

## **ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ БЮДЖЕТУВАННЯ**

Важливим етапом подальшого розвитку програмно-цільового методу (ПЦМ) бюджетування в країні є його запровадження на рівні місцевих бюджетів, що визнано однією зі стратегічних цілей держави. Затверджена Концепція реформування місцевих бюджетів (2009 р.) передбачає перетворення місцевих бюджетів у ефективний інструмент соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Тому актуальним є вивчення стану, проблем та перспектив впровадження ПЦМ.

Різноманітні аспекти впровадження ПЦМ висвітлені у працях закордонних і вітчизняних вчених, таких як Ш.Бланкарт, К.Вайс, Е.Ведунг, Р.Зоди, А.Куриленко, Н.Кульчицький, З.Перун, І.Щербина, І.Стефанюк, І.Чугунов.

Метою дослідження є визначення існуючого стану, проблемних питань та перспектив щодо застосування ПЦМ.

Основна мета ПЦМ – встановлення зв'язку між використанням бюджетних ресурсів та отриманими результатами. Відповідно до положень Концепції запровадження ПЦМ планування та виконання місцевих бюджетів здійснюється поетапно протягом 2009–2014 років. Протягом 2009–2010 років проведено підготовчий етап із запровадження ПЦМ в місцевих бюджетах пілотних регіонів – Житомирської, Львівської, Луганської областей та Автономної Республіки Крим. Основними завданнями підготовчого етапу були: створення нормативно-правової та методологічної бази; проведення навчання кадрів на рівні місцевих фінансових органів, розпорядників та одержувачів бюджетних коштів; здійснення відповідного матеріально-технічного забезпечення переходу до ПЦМ.

У Житомирській області як одному з пілотних регіонів перелічені аспекти ПЦМ опрацьовувалися за окремими галузями в чотирьох міських бюджетах міст обласного значення та шести районних бюджетах. З 2012 року всі районні бюджети та бюджети міст обласного значення Житомирської області залучені до проведення експерименту із запровадження ПЦМ складання та виконання місцевих бюджетів. Одночасно варто звернути увагу на те, що фактичне складання та виконання місцевих бюджетів здійснюється за традиційним постатейним методом, а використання ПЦМ і надалі здійснюється паралельно до основного та лише як експеримент.

Спільними наказами Мінфіну та відповідних галузевих міністерств затверджено типові переліки бюджетних програм, мету, завдання та результативні показники їх виконання у галузях. При цьому в процесі складання бюджетних програм перелік завдань та результативних показників може бути уточнений і розширений.

Досвід використання ПЦМ у Житомирській області свідчить, що не зважаючи на певні існуючі обмеження, його застосування дає змогу чітко відслідковувати, на що саме витрачено бюджетні кошти і чи досягнуто поставленої мети. У порівнянні з постатейним методом ПЦМ має певні переваги, основна з яких полягає у створенні механізму визначення результативності використання коштів за допомогою застосування низки показників. До інших переваг належать:

- покращення реалізації бюджетної політики, підвищення ефективності розподілу та використання бюджетних коштів, бюджетні програми орієнтовані на конкретний результат;
- проведення реорганізації діяльності головних розпорядників коштів щодо формування та виконання бюджетних програм, у більшості випадків чітко розподілена відповідальність між виконавцями програм;
- запровадження звітування ГРБК за виконання програм згідно з визначеними цілями їхньої діяльності, нормативними актами та документами;
- посилення прозорості бюджету, залучення громадськості до обговорення питань бюджетної політики, зокрема формування та виконання бюджету.

На основі аналізу фахової літератури, власних досліджень та практики впровадження ПЦМ в Житомирській області можна зробити висновок, що поряд з незаперечними перевагами, існують певні проблеми та суперечності в практиці формування та виконання бюджетних програм на місцевому рівні:

1. При запровадженні ПЦМ постає не лише проблема досягнення цілей. Незалежно від форми бюджету актуальною залишається проблема збалансування фінансових потреб та ресурсів. При розробці бюджетних програм, як правило, задекларовані обсяги фінансування не відповідають можливостям фінансування за рахунок видаткової частини бюджетів. Адже параметри бюджетних програм формуються за принципом «від потреби», а реальне фінансування здійснюється за принципом «від наявності».

2. Існуюча практика бюджетних розрахунків не заохочує прогнозувати видатки у середньостроковій перспективі, хоча середньострокове планування є обов'язковим компонентом ПЦМ бюджетування.

3. Мають місце факти розрахунку не всіх показників результативності. Показник затрат та продукту найпростіше піддаються обчисленню, оскільки інформація про них доступна. Однак використання лише показника продукту не дає комплексного уявлення про результативність бюджетної програми, тому для чіткого бачення отриманих результатів визначають показники ефективності та якості.

4. Метою ПЦМ є вирішення нагальних соціально-економічних проблем, а не збереження організаційної структури. Однак при паралельному існуванні постатейного методу та обмеженої економічної самостійності бюджетних установ основна мета ПЦМ дещо спотворюється; не забезпечується реалізація поставлених завдань бюджетної програми в повному обсязі, оскільки в своїй основі постатейний метод сприяє в основному збереженню існуючої соціальної інфраструктури.

5. Існуючий формат державних цільових програм не відповідає форматові, розробленому за програмно-цільовою методикою. Тому при розробці бюджетних програм на місцевому рівні може виявлятися неузгодженість бюджетних програм у вертикальному зрізі економіки.

6. Існує недостатність інформації про витрати на здійснення діяльності. Видатки структуруються за економічною класифікацією, що не полегшує розробки відповідного програмного бюджету. Окрім того, фахівці вказують на той факт, що наразі впровадження ПЦМ формування бюджету зводиться до заміни класифікації витрат за функціями на класифікацію, за програмами при існуючих підходах.

Однією з причин існування вказаних недоліків при впровадженні ПЦМ бюджетування є непослідовність політики у певних галузях суспільної діяльності, у тому числі в сфері державних фінансів. Так науковці на основі аналізу положень бюджетного кодексу стверджують, що в Україні зберігається орієнтація на витратний характер державних видатків. Витрати бюджету пов'язуються не з наданням необхідних суспільству товарів та послуг, а із забезпеченням поточного функціонування органів державної влади й місцевого самоврядування, бюджетних установ, з наданням підтримки іншим бюджетам та окремим галузям економіки у формі дотацій, субсидій та субвенцій.

Однак варто зазначити, що, не зважаючи на всі вказані вище недоліки та труднощі, подальше запровадження ПЦМ формування бюджетів на всіх рівнях є необхідним. ПЦМ започаткував новий погляд на управління бюджетом. Найважливіше, що отримає Україна із впровадженням ПЦМ, це можливість більш продуктивного використання обмежених фінансових ресурсів та підвищення рівня відповідальності посадових осіб.

Запровадження ПЦМ спонукатиме до реформування всього процесу формування бюджету в країні. Програмно-цільове бюджетування є дуже важливим та лише одним зі структурних елементів цілого ряду реформ державного управління, спрямованих на поліпшення діяльності державних установ. Для удосконалення середньострокового планування як вихідного елемента в бюджетуванні на основі ПЦМ органи місцевого самоврядування мають бути наділені правами самостійно визначати стратегічні орієнтири розвитку та шляхи їх досягнення відповідно до притаманних особливостей території, динаміки процесів та тенденції в усіх сферах життєдіяльності, пріоритетів та потреб населення міста.