

12. Жаліло Я.А. Конкурентоспособность экономики Украины в условиях глобализации / Я.А. Жаліло, Я.Б. Базилук, Я.В. Белінська та ін. / за заг. ред. Я.А. Жаліло. – К. : Вид-во НІСД, 2005. – 388 с.

13. Гельвановский М. Конкурентоспособность в микро-, мезо- и макроуровневом измерениях / М. Гельвановский, В. Жуковская, И. Трофимова // Российский экономический журнал, 1998. – № 3. – С. 67-77.

Чобаль Л.Ю. Теоретические принципы исследования отраслевой конкурентоспособности

Рассмотрены теоретические подходы к определению категории "конкурентоспособность", охарактеризованы разные ее уровни и специфика каждого из них. Установлено, что устойчивое развитие отечественных предприятий, расширение рыночных границ, создание новых качественных товаров имеют наибольшее влияние на повышение конкурентоспособности страны. Акцентировано на значительном методологическом и практическом значении отраслевой конкурентоспособности, поскольку структура отрасли в значительной степени определяет правила игры, а также варианты стратегии, которые разрабатываются для предприятия.

Ключевые слова: конкуренция, предприятия, конкурентоспособность, отраслевая конкурентоспособность.

Chobal L.Yu. Theoretical principles of research of a particular branch competitiveness

The theoretical going is considered near determination of category "competitiveness", its different levels and outlined specific are described each of them. It is set that steady development of domestic enterprises, expansion of market border, creation of new high-quality commodities, is had most influence on the increase of competitiveness of country. It is accented on the considerable methodological and practical value of a particular branch competitiveness, as a structure of industry determines the rules of game, and also variants of strategy, which are developed for an enterprise, largely.

Keywords: competition, enterprises, competitiveness, of a particular branch competitiveness.

УДК 336.14(477.6)

Доц. Н.Б. Ярошевич, канд. екон. наук;

доц. В.Є. Матвійшин, канд. екон. наук – НУ "Львівська політехніка"

ЕТАПИ ВПРОВАДЖЕННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ ПЛАНУВАННЯ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

Досліджено проблемні аспекти впровадження програмно-цільового методу планування бюджетів в Україні, визначено етапи і напрямки його впровадження, розроблено комплексні заходи щодо впровадження програмно-цільового методу.

Ключові слова: програмно-цільовий метод планування, середньострокове бюджетне планування, бюджетна програма, стратегія розвитку.

Постановка проблеми. Велике значення в умовах обмеженості бюджетних ресурсів має не лише обсяг видатків з бюджету, але й оптимальність їх структури та ефективність управління ними. Україна потребує докорінної зміни ідеології щодо фінансування гарантованих державою суспільству послуг за рахунок бюджетних коштів, оскільки ефективність витрачання бюджетних в Україні є низькою, а методи, що використовують під час планування бюджету, є застарілими та неефективними. Забезпечення сучасного рівня розвитку України передбачає застосування сучасних технологій управління державними фінансами, зокрема програмно-цільового методу планування бюджетів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми розвитку й удосконаленню методів бюджетного управління загалом та програмно-цільового методу зокрема досліджували вітчизняні учені, такі як: О. Барановський, С. Булгакова, П. Буряк, І. Запатріна, Л. Клец, М. Крупка, М. Кульчицький, В. Лагутін, Л. Омелянович, С. Онишко, В. Опарін, З. Перун, Н. Рубан, Л. Сафонова, І. Чугунов. Вагомий внесок у дослідження ефективності використання бюджетних коштів зробили такі вітчизняні науковці, як С. Буковинський, О. Василик, Л. Дробозіна, І. Луніна, Ю. Ляшенко, Ц. Огонь, В. Опарін, К. Павлюк, Ю. Пасічник, В. Сутормін, С. Юрій та ін. Технології бюджетування на макрофінансовому рівні досліджено у працях В. Андрущенка, Т. Бабиць та В. Федосова.

