

ПРОБЛЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ТА РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

УДК 334.72(477):330.4

ДЕКОМПОЗИЦІЯ МЕТИ ЦІЛЬОВОЇ ПРОГРАМИ У РЕЗУЛЬТАТИВНІ ПОКАЗНИКИ

Гордієнко В. О., к.е.н.

Григораш О.В.

Університет митної справи та фінансів, м. Дніпропетровськ

Основою запроваджених бюджетних реформ, які проводились у провідних країнах світу, виступали: середньострокове планування бюджету та спрямування фінансових ресурсів на кінцеві соціально значущі результати. Міжнародна практика довела успішність проведених реформ. Щороку місцевими бюджетами України затверджується значна кількість цільових програм, формування яких передбачає застосування методології програмно-цільового планування. ПЦМ передбачають наявність чітко сформульованої мети, конкретно поставлених завдань та формування оціночних показників: продукту, витрат, ефективності і якості. У статті розглянуто теоретичні аспекти застосування програмно-цільового методу до програм розвитку і підтримки малого і середнього підприємництва. Виявлено основні недоліки діючих цільових програм. Застосування ПЦМ є виправданим при наявності в соціально-економічній системі країни або регіону проблем, що потребують вирішення: економічних, демографічних, інфраструктурних, кліматичних, соціальних, етнічних, релігійних та інших. Авторами запропоноване визначення мети, завдань і показників оцінки цільової програми за допомогою системно-логістичного підходу.

Ключові слова: програмно-цільовий метод (ПЦМ), цільова програма (ЦП), мале підприємництво (МП), мета, завдання, показники оцінки.

UDC 334.72(477):330.4

DECOMPOSITION OF TARGET PROGRAM OBJECTIVE TO PERFORMANS INDICATORS

Gordiyenko V., PhD in Econ.Sc.

Grygorash O.

University of Customs and Finance, Dnipropetrovs'k

The basis of the introduced budget reforms conducted in the leading countries was: medium-term budget planning and directing financial resources to end socially significant results. The international experience has proven the success of the reforms. Each year significant number of programs is approved by Ukraine local budgets, the formation of which involves the application of the program-target planning methodology. PTM requires

the presence of the goal, specifically tasks and performance indicators: product, cost, efficiency and quality. The theoretical aspects of the application the program-target method to the programs of small and medium business development and support are considered in the article. The basic imperfections of existing programs are discovered. PTM application is justified when the problems are exist in socio-economic system of the country or region and have to be solved. They are economic, demographic, infrastructural, environmental, social, ethnic, religious and other problems. The definition of goals, tasks and indicators to estimate the target program using the system-logistic approach are proposed by authors.

Keywords: program–target method (PTM), target program (TP), small business (SB), objective, goals, performance indicators.

Актуальність проблеми. Дослідження практичного застосування ПЦМ висвітило ряд істотних недоліків. Головні розпорядники коштів не слідуєть принципам ПЦМ, а адаптують роботу до вже існуючих методів планування й управління. Перед формуванням програми не проводяться ґрунтовні дослідження проблем і послідовності їх вирішення, а кошти виділяються не на конкретну мету, а на структури різного рівня, які здійснюють видатки відповідно до традиційного методу. Часто сформульована мета не є бажаним результатом подолання проблеми, а покрокові задачі з неї не витікають, і бувають неконкретними. Аналіз регіональних програм підтримки малого підприємництва показав, що у всіх програмах забезпечена наявність тільки показника витрат, який обчислюється від досягнутого рівня. Інші оціночні показники представлені одним блоком або просто відсутні. В такому разі, яким чином може бути проведена оцінка рівня досягнення мети програми. Але ж ПЦМ починається із зосередження уваги на результатах, яких необхідно досягти, а вже потім ставиться питання про те, які ресурси слід використати для досягнення цих результатів. Такі програми досить складно контролювати. Тому існує можливість спрямувати кошти за іншим призначенням [1].

