

ПІДХОДИ ДО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ МІСТА НА ЗАСАДАХ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО БЮДЖЕТУВАННЯ

Розглянуто сутність, складові та основні принципи стратегічного планування міста. Доведено, що стратегічне планування міста та програмно-цільове бюджетування (ПЦБ) є комплексом тісно пов'язаних процесів, які зосереджуються на досягненні цілей та виконанні завдань, а також на оцінці результатів виконання. Запропоновано здійснювати аналіз економічної обґрунтованості проектів, розроблених з використанням ПЦБ, за допомогою індикаторів виконання, які дозволять поетапно оцінювати стан реалізації програм по досягнутих результатах. Визначено шляхи забезпечення збалансованості цілей, завдань та результатів при стратегічному плануванні соціально-економічного розвитку міста на засадах бюджетування.

Ключові слова: стратегічне планування; програмно-цільове бюджетування; програма; паспорт реалізації програми; індикатори виконання.

K. V. MIKHALOVA

Donbas National Academy of civil Engineering and Architecture, Makiyivka

APPROACH TO STRATEGIC PLANNING OF CITIES ON THE BASIS OF PROGRAM-TARGET OF THE BUDGETING

Abstract – The purpose of the article is to elucidate the role of program budgeting in the strategic planning of social and economic development, the characterization of its main components. Determined that a program-target budgeting (PTB) is one of today's latest technologies and methods of urban planning of economic and social development. It is proposed to analyze the economic feasibility of projects developed using the PTB, using performance indicators that will assess the state of implementation of programs achieved results at each stage. Particular attention is paid to the formation of local government as the main financial instrument that determines the balance between the goals, objectives and outcomes in the strategic planning of socio-economic development. Strategic planning of PTB and should be viewed as a set of closely related processes that focus on achieving the goals and objectives as well as the evaluation of performance.

Key words: strategic planning, program-budgeting, performance indicators, passport program, the local budget.

Постановка проблеми. Процес становлення та розбудови Української держави збігся у часі з реформуванням політичної системи та становленням демократичного інституту публічної влади – місцевого самоврядування, яке визначається як право та реальна спроможність містам самостійно вирішувати питання соціально-економічного розвитку, якого неможливо досягти без якісного стратегічного планування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням стратегічного планування економічного та соціокультурного розвитку міста присвячено цілу низку праць вітчизняних та зарубіжних науковців і практиків, серед яких слід відзначити С. Буковинського, А. Єпіфанова, В. Кравченка, К. Павлюка, В. Пікуляка, Т. Самошкіну, І. Януля та ін. [1–7]. Вище названі науковці у своїх дослідженнях розкривають актуальність та взаємопов'язаність таких понять як стратегічне планування та програмно-цільове бюджетування, характеризують основні складові, принципи стратегічного управління міста, визначають методи оцінки стану реалізації програм розвитку міста.

Формулювання цілі статті. Метою статті є з'ясування ролі програмно-цільового бюджетування в стратегічному плануванні соціального та економічного розвитку міста, визначення характеристик його основних складових, що сприятимуть ефективному здійсненню поставлених цілей та завдань, забезпеченню сталого розвитку міста та його громади.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сьогодні багато промислових міст України не до кінця перейняли провідний досвід щодо планування власного довгострокового розвитку, а здійснюють за інерцією планування соціально-економічного розвитку лише на один бюджетний рік, що негативно впливає на ефективність використання коштів, визначення пріоритетів економічної та соціальної сфер міста.

Стратегічне планування сприяє формуванню узгоджених поглядів, виробленню бачення гармонійного соціально-економічного розвитку відповідної території, оптимальному використанню обмежених ресурсів міста та слугує інструментом для діалогу влади з представниками інших секторів територіальної громади [8]. Стратегічне планування – це багаторівневий циклічний процес, тобто без якісного стратегічного плану вищого рівня управління (міністерства, відомства) неможливо скласти якісний стратегічний план розвитку міста. Основні принципи стратегічного планування соціально-економічного розвитку міста наведені в таблиці 1.

Стратегічне планування, кінцевим продуктом якого є стратегічний план розвитку міста, являє собою дієвий інструмент, спрямований на вирішення питань місцевого значення і відіграє значну роль в управлінні та розвитку міста. Стратегічний план – довгостроковий документ розвитку територіальної громади, який декларує напрями економічного та соціального розвитку на тривалу перспективу, принаймні на 10–15 років. Для того, щоб стратегічний документ не залишився лише паперовим носієм, варто розробити систему

програмно-цільових заходів щодо її ефективної реалізації та відстеження ходу виконання. Процес стратегічного планування передбачає розробку плану та його реалізацію за допомогою технології ПЦБ.

