

Маріанна І. Стегней, Інна О. Іртищева, Інна В. Лінтур
ШЛЯХИ ЗМІЦНЕННЯ МІСЦЕВОЇ ФІНАНСОВОЇ ІНІЦІАТИВИ

У статті визначено шляхи зміцнення місцевої фінансової ініціативи та обґрунтовано, що базою ефективного використання програмно-цільового методу є переорієнтування державної політики з утримання існуючої системи на розвиток економіки та задоволення соціальних потреб. Доведено необхідність широкого впровадження методів бюджетування, орієнтованих на соціально значущий результат. Охарактеризовано переваги та особливості використання програмно-цільового методу як інструменту ефективного бюджетного управління в контексті забезпечення сталого розвитку територіальних громад.

Ключові слова: бюджетна політика; об'єднані територіальні громади; бюджетне планування; програмно-цільовий метод.

Форм. 9. Рис. 1. Табл. 1. Літ. 10.

Марианна И. Стегней, Инна А. Иртышчева, Инна В. Линтур
**ПУТИ УКРЕПЛЕНИЯ МЕСТНОЙ
ФИНАНСОВОЙ ИНИЦИАТИВЫ**

В статье определены пути укрепления местной финансовой инициативы и обосновано, что базой эффективного использования программно-целевого метода является переориентация государственной политики по содержанию существующей системы на развитие экономики и удовлетворения социальных нужд. Доказана необходимость широкого внедрения методов бюджетирования, ориентированных на социально значимый результат. Охарактеризованы преимущества и особенности использования программно-целевого метода как инструмента эффективного бюджетного управления в контексте обеспечения устойчивого развития территориальных общин.

Ключевые слова: бюджетная политика; объединенные территориальные общины; бюджетное планирование; программно-целевой метод.

Marianna I. Stehnei¹, Inna O. Irtysheva², Inna V. Lintur³

WAYS OF STRENGTHENING THE LOCAL FINANCIAL INITIATIVE

The ways of strengthening the local financial initiative are determined in this article. It is grounded that reorientation of country's policy in maintaining the existing system upon economic development and meeting social needs is the basis for effective implementation of performance budgeting. The author proves the urgency of broad implementation of budgeting methods oriented onto socially important results. Advantages and peculiarities of programme and goal-based method are characterized, being the instrument of effective budget management in the context of ensuring permanent development of territorial communities.

Keywords: budget policy; united territorial communities; budget planning; performance budgeting.

Peer-reviewed, approved and placed: 6.09.2016.

Постановка проблеми. У сучасних умовах трансформаційних процесів в Україні система функціонування місцевого самоврядування потребує змін, оскільки вона не задовольняє потреб населення. У переважній частині територіальних громад немає належних соціальних умов для створення й підтримки високого рівня життя, для самореалізації, відсутній захист прав громадян, низьким є рівень адміністративних послуг. Органи місцевого самоврядування

¹ Mukachevo State University, Ukraine.

² National University of Shipbuilding named after Admiral Makarov, Mykolaiv, Ukraine.

³ Mukachevo State University, Ukraine.

не в змозі формувати та надавати за рахунок бюджетних коштів соціально значущі, високоякісні та доступні послуги на відповідних територіях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі проблеми пошуку шляхів зміцнення місцевої фінансової ініціативи досліджуються в працях провідних вітчизняних вчених: Т. Бабіч [7], Ш. Бланкарта [2], О. Грішної [4], В. Зубенко [6], С. Козейчук [7], Р. Уотермена [9], М. Хвесика [8], І. Щербини [7] та інших.

Невирішені частини проблеми. У працях цих науковців дійсно закладене вагоме теоретико-методологічне підґрунтя для дослідження шляхів зміцнення фінансової спроможності місцевих бюджетів. Проте складність і масштабність цієї проблематики для сучасних трансформаційних процесів в Україні виявляє все нові нерозв'язані питання, що потребує поглиблення наукових пошуків.

Метою дослідження є обґрунтування основних шляхів зміцнення місцевої фінансової ініціативи.

Основні результати дослідження. Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування від 15.10.1985 [1], зміст місцевого самоврядування полягає в гарантованому державою праві та реальній здатності самих територіальних спільнот громадян (територіальних колективів) та сформованих ними органів самостійно та під свою відповідальність вирішувати окрему частину публічних справ, діючи в межах конституції та законів відповідної держави.

