

УДК 336.221.4

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВЕ БЮДЖЕТУВАННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ.

М. Кульчицький¹, С. Семець²

¹Львівський національний університет імені Івана Франка

²Національний Лісотехнічний університет України

Розкрито суть бюджетної програми як основної складової бюджету, сформованого за програмно-цільовим методом. Проаналізовано ефективність використання бюджетних коштів, визначено позитивні сторони, а також недоліки при застосуванні цього методу. Значну увагу приділено показникам результативності виконання програм місцевих бюджетів.

Ключові слова: бюджет, місцеві бюджети, бюджетні програми, бюджетний процес, програмно-цільовий метод формування бюджету, система оцінки ефективності.

Вступ. Бюджетна система нашої держави перебуває в процесі становлення та пошуку свого варіанту ефективного управління державними програмами. Головним інструментом стратегічного розвитку держави є ефективний бюджетний процес як основна складова частина державного бюджету. Ефективне використання бюджетних коштів і якісний контроль за цим процесом – головна ціль формування бюджетів.

Одним із основних методів формування як державного бюджету так і місцевих бюджетів в нашій країні є балансовий (постатейний) метод.

Реформування бюджетної системи в Україні передбачає вдосконалення практики бюджетного планування через застосування сучасних методик та прогресивних підходів, підтверджених зарубіжним досвідом. Одним із таких підходів є програмно-цільовий метод формування бюджетів, який є дієвим і ефективнішим. Його застосування створює необхідні передумови для забезпечення збалансованості бюджетів у середньо терміновій перспективі, покращання рівня надання послуг населенню органами державної влади та місцевого самоврядування.

Дослідженням проблематики запровадження програмно-цільового методу займалися українські вчені, серед яких слід відмітити наукові роботи І.В. Запатріної, О.П.Кириленко, Л.Ф.Кондусової, М. В. Ливдар, К.З.Павлюк, Н.І. Рубан, І.Я. Чугунова, І.С.Януль, Н.Б. Ярошевич та інших.

Виклад основного матеріалу. Окремі елементи програмно-цільового методу з 2002 року запроваджено на рівні державного бюджету. З 2003 року програмно-цільовий метод випробовувався на рівні місцевих бюджетів України. У новій редакції Бюджетного кодексу України, який вступив у дію з 01.01.2011 року статтею 20 передбачено застосування програмно-цільового методу на рівні державного бюджету та місцевих бюджетів (за рішенням відповідної місцевої ради).

Головною метою програмно-цільового методу є розподіл бюджетних ресурсів відповідно до визначених пріоритетів (програм) та оцінка результативності використання бюджетних коштів за показниками. Така методика забезпечує надання

інформації щодо використаних ресурсів та досягнутих результатів, таким чином надаючи можливість посадовцям на всіх рівнях зробити висновки щодо пріоритетності тієї чи іншої програми та її корисності для територіальної громади, регіону і країни у порівнянні з іншими запропонованими видами послуг в рамках обмежених фінансових ресурсів.

Неузгодженість різних урядових стратегій та політичних напрямків є ще однією передумовою, що викликала значну неефективність діяльності бюджетної сфери. Наприклад, органи місцевого самоврядування часто починають процес формування бюджету без розгляду стратегічних планів, планів капіталовкладень та інших документів, що в довгостроковій перспективі відображають потреби, цілі та завдання органів місцевої влади. Таким самим чином бюджетні установи та місцеві фінансові органи постійно планують та впроваджують проекти капіталовкладень, не вдаючись до ґрунтовного аналізу фінансових можливостей регіону в довгостроковому періоді та впливу цих проектів на поточні бюджети регіону в довгостроковій перспективі. На жаль, результатом подібної практики є відмова від здійснення широкомасштабних інвестиційних проектів або ж надмірне навантаження на поточні бюджети майбутніх періодів.

Більше того, прозорість діяльності органів влади залишає бажати кращого. Громадські слухання з бюджетних питань проводяться в Україні дуже рідко. Замість них, відбуваються засідання комітетів за закритими дверима, до участі в яких не заохочуються громадяни, громадські організації, громадські групи впливу чи представники засобів масових інформацій.

