

Остріщенко Ю. В.,

*аспірантка Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління
Міністерства фінансів України,
провідний економіст відділу реформування
та стратегії розвитку місцевих бюджетів
Департаменту місцевих бюджетів
Міністерства фінансів України*

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Сучасний етап соціально-економічного розвитку держави потребує поглибленого розуміння ролі бюджету в економічній системі держави, прозорості та зрозумілості для громадськості, підвищення якості надання державних послуг й ефективності використання бюджетних коштів. Для досягнення таких цілей в Україні з 2002 р. почали впроваджувати програмно-цільовий метод (ПЦМ) складання бюджету.

Питання розвитку програмно-цільового методу в Україні відображені в публікаціях вітчизняних вчених та практиків. Зокрема, їм присвячені наукові праці І. Я. Чугунова, І. В. Запатріної, Я. Я. Дяченка, О. В. Ярошенка. Водночас актуальними залишаються дослідження щодо перспектив та особливостей запровадження програмно-цільового бюджетування на місцевому рівні.

Однією з проблем розвитку місцевого самоврядування в Україні є обмеженість фінансових ресурсів, які не повною мірою забезпечують виконання повноважень, делегованих державою місцевим органам влади. Поряд із необхідністю перегляду податкової бази для збільшення власних доходів місцевих бюджетів існує потреба у підвищенні ефективності та результативності використання наявних бюджетних ресурсів.

При застосуванні ПЦМ ключовим питанням стає не розвиток мережі та утримання штатів установ, а результати виконання програм, тобто не лише те, як утримати соціальну та житлово-комунальну сфери, а те, наскільки послуги, надані за ці витрачені кошти, відповідають потребам громадян, які сплатили податки до бюджету.

Таким чином, встановлення системи виконання бюджетів усіх рівнів, орієнтованої не на утримання бюджетних установ, а на досягнення стратегічних цілей у найефективніший спосіб, є найголовнішим напрямком реформування місцевих бюджетів.

Враховуючи зазначене, метою статті є аналіз передумов та визначення основних підходів щодо запровадження ПЦМ на рівні місцевих бюджетів.

Програмно-цільове планування – це один з видів планування, орієнтований на досягнення поставленої цілі.

При формуванні та виконанні бюджету на основі ПЦМ акцент зміщується з планування бюджетних витрат на планування конкретних суспільних результатів – як поточних, так і перспективних.

По суті, будь-який метод планування направлений на досягнення конкретної цілі. Але в цьому випадку в основу самого процесу планування закладено визначення і постановку цілей, і лише потім підбираються шляхи їх досягнення. Таким чином, програмно-цільовий метод планування побудовано за логічною схемою: “цілі – шляхи – способи – засоби”.

Постановка цілі при програмно-цільовому плануванні є формуванням “дерева цілей”. Відтак відповідно до нього визначається система заходів щодо реалізації цілі, тобто цільова комплексна програма. Для її здійснення будується спеціальна система управління, яка доводить завдання програми до конкретних виконавців і контролює їх виконання.

Організаційна структура цієї системи передбачає наявність “дерева цілі”, складу виконавців і змісту програми. Такий метод надає можливість розробляти план з урахуванням цілей розвитку економіки при подальшому пошуку і визначенні ефективних шляхів і засобів їх досягнення та ресурсного забезпечення.

Фактично процес формування та виконання бюджету за ПЦМ-бюджетуванням можна представити у вигляді моделі, зображеної на рисунку.

Методологічно розробку бюджету за програмно-цільовим методом необхідно починати з оцінки наявних ресурсів та розробки варіантів середньострокового прогнозування з подальшим вибором найреалістичнішого сценарію такого прогнозу (1). Наступним кроком має стати аналіз планування та виконання бюджету за минулий період (2). На основі цього надалі визначаються цілі, завдання, політика, стратегія і пріоритети у видатках (3). Наступна дія – визначення обсягу ресурсів та їх оптимальний розподіл: фактично це формування бюджету (поточних і капітальних видатків) для виконання визначених програм, пріоритетів чи окремих видів діяльності головного розпорядника бюджетних коштів (4). Потім відбуваються процеси виконання бюджету відповідно до затверджених планових показників (5). Одним із основних елементів має стати постійний моніторинг виконання запланованих показників, відповідність фактичних показників плановим (6). Завершує цикл ПЦМ-бюджетування проведення аудиту та оцінка виконання бюджетних показників, що дає змогу оцінити ефективність бюджету та створює основу для його формування на перспективу (7).