Інструментом державного регулювання розвитку об'єднаних територіальних громад є бюджетна політика, кінцева мета якої спрямована на покращення розвитку та підвищення ефективності. Однак недостатньо аналізувати місцеві бюджети за рівнем доходів і витрат, важливим є визначення їх цілей та потенційного ефекту. Існуюча методологія бюджетування не встановлює чіткого взаємозв'язку між ресурсами, які були витрачені, та результатами, які отримала громадськість, складно визначити ефективність та результативність профінансованих послуг.

Таким чином, для бюджетної політики характерними є такі негативні властивості: недостатність даних у посадових осіб при прийнятті управлінських рішень щодо потреб отримувачів послуг; не відслідковується ефективність використання коштів бюджетними установами, через що важко забезпечити конкурентний розвиток послуг; в кризових ситуаціях законодавством передбачено пропорційне скорочення фінансування всіх бюджетних установ, при цьому потерпають і ті з них, які найефективніше використовують бюджетні кошти для надання послуг.

Очевидною стає необхідність впровадження методів бюджетування, орієнтованих на соціально значущий результат. У різних країнах такі методи бюджетування по-різному називаються: бюджетування, орієнтоване на результат, управління продуктивністю або ефективністю, програмно-цільовий метод (ПЦМ) тощо. Всі ці методи спрямовані на досягнення конкретного, попередньо прогнозованого довгострокового результату, який максимально відповідає потребам розвитку суспільства. Характерною ознакою цих методів бюджетування є система оцінки якості і результативності бюджетних послуг.

Варто відмітити, що бюджетування як метод фінансового планування походить з приватного сектору. Так, щоб відстежувати зв'язок між ефективні-

стю компаній та ресурсами, передбаченими в бюджеті, в 1940-х рр. у США було запропоновано деталізувати бюджет не лише на основі адміністративного підпорядкування підрозділів компанії, а і за подібними послугами [7; 9].

Ці послуги були згруповані в різні цільові програми розвитку. Після чого на керівників структурних підрозділів (філій, департаментів тощо) було покладено зобов'язання конкретизувати мету діяльності підрозділу, завдання програм та індикатори досягнення мети. До індикаторів ставилися вимоги, щоб вони були числово вимірними та могли перевірятися як з внутрішніх, так і з зовнішніх джерел інформації. Такі вимоги розширили можливості управління та покращили конкурентоздатність компаній, що їх використовували. Через певний проміжок часу подібні методи почали використовувати в державному управлінні [3].

В найрозвиненіших країнах світу широко використовується програмно-цільовий метод як інструмент забезпечення ефективного бюджетного управління. Зарубіжний досвід доводить переваги використання ПЦМ в процесі розподілу бюджетних коштів. Використання даного методу забезпечує раціональний розподіл бюджетних коштів разом з формуванням інформаційної бази щодо задоволеності мешканців територіальних громад послугами бюджетних установ та організацій.

У найбільш розвинутих країнах світу широко застосовуються окремі компоненти програмно-цільового фінансування суспільних послуг. Політика Європейського Союзу вмотивовує країни-члени до застосування важливих елементів програмно-цільового фінансового планування. Бюджет ЄС надає допомогу тільки в програмному форматі, а ефективність використання бюджетних ресурсів визначають за допомогою індикаторів [7].

Досвід цих країн показує, що соціально-економічний розвиток місцевих громад безпосередньо залежить від ефективності реалізації державної та місцевої соціально-економічної політики [2; 5]. За допомогою програмно-цільового методу має забезпечуватися взаємозв'язок національних, галузевих та відповідних місцевих цільових програм [8].

Таким чином, ПЦМ може слугувати фундаментом для забезпечення сталого розвитку країни та її об'єднаних територіальних громад.

На нашу думку, невірним є твердження, що при використанні ПЦМ не застосовуються інші методи бюджетного планування. Оскільки ПЦМ поєднує балансний, нормативний та метод екстраполяції з додаванням факторів, за допомогою яких встановлюється взаємозв'язок між ресурсами та результатами.