Аналіз останніх наукових досліджень. Проблемаам розвитку й удосконалення управління бюджетом за програмно – цільовим методом присвячені наукові праці вітчизнянних вчених таких як: О.І. Амоша, О.І. Барановський, І.В. Запатріна, Т.І. Єфіменко, Ц.Г. Огонь, В.М. Опарін, К.В. Павлюк, Ю.В. Пасічник, В.Л. Плєскач, В.М. Федосов, І.Я. Чугунов, І.Ф. Щербина, С.І. Юрій.

Серед зарубіжних авторів дослідженням цього методу займалися О.І. Андрєєва, М.П. Афанасьєв, Ханс де Брюн, Є.Квейд, Д. Клиланд, В. Кинг, Д. Конол, А.Г. Лобко, Б.А. Райзберг, С. Тейлор, Ю.В.Яременко [3].

Автори розглядають історію запровадження методу та його значення для розвитку бюджетної системи. Але аналіз оцінки практичного застосування методу при плануванні місцевих бюджетів на разі виступає відкритим питанням.

Проте, не зважаючи на вагомі результати досліджень щодо цієї проблематики, формування і реалізацію місцевих бюджетних програм не можна вважати теоретично і практично завершеними, беручи до уваги відсутність:

-узагальнюючих підходів до вибору проблем і структурних елементів програм: мети, задач і конкретних показників оцінки;

- окреслення якісних і кількісних параметрів оціночних показників;

Мета роботи: визначити мету, завдання і показники оцінки цільової програми за допомогою системно–логістичного підходу.

Викладення основного матеріалу дослідження. В широкому значенні програми включають мету (вирішення проблеми, що стримує соціально-економічний розвиток), задачі (декомпозиція проблеми), показники оцінки (визначають рівень досягнення мети і задач).

Мета може бути представлена двома різновидами:

- мета-результат (конкретна, вимірювана і визначена в часі) – відповідно до методики SMART [4];

- мета-напрямок (шлях руху) - визначення мети згідно з ПЦМ [1].

Мети-результат чи мета-напрямок мають формулюватися коротко, ясно і відображати основний зміст її здійснення. Аналіз спільних і відмінних рис постановки мети при застосуванні ПЦМ і методики SMART представлено в таблиці 1.

Таблиця 1. - Аналіз спільних і відмінних рис постановки мети при застосуванні ПЦМ і методики SMART

Особливості формулювання мети		Причини відмінності
У ПЦМ	При застосуванні SMART	
1	2	3
Може бути неконкретна і вказувати тільки шлях руху	Конкретна - при визначенні мети потрібна точність відображення її змісту, об'єму і часу. Досягнення мети може принести тільки конкретний результат, отриманий за допомогою певних засобів у визначених умовах	У ПЦМ використовується системний підхід. Мета декомпонується на задачі і показники оцінки, які і виконують функцію щодо її конкретизації.

Продовження таблиці 1

1	2	3
Може бути якісною (не вимірюваною)	Вимірювана - мета має бути представлена кількісно або яким-небудь іншим способом для оцінки міри її досягнення.	У ПЦМ для вимірювання використовуються показники
Досяжна	Досяжна - мета має бути реальною, такою, що не виходять за рамки можливостей виконавців.	Відмінності нема
Реалістична	Реалістична	Мета у ПЦМ повинна бути амбітною. Реалістичність досягається декомпозицією мети на задачі.
У часі не визначена	Визначена в часі	Визначеність у часі досягається декомпозицією на задачі
Узгоджена – мету (задачі) слід розглядати не ізольовано, а у взаємозв'язку	Особливість відсутня	
Загально прийнятна - необхідно враховувати потреби, бажання, традиції, цінності що склалися у суспільстві.	Особливість відсутня	
Гнучка - можливість коригування планів	Особливість відсутня	

Складено авторами

Такого підходу до встановлення мети бракує в програмах місцевих бюджетів. Розглянемо способи постановки головного речення програми на прикладі Програми розвитку малого підприємництва у Дніпропетровській області на 2015-2016 рр. (таблиця 2) [2; 5].

