

Кириленко Ольга Павлівна

*Д.е.н., професор, завідувач кафедри фінансів ім. С.І. Юрія
Тернопільського національного економічного університету*

ПРАКТИКА ТА ПРОБЛЕМИ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО БЮДЖЕТУВАННЯ

Підвищення ефективності використання бюджетних коштів, досягнення запланованих показників діяльності державного сектору і задоволення суспільних потреб нерозривно пов'язане із застосуванням програмно-цільового методу планування. Цей метод активно використовується у США починаючи з 1960-х років минулого століття та одержав розповсюдження в інших країнах (Канада, Австралія, Нова Зеландія, Європейський Союз та ін.) завдяки своїм перевагам порівняно з попередньо застосовуваним методом постатейного розрахунку [1, с. 6]. Основна ідея програмно-цільового методу полягає у плануванні обсягів видатків бюджету з врахуванням цілей, на які виділяються кошти, а також результату, який буде досягнутий при використанні цих коштів, що можна оцінити на основі застосування певного переліку показників.

До позитивних наслідків використання програмно-цільового методу слід віднести: спрямування бюджетних ресурсів на досягнення певних цілей та задоволення суспільних потреб; підвищення якості суспільних послуг, що надаються органами влади і управління; створення можливостей для надання суспільних послуг на конкурентних засадах; економія бюджетних коштів; посилення відповідальності та підзвітності розпорядників бюджетних коштів за досягнення визначених результативних показників; формування передумов для застосування середньострокового бюджетного планування; забезпечення прозорості у сфері бюджету; залучення громадян до управління бюджетними ресурсами.

В Україні створено відповідне нормативне підґрунтя для застосування програмно-цільового методу; разом із ухваленням у 2001 р. Бюджетного кодексу даний метод почав використовуватися у бюджетному процесі спочатку на рівні державного (з 2002 року.), а потім – на рівні місцевих бюджетів. У 2017 р. із застосування програмно-цільового методу було сформовано майже 1,5 тисячі місцевих бюджетів України, в т. ч. 358 бюджетів об'єднаних територіальних громад.

Основними складовими програмно-цільового методу у бюджетному процесі є бюджетні програми, відповідальні виконавці бюджетних

програм, паспорти бюджетних програм, результативні показники бюджетних програм [2]. Бюджетні програми займають центральне місце у системі програмно-цільового бюджетування. Перелік бюджетних програм, власне, окреслює весь спектр пріоритетів і цілей у соціально-економічній, фінансовій і в т.ч. бюджетній політиці держави і місцевих органів влади. Відповідальність за розробку бюджетних програм, їх паспортів, складання звітів про виконання та оцінку ефективності бюджетних програм несуть головні розпорядники бюджетних коштів.

Згідно Правил складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання, затверджених Наказом Міністерства фінансів України 26.08.2014 р., мета бюджетної програми – це кінцевий результат, що досягається при виконанні бюджетної програми, відповідає пріоритетам державної та регіональної політики і сприяє досягненню стратегічної мети розвитку держави та/або адміністративно-територіальної одиниці в середньостроковому періоді. Мета повинна бути реальною та досяжною і суттєво не змінюватися з року в рік, за винятком випадків, коли бюджетна програма має періодичний характер, закінчується строк її виконання або прийняття нових законодавчих актів передбачає внесення до неї змін [3].

Досягнення мети та завдань бюджетних програм оцінюється за допомогою чотирьох 4 груп результативних показників: 1) показники затрат, які визначають обсяги та структуру ресурсів, що забезпечують виконання бюджетної програми; 2) показники продукту, які використовуються для оцінки досягнення поставлених цілей; 3) показники ефективності, що визначаються як відношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до їх вартості у грошовому або людському вимірі (витрати ресурсів на одиницю показника продукту); 4) показники якості, що відображають якість вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) [3]. Наукове обґрунтування результативних показників, їх підбір є важливою умовою результативності програмно-цільового методу планування загалом.

