

УДК 336.144

Н.В. Просяник, асп.

Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана

Реалізація програмно-цільового методу бюджетування на місцевому рівні

У статті висвітлено основні проблеми, які виникають при запровадженні програмно-цільового методу планування бюджету на місцевому рівні. Проаналізовано недоліки, допущені при затвердженні бюджетних програм. Подано пропозиції щодо підвищення ефективності використання програмно-цільового методу в містах України.

місцевий бюджет, програмно-цільовий метод, бюджетна програма, цільове використання коштів

Уже десять років в Україні впроваджується програмно-цільовий метод (далі – ПЦМ) складання бюджету, який передбачає формування і виконання бюджету в розрізі бюджетних програм. Станом на сьогоднішній день цей метод успішно реалізовується лише на державному рівні, а саме при складанні державного бюджету на наступний рік. Що стосується місцевих бюджетів, то з 2008 року триває експеримент по запровадженню ПЦМ на міському рівні, у якому взяли участь чимало міст та регіонів України, а повний перехід місцевих бюджетів на даний метод бюджетування має відбутися у 2014 році. Проте вже сьогодні існує ряд негативних тенденцій, зумовлених переходом від традиційного постатейного методу формування бюджету до програмно-цільового. Саме тому важливим є ретельний аналіз проблемних питань, що виникають під час застосування ПЦМ при формуванні місцевих бюджетів та пошук шляхів щодо їх вирішення.

Дослідженню різних аспектів реалізації програмно-цільового методу бюджетування в Україні присвячені праці багатьох українських науковців. Так, М. Ливдар досліджувала роль ПЦМ в процесі формування бюджету, проаналізувала модель традиційного бюджету та бюджету, складеного за програмно-цільовим методом. Н.Б. Ярошевич проаналізував проблеми запровадження ПЦМ в Україні як однієї ланки з ланцюгу теоретичних засад запровадження комплексу необхідних реформ для розбудови розвиненої країни. О.В. Охрімівський розглянув основні підходи до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів.

Водночас, незважаючи на чималий науковий доробок, сформований науковцями, щодо вивчення механізму запровадження ПЦМ в Україні, що безумовно свідчить про актуальність даного питання, реалізація на практиці даного методу відбувається доволі повільно, не досягаючи при цьому кінцевого результату (результатів тієї чи іншої програми).

Метою статті є аналіз проблемних питань, що виникають при експериментальному запровадженні ПЦМ в містах України та розробка пропозицій щодо підвищення ефективності використання даного методу.

В Україні методику програмного бюджетування вперше використано при формуванні Державного бюджету України на 2002 рік. Програма дій Кабінету Міністрів України на 2005-2006 роки передбачала запровадження планування

© Н.В.Просяник, 2012

програмного бюджетування на місцевому рівні, однак до цього часу даний процес не закінчено.

Суть програмно-цільового методу бюджетування полягає в розподілі фінансових

ресурсів за програмами, що мають конкретні стратегічні цілі й оперативні завдання, які необхідно виконати. Серед основних елементів покращеного процесу формування бюджету науковці виділяють: середньострокове управління видатками, посиленій та прозоріший моніторинг і контроль за виконанням бюджету, а також раціональну структуру програм і розподілу ресурсів, що прямо впливають на можливість органів місцевого самоврядування задовольняти потреби населення.

Крім того, запровадження програмно-цільового методу складання та виконання бюджету має такі переваги:

- забезпечення прозорості бюджетного процесу, що чітко визначає цілі і завдання, на досягнення яких витрачаються бюджетні кошти, підвищення рівня контролю за результатами виконання бюджетних програм;
- забезпечення за результатами виконання бюджету здійснення оцінки діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставлених цілей та виконання завдань, а також проведення аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм;
- упорядкування організації діяльності головного розпорядника бюджетних коштів щодо формування і виконання бюджетних програм шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної бюджетної програми між визначеними головним розпорядником бюджетних коштів та відповідальними виконавцями бюджетних програм;
- посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів за дотримання відповідності бюджетних програм законодавчо визначеній меті його діяльності, а також фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їх виконання;
- підвищення якості розроблення бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів. [8]

Головний компонент ПЦМ – це бюджетна програма, яка складається з тісно пов'язаних між собою дій, спрямованих на виконання завдань програми та досягнення однієї цілі або низки середньострокових чи довгострокових цілей. Кожна програма формується з дотриманням визначених вимог і повинна містити назву, мету, завдання, напрямки та результативні показники виконання (затрати, продукт, якість та ефективність).