Формування місцевих бюджетів регулюється низкою законодавчих актів, що не рідко суперечать один одному. Недостатнє законодавче врегулювання питання розподілу доходів та видатків між різними рівнями самоврядування, призводить до дублювання зобов'язань по видатках і, як результат, нехтуються основні службові функції.

Таким чином, підвищення самостійності органів місцевого самоврядування можливе лише за умови, якщо вони готові взяти на себе виконання нових складних завдань щодо планування та управління бюджетним процесом. На даний момент такої можливості в Україні не існує.

Щоб досягти справжньої самостійності місцевих бюджетів, органи місцевої влади повинні мати навички та бути спроможними планувати, виконувати та оцінювати місцеві бюджети та плани соціально-економічного розвитку на довгострокову перспективу.

Основними компонентами програмно-цільового методу є попередній розрахунок доходів та видатків, середньострокове та стратегічне планування доходів та видатків, довгострокове планування капітальних інвестицій, розгляд, оцінка, аналіз та моніторинг виконання бюджету, прозорість та участь громадськості у бюджетному процесі та стратегічне планування. Найважливіше, що отримає Україна із впровадженням програмно-цільового методу, це можливість більш продуктивного використання обмежених фінансових ресурсів та підвищення рівня відповідальності посадових осіб.

Причиною багатьох системних проблем управління державним сектором, які зараз існують в Україні, є той факт, що державна політика розробляється з точки зору короткострокової перспективи.

В результаті, керівники державного сектору та урядовці є пасивними, вони лише виконують функції згідно зі своїми посадовими інструкціями, замість того, щоб виконувати ґрунтовно продумані стратегії та рухатися в напрямку досягнення чітко визначених та сформульованих цілей. Разом з цим всеохоплююча та зважена бюджетна реформа вимагає прийняття та успішного впровадження сучасних інструментів та методик управління бюджетом.

Стратегічне планування повинно визначати процес впровадження змін у діяльність будь-якої бюджетної установи. Процес стратегічного планування запроваджує середньострокові рамки розробки та реалізації державної та регіональної політики, об'єднує декілька основних етапів, які допомагають установі оцінити середовище своєї діяльності та споживачів послуг, визначаючи тим самим основну мету її діяльності. Спонукає керівників та працівників бюджетних установ визначити цілі та завдання своєї діяльності, розробити плани дій для досягнення визначених результатів на довгостроковий період. Нарешті, стратегічне планування вимагає запровадження системи періодичного моніторингу показників результативності для оцінки ефективності виконання.

Програмно-цільовий метод також вимагає від установ визначення конкретних цілей, завдань та відповідних показників виконання у середньостроковій перспективі. Він передбачає групування видатків у програми, які фінансуються окремо та відповідають за визначені цілі та завдання, доповнює процес стратегічного планування, визначаючи вартість досягнення цілей та виконання завдань регіональної політики.

Відповідно до програмно-цільового методу проводиться фінансування яке спрямоване на досягнення результату, замість утримання мережі існуючих установ та штату працівників. Бюджетні ресурси завжди обмежені. Відтак, правильне планування бюджету повинно збалансовувати потреби у фінансуванні з обсягами наявних ресурсів.

Більше того, програмно-цільовий метод запроваджує та підтримує прозорість та звітність у бюджетному процесі шляхом прямої відповідальності окремих керівників за результати виконання програм.

Основною метою запровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання, центральним елементом якого є бюджетні програми.

Бюджетна програма – це сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій.

Програмою може бути один або декілька напрямків діяльності за кодом функціональної класифікації видатків. Кожна бюджетна програма, розроблена за програмно-цільовим методом, має чітко визначену структуру. Основними невід'ємними компонентами бюджетної програми є: визначення мети і предмету діяльності установи, цілі бюджетної програми, підпрограм, завдань, напрямків діяльності та показників виконання. Водночас, програмно-цільовий метод бюджетування – це набагато більше, ніж просто структурування видатків у програми та підпрограми. Він вимагає прийняття рішень щодо вибору альтернатив для фінансування за умови обмеженості ресурсів.

