



УДК 336.1

JEL Classification: G29

Уляна Ватаманюк–Зелінська¹, Надія Жмуркевич²

Львівська державна фінансова академія,
вул. Медової Печери, 53, м. Львів, 79000, Україна

e-mail: vatulyana@yandex.ru

¹ к.е.н., доц., кафедра державних фінансів;

² магістр, кафедра державних фінансів

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ПРОЦЕСІВ ІНТЕГРАЦІЇ ТА ВИКОРИСТАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ БЮДЖЕТУВАННЯ ДЛЯ ПРОГРАМ ПІДТРИМКИ ТА РОЗВИТКУ МАЛОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА

Анотація. Розглядаються основні принципи застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі України. Досліджено можливості багатofункціонального використання потенціалу підприємств сфери малого бізнесу за рахунок їх державної програмно-фінансової підтримки. Метою дослідження є встановлення зв'язку між виділенням бюджетних асигнувань і результатами використання державних коштів для підвищення підприємницького потенціалу територій. Результати проведеного дослідження стосуються наслідків впливу використання програмно-цільового методу (ПЦМ) на подальший розвиток системи планування бюджетів; аналізу практичного досвіду програмно-цільового планування видатків і управління у сфері малого підприємництва та визначення напрямків подальшого удосконалення цих процесів.

Ключові слова: мале підприємництво, бюджетна програма, програмно-цільовий метод бюджетування.

Ульяна Ватаманюк–Зелинская, Надежда Жмуркевич

ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ПРОЦЕССОВ ВНЕДРЕНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРОГРАММНО–ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА БЮДЖЕТИРОВАНИЯ ДЛЯ ПРОГРАММ ПОДДЕРЖКИ И РАЗВИТИЯ МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

Аннотация. Рассматриваются основные принципы применения программно-целевого метода в бюджетном процессе Украины. Исследованы возможности многофункционального использования потенциала предприятий сферы малого бизнеса за счет их государственной программно-финансовой поддержки. Целью исследования является установление связи между выделением бюджетных ассигнований и результатами использования государственных средств для повышения предпринимательского потенциала территорий. Результаты проведенного исследования касаются последствий влияния использования программно-целевого метода (ПЦМ) на последующее развитие системы

Vatamanyuk–Zelinska, U. et al. (2013). The problematic aspects of processes of introduction and using the program-purposeful method of budgeting for programs of supporting and development of small business [Problemni aspekty protsesiv intehratsiyi ta vykorystannya proqramno-tsil'ovoho metodu byudzhetuvannya dlya proqram pidtrymky ta rozvytku maloho pidpryemnytstva]. *Sotsial'no-ekonomichni problemy i derzhava - Socio-Economic Problems and the State* [online]. 8 (1), p.80-86. [Accessed May 2013]. Available from: <<http://sepd.tntu.edu.ua/images/stories/pdf/2013/13vuzrmp.pdf>>.

планирования бюджетов; анализа практического опыта программно-целевого планирования расходов и управления в сфере малого предпринимательства и определения направлений последующего усовершенствования этих процессов.

Ключевые слова: малое предпринимательство, бюджетная программа, программно-целевой метод бюджетирования.

¹ Ulyana Vatamanyuk–Zelinska, ² Nadia Zmurkevych

Lviv State Academy of Finance,
Medovoyi Pechery Str., 53, Lviv 79000, Ukraine

e-mail: vatulyana@yandex.ru

¹ Ph.D., Assoc. Prof., Department of Public Finance;

² Master, Department of Public Finance

THE PROBLEMATIC ASPECTS OF PROCESSES OF INTRODUCTION AND USING THE PROGRAM–PURPOSEFUL METHOD OF BUDGETING FOR PROGRAMS OF SUPPORTING AND DEVELOPMENT OF SMALL BUSINESS

