

УДК 336.143.2

Оптимізація діяльності суб'єктів бюджетної політики в управлінні соціальною сферою

Овчарова Наталія Вікторівна

викладач кафедри бухгалтерського обліку і аудиту
ДВНЗ «Українська академія банківської справи НБУ»

Анотація. Визначено необхідність вдосконалення суб'єктів бюджетної політики в соціальній сфері та розкрито основні напрямки оптимізації їх діяльності. Обґрунтовано основні етапи здійснення функціонального огляду як комплексного заходу з оптимізації діяльності суб'єктів бюджетної політики в управлінні соціальною сферою.

Ключові слова: суб'єкти управління, бюджетна політика, соціальна сфера, фінансовий механізм.

Постановка проблеми. Ефективність фінансового механізму управління соціальною сферою значною мірою обумовлюється ефективністю взаємовідносин між його суб'єктами. На сьогодні неналежне функціонування суб'єктів управління соціальною сферою призводить до планування та використання бюджетних коштів без належних нормативно-правових підстав, до порушення чинного законодавства при використанні коштів державного бюджету.

Сучасна система суб'єктів бюджетної політики в соціальній сфері характеризується невідповідністю між гілками влади, відомствами та рівнями влади, що здебільшого обумовлено відсутністю координації зусиль між суб'єктами фінансового механізму управління соціальною сферою,

унеможлиблює здійснення ефективного процесу управління соціальною сферою.

Обмеженість та неефективне використання бюджетних ресурсів зумовлює необхідність у вдосконаленні взаємовідносин між суб'єктами фінансового механізму управління соціальною сферою шляхом виявлення упущень і недоліків організаційного, нормативно-правового характеру та коригування функціональних обов'язків органів управління.

Аналіз останніх публікацій та досліджень. В економічній літературі все більше уваги приділяється питанням діяльності суб'єктів бюджетної політики. Питання бюджетної політики та її забезпечення досліджувалися такими вченими, як: Антошкіна Л. І., Василик О.Д., Дробозіна Л.А., Гончаров А. И., Ефимова С. Б., Львовчкін С. В., Огонь Ц.Г., Опарін В.Н., Пасічник Ю.В., Юрій С.І. та інші [1-6]. Проте сьогодні не достатньо уваги приділяються проблемам оптимізації діяльності суб'єктів бюджетної політики саме в управлінні соціальною сферою. Наявність цих та інших проблем обумовило вибір теми дослідження та її актуальність.

Мета статті. Визначити необхідність вдосконалення суб'єктів бюджетної політики в соціальній сфері та обґрунтувати основні етапи здійснення функціонального огляду як комплексного заходу з оптимізації діяльності суб'єктів бюджетної політики в управлінні соціальною сферою.

Обґрунтування отриманих наукових результатів. Оптимізувати діяльність суб'єктів бюджетної політики в соціальній сфері можливо за двома напрямками: оптимізувати структуру суб'єктів управління соціальною сферою; оптимізувати функції, схем розподілу повноважень та компетенції суб'єктів управління соціальною сферою.

Зазначимо, що на сьогодні не доцільно оптимізувати лише структуру суб'єктів управління, без паралельної оптимізації їх функцій, схеми розподілу повноважень та компетенції посадових осіб, без врахування об'єктивних законів суспільного розвитку. Саме тому, особливої актуальності набувають питання стосовно підвищення ефективності їх функціонування шляхом виявлення упущень і недоліків організаційного характеру та коригування функціональних обов'язків суб'єктів управління.

Враховуючи це, вважаємо, що нагальною постає необхідність впровадження комплексного підходу, який би передбачав взаємодію всіх рівнів, гілок управління, основних міністерств з урахуванням взаємовідносин між державним та недержавним сектором та забезпечував реалізацію єдиної бюджетної політики в соціальній сфері.

Підвищенню ефективності взаємодії суб'єктів фінансового механізму управління соціальною сферою, на нашу думку, сприятиме здійснення функціонального огляду, що дозволить дослідити ефективність виконуваних функцій суб'єктів механізму та розробити конкретні рекомендації щодо підвищення ефективності їх діяльності та позитивно вплине на весь фінансовий механізм управління соціальною сферою.

