

4. ЕКОНОМІКА, ПЛАНУВАННЯ І УПРАВЛІННЯ ГАЛУЗІ

УДК 336.144(477)

*Проф. П.Ю. Буряк, д-р екон. наук;
аспір. С.М. Дорошенко – Львівська ДФА*

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД ЯК ОСНОВА ВДОСКОНАЛЕННЯ ПЛАНУВАННЯ ПОКАЗНИКІВ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ

Розглянуто практичні аспекти програмно-цільового методу бюджетування, що сприяють реформі місцевих бюджетів, а також зарубіжний досвід його запровадження. Наголошено на відмінностях методів формування бюджету та перевагах його під час планування видатків, відображено позитивні та негативні аспекти. Наведено приклади застосування програмно-цільового методу у соціальній сфері, якісні та кількісні показники досягнутих результатів від виконання передбачених програм. Вказано положення, що мають рекомендаційний характер, та доведено, що ефективне та цільове використання обмежених бюджетних ресурсів можливе завдяки програмно-цільовому методу планування видатків бюджету.

Ключові слова: видатки, програмно-цільовий метод, бюджетування, планування, реформування, бюджетні кошти.

Постановка проблеми. Забезпечення ефективного розподілу бюджетних ресурсів для задоволення державних потреб можливе завдяки таким методам планування показників, які б давали змогу встановлювати чіткі пріоритети в рамках наявних бюджетних ресурсів та звітувати перед платниками податків про ефективність надання державних послуг.

Утвердження України як держави передбачає можливість знаходити і запроваджувати найкращі світові здобутки у галузі державного управління. Усе це має безпосереднє відношення до бюджету як одного з найважливіших важелів управління та регулювання процесами державотворення.

Успадкований від попередньої системи постатейний метод складання і виконання бюджету ґрунтувався на розрахунку потреби у видатках, виходячи з прийнятих політичних рішень та складених на їх виконання планів. Але ці рішення і плани формувались і оцінювались на дуже високому рівні й не були зрозумілі не лише громадянам, але й навіть управлінцям середньої та нижчої ланок. Вони були виконавцями прийнятих рішень, не маючи ані власної стратегії, ані розуміння свого місця у системі управління державою.

Загалом такий метод складання і виконання бюджету може бути придатний за адміністративної централізованої системи управління державою. При переході до більш демократичних і децентралізованих способів управління та розвитку приватного бізнесу цей спосіб призводить до виникнення диспропорцій, утворення заборгованостей, використання бюджету як джерела корупції та марнотратства. Тут виникає потреба у використанні бюджету як регуляторного аспекту.

Відповідно, і розвиток соціальної сфери за таких умов приречений на невдачу. Для подальшої перспективи покращення умов фінансування установ

соціального забезпечення та програм соціального захисту населення пропонують програмно-цільовий метод (ПЦМ) як основний напрям удосконалення планування показників бюджету.

Актуальність питання програмно-цільового методу в тому, що потреби у видатках, зазвичай, перевищують реальні можливості у формуванні доходів, тому постає питання ефективного використання обмежених бюджетних коштів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Важливу роль вивченню бюджету, який є основою фінансового забезпечення функцій держави та важелем її впливу на соціально-економічний розвиток, приділяли увагу у своїх працях Ш. Бланкарт, Б. Болдирев, Дж. Б'юкенен, А. Вільдавські, Є. Гловінський, Р. Зоді, Дж.М. Кейнс. Вагомий внесок до сучасної теорії бюджетного процесу зробили такі вчені, як В. Андрущенко, П. Буряк, С. Буковинський, О. Василик, П. Вахрін, Г. Волощук, Л. Дробозіна, І. Луніна, Ю. Ляшенко, С. Юрій та інші.

Мета статті. Метою роботи є дослідження можливостей впровадження програмно-цільового методу та встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів і результатами їх використання на основі визначених цілей та результативних показників.

Виклад основного матеріалу. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі – це система планування та управління бюджетними коштами в середньотерміновій перспективі, спрямована на розроблення та виконання бюджетних програм та підпрограм, орієнтованих на кінцевий результат [1].

Серед методів бюджетного планування виділяють такі:

- балансовий (метод прямого рахунку) – кошторисне планування, використовується при постатейному плануванні;
- метод екстраполяції – встановлення стійкої динаміки бюджетних показників;
- нормативний – застосовуються узагальнені і деталізовані нормативи;
- програмно-цільовий або бюджетування – орієнтований на результат, поєднання всіх методів.

