

## **ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД СКЛАДАННЯ ТА ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ**

У статті розглядається питання про основні підходи до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів, який забезпечує ефективне управління бюджетним процесом у середньостроковій перспективі і зорієнтований на вирішення існуючих проблем територіальної громади та досягнення визначених цілей.

В статье рассматриваются вопросы об основных подходах к внедрению программно-целевого метода составления местных бюджетов, обеспечивающий эффективное управление бюджетным процессом в среднесрочковой перспективе и сориентированный на решение существующих проблем территориальной общины и достижения определенных целей.

The article deals with the examined question about the basic going near the input of programmatic-having a special purpose method of stowage and implementation of local budgets, which provides effective budgetary process control in a medium-term prospect and orientated on the decision of existent problems of territorial society and achievement of certain aims.

Ключові слова: програмно-цільовий метод, місцеві бюджети, бюджетування, бюджетний кодекс, складання та виконання бюджетів, управління видатками бюджету.

Запровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі набуває надзвичайної актуальності в умовах інтеграції України до Європейського Союзу, оскільки підготовка бюджету у програмному форматі є однією з головних вимог до країн-членів ЄС та кандидатів до вступу в ЄС.

Обмежений ресурс не повною мірою забезпечує виконання повноважень, делегованих державою місцевим органам і є однією із проблем розвитку місцевого самоврядування.

Передумовами запровадження ПЦМ в Україні є розпочата з прийняттям Бюджетного кодексу у 2001 році бюджетна реформа і передбачає удосконалення практики складання і виконання бюджету на основі застосування сучасних методик і прогресивних підходів світового досвіду.

Різні методи бюджетування мають на меті основне - це наголос з ресурсів на результати з метою покращення прозорості бюджету і кращого розподілу бюджетних коштів. Такими методами є бюджетування, спрямоване на результати, управління продуктивністю або покращення продуктивності, програмно-цільове бюджетування.

Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі був застосований у 60-х роках минулого століття і набув популярності в багатьох країнах світу (США, Канада, Австралія, країни-члени ЄС, Росія, Казахстан).

Оскільки підготовка бюджету на декілька років є однією із вимог до країн-членів ЄС та кандидатів на вступ до ЄС, то запровадження ПЦМ в бюджетному процесі набуває надзвичайної актуальності в умовах інтеграції України до Європейського Союзу.

Процес застосування ПЦМ постійно удосконалюється, в першу чергу щодо підходів до оцінки результатів реалізації програм, досягнення узгодженості

програм з пріоритетами держави, постійного підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Питанням впровадження нових принципів бюджетування, серед яких є і програмно-цільовий метод складання та виконання місцевих бюджетів, через проблеми з використанням бюджетних коштів надається важливої уваги і значення ще з середини ХХ століття.

Процес бюджетування за програмами досліджували такі вчені: В.Л.Андрущенко, М.П.Афанасьєв, Т.С.Бабич, І.В.Кривоогов, А.М.Лавров, Ц.Г.Огонь, В.М.Федосов, І.Я.Чугунов, а також практичні працівники в цій галузі, класики американської школи теорії державного управління: Дж.Шифриць, А.Холід, а також лауреат Нобелівської премії професор Дж.Б'юкенен.

Відставання фінансової науки і практики «Україні від світової фінансової думки та західної практики обумовлюють перегляд змісту основної економічної і фінансової теорії і практичних дій за найсучаснішими, найпрогресивнішими й найефективнішими формами бюджетування, однією із яких і є програмно-цільовий метод складання та виконання місцевих бюджетів.

Ефективне управління видатками бюджету є важливою частиною бюджетної політики.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. № 308-р "Про схвалення концепції реформування місцевих бюджетів" та в схваленій постановою Кабінету Міністрів України від 19.07.2010 р. Декларації цілей та завдань бюджету на 2011 рік, а також Програмою економічних реформ на 2010-2015 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" визначені завдання щодо реформування місцевих бюджетів, серед яких чільне місце належить запровадженню програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів.

Програмно-цільовий метод є дійовим інструментом, який забезпечує планування та виконання бюджету на середньострокову перспективу, орієнтований на досягнення мети відповідно до встановлених пріоритетів.

