу в межах бюджетних повноважень. Відповідно до Бюджетного кодексу класифікація складається з таких частин: класифікація доходів бюджету; класифікація видатків та кредитування бюджету; класифікація фінансування; класифікація боргу [57].

Класифікація доходів бюджету.

Доходи бюджету - усі податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи дарунки, гранти, трансферти) [82].

Доходи бюджету класифікуються по таких розділах:

- податкові надходження;
- неподаткові надходження;
- доходи від операцій з капіталом;
- трансферти.

Податкові надходження - це передбачені законами України загальнодержавні податки та місцеві податки, збори та обов'язкові платежі.

Неподаткові надходження це адміністративні збори, надходження від штрафів та штрафних санкцій; інші неподаткові надходження, власні надходження бюджетних установ - плата за дітей в дитсадках, рентні платежі, від приватизації державного майна, державне мито та інше.

Доходи від операцій з капіталом - це надходження коштів від реалізації безгосподарного майна, від реалізації державних запасів держави, від операцій з дорогоцінними металами та камінням, тощо.

Трансферти - кошти, одержані від інших органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі.

Класифікація фінансування.

Класифікація фінансування бюджету містить джерела отримання фінансових ресурсів, необхідних для покриття дефіциту бюджету, і напрями витрачання фінансових ресурсів, що утворилися в результаті профіциту бюджету. Витрати на погашення боргу належать до складу фінансування бюджету. Класифікація фінансування здійснюється по таких ознаках:

- класифікація по типу кредитора - по категоріях кредиторів чи власників боргових зобов'язань;
- фінансування по типу боргового зобов'язання - по коштах, що використовуються для фінансування дефіциту чи профіциту.

Класифікація боргу.

Класифікація боргу систематизує інформацію про всі боргові зобов'язання держави, Автономної Республіки Крим, територіальної громади міста.

Борг класифікується за типом кредитора та за типом боргового зобов'язання.

Класифікація видатків.

Видатки бюджету - кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом. До видатків бюджету не належать: погашення боргу; надання кредитів з бюджету; розміщення бюджетних коштів на депозитах; придбання цінних паперів; повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування.

Дещо ширшим поняттям є витрати бюджету. Витрати бюджету - видатки бюджету, надання кредитів з бюджету, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів.

Видатки та кредитування бюджету класифікуються за такими ознаками:

1. За функціями, з виконанням яких пов'язані видатки та кредитування бюджету(функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету).

Побудована за ознакою організаційного устрою держави і вона виділяє групи видатків на управління державою в цілому та управління на місцях.

Має такі рівні деталізації:

- 1) розділи, в яких визначаються видатки бюджету на здійснення функцій держави, АРК чи місцевих органів;
- 2) підрозділи та групи, в яких конкретизуються напрямки використання бюджетних коштів на здійснення функцій держави, АРК, місцевих органів.

2. За ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація видатків та кредитування бюджету).

Відомча класифікація видатків та кредитування бюджету містить перелік головних розпорядників бюджетних коштів для систематизації видатків та кредитування бюджету за ознакою головного розпорядника бюджетних коштів.

На основі відомчої класифікації видатків та кредитування бюджету Державне казначейство України складає та веде єдиний реєстр розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів.

3. За бюджетними програмами (програмна класифікація видатків та кредитування бюджету).

Використовується при формуванні бюджету по програмно-цільовому методу.

4. За економічною характеристикою операцій по видатках - економічна класифікація видатків (ЕКВ). За цією ознакою вони поділяються на поточні та капітальні.

Класифікація кредитування бюджету систематизує кредитування бюджету за типом позичальника та поділяє операції з кредитування на надання кредитів з бюджету і повернення кредитів до бюджету.

У складі витрат (видатків) бюджету виділяються витрати (видатки) споживання і витрати (видатки) розвитку відповідно до бюджетної класифікації.

Економічна класифікація видатків. Економічна класифікація видатків бюджету призначена для чіткого розмежування видатків бюджетних установ та одержувачів бюджетних коштів за економічними ознаками з детальним розподілом коштів за їх предметними ознаками (заробітна плата, нарахування, всі види господарської діяльності, виплати населенню, що іменуються як трансферти населенню, та інші категорії). Такий розподіл дає можливість виділити захищені статті бюджету та забезпечити єдиний підхід до всіх отримувачів з точки зору виконання бюджету.

Ця класифікація є важливою для планування та організації обліку видатків кожної бюджетної установи. Адже всі видатки плануються в кошторисі і відображаються в бухгалтерському обліку та звітності за кодами економічної класифікації видатків.

При цьому кожному конкретному виду видатків (статті видатків) присвоєно 4-рівневий цифровий код, який скорочено позначають буквами: КЕКВ (код економічної класифікації видатків). Таке кодування дозволяє отримувати інформацію про конкретні видатки установи.

Відповідно до економічної класифікації, видатки бюджетних установ поділяються на поточні та капітальні.

Поточні видатки - це видатки бюджетів, що спрямовуються на виконання бюджетних програм та які забезпечують поточне функціонування бюджетних установ, проведення досліджень, розробок, заходів та надання поточних трансфертів населенню та підприємствам.

Таким видаткам присвоєно код 1000.

В свою чергу ця група видатків конкретизується окремими видами видатків, що об'єднані в групи економічно однорідних видатків та мають свій код. Зокрема це такі .

1100 - Видатки на товари і послуги, в тому числі:

1110 - Оплата праці всіх працівників бюджетних установ, премії, матеріальна допомога, винагорода, одноразові допомоги при виході на пенсію,

відставку та інше. Величина заробітної плати відображається без нарахувань на оплату праці;

1112 - грошове утримання військовослужбовців.

1120 - Нарахування на заробітну плату. Нарахування на фонд оплати до фондів соціального страхування (за встановленими тарифами), обов'язкове страхування відповідно до законодавства.

1130 - "Придбання товарів і послуг". За цим кодом здійснюється придбання предметів і матеріалів, термін експлуатації яких не перевищує 365 календарних днів або вартість яких без ПДВ не перевищує 1000 грн.

До цієї категорії видатків відносять:

1131 - "Предмети, матеріали, обладнання та інвентар, в тому числі м'який інвентар та обмундирування";

1132 - "Медикаменти та перев'язувальні матеріали";

1133 - "Продукти харчування";

1134 - "Оплата послуг (крім комунальних);

1135 - "Інші видатки";

1140 - "Видатки на відрядження";

1150 - "Матеріали, інвентар, будівництво, капітальний ремонт та заходи спеціального призначення, що мають загальнодержавне значення";

1160 - "Оплата комунальних послуг та енергоносіїв"; в тому числі:

1161 - "Оплата теплопостачання";

1162 - "Оплата водопостачання та водовідведення";

1163 - "Оплата електроенергії";

1164 - "Оплата природного газу";

1165 - "Оплата інших комунальних послуг";

1166 - "Оплата інших енергоносіїв".

1170 - "Дослідження і розробки, видатки державного (регіонального) значення".

До цієї категорії відносять видатки, передбачені на дослідження і розробки, що включають оплату різноманітних послуг, наданих згідно

укладених угод сторонніми установами та організаціями, в ціну яких входять витрати установи - надавача послуг. Тобто, це видатки на виконання науково-дослідних робіт за рахунок держбюджету.

1171 - "Дослідження і розробки, окремі заходи розвитку по реалізації державних (регіональних) програм" - включає видатки по забезпеченню розвитку у певній галузі економіки. Наприклад, "Докорінне поліпшення земель підприємствами агропромислового комплексу", "Селекція в тваринництві та птахівництві", "Загальнодержавна космічна програма".

1172 - "Окремі заходи по реалізації державних (регіональних) програм, не віднесених до заходів розвитку. Наприклад, молодіжні програми, участь в проведенні олімпійських ігор та інші.

1200 - Виплата процентів (доходу) за зобов'язаннями.

Включають виплату процентів за позиками та дисконт (або премія) за цінними паперами (різниця між ціною продажу та номінальною вартістю цінних паперів).

1300 - Субсидії та поточні трансферти.

Під субсидіями розуміють всі невідплатні поточні виплати підприємствам, що не передбачають компенсації у вигляді спеціально обумовлених виплат чи товарів і послуг в обмін на проведені платежі, а також видатки, пов'язані з відшкодуванням збитків державних підприємств.

Трансфертні платежі - це невідплатні і безповоротні платежі, які не є придбанням товарів чи послуг, наданням кредиту або виплатою непогашеного боргу.

Трансферти населенню - це поточні платежі фізичним особам або надання їм матеріальної допомоги у натуральному вигляді, які передбачені для збільшення їх доходу. Трансферти населенню можуть надаватись як у готівковій формі так і шляхом оплати рахунків. Це наприклад, можуть бути видатки на харчування, комунальні послуги, оплата за проїзд тощо.

