

Панченко О. В.,

аспірантка Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління
Міністерства фінансів України,
директор ТОВ "Обслуговування комунальних мереж"

РОЗВИТОК ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ БЮДЖЕТУВАННЯ ВІДПОВІДНО ДО НОВОЇ РЕДАКЦІЇ БЮДЖЕТНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

Розглянуто проблеми розвитку інституційних засад застосування програмно-цільового методу бюджетування в Україні.

Проаналізовано важливі принципи бюджетної системи України, які відповідно до нового Бюджетного кодексу України сприятимуть розвитку програмно-цільового методу бюджетування.

Висвітлено недоліки бюджетного законодавства та їхній вплив на розвиток програмно-цільового методу, надано рекомендації щодо шляхів його удосконалення.

Ключові слова: програмно-цільовий метод бюджетування (ПЦМ), програмна класифікація складання бюджету, інвестиційна програма, бюджетні повноваження, стандарти та критерії оцінки якості державних послуг, місцеві бюджети.

Розвиток економічної ситуації в Україні протягом останніх років спонукає уряд нашої країни розробляти та впроваджувати комплексні заходи зі збереження економічного потенціалу країни, що потребує зосередження на стратегічних рішеннях. Одним з таких фундаментальних заходів стало прийняття Верховною Радою України 8 липня 2010 р. нового Бюджетного кодексу. Передбачені цим законом зміни, зокрема ті, що стосуються розвитку та впровадження окремих складових програмно-цільового методу бюджетування, потребують наукового аналізу у частині впливу на підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Дослідженню питань розвитку програмно-цільового методу у бюджетному процесі присвятили численні праці вітчизняні і зарубіжні науковці: С. В. Барулін, Л. М. Григор'єв, М. М. Гуревич, І. В. Запатріна, М. О. Ковалевський, Т. М. Ковальова, К. В. Павлюк, А. О. Сучкова, І. Я. Чугунов та інші, однак на сьогодні процес впровадження і застосування ПЦМ у бюджетному процесі в Україні практично зупинився. З огляду на це актуальним є аналіз причин ситуації, що склалася, та розроблення рекомендацій щодо подальшого розвитку ПЦМ в Україні.

Метою статті є аналіз положень нового Бюджетного кодексу України (БКУ) та механізму їхнього впливу на підвищення ефективності програмно-цільового методу бюджетування в Україні, що сприятиме раціональному й ефективному використанню бюджетних ресурсів, підвищенню ролі державних фінансів в управлінні економікою.

Отже, розглянемо, яких саме змін зазнав БКУ і яким чином вони сприятимуть подальшому розвитку програмно-цільового методу.

У новому Бюджетному кодексі України з'явилося поняття “інвестиційна програма” як комплекс заходів, визначених на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки та спрямованих на розвиток окремих галузей, секторів економіки, виробництв, регіонів. Їх реалізація можлива за умов використання коштів державного та/або місцевих бюджетів чи шляхом надання державних та/або місцевих гарантій.

Новими поняттями, що з'явилися в БКУ і направлені на розвиток ПЦМ, є “кошторис”, “паспорт бюджетної програми” та “програмно-цільовий метод у бюджетному процесі”¹. Їх визначення вже давалося в редакції проекту бюджетного кодексу. Принципово новим поняттям у БКУ є “управління бюджетними коштами”, пов'язане з необхідністю встановлення взаємозв'язку між формуванням та використанням бюджетних коштів, здійсненням контролю за дотриманням бюджетного законодавства, з одного боку, та досягненням цілей, завдань і конкретних результатів діяльності, забезпечення ефективного, результативного і цільового використання бюджетних коштів, – з другого.

Залишилася без змін ст. 3 БКУ, якою встановлено бюджетний період – один рік. Тобто Бюджетним кодексом України не передбачено перехід до трирічного бюджетування, як це планувалося на етапі його підготовки. Отже, одного з основних принципів програмно-цільового методу – середньострокового бюджетного планування – немає у Бюджетному кодексі України.

Деяких змін зазнали принципи бюджетної системи України, а саме принцип ефективності в бюджетному процесі. Зокрема цілі, які мають бути досягнуті, повинні відповідати національній системі цінностей і завданням інноваційного розвитку економіки. При визначенні цього принципу важливим індикатором є забезпечення якості надання державних послуг.