Практика застосування програмно-цільового методу складання та виконання державного бюджету засвідчила, що вказаний метод дозволяє відстежити ефективність і результативність використання бюджетних коштів, використовуючи інформацію бюджетних запитів, паспортів бюджетних програм і звітності про їх виконання. Така можливість відстеження відповідності витрат бюджету цілям і завданням є основою оцінки ефективності витрат.

Застосування ПЦМ тільки на рівні державного бюджету не реалізується повною мірою в частині застосування єдиної бюджетної класифікації, оскільки на рівні державного бюджету застосовується програмна класифікація видатків та кредитування бюджетів, а на рівні місцевих бюджетів - тимчасова класифікація видатків та кредитування місцевих бюджетів.

Враховуючи значну соціальну значимість місцевих бюджетів у досягненні

цілей держави в соціальній сфері, ПЦМ на рівні місцевих бюджетів дозволить підвищити ефективність використання бюджетних механізмів й відстежувати обсяг і якість послуг, що надаються населенню.

Застосування ПЦМ на місцевому рівні є одним із євро-інтеграційних кроків, так як орієнтування бюджетування на кінцевий результат є однією із вимог для країн-членів ЄС.

У даний час Міністерством фінансів України та українськими експертами відпрацьовані теоретично-методологічні засади запровадження програмно-цільового методу формування місцевих бюджетів.

З огляду політичної, економічної і матеріально-ресурсної позиції найбільш готовими до запровадження ПЦМ є бюджети Автономної Республіки Крим, обласні бюджети та бюджети міст обласного значення. Для бюджетів інших рівнів ПЦМ вимагає проведення підготовчого етапу і попередньої навчальної та матеріально-технічної роботи для створення нормативно-правової та методологічної бази, проведення навчання кадрів учасників бюджетного процесу та створення матеріально-технічного забезпечення переходу до ПЦМ.

Міжвідомча робоча група, яка утворена Міністерством фінансів України, рекомендувала протягом 2009-2010 років провести підготовчий етап запровадження ПЦМ у місцевих бюджетах АРК, Житомирської, Львівської та Луганської областей, які представляють південний, центральний, західний та східний регіони України для врахування регіональних відмінностей бюджетних програм і показників їх виконання, використання їх досвіду для поширення ПЦМ на місцевому рівні.

Визнано доцільним долучити у 2011-2012 роках до впровадження ПЦМ усі обласні, районні бюджети, бюджети міст республіканського АРК та обласного значення пілотних областей (АРК, Житомирська, Львівська, Луганська) та бюджети міста Києва, з 2013 року - бюджети об'єднань територіальних громад. З 2014 року передбачається поширення ПЦМ на усі місцеві бюджети та формування звітності за кодами програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів.

У ході реалізації завдань першого етапу місцевим радам пілотних областей необхідно здійснити відповідні заходи:

- ✓ розробити форми основних документів та інструкцій щодо їх заповнення, які будуть використовуватись при запровадженні ПЦМ;
- ✓ розробити переліки бюджетних програм показників їх виконання за видатками для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів;
- ✓ розробити та прийняти спільні накази Міністерства фінансів України і міністерств щодо затвердження типових переліків бюджетних програм, показників виконання їх видатків для визначення міжбюджетних трансфертів;
- ✓ розробити систему моніторингу та оцінки виконання бюджетних програм місцевих бюджетів;
- ✓ затвердити Міністерством фінансів Інструкцію про статус та участь у

бюджетному процесі виконавців бюджетних програм місцевих бюджетів, правил складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів, звітності, моніторингу та аналізу ефективності їх виконання;

✓ затвердити місцевими радами пілотних регіонів бюджетні програми по установах освіти і охорони здоров'я, а також паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів;

✓ розробити нову відомчу класифікацію видатків та кредитування, типовий кодифікатор нумерації типового переліку бюджетних програм, а також структури коду програмної класифікації видатків та кредитування для місцевих бюджетів;

✓ здійснити формування звітності про виконання місцевих бюджетів за кодами програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів.

