

4. ЕКОНОМІКА, ПЛАНУВАННЯ ТА УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗЯХ

УДК 336.1:352

Доц. М.К. Бондарчук, д-р екон. наук;

доц. І.С. Скоропад, канд. екон. наук – НУ "Львівська політехніка"

ПЛАНУВАННЯ БЮДЖЕТУ НА ОСНОВІ ЦІЛЬОВИХ ПРОГРАМ

Досліджено сутність, проблеми та історію розвитку програмно-цільового методу формування і планування бюджету в Україні та світі загалом. Завданням програмно-цільового методу є визначення пріоритетів при розподілі бюджетних ресурсів та контролю за ефективним використанням коштів. Упровадження програмно-цільового методу забезпечить можливість продуктивного використання обмежених фінансових ресурсів та підвищення рівня відповідальності посадових осіб та успішність проведення бюджетної реформи в Україні загалом. Представлено Концепцію застосування ПЦМ у бюджетному процесі України.

Ключові слова: бюджет, програмно-цільовий метод, стратегічне планування бюджету, управління державними ресурсами, бюджетна політика.

Постановка проблеми. Ефективне використання бюджетних коштів є важливою проблемою, особливо в умовах обмеженості бюджетних ресурсів. У цих умовах першочерговим завданням стає визначення пріоритетів при розподілі бюджетних ресурсів та виявлення джерел фінансування витрат та контроль за цільовим й ефективним використанням коштів. Досягнення цих завдань можливо, застосовуючи програмно-цільовий метод формування бюджету

Програмно-цільовий метод (ПЦМ) – 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 [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у дослідження сутності, розвитку та ефективності використання програмно-цільового методу бюджетування зробили такі вітчизняні науковці: С. Буковинський, О. Василік, Л. Дробозіна, І. Луїна, Ю. Ляшенко, Ц. Огонь, В. Опарін, К. Павлюк, Ю. Пасічник, В. Сутормін, С. Юрій, О. Барановський, С. Булгакова, П. Буряк, І. Запатріна, Л. Клець, М. Крупка, М. Кульчицький, В. Лагутін, Л. Омелянович та ін.

Незважаючи на значну кількість наукових робіт у 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; немає єдності у поглядах різних дослідників на склад і 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 [6].

Виклад основного матеріалу. Формування бюджету за допомогою цільових програм сьогодні успішно застосовують у багатьох європейських країнах. Сьогодні більшість країн ЄС надають допомогу іншим країнам у формі програм, спрямованих на досягнення конкретних результатів. Міжнародні фінансові організації, такі як Міжнародний валютний фонд, Світовий банк, надають свої позики іншим країнам за відповідними програмами. Це, зокрема, програма розширеного фінансування (МВФ), програмні системні позики для реалізації конкретних проектів у різних галузях економіки (Світовий банк) тощо. Усі ці програми чітко окреслюють мету та очікувані результати від спрямування коштів у ту чи іншу галузь. Як показує досвід, такий підхід до фінансування проектів виявився досить ефективним, оскільки дає змогу проаналізувати ефективність використання коштів.

В Україні на сьогодні застосовують постатейний або традиційний метод планування бюджету. Цей метод дає змогу планувати видатки на короткотермінову перспективу – один рік, а основну увагу тоді зосереджують на поточних видатках і адміністративних потребах. На відміну від традиційного, програмно-цільове бюджетування ґрунтується на стратегічно раціональному управлінні коштами, спрямованому на вирішення соціально-економічних проблем, які стоять перед суспільством на певному етапі його розвитку та дає змогу встановлювати безпосередній взаємозв'язок між витраченими фінансовими ресурсами та отриманими результатами [4].

Концепція застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі щодо України передбачає перехід до застосування цього методу в три етапи (табл. 1).

Табл. 1. Етапи впровадження програмно-цільового методу в Україні

Перший етап (2002 р.)	Другий етап (2003-2004 рр.)	Третій етап (2005 і наст. рр.)
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.	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.	здійснення оцінювання та подальше вдосконалення формування і виконання бюджету на основі програмно-цільового методу у бюджетному процесі.