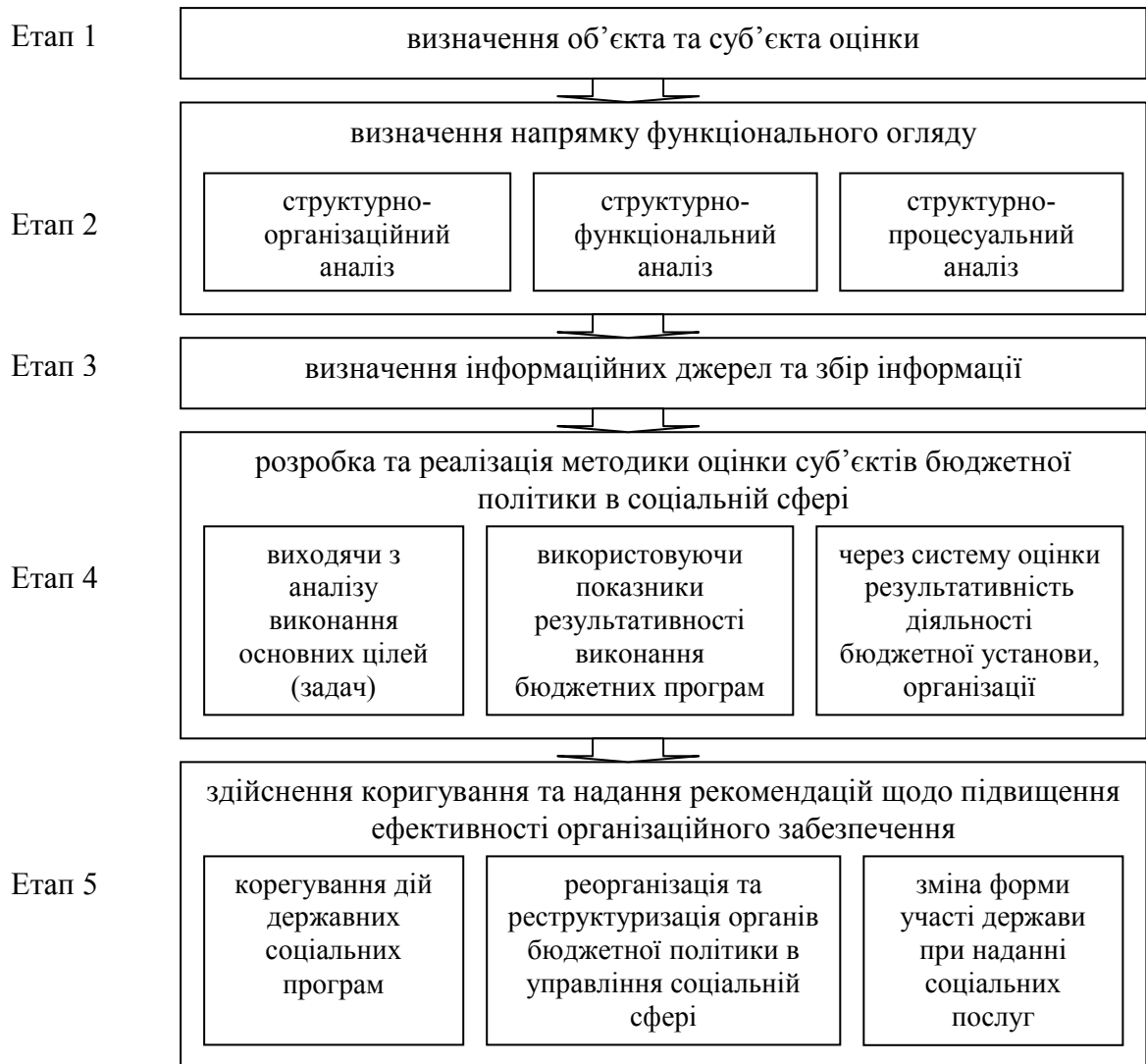
Функціональний огляд суб'єктів бюджетної політики в соціальній сфері передбачає відокремлення та аналіз структури та порядку взаємодії органів державного управління бюджетною політикою в соціальній сфері. Мета такого аналізу є здійснення вдосконалення принципів і механізмів взаємодії органів управління на різних рівнях. Підвищення ефективності діяльності органів управління бюджетною політикою в соціальній сфері при цьому не передбачає внесення змін в пріоритети бюджетної політики в соціальній сфері.