Таблиця 2. - Пропозиції щодо формулювання мети

Мета	
Сформульована у програмі	Пропозиції до формулювання
Метою Програми є створення належних умов для реалізації конституційного права мешканців області на підприємницьку діяльність, підвищення добробуту громадян Дніпропетровщини шляхом розвитку малого і середнього бізнесу та сприяння насиченню регіонального ринку високоякісними товарами й послугами від діяльності підприємництва, а також спрямування дій місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, громадських об'єднань підприємців, установ ринкової інфраструктури на розв'язання актуальних проблем, що стримують розвиток приватної ініціативи, та формування і впровадження ефективної державно-громадської системи підтримки й захисту підприємництва.	Підвищення ефективності МП у Дніпропетровській області

Складено авторами на основі [2]

Недостатньо чітке визначення мети призводить до ускладнення формування задач, які не можуть бути узгоджені з вимогами ПЦМ та не ведуть до вирішення соціально-економічних проблем (задачі 1, 3, 4 у таблиці 3). Для визначення задач ЦП доцільне застосування «дерева цілей», побудова якого дає можливість розглядати одночасно мету із засобами її досягнення (задачами) [1].

Таблиця 3. - Пропозиції щодо формулювання задач ЦП

Задачі	
Сформульовані у програмі	Пропозиції до формулювання
1. Упорядкування нормативного регулювання підприємницької діяльності;	1. Запровадження механізму гнучкого оподаткування для МП (відповідно до галузі, де започатковано МП).
2. Фінансово-кредитна та інвестиційна підтримка;	2. Забезпечення МП доступними кредитними ресурсами з метою підвищення ефективності їх діяльності.
3. Ресурсне та інформаційне забезпечення; формування інфраструктури підтримки підприємництва;	3. Застосування стимулів для МП, які працюють у наукомістких секторах економіки.
4. Цільові проекти і підпрограми.	

Складено авторами на основі [2]

За допомогою методу розстановки пріоритетів визначимо ступіньзначущості задач 1 рівня в балах та розрахунок їх значущості (таблиці 4, 5). Основні положення попарних порівнянь методу розстановки пріоритетів:

$$F_{ij} = \begin{cases} 1,5, & \text{если } F_i > F_j; \\ 1, & \text{если } F_i = F_j; \\ 0,5, & \text{если } F_i < F_j, \end{cases}$$

де $F_i > F_j$ означає що i -та задача переважніша, ніж j -та; $F_i = F_j$ означає, що порівнюються однакові задачі; $F_i < F_j$ означає, що j -та задача переважніша за i -ту.

Ітераційний розрахунок оцінок уривається після того, як різниця між інтегрованими оцінками стає достатньо мала, що визначає значущість задачі. Як показник значущості задач вибирається інтегрована оцінка останнього порядку. Попарне зрівняння задач представлено в таблиці 4.

Таблиця 4. - Результат попарного порівнювання задач 1 рівня

Задача	1	2	3
1	1,0	0,5	1,5
2	1,5	1,0	1,5
3	0,5	0,5	1,0

Складено авторами

Інтегрована оцінка $P_i(0)$ одержана як сума результатів попарного порівняння задач.

Розрахунки:

$$1. P_1(0) = 0,5 + 1,0 + 1,5 = 3;$$

$$2. P_2(0) = 1,0 + 1,5 + 1,5 = 4;$$

$$3. P_3(0) = 0,5 + 0,5 + 1,0 = 2$$

Нормована інтегрована оцінка розраховується як відношення інтегрованої оцінки нульового порядку до суми інтегрованих оцінок.

Розрахунки:

1. $P_{H_1}(0) = 3/9 = 0,33$;

2. $P_{H_2}(0) = 4/9 = 0,44$;

3. $P_{H_3}(0) = 2/9 = 0,23$.

Результати розрахунків представлено в таблиці 5.

Таблиця 5. - Розрахунок значення задач 1 рівня

Задача	1	2	3	P(0)	P _H (0)
1	0,5	1,0	1,5	3,0	0,33
2	0,5	1,0	1,5	4,0	0,44
3	0,5	0,5	1,0	2,0	0,23
				9,0	1,00

Складено авторами

Діаграму вагомості задач представлено на рисунку 1.

