

Концепція регіонального розвитку: стратегічне планування на засадах програмно-цільового підходу

О.В.ДИМЧЕНКО, канд. екон. наук

Харківська національна академія міського господарства

61002 Україна, м. Харків, вул. Революції, 12

О.Ф.КОЗИР

Голова управління державного казначейства у Київському районі м.

Харкова

dymchenkoo@yahoo.com

Реформування міжбюджетних відносин – основне проблемне питання нової економічної політики, важливим елементом якої є децентралізація, що передбачає перенос основного обсягу соціальних витрат на регіональний і місцевий рівень. Саме неврегульованість такого важливого механізму, як бюджетний, викликає непорозуміння між парламентом і урядом, центром і регіонами. При цьому перехід від централізованого управління господарством України до управлінських важелів ринкової економіки потребує створення принципово нової системи управління бюджетним процесом на всіх рівнях бюджетної ієрархії (міському, регіональному, загальнодержавному).

Нестабільність доходної бази місцевих бюджетів, відсутність ефективного механізму міжрегіонального перерозподілу державних доходів, значні розбіжності у рівнях економічного розвитку регіонів і умовах життя в них, потенційно є факторами соціальних конфліктів і політичної нестабільності. Для запобігання цьому у світовій та вітчизняній практиці, за умов самоврядування, система управління бюджетним процесом будується переважно на принципах прямих бюджетних трансфертів.

Однак, існуюча практика надання трансфертів з державного бюджету на рівень місцевого самоврядування та схеми їх перерозподілу між регіонами і об'єктами підтвердила свою неефективність. Тому кріпне усвідомлення, що трансферти, незалежно від їх природи повинні надаватися безпосередньо до бюджетів, які є бенефіціарами. При цьому органи влади не повинні втручатися в

процедуру надання трансфертів інакше ніж у випадках порушення їх цільового використання.

Одним із завдань активного реформування державно-територіального устрою і бюджетної системи виступає зняття протиріч між цільовим характером програм і бажанням отримати в місцеві бюджети з вищих рівнів максимальну суму безадресних коштів. Регіональна і місцева влада дотепер зацікавлена в отриманні коштів з державного бюджету, які було виділено на реалізацію тієї чи іншої програми, додаткового трансферту без нових критеріїв відбору отримувачів і без жорстких цільових зобов'язань. Цю зацікавленість потрібно законодавчо обмежити саме за допомогою застосування програмно-цільового методу.

Положенням ст.91 Бюджетного кодексу України оговорена можливість затвердження і фінансування місцевими органами влади програм регіонального розвитку. Це дійсно крок вперед. Але при умові, що такі програми будуть досконало опрацьовані в деталях та підкрплені фінансовими ресурсами, чого на практиці сьогодні не відбувається. Аналіз Програм розвитку міст і областей показав їх поверхневий та здебільшого декларативний характер.

Програмне регулювання територіального розвитку в найближчий час зазнає якісних змін, які відображаються як в програмно-цільовому підході до формування бюджету, так і в поєднанні фінансових норм з заходами Програм розвитку житлово-комунального господарства територій. Це поєднання сприятиме стійкому і збалансованому фінансуванню регіонів України. Мова йде про перспективу переходу до стратегічної моделі поведінки держави у відношенні до міст і регіонів, тобто переходу до реальної регіональної політики.

Необхідність переходу до формування бюджету за програмно-цільовим методом визначено одним із головних напрямків бюджетної політики. Програмне бюджетування визначається і в Бюджетному кодексі. З огляду на це, з 2002 р. Україна взяла курс на підвищення ефективності бюджетної політики шляхом застосування програмно-цільового методу. Крім того, поступова інтеграція України в Європейський простір потребує процедур узгодженості бюджетних процесів, враховуючи, що існує бюджетне законодавство ЄС

складається на програмних засадах. Важливість програмно-цільового методу підкреслена у Декларації цілей та завдань бюджету на 2010 рік, схваленої Постановою КМУ від 25.02.2009. №151.

При формуванні бюджету за програмно-цільовим методом застосовується програмна класифікація видатків, яка будується на розподілі бюджетних призначень за бюджетними програмами. Такий підхід передбачає визначення оцінки ефективності та результативності діяльності бюджетних установ. Планування видатків із застосуванням цього методу передбачає розробку, аналіз і відбір програм ще на стадії стратегічного планування. Таку роботу проводить головний розпорядник коштів і в період формування бюджетного запиту та підготовки пропозицій до проекту бюджету обґрунтовує внесення відповідної програми на наступний бюджетний рік.

Під цільовою програмою розуміють розроблений і методологічно обґрунтований комплекс заходів соціально-економічного, нормативно-правового, фінансового, виробничо-технологічного, екологічного та іншого характеру, який спрямовано на вирішення конкретної проблеми, побудовано в строго визначеній послідовності з вказівкою потрібних ресурсів, термінів виконання, відповідальних осіб і очікуваних результатів. Важко запропонувати інший метод, який би краще підходив для вирішення багатофакторних, багатоаспектних і внутрішньосуперечливих проблем територіального розвитку, ніж програмно-цільовий.

До основних переваг програмно-цільового методу (ПЦМ) регулювання регіонального розвитку у порівнянні з кошторисним можна віднести: складання видаткової частини бюджетів не за статтями, а використовуючи методологічно обґрунтований комплекс заходів щодо досягнення конкретної мети програми; можливість поєднання для розробки Програми зусиль спеціалістів різного профілю для розгляду означених проблем; конкретизація поставленої мети, ресурсів та термінів її виконання, наприклад, “Програма інформатизації та комп’ютеризації сільських шкіл”, замість загальної статті видатків “видатки на освіту”; дозволяє поєднувати, як вирішення соціальних проблем на місцевому та державному рівнях, так і соціально-економічний розвиток території.

У багатьох розвинутих європейських країнах, США, Канаді, Японії, використання саме цих переваг ПЦМ допомагає реалізувати принцип концентрації обмежених бюджетних ресурсів для досягнення предметних цілей розвитку.

Однак, як будь-який процес або явище, застосування програмно-цільового методу не може містити лише переваги, враховуючи, що в Україні його застосування знаходиться на початковій стадії.

Причини гальмування застосування цього методу можна класифікувати щодо джерел їх виникнення: правові, методичні, суспільні, особисті, економічні, ресурсні, ментальні та ін.

Проведені дослідження показали, що важливою функцією впровадження програмно-цільового методу управління бюджетним процесом в умовах розвитку місцевого самоврядування є встановлення й ефективне регулювання процесів взаємозв'язку бюджетного планування і соціально-економічного розвитку території. Назріла необхідність створення нової концепції економічного розвитку шляхом втілення стратегічного планування на засадах програмно-цільового підходу як процесу, коли певний регіон зможе контролювати своє економічне майбутнє, відігравати самостійну роль в економічному і соціальному розвитку держави.