

УДК 336.144

Белец Жанна Аркадіївна

головний бухгалтер,
аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету,
магістр з державної служби

ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ БЮДЖЕТУВАННЯ НА РІВНІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ОБМЕЖЕНИХ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ

Анотація. У статті розглянуто теоретичні та методологічні засади застосування програмно-цільового методу (ПЦМ) бюджетування на місцевому рівні в умовах обмежених фінансових ресурсів, показано переваги запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів, доводиться, що програмно-цільовий метод є дієвим інструментом, який забезпечує планування та виконання бюджету на середньострокову перспективу, орієнтований на досягнення мети відповідно до встановлених пріоритетів.

Ключові слова: місцеві бюджети, програмно-цільовий метод бюджетування (ПЦМ), механізми застосування програмно-цільового методу, середньострокова перспектива.

Белец Ж.А. Внедрение программно-целевого метода бюджетирования на уровне местных бюджетов в условиях ограниченных финансовых ресурсов

Аннотация. В статье рассмотрены теоретические и методологические основы применения программно-целевого метода (ПЦМ) бюджетирования на местном уровне в условиях ограниченных финансовых ресурсов, показаны преимущества внедрения программно-целевого метода составления и выполнения местных бюджетов, доказано, что программно-целевой метод является действенным инструментом, который обеспечивает планирование и выполнение бюджета в среднесрочной перспективе, ориентирован на достижение цели в соответствии с установленными приоритетами.

Ключевые слова: местные бюджеты, программно-целевой метод бюджетирования (ПЦМ), механизмы применения программно-целевого метода, среднесрочная перспектива.

Belets Zh. A. Adopting program budgeting in local budget under limited financial resources

Annotation. The article deals with theoretical and methodological background in application of program budgeting (PB) at the local level in terms of financial resources, the advantages of introducing program budgeting preparation and execution of local budgets are shown, it's proved, that program budgeting is an effective tool that provides planning and execution of the budget in the medium term, focused on the goal according to established priorities.

Key words: local budgets, program budgeting (PB), a mechanism for applying program budgeting, medium-term.

Постановка проблеми у загальному вигляді. 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 (ПЦМ) формування бюджетів, який є дієвим і ефективнішим. Його застосування створює необхідні передумови для забезпечення збалансованості бюджетів у середньостроковій перспективі, поліпшення рівня надання послуг населенню органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Саме тому в умовах реформування в Україні місцевого самоврядування та децентралізації державних фінансів підвищення ефективності витрат бюджетних коштів на місцевому рівні шляхом упровадження програмно-цільового методу визначено одним із основних напрямів реформування міжбюджетних відносин. Метою запровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом до проблеми застосування програмно-цільового методу бюджетування на місцевому рівні зверталися чимало вчених (Криворучко О. [2], Кульчицький М. [3], Осіпова О. [4], Потеряйло І. [5], Просяник Н. [7], Самець С. [3], Харитонов Д. [2], Цюцюра М. [2], Шишко О. [8], Щербина І. [9] та ін.).

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Водночас у цих та інших публікаціях по суті не досліджується питання застосування програмно-цільового методу бюджетування в умовах обмежених фінансових ресурсів, з чим Україна, як ніколи раніше, зіткнулася 2014 року.

Формування цілей статті. Саме тому метою нашої статті й стало висвітлення підходів до застосування програмно-цільового методу

бюджетування на рівні місцевих бюджетів в умовах обмежених фінансових ресурсів та проведення децентралізації бюджетних коштів.

Виклад основного матеріалу. Одним із дієвих інструментів оцінки ефективності фінансування галузей бюджетної сфери виступає програмно-цільовий метод бюджетування (ПЦМ). Як відомо, окремі елементи програмно-цільового методу з 2002 року було запроваджено на рівні державного бюджету. З 2003 року програмно-цільовий метод випробовувався на рівні місцевих бюджетів України. З 2008 року тривав експеримент щодо запровадження програмно-цільового методу на місцевому рівні, у якому взяли участь чимало міст та регіонів України. У новій редакції Бюджетного кодексу України, що набув чинності з 01 січня 2011 року, 20 статтею передбачено застосування програмно-цільового методу на рівні державного бюджету та місцевих бюджетів (за рішенням відповідної місцевої ради)[1]. Починаючи з 2014 року, в Україні мав відбутися повний перехід місцевих бюджетів на означений вище метод бюджетування.

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 порівняно з іншими запропонованими видами послуг в рамках обмежених фінансових ресурсів.

Програмно-цільовий метод (ПЦМ) формування та виконання бюджету є інструментом, за допомогою якого забезпечується ефективне планування, управління і досягнення довготермінових цілей.

Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі здійснює управління бюджетним процесом – це система планування та управління бюджетними

коштами в середньостроковій перспективі, спрямована на розробку та реалізацію бюджетних питань. Метод у перспективі передбачає комплексне вирішення бюджетних питань і досягнення програм, орієнтованих на кінцевий результат. Багато країн застосовують його з метою ефективного та результативного використання обмежених бюджетних коштів [2].

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 в 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 [3].

Узагальнити основні принципи ПЦМ можна таким чином: плануванням з видів видатків замінено на планування соціально-економічних результатів, що будуть отримані в процесі виконання власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування; розподілом бюджетних ресурсів, який залежить від обґрунтованості показників соціально-економічної ефективності; формулюванням бюджетних програм на довгострокових пріоритетах державної та регіональної політики, викладеної у стратегічних і програмних документах Уряду та стратегічних планах розвитку міста на середньо- та довгострокову перспективу; шляхом вільного вибору способів досягнення поставлених цілей і завдань головними розпорядниками бюджетних коштів (ГРБК) у середині бюджетної програми; посиленою відповідальністю розпорядників бюджетних коштів за досягнення кінцевого результату; контролем за використанням бюджетних ресурсів, який акцентується не на зовнішньому контролі за цільовим використанням ресурсів, а на внутрішньому – за ефективністю здійснених видатків [2].

Ключовими компонентами методології ПЦМ є такі: стратегічне планування; середньострокове планування бюджету; бюджетна програма; показники виконання бюджетних програм; моніторинг та оцінка виконання програм; прозорість бюджетного процесу та залучення громадськості [2].

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 (ГРБК) щодо формування і виконання бюджетних програм шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної бюджетної програми між визначеними головним розпорядником бюджетних коштів (ГРБК) та відповідальними виконавцями бюджетних програм; посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів (ГРБК) 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 [9].

Нині можна стверджувати, що вже зроблено перші кроки до широкого впровадження програмно-цільового методу бюджетування (ПЦМ) на місцевому рівні. Відповідно до положень Концепції реформування місцевих бюджетів та Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі в рамках роботи Міжвідомчої робочої групи, створеної при Міністерстві фінансів України, спільними наказами Мінфіну та профільних міністерств (Міністерства праці та соціальної політики,

Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту, Міністерства культури і туризму) було затверджено Типові переліки бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів за галузями. Сюди ввійшли освіта, охорона здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення, фізична культура та спорт, культура, соціальний захист сім'ї, дітей та молоді. Також окремим наказом Міністерства фінансів України затверджено типовий перелік бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у сфері державного управління [8].

Незважаючи на існуючі недоліки та труднощі у застосуванні ПЦМ під час формування і виконання місцевих бюджетів, можна виокремити певні позитивні результати: завдяки впровадженню ПЦМ поліпшилася реалізація бюджетної політики, підвищилася ефективність розподілу й використання бюджетних коштів, бюджетні програми орієнтовано на конкретний результат; реорганізовано діяльність головних розпорядників бюджетних коштів (ГРБК) щодо формування та виконання бюджетних програм, у більшості випадків чітко розподілено відповідальність між виконавцями програм; запроваджено звітування ГРБК за виконання програм згідно з визначеними цілями їх діяльності, нормативними актами та документами; посилено прозорість бюджету, залучено громадськість до обговорення питань бюджетної політики, зокрема формування та виконання бюджету; віднайдено можливість перевіряти наслідки рішень щодо бюджетних видатків – започатковано здійснення моніторингу бюджетних програм [5].

Досвід використання ПЦМ на рівні місцевих бюджетів свідчить, що попри труднощі, його застосування дозволяє чітко відслідковувати, на що саме витрачено бюджетні кошти і чи досягнуто поставленої мети. Порівняно з постатейним, програмно-цільовий метод має суттєві переваги, оскільки існує механізм визначення рівня результативності використання коштів із застосуванням низки показників.

Висновки з даного дослідження. Програмно-цільове бюджетування – дуже вчасна для України модель, що задовольняє всі вимоги реформування державної фінансової системи, особливо в умовах обмежених фінансових ресурсів, потреби продуктивного розподілу бюджетних коштів та підвищення відповідальності за їх використання. Програмно-цільовий метод складання і виконання місцевих бюджетів в умовах обмежених фінансових ресурсів є дієвим інструментом, що забезпечує планування та виконання бюджету на середньострокову перспективу, орієнтований на досягнення мети відповідно до встановлених пріоритетів. Для вимірювання результатів застосування ПЦМ використовується один із найважливіших елементів – результативні показники бюджетної програми. Підсумком застосування результативних показників є ухвалення управлінських рішень з метою формування якісної бюджетної політики органів місцевої влади.