Основними компонентами програмно-цільового методу є попередній розрахунок доходів і видатків, середньострокове та стратегічне планування доходів і видатків, довготермінове планування капітальних інвестицій, розгляд, оцінка, аналіз та моніторинг виконання бюджету, прозорість і участь громадськості у бюджетному процесі та стратегічне планування. Найважливіше, що отримує Україна із впровадженням програмно-цільового методу, це можливість

більш продуктивного використання обмежених фінансових ресурсів та підвищення рівня відповідальності посадових осіб [5].

Основною метою програмно-цільового методу постає забезпечення необхідної інформації про ресурси та ефективність витратків, від яких залежить виконання програми та підпрограми. Така інформація допоможе керівникам, які приймають рішення, правильно вибрати першочергову та найважливішу для населення програму серед інших, альтернативних програм, які також можуть бути важливими, але при обмежених фінансових ресурсах фінансування всіх бажаних програм є нереальним [3]. Так, за даними Міністерства фінансів України, протягом 2013 р. у таких галузях, як охорона здоров'я, освіта, ЖКГ затверджено обсяги фінансування понад 157,8 млрд грн. Обсяги фінансування наведених бюджетних програм за 2013 р. та їх проект на 2014 р. наведено в табл. 2 [7].

Проведений аналіз результативності бюджетних програм, які виконували у рамках реалізації експерименту із запровадження програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів, засвідчив, що застосування зазначеного методу передбачає встановлення контролю і зв'язку між коштами, що виділяються з бюджету та результатами їх використання, що накладає відповідальність на виконавців бюджетних програм та вимагає від них досягнення поставлених цілей [1].

Табл. 2. Порівняльна таблиця обсягів фінансування бюджетних програм 2013 р. та проекту бюджетних програм на 2014 р.

Бюджетні програми	2013 р.		2014 р. (проект)		Відхилення млрд грн
	% ВВП	млрд грн	% ВВП	млрд грн	
Охорона здоров'я	0,8	57,3	0,6	60,9	3,6
Освіта	1,0	99,9	0,8	108,3	8,4
Житлово-комунальне господарство	0,2	0,6	0,2	1,4	0,8

Висновки і перспективи подальших досліджень. Однак треба зауважити, що реалізація програмно-цільового методу є неефективною через відсутність достатньої нормативно-правової бази та бюджетної стратегії на середньо-й довготермінову перспективу, не враховує наслідки та ризики у використанні бюджетних коштів.

Отож, для повного та успішного переходу на програмно-цільовий метод формування бюджету в Україні необхідно вдосконалити:

- структуру бюджетних програм та процеси планування бюджету та визначення бюджетної політики. Структура бюджетних програм повинна бути невід'ємною частиною середньострокового плану витратків та відповідно відображати стратегічні завдання в поточному бюджеті. Для здійснення цього необхідно встановити тісний зв'язок між бюджетуванням, плануванням та виконанням бюджету, при цьому чітко розподіляючи відповідальність за здійснення цієї діяльності між структурними підрозділами;
- цільову спрямованість програм для усунення організаційних та інформаційних обмежень, що заважають роботі керівників установ усіх рівнів. Складові програми не обов'язково повинні збігатися для бюджетів усіх рівнів, але структура програм на всіх рівнях має бути однаковою, щоб запобігти плутанині у термінології чи посиланнях;
- практику розрахунку витратків бюджету, роль якої є дещо обмеженою у традиційному формуванні бюджету. Ця практика може бути вдосконалена шляхом

використання методів аналізу витрат. Аналіз є обов'язковим компонентом програмно-цільового методу, і процес прийняття рішень щодо альтернативних програм або шляхів фінансування вимагає використання принаймні мінімальної аналітичної інформації.

Найпростіші методи, а саме аналіз корисності витрат чи аналіз доцільності витрат, що застосовуються на початковому етапі, згодом замінюються на більш досконалі методи.

Можливо, найскладнішим у процесі впровадження програмно-цільового методу є запровадження нової системи звітності за результатами діяльності. При цьому визнається, що управління бюджетом за програмно-цільовим методом є складовою ефективного управління державними ресурсами. На макрорівні це вимагає прийняття таких рішень, що запроваджують практику ефективного використання бюджетних ресурсів. На мікрорівні від установ та керівників вимагається встановити такі завдання, щодо яких можна було б відстежити та проаналізувати їх виконання.

