

ПРОБЛЕМИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ ПЛАНУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

Проаналізовано проблеми запровадження програмно-цільового методу в Україні як однієї ланки в ланцюгу теоретичних засад запровадження комплексу необхідних реформ для розбудови розвиненої демократичної України.

Ключові слова: програмно-цільовий метод, бюджет, місцеве самоврядування, ефективність.

Постановка проблеми. Одним із головних завдань розвитку України як держави, яка розташована в центрі Європи та підпадає під суперечливі впливи великих і високорозвинених країн, є нарощення темпів розвитку як на державному, так і на регіональних рівнях. У цих умовах надзвичайно важливим є підвищення ефективності державного та місцевих бюджетів країни. Для того, щоб бюджет краще виконував поставлені перед ним завдання, у багатьох країнах здійснено спроби зближення принципів його формування і функціонування до бюджету підприємства, що отримало назву програмно-цільового методу формування бюджету. Європейська комісія, Світовий банк, Міжнародний валютний фонд рекомендують Україні зміни та підходи до формування бюджету держави та бюджетів регіонів, маючи на увазі збільшення термінів, на які складаються бюджети, гарантії більшої прозорості, простішого супроводу, контролю дієвості бюджетів та ефективності видатків, проте протягом останніх років в Україні кількість дотаційних регіональних бюджетів зростає. Тому актуалізується потреба в наукових підходах до збалансованого розвитку регіонів у рамках інтеграційних об'єднань і оцінки цієї збалансованості за критеріями, які б враховували узгодженість соціальних, економічних та екологічних аспектів розвитку суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у дослідження методології програмно-цільового підходу для вирішення регіональних проблем зробили українські вчені М.В. Багров, М.П. Бутко, М.І. Долішній, Б.М. Данилишин, С.І. Дорогунцов, М.І. Кульчицький, А.С. Лисецький, І.І. Лукінов, Т.Н. Максимова, В.М. Міщенко, Я.Б. Олійник, З.В. Перун, В.А. Поповкін, І.Ю. Потеряйло, В.А. Симоненко, А.А. Степанов, М.І. Фашевський, А.М. Федорищева, М.Г. Чумаченко, Л.Г. Чернюк та інші.

Зокрема, І.Ю. Потеряйло у своїх працях обґрунтувала теоретико-методологічні засади застосування програмно-цільового методу управління видатками бюджету в Україні та розробила практичні рекомендації щодо вдосконалення ПЦМ з урахуванням світового досвіду забезпечення ефективного й раціонального використання коштів державного та місцевих бюджетів.

Кульчицький М.І. та З.В. Перун розглядали потреби виникнення й застосування програмно-цільового методу формування бюджету, аналізували відмінності та переваги цього методу, навели структуру бюджетних програм та основні її елементи на прикладі зарубіжного досвіду. Проте, проблеми впровадження ПЦМ в Україні, частково розглянуті в різних публікаціях, потребують систематизації.

Основні результати дослідження. Проблеми розбудови демократичної держави, які постали перед Україною на початку ХХІ ст., пов'язані насамперед з баченням ефективного та безпечного розвитку за умов глобалізації розвитку світового господарства. Прояв глобалізації виявляється через зростання масштабів та динамізацію міжнародного руху товарів, послуг, факторів виробництва, інформації, технології, інновацій. Переваги та видатки, пов'язані з процесом економічної глобалізації, розподіляються нерівномірно, непропорційно, насамперед між країнами, що втягнуті в процес глобалізації. Як показують наукові дослідження, соціально-економічний розрив між країнами-глобальними лідерами і країнами-аутсайдерами збільшується, відображаючи, насамперед, розриви у генеруванні та освоєнні технологічних інновацій в сучасному інформаційному середовищі. Концентрація інтелектуального капіталу та інформаційних ресурсів у невеликій групі постіндустріальних країн призводить до певного технологічного "колоніалізму", коли попередні витрати цих країн на науку і освіту продукують ефект використання світової технологічної ренти [1].

Аналіз наукових джерел доводить, що з розвитком усіх провідних країн децентралізація в прийнятті рішень поглиблюється і дедалі більше уваги приділяється розширенню прав регіонів. Учені говорять про появу п'ятої, крім традиційних чотирьох, влади – владу регіонів [2]. Виокремлюється така світова тенденція: з розвитком суспільства підвищується ступінь децентралізації управління економікою та реалізуються ідеї регіоналізації розвитку. Під категорією "регіоналізація розвитку" розуміють об'єктивний процес перенесення центру ваги в розробленні та реалізації стратегічних рішень щодо змін у соціально-економічних системах з національного рівня на регіональний.

Відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.02 р., № 538, перед Міністерством Фінансів України поставлене завдання використання програмно-цільового методу (ПЦМ), який забезпечує прозорість бюджетного процесу, слугує важливим інструментом діагностики, забезпечує послідовність у прийнятті бюджетних рішень. Цей метод дає змогу державі зосереджувати увагу на найважливіших пріоритетах при розподілі фінансових ресурсів. Крім того, при вирішенні проблем бюджетування програмно-цільовий метод забезпечує перехід від наявної практики зосередження уваги на економічних категоріях до зосередження на цілях, реалізація яких потребує фінансування. ПЦМ оптимально відповідає принципам, на яких ґрунтується бюджетна система України [3]. ПЦМ у бюджетному процесі – це система планування та управління бюджетними коштами в середньотерміновій перспективі, спрямована на розроблення та реалізацію бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат.

ПЦМ вперше запровадили у США, а згодом його перейняла низка інших країн: Австралія, Нова Зеландія, Канада, Великобританія та країни-члени Європейського Союзу. В Україні запровадження ПЦМ розпочалось у 2002 р., але через відсутність достатньої нормативно-правової бази та бюджетної стратегії на середньо- й довготермінову перспективу перебуває на початковій стадії, а саме задіяний за окремими видатками державного бюджету. У нас, як і в деяких країнах СНД (Росії, Казахстані), використовують

лише окремі елементи ПЦМ, його застосування залишається формальним підходом у реалізації засад бюджетної політики на перспективу [4].

Згідно з пунктами 3.1.1 та 3.1.3 Заходів щодо забезпечення виконання завдань, передбачених Посланням Президента України до Верховної Ради України, Програмою діяльності Кабінету Міністрів України та спрямованих на поліпшення соціально-економічного становища, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 29.04.2000 р., № 747, визначено завдання щодо застосування принципів середньотермінового планування під час формування державою бюджету та створення передумов для програмно-цільового планування, тобто запровадження програмного підходу в бюджетному процесі України, що забезпечить прозорість і обґрунтованість бюджету щодо конкретних напрямів витрат, підвищить ефективність діяльності розпорядників бюджетних коштів у досягненні цілей на наступний черговий бюджетний рік, а також посилить зв'язок між завданнями розпорядників коштів та бюджетним фінансуванням.

Запровадження ПЦМ у бюджетному процесі набуває надзвичайної актуальності в умовах інтеграції України до Європейського Союзу, оскільки підготовка бюджету у програмному форматі є однією з головних вимог до країн-членів ЄС та кандидатів до вступу до ЄС. Більшість країн ЄС надають допомогу іншим країнам у формі цільових програм, виконання яких має бути забезпечене досягненням конкретних визначених результатів.

Аналіз публікацій [1, 2, 4, 5] дав підстави виокремити такі проблеми щодо запровадження програмно-цільового методу:

1. *Відсутність стратегії розвитку регіону.* Стратегія розвитку регіону необхідна для досягнення конкретних цілей управління та ефективного розподілу ресурсів. Пріоритетним завданням для регіонів та України на шляху до збалансованого, ефективного, сталого розвитку залишається досягнення такого стану, коли територіальне планування поступово перейде із площини наукових проектів у площину конкретних і реальних дій на всіх рівнях управління, і стане невід'ємним елементом у формуванні стратегії соціального й економічного розвитку кожного регіону.

2. *Мала децентралізація.* Розроблення стратегії регіонального розвитку неможлива без урахування саме інституціонального його аспекту. Децентралізація як розширення владних повноважень на місцевому рівні призводить до вищої ефективності публічного управління на нижчому рівні, а також більше враховує інтереси громадян. Загалом, рівень децентралізації державного сектору повинен відповідати співвідношенню двох показників, якими є: 1) свобода органів місцевої влади в ухваленні рішень; 2) адекватність політичної відповідальності місцевих органів влади за ухвалені нею рішення.

Надзвичайно важливо аби подальша бюджетна децентралізація відбувалася після змін адміністративно-територіального устрою країни, системи державного управління (стосовно місцевого самоврядування), соціального захисту, податкової системи. Від того, якими будуть реформи значною мірою залежатимуть обсяги видатків місцевих бюджетів та доходи, якими вони будуть покриватись. У частині видаткових повноважень місцеве самоврядуван-

ня повинне мати право ухвалювати рішення щодо врегулювання питань, які безпосередньо стосуються життя мешканців за принципом субсидіарності.