1310 - "Субсидії та поточні трансферти підприємствам (установам, організаціям).

1320 - "Поточні трансферти органам державного управління інших рівнів".
Відносяться кошти, що передаються іншим бюджетам (включаючи дотації бюджетам інших рівнів), інші поточні трансфери органам державного управління.

1340 - "Поточні трансферти населенню".

Трансферти населенню - це поточні платежі фізичним особам, або надання їм матеріальної допомоги у натуральному вигляді для збільшення їх доходу. Це може бути окрема добавка до бюджету конкретної сім'ї, особам чи компенсація окремих видів витрат, наприклад на харчування, на оплату проїзду, на комунальні послуги, та інше; допомога інвалідам, багатодітним сім'ям, стипендії, пенсії, путівки на оздоровлення.

1341 - "Виплата пенсій і допомоги".

1342 - "Стипендії".

1343 - "Інші поточні трансферти населенню".

1350 - "Поточні трансферти за кордон". Включають платежі іншим країнам, членські внески в міжнародні організації.

Капітальні видатки - це платежі з метою придбання необоротних активів, стратегічних і надзвичайних запасів товарів, невідплатні платежі, що передаються одержувачам бюджетних коштів з метою придбання ними подібних активів, компенсації втрат, пов'язаних з руйнуванням чи пошкодженням необоротних активів. Такі видатки відображаються за кодом 2000. Зокрема це такі.

2100 - "Придбання основного капіталу" - витрати на придбання або створення власними силами основних засобів та інших необоротних матеріальних активів.

2110 - придбання обладнання та предметів тривалого (більше року) терміну використання (транспортних засобів, виробниче обладнання, меблі, дитяче та медичне обладнання, меблі для закладів культури, музейні фонди, література тощо).

2120 - капітальне будівництво (придбання). в тому числі:

2121 - будівництво (придбання) житла; 2123 - інше будівництво (придбання);

2130 - капітальний ремонт, реконструкція і реставрація; в тому числі:

2131 - капітальний ремонт і реконструкція жилого фонду; 2133 - капітальний ремонт інших об'єктів;

2140 - реконструкція та реставрація;

2141 - реконструкція житлового фонду;

2143 - реконструкція інших об'єктів;

2144 - реставрація пам'яток культури, історії, архітектури; 2200 - "Створення державних запасів і резервів".

Сюди відносять витрати на закупівлю товарів для створення стратегічних і надзвичайних запасів та інших товарів, що мають особливо важливе значення для країни, зокрема, державний фонд дорогоцінних металів та каміння, а також державний матеріальний резерв.

2300 - "Придбання землі і нематеріальних активів".

2400 - "Капітальні трансферти".

Капітальні трансферти це безповоротні односторонні платежі органів управління, які не ведуть до виникнення чи погашення їх фінансових вимог. Вони передбачені на придбання капітальних активів, компенсації втрат, пов'язаних з пошкодженням основного капіталу або збільшення капіталу одержувачів бюджетних коштів. в тому числі:

2410 - капітальні трансферти підприємствам (установам, організаціям);

2420 - капітальні трансферти органам державного управління інших рівнів;

2430 - капітальні трансферти населенню;

2440 - капітальні трансферти за кордон;

2450 - капітальні трансферти до бюджету розвитку.

Класифікація видатків виділяє такі групи видатків як нерозподілені видатки та видатки на кредитування.

Нерозподілені видатки - це витрати із резервних фондів державного і місцевих бюджетів та фондів непередбачених видатків Ради міністрів

Автономної республіки Крим, обласних і місцевих адміністрацій, виконкомів місцевих рад. Вони мають код 3000.

Кредитування. В результаті надання кредитів за рахунок бюджетних коштів у позичальників виникають зобов'язання перед бюджетом і ці кошти мають бути повернені до бюджету. Тому сюди відносяться надання кредитів та їх повернення. Видатки цієї групи мають код 4000. Поділяються на підгрупи:

4100 - "Внутрішнє кредитування". Передбачає кредитування органів управління інших рівнів, державних підприємств, фінансових установ. Окремо виділено надання та повернення кредитів.

4110 - Надання внутрішніх кредитів;

4120 - Повернення внутрішніх кредитів;

4200 - "Зовнішнє кредитування". Включає кредитування і платежі в рахунок його погашення, які надаються зарубіжним країнам, міжнародним організаціям, підприємствам, приватним особам та іншим суб'єктам. Деталізується:

4210 - Надання зовнішніх кредитів;

4220 - Повернення зовнішніх кредитів.

Видатки одержувачів бюджетних коштів здійснюються за такими колами економічної класифікації видатків бюджету:

1171 "Дослідження і розробки, окремі заходи розвитку по реалізації державних (регіональних) програм".

1172 "Окремі заходи по реалізації державних (регіональних) програм, не віднесені до заходів розвитку".

1310 "Субсидії та поточні трансфери підприємствам (установам, організаціям).

2410 "Капітальні трансфери підприємствам (установам, організаціям).

Розподіл видатків за їх видами дає можливість виділити захищені статті бюджету та забезпечує єдиний підхід до всіх одержувачів з точки зору виконання бюджету.

Відповідно до затвердженого 8 липня 2010 року Бюджетного кодексу [6] захищені видатки - це видатки загального фонду бюджету, обсяг яких не може змінюватися при здійсненні скорочення затверджених бюджетних призначень.

Захищеними видатками Державного бюджету України визначаються видатки загального фонду на: оплату праці працівників бюджетних установ; нарахування на заробітну плату; придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів; забезпечення продуктами харчування; оплату комунальних послуг та енергоносіїв; обслуговування державного боргу; поточні трансферти населенню; поточні трансферти місцевим бюджетам; підготовку кадрів вищими навчальними закладами I-IV рівнів акредитації; забезпечення інвалідів технічними та іншими засобами реабілітації, виробами медичного призначення для індивідуального користування; фундаментальні дослідження, прикладні наукові та науково-технічні розробки.

2.2. Бюджетна програма та показники її виконання

Згідно з міжнародною методологією та практикою зарубіжних країн система планування бюджету на підставі програм - це система прийняття рішень щодо розробки, аналізу, впровадження програм та розподілу ресурсів, яка включає формування програм та складання бюджету.

Формування програм - це розробка, аналіз і відбір програм, які необхідно реалізувати головним розпорядникам бюджетних коштів для досягнення цілей, визначених на етапі стратегічного планування в програмних і прогнозних документах. На цьому етапі головні розпорядники бюджетних коштів разом з галузевими управліннями Міністерства фінансів розробляють програми, які вони повинні реалізовувати відповідно до програмних і прогнозних документів уряду, визначають чіткі цілі, конкретні завдання та строки щодо їх реалізації (однорічні або багаторічні програми). Тобто кожне міністерство, інший центральний орган виконавчої влади повинні мати проект чіткого плану своєї

діяльності на короткостроковий (1 рік) та середньостроковий (від 3 до 5 років) періоди, який складається з окремих програм [58-59].

Складання бюджету - це визначення та аналіз ресурсів, необхідних для реалізації програми і відповідно досягнення поставлених цілей, та оцінка очікуваних результатів. На цьому етапі головний розпорядник на підставі плану своєї діяльності на коротко- та середньостроковий періоди більш чітко розподіляє людські, матеріальні та інші ресурси, необхідні для виконання певної бюджетної програми, обраховує їх вартісну оцінку, і приводить у відповідність до ресурсів бюджету. У результаті подається бюджетний запит Міністерству фінансів для включення відповідної програми до бюджету. При цьому обсяг видатків на відповідну бюджетну програму визначається, виходячи з результатів роботи головного розпорядника у минулих та поточному роках, оцінки плану його діяльності на коротко- та середньостроковий періоди щодо відповідності програмним і прогностичним документам уряду, очікуваних результатів реалізації програми на плановий та наступні роки, та граничного обсягу видатків головного розпорядника, доведеного Мінфіном. Бюджетна програма - це систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети та завдань, виконання яких пропонує та здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій. Бюджетна програма за своїм змістом має відноситися до одного розділу функціональної класифікації, проте на відміну від функції, яка є загальною категорією, що визначає певний напрямок діяльності держави, бюджетна програма повинна мати чітко визначені мету і завдання окремого головного розпорядника, і давати можливість розробити показники виміру очікуваного результату в процесі їх досягнення. Зупинимося докладніше на структурі коду програмної класифікації. Код програмної класифікації містить сім знаків, з яких: 1.1 частина коду (перша, друга і третя цифри коду) - показує головного розпорядника (відповідний код діючої відомчої класифікації видатків бюджету); 2.ІІ частина коду (четверта цифра коду)—показує відповідальних виконавців у системі головного розпорядника (якщо відповідальним

