

Електронне наукове фахове видання "Ефективна економіка" включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (Наказ Міністерства освіти і науки України від 29.12.2014 № 1528)

Ефективна ЕКОНОМІКА

Дніпропетровський державний аграрно-економічний університет



№ 1, 2014 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 336.61

О. І. Амоша,
д. е. н., проф., директор Інституту економіки промисловості НАН України, м. Донецьк
К. В. Міхальова,
аспірант, Донбаська національна академія будівництва та архітектури, м. Макіївка

ПРО ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОГРАМ СТАЛОГО СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

О. І. Amosha,
doctor, professor, Director of the Institute of economic and legal research NAS of Ukraine, Donetsk
K. V. Mikhailova,
postgraduate student, Donbas National academy of civil Engineering and Architecture, assistant of the Department of Economics of Enterprises, Makeyevka

ABOUT FINANCIAL SUPPORT OF APPLICATIONS FOR SUSTAINABLE SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT

Обгрунтовано методичне забезпечення встановлення пріоритетів для підготовки, формування та реалізації програм для запобігання розпорошенню бюджетних коштів; запропоновано застосування «проектного підходу» в процесі виконання програм, який полягає у збалансованості програм по фінансовим можливостям, відповідальним виконавцям та строкам виконання з чітко регламентованими результатами; розглянуто джерела фінансування програм в залежності від рівня управління національною економікою.

There are reasonably methodological support of setting priorities for the preparation, formation and implementation of programs to prevent squandering of budget funds; the application of the «project approach» in the process of executing programs, which lies in the balance programs for financial opportunities, timing with clearly regulated results; the sources of financing of programs depending on the level of management of the national economy.

Ключові слова: *сталій соціально-економічний розвиток; програмно-цільове бюджетування; фінансування; цільова програма; ефективність.*

Keywords: *sustainable socio-economic development; budgeting; financing; target program effectiveness.*

У контексті світових господарських перетворень, коли Україна обрала за мету забезпечення сталості соціально-економічного розвитку, виникає необхідність застосування новітніх підходів щодо фінансування територіального розвитку.

Постановка проблеми. На сьогоднішній день національна економіка для підвищення якості фінансування стратегічних галузей застосовує різноманітні методики: бюджетування, орієнтоване на результат (БОР), бюджетування за ресурсами (затратне), але найпрогресивнішою методикою виступає програмно-цільове бюджетування (ПЦБ), яке являє собою інтегровану систему, що сполучає в собі елементи планування, фінансування, цілепокладання, ефективної організації та результативності в процесі розв'язання проблем і досягнення мети (цілей). Структурним елементом ПЦБ є цільові програми та підпрограми. Основними проблемними моментами, якими супроводжується реалізація цільових програм економічного та соціального розвитку є відсутність варіантів виконання програм в наслідок зміни умов їх фінансування; відсутність розробки оптимальної схеми фінансування програм та адекватної оцінки ризиків їх невиконання внаслідок недостатності фінансових ресурсів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичну та методологічну базу дослідження складають досягнення сучасної економічної науки в галузі сталого розвитку, державного регулювання як вітчизняних (О.І. Амоша, О.Ф. Новікова, В.П. Антонюк, В.М. Геєць, Т.І. Приходько, Б.Є. Патон, Б.М. Данилишин, С.І. Дорогунцов, В.С. Міщенко, В.Я. Коваль, О.С. Новоторов, М.М. Паламарчук [1-4], так і зарубіжних (Grabher G., Maillat D., Malmberg A., Райзберг Б.А., Лобко А.Г., Герасимчук А.В. [5-9]) вчених.

Формулювання цілей статті. Метою даного дослідження є обгрунтування джерел фінансування цільових програм в залежності від рівня управління національною економікою для виконання головних завдань сталого соціально-економічного розвитку.

Виклад основного матеріалу дослідження. В країнах з розвинутою економікою широко застосовується досвід збалансованої (узгодженої по бюджетам: по ресурсам, по цілям та інтересам, результатам) підготовки та реалізації програм.