У будь-якому разі для ефективного запровадження бюджетної реформи потрібно посилити відповідальність за бюджет і розподіл надходжень адекватно до завдань. Так, для бюджетів нижнього рівня важливо, щоб їхні проблеми могли вирішуватись максимально незалежно від бюджетних рішень вищих рівнів.

3. Відсутність державних соціальних стандартів. Одним з кроків до покращення фінансового стану місцевого самоврядування могло б бути затвердження державних соціальних стандартів, які б гарантували якісні послуги (професійні стандарти) та водночас слугували основою розрахунків фінансових потреб місцевих бюджетів, які значно залежать від уряду у фінансовому плані. Це дасть змогу чітко визначити відповідальність держави за ухвалення рішень щодо делегованих повноважень та їхнє фінансове забезпечення. Водночас рівень фінансової допомоги з боку держави повинен відповідати можливості місцевого самоврядування забезпечувати дотримання вказаних соціальних стандартів. Субнаціональні рівні отримують значні повноваження щодо надання соціальних послуг населенню, але їхні бюджети не отримують достатньо коштів для фінансування.

4. Відсутність чітких критеріїв розрахунку загальних видатків на делеговані функції. Обсяг фінансових коштів для підтримки державних соціальних послуг (делегованими повноважень) в Україні визначає центральний уряд, однак має виконуватись на місцевому рівні, який, своєю чергою, не отримує достатньо коштів, щоб збалансувати цей визначений обсяг видатків. Обласні та районні ради депутатів лише формально затверджують бюджет і тому фактично не впливають на обґрунтування окремих статей видатків. Беручи до уваги пріоритетність соціальних послуг, особливо освіти, охорони здоров'я та соціального захисту, місцеве самоврядування змушене витрачати значну частину своїх власних ресурсів на ці постійні видатки та не має змоги приділяти більше уваги місцевому розвитку.

5. Слабкий взаємозв'язок між рішеннями центральної влади щодо виду та обсягів функцій, а також наданими коштами для виконання цих рішень. Важливо збалансувати обсяг наданих повноважень та функцій з державного на нижчі рівні влади і відповідною фінансовою підтримкою. Більшість функцій органів нижчих рівнів місцеве самоврядування здатне виконувати більш ефективно, ніж центральна влада.

6. Значні соціальні субсидії, на розподіл яких органи влади нижчих рівнів не мають впливу. Місцеві органи влади практично не мають стимулів до підвищення обсягу своїх надходжень у контексті бюджету та управління своїми ресурсами прозорими та раціональними методами. Соціальні послуги повинні надавати ті органи влади, які знаходяться найближче до громадян.

7. Відсутність методики планування та встановлення довготермінових планів. Для досягнення реальної економічної та соціальної ефективності політика місцевого розвитку повинна мати системний характер. Довготермінове планування є засобом реалізації стратегій розвитку регіонів. У контексті інвестиційного розвитку важливо усвідомити, що проекти, важливі для тери-

торіальної громади, досить тривалі за термінами реалізації, що унеможливорює їхнє обмеження одним бюджетним роком.

8. *Необхідність змін бюджетної класифікації.* ПЦМ вимагає застосування програмної класифікації, за якою складається, затверджується бюджет та використовується для прийняття відповідних бюджетних рішень. Також виникає питання про роль функціональної та економічної класифікацій, які служать основою для аналізу та контролю. Відомча класифікація відіграє важливу роль у програмному підході до формування бюджету, саме вона встановлює структуру головних розпорядників, на основі якої визначаються підрозділи, відповідальні за виконання програм. Таким чином, відомча класифікація виконує такі головні функції: забезпечує ведення реєстру усіх розпорядників бюджетних коштів; дає змогу групувати споріднені програми в межах одного розпорядника коштів; дає змогу чітко розподілити відповідальність за виконання програм. Отже, із впровадженням ПЦМ до формування бюджету класифікація видатків набуває нового змісту і розуміння її призначення є істотним для цілісного сприйняття цього методу.

9. *Відсутність показників результативності виконання програм.* Під час визначення бюджетної програми потрібно чітко усвідомлювати, насамперед головним розпорядником, яким чином вимірювати результат реалізації програми. ПЦМ передбачає, що для прийняття рішень щодо використання коштів враховують такі аспекти, як підвищення корисності програми, зменшення витрат на функціонування місцевих урядів, якісне надання послуг з охорони здоров'я та добробут суспільства загалом [5].

