



## ФОРМУВАННЯ ЯКІСНОЇ СИСТЕМИ ПРОГРАМНОГО БЮДЖЕТУВАННЯ НА РІВНІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

О. М. Мальцев<sup>а</sup>, В. Г. Севка<sup>б</sup>, К. В. Корякіна<sup>б</sup>

<sup>а</sup>Макиївська міська рада,

вул. Советська 1, м. Макиївка, Україна,

<sup>б</sup>Донбаська національна академія будівництва і архітектури,

вул. Державина 2, 86123, м. Макиївка, Україна.

Отримана 29 травня 2006, прийнята 1 червня 2006.

**Анотація.** У статті розглядаються теоретико-методологічні та науково-практичні засади щодо впровадження програмно-цільового методу планування бюджету на рівні місцевого самоврядування (на базі досвіду м. Макиївки). Запропоновано пакет програм у галузі житлово-комунального господарства, до уваги представлено проект програми "Капітальний ремонт житлового фонду міста". Окрему увагу автори приділяють розробці системи показників результативності виконання бюджетних програм, яка має охоплювати такі показники: показник витрат, показник робочого навантаження, показник продукту, показник користі, показник ефективності та показник результативності, які поєднуються в узагальнений показник. Окремо приводиться класифікація бюджетних програм за рівнем узагальненого показника результативності.

**Ключові слова:** бюджет, програмно-цільовий метод, бюджетна програма, житлово-комунальне господарство.

## ФОРМИРОВАНИЕ КАЧЕСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ НА УРОВНЕ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

А. Н. Мальцев<sup>а</sup>, В. Г. Севка<sup>б</sup>, Е. В. Корякина<sup>б</sup>

<sup>а</sup>Макеевский городской совет,

ул. Советская 1, 86157, г. Макеевка, Украина,

<sup>б</sup>Донбасская национальная академия строительства и архитектуры,

ул. Державина 2, 86123, г. Макеевка, Украина.

Получена 29 мая 2006; принята 1 июня 2006.

**Аннотация.** В статье рассматриваются теоретико-методологические и научно-практические основы относительно внедрения программно-целевого метода планирования бюджета на уровне местного самоуправления (на базе г. Макеевки). Предложен пакет программ в сфере жилищно-коммунального хозяйства, представлен вниманию пакет программ "Капитальный ремонт жилищного фонда города". Отдельное внимание авторы уделяют разработке системы показателей результативности выполнения бюджетных программ, которое может охватывать такие показатели: показатель затрат, показатель рабочей нагрузки, показатель продукта, показатель пользы, показатель эффективности и показатель результативности, которые объединяются в обобщенный показатель. В отдельности приводится классификация бюджетных программ за уровнем обобщенного показателя результативности.

**Ключевые слова:** бюджет, программно-целевой метод, бюджетная программа, жилищно-коммунальное хозяйство.

## FORMING OF THE QUALITATIVE BUDGETING SYSTEM AT REGIONAL BUDGETS LEVEL

O. M. Maltsev<sup>a</sup>, V. G. Sevka<sup>b</sup>, K. V. Koryakina<sup>b</sup>

<sup>a</sup>*Makiyivka City Council,*

*Sovetska str. 1, 86157, Makiyivka, Ukraine*

<sup>b</sup>*Donbas National Academy of Civil Engineering and Architecture,*

*Derzhavina str., 86123, Makiyivka, Ukraine.*

*Received May 29, 2006, accepted June 1, 2006.*

**Annotation.** In the article the theoretical, methodological, scientific and practical bases of program-target budget planning method at the regional administration level (on the base of Makiyivka) are considered. There is proposed a pack of housing-municipal programs and shown a "Capital repair of the city housing-municipal fund" program pack. Authors give separate attention to the system of engineering of parameters of productivity of performance of budgetary programs which can cover such parameters as: the parameter of expenses, the parameter of working loading, the parameter of a produkt, the parameter of benefit, the parameter of efficiency and the parameter of productivity which are united in the generalized parameter. Classification of budgetary programs behind a level of the generalized parameter of productivity is separately resulted.

**Key words:** budget, program-target method, budget program, housing-municipal equipment.

**Постановка проблеми.** На даний час, коли головними темами для обговорення в політичних та економічних колах стали результативність та продуктивність, фахівці з питань бюджету все більше визнають необхідність впровадження програмно-цільового методу в усіх галузях державного управління.

