

капитальных расходов местных бюджетов и стойкой тенденции снижения их абсолютного объема и части в общих объемах расходов. Проанализированы проблемы кредиторской задолженности местных бюджетов и казначейской системы кассового выполнения местных бюджетов. Предложены направления повышения эффективности расходов развития местных бюджетов.

Ключевые слова: местные бюджеты, капитальные расходы, расходы развития, эффективность расходов.

Benovska L.

The problems of efficiency of expenditures of development of the local budgets of Lviv region and the ways of their solution

The basic problems of efficiency of expenditures of development of the local budgets of Lviv region are considered. An attention is concentrated on the asymmetry of capital expenditures of the local budgets and proof tendency of decline of their absolute volume and part in general volumes of the expenditures. The problems of payables of the local budgets and treasury system of cash implemension of the local budgets are analysed. The directions of increase of efficiency of expenditures of development of the local budgets are offered.

Key words: local budgets, capital expenditures, expenditures of development, efficiency of expenditures.

Беновська Лілія Ярославівна – кандидат економічних наук, науковий співробітник Інституту регіональних досліджень НАН України.

УДК 336.143.01

Г. В. Возняк

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВЕ БЮДЖЕТУВАННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ: СУЧАСНІ ВИКЛИКИ ТА ВЕКТОР РОЗВИТКУ

Досліджено процес програмно-цільового бюджетування та визначено його вплив на соціально-економічний розвиток регіону. Проаналізовано проблеми запровадження цього методу в Україні. Окреслено напрями удосконалення процесів прогнозування бюджетів на регіональному рівні.

Ключові слова: програмно-цільовий метод, бюджетування, регіон, бюджет регіону, бюджетні кошти.

© Г. В. Возняк, 2014

Постановка проблеми. Сучасні умови розвитку економіки України продукують суспільний запит на ефективну бюджетну політику, здатну здійснити модернізацію на регіональному рівні і як наслідок стати запорукою покращення рівня життя людей, незалежно від місця проживання. В цьому контексті вектор змін парадигми регіонального розвитку в Україні передбачає поступовий перехід від регіональної політики «єдиного центру» до політики врахування інтересів регіонів, від політики «вирівнювання» до політики забезпечення рівних можливостей і т. ін.

Об'єктивно, що на сьогоднішній день в системі державних фінансів України існує чимало негараздів (зумовлених як наслідками світової фінансово-економічної кризи, так і внутрішніми чинниками політичного та соціально-економічного характеру), серед яких ключове місце посідає невизначеність практичної реалізації бюджетного фінансування розвитку галузей та регіонів. За таких умов пріоритетними завданнями бюджетної політики, безумовно, стають переорієнтація державних видатків в напрямі ефективності та результативності. В контексті сказаного, удосконалення практики прогнозування регіональних бюджетів на програмно-цільовій основі доцільно розглядати як важливий інструмент підвищення ефективності державних видатків. В цьому ключі, запровадження цього методу планування бюджетів в Україні (за змістовним наповненням – змінює в корені концепцію управління державними видатками)¹, який сприяє оптимізації видатків бюджету, ефективному фінансуванню соціальних та економічних програм як на державному, так і на регіональному рівні та орієнтований на досягнення мети відповідно до визначених пріоритетів, є безальтернативним. Дослідження показують, що існуюча в Україні практика фінансування державних програм не дозволяє реалізувати на практиці в повному обсязі переваги програмно-цільового бюджетування, а отже знижує рівень ефективності витрачання бюджетних коштів.

Різні аспекти даної проблематики знайшли своє відображення в низці праць як українських, так і зарубіжних дослідників. Так, Луніна І. [1], Боднарук Т. [2], Ермошенко М., Єрохін С., Плужніков І. [3] у своїх працях досліджують питання фінансової незалежності органів місцевого самоврядування. Окремі аспекти підвищення ефективності використання бюджетних коштів розроблені в роботах Огонь Ц. [4], Ускова І. [5], Лисяк Л. [6]. Проблемам реформування та вдосконалення бюджетної політики регіонів присвячені праці Зимовця В. [7], Ілларінова А. [8] та ін.