Протягом 2009-2011 років в Україні спостерігалася тенденція до зростання кількості бюджетних програм, передбачених законом про бюджет. Так у 2009 році бюджетні призначення були затверджені за 813 бюджетними програмами, у 2010 році – за 856 програмами, у 2011 році – за 921 програмами, у 2012 році – за 883 програмами, кількість яких згодом було оптимізовано до 560. Що стосується міських бюджетів, то, наприклад, у місті Києві кількість програм, затверджених рішенням Київради «Про бюджет міста Києва на 2012 рік», становила 664. Проте велика кількість програм не є показником економічного розвитку регіону, оскільки, як показує досвід, процедура складання і затвердження міських програм є досить умовною, а тому не завжди досягаються бажані результати.

Слід зазначити, що реалізація ПЦМ на місцевому рівні здійснюється відповідно до вимог Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання, затверджених наказом Міністерства економіки України від 04.12.2006 № 367 (далі за текстом – Методичні рекомендації). Недотримання цих вимог перешкоджає досягненню бажаних результатів програм та призводить до неефективного використання бюджетних коштів, спрямованих на їх реалізацію [2]. Основні порушення, що виникають при програмному бюджетуванні на місцевому рівні, автором виявлені в частині:

- *визначення результативних показників від виконання кожного заходу;*

Відповідно до п. 2.2.5 Методичних рекомендацій, розробник бюджетної програми має визначити очікувані результативні показники, за якими комплексно і всебічно можна здійснювати оцінку її виконання. Система вибраних показників використовується для

відстеження динаміки процесів та оцінки кількісних змін. Проте, досить часто очікувані результати від виконання заходів програм мають узагальнений характер та не містять цифрового навантаження.

Для прикладу розглянемо Київську міську програму «Сприяння розвитку малого та середнього підприємництва на 2009-2010 роки», затверджену рішенням Київської міської ради від 25.12.2008 року № 931/931 [5]. В результаті виконання такого заходу, як «удосконалення механізму фінансово-кредитної підтримки суб'єктів господарювання», передбаченого програмою, очікується «розвиток малого та середнього підприємництва в пріоритетних для міста напрямках, створення нових робочих місць». Разом з тим, не визначено кількість суб'єктів підприємництва, яким планується надання фінансово-кредитної допомоги, які саме напрями підприємницької діяльності являються пріоритетними. Також не передбачено і кількості нових робочих місць, що планується створити зазначеними суб'єктами підприємницької діяльності.

Ще за допомогою одного з заходів реалізації програми передбачалось «збалансувати інтереси громади міста і підприємців у сферах підприємницької діяльності, які містять потенційні негативні наслідки». В результаті очікувалось «зменшити негативні наслідки діяльності у сфері грального бізнесу». Водночас, жодних кількісних та якісних показників, за якими можливо було б оцінити стан виконання даного заходу не вказано.

Таким чином, очікувані результати виконання заходів бюджетних програм не завжди чітко конкретизовані та, в окремих випадках, можуть не передбачати кількісних та якісних характеристик.

- реальності джерел фінансування передбачених заходів та визначеності щорічних обсягів коштів, необхідних для виконання затверджених заходів з усіх не заборонених законодавством джерел;

Згідно з п. 2.2.6 Методичних рекомендацій, у програмі повинні наводитись дані щодо напрямів її діяльності, в тому числі, строки виконання заходів (у цілому і поетапно), обсяги та джерела фінансування з розбивкою за роками. Однак, не всі програми, затверджені органами міської влади, містять дані положення.

