

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ МЕТОД ПЛАНИРОВАНИЯ КАК ОСНОВА РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ МЕСТНЫХ ФИНАНСОВ

Постановка проблемы. В условиях реформирования финансового потенциала регионов страны, усиления бюджетной децентрализации, повышения эффективности бюджетной политики, оптимизации системы налогообложения, создания обоснованного механизма межбюджетных отношений становится важным и необходимым развитием программно-целевого метода планирования (ПЦМ) как на государственном, так и на местном уровнях.

Принятия поправок в Бюджетный кодекс Украины создаёт условия по становлению и развитию программно-целевого метода планирования, создания обоснованной системы контроля и оценки над формированием и исполнением бюджетных программ, обеспечение их классификации. При этом система программно-целевого метода планирования и на государственном, и на местном уровне остается неэффективной, что обусловлено отсутствием эффективности установления целевых ориентиров по большинству бюджетных программ, их недофинансирования, отсутствие ответственности у исполнителей бюджетных программ при их реализации.

Проблемам становления и развития программно-целевого метода планирования посвящены работы как украинских Н. Я. Азаров [1] В. Ф. Беседин [2], М. Д. Билык [3], так и российских учёных В. А. Ириков [4], Б. А. Райзберг, А. Г. Лобко [5], К. И. Таксир [6].

При этом в их исследованиях рассматриваются отдельные направления и мероприятия по развитию системы программно-целевого метода планирования на государственном уровне. В условиях трансформации системы местных финансов в Украине необходимы новые подходы по определению сущности и роли программно-целевого метода планирования как на государственном, так и на местном уровнях.

Постановка задачи. Целью статьи является определения теоретических основ программно-целевого метода планирования, установления его преимуществ и недостатков в условиях создания эффективной системы местных финансов в Украине, развития системы бюджета и налогообложения.

Результаты. Программно-целевой метод планирования, — апробированный в мировой практикой управления механизм повышения эффективности социально-экономической и бюджетной политики госу-

дарства посредством оптимизации структуры государственных расходов и результатов использования бюджетных средств. Оно подразумевает реформирование бюджетного процесса, заключающееся в поэтапной замене затратного метода планирования и исполнения бюджета более прогрессивным методом, при котором планирование, выделение и расходование бюджетных средств изначально обосновывается конечными социально-экономическими результатами предоставления бюджетных услуг.

Однако программно-целевой метод планирования — это не просто особая форма бюджетного планирования и бюджетного контроля. Это — одновременно повышение и самостоятельности, и ответственности всех распорядителей бюджетных средств, которые как бы „соглашаются” с качественно новым подходом к оценке их деятельности. Программно-целевой метод планирования, — не изолированный, узкотехнический элемент или инструмент бюджетной политики. Оно, как было сказано, возможно, и целесообразно только как один из элементов системы взаимодополняющих мер по повышению эффективности государственного управления. Оно способно дать максимально положительный эффект только при условии применения комплексного (системного) подхода к реформированию государственного управления, включая четко разграниченные полномочия каждого из уровней управления, а также другие стороны повышения качества бюджетного процесса.

Основополагающий принцип программно-целевого метода планирования, — обеспечение тесной взаимосвязи между выделяемыми бюджетными ресурсами и ожидаемыми (фактическими) результатами их использования. Этот метод управления бюджетным процессом реализуется посредством внедрения системы особых правил, методик и процедур в бюджетный процесс. Распределение бюджетных ресурсов между бюджетополучателями осуществляется в соответствии с установленными приоритетами государственной политики. При этом распорядители бюджетных средств каждого уровня обосновывают объемы и структуру своих расходных потребностей, формулируя:

1. Стратегические цели своей деятельности, которые они намереваются достичь с учетом стратегии правительства на среднесрочную и долгосрочную

перспективу и в соответствии с отведенными им функциями;

2. Тактические задачи, через решение которых реализуются стратегические цели и которые, в свою очередь, направлены на решение конкретных проблем посредством производства услуг определенного качества и объема и достижения определенного эффекта от их предоставления бюджетополучателям;

3. Систему результатов (эффектов) и соответствующих им показателей, позволяющих в каждом конкретном случае оценивать степень достижения поставленных целей как тактического, так и стратегического характера;

4. Внутриведомственные программы, посредством которых обеспечивается решение конкретных стратегических и тактических задач.