¹ Метод широко застосовується у країнах єврозони (для таких країн, як Литва, Естонія, Словенія, Словаччина, використання цього методу було визначено як одну з умов вступу до ЄС); основні елементи формування бюджетів на базі ПЦМ використовуються в Росії, де цей метод отримав назву «бюджетування, орієнтованого на результат» (БОР).

Проведений аналіз засвідчив, що на сьогоднішній день у наукових дослідженнях із проблематики програмно-цільового бюджетування не спостерігається єдність у розумінні його особливостей як інструмента підвищення ефективності витратків бюджету та його місця у системі соціально-економічних завдань, вирішення яких потребує застосування саме цього методу. Така невизначеність вбачається в неоднозначному впливі бюджетно-цільового бюджетування на соціально-економічні процеси в державі. Так, з однієї сторони, програмно-цільовий метод управління витратками передбачає, що в умовах обмежених бюджетних ресурсів, обраний проект дасть максимальну віддачу на одиницю витрачених коштів, з іншої – програмно-цільове бюджетування є інструментом державного фінансового регулювання, а отже складовою національних програм і проектів.

В цьому контексті **мета статті** вбачається у визначенні впливу програмно-цільового бюджетування на соціально-економічний розвиток регіону та дослідження проблем його реалізації в бюджетній сфері.

Виклад основного матеріалу. Програмно-цільовий метод – це система організації бюджетного процесу та державного управління за якої планування витратків відбувається в тісному зв'язку з очікуваними результатами. Процес формування та виконання бюджету на базі ПЦМ ілюструє *рис. 1*, з якого слідує, що бюджетування за ПЦМ є циклом, початок і кінець якого пов'язаний із визначенням переліку соціально-економічних проблем та охоплює поетапне виконання усіх заходів, необхідних для їх розв'язання.

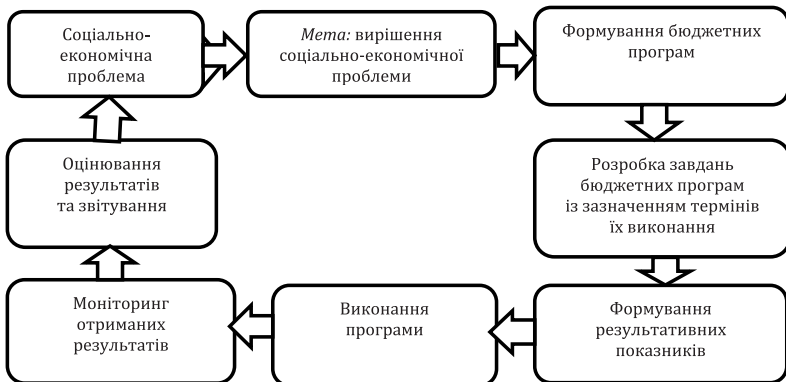


Рис 1. Організаційна схема бюджетного процесу за ПЦМ

Примітка. Складено автором на основі [10]

Особливістю методології програмно-цільового методу формування бюджетів є існування чіткого взаємозв'язку між потраченими ресурсами та

отриманими результатами, тобто кінцева мета даної моделі бюджетування – контроль за понесеними витратами і отриманими економічною і соціальною ефективністю певних видів діяльності, що були профінансовані із бюджету. Програмно-цільове бюджетування охоплює весь бюджетний процес та реалізується при: плануванні і прогнозуванні видатків бюджету на реалізацію цільових програм; оцінці ефективності та результативності державних програм; здійсненні фінансового контролю, аудиту результативності та моніторингу [9].