Докорінно змінився принцип публічності та прозорості. Суть поняття “публічність” означає інформування громадськості про складання, розгляд, затвердження, виконання державного та місцевих бюджетів. У попередній редакції принцип прозорості обмежувався розповсюдженням інформації про затвердження бюджетів і звітів про їх виконання Верховною Радою України та відповідними радами. Цим же принципом передбачається контроль за виконанням державного та місцевих бюджетів.

На жаль, принцип відповідальності учасників бюджетного процесу не відображено у новому БКУ.

При класифікації видатків бюджету (ст. 10 БКУ) першою визначено класифікацію за бюджетними програмами. Серед таких програм є, наприклад, “Організація та здійснення офіційних прийомів Верховною Радою України”, “Візити Президента України за кордон”², але за своєю суттю це

¹ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-IV // Голос України. – 2010. – 4 серп.

² Розподіл видатків Державного бюджету України на 2009 рік : додаток № 3 до Закону України "Про Державний бюджет України на 2009 рік" // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 26.

скоріше не програми, а напрями фінансування. На думку автора, бюджетна програма з погляду програмно-цільового методу має відображати такий процес: є певні параметри на вході, під час виконання програми досягаються індикативні показники і на виході — певний результат. Ним має бути створення чогось нового або перехід вже існуючого на якісно новий рівень. Таким параметрам насамперед відповідають державні цільові програми, ніж велика кількість бюджетних програм за програмною класифікацією бюджету.

Відповідно до нового БКУ програмна класифікація видатків як державного, так і місцевих бюджетів формується та затверджується Міністерством фінансів України. Впровадження ПЦМ на місцевому рівні має велике значення, оскільки сприяє посиленню спроможності місцевого самоврядування в ефективному управлінні своїми фінансовими ресурсами. Ця позиція вперше відображена у БКУ.

Відомча класифікація видатків також зазнала певних позитивних змін. Тепер головні розпорядники бюджетних коштів визначатимуть мережу розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів. Така структурна підпорядкованість сприятиме систематизації великої кількості бюджетних програм, та окремих, передбачених ними, заходів, розмежуванню повноважень та відповідальності між різними рівнями розпорядників фінансових ресурсів держави.

Істотно знизився поріг чисельності населення міст, які можуть здійснювати зовнішні запозичення (з 800 тис. до 500 тис. осіб), а отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій стало ймовірним для міських рад. Таким чином, розширилися перспективи залучення коштів місцевими радами для виконання покладених на них функцій, що має сприяти більш гнучкому, а отже, ефективному фінансуванню їхньої діяльності. Однак, як свідчить практика, не завжди задекларовані положення реалізуються.

Крім розширення можливостей для запозичень, місцевим радам надано право розмішувати на депозитах тимчасово вільні кошти місцевих бюджетів, що також допоможе ефективнішому управлінню бюджетними ресурсами.

Встановлено загальний обсяг місцевого боргу, який не може перевищувати 100 % (для Києва — 400 %) прогнозованого обсягу надходжень бюджету розвитку.

Великим досягненням, на нашу думку, є ст. 20 “Застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі” та ст. 21 “Складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди” у БКУ. Зокрема, ст. 20 встановлено, що ПЦМ має застосовуватися як на рівні державного бюджету, так і на рівні місцевих бюджетів. Складовими цього методу бюджетування визначено бюджетні програми, відповідальні виконавці бюджетних програм, паспорти бюджетних програм, результативні показники бюджетних програм. Але ці особливі складові, на наш погляд, стосуються лише процесу розроблення та виконання бюджетних програм. Поняття ж програмно-цільового бюджетування в БКУ, крім зазначених складових,

мало б містити описання низки процесів, які є його невід'ємною частиною, таких як стратегічне та середньострокове планування, моніторинг та оцінка виконання бюджетної програми, забезпечення прозорості бюджетного процесу.

У статті чітко встановлено підпорядкованість розпорядників при виконанні бюджетної програми. Бюджетна програма визначається головним розпорядником бюджетних коштів, який призначає її відповідального виконавця. До процесу виконання бюджетної програми можуть залучатися розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня. Забезпечувати цільове та ефективне використання бюджетних коштів має відповідальний виконавець. Така підпорядкованість сприятиме систематизації наявних бюджетних програм, а також чіткому розмежуванню повноважень та відповідальності їхніх виконавців.