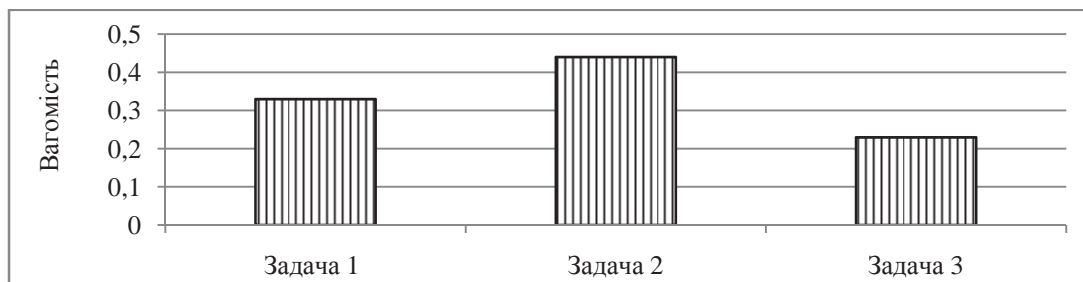


Рис. 1- Діаграма вагомості задач

Складено авторами

Проведений розрахунок дозволив обрати задачу 1 рівня «Забезпечення МП доступними кредитними ресурсами з метою підвищення ефективності їх діяльності».

Розглянемо оцінку ефективності впровадження ЦП із використанням «найбільш популярної» системи показників, які повинні надати достовірну інформацію про те, чи були здійснені визначені задачі у рамках сформульованої мети програми [6; 7; 8]. Система показників ЦП є важливим елементом процесу складання та виконання бюджету за ПЦМ, виступає основною рисою, яка відрізняє його від постатейного (традиційного) методу бюджетування, який базується переважно на показниках витрат. Завдяки системі оцінки, ПЦМ дозволяє простежити результат, якого буде досягнуто за рахунок витрачених коштів, і встановити безпосередній зв'язок між виділеними ресурсами та досягнутими результатами, і в такий спосіб забезпечити реалізацію принципу ефективності та результативності при складанні та виконанні бюджетів.

Систему показників оцінки потрібно розробляти відповідно до визначених задач, а не до мети. У практиці деяких іноземних країн, які користуються ПЦМ у бюджетному процесі, показники виконання іноді застосовують для оцінки досягнення мети, а не окремої задачі. Однак, підхід до оцінки кожної задачі є більш доцільним, оскільки деталізація мети на задачі сприяє більш точному визначенню показників.

Зазначені показники оцінки встановлюються у паспорті ЦП [9]. Але слід зазначити, що виконавці ЦП по різному визначають (трактують) ці показники. Для конкретизації вибору показників, авторами розроблено допоміжні питання, на які мають відповідати показники чотирьох груп (таблиця 6). Ці питання дозволяють більш точно визначати відповідні показники оцінки.

Таблиця 6. - Питання на які повинні відповідати показники оцінки

Показники	Питання на яке повинен відповідати показник
витрат (ресурсів)	Які витрати (ресурси) і в якій кількості (розмірі) необхідні для здійснення задачі ЦП?
продукту	Що ми плануємо отримати. Який обсяг робіт (послуг) ми плануємо виконати?
ефективності	Скільки витрат припадає на одиницю продукту? Скільки ресурсів коштує одиниця продукту?
результативності (якості)	Яку користь отримує споживач від виконання задачі ЦП? Чи досягнута мета ЦП?

Складено авторами

Слід наголосити, що головним показником ЦП виступає показник результативності (якості), тільки він є тим індикатором відповіді на питання – чи досягнута мета? Тому всі підходи до оцінки через комплексні показники не можуть бути коректними, бо за умови їх використання, питання вирішується через систему показників, які на нього не відповідають. Також у разі їх використання, результат буде залежати від системи показників і їх вагомості.

Затверджені і рекомендовані показники якості програми розвитку малого підприємництва (МП) у Дніпропетровській області представлено у таблиці 7.

Аналізуючи затверджені показники, можна стверджувати, що 1-3, 5, 6 не відповідають вимогам до формулювання якісних показників. Останній показник (7) носить загальний характер. Статистичної звітності за показниками 6-7 взагалі не ведеться. Серед затверджених показників якісним є тільки частка прибуткових підприємств (%). Але цей показник, на наш погляд, не є об'єктивним, оскільки МП зацікавлене у зменшенні об'єкта оподаткування. Аналізуючи статистичну звітність розвитку МП, можна констатувати, що більшість із них є збитковими, тоді виникає питання – навіщо вони працюють?

