

e-mail: galli07@ukr.net

Стаднік В.П., головний економіст відділу фінансів органів управління та інформаційного забезпечення Департаменту фінансів Тернопільської облдержадміністрації

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ БЮДЖЕТУВАННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Stadnik V.P., Chief Economist of the Sector of Authorities Finance and Information Support of Finance Department, Ternopil Regional State Administration

PROBLEMATIC ASPECTS OF PROGRAM BUDGETING AT THE LOCAL LEVEL

Впровадження програмно – цільового методу в Україні не дає очікуваних результатів, тобто не має адекватного приросту ефективності бюджетних видатків, продовжується необґрунтоване фінансування чисельних державних і регіональних програм, яке зумовлює розпорошування та зниження ефективності витрачання обмежених бюджетних ресурсів.

Окрім вищезазначеного, проблематика програмно – цільового методу, насамперед, зумовлена наявністю великої кількості неефективних та неузгоджених між собою програм, неналежного їх фінансування та відсутністю дієвих заходів щодо контролю за їх виконанням. Нечіткість визначення мети, завдань та заходів у межах програм зумовлює їх нереалістичність та недосяжність та є наслідком недієвості та недоцільності. Також проблемою є негнучкість та інертність бюджетних програм, адже зміна або їх коригування потребує внесення змін до бюджету територіальної громади, що, як правило, є складним та довготривалим процесом. Ще однією важливою проблемою програмно – цільового методу є проблема визначення ефективності деяких програм, яка пов'язана з тим, що суспільні блага та послуги важко піддаються кількісній оцінці. Показник результативності є описовим або кількісним індикатором, що характеризує результат діяльності або успішність руху до досягнення поставленої мети, проте деякі види діяльності та результати важко піддаються кількісному виміру і на практиці виявляється важко оцінити кінцеві результати діяльності.

Відповідно до ідеології програмно – цільового бюджетування ПЦМ є інструментом планування бюджету на середньострокову перспективу,

орієнтованим на результат. Ст. 21 Бюджетного кодексу України передбачає складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди.[1] Виконавчі органи відповідних місцевих рад складають та схвалюють прогноз місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди відповідно до прогнозних та програмних документів економічного та соціального розвитку країни і відповідної території, державних цільових програм, який ґрунтується на прогнозі державного бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди. Цим програмним документом при складанні прогнозу місцевого бюджету на 2018–2019 рр. була постанова Кабінету Міністрів України від 01 липня 2016 р. №399 «Про схвалення прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2017 р. та основних макропоказників економічного та соціального розвитку України на 2018 і 2019 рр.». Однак реальність показників, які визначені цією постановою викликає значні сумніви, оскільки в останній місяць 2016 р. внесено зміни до законодавства, які впливають на показники бюджету, а саме зміни до Бюджетного кодексу України (Закон України від 20.12.2016 №1789-VIII «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України»), до Податкового кодексу (Закон України від 21.12.2016 №1797-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні»), Законом України від 21.12.2016 №1801-VIII «Про Державний бюджет України на 2017 р.» [2] мінімальна заробітна плата встановлена у розмірі 3200 гривень, що у два рази вище того показника, який використовувався при розрахунку видатків при формуванні бюджету на 2017 р.

Отже, з метою здійснення реалістичних розрахунків на поточний рік та прогнозу на наступні два бюджетні періоди, необхідно чітко дотримуватись чинного законодавства, а саме частини третьої ст. 27 Бюджетного кодексу України, тобто закони України або їх окремі положення, які впливають на показники бюджету (зменшують надходження бюджету та/або збільшують витрати бюджету) і приймаються:

- не пізніше 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку планового бюджетного періоду;
- після 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію на раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим.

Зважаючи на те, що звіти про виконання паспортів бюджетних програм подаються до місцевих фінансових органів раз на рік, у терміни,

визначені для подання зведеної річної фінансової та бюджетної звітності, а також з метою зменшення обсягу виконуваних робіт вважаємо за доцільне вносити зміни до паспортів бюджетних програм, при внесенні змін до рішення про місцевий бюджет на відповідний період, не протягом бюджетного періоду, а в кінці року шляхом затвердження їх у новій редакції у порядку, встановленому для складання паспортів бюджетних програм.