виконавцем є безпосередньо структурний підрозділ центрального апарату головного розпорядника бюджетних коштів - такою частиною коду є цифра "1", щодо всіх інших відповідальних виконавців використовуються цифри від "2" до "9"); 3.III частина коду (п'ята і шоста цифри коду) - показує бюджетну програму, виконання якої забезпечує один відповідальний виконавець. Якщо програма пов'язана з утриманням апарату органів державної влади, ставляться цифри "01", для всіх інших бюджетних програм - від "02" і далі залежно від номера бюджетної програми одного відповідального виконавця; 4.IV частина коду (сьома цифра коду) - показує напрям діяльності в одній бюджетній програмі (код визначається цифрами від "1" до "9"). У даний час з метою спрощення системи і апробування її на практиці ця частина коду не застосовується (тому в даний час на цьому місці цифра "0"). Обов'язковою умовою є прив'язка коду конкретної бюджетної програми до відповідного коду функціональної класифікації, що забезпечить можливість автоматичного групування показників бюджетних програм за функціональною класифікацією. Застосування програмно-цільового методу передбачає розробку цілей та завдань бюджетної програми, напрямів її діяльності та показників результативності її виконання відповідно до місії головного розпорядника бюджетних коштів. Головна мета діяльності (місія) головного розпорядника бюджетних коштів визначається як мета його існування, задля якої він здійснює свою діяльність, а також і користь або блага, які отримує від цієї діяльності суспільство. Відповідно до головної мети діяльності (місії) та враховуючи стратегічні пріоритети, визначені урядом, головні розпорядники бюджетних коштів планують бюджетні програми, видатки на які можуть бути передбачені в проекті державного бюджету на наступний рік. Слід підкреслити, що назва бюджетної програми повинна відображати її основну суть. Назва кожного коду програмної класифікації (назва бюджетної програми) повинна бути єдиною, не може повторюватися, тобто має відрізнятися від інших назв кодів програмної класифікації (назв бюджетних програм). Наприклад, до 2002 року діяв код функціональної класифікації 070602 "Вищі заклади освіти III - IV рівня

акредитації". При складанні бюджету на 2002 рік для тих головних розпорядників коштів, які мали видатки на зазначені цілі, було введено бюджетну програму "Підготовка кадрів вищими навчальними закладами освіти III - IV рівня акредитації". Але при цьому зазначалось, що для кожного головного розпорядника буде визначена власна неповторна назва програми. Наприклад, для Міністерства аграрної політики України програма має назву "Підготовка кадрів для агропромислового комплексу вищими навчальними закладами освіти III - IV рівня акредитації". Також слід зауважити, що назва програми повинна бути: конкретною і чіткою; зрозумілою не тільки для людей, що ознайомлені із даною темою, але і для широкого загалу; лаконічною, тому що в іншому випадку вона вже буде відображати скоріше або напрямки діяльності, або мету програми. Найважливішим при формуванні бюджетних програм є визначення основної мети виконання бюджетної програми та головних завдань на поточний та наступні бюджетні роки. Мета бюджетної програми відображає законодавчо визначені основні цілі, яких необхідно досягти у результаті виконання конкретної бюджетної програми. Мета бюджетної програми обов'язково повинна узгоджуватися із місією головного розпорядника. Вона залишається однаковою протягом років і, як правило, програма має лише одну мету (хоча бувають винятки).

Планування доходів за загальним фондом здійснюється за системою вертикального зв'язку. Це означає, що рух інформації про граничні обсяги видатків загального фонду відповідного бюджету подається вертикальною схемою, а відповідно визначені обсяги доходів загального фонду у вигляді проектів кошторисів доводяться знизу вгору.

Завдання програми - це завдання бюджетної програми - конкретні цілі, яких необхідно досягти у результаті виконання бюджетної програми протягом відповідного бюджетного періоду і оцінити які можна за допомогою результативних показників. Завдання повинні мати наступні характеристики:

- 1.Орієнтованість на результат. Добре сформульовані завдання чітко вказують на те, що необхідно зробити. Вони не пов'язані із тим, які ресурси можна

здіяяти, чи збирається організація, що відповідає за виконання програми, провести реорганізацію або поліпшити свій матеріальний стан - це все похідні проблеми. 2.Вираження результатів у кількісних вимірах. Для того, щоб мати змогу визначити, чи виконано завдання, чи ні, необхідно мати спосіб вимірювання результатів. Показники результативності є засобами вимірювання результату. 3.Визначеність термінів виконання завдання. Завдання, пов'язані із річним поточним бюджетом, як правило, формулюють на один рік. Проте, яким би не був кінцевий строк виконання, має існувати конкретна дата для здійснення оцінки результатів саме на цей момент. 4.Конкретність. Добре сформульовані завдання точно вказують на те, що буде зроблено. Вони не містять загальних та декларативних тверджень на зразок мети програми або місії (головної мети діяльності) відомства.

Під час визначення бюджетної програми головним розпорядникам бюджетних коштів необхідно чітко усвідомлювати, яким чином вимірювати результати її реалізації. Наприклад, це може бути кількість (обсяг) кінцевого продукту або послуг. У той же час, мета програми може бути надто складною та не піддаватися кількісному виміру. У такому випадку під "результатом" можна розуміти: спроможність ефективно виконувати свої функції; безпосередній продукт (товари або послуги); корисність кінцевого продукту для суспільства або окремих категорій населення (молоді, пенсіонерів тощо); кількість або вид категорії населення - одержувачів кінцевого продукту; зміни, до яких може привести реалізація бюджетної програми. Такий підхід у свою чергу вимагає розробки результативних показників результативності. Використання результативних показників для оцінки видатків бюджету матиме важливе значення для планування бюджетних програм, оскільки дозволить чітко показувати віддачу від використаних бюджетних коштів та економічність (співвідношення результатів та витрат); підтвердить необхідність цих програм та їх дійсну відповідність поставленій меті; а також дасть можливість порівнювати успішність виконання аналогічних програм (наприклад, освітніх) різними головними розпорядниками бюджетних коштів і оцінювати динаміку їх

здійснення, що, зрештою, дозволить відбирати найбільш ефективні бюджетні програми при розподілі обмежених бюджетних ресурсів. Результативні показники групуються за такими типами: 1.показники затрат; 2.показники продукту; 3.показники ефективності; 4.показники якості. Застосування результативних показників дає змогу чітко показати ефективність використання бюджетних коштів, співвідношення досягнутих результатів та 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, визначати найефективніші бюджетні програми при розподілі бюджетних коштів. Застосування результативних показників сприяє якісному та кількісному аналізу стану виконання бюджетної програми в частині фінансового забезпечення реалізації її заходів та ефективності виконання. На першому етапі впровадження програмно-цільового методу розробка базових результативних показників здійснювалася структурними підрозділами Мінфіну разом з головними розпорядниками [64]. Знаючи специфіку роботи головних розпорядників та сфери їх діяльності, на основі статистичної інформації (звітів Держкомстату, аналітичних матеріалів, отриманих від головних розпорядників тощо) структурні підрозділи розробили базові результативні показники, за допомогою яких можна якнайкраще проаналізувати ті бюджетні програми, які планується реалізувати в наступному бюджетному році. При подальшому формуванні показників проекту державного бюджету на наступні роки на основі бюджетних програм ці показники будуть удосконалюватися, виходячи з впливу різних факторів на зміну самих показників, наприклад, структурних змін у системі головних розпорядників, додаткових напрямів діяльності в бюджетних програмах тощо. Окрім того, доцільно приділити значну увагу аналізу показників за минулі роки, зокрема, виявити динаміку їх змін і відстежити позитивні чи негативні результати від проведення видатків із державного бюджету на певні заходи.

РОЗДІЛ 3.

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ВИКОРИСТАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ В ПРОЦЕСІ УПРАВЛІННЯ ВИДАТКОВОЮ ЧАСТИНОЮ БЮДЖЕТУ

3.1. Особливості застосування показників результативності

Оцінка результативності програм є досконалим інструментом управління, який дає можливість здійснити оцінку ефективності використання головним розпорядником коштів на виконання бюджетної програми для досягнення її мети та завдань. Різні результативні показники не повинні розглядатися як такі, що суперечать один одному, а як такі, що доповнюють один одного. Використання показників результативності - це корисний аналітичний інструмент. Чим більше показників результативності, тим краще можна визначити ступінь ефективності використання головним розпорядником бюджетних коштів. Багатопланові і багато аспектні критерії оцінки надання конкретних послуг можуть сприяти продовженню функціонування або розширенню програми. Системи постійного контролю, в яких наголос робиться на аналізі результативних показників, який проводиться для визначення шляхів поліпшення функціонування головного розпорядника бюджетних коштів, можуть сприяти відстеженню результатів діяльності, а з часом і їх поліпшенню. Оцінка результативності програм може сприяти визначенню пріоритетів у діяльності головного розпорядника. Особливо важливим для проведення оцінки та відстеження ефективності виконання програми є вчасне отримання даних, які відображають надання послуг. Оцінка повинна стосуватися всієї організації як цілісної системи. Важливо при цьому вивчити діяльність та результати програми в цілому, а не просто її кількісні показники або ефективність. Показники результативності можуть бути використані для різних напрямків роботи. Аби успішно керувати своїми організаціями державні управлінці повинні володіти ключовими даними про свої відомства. Це стосується всіх

рівнів управління і всіх типів організацій. Необхідно, щоб оцінка результативності програми розглядалася як невід'ємна і дуже важлива частина управлінського процесу.