Таким чином, домінуючою особливістю ПЦМ є те, що він охоплює етапне впровадження необхідних заходів для подолання соціальних та економічних проблем.

У контексті забезпечення сталого розвитку територіальних громад як пріоритетну вважаємо за необхідне розглядати фінансову складову економічного механізму. Причому першочергову увагу варто приділяти впорядкуванню моделі бюджетного процесу за програмно-цільовим методом, яка формується відповідно до загальних тенденцій трансформації державного управління в напрямі перенесення управлінських дій на рівень об'єднаних територіальних

громад [8]. Схема у вигляді алгоритмічного циклу вирішення соціально-економічних проблем на засадах відтворення бюджетного процесу представлена на рис. 1.

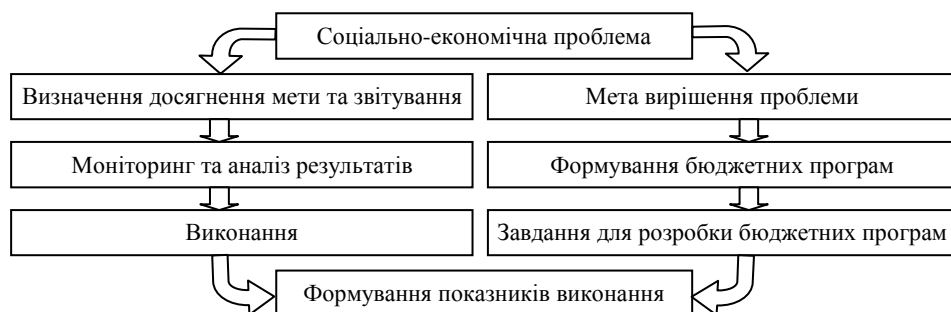


Рис. 1. Схема алгоритмічного циклу вирішення соціально-економічних проблем на засадах відтворення бюджетного процесу, узагальнено на підставі [6; 7]

При цьому очевидною є доцільність зміцнення фінансової самостійності місцевих бюджетів за рахунок надходження 100% плати за надання адміністративних послуг, збору з роздрібного продажу підакцизних товарів, податку на нерухоме комерційне майно, 80% екологічного податку тощо. Передбачається, що дотримання принципу субсидіарності стосовно передачі фінансових компетенцій зі сфери органів виконавчої влади на рівень місцевого самоврядування може суттєво збільшити ефективність використання територіальними громадами місцевих ресурсів, а також забезпечити постійне відтворення відповідних бюджетів.

Кожен етап бюджетного планування за ПЦМ супроводжується оцінюванням ефективності програми після завершення її реалізації, тобто визначається ступінь досягнення цілей програми.

Оцінювання ефективності супроводжується підбором правильної системи показників, які, своєю чергою, забезпечать об'єктивну оцінку досягнення мети та виконання завдань бюджетної програми. Тому важливим є формування бюджетних програм, спрямованих на виконання конкретних цілей, досягнення яких буде здійснено за оптимальної кількості завдань і показників виконання [4].

Також варто відмітити ще одну безумовну перевагу ПЦМ – це можливість демонстрації стандарту послуг. Тобто, використання ПЦМ дає можливість орієнтувати на модель оптимального використання бюджетних ресурсів для надання певної послуги. Програмне бюджетування концентрує увагу на програмах, які формуються за видами діяльності, спрямованими на досягнення пріоритетних цілей на середньо- або довгострокову перспективу. Класичний бюджет контролює цільове використання коштів, а застосування програмного бюджетування дає можливість здійснювати моніторинг всього процесу освоєння бюджетних ресурсів, починаючи від кількості виділеного ресурсу на надання послуги і закінчуючи оцінюванням часового якісного ефекту від її надання.

Проведений аналіз досвіду використання ПЦМ бюджетними та іншими установами доводить необхідність дотримання єдиних методологічних засад та формування структурних елементів ПЦМ (мета, завдання, результативні показники).

У процесі розробки регіональних програм сталого розвитку територіальних громад необхідно формувати єдину систему з групи соціальних, економічних і екологічних індикаторів, але із врахуванням регіональних особливостей. Цей підхід об'єктивно придатний в умовах єдності проблем, що вирішуються на регіональному рівні, з метою забезпечення сталого розвитку [8].