Значна увага приділяється кількісним та якісним показникам оцінки ефективності бюджетної програми, які мають розроблятися головними розпорядниками бюджетних коштів на підставі вимог, встановлених Міністерством фінансів України. До того ж оцінка ефективності має здійснюватися на всіх стадіях бюджетного процесу. Результати аналізу є підставою для прийняття рішень щодо подальшої долі бюджетної програми, аж до припинення її реалізації. Однак за відсутності методології оцінки ефективності бюджетної програми актуалізується питання: як визначити рівень ефективності і за яких умов слід припинити дію бюджетної програми?

Уперше в Кодексі визначено, що порядки використання бюджетних коштів за бюджетними програмами затверджуються один раз на весь період виконання таких програм. Ці порядки мають містити положення, критерії, процедури та вимоги щодо особливостей виконання бюджетної програми, що дасть можливість сконцентрувати зусилля на сутності її виконання, а не на необхідності постійно коригувати діяльність відповідно до нових вимог, а також розпочинати фінансування за цими програмами з початку бюджетного року.

Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі передбачає складання прогнозу бюджету на два наступні за плановим бюджетні періоди.

За новим Бюджетним кодексом України одночасно з поданням до Верховної Ради України проекту закону про Державний бюджет України на плановий рік мають подаватися і прогноз бюджету на два наступні за плановим бюджетні періоди та повноваження на майбутні зобов'язання (ст. 21 БКУ). Однак уточнюється та схвалюється цей прогноз Кабінетом Міністрів України. І можуть виникати ситуації, коли схвалений вищим органом виконавчої влади прогноз не буде прийнятий Верховною Радою України за основу при розгляді бюджету на наступний за плановим період. Така невизначеність може негативно вплинути на хід виконання бюджетних програм, а отже, на ефективність використання державних коштів.

Головні розпорядники бюджетних коштів також складають плани своєї діяльності та формують бюджетні програми (з урахуванням строку їх реалізації) на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди з визначенням очікуваних результатів діяльності.

Показники проекту Державного бюджету України на бюджетний період, що настає за плановим, ґрунтуються на індикативних прогнозних показниках Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди та включають індикативні прогнозні показники за бюджетними програмами, які забезпечують виконання інвестиційних програм протягом кількох років. Враховуючи особливості економічної та політичної ситуації в нашій країні, це положення сприятиме ситуації, за якою хоча б мінімальна стабілізація виконання інвестиційних програм стане першим кроком до переведення системи бюджетування на середньостроковий період.

За бюджетними інвестиційними програмами, які виконуються протягом кількох років, Кабінет Міністрів України лише вживає заходів щодо пріоритетності передбачення бюджетних коштів на наступний бюджетний період для продовження таких інвестиційних програм. Таким чином, розпочинаючи інвестиційну бюджетну програму, головний розпорядник бюджетних коштів не може бути впевненим, чи буде цю програму продовжено в наступному бюджетному році, не кажучи вже про рік остаточного виконання інвестиційної програми. Така ситуація зумовить неритмічне фінансування інвестиційних програм, унеможливить планування фінансових потоків, а отже, не сприятиме ефективному використанню коштів.

На жаль, порівняно із Законом України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України” від 23.06.2009, який був заведений Президентом України, у схваленому Бюджетному кодексі відсутнє положення, згідно з яким за бюджетними інвестиційними програмами, які виконуються протягом кількох років, можуть надаватися бюджетні повноваження на майбутні зобов’язання, що передбачають взяття зобов’язань, платежі за якими здійснюватимуться у наступних бюджетних періодах відповідно до бюджетних призначень. Відсутність цього положення сприятиме стрибкоподібному характеру фінансового забезпечення, а отже, й виконанню інвестиційних програм.

Відповідно до нового БКУ головним розпорядникам бюджетних коштів надана можливість за умови прийняття відповідного рішення Кабінетом Міністрів України та за погодженням його з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету здійснювати перерозподіл бюджетних асигнувань за економічною класифікацією видатків бюджету, за бюджетними програмами та збільшувати видатки розвитку шляхом зменшення інших видатків. Тобто з’явилася перспектива більш ефективно керувати процесом витрат, що підвищить ефективність використання бюджетних коштів. Проте у законі не визначено, протягом якого періоду Кабінет Міністрів України має ухвалити відповідне рішення.

На жаль, як і в попередньому Бюджетному кодексі України, бюджетні призначення втрачають чинність після закінчення бюджетного періоду (п. 12, ст. 23 БКУ), що змушує головних розпорядників бюджетних коштів наприкінці року витратити залишки наявних коштів, не переймаючись ефективністю їх використання.

