

КАЗНА УКРАЇНИ



№3 (60) 2018

*Вітаємо
зі святом!*



ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД БЮДЖЕТУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ



Ольга Кириленко,
доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри фінансів
ТНЕУ ім. С. І. Юрія



Віктор Русін,
кандидат економічних наук,
доцент кафедри фінансів
ТНЕУ ім. С. І. Юрія

Сфера публічного управління та надання публічних послуг в Україні понад два десятиліття була не ефективною, непрозорою та закритою для суспільства. Відрадно, що впродовж останніх років розпочато багато глибоких і структурних реформ. Важливим завданням на шляху реформування територіальної організації влади та побудови нової системи функціонування місцевого самоврядування в Україні є формування фінансово спроможних територіальних громад і забезпечення їхнього ефективного самоврядування. Одним із найважливіших складників реформ децентралізації стало утворення об'єднаних територіальних громад (далі ОТГ).

Можливість територіальної громади надавати необхідні та якісні суспільні послуги своїм жителям, поліпшувати умови їх проживання, реалізовувати різноманітні соціальні й інфраструктурні проекти залежить, насамперед, від наявності достатніх фінансових ресурсів у бюджетах таких громад.

Ефективне використання наявних фінансових ресурсів є тим визначальним критерієм, який здатен забезпечити сталий економічний розвиток громади, регіону та держави загалом. Одним із інструментів підвищення ефективності управління місцевими фінансами є повноцінне використання програмно-цільового методу бюджетування. Згідно з нормами Бюджетного кодексу України програмно-цільовий метод у бюджетному процесі — це метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу.

Програмно-цільовий метод був запропонований у США в 40-х роках минулого століття, а в бюджетному процесі почав використовуватися з середини 60-х років. Метод, орієнтований на результат, одержав поширення в багатьох країнах світу. В Україні на рівні державного бюджету цей метод

застосовується з 2002 року. Для планування місцевих бюджетів Кабінет Міністрів України розпорядженням №308-р від 20.07.2007 р. ухвалив Концепцію, що обґрунтувала необхідність розробки теоретико-методологічних засад програмно-цільового методу планування видатків місцевих бюджетів на середньострокову перспективу. Пунктом 18 прикінцевих і перехідних положень Бюджетного кодексу України передбачено, що програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів, які мають взаємовідносини з державним бюджетом, застосовується, починаючи зі складання проектів місцевих бюджетів на 2017 рік. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів, які не мають взаємовідносин із державним бюджетом, застосовується починаючи зі складання проектів таких місцевих бюджетів на 2019 рік.

Використання на практиці програмно-цільового методу бюджетування порівняно із традиційним методом має низку переваг (табл. 1), що підтверджує доцільність та ефективність його застосування.

Застосування програмно-цільового методу на місцевому рівні має низку переваг як для органу місцевого самоврядування, так і для населення. Серед основних позитивних наслідків (переваг) застосування цього методу для членів громади відзначимо:

- підвищення якості суспільних послуг, що забезпечуються органами місцевого самоврядування;
- можливість відстежувати ефективність і результативність витрачання бюджетних коштів;
- можливість моніторингу й оцінки ефективності результатів фінансової діяльності органів місцевої влади;
- підвищення прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні.

Основними перевагами застосування програмно-цільового методу для органів місцевого самоврядування є:

- досягнення конкретних результатів, визначених стратегічними загальнодержавними та місцевими документами;

- раціональне використання бюджетних коштів;
- підвищення ефективності (можливість відбору тих програм, які матимуть максимальну ефективність за мінімальних витрат) і прозорості використання бюджетних коштів;

- підвищення ефективності прийняття управлінських рішень за результатами моніторингу виконання бюджетних програм;

- підвищення рівня відповідальності розпорядників бюджетних коштів за витрачені бюджетні кошти;

- підвищення довіри суспільства до влади.

Однак, на рівні місцевих бюджетів особливо важливо, щоби програмно-цільовий метод використовувався не як формальність, передбачена законодавством, а як дієвий метод бюджетування, спрямований на досягнення конкретних, як правило довгострокових, результатів, які мають максимальну відповідати потребам суспільства. Повноцінне використання програмно-цільового методу бюджетування на місцевому рівні має дати змогу суспільству й органам місцевого самоврядування ухвалювати управлінські рішення та відстежувати ефективність і результативність використання бюджетних коштів шляхом оцінки виконання бюджетних програм.

