

Роменська К.М.

кандидат економічних наук,
доцент кафедри фінансів,
Університет митної справи та фінансів

СТРАТЕГІЧНІ ЦІЛІ РОЗВИТКУ ЗА УМОВ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТНИМИ КОШТАМИ

Розглянуто особливості застосування програмно-цільового методу управління бюджетними коштами на прикладі місцевого бюджету Дніпропетровської області. Відзначається, що головною характерною рисою бюджетної політики є збереження соціальної орієнтації бюджету, збереження позитивної динаміки зростання реальних доходів, у тому числі зростання реальної заробітної плати та пенсій у поєднанні з поліпшенням соціально-економічного розвитку регіону. Розроблено пропозиції щодо удосконалення застосування програмно-цільового методу виконання бюджету як засобу підвищення ефективності бюджетної політики держави.

Ключові слова: бюджетні кошти; стратегічне планування; програмно-цільовий метод; бюджетні програми; результативність.

Рассмотрены особенности применения программно-целевого метода управления бюджетными средствами на примере местного бюджета Днепропетровской области. Отмечается, что главной характерной чертой бюджетной политики является сохранение социальной ориентации бюджета, сохранение положительной динамики роста реальных доходов, в том числе рост реальной заработной платы и пенсий в сочетании с улучшением социально-экономического развития региона. Разработаны предложения по совершенствованию применения программно-целевого метода выполнения бюджета как средства повышения эффективности бюджетной политики государства.

Ключевые слова: бюджетные средства; стратегическое планирование; программно-целевой метод, бюджетные программы; результативность.

Romenska K.M. STRATEGIC DEVELOPMENT GOALS IN TERMS OF PROGRAM-TARGET METHOD OF BUDGET FUNDS MANAGEMENT

In terms of limited budget funds, the purpose of which is the economic and social development, the issues of improving the budget process, the effectiveness of formation and use of financial flows by strengthening levers and proper use of budgetary policy tools become especially important. Thus, one of the important tools of the budgetary policy is strategic planning, focused on the effective management of budget funds, prevention of non-effective and inefficient use of funds through the application of the program-target method. Strategic planning of regional development in the medium term as a result of the work of various regional development actors in the region is the basis for regional and local development programs. Planning is based on system analysis, is carried out by using normative, balance, mathematical modelling in economics, as well as program-target method, and is an instrument for the implementation of these methods. The article considers the aspects of the application of the program and the target method in the budget system of the Dnipropetrovsk region. The main task of fulfilling the revenue and expenditure part of the budget of the Dnipropetrovsk region is necessarily the implementation of an effective and well-balanced fiscal policy aimed at addressing the main issues of socio-economic development of the region. It is noted that the main characteristic of fiscal policy is the preservation of the social orientation of the budget, maintaining the positive dynamics of growth in real incomes, including the growth of real wages and pensions, in conjunction with the improvement of socio-economic development of the region. The article considers the proposals on improving the application of the program and the target method of budget execution as a means of increasing the efficiency of the state budget policy. It is determined that the prospects for improving the program-target method are to increase transparency of budget reporting and performance evaluation in order to eliminate cases of subjective and non-transparent evaluation of a specific program, which results in negative consequences as extremely low efficiency of financial flows management, as well as the absence of a link between the volume of expenditures and the actual effect of the position of certain indicators.

Key words: budget funds; strategic planning; program-target method; budget programs; effectiveness.

Постановка проблеми. В умовах обмеженості бюджетних коштів, призначенням яких є економічний та соціальний розвиток, особливого значення набувають питання вдосконалення бюджетного процесу, ефективності формування й використання фінансових потоків шляхом посилення важелів та належного застосування інструментів бюджетної політики. Так, одним із важливих інструментів бюджетної політики є стратегічне планування, орієнтоване на ефективне управління бюджетними коштами, недопущення неефективного й нерезультативного використання коштів шляхом застосування програмно-цільового методу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам стратегічного управління бюджетом в умовах застосування програмно-цільового методу в останні роки приділяли увагу вчені Л. Лисяк [1], О. Голинська [2], В. Гордієнко [3] В. Зубенко [4] та ін. Проте, з огляду на постійне оновлення бюджетного законодавства, управління бюджетними потоками за умов застосування програмно-цільового методу є процесом, що потребує постійного удосконалення. Це зумовлює проведення подальшого і постійного пошуку нарядів підвищення ефективності управління бюджетними коштами.

