

ПОГЛЯД НА ПРОБЛЕМУ



Борис СІЛЕНКОВ

ВПРОВАДЖЕННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО ПЛАНУВАННЯ ФІНАНСОВОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

Розкрито проблемні аспекти впровадження програмно-цільового методу. Виявлено низку недоліків даного методу планування на регіональному рівні в Україні та окреслено шляхи вирішення існуючих проблем за умови підвищення ефективності стратегічного планування на регіональному рівні.

The problem aspects of program-purpose-oriented method introduction are developed. The disadvantages of the given method of planning on regional level in Ukraine are shown. And the ways of existent problems on condition of efficiency increase of strategic planning on regional level are outlined.

На сучасному етапі становлення ринкових відносин в Україні значно посилюється регулююча функція органів місцевого самоврядування в економічному та соціальному розвитку, що зумовлює необхідність удосконалення методів формування та використання регіональних фінансових ресурсів. Важливого значення набуває обґрунтування методичних та організаційних засад впровадження програмно-цільового методу планування на регіональному рівні.

Проблематику запровадження та удосконалення програмно-цільового методу досліджували відомі українські вчені та практики: Амоша О. І., Бескид Й. М., Буковинський С. А., Геєць В. М., Огонь Ц. Г., Павлюк К. В., Чугунов І. Я. та ін. Серед досліджень зарубіжних авторів заслуговують уваги праці Дж. Е. Стігліца, Ф. С. Мошера, Р. Хакета та М. Фрідмана.

Незважаючи на певні позитивні досягнення запровадження програмно-цільо-

вого планування у бюджетному процесі, питання його реалізації на регіональному рівні досліджені недостатньо і мають фрагментарний характер. Метою статті є розробка науково-обґрунтованих пропозицій щодо розвитку програмно-цільового планування на регіональному рівні.

Програмно-цільовий метод планування є одним з найпоширеніших методів планування і успішно використовується у багатьох країнах. Система управління фінансовими ресурсами, в основу якої покладено логіку програмно-цільового методу, забезпечує високу ефективність, збалансованість та результативність програм економічного розвитку. Економічна ефективність досягається шляхом оптимального використання фінансових ресурсів для забезпечення такого рівня системи суспільних послуг, яка здатна максимально задовольнити потреби суспільства. У розвинених де-

мократичних країнах за надання таких благ та послуг через різні форми, у тому числі ринкові та квазі-ринкові, відповідають здебільшого органи місцевого самоврядування [1, 55].

Ефективне використання бюджетних коштів – одна з ключових проблем бюджетної політики в умовах обмежених бюджетних ресурсів. З огляду на це важливим є визначення пріоритетів при розподілі фінансових ресурсів, джерел їхнього фінансування та забезпечення контролю за цільовим, ефективним використанням бюджетних ресурсів. Для успішного виконання цих завдань в Україні, спираючись на досвід зарубіжних країн, починаючи з 2001 року застосовується програмно-цільовий метод [2, 42].

Академік М. Г. Чумаченко зазначає, що програмно-цільове планування, як система бюджетного планування, пов'язує витрати з очікуваною віддачею від них, із їх соціальною та економічною ефективністю [3, 50].

На думку Мітюкова О. І., ідеологія програмно-цільового підходу полягає у переході від принципу утримання бюджетних установ до принципу отримання конкретних результатів від використання бюджетних коштів. Щоб виміряти й оцінити ці результати, видатки мають затверджуватись у вигляді бюджетної програми, яка має термін виконання, мету і критерії її оцінки [4, 41].

Американський економіст Р. Хакет так визначає зміст цього методу: "Програмно-цільовий метод – це системний метод визначення головної мети діяльності, цілей і завдань організації та перевірки її діяльності під час оцінки виконання бюджету шляхом співвідношення її витрат, результатів і продуктивності діяльності" [5, 7].