Обмеження Кабінетом Міністрів України сум витрат бюджетних установ на придбання автомобілів, меблів, іншого обладнання та устаткування для

адміністративних потреб позитивно впливає на ефективність бюджетного процесу. На нашу думку, такі обмеження мали б встановлюватися і на проведення ремонтів. Водночас необхідно, щоб правила встановлення граничних сум були однакові та максимально раціональні для всіх без винятку бюджетних установ, включаючи Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України та Адміністрацію Президента України.

Суттєвих змін зазнало положення щодо контролю та аудиту у бюджетному процесі, спрямоване на “забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами”, що здійснюється “на всіх стадіях бюджетного процесу його учасниками” (ст. 26 БКУ). Такий контроль має забезпечити оцінку управління бюджетними коштами, досягнення цільового використання бюджетних коштів, ефективності і результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів шляхом прийняття обґрунтованих управлінських рішень. Теоретично обґрунтувати можна будь-яке управлінське рішення. Але для того щоб визначити, наскільки таке рішення підвищило ефективність і результативність діяльності розпорядників бюджетних коштів, мають існувати певні критерії. На жаль, без таких критеріїв ефективність і результативність у бюджетному процесі залишатимуться лише красивими фразами.

З метою забезпечення зазначеного контролю розпорядники бюджетних коштів створюють у бюджетних установах підрозділи внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту. Внутрішній контроль передбачений для забезпечення дотримання ефективності використання бюджетних коштів, а саме досягнення результатів відповідно до встановленої мети, завдань, планів та вимог. Діяльність підрозділу внутрішнього аудиту спрямована на вдосконалення системи управління, запобігання фактам неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів, поліпшення внутрішнього контролю. Стандарти діяльності цих підрозділів та порядок їх утворення розробляються Кабінетом Міністрів України. Функцію зовнішнього контролю від імені Верховної Ради України покладено на Рахункову палату.

Певних змін зазнала ст. 28 “Доступність інформації про бюджет”. Тепер має оприлюднюватися й інформація про виконання Державного бюджету України за підсумками місяця. Але, якщо квартальна та річна звітність мають розміщуватися на офіційному сайті Державного казначейства України, то інформація про щомісячну звітність – невідома. Головні розпорядники бюджетних коштів тепер повинні надавати регулярну інформацію про хід виконання бюджету не за економічною класифікацією видатків, а згідно з бюджетними програмами. Ця інформація повинна містити відомості про результативні показники їх виконання. Публічною має бути інформація щодо виконання бюджетів сіл і селищ. Отже, зазнали змін не лише суб’єкти надання доступної інформації, а й сама суть інформації.

Однак, хотілося б зауважити, що згідно із ст. 28 БКУ Закон про Державний бюджет України повинен бути оприлюднений з додатками, які є його невід’ємною частиною. На жаль, Закон про Державний бюджет України на 2010 рік був оприлюднений в офіційних виданнях без жодного додатка. Як

бачимо, положення “доступність інформації про бюджет” лишилося декларацією. Тим часом закритість інформації не сприяє підвищенню ефективності використання бюджетних коштів.

Процес складання проекту Державного бюджету України теж зазнав певних змін. При визначенні основних напрямів бюджетної політики деякі положення тепер не враховуються. Водночас серед них з'явилися нові, зокрема положення про реалізацію державних (цільових) програм.

Складаючи бюджетні запити, головні розпорядники бюджетних коштів тепер повинні: враховувати звіт про виконання паспортів бюджетних програм, висновки про результати контрольних заходів; включати показники за бюджетними програмами, які забезпечують протягом кількох років виконання інвестиційних програм, на підставі розрахунків обсягу витрат і вигод щодо реалізації таких інвестиційних програм; брати до уваги індикативні прогностичні показники на наступні за плановим два бюджетні періоди (ст. 35 БКУ). Врахування більшої кількості параметрів при складанні бюджетних запитів забезпечить можливість фінансувати з державного бюджету найбільш ефективні бюджетні програми. Одночасно оброблення більшої кількості параметрів може значно ускладнити процес формування бюджетних запитів.

Серед матеріалів, що додаються до проекту закону про Державний бюджет України (ст. 38 БКУ) мають бути ще й інформація про мету, завдання та очікувані результати від виконання бюджетних програм; прогноз Державного бюджету України на наступні два за плановим бюджетні періоди. Таким чином, поступово закладається підґрунтя для переведення бюджетного процесу в Україні на трирічний період.