Аналіз практики розробки та реалізації бюджетних програм з державного бюджету України дає можливість зробити висновки щодо наявності системних недоліків, на які неодноразово акцентували науковці; вони узагальнені в Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки, це:

— формальне використання програмно-цільового методу;

- велика кількість бюджетних програм та їх громіздка структура, що не дає можливості зрозуміти цілі, на досягнення яких вони спрямовані;
- розпорощення бюджетних коштів на виконання окремих заходів, а не на досягнення стратегічної цілі головного розпорядника бюджетних коштів;
- надто велика кількість результативних показників, які не ілюструють результати виконання бюджетної програми, а фіксують статистичні дані;
- неможливість об'єктивно оцінити ефективність та результативність бюджетних програм за допомогою передбачених показників;
- відсутність дієвого і систематичного контролю за результативністю виконання бюджетних програм;
- результати програмно-цільового методу не використовуються під час прийняття управлінських рішень [4].

Для вдосконалення програмно-цільового методу та усунення недоліків у практиці його застосування Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки поставлено ціль – перетворити програмно-цільовий метод на інструмент для прийняття ефективних управлінських рішень та ефективного використання державних коштів, що можливо досягнути шляхом виконання наступних завдань (рис. 1):

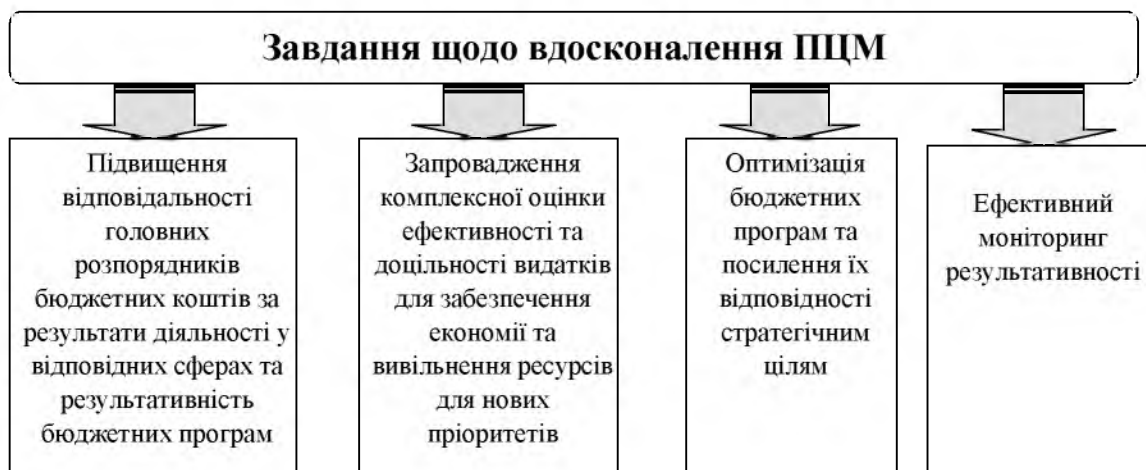


Рис. 1. Орієнтири вдосконалення програмно-цільового методу

Джерело: побудовано автором за даними [4]

Для того, щоб програмно-цільовий метод виконував своє основне призначення - підвищення ефективності використання бюджетних коштів, необхідно забезпечити оптимальне використання обмежених ресурсів

бюджету для досягнення максимальної ефективності і високої якості надання послуг державою і органами місцевого самоврядування. При цьому ефективність витрачання бюджетних коштів і конкретні результати виконаних програм повинні бути доведені до широких верств громадськості, засобами, передбаченими чинним законодавством. Тому необхідною умовою застосування програмно-цільового методу є прозорість діяльності влади і, зокрема, бюджетна прозорість. Одним із інструментів забезпечення бюджетної прозорості є «бюджет для громадян», який складається у багатьох країнах і став дієвим засобом діалогу влада – громадськість.

Формуються нові вимоги до результативних показників бюджетних програм, які повинні відображати реальні соціально-економічні наслідки реалізації політики та ступінь досягнення стратегічних цілей держави у відповідній сфері. Стоїть завдання щодо посилення орієнтованості результативних показників на висвітлення: обсягу і якості надання державних послуг; ступеня задоволення громадян наданими послугами; врахування потреб соціальних груп, у тому числі за гендерною ознакою. Ефективна оцінка показників результативності повинна стати основою для прийняття управлінських рішень, коригування діяльності бюджетної установи задля досягнення цілей бюджетної програми.

Актуальними напрямками вдосконалення програмно-цільового методу є оптимізація кількості бюджетних програм і попередження розпорошення бюджетних ресурсів; забезпечення відповідності мети бюджетних програм стратегічним цілям розвитку держави і окремих регіонів; проведення систематичного та ефективного моніторингу результативності бюджетних програм; підвищення відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів за результати діяльності у відповідних сферах та результативність бюджетних програм.