Программно-целевой метод планирования, во-первых, устанавливает стратегию, цель и задачи конкретной государственной или местной программы, выделяет непосредственных субъектов по её реализации, во-вторых, направлен на достижение стратегической цели, определённой в бюджетной программе и получения соответствующего экономического или социального эффекта на государственном или местном уровнях. В-третьих, позволяет разработать систему показателей по оценке эффективности реализации бюджетной программы, создать обоснованную систему мониторинга над расходованием бюджетных средств.

Внедрение ПЦМ в бюджетный процесс позволяет оптимизировать ограниченные ресурсы бюджета, повысить результативность функционирования государства и качество предоставляемых им услуг. Оно обеспечивает:

повышение результативности расходов через экономии бюджетных средств за счет сокращения или отказа от некоторых видов второстепенных и избыточных расходов и последующее перераспределение, сосредоточение ресурсов на достижение наиболее важных для общества задач;

повышение результативности расходов отдельных распорядителей и получателей бюджетных средств за счет улучшения качества отраслевого планирования и исполнения бюджета [7, с. 43];

повышение эффективности управления расходами за счет перехода от планирования и контроля за исполнением бюджета по большому количеству мелких статей расходов к формированию бюджета и контролю за его исполнением по целям, задачам и функциям государства, программам и группам программ отраслевых распорядителей бюджетных средств с выделением статей укрупненной экономической классификации (трансферты, административные расходы, прочие текущие расходы и капитальные расходы);

улучшение качества социально-экономического и бюджетного планирования за счёт повышения качества информации, используемой при принятии стратегических политических решений, решений о распределении расходов на выполнение государственных функций и о выделении средств на отдельные социально-экономические и отраслевые программы развитие культуры стратегического планирования, управления расходами и ответственностью за результаты деятельности на всех уровнях власти.

В отличие от большинства инструментов государственного финансового регулирования программно-целевой метод применяются как в централизованно управляемой, так и в рыночной экономике, хотя условия и характер их пользования заметно различаются. В любой экономике программно-целевое планирование и финансирование расходов бюджета позволяет реализовывать плановое начало, укреплять государственное воздействие на социально-экономические процессы, обеспечивать эффективное и результативное распределение бюджетных средств.

Таким образом, программно-целевой метод планирования — это эффективный и обоснованный метод планирования, который позволяет обеспечить взаимосвязь между расходами и результатами исполнения бюджетной программы с целью достижения наибольшего социального эффекта на государственном и местном уровнях. Наряду с преимуществами внедрения программно-целевого метода планирования, автором выделяются определенные недостатки, которые можно сформулировать следующим образом:

сложность в установлении текущих и стратегических целей и задач, методов их достижения на уровне бюджетной программы;

сложность определения результативных показателей оценки формирования и реализации программы; значительные временные затраты при установлении качественных показателей реализации бюджетных программ [8, с.15];

сложность в определении оптимальных размеров расходования финансовых ресурсов и качества предоставления бюджетных услуг.

При этом, несмотря на определенные недостатки программно-целевой метод планирования используется в большинстве экономически развитых стран, таких как США, Австралия, Канада, позволяет обосновано и эффективно распределять финансовые ресурсы между целевыми программами, способствует экономическому развитию муниципальных образований.

Формой реализации программно-целевого метода планирования выступает бюджетная программа. Она занимает центральное место в системе программно-целевого планирования, позволяет обосновано взаи-

мосвязывать источники по её финансированию с результатами [9, с. 46].

Бюджетные программы направлены на финансирование социальных, инвестиционных, научно-технических, экологических мероприятий на государственном и местном уровнях. Через систему бюджетных программ складываются финансовые взаимоотношения между государственными и местными органами власти, главными распорядителями бюджетных средств, субъектами хозяйствования, населением.

В условиях трансформации экономики Украины очень важным, исходя из практики экономически развитых стран, является разделение всей совокупности бюджетных программ на государственные и внутриведомственные. При этом в рамках общегосударственных бюджетных программ должны решаться вопросы, связанные с финансированием комплекса социально-экономических мероприятий на уровне отдельного региона. В рамках внутриведомственных бюджетных программ должно происходить финансирование менее финансово затратных бюджетных услуг.

В отличие от программно-целевого планирования затратный метод не способствует обоснованному и целевому распределению бюджетных средств между различными социально-экономическими мероприятиями. При затратном методе планирования отсутствует эффективность и результативность при распределении финансовых ресурсов, распорядители бюджетных средств не имеют возможности свободно распоряжаться бюджетными средствами для достижения поставленных целей по качественному предоставлению бюджетных услуг населению, реализации инвестиционных проектов на уровне территориальных образований, отсутствует обоснованная и эффективная система мониторинга над исполнением бюджетных программ.