Для прикладу: Київська міська програма розвитку комунальної аварійно-рятувальної служби «Київська служба порятунку» на 2007-2011 роки не містить вказаних обсягів і джерел фінансування кожного із заходів, що не дає змоги проаналізувати повноцінність та ефективність направленою фінансування на забезпечення виконання програмних заходів, а відтак – дати оцінку досягнутим результатам [4]. Так, у п. 7 даної програми передбачено захід: «Розглянути питання щодо виділення коштів на виконання заходів по створенню та матеріально-технічному оснащенню Лівобережного, водолазно-рятувального та пошуково-рятувального підрозділів КАРС «Київська служба порятунку» і вказаний лише термін і виконавці. Проте відсутні обґрунтовані розрахунки обсягів коштів, які мають бути направлені на реалізацію даного заходу. Їх відсутність перешкоджає своєчасному прийняттю відповідних управлінських рішень.

- повноти фінансування передбачених Програмою завдань та заходів;

Відповідно до Методичних рекомендацій, будь-яка бюджетна програма має бути повністю профінансована за рахунок державного або місцевого бюджетів та інших джерел. У програмі обов'язково вказуються орієнтовні обсяги фінансових витрат, необхідних для виконання програми в цілому та диференційовано за роками з визначенням джерел фінансування. Проте, як показує практика, не всі чинні на сьогоднішній день програми, розроблені з урахуванням даної вимоги. Так, обсяги фінансування заходів Програми захисту прав споживачів у місті Києві на 2007-2010 роки, затвердженої рішенням Київської міської ради від 15.03.2007 № 251/921 [3], визначаються відповідно до можливостей бюджету міста Києва і здійснюються в межах видатків на утримання Головного управління з питань захисту прав споживачів як головного виконавця Програми. Дане положення програми носить формальний характер та ставить під сумнів можливість виконання її заходів взагалі, оскільки програма не

передбачає окремого фінансування.

Як показує практика, відсутність планованих обсягів фінансування найчастіше призводить до відсутності і фактичних, оскільки всі кошти направляються на утримання виконавця, а не на реалізацію самого заходу. Таким чином, у чинних на сьогоднішній день програмах не завжди чітко вказані обсяги фінансування заходів.

- визначення головного виконавця та координації дій всіх виконавців заходів програми;

Згідно з положеннями другого розділу Методичних рекомендацій, однією з основних стадій розроблення та виконання бюджетної програми є визначення відповідального виконавця заходів, тобто юридичну особу, яка здійснює контроль за повним виконанням бюджетної програми і якій звітують інші її виконавці. При програмному бюджетуванні зазначена вимога досить часто залишається поза увагою розробників. Наприклад, Програма розвитку соціального житла у м. Києві на 2010-2015 роки, затверджена рішенням Київської міської ради від 15.07.2010 №1274/4712 [6], містить інформацію щодо всіх виконавців даної програми, проте в ній не визначений головний розпорядник бюджетних коштів. В результаті, виникають проблеми при здійсненні моніторингу програми у зв'язку з відсутністю чіткої координації дій її виконавців.

Зважаючи на вищевикладене, можна дійти висновку, що процес запровадження програмно-цільового методу бюджетування на місцевому рівні в Україні, хоч і розпочатий, проте знаходиться на початковому етапі свого розвитку і потребує удосконалення. Зокрема, необхідно урегулювати процедуру розгляду та затвердження бюджетних програм, на які виділяються кошти з міського та державного бюджету. Так, за результатами дослідження автор пропонує здійснити ряд наступних заходів:

1) з метою недопущення неефективного використання бюджетних коштів місцевим органам виконавчої влади необхідно провести інвентаризацію триваючих бюджетних програм з метою перевірки їх наявності всіх обов'язкових для бюджетної програми елементів та відповідності вимогам Методичних рекомендацій. У разі їх недотримання – внести необхідні зміни до паспортів програм. Проведення таких заходів дозволить перейти від «формальної» реалізації програм до практичної та використовувати обмежені фінансові ресурси за їх цільовим призначенням.

2) задля отримання можливості контролюючими органами влади оцінити результативність виконання заходів тієї чи іншої програми, необхідно удосконалити методологію визначення результативних показників шляхом введення обов'язкового цифрового навантаження для них. Так, бюджетна програма повинна мати чітко сформульований результат здійснення заходів та кількісні і якісні його характеристики. Крім того, важливим є наявність сформульованих результатів поетапного виконання заходів, оскільки окремі програми реалізуються протягом тривалого періоду часу і оцінити їх виконання до моменту завершення неможливо.

