

## Програмно-цільовий метод бюджетного планування як інструмент реформування місцевих бюджетів в Україні

*Визначено низку проблем, що потребують детального розгляду та вирішення у сфері місцевих бюджетів України, а також обґрунтовано необхідність подальшого реформування системи місцевих бюджетів нашої держави. Проаналізовано програмно-цільовий метод (ПЦМ) бюджетного планування як інструмент процесу реформування місцевих бюджетів. Визначено основні переваги застосування даного методу бюджетного планування. Дана оцінка ефективності впровадження ПЦМ в практику планування місцевих бюджетів в Україні. Окреслено сукупність дій, які передбачає імплементація програмно-цільового методу бюджетного планування на місцевому рівні.*

*Ключові слова* місцеві бюджети, програмно-цільовий метод, бюджетне планування, бюджетна реформа, експеримент.

З самого початку функціонування України як незалежної держави і по сьогодні економісти-науковці та практики перебувають у постійному пошуку «рецептів», необхідних для побудови ефективної бюджетної системи держави. Однак таку систему, як і будь яку іншу, можна збудувати лише на основі якісних та ефективно взаємодіючих складових елементів. В нашому випадку базою для цього процесу, безсумнівно, є наявність достатньої кількості фінансово незалежних місцевих бюджетів.

Проте потреба досягнення місцевими бюджетами більшого рівня фінансової незалежності веде до необхідності перегляду та модернізації механізму акумулювання та перерозподілу фінансових ресурсів бюджетної системи. В свою чергу, даний процес повинен відбуватися поетапно, тобто шляхом поступового реформування з урахуванням суспільно-політичних та економічних умов із збереженням збалансованості бюджетної системи в цілому і у взаємозв'язку з проведенням реформ в галузях бюджетної сфери та інших сферах діяльності.

Реформування місцевих бюджетів, зокрема зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування і розмежування видаткових повноважень органів місцевого самоврядування, перебувають у полі зору багатьох вчених-фінансистів. Так, свої праці даній тематиці присвятили Л. В. Рожкова, І. Є. Януль, Т. Боднарчук, Г. Маркович, І. Ф. Щербина, О. В. Василенко та ін.

Зазначимо, що у зв'язку зі значними економічними коливаннями, частими змінами в політичному житті та законодавчому полі нашої держави в у сфері місцевих бюджетів залишаються ще ряд невирішених проблем [1]:

- широкий перелік задекларованих державою соціальних зобов'язань;
- нерівномірність темпів соціально-економічного розвитку регіонів;
- недостатній обсяг дохідної частини місцевих бюджетів;
- високий рівень дотаційності місцевих бюджетів.

Крім того, виникає потреба в удосконаленні системи прогнозування доходів та видатків місцевих бюджетів на наступний бюджетний період і розробленні прогнозу середньострокових показників місцевих бюджетів.

Із зазначеного стає зрозуміло, що існує необхідність у застосуванні ефективних засобів для подальшого реформування. Сьогодні одним з таких інструмен-

тів є програмно-цільовий метод бюджетного планування (ПЦМ). ПЦМ у тому чи іншому вигляді застосовується в багатьох розвинених країнах: у США, державах Європи та СНД. Однак єдиної методики його використання не існує, оскільки вона залежить від особливостей національної бюджетної системи країни. Поряд з цим, майже 90% місцевих бюджетів нашої країни є дотаційними, що вимагає пошуку ефективних інструментів управління місцевими фінансами. Зазначене зумовлює необхідність дослідження ПЦМ як інструменту реформування місцевих бюджетів в Україні.

Запровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі спричинює до відмови від традиційних підходів під час складання та виконання бюджету. Бюджетний процес можна уявити собі у вигляді виробничої функції, що встановлює причинно-наслідкові зв'язки між одержаними результатами реалізації бюджетної програми та ресурсами місцевого самоврядування, які використовуються для досягнення певних результатів на рівні місцевого самоврядування. При використанні постатейного методу формування бюджету увагу зосереджують на ресурсній частині виробничої функції, залишаючи поза увагою очікувані результати.