Деяко змінився підхід і до розробки бюджету розвитку місцевих бюджетів. Кошти цього бюджету мають розподілятися за об'єктами. У разі, якщо строк впровадження таких об'єктів триваліший, ніж бюджетний період, визначаються індикативні прогностичні показники бюджету розвитку на наступні за плановим два бюджетні періоди, які враховуються при затвердженні місцевих бюджетів протягом усього строку впровадження таких об'єктів (п. 5 ст. 71 БКУ).

У новому Бюджетному кодексі України залишилося положення щодо необхідності аналізу бюджетних запитів у розрізі відповідності їх меті, пріоритетності, дієвості та ефективності використання бюджетних коштів (п. 5 ст. 75 БКУ). Однак незрозуміло, якою повинна бути методологія такого аналізу і який саме орган має її розробляти. На основі такого аналізу керівник місцевого фінансового органу приймає рішення щодо включення бюджетного запиту до проекту місцевого бюджету. Але залишається відкритим питання відносно критеріїв відповідності, або якою мірою бюджетний запит має не відповідати меті, пріоритетності, дієвості та ефективності використання бюджетних коштів, щоб його не включили до проекту місцевого бюджету.

Разом з проектом місцевого бюджету повинен подаватися і прогноз місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди. Однак

у процесі прийняття рішень про місцевий бюджет такі прогнози не затверджуються, тобто знову ж такі положення має декларативний характер.

Більш фундаментальним є підхід до субвенцій на виконання інвестиційних програм (ст. 105 БКУ).

По-перше, сформульовано принципи, на яких ґрунтується надання субвенцій. З-поміж них – принцип об'єктивності і відкритості при визначенні отримувача субвенції за прозорими процедурами; принцип цільового використання коштів. Згідно з останнім має враховуватися відповідність мети використання субвенції прогнозним і програмним документам економічного і соціального розвитку країни та певної території, прогноз бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди. Тобто робляться спроби хоча б якимось чином забезпечити послідовність і стабільність виконання та фінансування інвестиційних проектів.

По-друге, сформульовано основні засади, на основі яких надаються субвенції. Наприклад, врахування економічної ефективності досягнення цілей інвестпрограм із залученням мінімального обсягу бюджетних коштів, фінансова забезпеченість виконання інвестиційних програм впродовж усього строку їх впровадження.

По-третє, розподіл субвенцій має здійснюватися на підставі формалізованих параметрів, а не із суб'єктивних міркувань.

Отже, засади закладено правильні, але наскільки сильною буде політична воля реально впроваджувати задекларовані принципи у життя?

До повноважень Державного казначейства України та органів Державної контрольно-ревізійної служби відповідно до нового Бюджетного кодексу України належить здійснення контролю за відповідністю взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів паспортам бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі) (ст. 112, 113 БКУ). На практиці такий контроль зводиться до зіставлення запланованих і фактичних статей витрат і не має жодного стосунку до підвищення ефективності використання бюджетних коштів по суті.

Враховуючи викладене, можемо дійти певних висновків щодо впливу нового Бюджетного кодексу України на розвиток програмно-цільового методу у бюджетному процесі.

Таким чином, у цілому новий Бюджетний кодекс України включає позитивні положення. Створено сприятливіші умови для впровадження програмно-цільового методу в бюджетний процес України. Водночас внесені зміни мають переважно косметичний характер та не сприяють глибинним системним перетворенням в організації бюджетного процесу.

Багато уваги приділяється оцінці ефективності бюджетних програм, раціональності витрачання державних коштів, але за відсутності методології оцінок та системи формалізованих індикаторів зробити це нереально. З огляду на зазначене актуальним є проведення наукових досліджень з питань розвитку науково-методологічних засад оцінювання ефективності бюджетних програм.

Численні положення закладають важливі принципи у бюджетну систему України, але на практиці мають лише декларативний характер. Для того щоб ці принципи втілювалися у життя, необхідна неабияка політична воля.

На думку автора, зміни, внесені до Бюджетного кодексу України, є лише першим кроком на шляху вдосконалення бюджетного законодавства. Необхідно проводити дослідження у сфері формування бюджетного регулювання, орієнтованого на результат. Серед першочергових заходів – перехід до середньострокового планування та трирічного бюджетного періоду.

Важливим принциповим моментом має бути переоцінка підходу до програмної класифікації складання бюджету з урахуванням відмінностей, що існують у бюджетних програмах інвестиційного характеру, бюджетних програмах соціальної спрямованості, та бюджетних програм, які передбачають фінансування діяльності органів виконавчої влади.