Проте, незважаючи на значну кількість наукових робіт в галузі розвитку програмно-цільового методу планування, макрофінансове бюджетне планування є недостатньо дослідженим в Україні. Зокрема, потребує уточнення термінологія та понятійний апарат, пов'язаний із застосуванням програмно-цільового методу (ПЦМ); немає єдності у поглядах різних дослідників на склад та перелік елементів ПЦМ, на процедуру впровадження ПЦМ, на технологію бюджетування. Тому проблема удосконалення ПЦМ в Україні залишається актуальною і потребує визначення етапів та процедури його впровадження.

Метою дослідження є: розроблення комплексних заходів поетапного впровадження програмно-цільового бюджетування в Україні як інструменту управління видатками бюджетів.

Виклад основного матеріалу. Багато дослідників [1; 2; 6; 7; 8] справедливо вважають програмно-цільовий метод бюджетування найбільш прогресивною та ефективною бюджетною технологією в управлінні державними фінансами. Програмно-цільовий метод – це згрупування різних бюджетних витрат в окремі програми таким чином, щоб кожна стаття була закріплена за певним видом програми. Сутність програмно-цільового методу планування бюджету полягає у тому, що планується бюджетне фінансування програм, а не установ (розпорядників бюджетних коштів). ПЦМ безпосередньо пов'язує ресурсне забезпечення бюджетних установ з результатами їх діяльності. Визначення ступеня досягнення поставлених у бюджетній програмі цілей відбувається за допомогою показників результативності.

Вітчизняні дослідники відзначають низку проблем впровадження ПЦМ в Україні, зокрема [1, 2, 6, 7, 8]: відсутність ефективної системи стратегічного та середньострокового бюджетного планування; відсутність комплексних методик бюджетування, які можна було б практично використовувати в Україні; неузгодженість програм з бюджетними ресурсами; відсутність державних стандартів надання послуг бюджету; відсутність методологічної бази оцінювання результативності бюджетних програм; висока складність використання методу та ін.

Проте основною проблемою впровадження ПЦМ в Україні, на наш погляд, є безсистемність його впровадження, що не дає змоги органічного і комплексного поєднання всіх складових елементів ПЦМ. Етапи впровадження ПЦМ в Україні визначила Концепція застосування програмно-цільового

методу в бюджетному процесі [3], яка передбачала перехід до застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі України в три етапи. На 1-му етапі (запланованому у 2002 р.) передбачалося: удосконалення форм бюджетних запитів головних розпорядників бюджетних коштів; розроблення програмної класифікації видатків державного бюджету; здійснення переходу до функціональної класифікації видатків бюджету; запровадження окремих елементів середньострокового планування бюджету – визначення та прогнозування середньострокових цілей, на досягнення яких необхідно спрямувати діяльність Уряду, визначення пріоритетів у діяльності головного розпорядника бюджетних коштів у межах очікуваних бюджетних коштів на наступні періоди; розроблення напрямів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів та базового переліку результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм. На 2-му етапі (2003-2004 рр.) передбачалося: запровадження складання паспортів бюджетних програм; перегляд бюджетних програм, удосконалення їх структури та чітке визначення напрямів діяльності у межах однієї бюджетної програми; перехід до поглибленого середньострокового бюджетного планування, насамперед розроблення процедури прогнозування видатків на конкретні бюджетні програми на майбутні періоди; застосування програмно-цільового методу у формуванні і виконанні місцевих бюджетів. На 3-му етапі (2005 і наступні роки) передбачалося здійснення оцінювання та подальше вдосконалення формування і виконання бюджету на основі програмно-цільового методу у бюджетному процесі.

На наш погляд, впроваджувати програмно-цільовий метод планування бюджету в Україні доцільно за такими етапами.

