

УДК 336.144.2

Нехайчук Ю.С.

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ МЕТОД БЮДЖЕТИРОВАНИЯ И ЕГО ВНЕДРЕНИЕ В АРК

Введение

Исследование проводилось в рамках тематики экономических разработок университета следующим образом:

Рассмотрены этапы среднесрочного планирования как основы программно-целевого метода бюджетирования.

Изучены методы осуществления стратегического планирования как дополнения к среднесрочным прогнозам и выделению приоритетов развития.

Предложен пакет документов для использования новых инструментов региональной политики в разрешении проблем социально-экономического развития автономии.

Актуальной проблемой государственных преобразований в Украине является отсутствие современной государственной региональной политики, которую следует понимать как приоритет территориального подхода над отраслевым, оптимизацию отношений между центром и регионами.

Украинскими учеными исследовались такие инструменты региональной политики, как программирование, введение специальных режимов инвестиционной деятельности, управление государственной собственностью, финансовое выравнивание.

Одним из ключевых инструментов влияния на решение экономических и социальных проблем регионов являются местные бюджеты и межбюджетные трансферты. Порядок формирования местных бюджетов и порядок определения трансфертов, которые передаются на региональный и местный уровень, неоднократно меняются. При этом меняется как перечень налогов, оставляемых в местных бюджетах, так и нормативы их отчислений. Существующая путаница в межбюджетных отношениях связана с неопределенностью четкого перечня услуг, которые предоставляются населению государством непосредственно или делегируются органам местного самоуправления.

Цель исследования заключается в поиске новых инструментов региональной политики.

Прежде всего предлагается к рассмотрению программно-целевой подход при составлении бюджетов всех уровней, в том числе местных.

Сущность инноваций заключается в переходе от традиционного постагетейного планирования к стратегическому.

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ МЕТОД БЮДЖЕТИРОВАНИЯ И ЕГО ВНЕДРЕНИЕ В АРК

Постановка задачи

Программно-целевой метод формирования бюджета исследовали преимущественно зарубежные ученые, такие как Ш. Бланкарт, К. Вайс, Е. Ведунг, Р. Зоди, Е. Лехан, Ю. Немец, А. Премчанд, Р. Хакет. И только в последние три года отечественные ученые и практики А. Кириленко, К. Павлюк, Н. Кульчицкий, З. Перун, И. Стефанюк, И. Чугунов рассматривали эти вопросы в своих трудах.

Программно-целевой метод формирования бюджета является инструментом, который обеспечивает эффективное управление бюджетным процессом в среднесрочной перспективе. Этот метод ориентирован на решение существующих проблем территориальной громады и достижение определенных целей.

Впервые программно-целевой метод в бюджетном процессе был предложен в 60-х годах прошлого столетия в США. Сегодня США, Канада, Новая Зеландия и страны – члены ЕС активно используют компоненты этого метода при составлении и исполнении бюджета.

Значительных успехов в этом достигли Болгария и Румыния, в которых постепенный переход к программно-целевому методу регулируется законодательными актами. Значительные шаги в этом направлении осуществили Россия и Казахстан.

Основанием для внедрения программно-целевого метода в Украине стала бюджетная реформа, начатая с принятием в 2001 году Бюджетного кодекса.

Положения статей 2,87,90,92 Бюджетного кодекса четко определяют переход к программно-целевому методу формирования бюджета. Начиная с 2002 года, формирование бюджета проводится по программам, и такая практика постепенно охватывает и местные бюджеты.

Основной идеологией этого метода является то, что вложенные финансовые ресурсы должны работать на результат.

Главные черты, отличающие программно - целевой метод от традиционного бюджета заключены в следующем.

Постатейный (традиционный) бюджет направлен на содержание организационной структуры бюджетных учреждений, тогда как программно-целевой метод предусматривает определение цели, которую необходимо достигнуть в результате использования бюджетных средств, и обеспечивает получение информации о качестве предоставления услуг и полученном социальном эффекте.

Программно-целевой метод основан на рациональном управлении, направленном на решение социальных проблем, и бюджетный процесс при нем начинается с определения проблем, которые необходимо решить. Для их решения разрабатываются ориентированные на результаты бюджетные программы, на базе которых и составляют бюджет. Для каждой программы определяют цели и формируют задания, выполнение которых обеспечит достижение поставленных целей. Важнейшим обязательным элементом программы является установление показателей исполнения программ – количественных и качественных параметров, которые используются для оценки исполнения программ и по которым определяют, были ли достигнуты цели.

