

УДК 336.131

Потеряйло Ірина Юріївна,
*кандидат економічних наук,
доцент кафедри фінансів
та управління персоналом
і економіки праці
Івано-Франківського університету права
імені короля Данила Галицького*



ОЦІНКА ПРАКТИКИ ЗАСТОСУВАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ В УКРАЇНІ

У статті досліджено особливості сучасного етапу розвитку вітчизняної практики застосування програмно-цільового методу в Україні на державному та місцевому рівнях; визначено труднощі та позитивні результати запровадження програмно-цільового методу у бюджетний процес.

Ключові слова: бюджетна політика, бюджетні видатки, програмно-цільовий метод, прозорість бюджетного процесу.

Постановка проблеми. Будь-яка держава функціонує в умовах обмежених бюджетних ресурсів, що особливо гостро відчувається в кризовий період. Потреба у повному та своєчасному забезпеченні видатків на соціально-економічний розвиток країни зумовлює необхідність пошуку та застосування дієвих механізмів їхнього фінансування.

Бюджетна політика є одним із найефективніших інструментів державного регулювання соціально-економічного розвитку країни. Її метою, як і будь-якої іншої політики, є конкретний результат, відмінний від того, що вже існує, або такий, який сприяє поліпшенню розвитку й підвищенню ефективності процесу чи кінцевого продукту або послуги. Протягом останніх років Україна неодноразово отримувала рекомендації таких організацій, як Світовий банк та Міжнародний валютний фонд, щодо змін підходів до формування бюджету держави та бюджетів регіонів, маючи на увазі збільшення термінів, на які вони складаються, гарантій більшої прозорості, простішого супроводу, контролю ефективності видатків.

Дієвим методом бюджетного управління, який дозволяє пов'язати витрачені ресурси з досягненням чітко визначених цілей соціально-економічного розвитку та оптимально відповідає вимогам бюджетної політики в такій ситуації, є програмно-цільовий метод (ПЦМ). Його впровадження в бюджетний процес України розпочалося ще у 2002 р. і продовжується у теперішній час.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питань застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі у своїх працях приділяли увагу такі українські науковці, як О.І.Амоша, С.О.Булгакова, Т.І.Єфименко, І.В.Запатріна, М.І.Кульчицький, Т.Б.Лебеда, К.В.Павлюк, Н.І.Рубан, І.Б.Стефанюк, В.М.Федосов, І.Я.Чугунов, І.Є.Януль та ін. Проте проблематика подальшого використання програмно-

цільового методу у бюджетному процесі на державному та особливо на місцевому рівні вимагає продовження досліджень у даному напрямку.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження особливостей сучасного етапу вітчизняної практики застосування програмно-цільового методу на рівні державного та місцевих бюджетів України.

Виклад основного матеріалу. У сучасних вітчизняних умовах програмно-цільовий метод за своєю сутністю є технологією бюджетування в середньостроковій перспективі, яка спрямована на розробку та реалізацію бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат. Цей факт не є свідченням того, що дана технологія не стосується формування доходної частини. Якщо розглядати бюджетування як технологію управління, то «в широкому сенсі - це діяльність по систематизації фінансових потоків, які цього потребують, а у вузькому - безпосередньо бюджетне планування» [3, с. 13]. Отже, будь-які форми відділення джерел утворення коштів від напрямків їхнього використання призведуть до «половинчатості» процесу систематизації фінансових потоків, а отже, і до «половинчатості» бюджетування, яке в такому випадку втратить своє призначення як інструмент управління фінансами. Таке розмежування призведе до трансформації самої технології, яка полягає саме в систематизації напрямів руху коштів – від джерела до цілі при реалізації розподільчої функції фінансів. Управління доходами в межах застосування програмно-цільового бюджетування є не менш важливим елементом, ніж управління видатками. Проте з причин відсутності належної методологічної бази та достатнього практичного досвіду в Україні сфера використання програмно-цільового методу поки що обмежується тільки видатковою частиною бюджетів.

