

ПРАКТИКА ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ

*Глуценко Ю.А., к.е.н.,
Полтавська державна аграрна академія*

Розглянуто практичні аспекти застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі, визначено його роль в управлінні бюджетними коштами та запропоновано заходи з підвищення ефективності бюджетування

The practical aspects of application software-based method in the budgetary process, its role in the management of budget funds and proposed measures to improve budgeting

Постановка проблеми. Важливим інструментом дієвого державного управління потоками фінансових ресурсів, зокрема недопущення неефективного й незаконного використання коштів, є програмно-цільовий метод.

Як свідчить зарубіжний досвід, його застосування допомагає здійснити оптимальний вибір пріоритетної бюджетної політики на середньострокову перспективу та забезпечити досягнення позитивних результатів при використанні бюджетних коштів [5].

Вітчизняна практика здійснення бюджетного процесу передбачає застосування постатейного методу планування на короткострокову перспективу, що не дозволяє прогнозувати ризики управління бюджетними коштами та контролювати досягнення соціально-економічних результатів по бюджетних програмах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню теоретичних і практичних аспектів цього питання приділяли увагу у своїх працях такі відомі вчені, як В. Александровська, І. Запатріна, Т. Лебеда, Ц.Огонь, І.Луніна, К.Павлюк, І.Чугунов та інші.

Дослідники зазначають низку проблемних питань функціонування програмно-цільового методу, зокрема низького рівня інвестиційної та інноваційної складової державних цільових програм, контролю ефективності й результативності бюджетних програм та аудиту цільового використання бюджетних коштів, відсутності стратегії бюджетування і т.і.

Водночас актуальними залишаються дослідження в напрямку підвищення ефективності застосування ПЦМ та посилення його впливу на управління результатами.

Постановка завдання. Мета статті полягає у дослідженні стану застосування ПЦМ у бюджетному процесі, виявленні проблемних питань та обґрунтуванні пропозицій щодо посилення ефективності бюджетування в напрямку підвищення соціально-економічного розвитку держави в цілому та регіонів зокрема.

Для досягнення поставленої мети вирішувалися наступні завдання:

– дослідити практику застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі;

- виявити негативні тенденції бюджетування ;
- запропонувати заходи з підвищення ефективності формування та виконання бюджету за програмно-цільовим методом.

Виклад основного матеріалу дослідження. Передумовою належного розвитку суспільства є формування ефективної державної політики, яка передбачає обґрунтовану постановку цілей розвитку, дисципліноване, контрольоване виконання намічених завдань і прийнятих рішень та використання монетарних механізмів регулювання.

В умовах обмеженості фінансових ресурсів, які держава здатна спрямувати на економічне зростання, особливої актуальності набувають питання вдосконалення програмно-цільового методу (ПЦМ) щодо посилення важелів бюджетної політики як інструмента підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів передбачено Концепцією застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 №538-р, та Концепцією реформування місцевих бюджетів, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 №308-р. [6, 7]

Відповідно до положень Концепції реформування місцевих бюджетів (далі - Концепція), перехід усіх місцевих бюджетів на програмно-цільовий метод бюджетування має відбутись у 2014 році. Згідно із Основними підходами до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів (далі - ПЦМ), затвердженими наказом Міністерства фінансів України від 02.08.2010 №805, 2010 рік був завершальним роком першого етапу запровадження програмно-цільового методу на місцевому рівні.

На сьогодні триває експеримент із запровадження ПЦМ на місцевому рівні, у якому беруть участь 37 місцевих бюджетів, у тому числі: республіканський бюджет АР Крим, 2 обласних, 11 районних, 22 міських (міст республіканського АР Крим та обласного значення) бюджети (у чотирьох регіонах – АР Крим, Житомирській, Луганській, Львівській областях) та бюджет міста Києва.

Основна робота щодо поетапного впровадження ПЦМ у бюджетний процес на місцевому рівні проводиться у рамках діяльності Міжвідомчої робочої групи з проведення підготовчої роботи щодо запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів, створеної при Міністерстві фінансів України, та робочої підгрупи «Регіональний розвиток і реформа міжбюджетних відносин» Комітету з економічних реформ.

Минулий рік став роком створення методологічної бази щодо запровадження ПЦМ, яка забезпечить можливість органам місцевої влади працювати на правовій основі, для систематизації бюджетних програм розроблено проекти кодифікатора бюджетних програм, коду відомчої класифікації та структури коду програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів.

Одним із важливих моментів у ПЦМ бюджетування є здійснення моніторингу та аналізу виконання бюджетних програм, оцінки їх ефективності, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 09.07.2010 №679.

Так, за даними Міністерства фінансів України протягом 2009-2010 років у відповідних галузях затверджено понад 150 бюджетних програм з обсягом фінансування понад 2,0 млрд. грн. (табл.1).

Проведений аналіз результативності бюджетних програм, які виконувались у рамках реалізації експерименту із запровадження програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів, показав, що застосування зазначеного методу передбачає встановлення взаємозв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання, що накладає відповідальність на виконавців бюджетних програм та вимагає від них досягнення поставлених цілей.

Таблиця 1

Порівняльний аналіз обсягів фінансування бюджетних програм у 2009-2010 рр.

Галузі	Роки				Відхилення (+,-) 2010 р.до 2009 р.	
	2009		2010		кіль-кість	млн. грн.
	кіль-кість	млн. грн.	кіль-кість	млн. грн.		
Охорона здоров'я	50	1 025,2	71	1 277,0	21	251,8
Освіта	53	714,7	65	918,0	12	203,3
Житлово-комунальне господарство	12	41,9	20	52,2	8	10,3
Разом	115	1781,8	156	2247,2	41	465,4

Поряд з тим, незважаючи на ряд отриманих досягнень, слід відмітити неповноцінну реалізацію програмно-цільового методу через відсутність достатньої нормативно-правової бази та бюджетної стратегії на середньо- й довгострокову перспективи, що не враховує наслідки та ризики у використанні бюджетних коштів та прийнятті управлінських рішень.