Результативні показники поділяються на такі типи: 1) показники затрат або вхідних ресурсів визначають обсяги та структуру ресурсів, що забезпечують виконання бюджетної програми (наприклад, кількість штатних одиниць, кількість установ, кількість обладнання тощо); 2) показники продукту (обсяг виконаних робіт) використовуються для оцінки досягнення поставлених цілей. Показниками продукту, зокрема, є кількість споживачів товарів (робіт, послуг), вироблених в процесі виконання бюджетної програми (наприклад, кількість студентів, підготовлених спеціалістів, вилікуваних хворих, відвідувачів бібліотек і музеїв тощо); 3) показники ефективності (рентабельності) визначаються як відношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до їх вартості у грошовому або людському вимірі. Ці показники визначають вартість (у грошах або робочих годинах) одиниці продукції, витрати ресурсів на одиницю показника продукту (наприклад, кількість студентів на одного викладача, вартість підготовки одного студента тощо); 4. показники якості повинні відображати якість вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг). Вони показують користь від здійснення заходів бюджетної програми (наприклад, зниження захворюваності на туберкульоз на 2% порівняно із минулим періодом). При збиранні даних і проведенні оцінки виконання бюджетної програми необхідно визначити програми, які функціонують так, як було заплановано, і ті, які є недостатньо функціональними. Якщо якась програма істотно перевищує результати, визначені на стадії планування, то слід провести дослідження на предмет можливого підвищення планових показників на наступний рік або визначення реальної ефективності програми. Якщо виявляється, що програма була особливо ефективною, то потрібно визначити ресурси, необхідні для підтримання даного рівня, а зайві ресурси спрямувати на виконання іншої програми. Однак, якщо програма не відповідає заданому рівню або очікуваним

результатам, організація повинна визначити, чи прийнятний такий рівень, чи слід шукати додаткових ресурсів для неї. Якщо рівень виконання програми є дуже низьким, тобто таким, що програма перетворюється на неефективну, слід відмовитись від її виконання. Кожен з результативних показників має свої переваги. Для різних типів програм використовують різні показники. Таким чином, при розробці й використанні показників, посадові особи, відповідальні за розробку рішень, а також за оцінку програми, повинні зважати на викладені нижче міркування. Як правило, слід вибирати й використовувати ті показники, які найкраще відображають результати програми - досягнення встановленої мети та виконання поставлених завдань [80].

Два найбільш уживаних типи результативних показників - це показники затрат і продукту. Показники затрат забезпечують кількісну інформацію про результати діяльності бюджетної програми, вони є важливими, оскільки показують структуру ресурсів, затрачених на виконання програми. Показники затрат є найбільш вживаною формою показників, а оскільки вони безпосередньо впливають на результат діяльності бюджетної програми, то вони є найлегшими для розуміння.

Показники продукту забезпечують інформацію про реальний продукт, отриманий в результаті виконання програми. Вони є важливими, оскільки відповідають на питання "Що саме зроблено?" Збирання інформації про показники продукту може виявитися нелегкою справою, однак часто ці показники стають найбільш корисною формою оцінки, оскільки показують кінцевий результат діяльності бюджетної програми, який, у свою чергу, ставить питання про місію організації або програми. До інших типів показників належать показники ефективності та показники якості. Ці типи показників, хоча і є важливими, однак часто дають менше інформації про призначення програми, ніж показники продукту та затрат. Показники ефективності є прийнятними для певних напрямів діяльності, і якщо ефективність є кінцевою метою програми, то ці показники є цілком прийнятними. Проте ефективність не завжди збігається з продуктивністю. Часто ефективність свідчить лише про зв'язок між

кінцевим продуктом і використаними ресурсами, не забезпечуючи при цьому інформації про якість продукту.

Показники якості дозволяють оцінити кінцевий ефект від здійснення програми, показують користь, яку отримує суспільство від виконання програми. Всі результативні показники потрібно вибирати для кожної програми за трьома критеріями. По-перше, вони повинні бути переконливими і стосуватися головних завдань бюджетної програми на рік; бути значимими для керівників у процесі розробки рішень і управління програмою; ефективно показувати вплив різних напрямів діяльності на виконання завдань і пріоритетів програми; сприяти у визначенні впливу різних рівнів витрат на продуктивність програми та її пріоритети. Показники повинні бути вимірними, щоб їх можна було використовувати протягом року. По-друге, результативні показники мають бути чіткими і не повинні залишати сумнівів у тому, що дана інформація означає. По-третє, вони повинні бути послідовними і стосуватися безпосередньо питання, яке характеризують; їх слід використовувати в однаковий спосіб кожного разу, коли вони з'являються.

Деякі програми є доволі простими та використовуються для оцінки відокремленого напрямку діяльності, який не має прямого зв'язку з головною метою. До таких програм можна застосовувати спрощені показники результативності. Наприклад, програми "Забезпечення виготовлення документів, що засвідчують особу та їх видача ", "Виготовлення випускних документів про освіту ".

Деякі програми можна оцінити лише на основі певної схеми, тобто для досягнення певної мети програма потребує ряду послідовних заходів за певний період часу [83]. Припускаючи, що такі заходи запроваджені за схемою, слід зазначити, що прийнятними показниками виконання в цьому випадку стане запровадження поетапних заходів згідно зі схемою. Наприклад, програми "Створення інформаційно-аналітичної системи", "Створення Єдиної державної автоматизованої паспортної системи ". Деякі програми неможливо визначити в кількісних термінах, а лише в описових термінах або термінах якості.

Наприклад, для успіху тривалої екологічної програми або тривалого наукового дослідження доцільно використовувати щорічно послуги експертів-фахівців з окремих галузей для оцінки: початкових умов дослідження; визначених цілей; визначених напрямів діяльності; визначених рівнів ресурсів; а також: для порівняльного аналізу із успішно завершеними програмами такого типу; для використання цієї інформації для запровадження оцінки кращих результатів, тобто висновку про те, що на основі даної інформації дослідження провадиться за правильною методикою і може мати позитивні результати. Наприклад, програми "Керівництво та управління діяльністю органів внутрішніх справ", "Наукова та організаційна діяльність президії Академії педагогічних наук". Деякі програми призначені для запобігання певним явищам (можна сказати, що оборонні програми призначені для запобігання війнам), а деякі призначені для реагування на події, які можуть статися, а можуть і не статися (наприклад, програми ліквідації наслідків стихійного лиха). У таких випадках використовуються замінні оцінки для показу ефективності, такі як оцінка оборонної готовності або оцінка можливостей реагування на стихійне лихо. Наприклад, програми "Захист від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь ", "Розробки найважливіших новітніх технологій у сфері попередження надзвичайних ситуацій кліматичного та технічного походження ".

3.2. Напрями удосконалення системи оцінки результативності бюджетних програм

Розробка системи оцінки програм за допомогою результативних показників передбачає розуміння того, якої мети намагаються досягти у разі виконання бюджетної програми, хто є її основними користувачами/клієнтами, і наскільки є повною інформація про обсяг послуг, що надаються бюджетною програмою за відповідний проміжок часу. Етапи цього процесу можна представити таким чином: Етап 1. Встановлення цілей бюджетної програми.

Етап 2. Встановлення об'єктів оцінки. Етап 3. Визначення показників затрат, продукту, ефективності, якості. Етап 4. Поточний контроль. Етап 5. Звітування про виконання бюджетної програми. Етап 6. Аналіз і подальші заходи щодо реалізації бюджетної програми.