Основні аспекти програмно-цільового методу й особливості його застосування визначені нормами Бюджетного кодексу України, наказами Міністерства фінансів України та інших профільних міністерств. Важливо, щоби новостворені об'єднані громади не обмежувалися лише мінімальним переліком дій і заходів через затвердження паспортів бюджетних програм, без яких органи Державної казначейської служби України не здійснюватимуть фінансування. Використання програмно-цільового методу

Таблиця 1

Порівняння програмно-цільового та традиційного методу бюджетування

Традиційний метод	ПЦМ
Видатки обґрунтовуються попереднім досвідом і практикою планування видатків	Видатки обґрунтовуються визначеними пріоритетами розвитку громади й очікуваними результатами
Видатки бюджету плануються на певні функції та статті	Видатки бюджету плануються на бюджетні програми
Бюджетні кошти спрямовуються на утримання мережі установ	Бюджетні кошти спрямовуються на досягнення результатів
Переважає зовнішній контроль за видатками бюджету, який базується на аналізі використання коштів за напрямками	Широкі можливості застосування внутрішнього контролю, який передбачає не стільки сам аналіз витрачання бюджетних коштів, як аналіз досягнення визначених цілей і завдань

має бути орієнтоване на ефективне використання бюджетних ресурсів, на результат, який змогло б оцінити суспільство.

Зволікання із повноцінним застосуванням програмно-цільового методу бюджетування на місцевому рівні гальмує розвиток розпочатих реформ децентралізації. Це може спричинити певні негативні наслідки, а саме:

- не зростатиме якість суспільних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування у зв'язку з тим, що не проводиться оцінка ефективності використання коштів на їх надання. Внаслідок цього надання суспільних послуг населенню не розвиватиметься на конкурентних засадах;

- фінансування з місцевих бюджетів історично сформованої мережі бюджетних установ відбуватиметься без урахування ефективності їх функціонування;

- органи місцевого самоврядування не матимуть можливості здійснити повноцінну оцінку рівня задоволення жителів громади від отриманих суспільних послуг та їхньої доступності. Це не дасть змоги визначити пріоритети в наданні суспільних послуг населенню та відмовитися від надання неефективних послуг;

- за умов обмеженості фінансових ресурсів в органі місцевого самоврядування відбуватиметься пропорційне скорочення фінансування усіх бюджетних установ без урахування ефективності надання ними суспільних послуг населенню.

Із метою недопущення формального застосування програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів як вимоги лише одного учасника бюджетного процесу, який здійснює розрахунково-касове обслуговування місцевих бюджетів – Казначейства, що перекреслить значну частину досягнень у реформуванні системи функціонування місцевого самоврядування в Україні, доцільно проводити різноманітні заходи, спрямовані на підвищення обізнаності та професійності посадових осіб органів місцевого самоврядування у сфері застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі. До такої співпраці варто, крім учасників бюджетного процесу, залучати й науковий потенціал.

Саме з метою ідентифікації сучасних проблем застосування програмно-цільового методу бюджетування, вироблення практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності управління

місцевими фінансами, налагодження дієвої співпраці науковців та органів державної влади й місцевого самоврядування у сфері місцевих фінансів у листопаді 2017 р. у Тернопільському національному економічному університеті була проведена науково-практична конференція «Програмно-цільовий метод бюджетування – інструмент підвищення ефективності управління місцевими фінансами» за участі Голови Державної казначейської служби України Тетяни Слюз, керівників усіх утворених об'єднаних територіальних громад Тернопільської області, керівників і службовців органів державної влади та науковців.

У результаті обговорення науковцями та практиками актуальних проблем застосування програмно-цільового методу бюджетування на місцевому рівні було визначено основні виклики сьогодення, що перешкоджають повноцінній реалізації такого методу на практиці, а саме:

- відсутність досвіду у працівників новоутворених об'єднаних територіальних громад;

- обмеженість і недосконалість стратегічного планування (в багатьох громадах стратегічні плани відсутні взагалі);

- невідповідність бюджетних програм визначеним стратегічним пріоритетам;

- недосконалість результативних показників виконання бюджетних програм;

- недостатня розвиненість методичного забезпечення застосування програмно-цільового методу бюджетування.

Акцентуючи увагу на доцільності й ефективності співпраці із залученням наукового потенціалу університету до розв'язання актуальних проблем і підвищення ефективності управління фінансовими ресурсами територіальних громад, було підписано Меморандум про співпрацю у сфері підвищення ефективності управління фінансовими ресурсами територіальних громад між Тернопільським національним економічним університетом, Державною казначейською службою України та Тернопільською обласною радою.

Переконані, що взаємовідносини науковців і практиків, у контексті подальшої реалізації положень підписаного Меморандуму про співпрацю, сприятимуть вирішенню актуальних проблем у сфері управління місцевими фінансами в інтересах усього суспільства. ■