Послідовність проведення функціонального огляду суб'єктів бюджетної політики, на наш погляд, включає декілька основних етапів (рис.1).

Послідовність проведення функціонального огляду органів управління бюджетною політикою в соціальній сфері буде залежати від об'єкта та суб'єкта аналізу. Серед суб'єктів можна виділити замовників (ініціаторів) проведення аналізу, які можуть бути користувачами, та безпосередньо суб'єктів аналізу. До замовників (користувачів) можна віднести керівників органів державної влади, головних розпорядників бюджетних коштів в соціальній сфері, законодавців, розробників державної соціальної та бюджетної політики, міжнародні агентства, громадськість. До суб'єктів, що безпосередньо беруть участь у проведенні аналізу можна віднести підрозділи органів влади, що займаються аналізом (контролем), Рахункову палату, Контрольно-ревізійне управління, Державну податкову службу, державні комісії, аудиторські і аналітичні, фірми,

дослідницькі інститути тощо.

Об'єктами функціонального аналізу є органи законодавчої та виконавчої влади держави та її фінансові органи, головні розпорядники та розпорядники бюджетних коштів, а також організацій та установи які надають окремі соціальні послуги та фінансуються за рахунок бюджетних коштів.



Джерело: розроблено автором

Рисунок 1. Етапи проведення функціонального огляду суб'єктів бюджетної політики в соціальній сфері

Надалі необхідно здійснити огляд внутрішньої структури державних органів, установ і організацій, який передбачає відстеження і аналіз структури та порядку взаємодії суб'єктів бюджетної політики в соціальній сфері з огляду на пріоритети бюджетної політики в соціальній сфері.

Здійснювати функціональний огляд пропонуємо за такими напрямками, як: структурно організаційний, структурно-функціональний та структурно-процесуальний аналіз.

Структурно-організаційний аналіз передбачає оцінку відповідності побудови організаційної структури суб'єктів управління бюджетної політики в соціальній сфері таким критеріям, як: єдність мети; простота організаційної структури; оптимальність норми керованості; первинність функцій і вторинність структури; єдність керівництва; оптимальність централізованих і децентралізованих форм управління; наявність зворотного зв'язку тощо.

Структурно-функціональний – передбачає проведення аналізу організації функціональної структури суб'єктів бюджетної політики в соціальній сфері за такими напрямками як: закріплення функцій у відповідних нормативно-правових актах; аналіз сумісності однорідних управлінських функцій; аналіз концентрації та комбінування функцій; аналіз відповідності управлінських дій реальним потребам і запитам об'єктів управління.

Структурно-процесуальний – спрямований на оцінку здійснення управлінської діяльності та передбачає: оцінку відповідності елементів управлінської діяльності (методів, форм і стадій) функціям органів управління бюджетної політики в соціальній сфері; аналіз конкретизації управлінської діяльності і особистої відповідальності за її результати; оцінку стимулювання раціональної й ефективної управлінської діяльності тощо.

Для проведення функціонального огляду суб'єктів бюджетної політики в соціальній сфері необхідне відповідне інформаційне забезпечення. Відповідно наступним етапом аналізу є визначення інформаційних джерел та збір інформації, оскільки тільки достовірна та об'єктивна інформація може бути використана для аналізу стану системи і прийняття адекватних управлінських рішень.

Ключовим завданням в сфері удосконалення діяльності суб'єктів бюджетної політики в управлінні соціальною сферою є впровадження науково-обґрунтованої системи оцінки результативності діяльності органів управління бюджетної політики в соціальній сфері (розпорядників бюджетних коштів) яка

є дієвим інструментом підвищення ефективності фінансового механізму управління соціальною сферою.

Особливо гостро ці проблеми постають при використанні програмно-цільового методу планування бюджетних видатків, який передбачає розширення самостійності і підвищення відповідальності учасників бюджетного процесу та розпорядників бюджетних коштів.