Результаты исследования

Программно-целевой метод включает следующие составляющие (элементы):

- Стратегическое планирование – непрерывный процесс, осуществляемый бюджетными учреждениями для планирования и прогнозирования деятельности на будущее;

- Обеспечение прозрачности бюджетного процесса, т.е. привлечение общественности, что крайне важно для разработки эффективного и реалистического бюджета и планирования развития населенного пункта;

- Среднесрочное планирование доходов предусматривает определение реального объема ресурсов местного бюджета для осуществления необходимых расходов;

- Среднесрочное планирование расходов помогает определить приоритеты по расходам, повысить ответственность распорядителей за распределение и использование бюджетных средств, усилить общий бюджетный контроль;

- Планирование капитальных вложений предусматривает подготовку плана на среднесрочную и долгосрочную перспективы, включающего информацию о проектах капиталовложений, которые необходимо реализовать за обозначенный период;

- Бюджетная программа, состоящая из тесно связанных между собой действий, направленных на выполнение заданий программы и достижение одной цели или серии среднесрочных и долгосрочных целей;

- Показатели выполнения бюджетной программы, то есть статистические индикаторы, показывающие успешность выполнения программы, которые должны быть измеряемыми или поддаваться количественному измерению;

- Мониторинг, контроль и оценка программ означает постоянный мониторинг исполнения программ, их оценку на разных этапах бюджетного процесса. На основе полученной информации оценивается результативность программы и принимаются соответствующие административные решения.

Перечисленные элементы – это современные бюджетные методики, которые помогают повысить эффективность и результативность бюджета.

Стратегическое планирование как первая составляющая программно-целевого метода включает 7 этапов.

Первый этап заключается в оценке наличных ресурсов с учетом макроэкономических тенденций. С этим связана разработка различных вариантов среднесрочного прогнозирования доходов и выбор лучшего сценария на основе прогноза основных макроэкономических показателей (темпа роста ВВП, инфляция, минимальная заработная плата).

Второй этап предусматривает проведение анализа бюджетной политики (планирования и выполнения бюджета) за предыдущий период.

На третьем этапе определяются основные направления (цели) и аспекты бюджетной политики на следующий бюджетный период, включая потребности в финансовых ресурсах и поступления в местный бюджет из всех предусмотренных законодательством источников.

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ МЕТОД БЮДЖЕТИРОВАНИЯ И ЕГО ВНЕДРЕНИЕ В АРК

Четвертый этап заключается в подготовке бюджета, включающего текущие и капитальные расходы.

Выполнение бюджета по доходам и расходам – основное содержание пятого этапа.

Путем сбора информации о доходной и расходной частях бюджета проводится постоянный мониторинг его выполнения, осуществляется контроль соответствия фактических показателей плановым, что является содержанием шестого этапа.

Частью эффективного бюджетного процесса и важнейшими факторами для формирования показателей проекта бюджета на следующий бюджетный период является аудит и оценка, в чем и заключается суть седьмого этапа.

Использование стратегического планирования дает возможность согласовать планы деятельности с имеющимися бюджетными средствами.

К сожалению, очень сложно осуществлять стратегическое планирование на местном уровне при отсутствии такового на уровне государственном и региональном.

Хотя Правительством АРК неоднократно предпринимались попытки разработки стратегии развития автономии, однако ни один из предложенных проектов не был утвержден.

Так, например, во исполнение распоряжения Совета министров Автономной Республики Крым от 1 сентября 2004 года разработана Стратегия развития Автономной Республики Крым на период до 2015 года.

Основой для разработки Стратегии стали Программа Президента Украины В. Ющенко «10 шагов навстречу людям», Программа деятельности Кабинета Министров Украины «Навстречу людям», Стратегия экономического и социального развития Украины на период с 2004 по 2015 годы «Путем европейской интеграции».

Стратегия, при ее утверждении Верховной Радой АРК могла бы стать самостоятельным документом, в котором сформулированы и детализированы стратегические приоритеты развития экономики региона, а также определены условия, необходимые для всестороннего гармонического развития человека.

Стратегия может быть основой для разработки долгосрочной, среднесрочной и ежегодных программ социального и экономического развития Автономной Республики Крым.

В проекте документа основное внимание было сконцентрировано на определении важнейших стратегических приоритетов социально-экономического развития, перспектив, целей и путей их достижения для повышения уровня и качества жизни населения. Основные приоритеты, выбранные при разработке Стратегии, совпадают с Целями Развития Тысячелетия, определенными Украиной.