Для держави цільова програма виступає важелем регулювання соціально-економічного розвитку і поєднує в собі наступні особливості бюджетування, орієнтованого на результат (БОР) та цільового підходу:

- комплексність та системність у вирішенні поставлених завдань;
- зазначений (граничний) характер планування;
- визначення обсягів фінансування залежно від бажаних результатів;
- аналіз програм по критеріям ефективності під час виконання програм;
- прозорість порядку формування програми.

Слід зазначити важливість проектного підходу в процесі програмно-цільового бюджетування, який вже став звичайною практикою. Проблемні аспекти соціально-економічного розвитку територій конвертуються в конкретні програми і проекти з зазначенням конкретних термінів виконання, учасників, виконавців і інших ознак, властивих проектному підходу (розрахунок економічної ефективності інвестиційних проектів програми, терміну окупності інвестицій, норми прибутку), які є важливими інструментом для переходу регіонів і міст на самофінансування та самостійне рішення питань комплексного фінансового забезпечення економічного і соціального розвитку.

На сьогоднішній день в Україні функціонує приблизно 300 загальнодержавних програм (комплексна програма реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому самміті зі сталого розвитку, на 2003-2015 роки; Загальнодержавна програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки; Державна цільова економічна програма „Українське вугілля” на 2010-2015 роки; Державна цільова екологічна програма проведення

моніторингу навколишнього природного середовища; Державна цільова соціально-економічна програма будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки та ін.), 180 регіональних («Про Національну програму сприяння розвитку малого підприємництва в Україні»; Програма створення і використання матеріальних резервів для запобігання, ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру та їх наслідків у Дніпропетровській області до 2022 року» і т.д.), та приблизно 200 програм місцевого та районного значення (Інвестиційна програма капітального будівництва і т.д.).

Застосування технології програмно-цільового бюджетування (ПЦБ) є ефективним, тому що в умовах дефіциту бюджетних коштів ресурси концентруються по пріоритетних проблемних напрямках СЕР національної економіки. Якщо вести мову про бюджетне фінансування цільових програм (з державного, обласного або міського бюджетів), то при виборі ефективного варіанта фінансування цільової програми слід спиратися на такі критерії: пріоритетність цілей програми; форма фінансування; обґрунтованість обсягу необхідних коштів; результативність (очікуваний економічний, екологічний, соціальний або інший вид ефекту); ефективність фінансування.

Методичне забезпечення процесу програмно-цільового бюджетування передбачає обґрунтування обраних пріоритетів формування реалізації програм. Методичне забезпечення технології ПЦБ повинно забезпечувати:

1) відповідність програми, складеної за програмно-цільовим методом, цілям і завданням соціально-економічного розвитку, а також пріоритетним векторам національної економіки на середньо - і довгострокову перспективу. Виконання даної відповідності сприятиме забезпеченню цільової спрямованості та акумуляції обмежених ресурсів на вирішення ключових проблем, які відповідають встановленим пріоритетам на перспективу. Слід зазначити, що використання програмно-цільового підходу до вирішення конкретної проблеми недоцільно, якщо проблема може бути вирішена в короткостроковий період. Ресурсне забезпечення в такому разі для реалізації програми враховується при складанні бюджету на відповідний рік;

2) в ході реалізації програм, які мають міжгалузевий і міжвідомчий характер, слід враховувати вплив центральних органів виконавчої влади. Програми, які мають регіональний або муніципальний характер, вирішуються по забезпеченню ресурсами в межах коштів регіональних і місцевих бюджетів, а також трансфертів і дотацій з головного бюджету країни;

3) обсяги фінансування цільових програм повинні бути обґрунтованими і виваженими; не перевищувати реальних можливостей державного бюджету та інших джерел;

4) характер цільових програм повинен бути гнучким, щоб ними можна було керувати в процесі моніторингу;

5) цільові програми повинні мати терміновий характер, а результати програми - кількісно виражені і бути закріплені за конкретними виконавцями за суворо встановленими етапами;

6) програми повинні бути прозорими, не виключаючи можливостей додаткового залучення додаткових джерел для реалізації. В даному випадку ефективність використання традиційних джерел фінансування є каталізатором залучення додаткового фінансування (фінансів бізнес-структур, можливість здійснення державно-приватного партнерства тощо).