Так, наприклад, за умов планування довгострокових проектів місцеві бюджети мають брати зобов'язання за отриманим кредитом, фінансування якого здійснюється з загального фонду. У 2010 році, у зв'язку з здійсненням фінансування протягом чотирьох місяців за тимчасовим розписом, тобто лише захищених статей за рахунок тимчасової позички органів казначейства, створювало складнощі в обслуговуванні кредиту [2].

Низьким є рівень прийнятих управлінських рішень та неефективність окремих бюджетних програм, зокрема показники витрат як в цілому, так і на одиницю отриманого продукту зростають, практика отримання громадянами суспільних благ та послуг є нестабільною та має тенденцію до скорочення, бюджетні програми часто запроваджуються без реальних розрахунків, мети, джерел фінансування [5].

Все це свідчить про відсутність дієвого механізму визначення пріоритетності відбору та джерел фінансування бюджетних програм.

Держава, яка має гарантувати виконання своїх зобов'язань перед громадянами, не може забезпечити надання суспільних послуг населенню, використовуючи механізм управління коштами, у формі субвенцій, наданих місцевим бюджетам.

Підтвердженням цього є дані про не виконання планових показників окремих державних бюджетних програм за 2008-2009 роки (табл.2).

Таблиця 2

Динаміка рівня виконання планових показників державних бюджетних програм за 2008-2009 роки по місцевих бюджетах Полтавської області, %

Назва субвенцій	Роки		
	2008	2009	2010
- на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати, вивезення побутового сміття та рідких нечистот	83,9	90,3	100
- на надання пільг з послуг зв'язку та інших передбачених законодавством пільг та компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян	95,0	79,5	87,7
- на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу	80,4	100	84,7
на придбання витратних матеріалів та медичного обладнання для закладів охорони здоров'я	90,6	*	**
Довідково: % субвенцій у доходах загального фонду	20,0	16,2	18,6

* не передбачено фінансування у 2009 році

** не профінансовано

Як наслідок, незабезпеченість бюджетними коштами створює проблеми у їх розподілі.

Більш того, надмірна централізація коштів не дає змоги більшості органів місцевого самоврядування проводити політику „врядування” – повноцінного розпоряджання фінансовими ресурсами [4].

Тоді, як досвід застосування ПЦМ Великобританією характеризується посиленням бюджетної дисципліни та ефективності бюджетних видатків за рахунок детального розгляду в парламенті, з послідуєчим визначенням щодо ухвалення Угод про бюджетні послуги (PSA) і Угод про якість послуг [3].

Вказана процедура характеризує високий рівень системи державного управління Великобританії та зумовлює необхідність її реформування в Україні, а саме: підвищення професійності учасників бюджетного процесу, якості надання управлінських послуг, удосконалення інформаційно-технічного забезпечення і т.і.

Висновки. Прогресивним в організації бюджетного процесу є програмно-цільовий метод, орієнтований на ефективність використання бюджетних коштів. Результати наукового дослідження дають підстави зробити наступні висновки.

1. Практика застосування програмно-цільового методу потребує реформування системи державного управління, що сприятиме усуненню ризиків

використання бюджетних коштів та підвищенню якості прийняття управлінських рішень.

2. Повноцінне запровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі держави потребує здійснення планування та стратегічного прогнозування бюджету, визначення пріоритетів бюджетної стратегії на середньо-та довгострокову перспективу.

3. Визначення механізму пріоритетності відбору та джерел фінансування бюджетних програм – шлях до ефективного державного управління в контексті стратегії соціально-економічного розвитку.

Подальші наукові розробки є важливими в напрямі удосконалення бюджетних процедур в органах місцевого самоврядування.

Література:

1. Бюджетний кодекс України N 2542 - III від 21 червн. 2001 р. [електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://www.liga.net>.

2. Дацюк Л. Без фінансового фундаменту не буде місцевого самоврядування / Дацюк Л.// Урядовий кур'єр. – 2011.- №8 (4405). – С. 3.

3. Запатріна І. Удосконалення програмно-цільового методу планування бюджету/ Запатріна І.// Наукові праці НДФІ. – 2007. – № 4(41)). – С. 14.

4. Косаревич Н. Проблеми та перспективи реформування місцевих фінансів у контексті адміністративної реформи в Україні /Косаревич Н.// Наукові праці НДФІ. – 2007. – № 4(41)). – С. 37.

5. Огонь Ц. Програмно-цільовий метод та ефективність бюджетних програм / Огонь Ц. // Фінанси України. – 2009. – № 7. – С. 21.

6. Розпорядження КМУ ”Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі” від 14 вересн. 2002р. №538-р. [електронний ресурс]/Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://www.liga.net>.

7. Розпорядження КМУ ”Концепція реформування місцевих бюджетів” від 23.05.2007 №308-р. [електронний ресурс]/Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://www.liga.net>.

1.УДК 330.342:631.16

ЗМІНА ДИСБАЛАНСУ ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ АГРАРНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ

*Гудзь О.Є., д.е.н., професор, Степасюк О.С., к.е.н., доцент,
Національний університет біоресурсів і природокористування України*

Розглянуто теоретико-методологічні та практичні аспекти економічного і екологічного розвитку аграрної сфери України, здійснено моніторинг існуючих проблем у контексті реалій сучасної економічної науки та дисбалансів економічного простору, а також визначено передумови й домінанти сталого розвитку аграрної сфери України.