Переваги програмно-цільового методу управління економічним і соціальним розвитком регіонів характеризуються загалом такими принциповими особливостями:

- 1) індикативним характером програм, терміни реалізації яких прямо залежать від забезпеченості програм необхідними матеріальними ресурсами;
- 2) системним характером основної мети і завдань програми щодо рішення складних комплексних (міжгалузевих і міжрегіональних) проблем розвитку економіки і соціальної сфери регіону різного таксономічного рівня;
- 3) забезпеченням єдності методологічних і методичних підходів до вирішення питань розвитку регіонів;

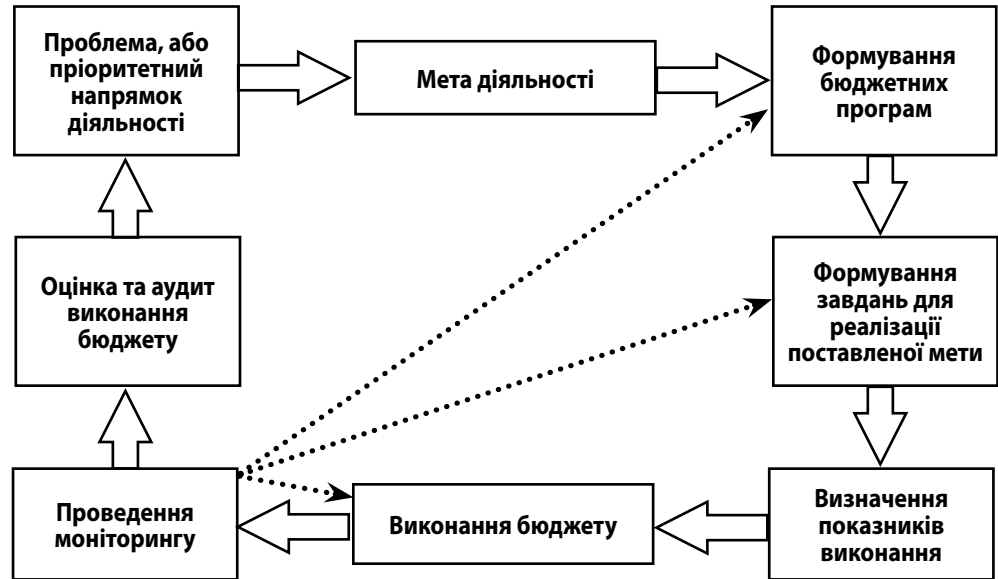


Рисунок. Схема планування та виконання бюджету за ПЦМ

- 4) здатністю концентрувати обмежені матеріальні і фінансові ресурси на вирішенні принципових питань соціально-економічного розвитку регіону, від яких залежить поступальний розвиток економіки і зростання життєвого рівня населення (насамперед реалізація пріоритетних інвестиційних проектів розвитку економіки і соціальної сфери, ефективність наукоємних виробництв, сприяння зайнятості населення та ін.);
- 5) можливістю застосовувати ефект мультиплікатора при цільовому використанні обмежених бюджетних ресурсів за рахунок додаткового залучення позабюджетних коштів, власних засобів зацікавлених державних і комерційних підприємств і фірм, банківського кредиту й інших засобів потенційних вітчизняних та іноземних інвесторів¹.

На сьогодні ПЦМ застосовується на рівні державного бюджету і певною мірою дає змогу відстежити ефективність і результативність витрачання бюджетних коштів шляхом використання інформації, що міститься у бюджетних запитах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання паспортів бюджетних програм. Отже, існує можливість відстеження відповідності витрат з бюджету цілям і завданням держави, що є основою оцінки ефективності здійснених витрат.

Основними передумовами запровадження програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів є:

- визначення рівнів бюджету та переліку адміністративно-територіальних одиниць, в яких насамперед проводитиметься експеримент із запро-

¹ Ярошенко О. В. Програмно-цільовий метод управління на регіональному рівні: зарубіжний досвід і Україна / О. В. Ярошенко // Економіка та держава. – 2008. – № 3. – С.71–75.

вадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів;

- створення нормативно-правової та методологічної бази, внесення змін та доповнень до чинних нормативно-правових актів у частині застосування ПЦМ у місцевих бюджетах, зокрема вдосконалення їх казначейського обслуговування;
- підвищення кваліфікації шляхом проведення навчання кадрів на рівні місцевих фінансових органів, розпорядників і одержувачів бюджетних коштів;
- створення відповідної матеріально-технічної бази для забезпечення переходу місцевих бюджетів до ПЦМ-бюджетування.

Крім того, існує низка об'єктивних факторів, які обґрунтовують актуальність запровадження ПЦМ на місцевому рівні, а саме:

1. Витрати на соціально-культурну сферу з місцевих бюджетів у 2008 р. становили 28,1 % видатків зведеного бюджету, а обсяг трансфертів з державного бюджету щорічно збільшується і у 2008 р. склав 43,1 % загального обсягу доходів місцевих бюджетів, у тому числі дотація вирівнювання становить 48,7 % обсягу міжбюджетних трансфертів².