**Аналіз досліджень та публікацій.** Питання щодо програмно-цільового методу (ПЦМ) планування бюджету досліджувалися переважно у працях зарубіжних вчених (таких як Ш. Бланкарт, Е.Лехар, Р. Хакет, Е. Ведунг та ін.) і тому досить актуальним є визначення науково-практичних засад подальшого удосконалення використання зазначеного методу в бюджетному процесі України, особливо на рівні місцевих бюджетів.

**Виклад основного матеріалу.** Програмно-цільове бюджетування сьогодні — це бюджетування, орієнтоване на результат. При цьому увага акцентується на тому, що та скільки необхідно зробити, чого потрібно досягти, що досягнуто в результаті та скільки це коштує платникам податків. Тому у даній роботі авторами запропоновано саме на підставі програмно-цільового методу бюджетування пакет програм у галузі житлово-комунального господарства міста, складений за принципом "вкладення коштів результативність".

Місцеве самоврядування та державне управління все ще пам'ятають залишки старої системи формування та виконання бюджету, яка перешкоджає спробам продуктивно розподіляти ресурси. На зміну старій практиці або філософії витрачання коштів "ми завжди так робили", повинна прийти нова філософія раціонального планування по build-up-системі складання бюджетів (тобто "знизу-до верху" (коли обчислення показників починають органи самоврядування, а не центральна влада), подібний до моделі бізнес-плану, який складається інвесторами у приватному секторі.

Основними рисами програмно-цільового фінансування є:

- зосередження уваги на результатах, зміщення акценту з витрачання ресурсів на виконання програми та досягнення результатів;
- підвищення результативності державного сектору;
- підвищення бюджетної прозорості та заохочення громадськості до участі в бюджетному процесі шляхом підготування та проведення громадських слухань з питань місцевого самоврядування та бюджету.

Процес формування бюджету за ПЦМ починається з окреслення проблем, що підлягають вирішенню. Для вирішення цих проблем

створюються відповідні програми та підпрограми.

Бюджетна програма — це комплекс взаємопов'язаних бюджетних заходів, спрямованих на досягнення загальної мети. Основними невід'ємними компонентами бюджетної програми є: визначення місії установи, цілі бюджетної програми, підпрограм, завдань, напрямків діяльності та показників виконання. Структура програми залишається незмінною протягом років, але якщо змінюються пріоритети, необхідно переглянути відповідні основні компоненти програми.

Ідеально кількість програмних напрямків 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 оформленої програми розвитку дозволяє узгоджувати дії влади із громадськістю та заручитись її підтримкою на виконання програм. Наявність програми 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 видатків.

Слід зауважити, що фінансове забезпечення програми здійснюється за рахунок бюджету міста, коштів, одержаних від приватизації майна, коштів недержавних та донорських організацій (наприклад, шляхом створення Фонду розвитку міста за участю міської ради) та інших джерел фінансування, не заборонених законом.

Одне з міст України, яке з 2005 року ввело в застосування програмно-цільовий метод формування бюджету — м. Комсомольськ.

При підготовці цільових програм виконком має виходити з того, що кожна цільова програма, яка виноситься на затвердження міської ради, повинна включати такі розділи:

1. Загальні положення (дається аналіз ситуації в даній галузі, вказується перелік нормативно-правових актів, які регулюють питання, що належать до даної сфери).
2. Цілі і задачі програми (дається обґрунтування ухвалення програми, розкриваються цілі і задачі, які планується досягти в результаті реалізації програми).
3. Фінансово-економічне обґрунтування (указуються обсяги і джерела фінансування програми).
4. Перелік конкретних заходів за такою формою (табл. 1)<sup>4</sup>.
5. Показники виконання програми.

В цілому, міськвиконкомом м. Комсомольська було розроблено сім програм для виконання:

Програма 1: Здійснення ефективного управління органами місцевого самоврядування по виконанню власних та делегованих повноважень.

Таблиця 1. Форма складання конкретних заходів виконання бюджету

№ з/п	Найменування заходу	Відповідальні виконавці	Термін виконання	Джерело фінансування і сума витрат	Очікуваний результат (економічний ефект)

<sup>4</sup> Пікуляк М.Й. Реформування системи органів місцевого самоврядування на підґрунті розмежування повноважень (на прикладі м. Макіївки). - Донецьк: ТОВ "Алан", 2005.- С. 335.

Програма 2: Організаційно-кадрове та правове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування.

Програма 3: Формування політики виробничо-економічного розвитку міста.

Програма 4: Забезпечення раціонального та ефективного використання майнових та природних ресурсів м. Комсомольська.

Програма 5: Соціальний захист та підтримка сім'ї, охорона материнства та дитинства.

