

## **Проблеми та перспективи запровадження європейських стандартів програмно-цільового планування місцевих бюджетів**

Сучасний стан функціонування вітчизняної бюджетної системи потребує підвищення прозорості у процесах формування та використання державних фінансів, в силу не співмірності перерозподілу національного продукту та отриманих соціально-економічних ефектів. Традиційні інструменти підвищення ефективності використання бюджетних коштів практично себе вичерпали, а отже не здатні забезпечити вирішення існуючих проблем незбалансованості бюджетів (як державного, так і місцевих), як наслідок – низька якість бюджетних послуг.

З іншої сторони, існує чітке розуміння того, що попри надмірну турбулентність світової економіки останніх років, євроінтеграційний вибір визначає майбутнє України. Інтеграція України в європейське співтовариство передбачає модернізацію національної фінансової системи, всі ланки і сфери якої мають функціонувати на ринкових засадах; гармонізацію фінансового законодавства з міжнародними критеріями і вимогами. При цьому, однією з важливих передумов входження нашої країни у європейський простір є реформування бюджетного процесу. Йдеться про перехід на середньострокове бюджетне планування та бюджетування, орієнтоване на результат, головним інструментом якого є програмно-цільовий метод управління, позаяк по своїй суті він усуває недоліки затратної моделі формування бюджетів та слугує ефективним механізмом організації бюджетних витрат, тобто забезпечується досягнення максимального результату із меншими затратами. Зазначимо, що даний метод широко застосовується в країнах Євросоюзу, а для таких країн як Литва, Естонія, Словенія, Словаччина використання цього метода було визначено як одна з умов вступу до ЄС.

Саме цим питанням присвячена глава 3 ст. 347 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони. Виконання Україною вимог цієї статті потребує вирішення низки проблем в бюджетному процесі, серед яких варто виокремити:

- a) *оптимізацію надмірної кількості типових переліків бюджетних програм*, які надто роздрібнені, неефективні (іноді дублюють одна одну) та переобтяжені значною кількістю результативних показників їх виконання (до слова, за даними Мінфіну та профільних міністерств, за 2013 рік кількість бюджетних програм для 692 місцевих бюджетів становила 58 тисяч, а кількість показників результативності за типовими бюджетними програмами – більше 8 тисяч<sup>1</sup>), що в підсумку не дозволяє реалізувати в повній мірі потенціал програмно-цільового методу бюджетування для місцевих бюджетів;
- b) *подолання стереотипів в управлінні державними коштами*: на часі - перехід від «управління затратами» до «управління результатами», тобто акцент потрібно змістити із контролю за використанням коштів на контроль за відповідальністю досягнутих результатів поставленим цілям. Традиційний підхід підтримки слабких регіонів, шляхом «вливання» бюджетних коштів повинен відійти в минуле, оскільки «дармове» бюджетне фінансування в нашій країні ніколи не було нагородою за результат, як це є в Європі<sup>2</sup>;
- c) *необхідність удосконалення системи оцінювання ефективності* виконання бюджетних програм місцевих бюджетів в силу того, що: не всі результативні показники однозначно відображають якість публічного управління; в практиці відсутні усталені, науково обґрунтовані критерії оцінювання бюджетних програм, не вироблено єдиного чіткого розуміння, що таке ефективність та продуктивність бюджетних програм? Який інструментарій вимірювання результативності слід застосовувати. Окрім того, відсутня досконала система реалістичних показників для оцінювання як окремих завдань, так і бюджетної програми в цілому. Немає єдиного бачення щодо того за який період (півріччя чи рік) розпорядники бюджетних коштів повинні здійснювати оцінку ефективності бюджетних програм;
- d) *запровадження чітких границь відповідальності* за реалізацію бюджетних програм між головними розпорядниками бюджетних коштів та безпосередніми

---

<sup>1</sup> За даними Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс] / Режим доступу: [http:// www.ibser.org.ua](http://www.ibser.org.ua)

<sup>2</sup> С.Попов, О.Голинська Децентралізація на засадах програмно-цільового бюджетування: досвід для України [Електронний ресурс]. - Режим доступу - [http://www.drdu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015\\_02%2825%29/23.pdf](http://www.drdu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_02%2825%29/23.pdf)

виконавцями. Йдеться про те, що запровадження концепції ПЦМ суттєво змінює характер відповідальності органів фінансових управлінь. 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;

е) часті зміни в бюджетному процесі, які притаманні вітчизняній практиці, не сприяють оптимізації державних коштів на певних напрямках реалізації пріоритетів бюджетної політики. Серед ключових причин, які сповільнюють процес бюджетного прогнозування слід виділити недосконалість правових норм щодо формування бюджету за програмно-цільовим методом. Так, застосування програмно-цільового методу врегульовується статтями 20-21 БКУ, 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.

Очікувані наслідки від запровадження технологій ПЦМ в бюджетний процес можна сформулювати наступним чином:

- 1) імплементація норм ЄС в бюджетний процес дозволить покращити якість планування та виконання бюджетних програм, сприятиме оптимізації видатків бюджету;
- 2) дасть можливість системно вирішити питання відповідності наявних та потенційних ресурсів завданням соціально-економічного розвитку територій. Окрім того, програмно-цільовий метод – це система організації бюджетного процесу та державного управління за якої планування видатків відбувається в тісному зв'язку з очікуваними результатами. На користь перспективності програмно-цільового бюджетування свідчить чималий досвід країн Європи та США, в тому

числі, в силу того, що саме цільові програми дозволяють фінансувати проекти, які непривабливі для приватного сектора;

- 3) дозволить покращити якість суспільних послуг для населення та сприятиме створенню системи ефективного державного управління у сфері державних фінансів;
- 4) в контексті імплементації Угоди про асоціацію України з ЄС Законами України від 28.12.2014 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» №79-VIII п.18 Прикінцевих положень та «Про Державний бюджет України на 2015 рік» №80-VIII, передбачено застосування ПЦМ у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів, які мають прямі взаємовідносини з державним бюджетом, починаючи з 2017 року, що надасть потенційну можливість відстежувати ефективність і результативність витрачання бюджетних коштів.

Підсумовуючи сказане, необхідно акцентувати на тому, що в умовах реформування суспільних фінансів, місцевого самоврядування та територіальної організації влади, які на сьогодні переживає Україна, важливим інструментом бюджетної децентралізації є ПЦМ, а тому запровадження його технологій планування бюджетів в вітчизняну практику є безальтернативним.

*Возняк Г. В.*  
*к.е.н., с.н.с. відділу*  
*регіональної фінансової політики*