Велике значення належатиме також проведенню навчання для працівників фінансових, казначейських органів, головних розпорядників коштів місцевих бюджетів, а також проведення різноманітних публічних заходів.

Найважливішими заходами з реалізації другого етапу запровадження ПЦМ має бути:

✓ затвердження місцевими радами пілотних регіонів, за виключення бюджетів сіл, селищ, міст районного значення, бюджетних програм;

✓ затвердження нової відомчої класифікації видатків та кредитування та типових кодифікатора нумерації та переліку бюджетних програм, структури коду програмної класифікації видатків та кредитування, а також паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів;

✓ удосконалення нормативно-правової та методологічної бази та форм казначейського обслуговування з врахуванням результатів запровадження ПЦМ;

✓ затвердження паспортів бюджетних програм, підготовка звітів та моніторинг виконання, оцінки ефективності та результативності виконання місцевих бюджетів.

Як і для першого, важливими для другого етапу є заходи щодо внесення змін до програмного забезпечення ПЦМ місцевих бюджетів, проведення навчання всіх учасників процесу, аналітико-методологічне дослідження впровадження методу та публічні і представницькі заходи.

Особливого значення набуває матеріально-технічне оснащення фінансових та казначейських органів.

Основним завданням і підсумком третього етапу має стати складання та виконання всіх місцевих бюджетів за програмно-цільовим методом зі всіма притаманними для першого і другого етапів заходами, урахуванням результатів цих етапів.

Досвід багатьох країн по запровадженню ПЦМ можна узагальнити в наступному:

1) ПЦМ є одним із елементів реформ державного управління, спрямованих

на покращення функціонування державних установ. Ефективність бюджетних видатків не можливо вдосконалити лише управлінською технологією, не чіпаючи бюджетного процесу;

2) впровадження або вдосконалення методології ПЦМ на окремих міністерствах і відомствах з наступним розповсюдженням набутого досвіду на все коло учасників бюджетного процесу;

3) запровадження ПЦМ передбачає наявність системи фінансового контролю, звітності та аудиту, побудова системи моніторингу та оцінки виконання програм;

4) труднощі при вимірюванні результатів, оскільки вплив програми може проявитись лише через певний час, окремий етап програми можливо не показовий і навіть збитковим та помилковим, а також реалізація бюджетної політики можлива як наслідок взаємодії кількох програм інших факторів;

5) втілення ПЦМ – поступовий процес, елементи методу спочатку вводяться, перевіряються і з розвитком процесу бюджетування модифікуються;

6) використання позитивного і негативного досвідів інших країн для тих, хто розпочинає впровадження бюджетування за ПЦМ;

7) достатність підготовленого персоналу, підтримуючих інформаційних систем та публічні заходи щодо висвітлення впровадження ПЦМ.

#### **Список використаних джерел:**

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 р. № 538 "Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі".

2. Програма діяльності Кабінету Міністрів України "На зустріч людям", схвалена Постановою Верховної Ради України від 04.02.2005 р. №2426.

3. Розпорядження Кабміну Міністрів України від 23.05.2007 р. № 308-р "Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів".

4. Постанова Кабінетів Міністрів України від 19.04.2010 р. "Про схвалення Декларації цілей та завдань бюджету на 2011 рік (Бюджетної декларації)".

5. Федосов В.М., Бабич Т.С. Сутність і проблематика бюджетування : українські реалії // Фінанси України. – 2008. – №1. – С.3-23.

6. Чугунов І.Я., Запатріна І.В. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету // Фінанси України. – 2008. – №5. – С.3-14.

7. Жибер Т.В. Удосконалення процесу бюджетування в Україні // Фінанси України. -2009. – №8. – С.76-81.

8. Огонь Ц.Г. Програмно-цільовий метод та ефективність бюджетних програм // Фінанси України. – 2009. – №7. – С.20-29.

9. Програма економічних реформ на 2010-2015 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава".

10. Наказ Міністерства Фінансів України від 02.08.2010 р. № 508 "Про затвердження основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів".

11. Роздаткові матеріали для роботи на регіональному навчальному семінарі для представників територіальних органів Державного казначейства. US AID. Реформа місцевих бюджетів. Травень 2007.