Хоча здійснення зазначених вище завдань може здаватися важким, їх поступове та послідовне впровадження визначатиме успішність проведення бюджетної реформи в Україні та можливість використання програмно-цільового методу на місцевому рівні.

Література

1. Васильцева О.П. Застосування програмно-цільового методу в Україні / О.П. Васильцева // Матеріали XI Всеукраїнської науково-практичної конференції студентів та аспірантів (19-20 квітня 2012 р.) – Черкаси : Вид-во ЧІБС УБС НБУ, 2012. – С. 188-189.
2. Коваль В.В. Організаційно-методичні засади програмно-цільового методу управління бюджетом на сучасному етапі розбудови України / В.В. Коваль // Вісник Житомирського державного технологічного університету. – Сер.: Економічні науки. – Житомир : Вид-во ЖДТУ. – 2010. – № 53. – С. 326-329.
3. Клець Л.Є. Бюджетний менеджмент / Л.Є. Клець. [Електронний ресурс]. – Доступний з http://pidruchniki.ws/1584072036601/ekonomika/byudzhetniy_menedzhment_-_klets_lye
4. 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.
5. Редькін О. Проблемні питання застосування програмно-цільового методу при виконанні бюджетних програм / О. Редькін, С. Михайленко. [Електронний ресурс]. – Доступний з http://www.nbuv.gov.ua/PORTAL/Soc_Gum/Ekonomist/2010_10/10.pdf
6. Ярошевич Н.Б. Етапи впровадження програмно-цільового методу планування бюджетів в Україні / Н.Б. Ярошевич, В.С. Матвішин // Науковий вісник НЛТУ України : зб. наук.-техн. праць. – Львів : РВВ НЛТУ України. – 2011. – Вип. 21.18 – С. 294-301.
7. Міністерство фінансів України. [Електронний ресурс]. – Доступний з <http://www.minfin.gov.ua/>

Бондарчук М.К., Скоропад І.С. Планирование бюджета на основе целевых программ

Исследованы сущность, проблемы и история развития программно-целевого метода формирования и планирования бюджета в Украине и мире в целом. Задачей программно-целевого метода является определение приоритетов при распределении бюджетных ресурсов и контроля за эффективным использованием средств. Внедрение программно-целевого метода – это возможность продуктивного использования ограниченных финансовых ресурсов и повышение уровня ответственности должностных лиц и успешность проведения бюджетной реформы в Украине в целом. Представлена Концепция применения ПЦМ в бюджетном процессе Украины.

Ключевые слова: бюджет, программно-целевой метод, стратегическое планирование бюджета, управление государственными ресурсами, бюджетная политика.

Bondarchuk N.K., Skoropad I.S. Budget Planning Based on Targeted Programs

This article explores the nature, problems and the history of the development of a program-target method of formation and budget planning in Ukraine and in the world. The objective of the program-target method is prioritizing the allocation of resources and control over the efficient use of funds. The introduction of program-target method is the possibility of a productive use of limited financial resources and increasing the level of responsibility of the authorized people and the success of the budget reform in Ukraine as a whole. The article presents the Concept of the program use in the budgeting process in Ukraine.

Keywords: budget, program target method, strategic budget planning, public resources management, fiscal policy.

УДК 631:331.4 Доц. А.М. Дейнека, д-р екон. наук – НЛТУ України, м. Львів; асист. В.М. Степанюк – НУ "Львівська політехніка"

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМКИ ПЕРЕРОЗПОДІЛУ КОШТІВ НА ПРОФІЛАКТИКУ ВИРОБНИЧОГО ТРАВМАТИЗМУ НА ПІДПРИЄМСТВАХ ЛІСОВОЇ ГАЛУЗІ

Проведено дослідження використання коштів на заходи з охорони праці на підприємствах лісового господарства. Запропоновано нові підходи і принципи об'єктивної оцінки та визначення напрямів ефективного використання коштів шляхом розрахунків суми вкладень у заходи з охорони праці та раціонального розподілу її за конкретними напрямками праце-охоронної діяльності. Використання запропонованого методичного забезпечення дасть змогу отримати соціальний ефект і підвищити результативність вкладання коштів у поліпшення умов і безпеки праці працівників лісгосподарських підприємств.

Ключові слова: виробничий травматизм, кошти на охорону праці, працеохоронна діяльність, попередження травматизму, соціальний ефект.