При здійсненні оцінювання органів управління соціальною сферою необхідно враховувати взаємозв'язок об'єкта і суб'єкта оцінювання, що дає змогу нам виділити внутрішнє та зовнішнє оцінювання.

Внутрішнє оцінювання здебільшого здійснюється власними силами державних органів влади і може проводитися вищим органом державної влади або здійснюватись незалежним державним органом. При цьому аналіз результативності здійснюється на підставі форм звітних документів.

Особлива роль на сучасному етапі повинна приділятися формуванню системи зовнішнього оцінювання із залученням незалежних експертів, консультантів, споживачів соціальних послуг, громадян, аналітичних центрів тощо.

Система оцінювання повинна охоплювати як оцінювання функціонування органів управління бюджетної політикою в соціальній сфері, так і оцінювання витрат (показників матеріальних, фінансових, кадрових, інтелектуальних, інформаційних та інших витрат).

Формуючи систему оцінки необхідно враховувати, що діяльність органів управління, особливо в соціальній сфері, досить складно оцінити, оскільки результати їх діяльності мають не тільки економічні наслідки, а і соціальне значення. Разом з тим, оцінюючи результати управління соціальною сферою необхідно враховувати часовий фактор. Оптимальний строк досягнення мети повинен визначатися за такими показниками як своєчасність, відповідність вимогам певного періоду. Такий показник, як швидкість досягнення результатів не завжди є оптимальним для досягнення мети.

Виходячи з цього результати діяльності суб'єктів бюджетної політики в управлінні соціальною сферою вважаємо за доцільне умовно поділяти на прямі

(безпосередні) та непрямі (стратегічні).

Прямі результати можна оцінити кількісно та виміряти за допомогою певної методики. Непрямі – можна оцінити лише в тривалій перспективі. Сукупність прямих та непрямих результатів всіх органів управління дозволить отримати певний узагальнюючий результат про стан діяльності суб'єктів управління в соціальній сфері.

Оцінку ефективності доцільно здійснювати за такими напрямками:

– виходячи з аналізу виконання (дотримання) основних цілей (задач), що визначаються перед кожним органом управління, що передбачає забезпечення виконання завдань і функцій суб'єктів державного апарату та їх складових;

– використовувати показники результативності виконання бюджетних програм;

– через систему оцінки результативності діяльності бюджетної установи, організації.

Основним та найбільш проблемним є питання визначення критеріїв та показників результативності (ефективності) діяльності суб'єктів бюджетної політики в управлінні соціальною сферою, які конкретизують та уточнюють відповідні критерії.

На сьогодні існує багато підходів з визначення основних показників оцінки бюджетної політики в соціальній сфері, більшість яких зводиться до використання критеріїв результативності затверджених в державних програмах.

Заключним етапом функціонального огляду є відповідне здійснення коригування та надання рекомендацій щодо підвищення результативності діяльності органів управління бюджетної політики в соціальній сфері.

Коригування пропонуємо здійснювати за трьома напрямками:

– корегування дій державних соціальних програм, що передбачає перегляд окремих видів діяльності, відокремлення та усунення дублюючих функцій в діяльності різних міністерств, відомств тощо;

– реорганізація та реструктуризація органів управління бюджетною політикою в соціальній сфері, які передбачають злиття близьких за функціями та задачами органів та їх структурних елементів;

– зміна форми участі держави при наданні соціальних послуг через коригування організації розподілу взаємовідносин між державним та місцевим рівнями, а також між державним та недержавним сектором як в питаннях фінансування, так і надання соціальних послуг.

Залежно від органу управління коригування можуть носити різний характер: скасування органу, служби; скасування відповідних функцій та завдань, скорочення, зменшення державних видатків на їх виконання, делегування функцій тощо.

Одним із напрямків підвищення ефективності діяльності суб'єктів бюджетної політики в соціальній сфері є проведення координаційних заходів, а саме: проведення спільних організаційних заходів між різними гілками та рівнями влади, відповідними відомствами, що здійснюють соціальну та бюджетну політику; координація дій при плануванні та реалізації бюджетної політики в соціальній сфері; обмін інформацією, необхідною для формування та реалізації бюджетної політики, оцінки її соціально-економічної ефективності; погодження нормативно-правових актів, які регулюють діяльність всіх суб'єктів бюджетного процесу тощо.