Етап 1. Встановлення цілей бюджетної програми Для початку мають бути чітко визначені і розмежовані між різними бюджетними програмами окремі види діяльності, виконувані головними розпорядниками. Програми являють собою сукупність окремих стандартних напрямів діяльності, спрямованих на надання тієї чи іншої послуги. Наприклад, такі чотири види діяльності як перебруківка, дрібний ремонт вулиць, водоізолювання інженерних мереж, ремонт узбіч є програмою, яка може мати назву "Утриманням шляхів". Як правило, програми визначаються самими головними розпорядниками, відповідальними за виконання програм, і, зазвичай, ці програми відображають його організаційну структуру. З одного боку, кількість програм не може бути надто маленька, адже в такому разі покривається лише незначна частка послуг відомства або збирається недостатня інформація. З іншого боку, вона не повинна бути занадто велика, в такому разі кожна вимагає дуже багато коштів та зусиль для звітування. Загалом, система оцінки результативності програм краще функціонує там, де вона призначена для збирання обмеженої, але важливої інформації про виконання основних бюджетних програм, що потребує серйозного нагляду й контролю з боку керівництва. Також потрібно з'ясувати, за яких умов можна стверджувати, що цілей програми досягнуто. Фактично, потрібно з'ясувати, яким чином у майбутньому перевірити, що завдання програми виконані. Як правило, це робиться по закінченню певного терміну і вимірюється найчастіше у кількісному виразі (в тому числі у відсотках). Наприклад, для програм охорони здоров'я це може означати зменшення на 2,5 відсотків захворюваності на туберкульоз у порівнянні з минулим роком. Трапляються випадки, коли показники якості, які вважаються найбільш вагомими у процесі оцінки програми, оскільки вони показують кінцевий результат, не можна розрахувати. Це стосується в основному програм

Міністерства Культури та мистецтва, оскільки дуже важко вимірити користь, яку отримує суспільство від впровадження культурних програм. В даному випадку достатньо буде розрахувати показники затрат, продукту та ефективності. Наприклад, у разі недостатніх ресурсів, заплановані затрати можуть мати дуже велику вагу.

Етап 2. Встановлення об'єктів оцінки. Визначення того, що саме оцінювати у програмі, є дуже важливим етапом. Можна оцінювати ступінь ефективності її функціонування, виходячи лише із інформації про те, чого програма має досягти. В ідеалі починати треба з чіткого визначення мети програми, яка оцінюється, тому що часто у визначенні мети вже закладається показник якості. Якщо мету ще не сформульовано, тоді можна почати з опису програми. Наприклад, можна застосувати такий критерій для оцінки надання послуг громадського транспорту: основною їх метою є безпечні, надійні, зручні і комфортабельні транспортні послуги за мінімальну ціну для громадян, включаючи пільгові категорії населення (забезпечення 85% населення транспортними послугами за мінімальну ціну).

Етап 3. Визначення показників затрат, продукту, ефективності, якості. Показники затрат відображають структуру ресурсів, використаних для виконання програми; їх визначають кількістю людино-годин або еквівалентами повної зайнятості, тобто натуральними (не грошовими) показниками. Віддача, як правило, вимірюється у показниках продукту або кількості послуг, наданих споживачам. Більшість фахівців радять враховувати також і одиницю продукції - кількісний показник кожної послуги (продукту/типу діяльності), виробленої програмою. Показники ефективності відповідають на питання "Наскільки добре надається послуга?" Ефективність є мірилом питомих витрат (у грошовому вимірі чи в людино-годинах). Показники якості відповідають на питання "Наскільки якісними є надані послуги ?" Слід розуміти, що визначити логічно обґрунтовані та надійні показники якості для всіх програм неможливо. Наприклад, в закладах охорони здоров'я показники затрат складатимуться із кількості ліжок, медичного обладнання тощо. Показники продукту

включатимуть кількість госпіталізованих, кількість пролікованих хворих тощо. Показники ефективності включатимуть середньодобові витрати на медикаменти, харчування, кількість пацієнтів на одного лікаря тощо, а показники якості (які є найскладнішим типом показників) включатимуть зниження рівня захворюваності.

Етап 4. Поточний контроль За виконанням кожної запланованої програми та досягненням мети має бути встановлений постійний контроль. Поточний контроль забезпечує отримання інформації, яка необхідна для прийняття рішень щодо того, чи досягнуто поставленої мети чи ні. Систематичний і періодичний контроль забезпечує моніторинг програми і можливість коригувати її у процесі виконання. Поточний контроль може здійснюватися керівниками, відповідальними за виконання бюджетних програм, і проводиться щопівроку, щоквартально або щомісяця. Наприклад, якщо контролюється ефективність роботи музею, зоопарку або іншої освітньо-розважальної установи, то інформація про кількість відвідувачів збирається щомісяця для того, щоб подивитись, чи існують які-небудь сезонні коливання, вивчити попит на подібні послуги і т.д. Збирання інформації повинно бути обґрунтованим і не переобтяжувати фінансові та кадрові можливості організації. Зазвичай, поточний контроль залежить від послуги, яка надається і мети поставленого завдання. Для більшості важливих послуг (програм) система щомісячного збирання даних і звітування була б непоганим способом узагальнення Показників затрат, продукту, ефективності та якості.

Етап 5. Звітування про виконання кошторису програми Звітування про виконання кошторису програми узагальнює всі показники і порівнює фактичні результати з поставленими раніше завданнями. Крім порівнянь із плановими цифрами звіти можуть включати порівняння з: 1. попереднім періодом; 2. подібними програмами в інших відомствах; 3. спеціально розробленими стандартами та нормами; 4. витратами у державному та приватному секторах, а також результатами, досягнутими подібними організаціями. Форми звітування значною мірою залежатимуть від обставин. В ідеалі вони мають зводитися до

подання у зручній та доступній формі таких даних: 1. назва програми, організаційна підвідомчість і виклад мети діяльності; 2. показники затрат, продукту, ефективності і якості, і завдання, для досягнення яких вони застосовуються, напрямки діяльності програми; 3. стислий огляд додаткової пояснювальної інформації. Інформація має бути викладена у такий спосіб, щоб полегшити сприйняття порівнянь. Дуже часто форми звітування і поточного контролю можуть співпадати.

Етап 6. Аналіз і подальші заходи Хоча багато хто може не вважати цей етап складовою частиною системи оцінки результативності програм, логічним її завершенням є аналіз і подальші заходи, що з нього випливають. Добре побудована система оцінка результативності програм дасть можливість її виконавцям виявити як слабкі сторони програми і спрогнозувати негативний вплив на неї зовнішніх чинників, так і визначити її сильні сторони і можливості, які вона відкриває [70]. Таким чином, визначення сильних і слабких сторін дасть керівникові (а також іншим виконавцям) можливість для організаційного вдосконалення і буде спонукати до вжиття необхідних заходів.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

У результаті проведеного дослідження зроблені наступні висновки:

Програмно-цільовий метод планування видатків бюджету є ваговою складовою системи державного регулювання соціально-економічного розвитку країни. Сучасний етап соціально-економічного розвитку країни вимагає більш поглибленого розуміння ролі бюджету в економічній системі держави, забезпечення прозорості бюджету, підвищення рівня якості надання державних послуг та ефективності використання коштів бюджету. На сучасному етапі розвитку світової економіки важливим є забезпечення удосконалення теоретико-методологічних засад формування та виконання державного бюджету як основи економічного життя держави, розвитку галузей та соціальної сфери. Удосконалення системи планування державних видатків обґрунтовано необхідністю вирішення завдань, що стоять перед суспільством на даному етапі розвитку держави.

Видатки бюджету є дієвим інструментом бюджетного регулювання суспільного розвитку країни, що має вагомий вплив на структурні перетворення в галузях економіки країни. Планування бюджетних видатків є важливою складовою системи фінансового управління, від рівня якості якої залежить збалансованість та результативність бюджетної політики. Ефективна система бюджетного планування дозволяє сформувати структуру видатків та визначити напрями їх використання на основі встановлення взаємоузгодженості між граничними обсягами бюджетних призначень та необхідністю досягнення стратегічних цілей і завдань в галузях економіки та соціальній сфері країни.

Нині більшість країн з ринковою економікою використовують елементи цього методу у бюджетному процесі, передусім Канада, країни Європи, Нова Зеландія, Австралія та багато інших, серед яких і країни колишнього Радянського Союзу. Зокрема, значних успіхів у застосуванні програмно-цільового методу досягли країни Балтії та Казахстан.

Сьогодні більшість країн ЄС надають допомогу іншим країнам у формі програм, спрямованих на досягнення конкретних результатів. Міжнародні фінансові організації, такі як Міжнародний валютний фонд, Світовий банк й валютний фонд, надають свої позики іншим країнам за відповідними програмами. Це, зокрема, програма розширеного фінансування (МФВ), програмні системні позики для реалізації конкретних проектів у різних галузях економіки (Світовий банк) тощо.

Усі ці програми чітко окреслюють мету та очікувані результати від спрямування коштів у ту чи іншу галузь. Як показує досвід, такий підхід до фінансування проектів виявився досить ефективним, оскільки дає змогу проаналізувати ефективність використання коштів через порівняння отриманих результатів з очікуваними (запланованими), а також зіставити мету, на яку залучаються кошти, з кінцевими результатами від реалізації проекту.

Бюджетний кодекс України в редакції 2010 року закріплює 10 принципів, на яких ґрунтується бюджетна система: єдності; збалансованості; самостійності; повноти; обґрунтованості; ефективності й результативності; субсидіарності; цільового використання бюджетних коштів; справедливості й неупередженості; публічності і прозорості.

Принцип визначається як основні, вихідні положення, установка для якої-небудь теорії, вчення, науки або керівне положення, основне правило діяльності. Дотримання обґрунтованих принципів побудови бюджетної системи, виокремлених у ст. 7 Бюджетного кодексу України, визначає ефективність її функціонування у країні.