Таблиця 1

Основні принципи стратегічного планування

Комплексність	Охоплює всі аспекти діяльності установи і враховує всі без винятку можливості та резерви
Довгостроковість	Здійснюється на період у кілька років для того, щоб визначити головний напрям розвитку розпорядника коштів
Орієнтованість на досягнення цілі	Чітко поєднує дії головного розпорядника коштів та бажані результати
Аналітичність	Подає дані та наводить необхідне тлумачення інформації в аналітичному аспекті
Обґрунтованість	Наводить факти та обґрунтовує пропозиції
Орієнтованість на конкретні дії	Спрямоване на виконання конкретних завдань у конкретний термін
Лаконічність	Є достатньо стислим для того, щоб керівники вищого рівня могли швидко з ним ознайомитися, але одночасно містить достатньо інформації, щоб бути зрозумілим

Програмно-цільовий метод бюджетування (ПЦБ) є однією з сучасних новітніх технологій та методів планування міського економічного та соціального розвитку, яка застосовується в усьому світі та дозволяє установам розподіляти ресурси, орієнтуючись на ПЦБ – це детальний стратегічний план, у якому фінансові ресурси розподіляються для досягнення конкретних цілей та виконання завдань.

Стратегічне планування є одним із основних елементів впровадження ПЦБ у процесі планування соціально-економічного розвитку міста. Слід помітити, що стратегічне планування та ПЦБ є першорядними інструментами для забезпечення того, щоб короткострокові завдання співпадали з середньостроковими та довгостроковими цілями, і виділені кошти витрачалися найефективніше. З точки зору впорядкування, стратегічне планування є основною передумовою формування бюджету за програмно-цільовим методом.

Стратегічне планування та програмно-цільовий метод бюджетування доцільно розглядати як комплекс тісно пов'язаних циклічних процесів, які зосереджуються на досягненні цілей та виконанні завдань та на оцінці результатів виконання (рис. 2).

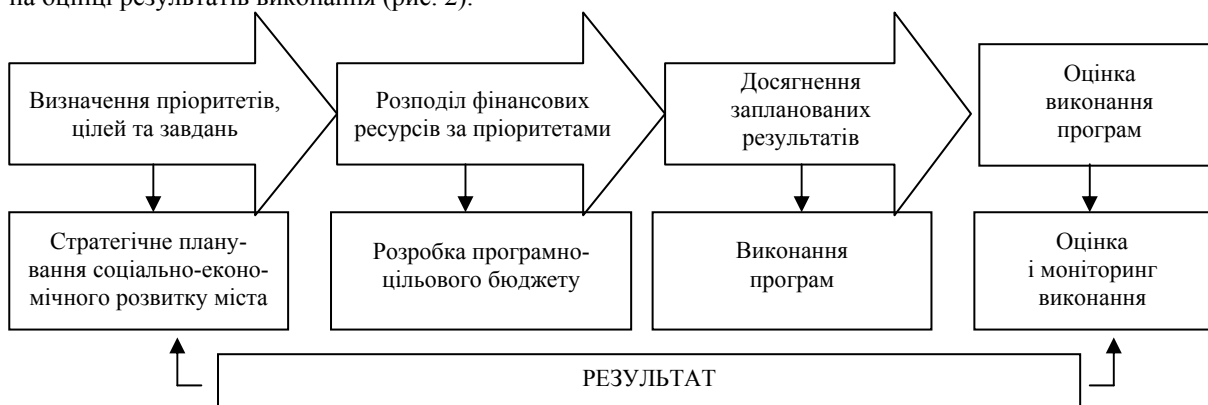


Рис. 2. Стратегічне планування та програмно-цільовий метод бюджетування як комплекс циклічних процесів

З наведеного випливає, що необхідність розробки програмно-цільових заходів на підставі стратегічних планів пов'язана з тим, що:

- стратегічний план розвитку міста допомагає приймати правильні рішення з урахуванням стратегічних цілей;
- в умовах соціально-економічних перетворень стратегічний план є найбільш дієвим інструментом, здатним консолідувати зусилля адміністрації й територіальної громади у вигляді єдиної програми розвитку, сформованої за цільовим підходом;
- розробка стратегічного плану сприяє поліпшенню іміджу міста, створює єдиний вектор зусиль всіх активних сил територіальної громади на здійснення запланованих цільових заходів.