Програмне бюджетування не може бути ефективним, якщо орган місцевого самоврядування просто розподіляє наявні ресурси за програмами установ на основі обсягів видатків попередніх бюджетних періодів без внесення змін до переліку послуг чи статей видатків.

Якщо ресурсів недостатньо для фінансування всіх напрямків діяльності, необхідно забезпечити лише пріоритетні, реалізація яких може бути результативною за умови обмежених коштів. Необхідно також оцінювати минулий досвід виконання програм. Якщо за програмою не надавалося жодних корисних послуг, фінансування її необхідно скоротити або припинити взагалі.

Отже, головна увага у програмно-цільовому методі приділяється фінансуванню програм, а не установ, та моніторингу результатів програм замість контролю за сумарними витратами.

Як уже було зазначено, оцінка виконання є одним із найбільш прогресивних елементів програмно-цільового методу бюджетування, який відрізняє його від інших традиційних систем управління бюджетом. Для розробки результативної методології оцінки результативності програм бажано використовувати показники виконання бюджетних програм, а саме показники затрат, показники продукту, показники ефективності, показники якості. На підставі яких здійснюється оцінка ефективності використання бюджетних коштів передбачених на виконання бюджетної програми, для досягнення її мети та реалізації завдань. Органи місцевого самоврядування використовують оцінку виконання для підвищення якості процесу прийняття рішень, вдосконалення процедури надання послуг, ефективності використання ресурсів, розвитку процесу стратегічного планування. Ефективна система оцінки повинна відповідати наступним критеріям, бути: орієнтованою на результат – діяльність зосереджується на досягненні бажаного результату, а не на цільовому витрачанні коштів; вибірковою – концентрується на найбільш важливих показниках виконання; корисною – надає цінну інформацію особам, відповідальним за прийняття рішень; доступною – надає періодичну інформацію про результати діяльності; економічно ефективною – показники виконання є цінними та виправдовують витрати на збір даних; надійною – надає точну, перевірену інформацію за певний період часу; простою у використанні – не вимагає спеціальної підготовки спеціалістів; порівнянною – може бути контрольним показником як для структурних підрозділів усередині установи, так і для інших установ.

Вибір показників результативності залежить від конкретного завдання. Інколи установі може знадобитися інформація про сукупні витрати для її подальшого використання у процесі планування. Відповідно, будуть розроблені показники витрат, які оцінюють усі фінансові потреби.

Доступні муніципальні джерела доходів та відповідні зобов'язання щодо видатків визначають ступінь, до якої місцеві органи влади здатні досягти своїх річних та стратегічних завдань. Бюджетний кодекс України надає більше повноважень місцевій владі в управлінні власними ресурсами, дозволяє вирішувати питання про послуги та стандарти послуг, які є найбільш прийнятними для місцевої громади у порівнянні з минулим періодом. Бюджетний кодекс України забезпечує більшу ступінь прогнозованості доходів та принцип субсидіарності видатків подібно до найкращих практик західних країн. Класифікація "доходів" та "видатків" містить в собі певні суперечності, але у Бюджетному кодексі України передбачено засади для вирішення цих проблем у майбутньому.

Із впровадженням програмно-цільового методу видатки будуть класифіковані за програмами в межах існуючих бюджетних установ. Розподіл бюджетів на загальний та спеціальний фонди, "операційний" та "капітальний" бюджети є кроком у напрямку сучасного фінансового менеджменту та підвищення прозорості. Вимоги щодо прогнозування основних видів доходів та видатків на три наступні роки забезпечують основу для середньострокового планування бюджету. Однак, є певні важливі зауваження та рекомендації щодо застосування структури доходів і видатків для органів місцевого самоврядування:

Органи місцевого самоврядування все ще не мають достатньо прав на власні доходи та видатки. Незважаючи на посилення децентралізації та підвищення стабільності надходжень, органи місцевого самоврядування не можуть повністю контролювати свої власні обсяги видатків, види та якість послуг, які вони надаватимуть. Центральні органи влади до цього часу утримують контроль над визначенням доходів, місцеве самоврядування має дуже обмежені власні джерела доходів. Частка місцевих податків та зборів і плати за землю в доходах загального фонду місцевих бюджетів все ще залишається незначною. Загальнодержавні податки, такі як податок з доходів фізичних осіб та дотація вирівнювання із державного бюджету є основними доходами. Навіть якщо є інші потенційні джерела надходжень, якими може скористатися місцева влада, вона не може їх використати змінюючи ставки податків чи зборів та виходячи за рамки розмірів, передбачених законом, або запроваджуючи додаткові податки, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. Справжня децентралізація не відбудеться, поки місцеві органи самоврядування не матимуть права більшого контролю за власними доходами та видатками.