Програма 6: Забезпечення організації ведення бухгалтерського обліку використання бюджетних коштів.

Програма 7: Забезпечення безпечної життєдіяльності міста та вирішення надзвичайних ситуацій.

Макіївка — велике промислове перспективне місто з інноваційно-спрямованою економікою. Нещодавно відбулася презентація Стратегічного плану соціально-економічного та культурного розвитку Макіївки до 2015 року, який було схвалено і затверджено сесією міської ради. Розроблена Стратегія є підставою для запровадження програмно-цільового методу планування бюджету міста у наступному періоді.

Аналіз бюджету м. Макіївки за видатками (у 2003, 2004 та 2005 роках) свідчить про збільшення уваги місцевої ради щодо проблеми реформування житлово-комунального господарства, яке становить основу сучасного міста.

Доцільно було б почати запровадження програмно-цільового методу саме з Програми розвитку житлово-комунального господарства, яка має складатися з наступного пакету підпрограм:

1. "Капітальний ремонт житлового фонду".
2. "Благоустрій міста".
3. "Розвиток міських доріг".

Найбільшій увазі заслуговує програма "Капітальний ремонт житлового фонду міста" (табл. 2), яка зараз поки що знаходиться на стадії проектування і удосконалення макіївським виконкомом. Програма націлена на підвищення експлуатаційних властивостей житлового фонду міста і утримання його у належному стані.

Для оцінки результатів виконання цієї програми спеціалістами управління ЖКГ повинна бути застосована система показників

результатів виконання програм, яка охоплює показник витрат, показник робочого навантаження, показник продукту, показник користі, показник ефективності та показник результативності.

1. Показник витрат — це статистична величина, що відображає структурований обсяг вхідних ресурсів, необхідний для здійснення відповідного завдання бюджетної програми. Показники витрат повинні відображати необхідний обсяг фінансових ресурсів для виконання програми.

2. Показниками робочого навантаження ми можемо чітко описати контингент споживачів бюджетних послуг. При цьому для більш якісної оцінки програм структурування всередині цих груп повинно бути максимально однорідним.

3. Показники продукту є основою для визначення потреби у фінансових ресурсах, вказують на обсяг виробленої у результаті виконання програми продукції чи наданих суспільних послуг.

4. Показник користі — це статистичний показник, який визначає користь для суспільства, яку несе виконання завдань програми. Саме в ньому виявляється стратегічна ідея програмно-цільового методу — максимально прискорити розвиток суспільства, його соціально-культурної сфери, перетворити бюджет на рушійну силу для досягнення загальнодержавних та регіональних пріоритетів.

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

6. Показники результату вказують на результативність програми щодо вирішення завдань, використовуються для визначення результатів діяльності розпорядника бюджетних коштів стосовно виконання бюджетних програм, розрахунку обсягу додаткових ресурсів для подальшого виконання програм.

Макіївський виконком також займається проектуванням і розглядом для прийняття таких важливих у галузі комунального господарства програм як "Благоустрій міста" та "Розвиток міських доріг".

Таблиця 2. Приклад програми розділу "Житлово-комунальне господарство" бюджету, складеного за програмно-цільовим методом

СТРУКТУРА ПРОГРАМИ	200_		200_		200_	
	Видатки (тис. грн.)	План виконання	Видатки (тис. грн.)	План виконання	Видатки (тис. грн.)	План виконання
<b>Програма 1</b> «Капітальний ремонт житлового фонду міста на 200_ - 200_ роки»						
<b>Ціль:</b> підвищення експлуатаційних можливостей житлового фонду і утримання його у належному стані, забезпечення його надійності та безпечної експлуатації						
<b>Підпрограма 1.1</b> Капітальний ремонт трубопроводів систем опалення, холодного та гарячого водопостачання і каналізації						
Показник витрат:						
Показник робочого навантаження:						
Показник продукту:						
Показник користі:						
Показник ефективності:						
Показник результативності:						
<b>Підпрограма 1.2</b> Ізоляція трубопроводів						
<b>Завдання.</b> Виконати протягом 200_ - 200_ років ізоляцію трубопроводів теплопостачання з метою зменшення неефективних теплових витрат в системах теплопостачання житлових будинків						
Показник витрат:						
Показник робочого навантаження:						
Показник продукту:						
Показник користі:						
Показник ефективності:						
Показник результативності:						



Одним із елементів моніторингу програмно-цільового методу є паспорт бюджетної програми — документ, що визначає суму коштів, необхідних для виконання бюджетної 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 бюджетних коштів і аналіз виконання бюджетної програми.