Перший етап. Складання стратегічного плану розвитку держави та стратегічних планів головних розпорядників (а на рівні місцевих бюджетів – плану стратегічного розвитку регіону, плану соціально-економічного розвитку міста). На цьому етапі обирають цілі бюджетного фінансування для досягнення значущих суспільних результатів. Оптимальність структури видатків бюджету забезпечується наявністю стратегічних планів розвитку. Стратегічний план розвитку України має визначати пріоритети розвитку; на його основі повинно бути складено Бюджетну резолюцію (Основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний період), що визначає пріоритетні заходи для їх реалізації, тобто пріоритети бюджетного фінансування.

Стратегічний план розвитку є "деревом цілей", яке має ієрархічно врахувати всі потреби суспільства і не допустити раптового незапланованого у середньостроковій перспективі виникнення програм (видатків), оцінювання фінансового впливу яких не проводили. Відсутність ієрархії цілей, як основи для розроблення бюджетних програм, спричиняє витрачання коштів, виділених на виконання програм, на реалізацію інтересів окремих головних розпорядників бюджетних коштів, а не загальносуспільних інтересів [7, с. 254].

Із загальнодержавними пріоритетами розвитку повинні узгоджуватися регіональні пріоритети розвитку. Започаткування впровадження ПЦМ на рівні місцевих бюджетів (експериментальне впровадження ПЦМ в Україні здійснювалося саме на рівні місцевих бюджетів) за відсутності стратегічної програми розвитку держави і погоджених з нею місцевих програм розвитку є

перетворенням ПЦМ на доповнення до діючого постатейного методу планування бюджетів. На основі Стратегічного плану розвитку України має складатися стратегічний план кожного головного розпорядника бюджетних коштів. В Україні затверджується багато програм, без жодної прив'язки до загальнодержавної стратегії. Дослідники відзначають, що існує реальний ризик перетворення бюджетних програм на додаткові відомчі бюджети.

Єдиного загальнодержавного Стратегічного плану розвитку України немає, а Бюджетна резолюція фактично не виконує своєї функції і є лише декларативною. Тому Кабінет Міністрів України повинен розробити, а Верховна рада затвердити загальнодержавну Стратегію розвитку України; головні розпорядники бюджетних коштів повинні розробити галузеві стратегії розвитку в контексті загальнодержавної Стратегії розвитку України.

Другий етап. Затвердження Бюджетної резолюції на основі середньострокового бюджетування. Середньострокове планування має визначити фінансові межі для найбільш оптимального розподілу ресурсів за визначеними пріоритетами у середньостроковій перспективі. На цьому етапі цілі ув'язуються з засобами їх досягнення (з ресурсами), формують бюджетну політику. Міністерство фінансів України повинно скласти, а Верховна рада затвердити середньостроковий бюджетний план.

Середньострокове бюджетне планування у розвинених країнах забезпечує обґрунтований, якісний та детальний план на середньострокову перспективу. В умовах здійснення середньострокового бюджетного планування бюджетний процес повинен починатися з уточнення показників першого року середньострокового плану, який беруть за базу для розроблення бюджету на плановий рік. Це забезпечує послідовність бюджетно-податкової політики та гарантує реалізацію (фінансування) бюджетних програм.

В українській практиці під час ухвалення Закону про державний бюджет між першим і третім читанням відбуваються істотні зміни планових показників бюджету на наступний рік. При цьому парламент не лише змінює розподіл бюджетних коштів, але й радикально змінює величину видаткової частини, чим змінює запропоновану урядом бюджетну політику. У таких умовах середньостроковий прогноз бюджетних показників втрачає функцію інструмента управління державними фінансами, який забезпечує обґрунтований план на середньострокову перспективу як основу для бюджетної політики.

Згідно з Бюджетним кодексом [4], разом з проектом державного бюджету до Верховної Ради України подають прогноз зведеного бюджету на наступні два роки, проте Верховна Рада не затверджує в обов'язковому порядку бюджет на середньостроковий період, отже, прогноз зведеного бюджету ніяк не пов'язаний з виробленням бюджетної політики на середньострокову перспективу. Як наслідок, в Україні існує багато державних цільових програм, які не відповідають ні пріоритетам, ні ресурсним можливостям держави. Значну частину цих програм не фінансують; спостерігається постійне недофінансування програм розвитку. Відсутність процедури фінансування бюджетних програм за пріоритетами державного розвитку веде до безсистемного і марного витрачання бюджетних коштів.