Abstract. *The main principles of using the program-purposeful method in budget process of Ukraine is researched. The opportunities of multifunctional using of enterprises of small business according to their program-financial support are researched. The aim of research is putting the connection between the budget appropriation and results of using the budget funds for increasing the entrepreneurial potential of the territory. The results of made research are connected with the consequences of influence of using the program-purposeful method (PPM) on the next development of budget planning system; analysis of practical experience of program-purposeful planning of expenses and management in sphere of small business and determining of trends of next improving of these processes.*

Keywords: *small business; budget program; program-purposeful method of budgeting.*

Постановка проблеми. Однією з основних умов вступу України до Європейського Союзу є підготовка бюджету виключно у програмному форматі. Результати щодо застосування програмно-цільового методу (ПЦМ) є значним досягненням країн ЄС в сфері бюджетного планування і вказують на ефективність цього методу [9]. Проте в Україні такий метод застосовується поки що у вигляді експерименту. Програмно-цільовий метод передбачає якісно новий підхід до бюджетного процесу, що безпосередньо пов'язує ресурсне забезпечення бюджетних установ із результатами їхньої діяльності. У цих умовах формування і використання бюджетних коштів здійснюється у відповідності з цілями та завданнями державної політики [3; 8].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Вирішенню даних питань присвячено багато наукових праць, серед яких слід відмітити наукові роботи таких українських учених: В. Андрущенко, О. Василика, І. Луніної, В. Опаріна, Ю. Пасічника, А. Соколовської, В. Федосова, І. Чугунова та інших, а також науковий доробок зарубіжних вчених, зокрема: Дж.М. Кейнса, А.В. Паретто, П. Самуельсона, Дж. Стігліца, В. Танзі та багатьох інших.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Проте окремі аспекти формування економічних відносин щодо впровадження та використання програмно-цільового бюджетування в системі фінансового управління як на державному так і на місцевому рівні потребують детальнішого дослідження. Зокрема, це стосується підприємницького сектора економіки, в якому вже реалізовано бюджетні програми з підтримки та розвитку малого підприємництва, результати впровадження яких слугуватимуть вихідним етапом для проведення дослідження.

Постановка завдання. Мета дослідження полягає у розвиненні теоретико-методичних основ програмно-цільового планування і управління бюджетними коштами відповідно до специфіки вирішення проблем малого підприємництва як на державному так і на місцевому рівнях організації бюджетування.

Виклад основного матеріалу. В Україні запровадження програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів здійснюється у три етапи, тобто – 2009-2014рр. [10]. Розробка і втілення прогресивних технологій управління бюджетними ресурсами реалізується у рамках проекту «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-П) впровадження» за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) (2011-2015рр.) [7].

В Україні сучасні технології бюджетування щойно почали запроваджуватись, тому більш коректним буде говорити про поки що експериментальний характер бюджетування. При цьому, на особливу увагу заслуговує існуючий механізм виконання державних цільових програм, кількість яких в Україні щороку зростає. Частково також відбувається розпорошення бюджетних коштів по 600-800 бюджетних програмах [9]. Через це визначені бюджетні призначення не завжди реальні і з різних причин досить часто не виконуються, мають місце непоодинокі випадки порушення та ігнорування правових приписів законодавчих та нормативно-правових актів з питань державних цільових програм, крім того, бюджетні програми досить часто запроваджуються без реальних розрахунків і ґрунтовних вимірів для досягнення поставленої мети, без визначення чітких результатів їх реалізації, а найголовніше, однозначних, обґрунтованих обсягів і джерел фінансування. Так, спочатку приймаються рішення й затверджуються бюджетні програми, й тільки потім проводиться пошук джерел фінансування. У практиці виконання бюджетних програм відсутній механізм синхронізації (гармонізації) фінансування за рахунок бюджетних та позабюджетних джерел [11]. Затверджується багато програм, які відповідають індивідуальним або груповим інтересам, без прив'язки до загальнодержавної (національної) стратегії. Надмірна централізація коштів не дає змоги більшості органів місцевого самоврядування проводити політику повноцінного розпорядження фінансовими ресурсами [5].