Таким образом, программный подход в планировании проявляется в ряде последовательных мероприятий к которым следует отнести:

систематизацию стратегических и тактических целей развития, обобщенно характеризующих задачи по удовлетворению общественных потребностей и конечные результаты в соответствующей области социально-экономического развития [10, с. 58];

выявление и обоснование важнейших комплексных проблем научно-технического и социально-экономического развития, имеющих общегосударственное значение; проблем межотраслевого и межрегионального характера, которые не могут быть решены в рамках существующих организационных структур и методов управления;

обеспечение решения каждой проблемы в целом в единстве научно-технических, экономических, социальных и организационно-управленческих ее

аспектов, и плановое обеспечение ресурсами в соответствии с последовательностью и масштабами намечаемых мероприятий;

наличие строго заданных временных рамок реализации целевой программы;

формирование системы показателей для оценки результатов реализации программы, в том числе эффективности использования финансовых ресурсов;

мониторинг и оценку с позиции эффективности программных мероприятий, их значения в удовлетворении общественных потребностей.

Помимо показателей прямых и конечных результатов реализации программы (которые выступают, по сути, целевыми ориентирами) при разработке и реализации программ, используются также такие целевые показатели, как результативность и эффективность расходов на реализацию программ. Таким образом, программный подход предполагает оценку эффективности предполагаемых к реализации расходов как на стадии составления самой целевой программы, так и на стадии отбора наиболее эффективных программ, направленных на решение конкретных, требующих решения программным способом задач, и в процессе финансирования реализации целевых программ.

Программно-целевой метод планирования расходов бюджета отличает еще и тот факт, что он позволяет при оценке финансовых ресурсов, требующихся для реализации поставленной цели (через реализацию целевой программы), применять различные методы бюджетного планирования, выбирая наиболее эффективный для решения каждой конкретной задачи, обусловленный спецификой предполагаемых расходов: нормативный, индексный, экономико-математический, иные методы планирования расходов бюджета.

Это, в первую очередь, повышает качество, обоснованность и эффективность планирования бюджетных ассигнований, необходимых к выделению в рамках какой-либо целевой программы. В условиях применения программно-целевого подхода к реализации задач государственной политики в расчете соответствующих ассигнований (по программным расходам) особенно повышается роль экономического анализа. Он позволяет при расчете потребности в бюджетных ассигнованиях выявлять резервы оптимизации расходов и повышения результативности мероприятий государственной политики, создавая таким образом возможности проведения детального и глубокого анализа эффективности расходов бюджета. В условиях программно-целевого метода планирования очень важным является наличие мониторинга результативности.

Мониторинг представляет собой инструмент, позволяющий эффективно управлять результатами целевой программы. Его действие основано на использо-

вании системы показателей, характеризующих результаты реализации программы, а также результативность и эффективность на реализацию целевой программы.

Оценка эффективности использования бюджетных средств, выделенных на реализацию целевых программ. Контроль за использованием бюджетных средств, выделенных на реализацию бюджетной программы, смещается с внешнего контроля за целевым использованием выделенных согласно смете средств к внутреннему контролю ведомств за эффективностью осуществляемых ими затрат. Информация о социальной и экономической эффективности реализуемых программ должна обобщаться, накапливаться и использоваться при планировании расходов на очередной финансовый год и на перспективу.

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

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

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

продолжительность эффекта от реализации программы: оценка последствий программы в долгосрочной перспективе. Для использования программно-целевого метода планирования бюджета необходимо разрабатывать показатели, позволяющие оценивать эффективность произведенных бюджетных расходов и степень достижения поставленных целей. Для этого могут применяться следующие показатели эффективности и результативности:

показатель затрат — стоимостная оценка требуемых для предоставления бюджетной услуги финансовых, трудовых и материальных ресурсов (например, необходимых объемов средств для приобретения оборудования);

показатель выпуска — непосредственные результаты произведенных затрат, объем и качество предоставленных потребителям услуг или выполненных работ (например, количество лиц, получивших высшее образование) средства.

Следовательно, программно-целевой метод позволяет эффективнее распределять бюджетные средства между приоритетными направлениями государственной политики благодаря получению адекватной информации о результатах реализации программ, большей их прозрачности, снижению риска принятия не рациональных решений.