Практика впровадження ПЦМ у місцевих бюджетах показує, що коли структура бюджетної програми не відповідає фактичному переліку послуг, що їх надає бюджетна установа, то головний розпорядник просто змінює структуру бюджетної програми, що базується на фактичному переліку послуг бюджетної установи замість зміни послуг, як того вимагає виконання бюджетної програми. Як наслідок – кошти, які виділяють на більшість бюджетних програм, фактично стають різновидом кошторисного фінансування виконуваних бюджетними установами поточних функцій, спотворюється ідеологія ПЦМ, а впровадження ПЦМ стає спробою модифікувати неефективний традиційний постатейний метод. У зв'язку з цим, необхідно розробити стандарти кількісних нормативів послуг, що має стати основою для розрахунку їх вартості. Бюджетні програми не мають законодавчо визначеної класифікації, на відміну від державних цільових програм, які за своєю спрямованістю поділяють на економічні, наукові, науково-технічні, соціальні, національно-культурні, екологічні, обороні, правоохоронні. Необхідним є законодавче закріплення уніфікованої номенклатури (переліку) бюджетних програм для уникнення різного тлумачення одних і тих же програм у різних бюджетах та затвердити універсальну програмну класифікацію для державного та місцевих бюджетів.

Для прикладу, в деяких громадах виникли проблеми відсутності розробленого та затвердженого переліку показників за видатками по водопровідно – каналізаційному господарству в частині капітальних ремонтів водопроводів та водонапірних башт, які перебувають у комунальній власності.

Аналогічні проблеми з перелік показниками по забезпеченню освітянськими закладами підвезення учнів до навчальних закладів шляхом укладення угод та залучення підприємств – перевізників.

По технічному програмному забезпеченню виникає проблема, якщо паспорт сформовано із бюджетного запиту, то після внесення поправок у бюджетний запит (виправлення помилок) не формує поправлений паспорт бюджетної програми.

Працівники ОТГ стикнулися з труднощами відшукування даних для відображення у бюджетних запитах результативних показників: затрат, продукту, ефективності та якості. Для цього необхідно налагодження співпраці з працівниками районної ланки: відділи медичної статистики у районних лікарнях, методичні відділи освіти та культури, та іншими.

У свій час протягом 2011–2013 рр. Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД) проводив тренінги та навчання тільки з працівниками фінансових служб обласних бюджетів, бюджетів міст обласного значення та головними розпорядниками коштів цих бюджетів, працівники сільських, селищних, міських районного значення рад до цього процесу не долучалися.

В жовтня 2016 р. Міністерством фінансів України та Інститутом бюджету та соціально-економічних досліджень проведено навчальні семінари і консультаційні наради для головних розпорядників коштів, спеціалістів об'єднаних територіальних громад, представників фінансових управлінь райдержадміністрацій, виконавчих комітетів міських рад міст обласного значення та представників громад, що планували об'єднатись з метою надання практичної допомоги щодо особливостей застосування програмно-цільового методу на місцевому рівні, здійснення підготовчої та організаційної роботи по складанню проектів місцевих бюджетів.

Ми вважаємо, що за доцільне було б надалі проводити такі практичні та навчальні семінари з метою забезпечення якісного внесення змін до паспортів та оцінки виконання бюджетних програм.

У сучасних умовах необхідна перебудова бюджетного процесу для створення між виконавцями програм конкуренції за бюджетні ресурси, яка в підсумку посприє підвищенню якості послуг. Наприклад, це може бути досягнуто передбаченням можливості скорочення або повним припиненням фінансування програм у разі їх неефективної реалізації та супроводженням підвищення відповідальності за використання бюджетних коштів – збільшенням самостійності у їх витрачанні (самостійність в оперативному управлінні витратами, економії коштів, зміні структури витрат за дотримання лімітів асигнувань, зокрема в рамках програм). Подолання

проблем програмно-цільового методу на всіх рівнях можливе шляхом вжиття певних заходів:

- створення системи врахування потреби в надаваних послугах;
- розроблення базового переліку та наукового обґрунтування фінальних показників результативності (ефективності) надання бюджетних програм та можливості їх використання на місцевому рівні;
- створення системи моніторингу за результативністю надаваних бюджетних послуг для оцінки якості роботи закладів бюджетної сфери та оцінки ефективності бюджетних витрат на основі аналізу ступеня досягнення кінцевих результатів;
- стимулювання органів управління, їх структурних підрозділів до пошуку резервів підвищення ефективності бюджетних витрат;
- впровадження автоматизованої системи обміну статистичними даними, які необхідні для здійснення планування та обробки, між органами виконавчої влади на всіх рівнях бюджетної системи та ін.

Вирішення проблемних аспектів програмно – цільового методу дасть змогу підвищити ефективність та продуктивність витрачання бюджетних коштів.

Література:

1. Бюджетний кодекс України №2456-VI від 08.07.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Закон України від 21.12.2016 №1801-VIII «Про Державний бюджет України на 2017 р.» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1801-19>.