Слід наголосити, що створена нормативно-правова база щодо реалізації програмно-цільового підходу в бюджетному процесі регулює функціонування

лише окремих складових бюджетної системи на загальнодержавному рівні. Нормативно-правові акти щодо впровадження цього методу на місцевому рівні відсутні. Це призводить до суперечностей у формуванні стратегій розвитку на загальнодержавному та регіональному рівнях, незбалансованості основних цілей та напрямів розвитку, розпорошенню фінансових ресурсів, що має негативні наслідки при реалізації завдань бюджетної децентралізації.

Програмно-цільовий метод в системі планування фінансового розвитку регіону включає такі елементи:

- визначення загальної мети програми та напрямів забезпечення реалізації поставлених завдань;
- розробку пріоритетних програм головними розпорядниками відповідно до мети діяльності (місії);
- визначення відповідального за виконання програми;
- розробку критеріїв оцінки та аналізу результативності бюджетної програми щодо обсягів затрат, кінцевого продукту, ефективності і якості;
- формування і затвердження фінансових призначень у розрізі програм;
- формування механізму залучення додаткових фінансових ресурсів на виконання програми.

При застосуванні програмно-цільового методу забезпечується чітке розуміння мети, яка відповідає середньо- та довгостроковій стратегії розвитку територіальної громади; прозорість фінансових потоків, що дає можливість оцінити ступінь досягнення поставлених цілей і завдань за наслідками виконання програми; підвищується фінансова дисципліна, оскільки встановлюються конкретні показники результативності відповідно до показників видатків; підвищується ефективність розподілу і використання фінансових ресурсів; забезпечується пріоритетність напрямків й визначається доцільність окремих видатків.

До недоліків впровадження програмно-цільового методу планування на регіональному рівні в Україні можна віднести:

- неузгодженість нормативно-правового забезпечення процесу впровадження програмно-цільового планування на регіональному та місцевому рівнях;
- відсутність методологічної основи формування місцевих бюджетів за програмною методологією;
- відсутність законодавчих вимог щодо складання звітності за програмною методологією;
- незадовільне технічне забезпечення та відсутність програмного забезпечення для автоматизованої обробки інформації;
- невирішене питання щодо передачі обліку виконання міських бюджетів за програмною структурою від регіональних фінансових управлінь до відділень Державного казначейства;
- відсутність кваліфікованих спеціалістів з питань програмного планування в органах місцевого самоврядування.

В той час як в деяких країнах планування на середньострокову перспективу стало невід'ємною частиною процесу підготовки бюджету на рік і вважається одним з головних інструментів контролю за ефективним використанням фінансових ресурсів, в інших – прогнозний аналіз використовується лише в якості вихідної інформації в процесі прийняття урядових рішень.

Починаючи з середини 80-х років ХХ століття, приймаючи до уваги проблеми, з якими довелося зіткнутися в минулому, і необхідність контролю за видатками системи складання фінансових планів на перспективу вже перестали бути інструментами розробки нових програм, перетворившись у важіль контролю за видатками і розподілом ресурсів в умовах жорстких бюджетних лімітів. Уряди низки країн переорієнтували свої бюджети на середньострокову пер-

спективу з планів на прогнози та з інструментів розширення програм на фактори, що визначають обсяги майбутніх видатків. Це знайшло своє відображення в правилах, відповідно до яких прогнози повинні розраховуватися виходячи з того, що політична система в державі не змінюється.

Разом з тим, інші країни взяли на озброєння інший підхід щодо підвищення ефективності контролю за видатками. Наприклад, в Канаді замість середньострокового програмного планування як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях перейшли до складання програм на двохрічний термін, коли уряд прийшов до висновку, що короткотермінове планування ефективніше при розв'язанні задачі консолідації державних фінансів. В Німеччині бюджет на рік складається відповідно до середньострокового фінансового плану, який щорічно подається на розгляд Бундестагу. І фінансовий план, і бюджет складаються на основі пропозицій, які розробляються та подаються Радою з фінансового планування, де представлені всі рівні державної влади [6].

Згідно з міжнародною методологією та практикою зарубіжних країн система планування на підставі програм – це система прийняття рішень щодо розробки, аналізу, впровадження програм та розподілу ресурсів. Вона включає такі три основні етапи: стратегічне планування, формування програм, складання бюджету.