Аналогічно до стратегічного планування, ПЦБ вимагає від установ визначення конкретних цілей та завдань та відповідних показників виконання. До того ж, ПЦБ передбачає структурування видатків у програми, які будуть фінансуватися окремо, та відповідатимуть за виконання конкретних цілей і задач.

Програма як комплекс взаємопов'язаних заходів, спрямованих на досягнення загальної мети, повинна включати оптимальну кількість програмних напрямів і має бути обмежена приблизно шістьма основними, в залежності від наявних людських та фінансових ресурсів. Це сприятиме тому, що увага осіб, відповідальних за прийняття рішень, зосереджуватиметься на абсолютно пріоритетних питаннях. Наявність програми розвитку дає повне уявлення про комплекс заходів і обсяг їх фінансування, дозволяє віднайти навіть за обмежених можливостей кошти на фінансування програми розвитку, не обмежуючись «латанням дірок».

Крім того, програма носить довгостроковий характер, а тому дозволяє фінансувати ті заходи, на реалізацію яких у річному бюджеті коштів не вистачає, протягом кількох років. Важливо також те, що розробка програми вимагає попереднього глибокого аналізу, що не є обов'язковим при стандартному підході до фінансування місцевих потреб.

При підготовці цільових програм слід дотримуватися того, що кожна програма повинна включати такі розділи: загальні положення (надається аналіз ситуації в даній галузі, вказується перелік нормативно-правових актів, які регулюють питання, що відносяться до даної сфери); цілі і задачі програми (дається обґрунтування ухвалення програми, розкриваються цілі і задачі програми); фінансово-економічне обґрунтування (вказуються обсяги і джерела фінансування програми); перелік конкретних заходів.

Пропонується здійснювати аналіз економічної обґрунтованості проектів, розроблених з метою рішенням ПЦБ, за допомогою індикаторів виконання, які дозволять оцінювати стан реалізації програм по досягнутих результатах на кожному етапі.

Індикатори виконання програми – це комплекс об'єктивних якісних показників, що дають змогу оцінити віддачу від використання виділених коштів та економічність, визначити ступінь цільового призначення використаних коштів та відповідність програми до поставленої місії. Система індикаторів виконання програм має охоплювати наступні показники [8]:

– витрат – це статистична величина, що відображає необхідний обсяг фінансових ресурсів для виконання програми.

– робочого навантаження чітко описується контингент споживачів результатів програми.

– продукту вказують на обсяг виробленої у результаті виконання програми продукції чи наданих суспільних послуг.

– користі – найважче вимірюваний статистичний показник, в якому полягає стратегічна ідея програмно-цільового бюджетування – максимально прискорити розвиток міста, його соціально-культурної сфери, перетворити бюджет на рушійну силу для досягнення загальнодержавних та регіональних пріоритетів.

– ефективності використовуються для оцінки ефективності виконання програм, зіставлення результатів виконання програми в динаміці, відображають вартість одиниці виробленої продукції або наданих послуг.

– результату використовуються для визначення результатів діяльності розпорядника виділених коштів стосовно виконання програм.

Моніторинг результативності програм передбачає контроль за реалізацією програм, оцінку економічної ефективності від використання коштів, виявлення відхилень у ході виконання програми і оперативну розробку пропозицій щодо підвищення раціональності розподілу коштів. Одним із елементів моніторингу програм є паспорт реалізації програми – документ, що визначає суму коштів, необхідних для виконання програми, законодавчі підстави її реалізації, мету, завдання, напрями діяльності, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики, на підставі яких здійснюється контроль за цільовим та ефективним використанням коштів і аналіз виконання програми.

Таким чином, використання в процесі стратегічного планування розвитку міста прийомів програмно-цільового бюджетування відповідає вимогам реформування державної фінансової системи, особливо в умовах обмежених фінансових ресурсів, необхідності продуктивного розподілу бюджетних коштів та підвищення відповідальності за їх використання.

Висновки. Стратегічне планування є систематичним (неперервним) процесом за допомогою якого органи місцевого самоврядування розробляють прогнози та плани на майбутнє, визначають етапи та способи його досягнення, виходячи з місцевих ресурсів і потреб. Доцільність розробки стратегічних планів на з програмно-цільової технології пов'язана з тим, що створюється єдиний вектор зусиль всіх активних сил територіальної громади на здійснення розроблених цільових заходів та поліпшується імідж міста.

Стратегічне планування та програмно-цільовий метод бюджетування поєднуються у комплекс тісно пов'язаних циклічних процесів, які зосереджуються на досягненні цілей, виконанні завдань та на оцінці результатів виконання. Програма, складена за технологією ПЦБ, включає наступні розділи: загальні положення; цілі і задачі програми; фінансово-економічне обґрунтування; перелік конкретних заходів, які взаємопов'язані між собою, спрямованих на досягнення загальної мети. Оптимальна кількість програмних напрямів має бути обмежена шістьма основними, в залежності від наявних людських та фінансових ресурсів, що сприятиме зосередженню уваги на вирішенні пріоритетних питань.