Узагальнений показник, що характеризує результативність бюджетної програми міста, побудованої за програмно-цільовим методом, можна розрахувати так:

$$Kp_n = \frac{Vz_{nl} * Vnpro_\phi * Ef_\phi * Kякості_\phi}{Vz_\phi * Vnpro_{nl} * Ef_{nl} * Kякості_{nl}}, \quad (1.1)$$

де:  $Kp_n$  — коефіцієнт результативності бюджетної програми;

$Vz_{nl}$  та  $Vz_\phi$  — відповідно планові та фактичні показники затрат, що визначають обсяг затрат бюджетних коштів на реалізацію бюджетної програми;

$Vnpro_{nl}$  та  $Vnpro_\phi$  — відповідно планові та фактичні показники продукту, що визначають обсяг виробленої продукції (виконаних робіт, наданих послуг) у результаті виконання програми, зокрема кількість виробленого продукту або наданих послуг, кількість споживачів товарів (робіт, послуг).

$Ef_{nl}$  та  $Ef_\phi$  — відповідно планові та фактичні показники ефективності, що відображають кількість створеного продукту на одиницю затрат бюджетних ресурсів;

$Kякості_{nl}$  та  $Kякості_\phi$  — відповідно планові та фактичні показники якості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг), наприклад, рівень зниження захворюваності на грип порівняно з минулим періодом; рівень збільшення кількості спеціалістів із дипломами з відзнакою порівняно з минулим роком.

Бюджетні програми за рівнем результативності можна класифікувати так:

-бюджетна програма з високим рівнем результативності ( $Kp_n > 1$ );

-бюджетна програма з прийнятним високим рівнем результативності ( $0,8 < Kp_n < 1$ );

-бюджетна програма з низьким рівнем результативності ( $Kp_n < 0,8$ ).

Виходячи з аналізу результативності бюджетної програми, визначаються причини неефективної чи не досить ефективної її реалізації та пропонуються заходи для поліпшення організації її виконання. Водночас після проведення аналізу результативності та пріоритетності бюджетних програм можна прийняти рішення про раціоналізацію перерозподілу бюджетних коштів між бюджетними програмами міста.

**Висновок.** В сучасних умовах програмно-цільовий метод бюджетування — дуже вчасна для України модель, яка задовольняє всім вимогам реформування державної фінансової системи, особливо в умовах обмежених фінансових ресурсів, необхідності продуктивного розподілу бюджетних коштів та підвищення відповідальності за їх використання. Доцільним та ефективним буде застосування цього методу при плануванні програм для житлово-комунального господарства міста, яке являє собою "систему кровообігу" економіки міста, тобто програмно-цільове формування бюджету міста — прогресивний метод бюджетування, який застосовується в усьому світі та дозволяє установам розподіляти ресурси, орієнтуючись на результат, забезпечуючи тим самим надання найякісніших послуг.

## Література

1. Бюджетний кодекс України: Кодекс України від 21.06.2001 № 2542 // Офіційний вісник України. - 2001. - № 29. - С. 1291.
2. Внедрение программно-целевого бюджета на уровне местного самоуправления // [www.urbanomics.ru](http://www.urbanomics.ru)
3. Скрипник А., Сунцова О. Бюджетна децентралізація як шлях до Євросоюзу // Економіст. - 2005. - № 3. - С. 26-30.

**Мальцев Олександр Миколайович** — Макіївський міський голова. Науковий напрямок: стратегічне планування розвитку територій.

**Севка Вікторія Геннадіївна** — кандидат економічних наук, доцент кафедри економіки підприємств Донбаської національної академії будівництва і архітектури

**Корякіна Катерина Володимирівна** — студентка інституту економіки, менеджменту, права в будівництві Донбаської національної академії будівництва і архітектури.

**Мальцев Александр Николаевич** — Макеевский городской голова. Научное направление: стратегическое планирование развития территорий.

**Севка Виктория Геннадиевна** — кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики предприятий Донбасской национальной академии строительства и архитектуры.

**Корякина Екатерина Владимировна** — студентка института экономики, менеджмента, права в строительстве Донбасской национальной академии строительства и архитектуры.

**Maltsev Oleksandr Mykolayovych** — Mayor of Makiyivka. Scientific direction: strategic planning of development of territories.

**Sevka Victoria Gennadieвна** — Candidate of economic sciences, the senior lecturer of department of economics of enterprise of the Donbas National Academy of Civil Engineering and Architecture.

**Koryakina Kateryna Volodymyrivna** — student of economy, management and building law institute of the Donbas National Academy of Civil Engineering and Architecture.