Децентралізація, яка відбулася в Україні з моменту набуття незалежності, може бути більш точно названа "делегуванням повноважень," у процесі якого уряд розглядав органи місцевого самоврядування як невдалих надавачів послуг, роблячи їх відповідальними за неприбуткові послуги, фінансування яких не достатньо забезпечене урядом.

Удосконалення формули міжбюджетних трансфертів є позитивною ознакою того, що існуючі недоліки будуть виправлені за рахунок більш чіткого аналізу різних демографічних показників, а не просто використання неуточнених даних на душу населення у формулі. Однак, зміни також викликають невпевненість у органів місцевого самоврядування, оскільки вони ускладнюють процес прогнозування та розрахунку доходів, применшуючи значимість середньострокового планування видатків.

Деякі напрямки видатків виникають через недоліки чи неправильне застосування принципу "субсидіарності". Є деякі послуги, що надаються та фінансуються однією територіальною громадою для жителів цієї громади, а послугами користується ширше коло споживачів, наприклад, міська лікарня чи сільська амбулаторія. Більш об'єктивний розподіл визначить розширену сферу відповідальності за надання послуги, в яку будуть включені всі реципієнти даної послуги.

Застосування методики середньострокового планування видатків як складової програмно-цільового методу вимагає, щоб органи місцевої влади відповідально ставилися до чіткості у прогнозуванні та розрахунку майбутніх доходів та видатків, та щоб прогнози були невід'ємною частиною бюджетного процесу та коригувалися у кожному бюджетному періоді. Дані прогнози та оцінки буде дуже важко виконати,

тому що Міністерство фінансів контролює всі трансферти та прогноз доходів, в той час як майбутні потреби у видатках часто невідомі.

Відповідно до програмно-цільового методу, планування доходів і видатків здійснюється у довгостроковій перспективі та розглядається як важливий елемент стратегічного плану. Видатки тісно пов'язані зі стратегічним планом та повинні відображати поступ у напрямку до виконання середньострокових завдань.

Складання бюджетних запитів та паспортів бюджетних програм є важливим елементом програмно-цільового методу. Вони описують програмні цілі, завдання, напрямки діяльності, показники виконання, планові видатки у середньостроковій перспективі, визначають відповідальних виконавців програм. До того ж, вони містять детальне обґрунтування фінансових потреб.

Однією з найголовніших складових програмно-цільового методу формування бюджету є оцінка програм. Створюючи систему оцінки, спеціалісти-бюджетники повинні брати до уваги різноманітні важливі аспекти.

По-перше, потрібно сприяти розвитку культури оцінки у бюджетній сфері, щоб практика оцінки існувала у довгостроковому періоді. Розвиток культури оцінки сприяє проведенню подальших перетворень та реформ.

По-друге, керівництво процесом оцінки слід здійснювати зі стратегічної позиції. Організація оцінки повинна відповідати потребам та пріоритетам різних сфер діяльності.

По-третє, потрібно підвищувати рівень достовірності методів та процесів оцінки, щоб якнайповніше використовувати результати оцінки. Відсутність достовірності перешкоджає застосуванню результатів оцінки.

По-четверте, інформація з оцінки може бути важливим чинником формування політики з метою забезпечення підвищення якості її впливу на бюджетний процес та підтримки пріоритетів.

По-п'яте, важливо зробити правильний вибір експертної організації з оцінки. Оцінка із залученням зовнішніх експертних організацій (наприклад, дослідницьких структур чи консультантів з питань управління) потрібна за умови забезпечення нових перспектив державної політики та необхідності спеціалізованої оцінки вмінь та навичок.