Програмне планування на регіональному рівні спрямоване на розв'язання конкретних завдань, надання благ та послуг і не обмежується лише визначенням перспективних напрямків розвитку регіону [7, 44]. Оскільки показники ефективності програми будь-якого рівня (загальнодержавного або регіонального) знаходять своє віддзеркалення саме в показниках соціально-економічного розвитку конкретної адміністративно-територіальної одиниці. Ефективність місцевого самоврядування визначається

матеріально-фінансовими ресурсами, які має у розпорядженні територіальна громада, що й складають фінансово-економічну основу місцевого самоврядування.

У більшості розвинутих країн світу для оцінки ефективності органами місцевого самоврядування застосовується проектний підхід. Як відомо, показниками ефективності проектів в проектному менеджменті є:

- період окупності,
- індекс прибутковості,
- чиста приведена величина доходу,
- внутрішня норма рентабельності.

Показники результативності групують за такими типами:

- показники затрат;
- показники продукту (виходу);
- показники ефективності;
- показники результату (найбільш виправдані, оскільки вони зосереджуються на кінцевій меті, задля якої існує проект).

Як з теоретичної, так і з практичної точки зору, запровадження у повному обсязі програмно-цільового методу на засадах, які застосовуються центральними органами виконавчої влади, є недоцільним. Адже нагромадження великої кількості стратегічних проектів та задач лише зменшить ефективність реалізації проектів, що реалізуються. Підхід слід використовувати лише в частині делегованих державою органам місцевого самоврядування повноважень, які забезпечені необхідним обсягом фінансових ресурсів на їх виконання.

Встановлення загальнодержавних показників ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, як свідчить зарубіжний досвід, буде доцільне лише в тому випадку, якщо матиме характер методичних рекомендацій, порівняльних показників з метою здійснення державного та регіонального фінансового контролю.

Варто наголосити, що ефективність реалізації програмно-цільового методу

буде можлива лише за умов фінансової забезпеченості регіонів. Сьогодні має місце просте утримання установ і організацій. Обсяги власних фінансових ресурсів не дозволяють органам місцевого самоврядування самостійно (без державної підтримки) утримувати комунальні бюджетні установи, житлово-комунальне господарство, здійснювати витрати на місцеві соціальні програми. Самостійність місцевих бюджетів України поки що багато в чому є лише задекларованою в правових актах. Обсяги їх дохідної частини, в основному, залежать не від зусиль місцевої влади в розвитку власної бази оподаткування, а від перерозподілу фінансових ресурсів через державний бюджет. Більше 1/3 дохідної частини місцевих бюджетів формується за рахунок трансфертів з державного бюджету, що ставить соціально-економічний розвиток територій в жорстку залежність від центрального бюджету, а 92% місцевих бюджетів, що мають прямі стосунки з державним бюджетом, є дотаційними і лише 8% – це бюджети, які виступають донорами в умовах чинної системи бюджетного регулювання [9, 143]. За збереження такої ситуації місцеві фінанси, безумовно, залишатимуться слабкими і не зможуть забезпечувати виконання покладених на органи місцевого самоврядування функцій.

Ми вважаємо, що запровадження програмно-цільового методу планування фінансових ресурсів регіону підвищить якість бюджетної політики й ефективність розподілу та використання бюджетних коштів в результаті:

- орієнтованості бюджетних програм на результат та застосування в процесі фінансового планування принципів аналізу ефективності витрат;
- оптимізації діяльності головних розпорядників бюджетних коштів шляхом розподілу відповідальності між виконавцями програм;

- запровадження звітування головного розпорядника бюджетних коштів за виконання програм відповідно до визначених цілей їх діяльності та нормативних актів і документів;
- забезпечення прозорості бюджету та залучення громадськості до дискусій з питань формування й використання фінансових ресурсів регіону;
- визначення наслідків управлінських рішень щодо ефективності видатків шляхом проведення аналізу суспільної корисності, отриманої за витрачені кошти.