Отже, впровадження середньострокового бюджетного планування в Україні потребує проведення структурних реформ зі зміною інституційних зв'язків та якості роботи органів державної влади.

Третій етап. Складання бюджетних програм та підпрограм (їхніх складових).

Бюджетна програма – це комплекс взаємопов'язаних заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, виконання якої пропонується і здійснюється розпорядником бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій. Основою для формування бюджетної програми є її паспорт (документ, в якому міститься основна інформація щодо цієї програми). Бюджетна програма є фінансово-обґрунтованим варіантом вирішення визначеної на попередніх етапах проблеми. У разі неузгодження бюджетних програм з пріоритетами розвитку програмно-цільовий метод втрачає ідеологію.

Бюджетна програма повинна мати чіткі критерії та показники виконання, які підлягають вимірюванню. Для цього передусім необхідно розробити державні стандарти надання послуг за рахунок бюджету, що відображають якісні і кількісні характеристики послуг.

Практика експериментального впровадження ПЦМ у деяких місцевих бюджетах показує, що коли структура бюджетної програми не відповідає фактичному переліку послуг, що їх надає бюджетна установа, то головний розпорядник просто змінює структуру бюджетної програми, що базується на фактичному переліку послуг бюджетної установи замість зміни послуг, як того вимагає виконання бюджетної програми. Як наслідок – кошти, які виділяють на більшість бюджетних програм, фактично стають різновидом кошторисного фінансування виконуваних бюджетними установами поточних функцій, спотворюється ідеологія ПЦМ, а впровадження ПЦМ стає спробою модифікувати неефективний традиційний постатейний метод.

Необхідно розробити стандарти кількісних нормативів послуг, що має стати основою для розрахунку їх вартості. Бюджетна програма повинна складатися з підпрограм (це поняття відповідає загальноприйнятій світовій практиці, але відсутнє у Бюджетному кодексі). Бюджетні програми не мають законодавчо визначеної класифікації, на відміну від державних цільових програм, які за своєю спрямованістю поділяють на економічні, наукові, науково-технічні, соціальні, національно-культурні, екологічні, обороні, правоохоронні. Необхідним є законодавче закріплення уніфікованої номенклатури (переліку) бюджетних програм для уникнення різного тлумачення одних і тих же програм у різних бюджетах [1] та затвердити універсальну програмну класифікацію для державного та місцевих бюджетів.

Головні розпорядники бюджетних коштів повинні розробити перелік результативних показників щодо кожної бюджетної програми.

Четвертий етап. Внесення бюджетної програми до проекту бюджету на наступний рік та затвердження паспорту бюджетної програми. На цьому етапі необхідно здійснювати оцінювання доцільності програми і розрахунок її вартості на основі універсальних Державних стандартів надання послуг бюджету. Якщо бюджетна програма є доцільною, то, згідно з Бюджетним кодексом України, головний розпорядник бюджетних коштів протягом 45 днів

з дня набуття чинності законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет) затверджує спільно з Міністерством фінансів України (місцевим фінансовим органом) паспорт бюджетної програми.

П'ятий етап. Виконання бюджетної програми. Виконання однієї або низки бюджетних програм забезпечує відповідальний виконавець. Відповідального виконавця бюджетних програм визначає головний розпорядник бюджетних коштів за погодженням з Міністерством фінансів України (місцевим фінансовим органом). Відповідальним виконавцем бюджетних програм може бути головний розпорядник бюджетних коштів, або розпорядник бюджетних коштів нижчого рівня, який виконує бюджетні програми у системі головного розпорядника. Відповідальний виконавець бюджетних програм у процесі їх виконання забезпечує цільове та ефективне використання бюджетних коштів протягом усього строку реалізації відповідних бюджетних програм у межах визначених бюджетних призначень.