Слід зазначити, що занадто велика кількість цільових програм сприяє розпорошуванню фінансових ресурсів і зниженню ефективності програмних заходів. ПЦБ в своєму сенсі має за основу бюджетування, але не в вузькому розумінні, як його завжди звикли використати, а в широкому сенсі, тобто бюджетування – це збалансоване узгодження системи бюджетів: бюджет інтересів; бюджет наявних ресурсів та потенційних можливостей; бюджет цілей; бюджет результатів. Механізм оцінки програм на збалансованість для прийняття рішення щодо її реалізації для будь-якого рівня національної економіки наведено на рис. 1.

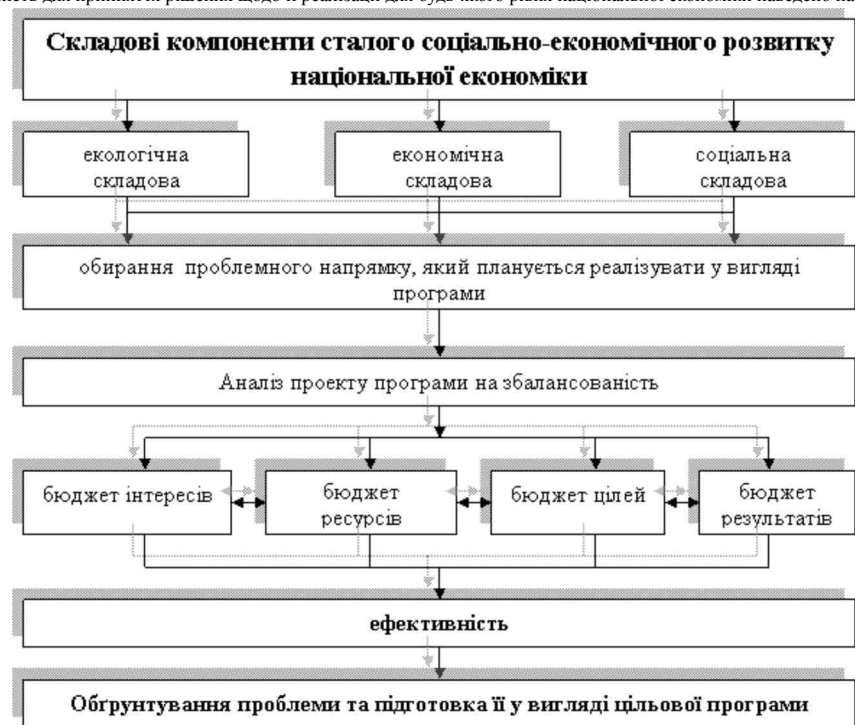


Рис. 1. Механізм оцінки програм на збалансованість для прийняття рішення щодо її реалізації

Сукупність показників пріоритетності слід розширити за рахунок тих, які відображають різні аспекти оцінювання впливу техніко-технологічного, соціального, екологічного результатів.

Для програм, спрямованих на отримання економічного ефекту, найважливішим показником пріоритетності під час відбору є їх інноваційна спрямованість, наукоємність, відповідність досягнень науково-технічного прогресу, висока кваліфікація працівників, якості менеджменту адмінресурсу, тобто тих аспектів, які сприяють підвищенню конкурентного рівня програмної продукції (результатів). Всі аспекти є умовами прогресивної зростаючої економіки. Для прикладу, раніше до таких аспектів відносили вельми «ненадійні» можливості отримання конкурентних переваг: використання низькоякісного і дешевої сировини, зниження заробітної плати працівників, економія за рахунок відсутності екологічних очисних споруд.

Щодо цільових програм, спрямованих на отримання іншого ефекту (соціального, екологічного) головним показником при відборі є величина соціального, екологічного, управлінського та інших видів ефекту в результаті реалізації програм.

Фінансування програм в залежності від рівня управління національною економікою здійснюється з трьох джерел: центрального бюджету, адміністративних фінансів (область), позабюджетних коштів.

Позабюджетних джерела включають: внески учасників реалізації програм; цільові відрахування від прибутку підприємств; кредити банків; кошти фондів і громадських організацій та інші надходження. Іноземні інвестори можуть фінансувати цільові програми на основі пайової участі. Джерелом фінансування можуть бути інвестиційні і конверсійні кредити, а також цільові кредити банків під державні гарантії. У зв'язку з мінливих соціально-економічною обстановкою в країні більшість програм щорічно уточнюються. Цільова програма постійно розвивається, з'являються додаткові підпрограми [10, с. 56-57].