Розглянемо відмінності балансового (постатейного) та програмно-цільового методів (рис.).

Програмно-цільовий метод можна порівняти з бізнес-планом, підготовка якого є обов'язковим кроком для залучення інвестицій (у цьому випадку коштів з бюджету) [2].

Щоб перейти до суті програмно-цільового методу складання, виконання і оцінки бюджету, важливо зазначити передумови та історію впровадження ПЦМ у зарубіжних країнах, а також моніторинг та оцінку виконання програм, прозорість бюджету.

Зокрема, у США причиною запровадження цього методу стала необхідність аналізу цілей окремих видів діяльності і забезпечення надання більш актуальної інформації для вищого керівництва, перенесення акцентів з традиційного процедурного контролю на ефективність та результативність. Для Австралії цьому сприяли значні економічні проблеми та необхідність зміцнення бюджетної дисципліни з метою розподілу бюджетних ресурсів та раціонального їхнього використання, а також активізація запровадження "бюджету за ре-

зультатами". У Великобританії – результати комплексного аналізу розподілу бюджетних ресурсів та надання послуг за рахунок бюджетних коштів. Для України – прийняття Бюджетного кодексу – початок бюджетної реформи [3].

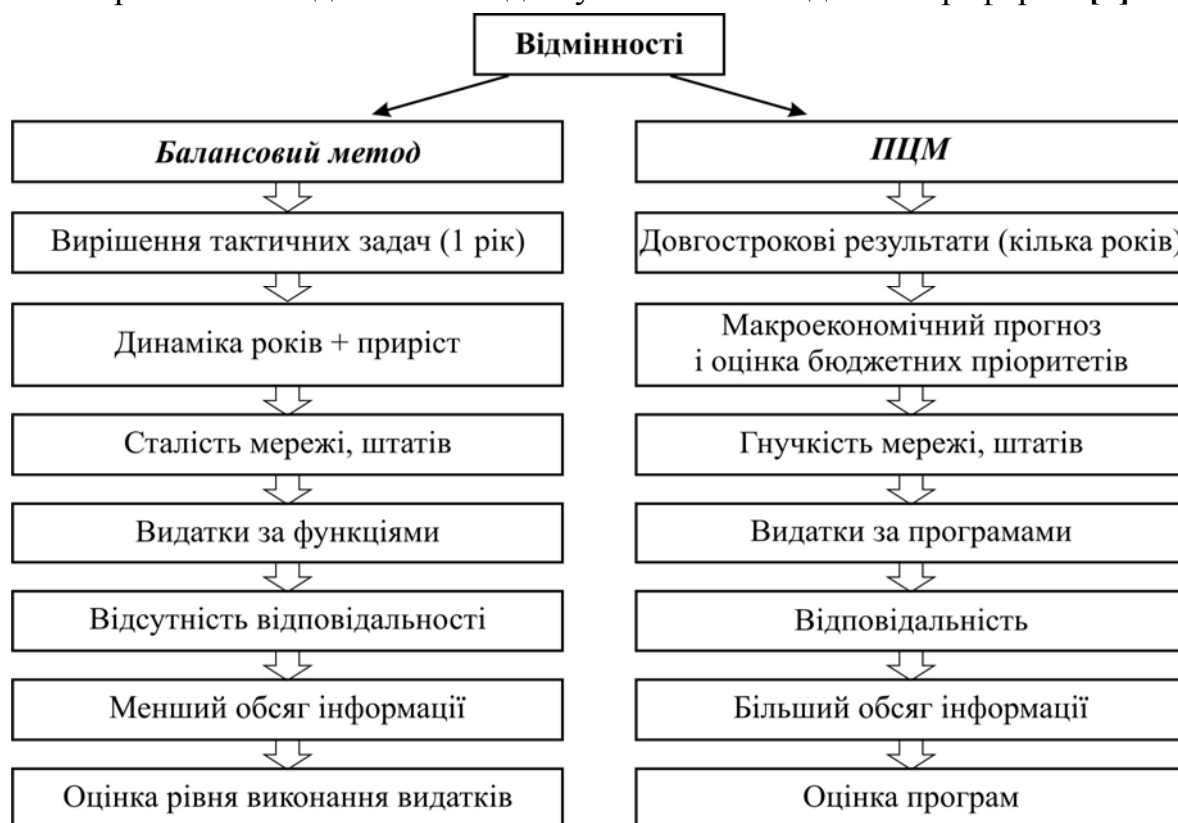


Рис. Відмінності методів

Щодо моніторингу та оцінки програм, то у США кожне відомство готує річний звіт про виконання програм, де вказується інформація про досягнення (чи недосягнення) цілі програми, при недосягненні цілей – міститься інформація про причини, обґрунтування можливостей досягнення цілей і рекомендації, плани та графіки подальших дій. Юридичними підставами забезпечення прозорості бюджету є "Закон про ефективність і результати роботи уряду" (1993 р.). В Австралії моніторинг здійснюється постійно, оцінка і перегляд програм – на постійній основі, звіти річні, де міститься інформація про результати виконання