Мета статті – розроблення теоретичних положень та практичних рекомендацій щодо удосконалення стратегічного планування для управління бюджетними потоками, орієнтованого на результат, в умовах застосування програмно-цільового методу виконання бюджетів.

Виклад основного матеріалу. Основним завданням виконання дохідної та видаткової частини бюджету Дніпропетровської області неодмінно є проведення ефективної й виваженої бюджетної політики, спрямованої на вирішення головних питань соціально-економічного розвитку регіону. Основною характеристикою бюджетної політики є збереження соціальної спрямованості бюджету, підтримання позитивної динаміки зростання реальних доходів населення, включаючи зростання реальної заробітної плати і пенсій, у поєднанні з покращанням соціаль-

но-економічного розвитку регіону. Щороку видатки бюджету Дніпропетровської області на соціально-культурні заходи зростають, що свідчить про підвищення рівня соціальних стандартів і якості послуг, які безпосередньо надаються населенню: удосконалення діяльності та матеріально-технічної бази закладів охорони здоров'я, створення належних умов для всебічного й повноцінного розвитку дітей, збереження культурної спадщини та підвищення рівня охоплення населення фізкультурною і спортом є пріоритетними напрямками усіх учасників бюджетного процесу.

Стратегічне планування регіонального розвитку на середньострокову перспективу як результат роботи різних суб'єктів регіонального розвитку в області (від обласної ради та обласної державної адміністрації до представників асоціацій підприємців, громадськості, науковців) є основою для регіональних і місцевих програм розвитку. Планування базується на системному аналізі, відбувається з використанням нормативного, балансового, економіко-математичного моделювання та програмно-цільового методів і є інструментом реалізації вказаних методів.

Складання та виконання бюджету Дніпропетровської області відбувається в межах регіональної Комплексної програми соціального захисту населення Дніпропетровської області на 2015–2019 рр., ухваленої рішенням обласної ради від 05.12.2014 р. № 588-28/VI. В окремих галузях і сферах діяльності затверджуються заходи з реалізації основних напрямів урядової політики в економічній та соціальній сферах на відповідний рік [5; 6].

У 2016 р. було реалізовано 51 регіональну програму, з яких 28 фінансувалися із обласного бюджету в обсязі 2465,4 млн грн. За своєю спрямованістю програми класифікувалися таким чином: 15 соціальних програм, 13 програм розвитку реального сектору, 8 екологічних програм, 2 правоохоронні програми, 8 національно-культурних програм, 2 науково-технічні програми, 3 інші. Станом на кінець 2017 р. у Дніпропетровській області діяло 65 регіональних програм. Серед них 8 екологічних, 15 економічних, 15 соці-

ального характеру, 3 науково-технічних програми, 3 правоохоронних, 10 національно-культурних, 10 інших програм (рис. 1).

Сьогодні є відкритий доступ до стратегічних і планових документів щодо складання бюджету, проте відсутня інформація щодо виконання і моніторингу бюджетних програм. Особливу роль у визначенні ефективності відіграє звітність про виконання бюджетних програм, вимір результативних показників. Проте за відсутності звітів це зробити неможливо. Під час складання звітності про виконання бюджету не дотримано необхідних вимог, адже в результаті використання коштів бюджету забезпечується виконання заходів і неможливо визначити, наскільки ефективно та якісно спрямовані фінансові потоки. На жаль, недоступними є результати аналізу ефективності бюджетної програми, вимоги до проведення якого затверджені Наказом Міністерства фінансів України від 26.08.2014 р. № 836 [7] та листом Міністерства фінансів України від 19.09.2013 р. № 31-05110-14-5/27486 [8]. Ми передбачаємо, що ці звіти не складаються і форми не заповнюються або заповнюються, але не є у відкритому доступі.