Враховуючи значну соціальну складову місцевих бюджетів, відсутність ПЦМ значно зменшує ефективність використання бюджетних механізмів для досягнення стратегічних цілей держави у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, фізичної культури, та не дає можливості відстежити на державному рівні обсяг та якість послуг, які надаються.

2. Відповідно до Бюджетного кодексу України одним із принципів, на якому ґрунтується бюджетна система країни, є принцип єдності, який забезпечується, зокрема, єдиною правовою базою, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів.

При застосуванні ПЦМ лише на рівні державного бюджету цей принцип не реалізується у повному обсязі, оскільки на цьому рівні застосовується програмна класифікація видатків та кредитування, а на рівні місцевих бюджетів – тимчасова класифікація видатків та кредитування місцевих бюджетів.

3. Застосування бюджетування, орієнтованого на результат, є однією з вимог для країн – членів Європейського Союзу. Враховуючи актуальність євроінтеграційних процесів в Україні, застосування ПЦМ на місцевому рівні є одним із необхідних кроків у цьому напрямку.
4. На сьогодні в Україні вже існує певний практичний досвід із застосування ПЦМ на місцевому рівні.

Так, протягом 2005–2008 рр. за підтримки АМР США (проект “Реформа місцевих бюджетів” та ВГО “Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень”) проходив експеримент з впровадження ПЦМ у 85 містах України. Під час експерименту було проведено навчання зі світового до-

² Основні статистичні показники // Експрес-булетень Міністерства фінансів України. – 2009. – 12 березня.

свіду та методології ПЦМ для 185 осіб із 7 міністерств на центральному рівні та більше ніж 4000 осіб із місцевих фінансових органів — на місцевому рівні. Міста — учасники експерименту застосовували елементи ПЦМ при складанні бюджетів у 2007–2008 рр. Досвід проведеної роботи та розроблені методологічні рекомендації є підґрунтям для впровадження цього методу на місцевому рівні.

Отже, практика застосування окремих елементів ПЦМ-бюджетування у містах України, що співпрацювали з проектом USAID “Реформа місцевих бюджетів в Україні”, довела ефективність і необхідність зміни існуючих підходів до виконання органами місцевого самоврядування своїх функцій через бюджетний механізм.

Найпідготовленішим до запровадження ПЦМ з економічної, політичної та матеріально-ресурсної позиції є республіканський бюджет Автономної Республіки Крим, обласні бюджети та бюджети міст обласного значення. Тому доцільно розпочинати впровадження ПЦМ саме на цьому рівні.

Щодо бюджетів інших рівнів, то застосування ПЦМ може бути ефективним після проведення адміністративно-територіальної реформи.

Законодавчими передумовами запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів є завдання, визначені у:

- Програмі діяльності Кабінету Міністрів України “Український прорив: для людей, а не політиків” (постанова Кабінету Міністрів України від 16.01.2008 № 14);
- Деклараціях цілей та завдань бюджету на 2009 рік (постанова Кабінету Міністрів України від 05.03.2008 № 160) та 2010 рік (постанова Кабінету Міністрів України від 25.02.2009 № 151);
- Концепції реформування місцевих бюджетів на 2008–2011 рр. (розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 308-р).

Зокрема, п. 4.2 Плану заходів з реалізації Концепції реформування місцевих бюджетів (затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 27.08.2007 № 973) передбачено проведення експерименту із запровадження елементів програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів в окремих регіонах.

Для виконання зазначених завдань:

1. Наказом Міністерства фінансів України від 23.05.2008 № 716 створено міжвідомчу робочу групу та передбачено розроблення методологічних засад запровадження елементів програмно-цільового методу на місцевому рівні.
2. За результатами засідань робочої групи опрацьовано та підготовлено пропозиції щодо етапів запровадження програмно-цільового методу на місцевому рівні та переліку основних методологічних документів.
3. Наказом Міністерства фінансів України від 22.09.2008 № 1172 затверджено Основні підходи щодо запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів.

Відповідно до Основних підходів запровадження ПЦМ на рівні місцевих бюджетів чотирьох пілотних (експериментальних) регіонів (Автономної

Республіки Крим, Житомирської, Луганської та Львівської областей) здійснюватиметься у два етапи:

I етап (2008–2012 рр.): проведення необхідної підготовчої роботи з методології та запровадження ПЦМ на місцевому рівні, а також запровадження ПЦМ на місцевому рівні в пілотних бюджетах.

II етап (2013 р.): за результатами реалізації першого етапу запровадження ПЦМ приймаються рішення щодо доцільності застосування програмно-цільового методу бюджетування на всіх рівнях місцевих бюджетів.