програм. Юридичні підстави – "Закон про фінансове адміністрування та аудит" (1997 р.), Бюджетна Хартія (1998 р.), що зобов'язує уряд публікувати інформацію про бюджет та економічну політику та тричі на рік видавати звіти про стан бюджету та економіки. У Великобританії два рази на рік складаються поточні звіти, кожні два роки здійснюється оцінка державних витрат, надається інформація про хід виконання завдань, окреслених в Угодах про надання бюджетних послуг, про досягнуті результати. Забезпечення прозорості – Кодекс фіскальної стабільності (1998 р.), що зобов'язує уряд надавати парламенту регулярні звіти про бюджетну і економічну політику та про державний борг. Щодо України, то в нас моніторинг проводиться постійно, оцінка не проводиться, звіти річні, а інформація про фактичне фінансування програм проводиться відповідно до плану. На мою думку, нам необхідно здійснювати оцінку саме на ключових етапах реалізації програми, що дасть змогу визначити її доречність, економічність, продуктив-

ність та результативність. Саме завдяки моніторингу та постійній оцінці можна пояснити причини виникнення проблем реалізації програми і вказати шляхи їхнього вирішення та аналізувати наслідки недосягнення запланованих результатів. Отримана інформація може використовуватися як для покращення роботи по програмі, так і для уточнення планів на майбутнє. Юридичними підставами для забезпечення прозорості бюджету є Бюджетний кодекс, який передбачає доступність інформації про бюджет (ст. 28), Державний бюджет публікується в розрізі програм, інформація про Державний бюджет висвітлюється ЗМІ, в друкованих виданнях, на веб-сайті [3].

З огляду на зазначене, можна констатувати, що нам потрібно запозичити досвід зарубіжних країн з метою покращення фінансування соціальної сфери. Процес формування та виконання бюджету за програмно-цільовим методом містить такі ключові елементи (рис. 2):