Перші спроби складання бюджетних програм з місцевих бюджетів виявили низку недоліків, зумовлених складнощами початкового періоду їхнього застосування і відсутністю необхідного досвіду у розробників. Певною мірою ці недоліки є спільними для ПЦМ, який застосовується на рівні як державного, так і місцевих бюджетів. Так, в окремих програмах не визначається мета, що свідчить про нерозуміння розпорядниками бюджетних коштів, відповідальних за складання програм, загалом цілей своєї діяльності. Наприклад, не зазначено мету в таких бюджетних програмах в складі бюджету м. Тернополя на 2017 р., як: «Цільові фонди, утворені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, органами

місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади» управління освіти і науки на суму понад 1 млн. грн. та управління житлово-комунального господарства, благоустрою та екології на суму 90 тис. грн.; «Інші видатки» управління транспорту, комунікацій та зв'язку на суму 49 тис. грн.; «Розробка схем та проектних рішень масового застосування» управління житлово-комунального господарства, благоустрою та екології на суму майже 1,5 млн. грн. та «Капітальний ремонт житлового фонду» цього ж управління на суму 65,7 млн. грн. тощо.

З одного боку, відсутність прописаної у програмі мети є певною формальністю, адже загалом напрям діяльності розпорядника бюджетних коштів дає можливість з'ясувати – на що будуть витрачені кошти, проте, з другого боку, чітке формулювання мети програми необхідне для забезпечення цільового використання бюджетних коштів, створення необхідних підстав для дієвого контролю за їх використанням та перевірки досягнення цілей, визначених при складанні бюджетних програм.

Потребують вдосконалення результативні показники виконання бюджетних програм місцевих бюджетів з метою скорочення їхньої кількості та більшої конкретизації, усунення дублювання та таких показників, які є надто загальними і не відображають специфіки діяльності бюджетних установ та її ефективності. Крім того необхідна систематизація і оновлення нормативно-правової бази програмно-цільового методу, її адаптація до специфіки місцевих бюджетів, спрощення процедур розробки та внесення змін до паспортів бюджетних програм.

Література:

1. Планування місцевого бюджету на основі програмно-цільового методу: Навчальний посібник / [Під заг. ред., В.В. Зубенко]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження». – 5-те видання, виправлене і доповнене. Київ: USAID, 2015. 120 с.

2. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI зі змінами і доповненнями. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/>.

3. Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання, затверджені Наказом Міністерства фінансів України 26.08.2014 р. № 836. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/>.

4. Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки. Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. № 142-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/>.

Брязкало Анна Євгенівна

Викладач кафедри фінансів і кредиту

Чернівецького національного університету ім. Ю. Федьковича

ФІНАНСОВА САМОСТІЙНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЗАПОРУКА ЇХ ЕФЕКТИВНОГО РОЗВИТКУ

Самодостатні та потужні територіальні громади є основою місцевого і регіонального розвитку будь-якої країни. Це також є ознакою якісного й ефективного місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування сприяє наближенню влади до народу, створенню гнучкого механізму місцевого управління з меншою бюрократією, ніж при централізованій системі управління.

Забезпечення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування є неодмінною умовою їх спроможності вирішувати питання соціально-економічного розвитку, модернізації місцевої інфраструктури, задоволення потреб мешканців на рівні сучасних соціальних стандартів.

Аналіз статистичних даних підтверджує високу питому вагу надходжень від загальнодержавних податків у доходах місцевих бюджетів, які фактично непов'язані з власною діяльністю територіальних громад. У 2016 році до місцевих бюджетів надійшло 146,9 млрд. грн. податкових надходжень, що на 49,6%, більше, ніж у попередньому році та становить 86,08% доходів місцевих бюджетів [1].

На даний час, 25% надходжень податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) потрапляють до державного бюджету, 15% – до обласних бюджетів, 60% – до районних бюджетів, бюджетів міст обласного значення і об'єднаних територіальних громад. Бюджети місцевого самоврядування рівня села і селища залишаються майже повністю позбавленими фінансового ресурсу навіть на забезпечення утримання апаратів сільських і селищних рад. Тому зарахування 25% ПДФО до сільських і селищних бюджетів є об'єктивно необхідним кроком, який