З метою реалізації заходів *I етапу* необхідно:

- створити нормативно-правову базу стосовно методології впровадження ПЦМ у місцевих бюджетах;
- розробити програмне забезпечення для складання та виконання місцевих бюджетів за ПЦМ;
- провести навчання представників фінансових управлінь, головних розпорядників коштів місцевих бюджетів, розпорядників та одержувачів бюджетних коштів у пілотних регіонах, працівників Державного казначейства України;
- у 2010 р. забезпечити планування місцевих бюджетів на 2011 р. шляхом затвердження бюджетних програм у галузі освіти та охорони здоров'я;
- у 2011 р. забезпечити планування місцевих бюджетів на 2012 р. шляхом затвердження бюджетних програм за видатками, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;
- розробити систему моніторингу й оцінки виконання бюджетних програм;
- оцінити ефективність та результативність виконання бюджетних програм.

Основними завданнями *II етапу* визначено:

- проведення публічних заходів та обговорень щодо доцільності запровадження програмно-цільового методу бюджетування на всіх рівнях місцевих бюджетів;
- прийняття рішення щодо доцільності застосування програмно-цільового методу бюджетування на всіх рівнях місцевих бюджетів;
- матеріально-технічне оснащення та встановлення програмного забезпечення в місцевих фінансових органах та органах Державного казначейства України.

Враховуючи пропозиції місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування Автономної Республіки Крим, Житомирської, Луганської і Львівської областей, насамперед експеримент із запровадження ПЦМ проводитиметься у 26 місцевих бюджетах, серед яких:

- республіканський бюджет АРК;
- 2 обласних бюджети Житомирської та Львівської областей;
- 17 міських бюджетів міст обласного значення;
- 6 районних бюджетів.

Робочою групою, створеною при Міністерстві фінансів України, з метою проведення експерименту із запровадження ПЦМ складання та виконання місцевих бюджетів, на сьогодні підготовлено:

- типовий перелік бюджетних програм та показників їх виконання для місцевих бюджетів;
- проекти основних методологічних документів для складання та виконання місцевих бюджетів за програмно-цільовим методом:
 - інструкцію із заповнення бюджетних запитів для підготовки проекту місцевого бюджету на плановий рік з використанням програмно-цільового методу;
 - форми бюджетних запитів;
 - правила складання паспортів бюджетних програм, квартального та річного звітів про їх виконання, а також здійснення моніторингу та аналізу виконання бюджетних програм;
 - форми паспортів бюджетних програм;
 - інструкцію про статус відповідальних виконавців бюджетних програм.
- перелік місцевих бюджетів, у яких в першу чергу проводитиметься експеримент із запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів;
- план проведення заходів із запровадження ПЦМ у місцевих бюджетах у 2009 р.

Отже, в Україні триває активний процес запровадження програмно-цільового методу в місцевих бюджетах, в якому беруть участь як центральні органи виконавчої влади, так і місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування.

Крім того, розробка і втілення прогресивних технологій управління бюджетними ресурсами в Україні реалізується завдяки співпраці зацікавлених сторін з науково-дослідними та міжнародними організаціями, зокрема в рамках проекту “Реформа місцевих бюджетів в Україні”.

Разом з цим реалізація заходів Концепції реформування місцевих бюджетів, досягнення цілей Бюджетних декларацій на 2009 р. та 2010 р. у частині запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів сприятимуть підвищенню результативності та ефективності використання бюджетних коштів, забезпеченню прозорості бюджетного процесу, що надасть можливість ефективніше вирішувати питання соціально-економічного розвитку регіонів.

Література

1. Чугунов І. Я. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету/ І. Я. Чугунов, І. В. Запатріна // Фінанси України. – 2008. – № 5. – С. 3–14.
2. Бюджетний кодекс України : закон України від 21.06.2001 // Урядовий кур’єр. – 2001. – 25 липня.

3. Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України “Український прорив: для людей, а не політиків” : постанова Кабінету Міністрів України від 16.01.2008 № 14.
4. Про схвалення Декларації цілей та завдань бюджету на 2009 рік (Бюджетної декларації) : постанова Кабінету Міністрів України від 05.03.2008 № 160 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 19. – Ст.543.
5. Про схвалення Декларації цілей та завдань бюджету на 2010 рік (Бюджетної декларації) : постанова Кабінету Міністрів України від 25.02.2009 № 151 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 15. – Ст. 477.
6. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 308-р // Офіційний вісник України. – 2007. – № 38. – Ст. 1526.
7. Про затвердження Плану заходів з реалізації Концепції реформування місцевих бюджетів: наказ Міністерства фінансів України від 27.08.2007 № 973.
8. Про затвердження складу міжвідомчої робочої групи з проведення підготовчої роботи щодо розроблення методологічних засад запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів : наказ Міністерства фінансів України від 23.05.2008 № 716.
9. Про затвердження Основних підходів щодо запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів: наказ Міністерства фінансів України від 22.09.2008 № 1172.