Принцип єдності передбачає єдині засади функціонування (співвідношення і взаємодії) різних видів бюджетів як елементів єдиної бюджетної системи України. Єдність бюджетної системи дає змогу проводити єдину соціальну й економічну політику у країні. Принцип єдності бюджетної системи України визначає також єдину бюджетну класифікацію, обов'язкову для застосування всіма учасниками бюджетного процесу.

Бюджетна класифікація - групування доходів та видатків бюджету за відповідними ознаками, що забезпечує загальнодержавну і міжнародну порівнянність бюджетних даних. Бюджетна класифікація України застосовується для здійснення контролю за фінансовою діяльністю органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших розпорядників бюджетних коштів, проведення необхідного аналізу в розрізі доходів, а також організаційних, функціональних та економічних категорій видатків, забезпечення загальнодержавної і міжнародної порівнянності бюджетних показників.

Відповідно до Бюджетного кодексу класифікація складається з таких частин: класифікація доходів бюджету; класифікація видатків та кредитування бюджету; класифікація фінансування; класифікація боргу.

Видатки бюджету - кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом. До видатків бюджету не належать: погашення боргу; надання кредитів з бюджету; розміщення бюджетних коштів на депозитах; придбання цінних паперів; повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування.

Дещо ширшим поняттям є витрати бюджету. Витрати бюджету - видатки бюджету, надання кредитів з бюджету, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів.

Видатки та кредитування бюджету класифікуються за такими ознаками: За функціями, з виконанням яких пов'язані видатки та кредитування бюджету (функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету). Побудована за ознакою організаційного устрою держави і вона виділяє групи видатків на управління державою в цілому та управління на місцях. Має такі рівні деталізації: розділи, в яких визначаються видатки бюджету на здійснення функцій держави, АРК чи місцевих органів; підрозділи та групи, в яких конкретизуються напрямки використання бюджетних коштів на здійснення функцій держави, АРК, місцевих органів.

За ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація видатків та кредитування бюджету). Відомча класифікація видатків та кредитування бюджету містить перелік головних розпорядників бюджетних коштів для систематизації видатків та кредитування бюджету за ознакою головного розпорядника бюджетних коштів. На основі відомчої класифікації видатків та кредитування бюджету Державне казначейство України складає та веде єдиний реєстр розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів.

За бюджетними програмами (програмна класифікація видатків та кредитування бюджету). Використовується при формуванні бюджету по програмно-цільовому методу.

За економічною характеристикою операцій по видатках - економічна класифікація видатків (ЕКВ). За цією ознакою вони поділяються на поточні та капітальні.

Класифікація кредитування бюджету систематизує кредитування бюджету за типом позичальника та поділяє операції з кредитування на надання кредитів з бюджету і повернення кредитів до бюджету.

У складі витрат (видатків) бюджету виділяються витрати (видатки) споживання і витрати (видатки) розвитку відповідно до бюджетної класифікації.

Економічна класифікація видатків. Економічна класифікація видатків бюджету призначена для чіткого розмежування видатків бюджетних установ та одержувачів бюджетних коштів за економічними ознаками з детальним розподілом коштів за їх предметними ознаками (заробітна плата, нарахування, всі види господарської діяльності, виплати населенню, що іменуються як трансферти населенню, та інші категорії). Такий розподіл дає можливість виділити захищені статті бюджету та забезпечити єдиний підхід до всіх отримувачів з точки зору виконання бюджету. Ця класифікація є важливою для планування та організації обліку видатків кожної бюджетної установи. Адже всі

видатки плануються в кошторисі і відображаються в бухгалтерському обліку та звітності за кодами економічної класифікації видатків.

При цьому кожному конкретному виду видатків (статті видатків) присвоєно 4-рівневий цифровий код, який скорочено позначають буквами: КЕКВ (код економічної класифікації видатків). Таке кодування дозволяє отримувати інформацію про конкретні видатки установи.

Відповідно до економічної класифікації, видатки бюджетних установ поділяються на поточні та капітальні. Поточні видатки - це видатки бюджетів, що спрямовуються на виконання бюджетних програм та які забезпечують поточне функціонування бюджетних установ, проведення досліджень, розробок, заходів та надання поточних трансфертів населенню та підприємствам.

Запровадження програмно-цільового методу до складання та виконання бюджету має такі переваги: забезпечення прозорості бюджетного процесу, що чітко визначає цілі і завдання, на досягнення яких витрачаються бюджетні кошти, підвищення рівня контролю за результатами виконання бюджетних програм; забезпечення за результатами виконання бюджету 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 визначеними головним розпорядником бюджетних коштів відповідальними виконавцями бюджетних програм; посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів за дотримання відповідності бюджетних програм законодавче визначеній меті його діяльності, а також за фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їх виконання; підвищення якості розроблення бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів.

Оцінка результативності програм є досконалим інструментом управління, який дає можливість здійснити оцінку ефективності використання головним розпорядником коштів на виконання бюджетної програми для досягнення її мети та завдань. Результативні показники поділяються на такі типи:

- 1.показники затрат або вхідних ресурсів визначають обсяги та структуру ресурсів, що забезпечують виконання бюджетної програми (наприклад, кількість штатних одиниць, кількість установ, кількість обладнання тощо);
- 2.показники продукту (обсяг виконаних робіт) використовуються для оцінки досягнення поставлених цілей.

Два найбільш уживаних типи результативних показників - це показники затрат і продукту. Показники затрат забезпечують кількісну інформацію про результати діяльності бюджетної програми, вони є важливими, оскільки показують структуру ресурсів, затрачених на виконання програми. Показники затрат є найбільш вживаною формою показників, а оскільки вони безпосередньо впливають на результат діяльності бюджетної програми, то вони є найлегшими для розуміння. Розробка системи оцінки програм за допомогою результативних показників передбачає розуміння того, якої мети намагаються досягти у разі виконання бюджетної програми, хто є її основними користувачами/клієнтами, і наскільки є повною інформація про обсяг послуг, що надаються бюджетною програмою за відповідний проміжок часу. Етапи цього процесу можна представити таким чином: Етап 1. Встановлення цілей бюджетної програми. Етап 2. Встановлення об'єктів оцінки. Етап 3. Визначення показників затрат, продукту, ефективності, якості. Етап 4. Поточний контроль. Етап 5. Звітування про виконання бюджетної програми. Етап 6. Аналіз і подальші заходи щодо реалізації бюджетної програми.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Боголіб Т. М. Бюджетна політика як інструмент макроекономічної стабільності. Економічний часопис-XXI. 2015. № 3–4. С. 84–87.
2. Бояр А.О. Бюджетний процес у Європейському Союзі: монографія. Луцьк: 2012. 522 с.
3. Бугай Т.В., Галюта А.А. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі: зарубіжний досвід і можливості його використання в Україні. Вісник ЖДТУ. 2011. № 3 (57). С. 206 –210.
4. Буряк П. Ю., Дорошенко С.М. Програмно-цільовий метод як основа вдосконалення планування показників соціальної сфери. Науковий вісник НЛТУ України. 2010. Вип. 20.7. С. 84–91.
5. Бюджетна система / за заг. ред. В.П. Хомутенко. Одеса: Видавництво Бартенєва, 2014. 392 с.
6. Бюджетний кодекс України : Закон Верховної Ради України від 8 липня 2010 року № 2456-VI // Урядовий кур'єр. 2010. № 151.
7. Бюджетний менеджмент / В.О. Гордієнко, М.В. Тимошенко. К.: Знання, 2010. 88 с.
8. Голикова Т.А. Основные направления реструктуризации бюджетного сектора и совершенствование бюджетного процесса. Финансы. 2010. № 2. С. 9–6.
9. Далевська Т.А. Видатки бюджетів місцевого самоврядування у системі регулювання міжбюджетних відносин. Економічний вісник університету. 2016. № 29/2. С. 516–521.
10. Державне фінансове регулювання економічних перетворень: монографія / І.Я. Чугунов, А.В. Павелко, Т.В. Канєва та ін.; за заг. ред. А.А.Мазаракі. К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2015. 376 с.
11. Державний фінансовий контроль виконання бюджетних програм / І.Б.Стефанюк, Н.І. Рубан та ін. К.: НДФІ, 2010. 320 с.