Целью Стратегии является повышение качества жизни населения автономии путем проведения эффективной социально-демографической и экологической политики, поддержки ведущих и перспективных сфер и отраслей экономики.

При определении приоритетов развития экономики за основу взяты те отрасли, которые объективно являются «локомотивом» реформ и положительных изменений в производственной, финансовой и управленческой сферах (топливно-

энергетический комплекс, морской транспорт, высокотехнологические отрасли промышленности, переработка сельскохозяйственной продукции), а также которые имеют чрезвычайно благоприятные предпосылки для развития, учитывая природный и ресурсный потенциал региона и тенденции развития мировой экономики на основе процессов глобализации и интеграции (агропромышленный комплекс, туризм и рекреация).

В социальной сфере в центре внимания - человек, как главный приоритет деятельности институтов государства. Определены основные условия обеспечения жизнедеятельности и гармонического развития личности.

Критерии и механизмы социально-экономического развития региона не только учитывают природно-ресурсный, экономический, научно-технический, трудовой и культурный потенциал региона, внутренние требования и необходимость решения актуальных проблем его развития, но и тесно связаны и совпадают с основными направлениями и приоритетами Концепции государственной региональной политики Украины.

Существуют проблемы и с реализацией программ, утвержденных Верховной Радой АРК. Большинство из них финансируется не в полном объеме, поэтому не выполняется. С внедрением программно – целевого метода формирования бюджета возрастает уверенность в достижении целей, предусмотренных в принятых программах, а их насчитывается в регионе более 30.

Как было сказано выше, центральным компонентом программно-целевого метода является бюджетная программа.

Согласно Бюджетному Кодексу, бюджетная программа – это систематизированный перечень мероприятий, направленных на достижение единой цели и задач, выполнение которых предлагает и осуществляет распорядитель средств в соответствии с возложенными на него функциями.

Основой для формирования бюджета в соответствии с программно-целевым методом является паспорт бюджетной программы, который включает цель программы, основные задания, направления деятельности и показатели результативности.

Структура программы остается неизменной из года в год, но ее цели, задания и направления деятельности могут меняться в соответствии с новыми условиями.

Само название программы должно коротко отражать ее сущность (например программа в сфере образования под названием «Компьютеризация сельских школ», в сфере здравоохранения – «Сахарный диабет», в сфере культуры – «Синяя птица»).

Цель программы чаще всего бывает одна, и она должна быть социально направленной, долгосрочной и не подлежать количественному и качественному измерению.

В соответствии с целью распорядители бюджетных средств разрабатывают задания программы, которые могут рассматриваться как краткосрочные цели в рамках долгосрочной стратегии.

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ МЕТОД БЮДЖЕТИРОВАНИЯ И ЕГО ВНЕДРЕНИЕ В АРК

Выводы

Внедрение программно-целевого метода формирования бюджета в настоящее время сводится к замене классификации расходов по функциям на классификацию по программам при существующих подходах.

В то же время объявление определенных расходов программой предусматривает:

- установление временных рамок программы;
- выработку четкой системы оценок результатов ее выполнения;
- утверждение представительным органом власти.

В Украине и в автономии существуют проблемы с систематизацией программ. Некоторые программы касаются расходов местных бюджетов, а договоров между государством и самоуправлением о выполнении совместных социальных проектов наподобие принятых в Европе контрактов «государство – регион» в Украине пока нет.

С принятием в сентябре 2005 года Закона Украины «О стимулировании развития регионов» появилась реальная возможность в заключении таких контрактов. Такие попытки были предприняты правительством АРК, однако политическая нестабильность помешала довести идею до логического конца.

В настоящее время полным ходом идет работа по формированию проектов бюджетов республики и отдельно взятых регионов. Использование программно-целевого метода должно способствовать реалистичности разрабатываемых параметров доходной и расходной частей бюджета и способствовать выполнению как ранее принятых, так и вновь утвержденных программ и социальных проектов.

Список литературы

1. Чугунов И, Самошкина А. Теоретико-методологические основы совершенствования программно-целевого метода планирования расходов бюджета // *Финансы Украины*. – 2004. – №9. – с.37-41.
2. Кульчицкий Н., Перун З., Формирование и выполнение бюджета программно-целевым методом // *Финансы Украины*. – 2005. – №5. – с.78-83.
3. Павлюк К. Оценка выполнения бюджетных программ: результативные показатели. // *Финансы Украины*. – 2005. – №5. – с.70-77.

Поступило в редакцию 04.12.2006 г.