Крім того, варто відмітити недоліки планування за програмно-цільовим методом. У табл. 1 наведено приклад деяких (не всіх, а сформульованих із порушенням вимог методики програмно-цільового методу) інвестиційних проектів і заходів щодо забезпечення виконання завдань програми соціально-економічного та культурного розвитку Дніпропетровської області у 2017 р.

Виконавців чітко не визначено, також не визначено очікувані результати за показниками результативності: витрат, продукту, ефективності, якості. Крім того, зазначені заходи є звичайними поточними і капітальними статтями витрат бюджету і аж ніяк не частиною програми розвитку області. Це суперечить сенсу застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі та зводить нанівець основне призначення цього методу – орієнтованість на ефект та результат.

Сьогодні головним плановим документом Дніпропетровської області є Стратегія розвитку Дніпропетровської області на період до 2020 р. [6]. Під час розроблення Стратегії враховані політичні напрями щодо реформи регіонального розвитку, а також напрями регіонального



Рис. 1. Структура бюджетних програм Дніпропетровської області у 2017 р., %
Джерело: розроблено автором за [6]

Таблиця 1

Перелік інвестиційних проектів та заходів щодо забезпечення виконання завдань програми соціально-економічного та культурного розвитку Дніпропетровської області у 2017 р. [6]

Назва проекту, зміст заходу	Виконавець	Очікуваний результат
Реалізація інфраструктурних проектів – будівництво та реконструкція набережної у м. Новомосковську, пішохідного мосту через р. Вовча у м. Павлограді	Департамент житлово-комунального господарства та будівництва облдержадміністрації	Поліпшення умов проживання мешканців міст Новомосковськ та Павлоград
Будівництво, реконструкція та капітальні ремонти лікарняних закладів у містах Дніпро, Кам'янське, Кривий Ріг, Нікополь, Дніпровському районі	Управління капітального будівництва облдержадміністрації	Створення умов для забезпечення надання кваліфікованої медичної допомоги; виконання енергозощадних та екологічних заходів
Реставрація та реконструкція закладів культури у містах: Дніпро, Кривий Ріг, Новомосковськ, Перещепине та Верхньодніпровському, Дніпровському районах	Управління капітального будівництва облдержадміністрації	Збереження історичних пам'яток та створення умов для забезпечення культурного дозвілля
Створення навчально-виховних комплексів	Управління капітального будівництва облдержадміністрації	Створення додаткових місць дошкільної освіти
Капітальний ремонт приміщення будинку культури Виводівської територіальної громади під ЦНАП (у т.ч. ПКД)	Управління капітального будівництва облдержадміністрації	Забезпечення мешканців територіальної громади адміністративними послугами
Будівництво, реконструкція, капітальний та поточний ремонти комунальних доріг та вулиць населених пунктів області	Департамент житлово-комунального господарства та будівництва облдержадміністрації	Підвищення рівня безпеки руху

Таблиця 2

Стратегічні цілі розвитку Дніпропетровської області [6]

Стратегічна ціль 1	Стратегічна ціль 2	Стратегічна ціль 3	Стратегічна ціль 4
Зменшення економічних дисбалансів	Розвиток сільських територій	Екологічна та енергетична безпека	Розвиток людського капіталу

розвитку, визначені Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, а також результати SWOT-аналізу потенціалу регіону, сильних та слабких сторін, можливостей і загроз.

Стратегія позиціонуватиметься як плановий документ найвищого рівня в регіоні, тому її реалізація вимагає зосередження фінансових, фізичних та людських ресурсів. Очікується, що всі зусилля адміністративних органів, громадянського суспільства, наукових кіл і громадян буде спрямовано на успішну реалізацію пріоритетів та заходів, передбаче-

них Стратегією. Таким чином, зосередження та належна координація наявних фінансових потоків, залучених із надходжень регіонального рівня, державного бюджету, коштів донорів та з приватних джерел дасть змогу забезпечити досягнення цілей, визначених у Стратегії (табл. 2).