Перспективи подальших розвідок. Перспективи подальших досліджень убачаються нам у висвітленні результатів застосування програмно-цільового методу бюджетування на місцевому рівні після внесення Верховною Радою України VIII скликання в грудні 2014 року відповідних змін до Бюджетного та Податкового кодексів України.

Список використаних джерел:

1. Бюджетний кодекс України : чинне законодавство зі змінами та доп. станом на 1 лист. 2014 р.: (ОФЦ.ТЕКСТ). – К.: ПАЛИВОДА А.В., 2014. – 176 с.
2. Криворучко О. В. Особливості використання програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів / О. В. Криворучко, Д. А. Харитонов, М. І. Цюцюра // Управління проектами: Збірник наукових праць Київського національного університету будівництва та архітектури [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.knuba.edu.ua/doc/zbirnyk/urss3_pdf/urss_3-27-32.pdf
3. Кульчицький М. І. Програмно-цільове бюджетування на місцевому рівні / М. І. Кульчицький, С. М. Самець // Ефективна економіка : електронне наукове фахове видання Дніпропетровського аграрно-економічного університету. – 2012. – №7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1269>
4. Осіпова О. В. Запровадження програмно-цільового методу бюджетування на місцевому рівні / О. В. Осіпова // Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади : матеріали ІХ Міжнародної науково-практичної Інтернет-конференції, 27 листопада 2014 р. – Полтава : ПолтНТУ. – 2014. – С. 216-218.

5. Потеряйло, Ірина. Застосування програмно-цільового методу планування видатків місцевих бюджетів / І. Потеряйло // Фінанси та банківська справа: Вісник Київського національного торгово-економічного університету. – 2011. – №6. – С.74-82.
6. Про затвердження Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів : Наказ Міністерства фінансів України від 02 серпня 2010 року №805 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua>
7. Просяник Н. В. Реалізація програмно-цільового методу бюджетування на місцевому рівні / Н. В. Просяник // Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки. – 2012. - №22. – С.335-340.
8. Шишко, Олександр. Програмно-цільовий метод бюджетування на рівні місцевих бюджетів: де ховається небезпека / О. Шишко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://n-auditor.com.ua/uk/component/na_archive/450?view=material
9. Щербина І. Ф. Планування місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу : навчальний посібник / І. Ф. Щербина // БСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – К., 2011. – 108 с.

Statement of the problem. Reforming the budget system in Ukraine provides for improvements in budget planning through the use of modern techniques and innovative approaches that are supported by international experience. One such approach is target-oriented budgeting method that is effective and efficient. Its use creates the necessary conditions for balanced budgets in the medium term, improvements in public services executive and local governments. Therefore, in Ukraine in reforming local government and decentralization of public finance efficiency budget expenditures at the local level through the introduction of program budgeting is one of the pillars of reform of intergovernmental relations.

Urgency. Program Budgeting planning widespread in many countries and can more efficiently and effectively manage budget resources. At the same time full use of program budgeting budgeting in Ukraine is impossible without the empowerment of local communities, strengthen budget discipline and efficiency of budget expenditures, gradual professional training of modern methods of budget planning professionals working in the field of local finances, improving the existing list of budget programs to address organizational and informational constraints that hinder the work of public institutions, activation analysis of budget spending and generalization of the results to be used during budget planning,

development and implementation of accounting systems of budget programs and reporting on their performance.

The purpose of the article – to highlight the approaches to the use of program-based budgeting in local budgets in light of limited financial resources and decentralization of public funds.

Our task was to study – consider the theoretical and methodological principles of application software and budgeting at the local level in terms of financial resources, showing the benefits of the introduction of program budgeting formulation and execution of local budgets, to prove that program budgeting is an effective tool which provides planning and execution of the budget in the medium term, focused on the goal according to established priorities.

Summary. The article describes the theoretical and methodological principles of application software and budgeting at the local level in terms of financial resources, the advantages of the introduction of program budgeting preparation and execution of local budgets have that program budgeting is an effective tool that provides planning and implementation of the budget in the medium term, focused on the goal according to established priorities.

Conclusion and outcomes. And analyzed the survey results positive target program budgeting at the local level suggest that we should continue to distribute its application in Ukraine. Given the peculiarities of regional development – strategic goals of local government, financial capacity, awareness of civil servants, etc. – practical measures to further its implementation and dissemination have to take into account the specifics to ensure the implementation of the main idea – the establishment of the relationship between resources invested and results.