В результаті перманентного нестачі коштів або «заморожування» реалізації програм (середній рівень недофінансування становить приблизно 46,9%) результативність цільових програм є дуже низькою і як наслідок, цілі, поставлені в програмі, не досягаються, що свідчить про те, що не враховується баланс ресурсів,

розраховується їх необхідний, а не реальний рівень для ефективної реалізації.

Без сумніву, у позабюджетному фінансуванні провідну роль будуть грати спонсорські внески. Тому необхідно вчасно продумати систему податкових пільг, завдяки яким підприємцям буде вигідно вкладати частину отриманого прибутку в розвиток бюджетної соціально-культурної сфери. Нажаль, сьогодні такої системи не існує.

Поряд з цим, збалансованість бюджетів на всіх рівнях національної економіки може бути досягнута і за рахунок впровадження державного замовлення на конкурсній основі і використання механізму субвенцій з метою ефективного витрачання бюджетних коштів.

Особливу роль у фінансуванні соціально-економічного розвитку повинен грати банківський кредит. Головним об'єктом кредитування повинні бути інвестиції регіональних та місцевих рад у створення і розвиток прибуткових підприємств. Кредит має надходити на рахунок місцевого бюджету, а його погашення здійснюватися у встановлений термін за рахунок частини планових доходів і вільних залишків бюджетних коштів. З огляду на необхідність погашення кредиту, доцільне обмеження у виборі кредитора до одного банку і надання місцевій раді права вибору банку, що кредитує.

Резервом збільшення витрат на виконання основних завдань сталого соціально-економічного розвитку є використання коштів господарських структур, а також об'єднання бюджетних коштів із коштами приватного сектора економіки. Логічно цей підхід використовувати за інвестиційними програмами СЕР на різних рівнях (галузевий, міжгалузевий, регіональний, місцевий) в процесі приватно-державного партнерства (в галузі ЖКГ, наприклад).

Досить вагомими потенційні можливості зменшення видаткової частини бюджету зв'язані з удосконаленням процесу формування регіональних та місцевих бюджетів. Первинна ланка цих бюджетів – територіальні громади – одержали широкі права по використанню державного майна, переданого в комунальну власність, що значно розширює фінансову базу органів самоврядування і дає можливість фінансувати значну частину витрат бюджетів за рахунок власних доходів. Разом з тим, вимагає рішення питання фінансування поточного утримання і забезпечення експлуатації об'єктів комунальної власності, переданих у власність територіальної громади.

Доцільним є створення єдиного банку фінансової інформації, в основі якої мають бути покладені балансові розрахунки з визначенням обсягу фінансових ресурсів регіонів та міст і напрямки їхнього використання. На базі цієї системи повинний бути побудований ефективний механізм, що забезпечував би формування реальної фінансової бази відповідних територій і служив би регулятором розподільних процесів в умовах ринкових відносин.

У процесі здійснення оцінки фінансування всіх діючих цільових програм, які виконувалися в Україні у 2008-2012 рр., на підставі даних Міністерства економіки доведено, що головними розпорядниками коштів не було реалізовано необхідних заходів щодо забезпечення повного та своєчасного фінансування по бюджетних та позабюджетних коштах. Аналіз показав, що порівняно з обсягами коштів на фінансування цільових програм реально було виконано у 2009-2010 рр. за рахунок бюджету відповідно 47,3 та 49,7%, за допомогою інших джерел – 25,45 та 55,81%. У 2011 році бюджетне фінансування охопило лише 42% запланованих для виконання програм, за рахунок інших джерел – 52%. Слід відмітити, що прогнозні обсяги фінансування програм у 2009-2012 рр. у 2 рази перевищували ресурсні можливості державного бюджету, а інших джерел – у 2,67 рази, що є наслідком необґрунтованості проблемних пріоритетів для їх реалізації у формі програм [2, с. 42], який викликав дисбаланс по фінансовим зобов'язанням держави з її реальними фінансовими можливостями стосовно реалізації цільових програм (рис. 2).