12. Дьяченко Я. Я., Корень Н.В., Колесник Л.М. Методологічні переваги програмно-цільового бюджетного планування. Наукові праці НДФІ. Вип. 2. 2007. С. 28–38.
13. Дьяченко Я.Я. Теоретико-методологічні основи забезпечення цільового використання бюджетних коштів. Фінанси України. 2010. № 2. С. 13-26.
14. Дегтяр Я. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі в умовах інтеграції України в Європейський Союз. Підприємництво, господарство і право. 2016. № 8. С. 130-134.
15. Запатріна І. В. Удосконалення програмно-цільового методу бюджетування. Наукові праці НДФІ. Вип. 4. 2007. С. 14–23.
16. Запатріна І. В., Лебеда Т.Б. Програмно-цільовий метод бюджетування у контексті стратегічного та середньострокового планування. Фінанси України. 2006. № 10. С. 18 – 31.
17. Запатріна І.В. Моделі ідентифікації макроекономічних дисбалансів в Україні: монографія / за ред. М.І. Скрипниченко. К., 2015. 544 с.
18. Зоді Р. Бюджетування результативності / Ричард Ю. Зоді, Скот М. Лоуренс, Дональд П. Лейсі [та ін.]. К. : Інститут державного управління, Політехнічний інститут і Університет штату Вірджинія Блексбер, 1987. С. 147.
19. Золотарёв С. Н. Зарубежный опыт бюджетирования как метода финансового планирования. Финансы. 2009. № 1. С. 69–70.
20. Канева Т.В., Думікян А.К. Видатки бюджету як складова економічного розвитку країни. Вісник КНТЕУ. 2017. № 1. С. 83–93
21. Карлін М. І. Фінанси зарубіжних країн / М. І. Карлін. К. : Кондор, 2004. 384 с.
22. Клець Л.Є. Бюджетний менеджмент. – К.: Центр учбової літератури, 2007. 640 с.
23. Козарезенко Л.В. Фінансова політика розвитку людського потенціалу: монографія. К.: Центр учбової літератури, 2016. 411 с.

24. Коляда Т. А. Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика [монографія] / Т. А. Коляда. Ірпінь: Університет ДФС України, 2016. 396 с.
25. Комков Н.И. Модели программно-целевого управления. М.: Наука. 1981. 269 с.
26. Кононенко П.І. Стратегічне програмно-цільове управління виробничо-господарчою системою. М: Дашкова К, 2009. 272 с.
27. Корнієнко Н.М. Теоретичні та практичні засади програмно-цільового методу планування бюджетних видатків. Наукові праці НДФІ. 2012. Вип. 1(58). С. 70-78.
28. Крикун Т.І. Формування видатків бюджету на соціальне забезпечення. Економічний вісник університету. 2016. № 30/1. С. 162–169.
29. Крупка М. Програмно-цільовий метод бюджетування в Україні. Вісник Львівського університету. 2009. № 41. С. 16-34.
30. Кузьмін О.Є., Сорока І.Й., Тропак Ю.А. Оцінювання виконання бюджетних програм на основі системи показників результативності. Економіка та держава. 2012. №3. С. 12-15.
31. Кульчицький М., Ванькович Д., Заплатинський М. Вдосконалення бюджетної політики України в умовах застосування програмно-цільового методу адміністрування державних ви датків. Формування ринкової економіки в Україні. 2009. Вип. 19. С. 352–357.
32. Кульчицький М.І., Перун З.В. Формування та виконання бюджету за програмно-цільовим методом. Фінанси України. 2005. № 2. С.78-83.
33. Кучер Г.В. Державні фінансові ресурси. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2018. 608 с.
34. Лавров А.М. Среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результат: международный опыт и российские перспективы. Финансы. 2010. №3. С. 9–14.
35. Левицька С.О. Впровадження програмно-цільового методу формування бюджетів. Фінанси України. 2010. № 6. С. 33–37.

36. Лисяк Л.В., Ватченко О.Б., Ватченко Б.С. Оцінка майнового потенціалу регіону – інструмент формування доходів місцевих бюджетів України: теорія і практика : монографія. Дніпропетровськ: ДДФА, 2015. 168 с.
37. Лук'яненко І.Г. Особливості прогнозування та управління бюджетним дефіцитом в країнах з трансформаційною економікою. Економічний вісник університету. 2015. Вип.25/1. С. 179–185.
38. Лук'яненко І.Г. Фінансово-економічні проблеми стабільного розвитку економіки України / Під ред. А.Ф.Головчука, О.О. Непочатенко. Ч. 1. Умань: ВПЦ „Візаві”, 2010. С. 9–17.
39. Луніна І.О., Короткевич О.В., Вахненко Т.П. Державні фінанси України та їх вплив на економічний розвиток. К.: Інститут економічного прогнозування, 2000. – 96 с.
40. Лютий І.О. Теоретико-методологічні засади бюджетної політики. Фінанси України. 2009. № 12. С. 13-19.
41. Макогон В.Д. Бюджетна політика в механізмі управління державними фінансами. Економічний вісник університету. 2015. Вип.26/1. С. 207–211.
42. Макогон В. Д. Бюджетна стратегія держави: монографія. Київ: КНТЕУ, 2018. 373 с.
43. Малярчук І.А. Проблеми формування та реалізації державних цільових програм. Стратегічна панорама. 2010. № 3.
44. Маркович Г. Б. Моніторинг та оцінка результативності бюджетних програм при складанні та виконанні місцевих бюджетів за програмно-цільовим методом. Вісник Тернопільського національного університету. 2011. № 1. С. 12–22.
45. Маркович Г. Б. Передумови, переваги та інструменти запровадження програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів. Наукові праці НДФІ. 2010. Вип. 3. С. 40–49.
46. Мельник О.Г. Методи бюджетного планування. Фінанси України. 2009. № 12. С. 37–46.
47. Особливості формування бюджету за ПЦМ: роль показників виконання в бюджетному процесі. URL: www.sefr.kiev.ua.

48. Остріщенко Ю. В. Теоретико-методологічні засади запровадження програмно-цільового методу на місцевому рівні. Наукові праці НДФІ. 2009. Вип. 2. С. 84–91.
49. Офіційний сайт Євростату. URL: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>.
50. Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. URL: <http://www.me.gov.ua/>
51. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: www.minfin.gov.ua.
52. Павелко А.В., Чугунов І.Я. Бюджетна політика економічного розвитку Вісник КНТЕУ. 2015. № 2 (100). С. 64–73.
53. Полозенко Д. Впровадження програмно-цільового методу формування бюджетів. Фінанси України. 2007. № 5. С. 9-14.
54. Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 №385 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року»/ URL: www.zakon.rada.gov.ua
55. Потеряйло І.Ю. Програмно-цільовий метод управління видатками бюджету: дис. канд. економ. наук: 08.00.08 – Гроші, фінанси і кредит. К., 2008. 160 с.
56. Прикладні аспекти прогнозування розвитку складних соціально-економічних систем: монографія / За ред. О. І. Черняка, П.В.Захарченка. Бердянськ: Видавець Ткачук О.В. 2015. 384 с.
57. Про бюджетну класифікацію та її запровадження: наказ Міністерства фінансів України від 27.12.2001 №604.
58. Про Державний бюджет України на 2016 рік: Закон України за станом на 25.12.2015 р. Верховна Рада України від 25.12.2015 № 928-VIII: URL: [http:// zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua)
59. Про Державний бюджет України на 2017 рік: Закон України за станом на 21.12.2016 № 1801-VIII. Верховна Рада України від 21.12.2016 № 1801-VIII: URL: [http:// zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua)
60. Про Державний бюджет України на 2018 рік: Закон України за станом на 07.12.2017 № 2246-VIII. Верховна Рада України від 07.12.2017 № 2246-VIII: URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>

61. Про Державний бюджет України на 2019 рік: Закон України за станом на 23.11.2018 2629-VIII. Верховна Рада України від 23.11.2018 № 2629-VIII: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19>
62. Про державні цільові програми : Закон України // Урядовий кур'єр. 2010. 21 квітня (№ 75).
63. Про паспорти бюджетних програм: наказ Міністерства фінансів України від 29.12.2002 р. №1098 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show>
64. Про проведення огляду видатків бюджету в окремих сферах: постанова Кабінету Міністрів України від 21.02.2018 р. №101 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show>.
65. Про результативні показники бюджетної програми: наказ Міністерства фінансів України від 10.12.2010 р. №1536 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show>
66. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 року № 538-р. Офіційний вісник України. 2002. № 38. Ст. 1793.
67. Про схвалення проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2018-2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 червня 2017 р. № 411-р URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/>
68. Про схвалення проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2019-2021 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2018 р. № 315-р URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/315-2018-%D1%80/>
69. Радіонов Ю. Д. Програмно-цільовий метод бюджетування: проблеми впровадження та перспективи розвитку. Економіка України. 2018. № 2. С. 21-38.
70. Радіонов Ю.Д. Проблема ефективності використання бюджетних коштів. Фінанси України. 2011. № 5. С. 47-55.
71. Рожкова Л. В. Програмно-цільове планування показників бюджету. Вісник податкової служби. 2008. № 41. С. 48-50.
72. Розвиток державних фінансів України в умовах глобалізації / за ред. І.О. Луніної. Київ: Ін-т екон. та прогнозів. НАН України, 2014. 296 с.