У бюджетному процесі моніторинг як один з елементів розвитку адміністративно-територіальних громад використовується в якості інструменту відстеження процесу впровадження програми, виявлення відхилень планових показників від поточних [10]. Таким чином, увага концентрується на існуючих та потенційних проблемах реалізації програми та, за необхідності, стимулюється розробка заходів щодо виправлення ситуації. Цінність безперервного та об'єктивного моніторингу полягає також в тому, що головний розпорядник має можливість прийняття оперативних рішень щодо покращення управління програмою.

Світовий досвід сформував основні вимоги до системи моніторингу використання бюджетних ресурсів: оперативність, безперебійність, достовірність, дієвість. Таким чином дані, що використовуються для моніторингу, повинні у визначені відповідними органами влади строки надавати достовірну інформацію про дієвість програми, а саме досягнення високого рівня задоволеності населення та здатність гнучко реагувати на суспільні потреби [10].

Крім того, для проведення моніторингу необхідно розробити формат, який у стислому та зрозумілому вигляді відображатиме дані про фактичне фінансування бюджетної програми та виконання показників (у т.ч. порівняно з планом). Зручність й інформативність такого формату сприятиме ухваленню поточних рішень щодо покращення процесу управління програмою [6].

На нашу думку, заслуговує на увагу методика здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм, які виконуються розпорядниками коштів місцевих бюджетів. Відповідно до її положень, метою аналізу є визначення ефективності аналогічних бюджетних програм, що виконуються різними розпорядниками коштів [7].

Аналіз бюджетної програми базується на основі середніх індексів виконання її результативних показників. Для їх розрахунку використовуються показники ефективності та якості (разом по загальному та спеціальному фондах), що характеризують виконання бюджетної програми, вони поділяються на стимулятори і дестимулятори. Практичні аспекти програмно-цільового методу бюджетування представлені в праці [7].

Показники-стимулятори – це результативні показники, для яких перевиконання планових значень є бажаним і має позитивний вплив на результат програми (наприклад, кількість користувачів послуг, частки працевлаштованих і пільговиків, які отримали санаторно-курортне лікування, середня завантаженість читального залу тощо). Показники-дестимулятори – це результативні показники, перевиконання планових значень яких має негативний

вплив на ефективність програми (наприклад, рівень смертності, втрати енергоресурсів, витрати на проведення одного заходу тощо) [7].

Використовуючи окреслену вище методику, нами запропоновано розрахунок ефективності бюджетної програми Мукачівського району на здійснення виставкових заходів у сфері агропромислового комплексу. Метою програми є збільшення обсягів реалізації шляхом пошуку нових покупців, розширення можливостей для реалізації продукції за угодами, укладеними на виставках. У табл. 1 наведено результативні показники виконання бюджетної програми.

Таблиця 1. Виконання результативних показників бюджетної програми здійснення виставкових заходів у сфері агропромислового комплексу за рахунок коштів бюджету Мукачівського району*

Показник	Попередній період			Звітний період		
	загверд- жено	виконано	виконан- ня плану	загверд- жено	виконано	виконан- ня плану
Ефективність: середні витрати на проведення одного виставкового заходу у сфері агропромислового комплексу, тис. грн ¹⁾	1,8	2,0	1,11	204	2,6	1,08
Якості: обсяги реалізації продукції за угодами, укладеними на виставках, порівняно з попереднім роком, %	10	20	2,0	20	15	0,75

* Розраховано на підставі звітних даних Фінансового управління Мукачівської районної державної адміністрації.

¹⁾Перевиконання планових значень за цим показником має позитивний вплив на результативність програми (середні затрати на проведення одного виставкового заходу у сфері агропромислового комплексу є показником-стимулятором).