Підтвердженням цьому, зокрема, є те, що, за даними Інституту бюджету і соціально-економічних досліджень (ІБСЕД), 89,6% коштів місцевих бюджетів спрямовується на фінансування соціальної сфери. З них 36,4% припадає на освіту, 25,9% – на охорону здоров'я, 16,9% – на соціальний захист, 5,1% – на державне управління, 4% – на культуру, 1,3% – на фізкультуру та спорт. Відсутність стратегічного планування призводить до банального «проїдання» коштів і, як наслідок, перманентного зменшення бюджету розвитку в регіонах [2, с. 153].

Водночас при складанні бюджету за ПЦМ зазвичай використовують інший підхід. Його особливістю є те, що складання бюджету починають із концентрації уваги на результатах, досягнення яких очікується при реалізації бюджетної програми, а лише після цього – на ресурсах, необхідних для досягнення таких результатів. У такій системі результати – це те, до чого місцевий уряд прагне, чого бажає досягти – цілі, які він перед собою ставить, – здійснюючи певні заходи.

Оскільки основою програмно-цільового методу є зосередження уваги на результатах діяльності місцевого уряду, він дає можливість посилити дієвість та ефективність місцевого самоврядування. В аналітичному плані здійснюється введення у бюджетний процес важливих елементів аналізу співставлення витрат і досягнутих результатів. Такий аналіз використовується як інструмент оцінки бюджетної програм, адже забезпечує прийняття та реалізацію у бюджетній системі тих програм, результати здійснення яких (що можуть бути кількісно визначені) виправдовуватимуть витрати на них. Використання програмно-цільового методу формування бюджету дає також можливість використовувати аналіз економічної ефективності та інші інструменти оцінки [3, с. 49].

При складанні бюджету з використанням програмно-цільового методу формується система звітування та оцінки роботи розпорядників бюджетних коштів, тому цей метод є інструментом забезпечення прозорості уявлень про рішення на рівні місцевого бюджету. При застосуванні програмно-цільового методу і суспільство в цілому, і законодавча гілка влади, зокрема, можуть отримати значно краще уявлення про те, чим займається головний розпорядник бюджетних коштів, чого він намагається досягнути, яким чином має намір це зробити й, у підсум-

ку, наскільки успішно він це робить. Своєю чергою, це чітке уявлення є основою для створення таких умов для розробки бюджетної політики, в яких існує можливість прийняття більш ефективних та раціональних фінансових рішень щодо рівня та складу видатків бюджету [4].

В загальному процес складання бюджету держави на основі ПЦМ можна відобразити сукупність кроків відображених на рис. 1.

Поряд з цим, ведучи мову про застосування ПЦМ на місцевому рівні, на нашу точку зору, можна визначити такі етапи даного процесу:



Рис. 1. Етапи комплексного бюджетного планування і прогнозування на базі ПЦМ [13, с. 69]

1. Складання переліку найважливіших проблем. Визначається певна проблема (або кілька проблем), визначається головна мета, яку треба досягти в ході вирішення проблеми.

2. Видання вихідного завдання на розробку програми, спрямованої на вирішення визначених проблем. В завданні визначаються цілі програми, ліміти ресурсів, учасники реалізації програми та інша необхідна інформація. На цьому етапі конкретизуються параметри, що характеризують цілі програми, і визначаються завдання її реалізації за окремими періодами. Генеральна мета розбивається на підцілі.

3. Формування завдань і комплексу заходів для реалізації програми. Структура та тип завдань програми встановлюється, виходячи з побудованої ієрархії цілей. По кожному із завдань здійснюється розробка послідовності їх виконання.

4. Розрахунок основних показників та ресурсного забезпечення програми. На цьому етапі визначаються витрати матеріальних, трудових, фінансових ресурсів, необхідних для реалізації програми. Проводиться розрахунок ефективності реалізації програми.

5. Формування програмних документів і затвердження програми – це заключний етап процесу планування на основі ПЦМ, за яким іде початок процесу виконання програми.

Важливо зазначити, що останні кілька років в Україні зроблено значні кроки на шляху реформування місцевих фінансів, зокрема через застосування ПЦМ на місцевому рівні. Найбільш вагомим чинником, що інтенсифікував процес реформування стала Програма економічних реформ Президента України на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [5].

