

ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

ADOPTING PROGRAM-TARGET METHOD: PROBLEMS AND PROSPECTS

Людмила
Пархета
студентка
фінансово-
економічного
факультету
ДВНЗ «Київський
національний
економічний
університет імені
Вадима Гетьмана»

Lyudmila
Parkheta
student,
SHEI «Kyiv
National Economic
University named
after Vadym
Hetman»

У статті розглянуто теоретичні та методологічні засади застосування програмно-цільового методу (ПЦМ) бюджетування на місцевому рівні, показано переваги та недоліки запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів, доводиться, що програмно-цільовий метод є дієвим інструментом, який забезпечує планування та виконання бюджету, орієнтований на результат відповідно до встановлених пріоритетів.

The article deals with theoretical and methodological bases use software and (PPB) budgeting at the local level. This precise definition of program-target method. Determined the legal conditions PPB implementation at the local budgets. It is noted that the reform of local budgets was due to the development of theoretical and methodological foundations of program-target method of planning expenditures of local budgets in the medium term, and introduction experiment with introducing elements of program budgeting preparation and execution of local budgets in some regions. Defined pilot regions where the first experiment used the introduction of program budgeting. Considered and analyzed stages of implementation of program budgeting, are painted in detail in the main approaches to the introduction of program budgeting preparation and execution of local budgets. The article described the conditions required for the implementation of program budgeting. Problems PPB implementation and arrangements for its effective application. Despite all the difficulties the program target method indicated that it allows to accurately track what is the budget spent and whether it achieved the goal.

Ключові слова: місцеві бюджети, обласні бюджети, програмно-цільовий метод бюджетування (ПЦМ), середньострокове планування, бюджетна програма, результативні показники.

Key words: local budgets, regional budgets, program-target method of budgeting (PPB), medium-term planning, budget program performance indicators.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими або практичними завданнями. В умовах реформування в Україні місцевого самоврядування та децентралізації державних фінансів, підвищення ефективності витрат бюджетних коштів на місцевому рівні можливе шляхом упровадження програмно-цільового

методу (ПЦМ). Застосування ПЦМ створює необхідні передумови для забезпечення збалансованості бюджетів у середньостроковій перспективі, поліпшення рівня надання послуг населенню органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. В Україні протягом останніх років спостерігається негативна тенденція

розвитку процесу бюджетування та низька ефективність ПЦМ. Тому є надзвичайно актуальним завданням вирішення питань, які потребують наукових досліджень, зокрема оптимізація та покращення процесу управління бюджетними видатками на основі застосування програмно-цільового методу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Суттєвий внесок у дослідження проблематики програмно-цільового методу бюджетного планування зробили багато вітчизняних вчених, серед яких Т.В. Жибер[1], Т.С. Бабич[7], Н.В. Просяник[5], В.О. Гордієнко[4], З.В. Перун[3], І.Ю. Потеряйло[2], В.М. Федосов[7] та інші.

Формування цілей статті. Саме тому метою статті й стало пошук шляхів дослідження запровадження програмно-цільового методу, проблеми та перспективи розвитку системи програмно-цільового бюджетування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Законодавчими передумовами запровадження ПЦМ на рівні місцевих бюджетів є Концепція реформування місцевих бюджетів, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 308-р, яка спрямована на проведення реформи у сфері місцевих бюджетів відповідно до стратегічного завдання регіональної політики, а саме створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів, забезпечення їх сталого розвитку, високої продуктивності виробництва та зайнятості населення.

Реформування місцевих бюджетів з 2008 року відбувалося через розробку теоретико-методологічних засад програмно-цільового методу планування видатків місцевих бюджетів на середньострокову перспективу, а також запровадження експерименту із запровадження елементів програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів в окремих регіонах.