На основі даних табл. 1 здійснено розрахунок основних параметрів оцінки:

а) середнього індексу виконання показників ефективності бюджетної програми:

$$\bar{I}_{(еф)} = \sum \frac{\Pi_{(еф)і факт}}{\Pi_{(еф)і план}} \div z_{(еф)} \times 100; \quad (1)$$

$$\bar{I}_{(еф)} = \frac{2,6}{2,4} \div 1 \times 100 = 108; \quad (2)$$

б) середнього індексу виконання показників якості бюджетної програми:

$$\bar{I}_{(як)} = \sum \frac{\Pi_{(як)і факт}}{\Pi_{(як)і план}} \div z_{(як)} \times 100; \quad (3)$$

$$\bar{I}_{(як)} = \frac{15}{20} \div 1 \times 100 = 75; \quad (4)$$

в) порівняння результативності бюджетної програми з показниками попередніх періодів:

$$\bar{I}_1 = \frac{\bar{I}_{(еф)звіт}}{\bar{I}_{(еф)баз}}; \quad (5)$$

$$\bar{I}_{(еф)звіт} = 108; \quad (6)$$

$$\bar{I}_{(еф)баз} = \frac{2,0}{1,8} \times 100 = 111; \quad (7)$$

$$\bar{I}_1 = 108/111 = 0,97; \quad (8)$$

г) кількості набраних балів за параметром порівняння результативності бюджетної програми із показниками попередніх періодів. Оскільки $\bar{I}_1 = 0,97$, що відповідає критерію оцінки $0,85 < \bar{I}_1 < 1$, то за цим параметром для цієї програми нараховується 15 балів, тобто $\bar{I}_1 = 15$ балів.

Проведені розрахунки дали можливість визначити ступінь ефективності бюджетної програми. Остаточний розрахунок загальної ефективності бюджетної програми складається із загальної суми набраних балів за кожним параметром оцінки:

$$E = \bar{I}_{(еф)} + \bar{I}_{(як)} + \bar{I}_1 = 108 + 75 + 15 = 198. \quad (9)$$

Порівнюємо отримане значення зі шкалою оцінки ефективності бюджетних програм: висока – 215 і більше балів; середня – 190–215; низька – менше 190 балів.

Отже, програма здійснення виставкових заходів у сфері агропромислового комплексу за рахунок коштів бюджету Мукачівського району має середню ефективність. Тому виділення коштів на участь у виставкових заходах можливо вважати доцільним, проте необхідно здійснювати пошук резервів для підвищення ефективності такої програми.

Використання такої методики [7] дає можливість порівнювати фактичні показники виконання програми (ефективності та якості) із запланованими на звітний бюджетний період та з відповідними показниками попередніх періодів.

Висновки. Підсумовуючи викладене, справедливим видається твердження, що ефективне використання програмно-цільового методу можливе, якщо фінансова ініціатива місцевого самоврядування буде націлена на розвиток економіки шляхом задоволення соціальних потреб з безумовною зацікавленістю в цьому всіх учасників бюджетного процесу.

При формуванні мети бюджетної програми та визначенні критеріїв оцінювання її результативності необхідно дослідити цю програму на предмет розподілу державних ресурсів, спрямованих на розвиток економіки та задоволення суспільних потреб.

Таким чином, пошук шляхів зміцнення місцевої фінансової ініціативи через вивчення досвіду урядів розвинених країн свідчить, що використання програмно-цільового методу ґрунтується на показниках ефективності та якості, серед яких: обсяги, витрати, робоче навантаження, продуктивність та результативність тощо. ПЦМ використовується з метою управління процесом виконання бюджетних програм, здійснення безперервного моніторингу та для

оцінювання досягнутих результатів. Такий набір показників дає можливість повнішого оцінювання діяльності виконавців. А це позитивно впливає на якість послуг, ефективність та обґрунтованість видатків, підвищення відповідальності розпорядників бюджетних коштів за результати діяльності та досягнення стратегічних цілей держави загалом.

1. Європейська хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15.10.1985; Ратифіковано Законом України від 15.07.1997 № 452/97-ВР // zakon.rada.gov.ua.

Evropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia: Mizhnarodnyi dokument vid 15.10.1985; Ratyfikovano Zakonom Ukrainy vid 15.07.1997 № 452/97-VR // zakon.rada.gov.ua.

2. *Бланкарт Ш.* Державні фінанси в умовах демократії / За ред. В.М. Федосова. – К.: Либідь, 2000. – 654 с.

Blankart Sh. Derzhavni finansy v umovakh demokratii / Za red. V.M. Fedosova. – K.: Lybid, 2000. – 654 s.

3. Використання програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів України / І.Ф. Щербина, В.В. Зубенко, І.В. Самчинська та ін.; Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи впровадження». – К., 2011. – 108 с.