У ході виконання програми дуже важливим є моніторинг результативності за допомогою паспорта реалізації програми та системи індикаторів виконання програм, що має охоплювати наступні показники: витрат, робочого навантаження, продукту, користі, ефективності, результату.

Подальших досліджень потребують питання узгодження системи показників ефективності стратегічного планування з системою показників ефективності реалізації проектів, що розробляються за технологією ПЦБ.

Література

1. Буковинський С. Фінансова підтримка місцевих бюджетів в умовах бюджетного унітаризму в Україні / С. Буковинський // Фінанси України. – 2005. – № 9. – С. 38–41.

2. Єпіфанов А. Теоретико-методологічні засади удосконалення програмно-цільового методу планування видатків бюджету / А. Єпіфанов // Фінанси України. – 2011. – № 9. – С. 37–45.
3. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посібник / В. І. Кравченко. – К. : Т-во “Знання”, КОО, 1999. – 487 с.
4. Павлюк К. В. Оцінка виконання бюджетних програм: результативні показники / К. В. Павлюк // Фінанси України. – 2010. – № 2. – С. 70–73.
5. Пікуляк М. Й. Реформування системи органів місцевого самоврядування на підґрунті розмежування повноважень (на прикладі м. Макіївки) / М. Й. Пікуляк, Н. А. Ширкевич. – Донецьк : ТОВ “Алан”, 2005. – 472 с.
6. Самошкіна Т. Бюджетна децентралізація як шлях до Євросоюзу / Т. Самошкіна // Економіст. – 2012. – № 3. – С. 26–30.
7. Януль І. Є. Бюджетний процес в Україні та напрями його вдосконалення / І. Є. Януль // Фінанси України. – 2011. – № 9. – С. 41–42.
8. <http://www.kds.org.ua/blog/babij-ov-tvorcha-robota-programno-tsilovij-metod-u-protsesi-strategichnogo-planuvannya-rozvitku>
9. Внедрение программно-целевого бюджета на уровне местного самоуправления [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // www.urbanecomics.ru

References

1. Bukovyns'kyu S. Finansova pidtrymka mistsevykh byudzhetyv v umovakh byudzhetnoho unitaryzmu v Ukraini / S. Bukovyns'kyu // Finansy Ukrainy. – 2005. – № 9. – S. 38–41.
2. Yepifanov A. Teoretyko-metodologichni zasady udoskonalennya programno-tsil'ovogo metodu planuvannya vydatkiv byudzhetu / A. Yepifanov // Finansy Ukrainy. – 2011. – № 9. – S. 37–45.
3. Kravchenko V. I. Mistsevi finansy Ukrainy : navch. posib. / V. I. Kravchenko. – K. : T-vo “Znannya”, KOO, 1999. – 487 s.
4. Pavlyuk K. V. Otsinka vykonannya byudzhetnykh prohram: rezul'tatyvni pokaznyky / K. V. Pavlyuk // Finansy Ukrainy. – 2010. – № 2. – S. 70–73.
5. Pikulyak M. Y. Reformuvannya systemy organiv mistseвого samovryaduvannya na pidgrunti rozmezhuвання povnovazhen' (na prykladi m. Makiyivky) / M. Y. Pikulyak, N. A. Shyrkevych. – Donets'k : TOV “Alan”, 2005. – 472 s.
6. Samoshkina T. Byudzhetna detsentralizatsiya yak shchlyakh do Yevrosoyuzu / T. Samoshkina // Ekonomist. – 2012. – № 3. – S. 26–30.
7. Yanul' I. Ye. Byudzhetnyy protses v Ukraini ta napryamy yoho vdoskonalennya / I. Ye. Yanul' // Finansy Ukrainy. – 2011. – № 9. – S. 41–42.
8. <http://www.kds.org.ua/blog/babij-ov-tvorcha-robota-programno-tsilovij-metod-u-protsesi-strategichnogo-planuvannya-rozvitku>
9. Vnedrenie programmno-tselevogo byudzheta na urovne mestnogo samoupravleniya // www.urbanecomics.ru of performance-oriented budgeting at local government level // www.urbanecomics.ru

Надіслана/Written: 19.05.2013

Надійшла/Received: 21.05.2013

Рецензент: ст. наук. співроб., доц. М. В. Мельникова