Важливою складовою програмно-цільового методу є капітальні інвестиції. Щоб узгодити місцеві плани капіталовкладень із довгостроковими потребами громади, органи влади повинні розробляти багаторічні програми капітальних інвестицій, що мають співпадати зі стратегічними планами громади та місцевими бюджетами.

Довгострокова програма капіталовкладень повинна починатися з визначення зацікавлених сторін, відповідального виконавця програми та її організаційної структури. Працівники, задіяні у розробці програми, повинні також визначити напрямки дій, що чітко регулюють процес та забезпечують його прозорість. Далі потрібно розробити для розпорядників бюджетних коштів всі необхідні форми, інструкції та критерії оцінки проекту. За умови впровадження програмно-цільового методу формування бюджету важливо, щоб бюджетні установи склали перелік запитів на фінансування капітальних проектів за програмами. Необхідність програми має бути головним чинником при визначенні її важливості для майбутнього громади. Щоб здійснити оцінку запитів на фінансування програм капіталовкладень, органи місцевої влади повинні спів ставити свою фінансову спроможність та капітальні потреби.

Найважливішим аспектом процесу програмування є ранжування існуючих потреб. Крім послідовного застосування заздалегідь визначених критеріїв та сучасних аналітичних методів, думки та відгуки громадян також мають відігравати роль у визначенні проєктів, що будуть фінансуватися у середньостроковій перспективі.

Після відбору проєктів, слід розглянути переваги та недоліки різних шляхів їх фінансування. Необхідно скласти проєкти довгострокового плану капіталовкладень та річного капітального бюджету. Проєкт повинен містити ретельно підготовлені показники виконання, які дозволяють оцінити діяльність проєкту у середньостроковій перспективі. Після схвалення плану капіталовкладень, необхідно розробити систему планування, контролю та моніторингу управління проєктом та його фінансування.

Останнім часом на державному рівні прийнято ряд законодавчих актів, спрямованих на залучення громадськості до прийняття рішень як на державному, так і на регіональному рівнях. Однак, щоб досягти цієї мети, має змінитися філософія управління. Адміністрації повинні працювати на благо суспільства та загальнонародного добробуту, а не бути монополістами у процесі прийняття рішень.

Залучення громадськості є особливо важливим у бюджетному процесі. Жителям територіальної громади необхідно надавати інформацію щодо витрат бюджетних коштів та результатів цих витрат. Якщо пропозиції щодо програм схвалюються за активної участі громадських комісій, рад чи асоціацій на відкритих громадських слуханнях, то цілі та завдання бюджетної сфери будуть більше узгоджені з потребами та бажаннями громадян.

Загалом, у процесі впровадження програмно-цільового методу виникла низка труднощів. Найбільш важливою із них є те, що існуючий формат державних цільових програм не відповідає форматові, розробленому за програмно-цільовою методикою.

Іншою перешкодою на шляху впровадження програмно-цільового бюджетування була недостатність інформації про витрати на здійснення діяльності. Видатки структуруються за економічною класифікацією, яка не полегшує процес розробки відповідного програмного бюджету. Більше того, розподіл видатків за різними галузевими програмами – це складне завдання. Адміністративні витрати, такі як централізований бухгалтерський облік чи управління кадрами, не передбачені за кожною галуззю окремо, що створює труднощі при проведенні оцінки загальних адміністративних витрат за окремими програмами.

Незважаючи на вищезгадані труднощі, запровадження програмно-цільового бюджетування є необхідним. Програмно-цільовий метод започаткував новий погляд на управління бюджетом. Такий інструмент управління дає змогу вийти за рамки традиційної системи формування бюджету за статтями витрат та організувати діяльність бюджетних установ у відповідності до потреб громади. Застосування принципів програмно-цільового методу в усіх галузях бюджетної сфери, орієнтований на кінцевий результат, сприяє удосконаленню всіх етапів бюджетного процесу.