3) з метою уникнення дублювання функцій та завдань місцевими органами виконавчої влади, розробники бюджетних програм, перед поданням конкретної програми на затвердження, повинні чітко визначити основні обов'язки та завдання всіх без винятку виконавців згідно їх положень і статутів, та перевірити чи вони не повторюються в переліку заходів програми. Як показує досвід, досить часто бюджетна програма передбачає фінансування на заходи, які і без того є обов'язковими для виконання, оскільки є завданнями конкретного органу влади, що прописано у його положенні про устанovu.

4) з метою удосконалення координації дій виконавців заходів бюджетних програм, законодавчим органам влади необхідно розробити чіткий механізм їх взаємодії. При цьому обов'язковим є визначення відповідального виконавця програми, якому щоквартально подаватимуть звіти всі інші виконавці. На сьогоднішній день, як показала практика, реалізуються програми, у яких не завжди відокремлено головного

розпорядника бюджетних коштів, а тому і моніторинг виконання заходів є досить умовним і таким, що не відображає дійсності.

Таким чином, проведене дослідження вказало на низку проблем, які виникають при запровадженні програмно-цільового методу планування бюджету на місцевому рівні. Автором проаналізовані окремі питання, які виникають під час реалізації заходів бюджетних програм в місті Києві. За результатами дослідження сформульовано ряд пропозицій з метою підвищення ефективності використання бюджетних коштів, оцінки результативності виконання заходів програм, координації дій їх виконавців та уникнення дублювання функцій і завдань місцевими органами виконавчої влади.

Список літератури

1. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 №2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. - №50-51.– С. 572.
2. Наказ Мінекономіки від 04.12.2006 №367 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=92210&cat_id=38738.
3. Рішення Київської міської ради від 15.03.2007 р. №251/921 «Про затвердження Програми захисту прав споживачів у м. Києві на 2007-2010 роки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua-info.biz/legal/basekw/ua-qmthqu/index.htm>.
4. Рішення Київської міської ради від 26.04.2007 р. № 449/1110 «Про затвердження Київської міської програми розвитку комунальної аварійно-рятувальної служби «Київська служба порятунку» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MR070532.html.
5. Рішення Київської міської ради від 25.12.2008 р. № 931/931 «Про затвердження Київської міської програми «Сприяння розвитку малого та середнього підприємництва на 2009-2010 роки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MR081000.html.
6. Рішення Київської міської ради від 15.07.2010 р. №1274/4712 «Про затвердження Програми розвитку соціального житла у місті Києві на 2010-2015 роки» [Електронний ресурс]. – http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MR101013.html.
7. Ливдар М. Програмно-цільовий метод складання бюджету // Галицький економічний вісник. – 2009. - №2. - С. 109-114.
8. Програмно-цільовий метод формування бюджету : Навч. курс / З.В.Перун, О.І.Романюк, Н.Н.Товста та ін. - К.: УНІСЕРВ, 2002. - 131 с.
9. Ярошевич Н.Б. Проблеми запровадження програмно-цільового методу планування місцевих бюджетів в Україні // Науковий вісник НЛТУ України. – 2010. – Вип. 20.8. – С. 270-275.
10. Охрімівський О.В. Програмно-цільовий метод складання та виконання місцевих бюджетів // Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. – 2011. – Вип. II (42), ч. I.– С. 191-195.

Н. Просяник

Реализация программно-целевого метода бюджетирования на местном уровне

В статье рассматриваются основные проблемы, возникающие при внедрении программно-целевого метода планирования бюджета на местном уровне. Проанализированы недостатки, допущенные при утверждении бюджетных программ. Представлены предложения по повышению эффективности использования программно-целевого метода в городах Украины.

N. Prosyaniuk

Implementation Of The Budgeting At The Local Level

In the article the main problems that arise when introducing program budgeting budgeting at the local level are highlighted. The author has analyzed some deficiencies in the approval of the budget program and has submitted proposals for improving the efficiency of program budgeting in the cities of Ukraine.

Одержано 19.09.12