Водночас, законодавчу основу для запровадження ПЦМ сформували різні нормативно-правові акти, найважливішими серед яких стали: нова редакція Бюджетного кодексу України, розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р., №308-р «Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів»; наказ Міністерства фінансів України від 02.08.2010, №805 «Про затвердження Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів», наказ Міністерства фінансів України від 09.07.2010, №679, яким, зокрема, затверджено Правила складання паспортів бюджетних програм, квартального та річного звітів про їх виконання, здійснення моніторингу та аналізу виконання бюджетних програм, оцінки їх ефективності. Також для якісної імплементації ПЦМ у бюджетний процес Міністерство фінансів України спільно з ІВСЕД за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) реалізують два проекти «Реформа місцевих бюджетів в Україні» та «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи».

На сьогодні в межах зазначених проектів здійснюється експеримент із запровадження елементів програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів. Так, учасниками I етапу ПЦМ-експерименту, що розпочався в 2008 р., стали 37 місцевих бюджетів Автономної Республіки Крим, Житомирської, Луганської, Львівської областей та м. Києва.

На II етапі, що реалізується протягом 2011-2013 рр., експеримент із запровадження ПЦМ буде поширено на решту 81 місцевий бюджет зазначених регіонів, а до кінця 2013 р. передбачається поетапний перехід до ПЦМ-планування усіх обласних бюджетів, бюджетів і міст обласного значення, районних бюджетів інших 22 регіонів України [6].

В 2008-2012 рр. місцеві органи влади пілотних регіонів паралельно з традиційними затверджували ще й бюджети сформовані за ПЦМ. У пілотних регіонах у рамках проекту розроблено та затверджено бюджетні програми в галузі соціально-культурної сфери та житлово-комунального господарства.

Окрім вищезазначеного, імплементація ПЦМ на місцевому рівні передбачає [7]:

- затвердження бюджетних програм відповідними місцевими радами пілотних регіонів (крім бюджетів сіл, селищ, міст районного значення);
- моніторинг виконання затверджених бюджетних програм та показників їх виконання;
- внесення змін до програмного забезпечення в частині обслуговування місцевих бюджетів за ПЦМ;
- розширення кола учасників експерименту – проведення навчання представників фінансових управлінь, головних розпорядників коштів місцевих бюджетів, розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, працівників територіальних органів казначейської служби.

Аналізуючи ПЦМ як інструмент реформування місцевих бюджетів, цікавимося, наскільки ефективним та доцільним є запровадження даного методу бюджетного планування на місцевому рівні в Україні.

Так, на основі моніторингу та оцінки реалізації експерименту із запровадження ПЦМ на місцевому рівні у 2009 р. отримано такі результати: у галузі «Охорона здоров'я» затверджено 50 програм, фактичних обсяг фінансування яких склав 1 025,2 млн. грн.; у галузі «Освіта» затверджено 53 програми, які профінансовано в обсязі 714,7 млн. грн. Більше того, у містах Житомир, Коростень та Луганськ місцеві ради затвердили 12 програм, спрямованих на розвиток інфраструктури та житлово-комунального господарства, на загальну суму 41,9 млн. грн.[8, с. 163].

У 2010 р. 28 учасників експерименту, в тому числі новозалучені учасники – міста Саки та Краснодар, розробили та затвердили 156 бюджетних програм, плановий обсяг фінансування яких склав 2 247,1 млн. грн., у тому числі у галузі «Охорона здоров'я» розроблено та затверджено 71 бюджетна програма (на загальну суму 1 277,0 млн. грн.), у галузі «Освіта» – 65 програм (на загальну суму 918,0 млн. грн.). Крім того, у містах Джанкой, Саки, Житомир, Коростень, Новоград-Волинський та Луганськ місцеві ради затвердили 20 програм у галузі «Житлово-комунальне господарство» на загальну суму 52,2 млн. грн. [8].