Якщо загальний зміст програмно-цільового підходу до складання бюджету визначено як напрямки його застосування, то його конкретний зміст можна визначити таким чином:

- формуванням адресної інформаційної бази, в якій чітко визначені її джерела, реєстратори, номенклатура і реквізити, порядок та правила входження і виходу з системи місцевих фінансових органів;
- можливістю послідовного нарощування кодових ознак бюджетної, функціональної і програмної класифікації в ході структуризації цілей, композиції та декомпозиції заходів при взаємодії місцевих фінансових органів, з одного боку – з головними розпорядниками бюджетних коштів, а з іншого – з виконавчими органами нижчих рівнів управління;
- можливістю надання назв окремим кодам функціональної класифікації видатків місцевого бюджету, виходячи з повноважень (функцій, прав та відповідальності) органів місцевого самоврядування;
- можливістю групування конкретних заходів в модульні підпрограми плану-прогнозу соціально-економічно-

го розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

- можливістю використання різних алгоритмів перетворення структурно-упорядкованої ієрархічної системи кінцевих цілей планів-прогнозів та їх модульних підпрограм у сітьову модель для підготовки і оптимізації варіантів узагальнених рішень щодо державного та місцевих бюджетів.

Логічна схема формування регіональних фінансових ресурсів включає два етапи. Перший – етап встановлення цілей. На цьому етапі відповідний рівень місцевої влади, не очікуючи рекомендацій (рівня показників), визначає обсяги прогнозних видатків відповідно до обсягу та структури власних фінансових ресурсів. Другий етап передбачає розподіл або вирівнювання. На даному етапі визначаються узгоджені обсяги фінансових трансфертів для досягнення єдиних соціальних стандартів якості життя населення регіонів за критерієм “забезпечення соціальної справедливості”.

Таким чином, перший етап логічної схеми реалізує принцип автономності у формуванні регіональних фінансових ресурсів, тоді як другий – принцип сумісності як основи міжбюджетних відносин в цілісній та ефективній системі державного управління економікою.

Фінансове планування слід розглядати як складову частину процесу управління. Найважливішими складовими програмно-цільового планування на регіональному рівні є:

- стратегічне планування (стратегічні програми соціально-економічного розвитку області, міста, району, села та інші);
- бюджетні програми та підпрограми;
- прогнозні показники доходів та видатків;
- довгострокове фінансове планування;

Таблиця 1

Прогноз надходжень до бюджету Херсонської області, млн. грн.

Показник	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.
Власні та закріплені доходи	535,2	647,7	706,9	771,8	842,9
Трансферти	858,3	- 1203,4	1708,8	2452,4	3547,1
Всього доходи загального та спеціального фондів	1393,5	1851,1	2415,7	3224,2	4390,0

- планування капітальних інвестицій;
- аналіз витрат;
- аналіз, оцінка та моніторинг програм.

Запровадження стратегічного планування фінансового розвитку регіону спрямоване на забезпечення реалізації заходів щодо удосконалення фінансового планування ресурсів Херсонської області. Основною метою формування стратегії є:

- розробка середньострокової фінансової стратегії;
- прогнозування розвитку фінансової системи регіону: стан дохідної та видаткової частини фінансового балансу в перспективі;
- визначення ролі законодавчих органів в процесі формування та прийняття Стратегії фінансового планування;
- визначення кореляційного зв'язку між показниками середньострокових фінансових прогнозів та показниками бюджету області.

Стратегічний план фінансового розвитку Херсонської області розробляється на період до 2010 року. Прогноз надходжень фінансових ресурсів до бюджетів області представлено в таблиці 1.

Як свідчать наведені дані передбачається збільшення загального обсягу фінансових ресурсів. Темпи приросту коливаються від 4% до 9,5% залежно від сценарію розвитку. За прийнятим сценарієм збільшуються і обсяги витратної частини бюджетів області (рис. 1).

Прогноз доходів місцевих бюджетів області на 2007 рік передбачає формування доходів в обсягах 1851,1 млн. грн., в тому числі власні та закріплені доходи складуть 647,7 млн. грн., трансферти з державного бюджету – 1203,4 млн. грн. Місцеві податки і збори повинні формувати основну дохідну базу бюджетів органів місцевого самоврядування.