Видатки є важливим інструментом впливу бюджету на економічні й соціальні процеси в державі. Бюджетні видатки можуть активно впливати на економічне зростання завдяки, передусім, пріоритетному фінансуванню наукових досліджень, розвитку пріоритетних галузей економіки, вирівнюванню регіональних диспропорцій [10, с. 5]. Соціально-економічний розвиток країни великою мірою залежить від бюджетної політики у сфері державних видатків, особливо в умовах формування ринкового середовища, коли фінансові ресурси держави обмежені. При цьому велике значення має не тільки обсяг видатків та їх оптимальна структура, яка визначає напрями використання бюджетних ресурсів, але й ефективне управління ними.

Застосування програмно-цільового методу дозволяє в більшій мірі забезпечити дотримання одного з важливих принципів бюджетної системи України – принципу публічності та прозорості, згідно з яким має відбуватись інформування громадськості з питань складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням державного бюджету та місцевих бюджетів [1, ст. 10]. Це пов'язано з тим, що в країнах із громадянським суспільством важливим суб'єктом бюджетування виступає громадськість, яка не формально, а реально бере активну участь у публічних заходах із обговорення питань фінансової політики й бюджету та може досить вагомо впливати на формування пропозицій для органів державної й місцевої влади [8, с.11].

Ще понад двісті років назад Декларацією прав людини і громадянина, прийнятою у Франції в 1789 р., був проголошений один з ключових принципів організації правової держави: «Всі громадяни мають право встановлювати самостійно або через своїх представників необхідність державного обкладання, добровільно погоджуватися на його стягнення, стежити за його витрачанням...» [4, с. 29].

Про важливість даного принципу в нинішній час свідчить те, що розгляду питання

про забезпечення прозорості в бюджетній сфері в якості ключового аспекту ефективного управління приділяється увага на рівні міжнародних фінансових інституцій, зокрема Міжнародного Валютного Фонду. У квітні 1998 р. Тимчасовий комітет Ради керівників МВФ прийняв «Кодекс належної практики щодо забезпечення прозорості в бюджетно-податковій сфері», який було оновлено у 2007 р.

У ньому прозорість була визначена як середовище, в якому цілі політики, її правові, інституційні та економічні рамки, рішення в сфері політики та їх обґрунтування, дані та інформація, пов'язані з грошово-кредитною та фінансовою політикою, а також умови підзвітності агенцій надаються громадськості на основі принципів зрозумілості, доступності та своєчасності. В основу Кодексу покладено чотири загальних принципи прозорості в бюджетно-податковій сфері, що мають підтримуватись усіма країнами: чіткість ролей та функцій; доступ громадськості до інформації; відкритість підготовки та виконання бюджету і бюджетної звітності; незалежні гарантії достовірності [11]. Для країн з перехідною економікою мінімальний стандарт прозорості в бюджетній сфері зводиться до певних основоположних вимог, що передбачають суспільну доступність фінансової інформації своєчасно і в повному обсязі.

В основі організації взаємовідносин між громадськістю і публічною владою сучасної демократичної держави має лежати принцип транспарентності (прозорості), який передбачає публічність та гласність проведення контрольних заходів, що охоплюють як сам контрольний процес, так і його результати. Під громадськістю розуміються всі особи, організації, ЗМІ, яких цікавлять питання бюджету, оподаткування, фінансової політики, функціонування системи державних фінансів загалом [2, с. 797]. Методологія формування бюджету за участю всіх зацікавлених сторін може бути втілена за допомогою таких технологій участі громадськості, як громадські слухання, дорадчі комітети, громадські збори, громадська журналістика та багатьох інших.