Законодавчі підстави для застосування середньострокового бюджетного планування та програмно-цільового методу на місцевому рівні закладені

Бюджетним кодексом України, прийнятим 8 липня 2010 року, що дало можливість для здійснення подальших кроків. Зокрема, було прийнято ряд нормативно-правових актів, якими врегульовано численні організаційні та методологічні питання у даній сфері.

В загальному запровадження ПЦМ визначають як перехід в плануванні місцевих бюджетів від короткострокового (постатейного) планування до прогнозованого планування на середньострокову перспективу, перехід від утримання бюджетних установ до надання населенню послуг високої якості [2].

Деякі елементи ПЦМ на державному рівні було запроваджено ще у 2002 році. На місцевому рівні до експерименту із запровадження ПЦМ були відібрані пілотні регіони – Житомирська, Львівська, Луганська області та Автономна Республіка Крим (Табл. 1).

Обласні і міські бюджети Закарпатської області долучилась до експерименту із запровадження елементів ПЦМ на місцевому рівні у 2012 році. У 2013 році згідно з наказом Міністерства фінансів України від 30.01.2012 №59 «Про внесення змін до Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» до експерименту залучено усі районні бюджети [6].

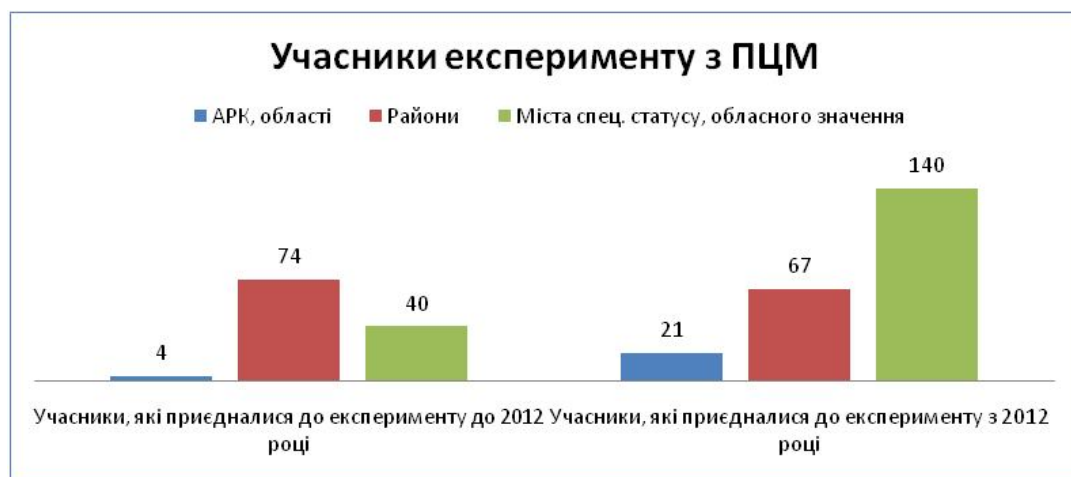
У 2011–2013 роках поетапно запроваджували елементи ПЦМ в усіх місцевих бюджетах пілотних регіонів (крім бюджетів сіл, селищ, міст районного значення), усіх обласних бюджетах, бюджетах міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, районних бюджетах та бюджетах міст Києва і Севастополя [5].

Як видно з Діаграми 1 до експерименту у 2012 році приєдналося набагато більше областей, ніж до 2012 року, а саме Київська, Чернігівська, Сумська, Хмельницька, Чернівецька, Тернопільська, Волинська, Рівненська, Донецька, Кіровоградська та інші.