Vykorystannia prohramno-tsilovoho metodu na rivni mistsevykh biudzhativ Ukrainy / I.F. Shcherbyna, V.V. Zubenko, I.V. Samchynska ta in.; Proekt «Zmitsnennia mistsevoi finansovoi initsiatyvy vprovadzheniia». – K., 2011. – 108 s.

4. *Гришнова О.А.* Зарубіжний досвід фінансування освіти та перспективи його застосування в Україні // Наукові праці НДФІ. – 2000. – Вип. 10–11. – С. 214–222.

Hrishnova O.A. Zarubizhnyi dosvid finansuvannia osvity ta perspektyvy yoho zastosuvannia v Ukraini // Naukovi pratsi NDFI. – 2000. – Vyp. 10–11. – S. 214–222.

5. Доклад о развитии человека за 2001 год. Использование новых технологий в интересах развития человека. – Нью-Йорк: Оксфорд юниверсити пресс, Инк., 2001. – 264 с.

Doklad o razvitiu cheloveka za 2001 god. Ispolzovanie novkh tekhnologii v interesakh razvitiia cheloveka. – Niu-Iork: Oksford iuniversiti press, Ink., 2001. – 264 s.

6. *Зубенко В.В.* Програмно-цільовий метод бюджетування як дієвий механізм управління публічними фінансами // Науковий вісник ЧДІЕУ. – 2011. – №3. – С. 44–49.

Zubenko V.V. Prohramno-tsilovyi metod biudzhetuвання yak diievyi mekhanizm upravlinnia publichnymu finansamy // Naukovi visnyk ChDIEU. – 2011. – №3. – S. 44–49.

7. Практичні аспекти програмно-цільового методу бюджетування. Зарубіжний досвід / І. Щербина, Т. Бабіч, С. Козейчук та ін.; Проект «Реформа місцевих бюджетів в Україні». – К., 2006. – 260 с.

Praktychni aspekty prohramno-tsilovoho metodu biudzhetuвання. Zarubizhnyi dosvid / I. Shcherbyna, T. Babich, S. Kozeichuk ta in.; Proekt «Reforma mistsevykh biudzhativ v Ukraini». – K., 2006. – 260 s.

8. Сталий розвиток: світоглядна ідеологія майбутнього: Монографія / М.А. Хвесик, І.К. Бистряков, Л.В. Левковська, В.В. Пилипів; За ред. акад. НААН України М.А. Хвесика. – К.: ДУ ІЕПСТР НАНУ, 2012. – 465 с.

Stalyi rozvytok: svitohliadna ideolohiia maibutnoho: Monohrafiia / M.A. Khvesyk, I.K. Bystriakov, L.V. Levkovska, V.V. Pylypiv; Za red. akad. NAAN Ukrainy M.A. Khvesyka. – K.: DU IEPSTR NANU, 2012. – 465 s.

9. *Уотермен Р.* Фактор обновления: как сохраняют конкурентоспособность лучшие компании / Пер. с англ.; Общ. ред. В.Т. Рысина. – М.: Прогресс, 1988. – 362 с.

Uotermen R. Faktor obnovleniia: kak sokhraniaiut konkurentosposobnost luchshie kompanii / Per.s angl.; Obshch. red. V.T. Rysina. – M.: Progress, 1988. – 362 s.

10. *Чернадчук О.В.* До питання бюджетного моніторингу в бюджетному процесі // Діяльність органів публічної влади щодо забезпечення стабільності та безпеки суспільства: Матеріали Міжнародної наук.-практ. конф. (м. Суми, 21–22 травня 2015 р.) / За ред.: А.М. Куліша, М.М. Бурбики, О.М. Рєзніка. – Суми: СумДУ, 2015. – С. 190–191.

Chernadchuk O.V. Do pytannia biudzhethnoho monitorynhu v biudzhethnomu protsesi // Dialnist organiv publichnoi vlady shchodo zabezpechennia stabilnosti ta bezpeky suspilstva: Materialy Mizhnarodnoi nauk.-prakt. konf. (m. Sumy, 21–22 travnia 2015 r.) / Za red.: A.M. Kulisha, M.M. Burbyky, O.M. Rieznika. – Sumy: SumDU, 2015. – S. 190–191.