Сучасна ситуація є наслідком неефективного управління у сфері загальноекономічного планування розвитку держави в цілому й управління бюджетом зокрема, яке, власне, є одним із найдієвіших інструментів регулювання соціально-економічних процесів у країні. Все це свідчить про відсутність дієвого механізму визначення пріоритетності відбору та джерел фінансування бюджетних програм.

Проблеми із джерелами фінансування бюджетних програм пов'язані насамперед із відсутністю в державі фінансової можливості для розширення сфери суспільних благ населенню і забезпечення реальними коштами чинних правових норм на їх здійснення. На сьогодні запровадження засад усіх нормативно-правових актів потребує додаткових фінансових ресурсів у розмірі 70-90% обсягу затвердженого бюджету. Як приклад недостатнього бюджетного фінансування регіональних програм можна розглянути фінансування програм з підтримки та розвитку малого підприємництва.

Підприємницькі процеси, за умови визначення пріоритетного виду діяльності та бюджетної підтримки, в змозі забезпечити сталий регіональний розвиток і поповнити місцеві бюджети в частині власних надходжень [1; 2]. Сьогодні мале підприємництво, як окремий сектор економіки країни із власною специфікою становлення та розвитку, має великий потенціал розвитку в Україні. Так, з бюджетів різних рівнів на виконання заходів програм підтримки малого підприємництва у 2011 році на рахунки Фондів підтримки підприємництва (ФПП) фактично надійшло 9,3 млн. грн., що складає близько 32,3% від запланованого відповідними програмами обсягу бюджетних коштів, передбачених на реалізацію програмних заходів, виконавцями яких є ФПП. Для порівняння, на рис.1 представлена динаміка фінансування регіональних (міських) програм через ФПП по роках.

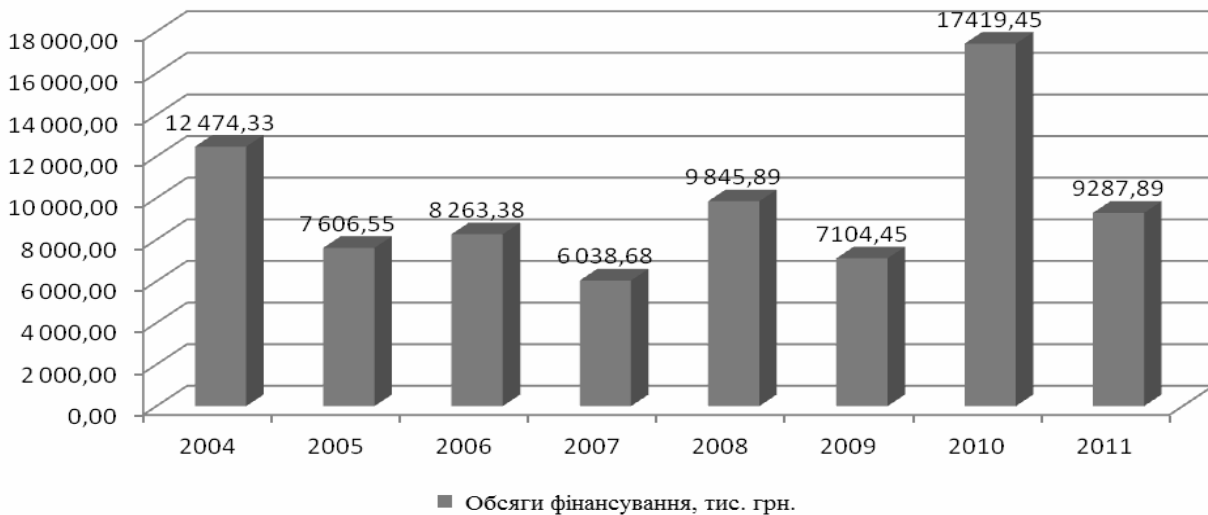


Рис.1. Динаміка фінансування регіональних (міських) програм через ФПП

В ряді областей існують негативні тенденції щодо ефективної роботи ФПП в напрямку забезпечення суб'єктів малого підприємництва фінансово-кредитною підтримкою, а саме: системне недофінансування регіональних програм розвитку та підтримки малого підприємництва в частині фінансової підтримки та нестабільність виділення коштів кожного року.