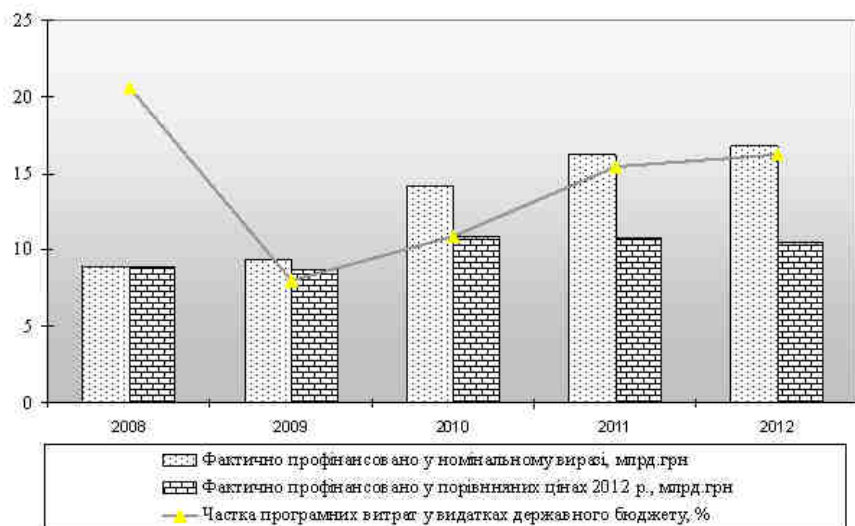


Рис. 2. Динаміка обсягів та питомих ваг фінансування державних цільових програм у доходах державного бюджету у 2008-2012 рр.

Низький рівень фінансування програмних заходів з інших джерел свідчить про незадовільну роботу держзамовників, невисокий ступінь обов'язковості та гарантування здійснення видатків з боку інших учасників програм і про фактичну відсутність у Міністерства фінансів та Державному казначействі впливових важелів на інших учасників – інвесторів цільових програм. Таким чином, слід сконцентрувати увагу на можливостях скорочення витрат з частини бюджетного фінансування, коли держзамовник не прийняв належного забезпечення щодо своєчасності фінансування програм та підпрограм з інвестиційних джерел, затверджених програмою [2, с. 42-43].

Для чіткого відстеження ходу реалізації програм та доцільності витрачання бюджетних коштів, необхідно проводити постійний моніторинг виконання програм. За допомогою моніторингу та оцінки відслідковуються результати її виконання і надається інформація про поточну ситуацію для здійснення висновків щодо результативності програми та прийняття управлінських рішень.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Для покращення рівня та якості фінансування реалізації цільових програм базових напрямків національної економіки, необхідно:

- 1) більш ретельно підходити щодо обґрунтування пріоритетних проблемних напрямків, які мають бути реалізовані в формі програм для запобігання розпорощення бюджетних коштів;
- 2) удосконалити методичне забезпечення програм в напрямку дотримання принципу цілепокладання (для відсутності дублювання програмних завдань), забезпечити узгодженість програм та підпрограм та практикувати пролонгацію терміну їх виконання (у разі потреби) для рівномірності та ефективності їх фінансування;
- 3) запровадити багатоканальну систему бюджетування програм через створення інституціонального забезпечення, яке, в свою чергу, допоможе окрім бюджетних коштів залучати кошти підприємств, установ, організацій та фізичних осіб, що зацікавлені в реалізації програмних заходів;
- 4) забезпечити можливість гнучкого корегування та управління реалізацією програми для підвищення її ефективності та досягнення кінцевих результатів в умовах мінливості соціально-економічного та правового середовища;
- 5) встановити чіткий контроль за цільовим витрачанням спонсорських добровільних внесків та пільг;
- 6) покращити роботу держзамовників в напрямку залучення коштів місцевих фінансів (співфінансування) та додаткових коштів на реалізацію цільових програм;
- 7) забезпечити «проектний підхід» в процесі виконання програм, який полягає у збалансованості програм по фінансовим можливостям, відповідальним виконавцям та строкам виконання з чітко регламентованими результатами, які мають бути досягнені.

Подальших досліджень потребує питання щодо вибору оптимального варіанту фінансування реалізації програм соціального та економічного розвитку на

різних рівнях управління національної економіки.

Список літератури.