Актуальність теми. В основі наявної системи управління охороною праці діє адміністративний метод контролю і покарання порушників нормативних вимог і слабо використовується економічна зацікавленість керівників підприємств у забезпеченні оптимальних умов праці.

Статистичний аналіз стану умов і охорони праці на підприємствах лісової галузі вказує на те, що, незважаючи на значне збільшення фінансування заходів у цій сфері, поліпшення ситуації не відбувається. Одна з головних причин такого стану – недостатньо раціональний розподіл витрат. В умовах дефіциту фінансових коштів некоректно ставити за мету розрахунок такої кількості витрат на забезпечення безпеки праці, які дадуть конкретний результат. Тому завдання ставиться таким чином: визначити пріоритетні напрями розподілу обмеженої суми грошових коштів.

Мета досліджень. Метою дослідження є визначення пріоритетних напрямів ефективного використання коштів на заходи з охорони праці за конкретними напрямками працеохоронної діяльності підприємства.

Виклад основного матеріалу. За даними Міжнародної організації праці, щодня у світі від пов'язаних з роботою травм і захворювань гине приблизно

6300 осіб – це понад 2,3 млн смертей на рік. Економічні збитки, пов'язані з виплатою компенсацій, втратою робочого часу, перервами у виробничій діяльності, видатками на медичне обслуговування та іншими витратами щороку дорівнюють 1,25 трлн дол. США або 4 % світового валового внутрішнього продукту.

На охорону праці держава виділяє значні кошти, але вони не завжди витрачаються ефективно через те, що вибір організаційно-технічних заходів найчастіше визначається приватними пропозиціями на основі суб'єктивних переваг осіб, які приймають рішення. При всій теоретичній і практичній значущості наявних на сьогодні наукових праць, які стосуються охорони праці, варто констатувати, що питання оцінки та підвищення економічної ефективності витрат на охорону праці недостатньо опрацьовані.

У роботі [1] було наведено основні співвідношення кореляційно-регресійного аналізу та детально досліджено взаємозв'язок між об'ємом заготовленої деревини та коефіцієнтом частоти травматизму. Залежність коефіцієнта частоти травматизму від витрачених коштів на охорону праці на одного працюючого показано на рисунку.

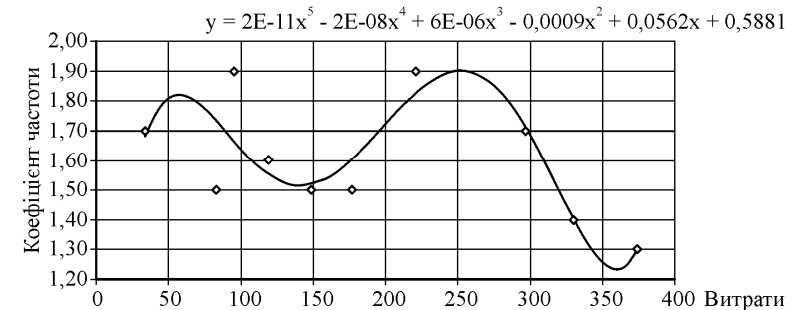


Рис. Залежність коефіцієнта частоти травматизму від витрачених коштів на охорону праці на одного працюючого

Коефіцієнт кореляції в цьому випадку є досить малим (-0,4433), що свідчить про відсутність лінійного зв'язку між досліджуваними факторами. Тобто за умови збільшення витрат на охорону праці на одного працюючого на підприємствах галузі коефіцієнт виробничого травматизму не зменшується. Це свідчить про нецільове використання коштів на охорону праці.

Виділити кошти на зниження рівня виробничого травматизму означає вилучити їх з безпосереднього виробництва продукції для фінансування за рахунок їх робіт, які, на перший погляд, не дають миттєвого економічного результату. Проте детальний аналіз показує, що ефект від такого рішення виявляється у зниженні збитків від аварій, нещасних випадків на виробництві, а також витрат, пов'язаних із зростанням кількості захворювань і смертності людей.

Оскільки основним напрямом ефективного впливу на рівень виробничого травматизму і професійної захворюваності і на рівень ризику виробництва є попередження травматизму, то від правильного визначення суми вкладень у цю профілактику вирішальною мірою залежить успіх працеохоронної діяльності загалом. Але навіть за умови вдалого визначення загальної суми фінансування