Проте сьогодні фактично бюджетний процес в Україні є кулуарним і відірваним від широкої громадськості. В дуже незначній кількості проводяться публічні слухання і обговорення, круглі столи з відповідним висвітленням їх діяльності та результатів у ЗМІ, недостатньо приймають участь у бюджетному процесі незалежні експерти та аналітики в галузі економіки, а також інші особи, що зацікавлені в бюджетному процесі та результатах його реалізації. Не є публічними і деталізовані показники за статтями бюджету, що не дає можливості провести якісний аналіз результатів та ходу виконання бюджетного процесу [9, с. 36].

Не зважаючи на вищезазначене, за майже десятилітню практику використання даного методу у вітчизняному бюджетному процесі отримано і позитивні результати. Зокрема, перехід до застосування ПЦМ та формування державного бюджету у вигляді програм дозволив підвищити обґрунтованість рішень про державні видатки; критично осмислити сформовані напрями витрачання коштів і відмовитися від ряду видів видатків, здійснюваних без їхнього належного соціально-економічного обґрунтування; посилити відповідальність головних розпорядників бюджетних коштів за дотримання відповідності бюджетних програм законодавчо визначеній меті їхньої діяльності; створити передумови для забезпечення прозорості бюджетного процесу. Поступове запровадження ПЦМ відбувається і на місцевому рівні, проте тут мають місце більші труднощі.

Загальновідомо, що сьогодні в Україні місцеві бюджети є важливою економічною категорією, основу якої становить система фінансових відносин, а саме: відносини між місцевими бюджетами і господарськими структурами, що функціонують на даній території; відносини між бюджетами і населенням даної території; відносини між

місцевими бюджетами різних рівнів щодо перерозподілу фінансових ресурсів; відносини між місцевими бюджетами і державним бюджетом. На жаль, у цій ланці бюджетної системи зберігається безнадійно застарілий механізм централізованого регулювання вищими органами влади й управління доходів та видатків місцевих бюджетів. Це позбавляє місцеві органи влади фінансової самостійності, на довгі роки закріплює залежність розвитку місцевої економіки і соціальної сфери від можливостей і бажання вищих органів влади вирішувати проблеми районів, міст, селищ і сіл [5, с. 118].

Одним з можливих шляхів вирішення цих проблем може стати застосування ПЦМ в умовах здійснення середньострокового бюджетного планування. Протягом останніх років на урядовому рівні були прийняті рішення про застосування даного методу у ряді окремих міст та областей України у вигляді так званих «пілотних» проектів. У 2010 р. найбільш готовими до запровадження ПЦМ з економічної, політичної та матеріально-ресурсної позиції були визнані 43 місцевих бюджети у Автономній Республіці Крим та Житомирській, Львівській і Луганській областях [6]. У 2011 р. було прийнято рішення про проведення експерименту щодо реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві із застосуванням елементів ПЦМ [7].

В узагальненому вигляді позитивні результати застосування ПЦМ в зазначених регіонах, отримані на сьогоднішній день, можна сформулювати наступним чином:

- завдяки впровадженню ПЦМ покращилась реалізація бюджетної політики, зокрема підвищилась ефективність розподілу й використання бюджетних коштів, бюджетні програми стали в більшій мірі орієнтовані на конкретний результат;
- реорганізовано діяльність головних розпорядників коштів щодо формування та виконання бюджетних програм в контексті чіткого розподілу відповідальності між виконавцями програм;
- посилено прозорість бюджету, в більшій мірі залучено громадськість до обговорення питань бюджетної політики на місцевому рівні;
- започатковано здійснення моніторингу бюджетних програм;
- розроблено тимчасові типові переліки бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у окремих галузях (напр., «Охорона здоров'я», «Соціальний захист сім'ї, дітей та молоді», «Фізична культура і спорт» та ін.).