Висновки. Процес запровадження програмно-цільового методу планування місцевих бюджетів в Україні перебуває лише на початковій стадії. Переваги, яких можна досягти, використовуючи ПЦМ, залежать від стану політичної, адміністративно-територіальної, бюджетної, податкової та інших суспільних систем, що відповідатимуть рівню розвитку провідних країн світу. У дослідженні систематизовано основні проблеми запровадження програмно-цільового методу формування бюджетів в Україні. Моніторинг, контроль та оцінка програм ПЦМ мають базуватися на системі показників, яка адекватно відображає теоретико-методологічний підхід до застосування ПЦМ в Україні за умов наявного стану політичної, адміністративно-територіальної, бюджетної, податкової систем. Надалі плануємо виділити та уточнити систему показників результативності бюджетних програм та розробити аналітичні методи розрахунку прогнозу розвитку регіону.

Література

1. Анилионис Г.П. О сущности и системном характере противоречий глобализации / Г.П. Анилионис // Вестник Российского университета Дружбы народов. – Сер.: Экономика. – 2002. – № 1(8). – С. 27-35.
2. Чумаченко М.Г. Проблеми регіонального самоврядування в Україні / М.Г. Чумаченко // Економіка України. – 1993. – № 6. – С. 3-12.
3. Демків О.І. Напрями поглиблення бюджетної реформи в Україні / О.І. Демків // Фінанси України. – 2009. – № 3. – С. 46-55.
4. Огонь Ц.Г. Програмно-цільовий метод та ефективність бюджетних програм / Ц.Г. Огонь // Фінанси України. – 2009. – № 7. – С. 20-30.
5. Кульчицький М.І. Формування та виконання бюджету за програмно-цільовим методом / М.І. Кульчицький, З.В. Перун // Фінанси України. – 2005. – № 2. – С. 78-83.

Ярошевич Н.Б., Обшита Ю.А. Проблемы внедрения программно-целевого метода планирования местных бюджетов в Украине

Проанализированы проблемы внедрения программно-целевого метода в Украине, как звена в цепи теоретических положений внедрения комплекса необходимых реформ для формирования развитой демократической Украины.

Ключевые слова: программно-целевой метод, бюджет, местное самоуправление, эффективность.

Yaroshevich N.B., Obshta Yu.A. Problems of introduction program – target method of planning local budgets in Ukraine

In article the program problems are analysed of target method in Ukraine, as a link in a theoretical positions chain of necessary reforms complex introduction for formation of the developed democratic Ukraine.

Keywords: program – target method, budget, local self-government, efficiency.

**УДК 336.716:334.716 Доц. Г.О. Партин, канд. екон. наук; студ. О.В. Дідух –
НУ "Львівська політехніка"**

**ОСОБЛИВОСТІ ВПЛИВУ ОСНОВНИХ ЧИННИКІВ НА
ФІНАНСОВУ СТІЙКІСТЬ ПІДПРИЄМСТВА В УМОВАХ
ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ КРИЗИ**

Досліджено поняття фінансової стійкості підприємства та особливості впливу на неї основних чинників. Встановлено, що фінансова стійкість підприємства – це такий його стан, за якого обсяг фінансових ресурсів, що перебуває в розпорядженні підприємства, забезпечує його фінансову незалежність, плато- та кредитоспроможність і фінансування розвитку діяльності на поточний і перспективний періоди.

Ключові слова: фінансова стійкість суб'єкта господарювання, фінансовий потенціал, зовнішні чинники, внутрішні чинники, фінансово-економічна криза.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку економіки України, що характеризується кризовими явищами у всіх сферах діяльності, особливо актуальною є проблема забезпечення фінансової стійкості підприємства. Без цього неможлива стабілізація економіки держави загалом. Так, статистичні дані засвідчують, що фінансова стійкість підприємств України знижується, оскільки зі зменшенням обсягів діяльності спостерігаються високі темпи зростання суми довготермінових і поточних зобов'язань. Лише за дев'ять місяців 2009 р. довгострокові зобов'язання збільшилися на 7,37 % (з 383623,2 станом на 1.01.2009 до 411898,8 на 30.09.2009), поточні зобов'язання за цей період зросли на 9,77 % (з 945982,3 станом на 1.01.2009 до 1038362,7 на 30.09.2009).

Кожне підприємство у процесі своєї діяльності взаємодіє з постачальниками сировини і матеріалів, споживачами продукції, конкурентами. Останні в конкурентній боротьбі намагаються зміцнити своє становище на ринку і цим самим послабити становище інших підприємств. З огляду на це, виникає потреба в удосконаленні управління фінансовою стійкістю підприємства, зокрема забезпечення захищеності діяльності підприємств від негативних впливів зовнішнього середовища.

Мета дослідження полягає у вивченні основних характеристик фінансової стійкості суб'єкта господарювання та особливостей впливу чинників на