1. Сталій розвиток промислового регіону: соціальні аспекти: моногр. / О.Ф. Новікова, О.І. Амоша, В.П. Антонюк та ін.; НАН України, Ін-т економіки пром-сті. – Донецьк, 2012. – 534 с.
2. Геєць В.М., Амоша О.І., Приходько Т.І. Державні цільові програми та упорядкування програмного процесу в бюджетній сфері. – Наукове видання. - К.: Науково-виробниче підприємство «Видавництво «Наукова думка» НАН України. – 2008. – 383 с.
3. Національна парадигма сталого розвитку України / за заг. ред. академіка НАН України, д.т.н., проф., засл. діяча науки і техніки України Б. С. Патона. – К.: Державна установа "Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України", 2012. – 72 с.
4. Б.М. Данилишин, С.І. Дорогунцов, В.С. Міщенко, В.Я. Коваль, О.С. Новоторов, М.М.Паламарчук. Природно-ресурсний потенціал сталого розвитку України. – Київ, РВПС України. 1999. – 716 с.
5. Grabher G. Rediscovering the Social ins the Economics of Interfirm Relations // The Embedded Firm: On the Socio-economics of Industrial Networks / G. Grabher. - London : Routledge, 1993. – 131 p.
6. Maillat D. Interactions between Urban Systems and Localized Productive Systems: An Approach to Endogenous Regional Development in Terms of Innovative Milieus / D. Maillat // Working Paper. - 1997. - No. 9701b. IREER, Neuchatel.
7. Malmberg A. The Elusive Concept of Localisation Economies: Towards a Knowledge-Based Theory of Spatial Clustering / A. Malmberg, P. Maskell // Environment and Planning A, 34. - 2002. - 450 p.
8. Райзберг Б.А., Лобко А.Г. Программно-целевое планирование и управление. - М.: Инфра-М, 2002. – 398 с.
9. Герасимчук З. В. Сталій розвиток регіону на засадах екологістики. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://city.logistics-gr.com>
10. Кочкаров Р.А. Целевые программы: инструментальная поддержка / Р.А. Кочкаров; Фин. Акад. При Пр-ве РФ. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2007. – 380 с.

References.

1. O.F. Novikova, A. I. Amosha, V.P. Antonyuk. (2012), Staliy rozvitok promislavogo regionu: sotsialni aspekti [Sustainable development of the industrial region: social aspects], NAN of Ukraine, Institut yekonomiko-pravovikh doslidzhen, Donetsk.
2. Geets V.M., Amosha O.I., Prikhodko T.I. (2008), Derzhavni tsilovi programi ta uporyadkuvannya programnogo protsesu v byudzhetniy sferi [State targeted programmes and compiling the software process in the budget sphere], Naukovadumka, Kyiv.
3. Paton B.Ye. (2012) Natsionalna paradigma stalogo rozvitku Ukraïni [National paradigm of sustainable development of Ukraine], State institution "Institute of economy of nature use and sustainable development of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv.
4. B.M. Danilishin, S.I. Doroguncov, V.S. Mishhenko, V.Ja. Koval', O.S. Novotorov, M.M.Palamarchuk. (2010), Prirodno-resursniy potentsial stalogo rozvitku Ukraini [Natural-resource potential of sustainable development of Ukraine], Kyiv, RVPS Ukraini.
5. Grabher G. (1993) Rediscovering the Social ins the Economics of Interfirm Relations, Pan Books, London, UK.
6. Maillat D. (1997) Interactions between Urban Systems and Localized Productive Systems, Working Paper, New-York.
7. Malmberg A. (2002) The Elusive Concept of Localisation Economies: Towards a Knowledge-Based Theory of Spatial Clustering, Environment and Planning A, UK.
8. Rayzberg B.A., Lobko A.G. (2002), Programmno-tselevoye planirovaniye i upravleniye [Program targeted planning and management], Infra-M, Moscow.
9. Gerasimchuk Z. V. Sustainable development of the region on the basis of ecologistics. [Online], available at: <http://city.logistics-gr.com>
10. Kochkarov R.A. (2007), Tselevyye programmy: instrumentalnaya podderzhka [Target programs: instrumental support], «Izdatelstvo «Ekonomika», Moscow.

Стаття надійшла до редакції 19.01.2014 р.



ТОВ "ДКС Центр"