До кінця 2014 р. – запровадження середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні та

**Учасники, які приєдналися до експерименту з ПЦМ
до 2010 року та у 2010 року [8]**

Автономна Республіка Крим	Луганська область	Львівська область	Житомирська область
республіканський бюджет АРК	м. Луганськ	обласний бюджет Львівської області	обласний бюджет Житомирської області
Бахчисарайський район	м. Ровеньки	Стрийський район	Житомирський район
Советський район	м. Алчевськ	Жидачівський район	Овруцький район
м. Сімферополь		м. Львів	м. Житомир
м. Алушта		м. Дрогобич	м. Новоград-Волинський
м. Джанкой		м. Стрий	м. Коростень
м. Євпаторія		м. Червоноград	м. Малин
м. Ялта		м. Моршин	
Учасники, що приєдналися до експерименту у 2010 році			
м. Саки	м. Краснодон	Золочівський район	Володарсько-Волинський район
		м. Трускавець	Малинський район
		м. Новий Розділ	Новоград-Волинський район
		м. Борислав	Чуднівський район
м. Київ та районні у місті бюджети			



Діаграма 1 [8]

повномасштабне запровадження програмно-цільового методу. До 2014 року місцеві бюджети склалися та виконувалися як за тимчасовою класифікацією видатків та кредитування місцевих бюджетів, так і за програмною класифікацією видатків та кредитування місцевих бюджетів [4].

У 2015 році деякі місцеві бюджети не застосовують програмно-цільовий метод бюджетування, такі як Кіровоградська область, а також тимчасово окуповані території АРК та місцеві бюджети Луганської, Донецької, Луганської областей та інші.

В Основних підходах детально розписані завдання кожного з етапів

запровадження ПЦМ на місцевому рівні. Їх аналіз дозволяє зробити висновок, що основний акцент під час реалізації положень нормативного акту зроблено на розробці методологічної бази, необхідної для складання та виконання місцевих бюджетів за ПЦМ [6].

Згідно із методологією ПЦМ обов'язковою умовою його запровадження є розробка бюджетних програм та результативних показників їх виконання [4].

Враховуючи зазначене, Міністерством фінансів України спільно з галузевими міністерствами проведено ґрунтовну роботу у цьому напрямі.

Як результат, спільними наказами Мінфіну та відповідних галузевих міністерств затверджено бюджетні програми, мету, завдання та результативні показники їх виконання у галузях освіти, охорони здоров'я, державного управління, культури, соціального забезпечення, соціального захисту сім'ї, дітей та молоді, фізичної культури та спорту.

Упорядкування на законодавчому рівні бюджетних програм та результативних показників їх виконання у галузях соціально-культурної сфери забезпечило єдині підходи до запровадження ПЦМ на рівні місцевих бюджетів та можливість здійснювати відповідний моніторинг виконання бюджетних програм з метою аналізу ефективності використання бюджетних коштів.

Основні проблеми реалізації ПЦМ. На нашу думку, повноцінному запровадженню і розвитку технологій бюджетування в Україні перешкоджають:

- недостатність, а іноді й відсутність нормативно-правової бази для формування бюджетів усіх рівнів за програмно-цільовим методом;

- негнучкість та інертність бюджетних програм, адже зміна або їх коригування потребує внесення змін до бюджету територіальної громади, що, як правило, є складним та довготривалим процесом;

- недостатня обізнаність фахівців провідних державних установ та органів місцевого самоврядування з надбанням світової фінансової теорії і практики, української фінансової науки;

- недосконалість управління державним і місцевими бюджетами, форм і методів бюджетного менеджменту, відсутність реального планування і прогнозування бюджету на середньостроковій і довгостроковій періоди на основі новітніх бюджетних технологій, які досить успішно застосовуються в Західній Європі [8].

Заходи щодо ефективного застосування ПЦМ:

- створення єдиної методологічної бази для використання програмно-цільового методу бюджетування

та середньострокового бюджетного планування на рівні місцевих бюджетів;

- потрібно значно зменшити питому вагу державних коштів у загальному обсязі фінансування державних цільових програм на користь залучення інвестицій, приватних та благодійних коштів, пільгових кредитів, тощо [1];

- вдосконалити підходи щодо визначення стратегічних цілей, під які потім розроблятимуться програми і застосовуватимуться сучасні технології бюджетування;

- проведення навчання з ПЦМ бюджетування фахівців місцевих фінансових органів та представників розпорядників коштів місцевих бюджетів.