Варто зауважити, що протягом 2011 р. кількість учасників експерименту збільшилася із 37 до 118 місцевих бюджетів. Бюджетні нововведення дозволили зміцнити місцеві фінанси. В результаті в 2011 р. місцеві бюджети отримали додатковий ресурс за рахунок [7]:

- передачі доходів державного бюджету до доходів місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, – 2,1 млрд. грн.;
- розширення джерел власних надходжень – 3,1 млрд. грн.;
- розширення джерел надходжень бюджету розвитку шляхом зарахування єдиного податку – 2,0 млрд. грн.

Поряд з цим, для реформування місцевих бюджетів та забезпечення необхідного рівня фінансової спроможності органів місцевого самоврядування важливим є не тільки застосування сучасних методів планування, а необхідні ще й фінансові ресурси, що забезпечать досягнення цілей та показників, визначених у процесі планування.



Аналізуючи тенденції останніх років, бачимо, що частка доходів місцевих бюджетів у структурі доходів зведеного бюджету України зменшується. Так, у 1992 р. даний показник складав 47,6% [9, с. 169], а в 2011 р. – лише 21,7%, частка видатків місцевих бюджетів також значно зменшилась з 47,6% у 1992 р. до 42,9% у 2011 р. [10]. Це свідчить про значне зростання рівня централізації бюджетної системи і водночас про скорочення можливостей для реалізації власних програм органами місцевого самоврядування, що безпосередньо впливає на ефект від запровадження ПЦМ бюджетного планування.

У той же час у містах України існує ряд проблем, пов'язаних з імплементацією ПЦМ. Зокрема, директор регіональної місії USAID Ерл Гаст зазначає, що Бюджетний кодекс поліпшив ситуацію із впровадженням програмно-цільового методу. Проте, на його думку, ще існують відчутні перепони нормативно-правового характеру. «Залишається проблема двозначності, пов'язана з розподілом повноважень, відповідальності за надання послуг між різними рівнями влади, – говорить він. – Хоча бюджетний кодекс передбачає, що держава має забезпечувати компенсацію місцевим самоврядуванням за додаткові видатки, які викликаються рішеннями центральної влади, процедура такої компенсації не визначена». Як наслідок, місцева влада залишається без достатніх ресурсів, щоб виконати ці недофінансовані проекти. Друга група перешкод пов'язана з неефективним здійсненням бюджетної діяльності саме на місцевому рівні. Хоча бюджети громад нині отримали більші повноваження, механізм, за яким здійснюється їх виконання, все ще залишається радянською «спадщиною». Бракує також певних вимірів результативності розподілу бюджетних коштів [11].

Поряд з зазначеним, існує ще одна важлива проблема. Переважна більшість коштів місцеві органи влади спрямовують на реалізацію програм в соціальній сфері, а це, своєю чергою, веде до подальшого «проїдання» коштів. І як наслідок – обмеженість фінансових ресурсів для здійснення видатків на реалізацію інноваційно-інвестиційних проектів.

Підсумовуючи, зазначимо, що головна ідеологія ПЦМ полягає у відході від принципу утримання та поступовому переході до принципу досягнення результатів, а це, своєю чергою, вимагає чіткого визначення кінцевих результатів, яких хоче досягнути та чи інша територіальна громада.

Водночас, цей метод дозволяє оптимізувати ефективність та послідовність бюджетних асигнувань, при чому рішення у сфері ефективності бюджетного процесу базуються на таких чинниках, як якість послуг та їхня корисність для громади.

Окрім того, у новому форматі бюджет є зрозумілим для пересічного громадянина. Завдяки цьому діяльність влади стає більш прозорою, а посадовці почуваються більш відповідальними. Прозорість бюджету та доступ громадськості до нього – це ключові передумови, що забезпечують вищу ефективність бюджетного процесу та дозволяють запобігти неналежному використанню громадських коштів.

Вдосконалення бюджетного процесу через запровадження ПЦМ дає місцевій владі змогу переорієнтувати кошти на більш успішні сфери діяльності та ефективно використовувати бюджетні ресурси, а також частково досягнути мети реформування місцевих бюджетів – зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, посилення впливу системи формування місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток та поліпшення добробуту громадян України.

Також варто пам'ятати, що застосування ПЦМ є однією із вимог для країн – членів ЄС. З огляду на актуальність євроінтеграційних процесів в Україні застосування ПЦМ на місцевому рівні є одним із необхідних кроків у цьому напрямі [12].