Шостий етап. Моніторинг ходу виконання бюджетної програми.

Бюджетним кодексом передбачено, що учасники бюджетного процесу на всіх його стадіях у межах своїх повноважень повинні здійснювати оцінювання ефективності бюджетних програм, що передбачає заходи з моніторингу, аналізу та контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів. Моніторинг фінансування бюджетних програм здійснюється шляхом порівняння фактичних показників з плановими та визначення відсотка виконання (фінансування). Необхідно розробити та застосувати адекватні механізми постійного моніторингу та оцінювання результативності програм. Критерієм у моніторингу результативності виконання бюджетних програм має бути думка кінцевих отримувачів гарантованих послуг (населення).

Показники результативності є кінцевими показниками результатів виконання програми, тому для здійснення моніторингу та оцінювання результативності виконання програми під час виконання необхідними є також проміжні показники, на основі яких потрібно приймати рішення про продовження або припинення реалізації програми.

Сьомий етап. Оцінювання та визначення результативності бюджетної програми. Оцінювання ефективності бюджетних програм здійснюється на підставі аналізу результативних показників бюджетних програм, а також іншої інформації, що міститься у бюджетних запитах, кошторисах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання кошторисів та звітах про виконання бюджетних програм.

Згідно з Бюджетним кодексом України, результати оцінювання ефективності бюджетних програм, зокрема висновки органів виконавчої влади, уповноважених на здійснення фінансового контролю, є підставою для прийняття рішень про внесення в установленому порядку змін до бюджетних призначень поточного бюджетного періоду, відповідних пропозицій до проекту бюджету на плановий бюджетний період та до прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, включно з зупиненням реалізації відповідних бюджетних програм.

У науковій літературі та нормативно-правових актах України немає єдності щодо визначення суб'єкта оцінювання ефективності бюджетних прог-

рам та суб'єкта, що приймає рішення про доцільність подальшого фінансування бюджетної програми, зокрема, оцінювання ефективності бюджетних програм повинні здійснювати: 1) учасники бюджетного процесу в межах своїх повноважень [4]; 2) головні розпорядники та відповідні контролюючі органи [5, ст. 1, роз. IV]; 3) аудиторські групи на замовлення головних розпорядників [6]; 4) спеціальна комісія, яка на колегіальних засіданнях прийматиме рішення про фінансування бюджетних програм за результатами перевірок контролюючих органів [7, с. 255]; 5) органи Державного казначейства України, які, виконуючи бюджет, володіють широкою інформацією з усього спектра показників виконання бюджету [8]; 6) групи аналізу політики та Центр інформаційних ресурсів уряду України [9].

В Україні необхідно розробити та затвердити правовий акт, який би, згідно зі світовими стандартами, визначав принципи оцінювання, суб'єктів оцінювання, системи показників оцінювання, порядок здійснення аудиторської перевірки ефективності бюджетних програм та використання результатів оцінювання.

Восьмий етап. Звітування про виконання бюджетної програми та досягнуті результати. Правила складання звітів про виконання бюджетних програм встановлюються Міністерством фінансів України. Головні розпорядники коштів державного бюджету здійснюють публічне представлення та публікацію інформації про бюджет за бюджетними програмами та показниками, відповідно до вимог та за формою, встановленими Міністерством фінансів України. У США – країні виникнення ПЦМ, згідно із "Законом про ефективність і результати роботи уряду" (1993 р.), кожне відомство готує річний звіт про виконання програм, де вказує інформацію щодо досягнення чи недосагнення цілі програми.

Окрім викладеного, для ефективного впровадження ПЦМ на рівні місцевих бюджетів передусім необхідно переглянути видаткові повноваження та зміцнити ресурсну базу місцевих бюджетів Метою реформування бюджетного планування є демократизація і професіоналізація бюджетної політики, що можливо і необхідно здійснити лише зверху вниз, а не навпаки.