Досвід експерименту використання ПЦМ на рівні місцевих бюджетів свідчить, що попри труднощі, його застосування дозволяє чітко відслідковувати, на що саме витрачено бюджетні кошти і чи досягнуто поставленої мети. Порівняно з постатейним, програмно-цільовий метод має суттєві переваги, оскільки існує механізм визначення рівня результативності використання коштів із застосуванням низки показників.

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Програмно-цільовий метод – це метод управління видатками бюджету в середньостроковій перспективі, який передбачає розробку та реалізацію бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат та вирішення конкретних соціально-економічних проблем. Застосування програмно-цільового методу формування бюджету може підвищити якість розробки та реалізації бюджетної програми, дасть змогу ефективніше та прозоріше використовувати бюджетні кошти.

Варто зазначити, що програмно-цільове бюджетування набуває особливої актуальності в період економічної кризи, коли ефективне використання бюджетних коштів може слугувати потужним індикатором зростання економіки, а отже, підвищення рівня соціально-економічного розвитку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Жибер Т. В. Удосконалення процесу бюджетування в Україні // *Фінанси України – 2009 - №8 – С.76-81.*
2. Офіційний сайт Міністерства фінансів України - <http://www.minfin.gov.ua>
3. Потеряйло, Ірина. Застосування програмно-цільового методу планування видатків місцевих бюджетів / І. Потеряйло // *Фінанси та банківська справа: Вісник Київського національного торгово-економічного університету. – 2011. – №6. – С.74-82.*
4. Програмно-цільовий метод формування бюджету / За ред. Перуна. – К., 2009.-205 с.
5. Програмно-цільовий метод – інструмент побудови сучасної економіки [Текст]: монографія / В.О. Гордієнко; Дніпропетр. держ. фінанси. акад.. – Дніпропетровськ: ДДФА, 2014. – 267 с.: рис., табл. – Бібліогр.: с. 239-247. – 100 прим.
6. Просяник Н. В. Реалізація програмно-цільового методу бюджетування на місцевому рівні / Н. В. Просяник // *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки. – 2012. - №22. – С.335-340.*
7. Про затвердження Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів: Наказ Міністерства фінансів України від 02 серпня 2010 року №805 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>
8. Федосов В. М., Бабич Т. С. Сутність і проблематика бюджетування: українські реалії // *Фінанси України – 2008 - №1 – С.3-23.*

REFERENCES

1. Gibert T. Improving the budgeting process in Ukraine // *Ukraine Finances - 2009 - №8 - S.76-81.*
2. The official site of the Ministry of Finance of Ukraine - <http://www.minfin.gov.ua>
3. Poteryaylo, Irina. The use of program-target method of planning local spending / I. Poteryaylo // *Finance & Banking: Bulletin of Kyiv National Trade and Economic University. - 2011. - №6. - S.74-82.*
4. The program-target method of budgeting / Ed. Perun. - K., 2009.-205 p.
5. Program Budgeting - tool building a modern economy [Text]: monograph / VA Gordienko; Dnepropetrovsk. state. Finance. Acad .. - Dnepropetrovsk: DDDFA, 2014. - 267 p.: Fig., Tab. - Ref.: s. 239-247. - 100 copies.
6. Prosyanyk NV implementation of program-budgeting at the local level / NV Prosyanyk // *Proceedings of Kirovograd National Technical University. Economics. - 2012. - №22. - S.335-340.*
7. Approval of the main approaches to the implementation of program budgeting preparation and execution of local budgets: Order of the Ministry of Finance of Ukraine on August 2, 2010 №805 [electronic resource]. - Access: <http://www.minfin.gov.ua>
8. Fedosov VM, Babich TS essence and budgeting issues: Ukrainian realities Ukraine // *Finances - 2008 - №1 - S.3-23.*

РЦПУ