Іншими словами, програмно-цільовий метод бюджетування забезпечує комплексний підхід до формування бюджету. При цьому ключовими складовими методології, що забезпечують найбільш ефективне впровадження даного методу є: стратегічне планування соціально-економічної діяльності (регіону чи органу місцевого самоврядування); середньострокове планування бюджету; система оцінки виконання програм; громадське обговорення бюджетних рішень та підвищення ступеня їх прозорості. Оскільки ідеологія програмно-цільового методу передбачає фінансування найбільш ефективних бюджетних програм, а не просто утримання бюджетних установ, то при здійсненні планування видатків на середньострокову перспективу слід постійно здійснювати моніторинг та оцінку вже існуючих бюджетних програм. Це необхідно з метою включення до проекту середньострокового бюджету лише найбільш ефективних бюджетних програм, як існуючих, так і нових (у тому числі замість тих, що виявилися неефективними).

Незважаючи на очевидні переваги формування місцевих бюджетів на ПЦМ – основі важливо наголосити, на тому, що сам по собі ПЦМ планування бюджетів не вирішує питання оптимального розподілу бюджетних коштів між пріоритетними напрямками, а всього лише створює для цього сприятливі умови, зміщуючи акценти з постатейного розподілу ресурсів на досягнення кінцевих результатів, на які ці ресурси були потрачені.

Варто зазначити, що попри те, що потенціал програмно-цільового методу управління державними фінансами чималий, йому властива низка протиріч в питаннях:

- взаємозв'язку та співставності інструментів ПЦМ (наприклад, цільові програми та звіти про результати діяльності);
- формування бюджетних програм суб'єктами бюджетного планування на місцевому рівні;
- оцінювання результативності реалізації бюджетних програм.

Разом з тим модель фінансового планування бюджетів є універсальною, оскільки її можна застосовувати як для обласного, міського чи районного бюджетів.

Формування місцевих бюджетів на базі ПЦМ передбачає розподіл всіх видатків головних розпорядників коштів за видами діяльності, з по-

дальшою розробкою програм. Бюджетний кодекс визначає бюджетну програму як «сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій» (пункт 4 частини першої статті 2 Закону України від 8 липня 2010 року № 2456-VI)[11].

Не вдаючись в етимологію даного поняття, зазначимо, що основна відмінність бюджетної програми від державної цільової полягає в її одноелементності, тобто вона описує однотипну діяльність в одній галузі, а послуга про яку йдеться направлена на задоволення потреб однієї категорії споживачів. При цьому кожна бюджетна програма повинна містити опис цілей, завдань, ресурсів, необхідних для їх розв'язання, показники результативності виконання таких програм та процедури їх оцінки. В процесі їхнього складання перелік завдань та результативних показників може уточнюватися і розширюватися. Список програм кожної галузі в основному ґрунтується на кодах тимчасової класифікації видатків і кредитування місцевих бюджетів (далі – КТКВК), але в деяких випадках у межах одного коду КТКВК може бути визначено декілька програм. Існує думка, що такий підхід є дещо формалізованим, проте основна його перевага в тому, що він здатний забезпечити єдину методологічну основу для впровадження ПЦМ для місцевих бюджетів, що особливо важливо в частині делегованих органам місцевого самоврядування повноважень.

Довідково зазначимо, що незважаючи на прийнятий Закон України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 р № 1610-IV, який мав на меті впорядкувати процеси формування та виконання програм та Стратегію оптимізації кількості бюджетних програм, затверджену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 06.04.2011 № 292-р (при формуванні проекту бюджету на 2012 рік, проведено оптимізацію кількості бюджетних програм, шляхом скорочення їх кількості з 883 до 580. В 2014 році скорочено 48 державних програм в силу фінансової забезпеченості в розмірі 1–2% від потреб) і надалі відбувається «розпорощення» бюджетних коштів [12]. До слова, за даними Рахункової палати України щодо виконання Державного бюджету: у 2010 році із 744 бюджетних програм частково проведено видатки за 314 програмами на 79,2% від плану, а за 19 програми не розпочато фінансування взагалі; у 2011 році у запланованих обсягах з 921 бюджетної програми здійснено видатки за 41 бюджетною програмою, за 670 бюджетними програмами видатки проведено в обсягах 12,3% від плану, а за 105 програмами не розпочато фінансування взагалі. Така ситуація призводить до того, що результативність бюджетних програм, на жаль, залишається досить низькою. Окрім того, така надмірна роздрібненість бюджетних програм не дозволяє досягнути позитивного соціально-економічного ефекту за рахунок бюджетних коштів.