Висновки. Планування бюджету за принципом "утримання" мережі бюджетних установ, з частковим використанням ПЦМ не приведе до ефективності витрачання бюджетних коштів. Відсутність ієрархії цілей розвитку держави, як основи для розроблення бюджетних програм, спричиняє витрачання коштів, виділених на виконання програм, на реалізацію інтересів окремих головних розпорядників бюджетних коштів, а не загальносуспільних інтересів. Впровадження середньострокового бюджетного планування в Україні потребує проведення структурних реформ зі зміною інституційних зв'язків та якості роботи органів державної влади. Безсистемне і непослідовне запровадження ПЦМ, що не супроводжується необхідними реформами бюджетної сфери, призведе до втрати ПЦМ своєї ідеології та сенсу. Пропоновані етапи впровадження ПЦМ в Україні повністю відповідають обґрунтованим в науковій літературі [1, с. 30] принципам впровадження програмно-цільового методу: цільової спрямованості; системності; альтернативності; єдності у виконанні

бюджетних показників, здійснені бюджетних розрахунків, застосуванні єдиної методології; комплексності; прозорості та персоніфікації відповідальності. Проблема удосконалення бюджетного процесу в Україні в умовах застосування програмно-цільового бюджетування залишається актуальною і потребує подальших досліджень.

Література

1. Крупка М. Програмно-цільовий метод бюджетування в Україні / М. Крупка // Вісник Львівського університету. – Сер.: Економічна. – Львів : Вид-во ЛНУ ім. Івана Франка. – 2009. – Вип. 41. – С. 16-34.
2. Бабич Т.С. Бюджетування в Україні: становлення та перспективи розвитку : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит / Т.С. Бабич. – К., 2008. – 22 с.
3. Концепція застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 р., № 538-р.
4. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р., № 2456-VI. [Електронний ресурс]. – Доступний з <http://www.rada.gov.ua>.
5. Наказ Міністерства фінансів України "Правила складання паспортів бюджетних програм, звіту про їх виконання" 29.12.2002 р., № 1098.
6. Криворучко О.В. Особливості використання програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів / О.В. Криворучко, Д.А. Харитонов, М.І. Цюжора // Управління проектами. [Електронний ресурс]. – Доступний з http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/urss/2010_3/27-32.pdf.
7. Рожко Д.Д. Особливості використання програмно-цільового методу бюджетного планування в Україні / Д.Д. Рожко // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. – 2010. – № 1. – С. 250-256.
8. Фролов С.М. Основні теоретичні положення сучасного бюджетного менеджменту / С.М. Фролов, О.О. Білопільська. [Електронний ресурс]. – Доступний з http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/VUABS/2010_1/Contents.html.
9. Впровадження середньострокового бюджетного планування як механізму узгодження соціально-економічної та бюджетної політик // Зелена книга. – Проект: Діяльність груп аналізу політики у державних органах / Міжнародний центр перспективних досліджень. – 2006. [Електронний ресурс]. – Доступний з <http://www.icps.com.ua>.

Ярошевич Н.Б., Матвишин В.Е. Этапы внедрения программно-целевого метода планирования бюджетов в Украине

Исследованы проблемные аспекты внедрения программно-целевого метода планирования бюджетов в Украине, определены этапы и направления его внедрения; разработаны комплексные мероприятия по внедрению программно-целевого метода.

Ключевые слова: программно-целевой метод планирования, среднесрочное бюджетное планирование, бюджетная программа, стратегия развития.

Yaroshevych N.B., Matviyshyn V.Ye. Steps of implementation of program-target method of budget planning in Ukraine

The problem's aspects of implementation of program-target method of budget planning in Ukraine there are in article. The principles shown below steps and directions of implementation of program-target method of budget planning, work out complex measures to introduction of program-target method

Keywords: program-target method of planning, middle-term based budgeting, budget program, strategy of development.