73. Розвиток державних фінансів України в умовах глобалізації: кол. моногр. / за ред. д.е.н. І.О. Луніної; НАН України, ДУ "Ін-т екон. та про-гнозув. НАН України". Київ, 2014. 296 с.
74. Самошкіна О.А. Бюджетні видатки як інструмент економічного зростання. Агросвіт. 2018. № 21. С. 50-56.
75. Самошкіна О.А. Удосконалення використання програмно-цільового методу в процесі управління державними видатками. Наукові праці НДФІ. 2005. Вип. 4 (33). С. 70-76.
76. Самошкіна О.А. Формування видатків бюджету у системі суспільного розвитку. Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 21. С. 79-84.
77. [Станкус Т.](#) Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів : Швейцар.-укр. проект "Підтримка децентралізації в Україні" DESPRO, Swiss resource Centre and consultancies for development Skat. Харків : Фактор, 2017. 126 с.
78. Стратегія оптимізації кількості бюджетних програм: розпорядження Кабінету Міністрів України від 06.04.2011 р. №292-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/292-2011-p>.
79. Стратегія управління державними фінансами на 2017-2021 роки: 8.02.2017 URL: <http://www.minfin.gov.ua/news/view/kabmin-ukhvalyv-stratehiuu-upravlinnia-derzhavnyumy-finansamy-na--roky?category=bjudzhet>
80. Сучасна бюджетна система : правила та процедури / [За заг. ред. В. В. Зубенка]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження». – К., 2017. – 184 с.
81. Федосов В.М., Юаюич Т.С. Сутність і проблематика бюджетування: українські реалії. Фінанси України. 2008. №1. С. 3-23.
82. Фінанси України: інституційні перетворення та напрями розвитку : монографія / за ред. І. Я. Чугунова. К. : ДННУ «Академія фінансового управління», 2009. 848 с.
83. Чугунов І. Я., Запатріна І. В. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету. Фінанси України. 2008. № 5. С. 3–14.

84. Чугунов І. Я., Остріщенко Ю. В. Напрями застосування програмно-цільового методу планування місцевих бюджетів. Наукові праці НДФІ. 2009. Вип. 3. С. 3–11.
85. Чугунов І.Я., Ігнатюк І.М. Формування видатків бюджету у системі соціально-економічного розвитку країни. Економічний вісник університету. 2016. Вип.28/1. С. 217–226.
86. Чугунов І.Я., Макогон В.Д. Бюджетна стратегія в умовах економічних перетворень. Вісник КНТЕУ. 2018. № 5. С. 5–18.
87. Чугунов І.Я., Пасічний М.Д. Фінансова політика Ураїни в умовах глобалізації економіки. Вісник КНТЕУ. 2016. № 5. С. 5–18.
88. Чугунов І.Я., Самошкіна О.А. Теоретико-методологічні засади удосконалення програмно-цільового методу планування видатків бюджету. Фінанси України. 2004. № 9. С. 37-44.
89. Шаповал С.Л. Планування видатків бюджету в системі фінансово-економічного регулювання. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. 2016. № 4. С. 108–116.
90. Януль І.Є. Застосування програмно-цільового методу формування бюджетів. Фінанси України. 2009. № 8. С. 19-21.
91. Ярошевич Н. Б. Проблеми запровадження програмно-цільового методу планування місцевих бюджетів в Україні. Науковий вісник НЛТУ України. 2010. Вип. 2008. С. 270–275.
92. Ярошенко О. В. Програмно-цільовий метод управління на регіональному рівні: зарубіжний досвід і Україна. Економіка та держава. 2008. № 3. С. 71–75.
93. Яценко Ю.О. Окремі аспекти впровадження програмно-цільового методу у бюджетний процес на рівні місцевих бюджетів. Фінанси України. 2013. №7. С. 44-54.

ДОДАТКИ

Додаток А



Рис. А.1. Взаємодія програмно-цільового методу та стратегічного планування

Додаток Б



Рис. Б.1 Учасники планування державних видатків

Додаток В

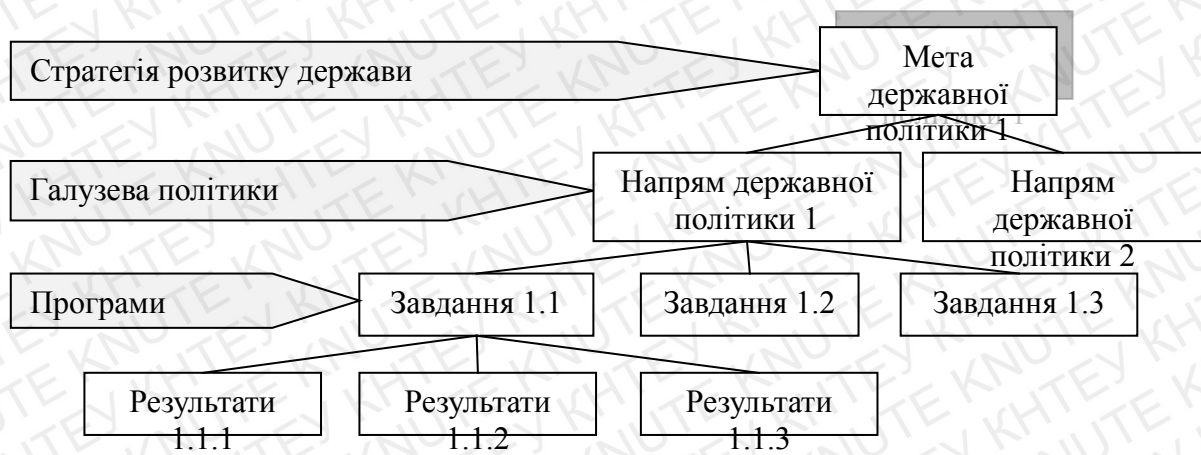


Рис. В.1 Ієрархія діяльності головних розпорядників коштів

Додаток Г



Рис. Г.1 Модель програмно-цільового методу управління видатками бюджету у системі державного стратегічного планування та прогнозування

Додаток Д

Таблиця Д.1

Прогноз питомої ваги видатків зведеного бюджету України
у валовому внутрішньому продукті на 2019 – 2023 роки, %

Функціональна класифікація	2019	2020	2021	2022	2023	2019-2023
Загальнодержавні функції	5,65	5,64	5,64	5,60	5,58	5,62
Оборона	2,70	2,70	2,69	2,65	2,63	2,67
Громадський порядок, безпека та судова влада	2,85	2,85	2,84	2,84	2,83	2,84
Економічна діяльність	2,92	2,90	2,90	2,89	2,81	2,88
Охорона навіколишнього природного середовища	0,26	0,26	0,26	0,25	0,25	0,26
Житлово-комунальне господарство	0,87	0,86	0,86	0,86	0,85	0,86
Охорона здоров'я	3,39	3,39	3,38	3,38	3,37	3,38
Духовний та фізичний розвиток	0,82	0,81	0,81	0,81	0,80	0,81
Освіта	5,78	5,76	5,76	5,74	5,72	5,75
Соціальний захист та соціальне забезпечення	9,39	9,39	9,38	9,38	9,35	9,38
Всього	34,63	34,56	34,52	34,40	34,19	34,46

Додаток Е

Таблиця Е.1

Прогноз частки видатків Зведеного бюджету України
у валовому внутрішньому продукті на 2020–2024 роки, %

Функціональна класифікація	2020	2021	2022	2023	2024	Середні й за період
Загальнодержавні функції	5.73	5.65	5.60	5.59	5.58	5.63
Оборона	2.56	2.50	2.45	2.44	2.43	2.48
Громадський порядок, безпека та судова влада	2.87	2.85	2.84	2.84	2.83	2.85
Економічна діяльність	3.03	2.97	2.94	2.88	2.87	2.94
Охорона навколишнього природного середовища	0.27	0.26	0.25	0.25	0.25	0.26
Житлово-комунальне господарство	0.89	0.87	0.86	0.85	0.85	0.86
Охорона здоров'я	3.45	3.39	3.38	3.38	3.37	3.39
Духовний та фізичний розвиток	0.83	0.82	0.81	0.81	0.80	0.81
Освіта	5.97	5.93	5.89	5.88	5.87	5.91
Соціальний захист та соціальне забезпечення	9.46	9.40	9.38	9.37	9.36	9.39
Всього	35.06	34.64	34.40	34.29	34.21	34.52

Додаток Ж

Таблиця Ж.1

Бюджетна стратегія економічного зростання на 2020-2023 роки, %

	2020	2021	2022	2023
Реальний ВВП	3,1	3,3	3,5	3,3
Індекс споживчих цін	9,2	8,4	7,8	7,3
Частка доходів зведеного бюджету у ВВП	32,38	32,26	32,24	32,23
Частка видатків зведеного бюджету у ВВП	34,56	34,52	34,40	34,19
Частка дефіциту у ВВП	2,18	2,26	2,16	1,96