Важливим напрямом підвищення ефективності державних видатків є удосконалення процесів управління бюджетуванням, в цьому ключі це означає, що запровадження концепції ПЦМ суттєво змінює характер відповідальності органів фінуправління. З однієї сторони, зростає відповідальність за досягнення запланованих результатів, з іншої – розширюється діапазон витрачання бюджетних коштів (надається можливість часткового перерозподілу коштів між програмами, та в межах лімітів, використовувати зекономлені кошти в наступному бюджетному році), що в кінцевому підсумку призводить до підвищення ефективності витрачання бюджетних ресурсів регіону.

Слід відмітити, що впродовж останніх років, в питаннях посилення стабільності та управління державними фінансами органами державної влади було здійснено низку кроків, ключовими серед яких є:

Концепція застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі [13], схвалена розпорядженням КМУ від 14.09.2002 р. № 538-р і Правила складання паспортів бюджетних програм, затверджені наказом Мінфіну України від 29.12.2002 р. № 1096, започаткували новий етап у розвитку бюджетної політики в частині складання та виконання бюджетів, а програма економічних реформ Президента України на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» (напрямок «Регіональний розвиток і реформа міжбюджетних відносин») створила додатковий імпульс для консолідації і запровадження програмно-цільового методу складання та виконання усіх місцевих бюджетів;

з метою зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування та посилення впливу системи формування місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток була розроблена і затверджена Концепція формування місцевих бюджетів (схвалена розпорядженням КМУ від 23.05.2007. № 308-р), яка передбачала перетворення місцевих бюджетів у ефективний інструмент соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць шляхом розробки теоретико-методологічних засад програмно-цільового методу планування видатків місцевих бюджетів на середньострокову перспективу та запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів в окремих регіонах;

в 2011 році Міністерством фінансів було вперше складено середньостроковий прогноз Державного бюджету на 2012–2014 рр. з урахуванням найкращого досвіду розвинутих європейських країн;

в лютому 2012 року була затверджена Наказом Міністерства фінансів України «Програма управління державним боргом на 2012 рік» [14]. Крім того, відповідно до Національного плану дій, на КМУ та Мінфін покладено зобов'язання із затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2012–2014 рр.

Разом з тим перехід, починаючи з 2014 року, на складання бюджету на засадах ПЦМ (поширюється на усі місцеві бюджети) потребує низки змін у бюджетному законодавстві та модифікації підходів у плануванні відповідних фінансових потоків. Варто визнати, що попри законодавче впровадження в Україні важливих елементів «західної» моделі бюджетного планування, на сьогоднішній день існує низка бар'єрів, які уповільнюють процеси прогнозування бюджетів:

по-перше, чинні урядові накази щодо запровадження ПЦМ складання та виконання місцевих бюджетів, рамково визначають напрями необхідних змін в бюджетному законодавстві, як такі, що необхідні для підвищення ефективності функціонування місцевих бюджетів. Так, застосування програмно-цільового методу врегулюється статтями 20-21 Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 року № 2456-VI, однак в ньому чітко й однозначно не визначено, як саме має здійснюватись формування й виконання бюджету за програмно-цільовим методом, а передбачено лише окремі положення щодо намірів його застосування при формуванні й виконанні бюджету;

по-друге, при формуванні кошторисів відповідальними виконавцями до уваги беруться фактичні видатки поточного періоду чи нормативні показники певних витрат. Зрозуміло, що складений в такий спосіб кошторис не відповідає меті програми, як наслідок – не зорієнтований на цілі соціально-економічного розвитку як регіонів зокрема, так і України в цілому;