Проте дієвість застосування програмно-цільового методу у вітчизняній бюджетній практиці буде значно вищою за умов відповідності цілей бюджетних програм цілям стратегічного розвитку держави. Стратегічні цілі, визначені суспільством, мають стати основою для розробки середньострокових планів розвитку, і, відповідно, бюджетних програм як фінансових засобів їх реалізації. Наслідком відсутності належної системи стратегічних і програмних документів є те, що бюджетні програми не завжди узгоджуються з пріоритетами розвитку України.

У 2010 р. було прийнято Програму економічних реформ України на 2010 – 2014рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», яка була подана як базова стратегія докорінних змін в економіці країни, яка, на думку Президента України, протягом десяти років повинна буде ввести нашу державу в двадцятку найбільш розвинених економік світу. Розглянемо коротко основні положення даного документа, які стосуються реформування бюджетної сфери.

Основними причинами проблем дестабілізації державного бюджету в Програмі визнано неефективні й негнучкі видатки; хронічне перевищення та швидке зростання

зобов'язань стосовно бюджетних ресурсів, що спричиняє постійне коригування бюджету й податкового законодавства й ускладнює адміністрування й прогнозування податків; слабкий фіскальний менеджмент; непрозорість державних фінансів.

Метою реформи у даній сфері є створення системи управління державними фінансами, спрямованої на забезпечення стійкого економічного зростання й гарантованого виконання державою своїх соціальних зобов'язань. Необхідні кроками оптимізації управління державними фінансами є:

- підвищення ефективності державних видатків за рахунок;
- підвищення прозорості державних фінансів;
- запровадження середньострокового планування;
- комплексне використання програмно-цільового методу бюджетування для бюджетів усіх рівнів;
- приведення внутрішнього аудиту у відповідність до стандартів ЄС;
- запровадження інтегрованої комплексної системи управління державними фінансами, поліпшення інформаційних систем управління ними;
- посилення ролі Міністерства фінансів щодо контролю за органами, що займаються доходами і видатками.

Передбачається, що до завершення третього (останнього) етапу реформи (до кінця 2014 р.) повинно відбутись всеохоплююче застосування програмно-цільового методу й середньострокового планування в бюджетному процесі, а також запровадження комплексної інтегрованої системи управління державними фінансами, що застосовується до бюджетів всіх рівнів, позабюджетних фондів, ресурсів держпідприємств.

Окремий розділ Програми економічних реформ України на 2010-2014 рр. присвячено змінам у міжбюджетних відносинах. Зокрема, основними причинами існуючих у цій сфері проблем визнано: низьку фінансову незалежність; недостатньо прозорий розподіл міжбюджетних трансфертів; обмеженість у доступі до запозичень; нечіткий розподіл і брак повноважень; брак контролю за витрачанням коштів на місцях.

Серед необхідних кроків для підвищення ефективності витрачання коштів на місцевому рівні можна виділити наступні:

- передання на місцевий рівень ряду видаткових повноважень;
- впровадження програмно-цільового методу на місцевому рівні;
- удосконалення систем моніторингу й оцінювання використання бюджетних коштів, забезпечення зовнішнього аудиту місцевих фінансів та проведення пов'язаних реформ щодо впровадження внутрішнього аудиту відповідно до міжнародних стандартів (INTOSAI);
- підвищення прозорості формування й виконання місцевих бюджетів шляхом зміни періодичності публікації та розширення обсягу інформації про виконання місцевих бюджетів;
- впровадження середньострокового планування.

Реалізація зазначених кроків в повному обсязі на місцевому рівні, як і на загальнодержавному, також запланована до кінця 2014 р.

Проте слід зазначити, що про повномасштабне запровадження вищенаведених заходів, зокрема програмно-цільового методу та середньострокового планування, вже неодноразово йшлося і у законодавчих актах попередніх років. Наприклад, у Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі (2002р.) строк для їхньої реалізації був визначений періодом 2003-2004 рр., у Концепції реформування місцевих бюджетів (2007 р.) – 2009-2011 рр.; у Основних підходах до запровадження програмно-

цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів (2010 р.) – 2013 р.