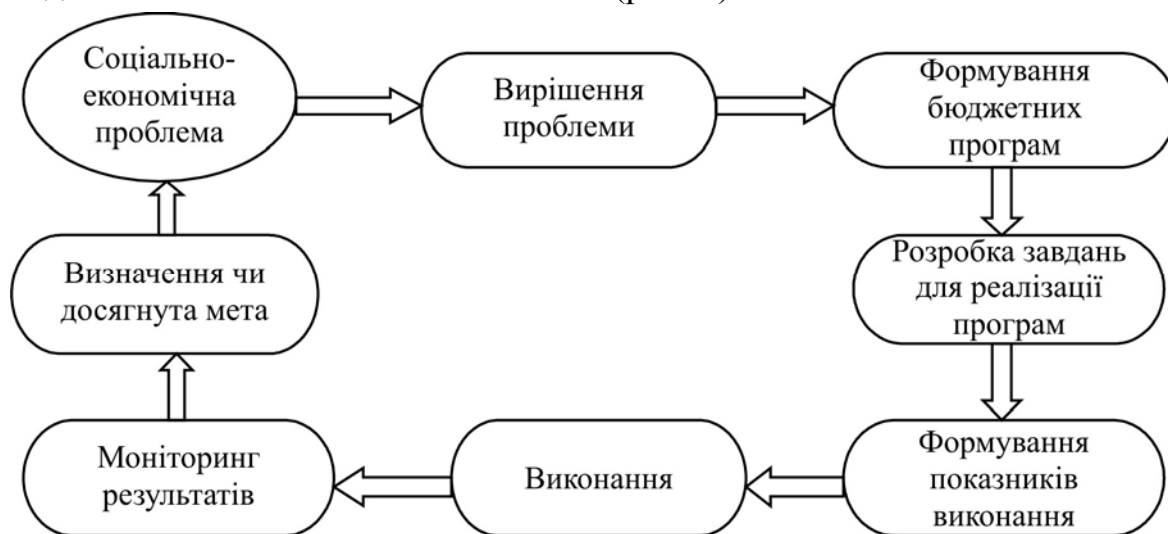


Рис. 2. Елементи ПЦМ

Тепер, для прикладу, розглянемо декілька програм в галузі соціального захисту (табл. 1).

Табл. 1. Обласні цільові програми в галузі соціального захисту, тис. грн

Код функціональної класифікації видатків	Програмна структура	2008 рік (факт)			2009 р. (факт)			2010 р. (план)		
		Загальний фонд	Спеціальний фонд	разом (3+4)	Загальний фонд	Спеціальний фонд	разом (6+7)	Загальний фонд	Спеціальний фонд	разом (9+10)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
010116	Програма 1: Реалізація політики міської ради щодо покращення матеріально-побутових умов різних категорій населення міста	13 292		13 292	17 900		17 900	19 800		19 800
	Мета програми: Забезпечення дотримання встановлених законодавством гарантій щодо соціального захисту населення міста Львова									
	Відповідальний виконавець: начальник управління соціального захисту									

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	Завдання : Планувати та реалізовувати місцеві програми соціального захисту, створювати сприятливі умови для функціонування установ, закладів і служб соціальної сфери різних форм власності та координувати їх діяльність									
	Показник затрат :									
	Кількість штатних одиниць відповідно до штатного розпису (од.)	293		293	293		293	293		293
	Кількість фактично зайнятих посад, од.	293		293	293		293	293		293
	Показник продукту:									
	Кількість структурних підрозділів управління , од	7		7	7		7	7		7
	Кількість бюджетних установ, що обслуговуються управлінням, од.	3		3	3		3	1		1
	Кількість підготовлених звітів – всього, зокрема:	41		41	41		41	41		41
	щоквартальних, од.	5		5	5		5	5		5
	піврічних, од.	18		18	18		18	18		18
	річних, од.	18		18	18		18	18		18
090412	Програма 2: Соціальний захист мешканців міста Львова за рахунок коштів місцевого бюджету	9 966,8		9 966,8	13 465,9		13 465,9	14 455,0		14 455,0
	Мета програми: Надання додаткових гарантій соціального захисту малозабезпеченим верствам населення м. Львова, надання якісних соціальних послуг									
	Відповідальний виконавець: керівник управління соціального захисту									
	Завдання 1: Забезпечити виплату щомісячної доплати до пенсій воїнам УПА	3 290,0		3 290,0	3 290,0		3 290,0	3 290,0		3 290,0
	Показник продукту:									
	обсяг виплат на рік	8 220		8 220	8 220		8 220	8 220		8 220
	Показник продуктивності:									
	величина допомоги на місяць, грн	400,0		400,0	400,0		400,0	400,0		400,0
	Завдання 2: Забезпечити нарахування і виплату одноразової допомоги на поховання	458,0		458,0	643,0		643,0	679,0		679,0
	Показник продукту									
	кількість отримувачів допомоги, чол.	522		522	733		733	774		774
	Показник продуктивності:									
	Середня величина допомоги на місяць, грн	877,3		877,3	877,3		877,3	877,3		877,3
	Завдання 3: Забезпечити нарахування і виплату адресної допомоги	110,0		110,0	139,0		139,0	146,7		146,7
	Показник продукту:									
	середня кількість виплат на рік	35 297		35 297	44 280		44 280	46 764		46 764
	Показник продуктивності:									
	середня величина допомоги, грн	3,1		3,1	3,1		3,1	3,1		3,1