Проте, на жаль, завдання та сфери реалізації проектів у Стратегії є розмитими й нечіткими. Не вказано норми, а лише окреслено перелік заходів, щодо яких можна звітувати про те, що виконано або не виконано. А наскільки ефективно їх буде виконано, виміряти не можна.

Наприклад, операційна ціль І має назву «Диверсифікація економіки», а її завдання І.1. «Забезпечення розвитку інфраструктури підтримки малого і середнього бізнесу» поділяється на сфері реалізації проєктів. Проте результати у деяких сферах, таких як галузеві дослідження у сфері малого і середнього бізнесу; використання механізмів корпоративно-соціального партнерства для стимулювання розвитку бізнес-середовища та інфраструктури підтримки бізнесу; створення дієвої системи консультаційної та юридичної підтримки підприємств малого та середнього бізнесу; розроблення єдиного інформаційного простору для стимулювання розвитку бізнесу у регіоні, сформульовані таким чином, що в процесі реалізації виміряти їх або неможливо, або можливо, але нечітко і двозначно.

Висновки з цього дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, перспективи удосконалення програмно-цільового методу визначено шляхом підвищення відкритості звітності про виконання бюджетних програм та здійснення оцінки ефективності з тим, щоб усунути випадки суб'єктивної та непрозорої оцінки

для окремо взятої програми, що приводить до таких негативних наслідків, як вкрай низька результативність спрямування фінансових потоків, відсутність зв'язку між обсягами витрат і фактичним ефектом з позиції тих чи інших показників.

Таким чином, застосування програмно-цільового бюджетування в управлінні соціально-економічним розвитком регіону є основою для принципово нової організації бюджетного процесу, впровадження сучасних принципів і методів бюджетування, підвищення самостійності і відповідальності органів влади, а також підвищення ефективності бюджетної політики, орієнтованої на результат. Управління соціально-економічним розвитком регіонів із застосуванням механізму програмно-цільового бюджетування допоможе забезпечити єдність бюджетної й соціально-економічної політики, а отже, якісно новий ступінь розвитку соціально-економічної системи регіону. У зв'язку з цим на рівні регіонів необхідно мати повний комплекс управлінських механізмів та інструментів, що забезпечать контроль і ефективне застосування програмно-цільового методу управління бюджетними коштами.

Список використаних джерел:

1. Бюджетна складова реалізації домінантних напрямів суспільного розвитку : монографія / Л.В. Лисяк, О.В. Гриценко, С.В. Качула, К.М. Роменська та ін.; за наук. ред. д.е.н., проф. Л.В. Лисяк. Дніпропетровськ: ДДФА, 2015. 396 с.
2. Голинська О.В. Механізми державного управління бюджетами через інструменти програмно-цільового методу: [монографія] / Голинська О.В., Одеса: ВМВ, 2013. 272 с.
3. Гордієнко В.О. Програмно-цільовий метод – інструмент побудови сучасної економіки : монографія / В.О. Гордієнко. Дніпропетровськ: ДДФА, 2014. 268 с.
4. Планування та виконання місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу: Навчальний посібник / [за заг. ред. В. В. Зубенка]; ІБСЕД, Проєкт «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження». [6-те видання, випр. та доп.] К., 2017. 144 с.
5. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
6. Про Стратегію розвитку Дніпропетровської області на період до 2020 року: Рішення Дніпропетровської обласної ради від 26 вересня 2014 р. № 561-27/VI. URL: <http://oblrada.dp.gov.ua/rishennia/sklkannia-7/xi-sesiya/%E2%84%96-274-11vi%D1%96-01-12-2017/>
7. Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів : Наказ Міністерства фінансів України від 26.08.2014 р. № 836. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1103-14>
8. Методика здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм, які виконуються розпорядниками коштів місцевих бюджетів: лист Міністерства фінансів України від 19.09.2013 р. № 31-05110-14-5/27486). URL: <http://www.ibser.org.ua/legislation/zakonodavstvo-z-pmc/ocinka-byudzhetnyh-program>