Крім того, за результатами презентації даної програми представник МВФ в Україні Макс Альєр надав скептичні оцінки і визнав її нечіткою та занадто обережною для ефективного вирішення наявних проблем. Зазначене свідчить про необхідність підвищення аргументації визначення строків вказаних заходів та, особливо, більшої конкретизації щодо механізмів і алгоритмів їхньої реалізації. Реалізація запланованих цілей у чітко встановлені строки можлива лише за умови наявності конкретного, зрозумілого і максимально деталізованого плану щодо їх досягнення; в протилежному випадку можна робити висновки про значний ступінь їх декларативності.

Висновки. Вітчизняний досвід застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі накопичувався близько десятиліття. Протягом цього періоду було отримано ряд позитивних здобутків у сфері бюджетного управління та одночасно виявлено труднощі щодо практичного використання даного методу як загалом на загальнодержавному, так і на місцевому рівні зокрема. Сьогодні запровадження програмно-цільового методу триває у окремих містах та областях України у вигляді так званих "пілотних" проектів з урахуванням їхнього економічного, політичного та матеріально-ресурсного становища. При створенні умов для належного повномасштабного використання програмно-цільовий метод має всі шанси стати багатограним інструментом підвищення якості бюджетних послуг при одночасній економії бюджетних коштів, при якому акценти зміщуються з витрачання державних коштів на реалізацію державних функцій.

Список використаних джерел

1. Бюджетний кодекс України: від 08.07.2010 р. № 2456-VI, остання редакція 10.06.2012 р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Бюджетний менеджмент: підручник / [В.Федосов, В.Опарін, Л.Сафонова та ін.]; за заг. ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2004. – 864 с.
3. Гамукин В. Новации бюджетного процесса: бюджетирование, ориентированное на результат / В. Гамукин // Вопросы экономики. – 2005. – № 2. – С. 4–22.
4. Декларация прав человека и гражданина, принятая 26 августа 1789 г. // Французская Республика: Конституция и законодательные акты. – М., 1989. – С. 26–29.
5. Когут І.А. Еволюція поглядів на місцеві бюджети / І.А. Когут // Економіка и управление. – 2007. – № 4–5. – С. 118–123.
6. Основні підходи до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів, затверджені Наказом Міністерства фінансів України від 02.08.2010 р. №805. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nau.kiev.ua>
7. Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві: Закон України від 07.07.2011 р. № 3612-VI. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nau.kiev.ua>.
8. Федосов В.М. Сутність і проблематика бюджетування: українські реалії / В.М.Федосов, Т.С.Бабиш // Фінанси України. – 2008. – № 1. – С. 3–23.

9. Фролов С. М. Дослідження проблем організації і реалізації бюджетного процесу в Україні / С.М. Фролов // Механізм регулювання економіки. – 2010. – №3, Т.2. – С. 32-40.
10. Чугунов І.Я. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету / І.Я.Чугунов, І.В.Запатріна // Фінанси України. – 2008. – № 5. – С. 3–14.
11. Code of Good Practices on Fiscal Transparency International Monetary Fund, 2007. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>.

Потеряйло І.Ю. Оцінка практики використання програмно-цільового методу в Україні

В статті досліджені особливості сучасного етапу розвитку отечественної практики застосування програмно-цільового методу в Україні на державному і місцевому рівнях. Визначені труднощі і позитивні результати впровадження програмно-цільового методу в бюджетний процес.

Ключевые слова: бюджетна політика, бюджетні витрати, програмно-цільовий метод, прозорість бюджетного процесу.

Poteryaylo I.Ju. Estimation of practice program-performance method in Ukraine

In the article the features of the modern stage of development domestic practice of program-performance method use in Ukraine at state and local levels are analyzed. Difficulties and positive results of input program-performance method in a budgetary process are certain.

Keywords: fiscal policy, budgetary charges, program-performance method, transparency of budgetary process.