Однак, на нашу думку, імплементація нового для нас методу бюджетного планування у фінансову практику не може стати «панацеєю» від усіх проблем. Вважаємо, що будь які інновації мають бути використані лише як каталізатор для пришвидшення досягнення визначених державою, регіоном чи територіальною громадою цілей. А це, своєю чергою, вимагає вибору оптимального способу застосування ПЦМ у бюджетній системі України та подальших наукових досліджень у цьому напрямку.

#### Список використаних джерел

1. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. N308-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/308-2007-%D1%80>.
2. Регіональний економічний розвиток / за ред. О. П. Крайник. – Львів : Ліга-Прес, 2003. – С. 98. – 280 с.
3. Рожкова Л. В. Програмно-цільове планування показників бюджету / Л. В. Рожкова // Вісник податкової служби. – 2008. – № 41.
4. Януль І. Є. Застосування програмно-цільового методу формування бюджету / І. Є. Януль // Фінанси України. – 2003. – №6.
5. Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». – Режим доступу : [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_2.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_2.pdf).
6. За матеріалами сайту Інформаційного агентства «Українські національні новини». – Режим доступу : <http://www.unn.com.ua/>.
7. За матеріалами Єдиного Веб-порталу органів виконавчої влади України «Урядового порталу». – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=244884898&cat\\_id=244276429](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=244884898&cat_id=244276429)
8. Маркович Г. Оцінка результативності бюджетних програм / Г. Маркович // Світ фінансів. – 2011. – №2.
9. Боднарчук Т. Концептуальні засади реформування місцевих бюджетів України / Т. Боднарчук // Світ фінансів. – 2011. – №2.
10. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2011 рік / [І. Ф. Щербина, А. Ю. Рудик, В. В. Зубенко, І. В. Самчинська та ін.] ; ІБСЕД, Проєкт «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – К. : 2011. – 96 с.
11. Василевська О. Бюджетування за програмою / О. Василевська. – Режим доступу : <http://www.day.kiev.ua/163690>.
12. Про затвердження Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів / Наказ Міністерства фінансів України від 02.08.2010 №805. – Режим доступу : [http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=289413&cat\\_id=288202](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=289413&cat_id=288202).
13. Державний бюджет і бюджетна стратегія в умовах економічних реформ : у 4 т. / ДННУ «Акад. фін. управління» ; за заг. ред. М. Я. Азарова. – К., 2011. – Т. 3 : Бюджетне планування і прогнозування на середньострокову перспективу – інноваційна складова управління у сфері державних фінансів. – 2011. – 480 с.

**Жебчук Р. Л. Программно-целевой метод бюджетного планирования как инструмент реформирования местных бюджетов в Украине.**

*Определен ряд проблем, требующих детального рассмотрения и решения в сфере местных бюджетов Украины, а также обоснована необходимость дальнейшего реформирования системы местных бюджетов нашего государства. Проанализирован программно-целевой метод (ПЦМ) бюджетного планирования как инструмент процесса реформирования местных бюджетов. Определены основные преимущества применения данного метода бюджетного планирования. Дана оценка эффективности внедрения ПЦМ в практику планирования местных бюджетов в Украине. Определена совокупность действий, которую предусматривает имплементация программно-целевого метода бюджетного планирования на местном уровне.*

*Ключевые слова: местные бюджеты, программно-целевой метод, бюджетное планирование, бюджетная реформа, эксперимент.*

**Zhebchuk R. L. Program-Target Method of Budgeting as a Tool for Local Budgets Reforming in Ukraine.**

*Several problems that require detailed consideration and solution in the sphere of local budgets in Ukraine are defined. The necessity of further reforming of the local budgets system of our state is stressed. The program-target method of budgeting as a tool for local budgets reforming in Ukraine is analyzed. The main advantages of this budgeting method implementation are defined. The efficiency of program-target method implementation in local budgets planning in Ukraine is assessed. A set of actions required by implementation of program-target method of budgeting at the local level is outlined.*

*Key words: local budgets, program-target method, budgeting, budget reform, experiment.*

Надійшло 26.06.2012 р.