Протягом 2011 року фінансування здійснювалося за різними видами фінансової підтримки (див. рис. 2) [3].



Рис. 2. Фінансування програм розвитку малого підприємництва за різними видами фінансової підтримки, тис. грн.

Слід відмітити неповноцінну реалізацію програмно-цільового методу через відсутність бюджетної стратегії на середньо – й довгострокову перспективи, що не враховує наслідки та ризики у використанні бюджетних коштів та прийнятті управлінських рішень. Низьким є й рівень прийнятих управлінських рішень [1].

Існують і такі труднощі використання програмно-цільового методу в управлінні видатками бюджету місцевого рівня, включаючи підтримку програм розвитку малого підприємництва, як наприклад:

– відсутність регламентації процесу складання паспортів бюджетних програм і звітів про їх виконання на рівні місцевих бюджетів;

- відсутність належного механізму розподілу відповідальності за отримані результати у випадку наявності декількох розпорядників бюджетних коштів за однією програмою;
- оцінка фіскального впливу нових цільових програм не проводиться належним чином через недостатній рівень відповідних навичок їх розробників;
- немає єдиного загальнодержавного стратегічного документа, що призвело фактично до відсутності чітко встановлених довгострокових пріоритетів державної політики;
- низький рівень інформаційного забезпечення процесу розроблення бюджетів із застосуванням цього методу;
- значні витрати ресурсів (інформаційних, людських, технічних, фінансових тощо) у зв'язку із застосуванням ПЦМ;
- складність консолідування окремих бюджетів для формування зведеного;
- значні витрати часу на формування бюджетів із використанням програмно-цільового методу;
- низький рівень використання мотиваційних механізмів до суб'єктів використання методу програмно-цільового бюджетування;
- до моменту завершення аналізу та прийняття управлінських рішень може виникати невизначеність щодо майбутнього фінансування програм.

Висновки та перспективи подальших досліджень в даному напрямку. Таким чином, бюджетні програми (у тому числі в сфері малого підприємництва) можуть бути результативними лише за умови зміни підходів та інструментів їх реалізації, використання інтенсивних методів управління державними коштами на кожному етапі їх проходження і повноцінного впровадження в бюджетний процес програмно-цільового методу. Вирішення цих проблем допоможе органам державної влади та місцевого самоврядування ефективніше використовувати у практичній діяльності програмно-цільовий метод бюджетування.

Впровадження програмно-цільового методу бюджетування для розвитку підприємницьких процесів потребує таких основних заходів:

- створення єдиної методологічної бази програмно-цільового методу формування та виконання бюджету та середньострокового бюджетного планування для державного та місцевих бюджетів;
- забезпечення переходу усіх місцевих бюджетів до складання та виконання бюджету за програмно-цільовим методом;
- наукового обґрунтування переліку показників результативності виконання бюджетних програм та можливості їх використання на місцевому рівні та об'єктивна оцінка результативності виконання бюджетних програм із підтримки та розвитку підприємництва у пріоритетних галузях економіки регіону шляхом використання нових результативних показників виконання програм у цьому секторі;
- формування результативних показників оцінки бюджетних програм розвитку малого підприємництва та формування на цій основі регіональних пріоритетів розвитку;
- врахування, серед показників результативності щодо підтримки та розвитку підприємницького сектора, додаткових показників оцінки соціального, економічного та екологічного ефекту від реалізації бюджетних програм у сфері малого підприємництва;
- розробки навчальних програм та проведення навчання з ПЦМ – бюджетування спільно із фахівцями органів місцевої влади та розпорядниками бюджетних коштів;
- впровадження автоматизованої системи обміну статистичними даними;
- визначення відповідальності державних органів і окремих посадових осіб-виконавців за досягнення певних якісних показників внаслідок реалізації бюджетних програм розвитку та підтримки малого підприємництва;
- підвищення обґрунтованості рішень органів влади і розпорядників та одержувачів бюджетних коштів щодо державних витрат;
- створення системи звітності, яка відображатиме досягнуті результати діяльності органів державної влади, що надасть можливість суспільству реально оцінювати ефективність цього виду діяльності;