по-третє, важливим елементом реалізації бюджетної політики на регіональному рівні як для головних розпорядників бюджетних коштів, так і для розпорядників нижчого рівня є планування. Відповідно до частини 7 статті 20 Бюджетного кодексу України, «якщо реалізація бюджетної програми продовжується у наступних бюджетних періодах, дія порядку використання бюджетних коштів за такою бюджетною програмою (з урахуванням змін до цього порядку, внесених у разі необхідності) продовжується до завершення її реалізації». Відповідно до п. 8 статті 20 чинного Бюджетного кодексу України, «головний розпорядник бюджетних коштів розробляє та протягом 45 днів з дня набрання чинності законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет) затверджує спільно з Міністерством фінансів України (місцевим фінансовим органом) паспорт бюджетної програми». Однак, як свідчать результати аналізу, досить часто планові показники на трирічну перспективу (що використовуються у запитах) носять формальний характер в силу відсутності єдиної методики планування видатків на середньострокову перспективу, прогноз подається як аналітичний матеріал (тобто не має законної сили), а отже, не є обов'язковим для виконання;

по-четверте, ми є свідками того, що бюджетна резолюція дуже часто дисонує зі змістом розробленого бюджету, хоча мала б бути концептуальним

документом, що визначає пріоритети бюджетного планування. Як наслідок, середньострокове планування не є вектором бюджетної політики як на національному, так і на регіональному рівні. (До слова додамо, що за даними фахівців Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень, в силу завищеного плану надходжень за основним джерелом власних доходів – податком на доходи фізичних осіб на 6,5 млрд грн (недоотримання цих коштів) і зниження обсягу видатків місцевих бюджетів на 3,5 млрд грн прихований дефіцит місцевих бюджетів в 2013 році склав 10 млрд грн);

по-п'яте, суттєвого удосконалення потребують процеси формування паспортів програм, оскільки в них відображаються перелік заходів, мети тощо не акцентуючи уваги на вигодах, які отримає суспільство, після досягнення задекларованих цілей;

по-шосте, відсутність чітких та однозначних границь в системі оцінок ефективності витрачання бюджетних коштів. В цьому контексті перехід на бюджетування, орієнтоване на результат, потребує не тільки контролю за правильністю витрачання державних фінансів, але (що найважливіше !) і оцінки результативності їх використання в бюджетному році при завершенні кожної бюджетної програми. Зрозуміло, що своєчасна та об'єктивна оцінка реалізації бюджетних програм є запорукою ефективного використання бюджетних коштів. Вона здійснюється за допомогою порівняння планових і фактичних показників її виконання, а також з урахуванням усіх факторів, які впливають на виконання бюджетної програми.

Висновки. Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що програмно-цільове бюджетування дозволяє зосередити бюджетні ресурси на реалізації пріоритетних напрямів державної політики, а тому логічно, що ефективність використання бюджетних коштів повинна оцінюватись з позицій отримання соціально-економічного ефекту від реалізації програмних заходів.

З метою вирішення проблем, пов'язаних з плануванням місцевих бюджетів необхідним є впровадження низки заходів, які здатні пришвидшити позитивні зміни. Серед основних напрямів слід відзначити такі:

- задля підвищення ефективності використання бюджетних коштів та покращення якості управління місцевими бюджетами, удосконалити інструментарій оцінювання бюджетних програм на рівні головних розпорядників з урахуванням таких вимог:
 - чітка відповідність мети програми пріоритетам розвитку певної галузі;
 - об'єктивність показників у будь якому часовому інтервалі;
 - достовірність та легітимність показників, що дозволить використовувати їх при складанні звітності;

- можливість оцінювання ступеня досягнення кінцевої мети;
- здатність відображати причинно-наслідкові зв'язки між витраченими бюджетними коштами і отриманими вигодами;
- аналіз виконання бюджетних програм здійснювати у форматі план/факт на предмет досягнення результативних показників, відповідність отриманих результатів інтересам замовників;
- у цілях посилення ефективності видатків, провести інвентаризацію існуючих державних цільових програм, що виконуються за рахунок місцевих бюджетів та привести їх у відповідність до наявних обсягів фінансових ресурсів;
- передбачити в бюджетних програмах розрахунок результативних показників (економічних, соціальних, екологічних і т.д.), яких необхідно досягнути в результаті їх виконання (причому як у кількісному, так і в якісному вираженні) за напрямками і роками.