Таким чином, розглянута і ухвалена стратегія розвитку області це – форма розподілу обмежених фінансових ресурсів, зокрема й бюджетних. Завдяки впровадженню Стратегії визначені місія, основні цілі діяльності та шляхи досягнення цілей для органів місцевого самоврядування регіону. Але до цього часу не існувало взаємного зв'язку між програмними завданнями та реальними обсягами фінансових ресурсів. Фінансове управління зводилося до управління витратами, а не програмами чи конкретними шляхами досягнення цілей.

Впровадження програмно-цільового планування фінансового розвитку регіону сприятиме:

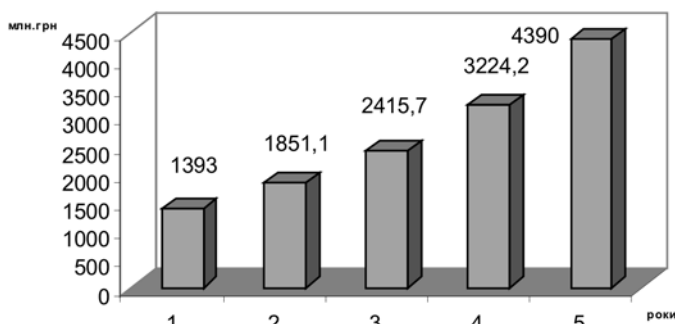


Рис. 1. Прогноз витрат з місцевих бюджетів Херсонської області, млн. грн.

- встановленню зв'язку між фінансовими ресурсами на утримання органів управління з цілями, завданнями і результатами їх діяльності;
- оптимізації організаційної структури;
- підвищенню відповідальності посадовців за результати своєї роботи;
- визначенню і коригуванню пріоритетів діяльності;
- спрощенню процедури вибору пріоритетних програм при необхідності скорочення фінансування.

Все це, безумовно, сприятиме зміцненню інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. Застосування програмно-цільового методу формування місцевих бюджетів дозволить здійснити практичний перехід до оцінки, аналізу та прогнозування розвитку в сукупності відповідних складових.

Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що для успішної реалізації програмно-цільового підходу в управлінні регіональними фінансами необхідно забезпечити виконання таких завдань:

- формування нормативно-правових основ реалізації програмного методу на регіональному рівні;
- вирішення завдань бюджетної децентралізації і на цій основі забезпечення розвитку фінансів місцевого самоврядування;
- запровадження засад проектного менеджменту в систему управління фінансами місцевого самоврядування;
- вивчення та запровадження дієвих інструментів зарубіжного досвіду реалізації програмно-цільової методології;
- підвищення ефективності стратегічного планування на регіональному рівні.

Таким чином, послідовність та комплексний підхід у реалізації окреслених завдань дозволить забезпечити ефективність впровадження програмно-цільового методу планування фінансового розвитку регіону.

Література

1. Зайчикова В. В., Романів І. Я. Показники оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування // *Наукові праці НДФІ – 2005. – № 4 (33) – С. 42–54.*
2. Павлюк К. В. Проблеми розвитку програмно-цільового методу у бюджетному процесі // *Наукові праці НДФІ – 2005. – № 4 (33) – С. 42–54.*
3. Бюджетна політика у контексті соціально-економічного розвитку України. Т. 4. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі. – К.: НДФІ, 2004. – 368 с.
4. Мітюков І. О. Бюджетна реформа і основні напрями вдосконалення бюджетної політики та політики держави у сфері публічних фінансів // *Доповіді, виступи міжнар. наук.-практ. конф “Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи їх розв’язання”.* – К.: НДФІ, 2001. – С. 35–46.
5. Хакет Р. Програмно-цільовий метод. *Program Budgeting Manual, Varents Group, 1999. – 112 с.*
6. Тимошенко І. Г. Бюджетный процесс в зарубежных странах (сборник обзоров). – М.: 2003, РАН. – С. 45–49.
7. Павлюк К. В. Бюджеті бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України: Монографія. – К.: НДФІ, 2006. – 584 с.
8. Домограй В., Пархоменко Н. Соціально-економічні пріоритети стратегічного планування на регіональному рівні // *Економіст. – 2006. – № 7. – С. 44–47.*