- нарощування інформаційної бази для поліпшення якості прийнятих управлінських рішень органами влади;
- делегування повноважень щодо розпорядження бюджетними видатками й обов'язків їх здійснення керівникам органів виконавчої влади регіонів і профільних структур місцевих органів виконавчої влади (департаменту підприємництва);
- зміну в розподілі повноважень і обов'язків щодо розпорядження бюджетними видатками в органах виконавчої влади регіонів на основі активної участі профільних підрозділів місцевих органів виконавчої влади (департаменту підприємництва) у визначенні параметрів бюджету на підтримку підприємницьких процесів в сфері малого бізнесу;
- перенесення акценту із зовнішнього контролю за діяльністю регіональних органів виконавчої влади на внутрішній контроль (аудит), в тому числі по напрямках реалізації бюджетних програм;
- створення системи моніторингу результатів діяльності органів виконавчої влади у кожній галузі господарського комплексу регіону;
- внесення відповідних зміни до бюджетного законодавства.

Усі запропоновані заходи треба здійснювати поступово, з урахуванням зарубіжного досвіду реформування державного управління. Важливою складовою такого процесу є запровадження сучасних технологій бюджетування. В результаті – практичне використання ПЦМ дасть змогу підвищити ефективність та продуктивність витрачання бюджетних коштів. Це, у свою чергу, сприятиме збалансованому розвитку адміністративно-територіальних одиниць та забезпечить додаткові надходження до місцевих бюджетів в частині доходів від підприємств сектора малого бізнесу.

Використана література:

1. Anetta Zielinska, Applying Multidimensional Comparative Analysis for the Assessment of the Concept Realization of Sustainable Development for the Protected Areas, *Economics & Sociology*, Vol. 4, No 1, 2011, pp. 87–96.
2. Oleksandr Chornyy, Influence of the Bretton Woods Institutions on Economic Growth: Literature Survey for Transitional Economic Systems, *Economics & Sociology*, Vol. 4, No 2, 2011, pp. 32–41.
3. Біла І. Держава і підприємницький сектор в Україні: генезис і особливості формування взаємовідносин [Електронний ресурс] / І. Біла, Н. Насікан // Соціально-економічні проблеми і держава. — 2012. — Вип. 2 (7). — С. 16-27. — Режим доступу до журн. : <http://sepd.tntu.edu.ua/images/stories/pdf/2012/12bisofv.pdf>.
4. Голинська О.В. Програмно-цільовий метод управління бюджетами: основні позиції та компоненти / О.В. Голинська // Економіка та держава. — 2010. — №1. — С. 105–108.
5. Запатріна І. В. Програмно-цільовий метод бюджетування / І. В. Запатріна // Фінанси України. — 2006. — №10 — С. 156–178.
6. Звіт про роботу фондів підтримки підприємництва, створених за участю УФПП, за 2011 рік [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://ufpp.gov.ua/> – Назва з екрану.
7. Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження [Електронний ресурс]: проект. - 2011. – Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД). – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/news/428/129820/> – Назва з екрану.
8. Крупка М. Програмно-цільовий метод бюджетування в Україні / М. Крупка // Вісник Львів УН – ТУ. – 2009. – № 41. – С. 16-34.
9. Лототоцька Н.Г. Програмно-цільовий метод в системі фінансового управління та сучасні технології [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/znpen/2010_6/33_PTM.pdf. – Назва з екрану.
10. Основні підходи до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів. Затверджено наказом Міністерства фінансів України від 02.08.2010 № 805.
11. Редькін О., Михайленко С. Проблемні питання застосування програмно-цільового методу при виконанні бюджетних програм / Олександр Редькін, Світлана Михайленко // Економіст. – 2010. – № 10.
12. Чугунов І.Я. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету / І.Я. Чугунов., І. В. Запатріна // Фінанси України. –2009. – № 5. – С. 3–14.