Таблиця 7. - Показники якості програми розвитку МП

Затверджені	Пропозиції до формулювання
Збільшення: 1. Кількості малих підприємств на 3,0%; 2. Чисельності працюючих на 2,8%; 3. Фізичних осіб-підприємців на 1,0%; 4. Частки прибуткових підприємств до 65,2%; 5. Кількості об'єктів інфраструктури підтримки підприємництва в середньому на 1%; 6. Чисельності висококваліфікованих фахівців серед суб'єктів господарювання; 7. Прискорення розвитку підприємництва та підвищення його конкурентоздатності.	1. Частка продукції МП в обсязі реалізованої регіоном продукції, % 2. Рівень зайнятості населення, % 3. Рівень безробіття, % 4. Часта наукоємних підприємств у загальній кількості, % 5. Частка підприємств, задоволених створеними умовами розвитку МП, %

Складено авторами на основі [2]

Запропоновані показники повністю відповідають вимогам ПЦМ до формулювання якісних показників і їх можна отримати з офіційної статистичної звітності.

Висновки. Слід наголосити, що ПЦМ починається із зосередження уваги спершу на результатах, яких необхідно досягти, а вже потім ставиться питання про те, які ресурси слід використати для досягнення цих результатів.

Програми місцевих бюджетів складно не тільки реалізувати, але і майже неможливо проконтролювати, оскільки в них відсутній основний оціночний показник - якості. Таким чином, застосування ПЦМ виконання бюджету є формальним. На практиці використовується традиційний метод. Тому ми рідко відчуваємо на собі реалізацію програм, що були затверджені для задоволення наших потреб.

За допомогою системно – логістичного підходу визначена мета, задачі і показники оцінки цільової Програми розвитку малого підприємництва у Дніпропетровській області.

За допомогою методу розстановки пріоритетів здійснено оцінку вагомості задач, на основі якої визначено послідовність їх вирішення для забезпечення достатніми фінансовими ресурсами суб'єктів малого підприємництва.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Гордієнко В. О. Програмно-цільовий метод - інструмент побудови сучасної економіки [Текст] : монографія / В.О. Гордієнко; Дніпропетр. держ. фінанс. акад. - Дніпропетровськ : ДДФА, 2014. - 267 с.
2. Про Програму розвитку малого та середнього підприємництва у Дніпропетровській області на 2015 – 2016 роки : Рішення Дніпропетровської обласної ради від 05.12.2014 р. № 587-28/VI.

3. Щербина І.Ф. Практичні аспекти програмно – цільового методу бюджетування: зарубіжний досвід / [І. Щербина, Т. Бабіч, С. Козейчук та ін.]; Проект «Реформа місцевих бюджетів в Україні»: матеріали тренінгів.- К.:KTI International (USAID), 2006.-260 с.
4. Клиланд Д. Системный анализ и целевое управление [Текст]: монографія / Д. Клиланд, В. Кинг. - М.: Совлеетское радио, 1974. — 280с.
5. Ефективність використання бюджетних коштів, спрямованих на виконання заходів Програм розвитку малого і середнього підприємництва у м. Дніпропетровську на 2007-2008 та 2009-2010 рр., за 2007-2009 рр. Аудиторський звіт. Контрольно – ревізійне управління в Дніпропетровській області.- Дніпропетровськ. 2010. – 43 с.
6. Управління міським бюджетом за програмно-цільовим методом: Навч. посіб. / Проект «Реформа місцевих бюджетів в Україні». – К.: RTI International, 2005. – 56 с.
7. Про результативні показники бюджетної програми : Наказ Міністерства фінансів України від 10.12.2010 р. №1536.
8. Показники, що застосовуються для моніторингу результативності виконання проектів: Посібник для керівників проектів/ Відділ оцінки операцій Світового Банку – К: 2009 – 57 с.
9. Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів, квартального та річного звітів про їх виконання, здійснення моніторингу та аналізу виконання бюджетних програм, оцінки ефективності бюджетних програм : Наказ Міністерства фінансів України від 27.07.2011 № 945.