Тобто, можна без перебільшення стверджувати, що певні кроки щодо ефективного використання бюджетних коштів та досягнення при цьому результативних показників вже зроблено. Так, по галузі соціального захисту в 2009 р. було передбачено п'ять обласних цільових програм. На виконання програми "Дофінансування на конкурсних засадах мікропроектів, що фінансуються з різних джерел", в обласному бюджеті заплановано 183,1 тис. грн, з яких використано 135,2 тис. грн, що становить 73,8 % використання. Мета цієї програми – покращення умов життя незахищених та інших груп населення, результат – виконано 18 мікропроектів. Програма "Поховання учасників національно – визвольних змагань" передбачала здійснення безоплатного поховання, результат – 38 безоплатних поховань. На її виконання заплановано 50,0 тис. грн, з яких використано 23,5 тис. грн, що становить 53 %. Здійснення програми "Покращення соціального захисту багатодітних сімей в частині надання їм адресної грошової допомоги" дало змогу покращити матеріальний стан 3,5 тис. багатодітних сімей, в яких виховується 4 і більше дітей. На цю мету використано 723,0 тис. грн при плані 1000, тис. грн, що становить 72,3 %. Програма "Надання грошової допомоги малозабезпеченим громадянам області за розпорядженнями голови обласної державної адміністрації" дала можливість покращити якість проживання 981 громадянам області. На цю мету передбачалось 460,0 тис. грн, з яких використано 449,9 тис. грн, що складає 97,8 %. І програма "Надання допомоги малозабезпеченим громадянам області за розпорядженнями голови обласної ради" сприяла покращенню матеріального стану 9753 малозабезпечених сімей. На виконання цієї програми передбачалось 8750,0 тис. грн, що використані в повному обсязі. Якщо взяти для порівняння аналогічний минулий період, то протягом 2008 р. до обласної державної адміністрації надійшло 7 636 звернень громадян. У них були порушені питання, що стосувалися соціального захисту, поліпшення житлових умов, оплати житлово-комунальних послуг, надання матеріальної допомоги, надання допомоги в лікуванні. За звітний період голова облдержадміністрації, відповідно до передбачених програм, надав матеріальну допомогу 932 малозабезпеченим на загальну суму 340,0 тис. грн [4]. Адресну грошову допомогу у 2008 році отримали 3,3 тис. багатодітних сімей на загальну суму – 733,0 тис. грн.

Таким чином, з огляду на поточну ситуацію в Україні, можна констатувати, що в нас на постійній основі здійснюється моніторинг фінансування бюджетних програм; моніторинг показників виконання бюджетних програм здійснюється окремими розпорядниками для внутрішнього використання; внутрішня оцінка виконання програм та самооцінка в Україні практично не проводиться; зовнішня оцінка виконання заданих параметрів бюджетної програми є основним завданням аудиту ефективності і проводиться органами КРУ як складова частина зовнішнього контролю.

Одночасно в зарубіжних країнах дані моніторингу виконання програм включаються у Річний звіт міністерств; плани проведення оцінки та результати оцінки програм за звітний період містяться у бюджетній документації та звітах про виконання; коментарі щодо досягнення планових показників виз-

начені Угодою; зазвичай, кожний розпорядник бюджетних коштів обирає метод оцінки та здійснює їх самостійно; під час оцінки програм застосовують стандарти корисності, досяжності, правомірності, точності та ряд інших.

Висновки. Збалансування бюджету – найскладніше завдання, оскільки, зазвичай, потреби у видатках перевищують реальні можливості у формуванні доходів. Тому постає питання ефективного використання обмежених бюджетних коштів. Вирішити цю проблему може запровадження програмно-цільового методу планування видатків бюджету.

Запровадження програмно-цільового методу складання бюджету є істотною зміною в бюджетній ідеології, оскільки змінює характер розроблення та реалізації фінансово-бюджетної політики – наголос переноситься із забезпечення виконання зобов'язань на забезпечення ефективності використання бюджетних коштів. При цьому головний напрям аналізу спрямовується на програмні категорії, зокрема на цілі, завдання та показники результативності. Програмно – цільовий метод дає змогу здійснювати планування видатків на середньострокову перспективу, передбачати ефективність спрямованих бюджетних коштів в конкретну галузь. І, насамперед, необхідне запозичення зарубіжного досвіду щодо застосування програмно – цільового методу, а саме: чітка ієрархічна будова програми, чіткий взаємозв'язок між бюджетними ресурсами і очікуваними результатами, охоплення всіх напрямків діяльності, які у сукупності забезпечують досягнення мети програми, великий ступінь деталізації завдань і напрямків, які виділяються в рамках підпрограм, чітка управлінська підзвітність за реалізацію підпрограм. Це, своєю чергою, надасть змогу ефективно управляти бюджетними ресурсами та досягати бажаних результатів.