REFERENCES

1. Anetta Zielinska, Applying Multidimensional Comparative Analysis for the Assessment of the Concept Realization of Sustainable Development for the Protected Areas, *Economics & Sociology*, Vol. 4, No 1, 2011, pp. 87–96.
2. Oleksandr Chornyy, Influence of the Bretton Woods Institutions on Economic Growth: Literature Survey for Transitional Economic Systems, *Economics & Sociology*, Vol. 4, No 2, 2011, pp. 32–41.

3. Bila I., Nasikan N. The state and the business sector in Ukraine: genesis and characteristics of forming relationships [Derzhava i pidpryyemnyts'kyy sektor v Ukrayini: henezys i osoblyvosti formuvannya vzayemovidnosyn]. *Sotsial'no-ekonomichni problemy i derzhava - Socio-economic problems and the state*, No. 2 (7), 2012, pp. 16–27.
4. Holyns'ka O.V. Program and principal method of budgets: the basic positions and Components [Prohramno-tsil'ovyy metod upravlinnya byudzhetamy: osnovni pozytsiyi ta komponenty]. *Ekonomika ta derzhava - Economy and State*, No.1, 2010, pp. 105–108.
5. Zapatrina I. V. Program Budgeting [Prohramno-tsil'ovyy metod byudzhetuvannya] *Finansy Ukrayiny – Finance of Ukraine*, No. 10, 2006, pp. 156–178.
6. Report of funds business support, created involving UFES for 2011 [Zvit pro robotu fondiv pidtrymky pidpryyemnytstva, stvorenykh za uchastyu UFPP, za 2011 rik]. Available at: <http://ufpp.gov.ua/>.
7. Municipal Finance Strengthening Initiative (MFSI–II) implementation [Zmitsnennya mistsevoyi finansovoyi initsiatyvy (ZMFI–II) vprovadzhennya]. Instytut byudzhetu ta sotsial'no-ekonomichnykh doslidzhen' (IBSED) – Institute for Budgetary and Socio-Economic Research (IBSER), 2011, Available at: <http://www.ibser.org.ua./news/428/129820/>.
8. Krupka M. Program Budgeting in Ukraine [Prohramno-tsil'ovyy metod byudzhetuvannya v Ukrayini]. *Visnyk L'viv UN – TU – Bulletin of Lviv University – TU*, No. 41, 2009, pp. 16–34.
9. Lotots'ka N.H. Program-target method in the system of financial management and modern technology [Prohramno-tsil'ovyy metod v systemi finansovoho upravlinnya ta suchasni tekhnolohiyi]. Available at: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/znpn/2010_6/33_PTM.pdf.
10. Basic approaches to introduce program budgeting preparation and execution of local budgets. Approved by the Ministry of Finance of Ukraine of 02.08.2010 № 805 [Osnovni pidkhody do zaprovadzhennya prohramno-tsil'ovoho metodu skladannya ta vykonannya mistsevykh byudzhetiv. Zatverdzheno nakazom Ministerstva finansiv Ukrayiny vid 02.08.2010 # 805].
11. Red'kin O., Mykhaylenko S. Issues application program budgeting in the budget program [Problemni pytannya zastosuvannya prohramno-tsil'ovoho metodu pry vykonanni byudzhetnykh prohram]. *Ekonomist – Economist*, No. 10, 2010.
12. Chuhunov I.Ya., Zaparina I. V. Development Program Performance budgeting [Rozvytok prohramno-tsil'ovoho metodu planuvannya byudzhetu]. *Finansy Ukrayiny – Finance of Ukraine*, No. 5, 2009, pp. 3–14.

Рецензия: д.е.н., проф. Рymar M. B.

Reviewed: Dr., Prof. Rymar M. V.

Received: March, 2013

1st Revision: April, 2013

Accepted: May, 2013