Список використаних джерел

1. Луніна І. О., Короткевич О. В., Вахненко Т. П. Державні фінанси України та їх вплив на економічний розвиток: Наук. доп. / НАН України. Інститут економічного прогнозування. – К., 2000. – 96 с.
2. Боднарук Т. Г. Роль місцевих бюджетів у забезпеченні суспільного добробуту / Т. Г. Боднарук // Вісник Національного університету водного господарства та природокористування. – 2003. – № 1(20). – С. 474–479.
3. Засади формування бюджетної політики держави : наук. монографія / М. М. Єрмошенко, С. А. Єрохін, І. О. Плужніков, Л. М. Бабич, А. М. Соколовська, Ю. В. Чередниченко ; за наук. ред. д.е.н., проф. М. М. Єрмошенка. – К. : НАУ, 2003. – 284 с.
4. Огонь Ц. Г. Проблеми підвищення ефективності формування та використання бюджетних коштів / Ц. Г. Огонь // Наукові праці НДФІ – 2005. – Вип. 4 (33). – С. 27–33.
5. Усков І.В. Бюджетная политика в условиях трансформации системы местных финансов в Украине : моногрфия. – Симферополь: ИТ «АРИАЛ», 2012. – 452
6. Лисяк Л. Концептуальні засади бюджетної політики у сфері державних видатків / Л. Лисяк // Формування ринкової економіки в Україні. – 2009. – Вип. 19. – С. 358–364.
7. Зимовець В. Структура державних видатків та економічне зростання: теоретичний аспект / В. Зимовець // Економіка і держава. – 2006. – № 6. – С. 17–20.
8. Илларионов А. Размеры государства и экономический рост / А. Илларионов, Н. Пивоварова // Вопросы экономики. – 2002. – № 9. – С. 18–45.
9. Васютинська Л. А. Програмно-цільове бюджетування як інструмент державного фінансового регулювання / Л. А. Васютинська // Збірник наукових праць Національного університету Державної податкової служби України. – 2010. – № 1. – С. 42–48.
10. Сучасні інструменти фінансового планування : Навч. посібник / (під заг. ред. І. Ф. Щербини) ; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження», USAID. – К. : Нора-Друк, 2012. – 128 с.
11. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
12. Кабмін заявляє про «зачистку» держпрограм і проектів та економію на 48 мільярдів [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/news/2014/03/5/425076>.

13. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80>.
14. Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Програми управління державним боргом на 2012 рік» [Електронний ресурс] /Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article%3Fart_id=326149&cat_id=255473.

Возняк Г. В.

Бюджетирование ориентировано на результат на региональном уровне: проблемы и пути решения

Изучен процесс бюджетирования ориентированного на результат и обосновано его влияние на социально-экономическое развитие региона. Дана оценка существующим проблемам использования данного способа прогнозирования бюджетов в Украине. Предложены пути усовершенствования процессов планирования бюджетов на региональном уровне.

Ключевые слова: бюджетирование ориентировано на результат, регион, бюджет региона, бюджетные средства.

Voznyak G.

Budgeting is focused on result at regional level: problems and solutions

In article process of budgeting focused on result is studied and its influence on social and economic development of the region is proved. The assessment is given to existing problems of use of this way in Ukraine. Ways of improvement of processes of forecasting of budgets at regional level are offered.

Key words: budgeting is focused on result, the region, the region budget, budgetary funds.

Возняк Галина Василівна – докторант Інституту регіональних досліджень НАН України, кандидат економічних наук, старший науковий співробітник.

УДК 369

С. А. Шимків

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ

Проведено аналіз існуючих підходів до розуміння сутності поняття «страховий захист населення», а також запропоновано власне бачення дефініції цієї категорії. Розглянуто основні елементи системи соціального захисту населення і визначено взаємозв'язок між ними.

© С. А. Шимків, 2014