Література

1. **Левицький С.О.** Впровадження програмно-цільового методу формування бюджетів / С.О. Левицький // Фінанси України. – 2004. – № 6. – С. 33-3.
2. **Чугунов І.Я.** Теоретико-методологічні засади удосконалення програмно-цільового методу планування видатків бюджету / І.Я. Чугунов, О.А. Самошкіна // Фінанси України. – 2004. – № 9. – С. 37-44.
3. **Практичні** аспекти програмно – цільового методу бюджетування. – К. : Вид-во USA-ID, 2007. – 236 с.
4. [Електронний ресурс]. – Доступний з <http://www.loda.gov.ua/ua/news/itm>.
5. [Електронний ресурс]. – Доступний з <http://www.zakon1.rada.gov.ua> – офіційний сайт Верхової Ради України.

Буряк П.Ю., Дорошенко С.М. Программно-целевой метод как основа усовершенствования планирования показателей социальной сферы

Рассмотрены практические аспекты программно-целевого метода, что способствуют реформе местных бюджетов, а также зарубежный опыт его внедрения. Акцентируется внимание на отличиях методов формирования бюджета и преимуществах его во время планирования расходов, отображены положительные и отрицательные стороны. Приведены примеры использования программно-целевого метода в социальной сфере, качественные и количественные показатели достигнутых результатов от проведения предвиденных программ. Отображены положения, носящие рекомендационный характер и доказано, что эффективное и целевое использование ограниченных бюджетных ресурсов возможно благодаря программно-целевому методу планирования расходов бюджета.

Ключевые слова: расходы, программно-целевой метод, выделение бюджета, планирование, реформирование, бюджетные средства

Buryak P.Yu., Doroshenko S.M. Programmatic – program-target as a basis method of improvement planning of indexes of social sphere

The article deals with the practical aspects of program-target method in budgeting that promote the reform of local budgets and also foreign experience of its introduction. The accent is made on the differences in method of formation of budget and advantages, admitted during the planning of expenses also positive and negative sides are shown here. The examples of appliance of program-target method in social sphere, quality and quantity indicators of the reached results from the execution of the foreseen programmes are shown here. The principles shown below have recommended character and it is proven that effective and purpose-oriented using of limited budget resources is possible due to the program-target method of planning the budget expenses.

Keywords: expenses, program-target method, budgeting, planning, reforming, budget means

УДК 336.64: 336.67

*Доц. В.І. Блонська, канд. екон. наук;
магістрант П.П. Адамович – Львівська КА*

**ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ РОЗПОДІЛОМ
ТА ВИКОРИСТАННЯМ ПРИБУТКУ ПІДПРИЄМСТВА**

Визначено суть управління прибутком підприємства. Досліджено прибуток підприємства як об'єкт управління. Вдосконалено наявні інструменти управління розподілом та використанням прибутку, які відповідають сучасним економічним умовам діяльності українських підприємств.

Актуальність теми. Аналіз функціонування підприємств у фінансовій нестабільності показує, що існує декілька проблем, які є сьогодні основними як для самих підприємств, так і для української економіки загалом, які найбільше перешкоджають реалізації основних цілей підприємства, серед яких треба виділити такі: нестачу обігових коштів, високі ставки та нестабільність законодавства й державного регулювання загальнодержавних податків, низьку платоспроможність основних споживачів, труднощі з поставанням, зниження попиту на продукцію, збиткова діяльність підприємства. З метою нівелювання фінансових ризиків діяльності підприємства, здобуття належного рівня фінансової автономії та розвитку його економічного потенціалу, що враховує стратегічні цілі функціонування суб'єктів господарювання у всіх сферах національного господарства України, важливим є побудова ефективної системи управління, спрямованої на формування своєчасних управлінських рішень як відповідь на зміни економічної ситуації на ринку та в зовнішньому середовищі. У ході трансформаційних процесів поки що не вдалося виробити досконалих методів управління фінансово-господарською діяльністю підприємств, які забезпечували б належні кінцеві результати. Забезпечення ефективного розвитку підприємницьких структур базується на принципі узгодження темпів підвищення результативності діяльності та капіталізації прибутку із можливостями оптимального споживання, що враховує дивідендну політику підприємства та соціальні аспекти його функціонування.