Висновки. Програмно-цільове бюджетування – дуже вчасна для України модель, яка задовольняє всім вимогам реформування державної фінансової системи, особливо в умовах обмежених фінансових ресурсів, необхідності продуктивного розподілу бюджетних коштів та підвищення відповідальності за їх використання. Сутність програмно-цільового бюджетування полягає у розподілі ресурсів за програмами, що мають конкретні стратегічні цілі та оперативні завдання, які

необхідно виконати. Основні елементи покращеного процесу формування бюджету, такі як середньострокове управління видатками, посиленій та більш прозорий моніторинг та контроль за виконанням бюджету, а також раціональна структура програм і розподілу ресурсів прямо впливають на можливість органів місцевого самоврядування задовольняти потреби населення. Це також сприяє запровадженню нових моделей залучення громадськості для підвищення авторитету місцевої влади. Україна може скористатися досвідом успішного застосування програмно-цільового методу у країнах Європейського Союзу, розглянути необхідну методологічну базу, розробку та практику запровадження програмно-цільового бюджетування. Крім можливості більш ефективно використати обмежені фінансові ресурси, ця методологія дає змогу Україні зробити крок у напрямку до європейської інтеграції. Запровадження програмно-цільового методу відповідає усім вимогам вступу до Європейського Союзу у сфері реформи системи управління фінансами у відповідності до європейського законодавства у цій сфері. Однією з основних умов вступу до Європейського Союзу є підготовка бюджету виключно у програмному форматі, а конкретні результати досягнуті в країнах ЄС, вказують на ефективність цього методу.

1. Бюджетний кодекс України: Офіційний текст. - К.; Атіка, 2010.- 128 с.
2. Кульчицький М.І. Місцеві фінанси і механізм їх формування, // Фінанси України - № 9, 2001.
3. Кондусова Л.Ф. Теоретичні аспекти впровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі України / Л.Ф. Кондусова, І.І. Нескородєва // Вісник економіки транспорту і промисловості. – 2009. – № 26. – С. 189-194.
4. Ливдар М. В. Програмно-цільовий метод складання бюджету / М. Ливдар // Галицький економічний вісник.–2009. –№ 2. – С. 109-114.
5. Павлюк К.В. Оцінка виконання бюджетних програм: результативні показники // Фінанси України - №2, - 2005.
6. Рилєєв С.В. Програмно-цільовий метод як інструмент виконання бюджетів різних рівнів / С.В. Рилєєв, О.І. Чередарик // Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту.– 2009. – Вип. 3. – С. 169-278.
7. Чугунов І.Я. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету / І.Я. Чугунов, І.В. Запатріна // Фінанси України. –2008. – № 5. – С. 3-14.
8. Ярошевич Н.Б. Проблеми запровадження програмно-цільового методу планування місцевих бюджетів в Україні / Н.Б. Ярошевич // Науковий вісник НЛТУ України. – 2010. – Вип. 20.8. – С. 270-275.
9. Програмно-цільовий метод, як складова управління місцевими фінансовими ресурсами / Фінанси в трансформаційній економіці України: Навчальний посібник /За редакцією д. е. н. проф., М.І.Крупки. - Львів: Видавничий центр Львівського національного університету імені Івана Франка, 2007.- стор. 565-609

PERFORMANCE PROGRAM BUDGETING AT LOCAL LEVEL

M. Kulchytsky, S. Sametc

The essence of the budget program revealed as a major component of the budget, generated by software-based methods. The efficiency of budget funds is analyzed,

identified positive aspects as well as deficiencies in the application of this method. Special attention is paid to indicators of effectiveness of programs of local budgets.

Keywords: budget, local budgets, budget programs, budgeting, program budgeting method, system evaluation.

ПРОГРАМНО-ЦЕЛЕВОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

М. Кульчицький, С. Семець

Раскрыта сущность бюджетной программы как основной составляющей бюджета, сформированного по программно-целевому методу. Проанализирована эффективность использования бюджетных средств, определены положительные стороны, а также недостатки при применении этого метода. Значительное внимание уделено показателям результативности выполнения программ местных бюджетов.

Ключевые слова: бюджет, местные бюджеты, бюджетные программы, бюджетный процесс, программно-целевой метод формирования бюджета, система оценки эффективности.