Выводы. Таким образом, внедрения программно-целевого метода планирования как на государственном, так и на местном уровне в Украине будет способствовать повышению эффективности и рациональности распределения ограниченных финансовых ресурсов между бюджетными программами, обеспечит повышения самостоятельности и ответственности исполнителей этих программ, создаст условия по формированию обоснованной системы мониторинга результативности на качеством формирования и исполнения бюджетных программ.

Внедрения программно-целевого метода планирования в Украине создаст условия по повышению качественных характеристик предоставления бюджетных услуг населению, будет способствовать повышению эффективности и обоснованности реализации бюджетной политики, осуществления межбюджетных отношений, развития системы местных финансов на уровне регионов страны. Эффективность и результативность внедрения программно-целевого метода планирования в Украине непосредственно зависит от последовательности и обоснованности проведения территориальной реформы.

Литература

1. **Бюджетна** політика у контексті соціально-економічного розвитку України. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі: [у 6 т.] / [Голов. редкол. М. Я. Азаров (голова) та ін.] — К. : НДФІ, 2004. — Т.4. — 368 с.
2. **Бесєдін В. Ф.** Прогнозування і розробка програм / Науково-дослідний економічний інститут / В. Ф. Бесєдін. — К. : Науковий світ, 2000. — 468 с.
3. **Білик М. Д.** Бюджетування у системі фінансового планування / М. Д. Білик // Фінанси України. — 2003. — №3. — С. 97 — 109.
4. **Ириков В. А.** Методы программно-целевого управления, включая бюджетирование ориентированное на результат : учеб. пособ. / В. А. Ириков. — М. : Стелс, 2007. — 167 с.
5. **Райзберг Б. А.** Программно-целевое планирование и управление : учеб. / Б. А. Райзберг, А. Г. Лобко. — М. : ИНФРА-М, 2002. — 198 с.
6. **Таксир К. И.** Управление финансами территорий, ориентированное на результат : монография / К. И. Таксир. — М. : Финансы, 2006. — 234 с.
7. **Павлюк К. В.** Проблеми розвитку програмно-цільового методу у бюджетному процесі / К. В. Павлюк // Наукові праці НДФІ. — Вип. 4(33). — 2005. — С. 42 — 54.
8. **Луніна І. О.** Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин : монографія / І. О. Луніна. — К. : Інститут економічного прогнозування НАН України, 2006. — 393 с.
9. **Бондарук Т. Г.** Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні :

монографія / Т. Г. Бондарук. — К. : НДФІ, 2009. — 608 с. 10. **Закревская Г. С.** Развитие бюджетных отношений местного самоуправления : монография / Г. С. Закревская. — Калининград : БИЭФ, 2007. — 167 с.

Усков І. В. Програмно-цільовий метод планування як основа розвитку системи місцевих фінансів

У статті розкрито сутність програмно-цільового методу планування, його ознаки й особливості впровадження в умовах трансформації системи місцевих фінансів України. Встановлено переваги й недоліки щодо його впровадження на місцевому рівні. Виділено першочергові заходи щодо розвитку механізму програмно-цільового методу планування в умовах бюджетної децентралізації.

Ключові слова: програмно-цільовий метод планування, місцеві фінанси, органи місцевої самоврядування, бюджетна децентралізація, інститути місцевої влади.

Усков И. В. Программно-целевой метод планирования как основа развития системы местных финансов

В статье раскрыта сущность програмно-цельового метода планирования, его признаки и особенно-

сти внедрения в условиях трансформации системы местных финансов Украины. Установлены преимущества и недостатки по его внедрению на местном уровне. Выделены первоочередные мероприятия по развитию механизма програмно-целевого метода планирования в условиях бюджетной децентрализации.

Ключевые слова: програмно-целевой метод планирования, местные финансы, органы местного самоуправления, бюджетная децентрализация, институты местной власти.

Uskov I. V. Programmatic-having a special purpose method of planning, as basis of development of the system of local finances

Essence of programmatic-having a special purpose method of planning, his signs and features of introduction in the conditions of transformation of the system of local finances of Ukraine, is exposed in the article. Advantages and failings are set on his introduction at local level. Primary measures are selected on development of mechanism of programmatic-having a special purpose method of planning in the conditions of budgetary decentralization.

Key words: programmatic-having a special purpose method of planning, local finances, organs of local self-government, budgetary decentralization, institutes of local authority.

Стаття надійшла до редакції 17.10.2011

Прийнято до друку 24.02.2012