Саме тому, вважаємо за доцільне сформувати Координаційну раду з питань бюджетної політики в соціальній сфері, яка б здійснювала координацію дій усіх структур щодо формування та реалізації бюджетної політики в соціальній сфері, контролю та оцінки її ефективності, з метою виявлення негативних процесів, що несуть загрозу соціальній безпеці держави.

Необхідність проведення обов'язкової державної експертизи проектів державних цільових програм обумовлює потребу в створенні незалежного органу який би здійснював державну експертизу державних цільових програм в соціальній сфері. Для організації та проведення експертизи, на наш погляд, слід створити Експертну Раду при Уряді та відповідний департамент експертизи при міністерстві економіки, діяльність яких би дозволила виключити можливість дублювання цілей і завдань, впорядкувати програмний процес, оптимізувати кількість програм державного рівня в соціальній сфері для ефективного вирішення пріоритетних завдань соціально-економічної політики.

Все більшого значення набуває необхідність побудови ефективної організації розподілу взаємовідносин між державним та місцевим рівнями, а також між державним та недержавним сектором в питаннях фінансування та надання соціальних послуг.

Для цього, як нам видається, корисним буде використання зарубіжного досвіду в сфері взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування з недержавними організаціями соціального обслуговування. В багатьох країнах Заходу третій сектор вважається одним з найважливіших постачальників послуг, а основною функцією влади є тільки їх планування і організація [1].

На сьогодні, на жаль, на загальнодержавному рівні не сформовані організаційні умови щодо взаємодії інститутів громадського суспільства та органів публічної влади, а також несформований ефективний механізм розподілу, використання, оцінки та контролю бюджетних коштів між недержавними установами.

Висновки. Таким чином, діяльність суб'єктів бюджетної політики в управлінні соціальною сферою характеризується елементами паралелізму і дублювання функцій, неузгодженістю у взаємовідносинах, що вимагає розробки відповідних напрямків його оптимізації. Зазначимо, що не доцільно оптимізувати лише структуру суб'єктів управління, без оптимізації їх функцій, схем розподілу повноважень та компетенції посадових осіб, без врахування об'єктивних законів суспільного розвитку. Підвищенню ефективності діяльності суб'єктів управління соціальною сферою, шляхом вдосконалення принципів і механізмів взаємодії органів управління на різних рівнях, сприятиме здійснення функціонального огляду.

Ключовим завданням в сфері удосконалення організаційного забезпечення фінансового механізму управління соціальною сферою є впровадження науково-обґрунтованої системи оцінки ефективності діяльності органів управління бюджетної політики в соціальній сфері.

Список використаної літератури.

1. Вакулєнко С. М. Організаційні аспекти модернізації системи соціальних

послуг в контексті нових орієнтирів соціальної політики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Mtpsa/2008/index.html

2. Ефимова С. Б. Оптимизация расходной бюджетной политики государства в социальной сфере / С. Б. Ефимова // Финансы и кредит. – 2007. – № 1. – С. 49–57.

3. Клімова С.М. Технологія управління публічними фінансами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Eiu/2009_3.pdf

4. Максимюк І. Ефективність механізмів координації між органами виконавчої влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Arpu_o/2009_1/R_2/Maksimuk.pdf

5. Пасічник Ю. В. Бюджетна система : навч. посіб.– Черкаси : Відлуння, 1999.– 376 с.

Овчарова Н.В. Оптимизация деятельности субъектов бюджетной политики в управлении социальной сферой

Аннотация. Определена необходимость усовершенствования субъектов бюджетной политики в социальной сфере. Раскрыты основные направления оптимизации их деятельности. Обоснованы основные этапы проведения функционального обзора как комплексного мероприятия по оптимизации деятельности субъектов бюджетной политики в управлении социальной сферой.

Ключевые слова: субъекты управления, бюджетная политика, социальная сфера, финансовый механизм.

Ovcharova N.V. Optimization to activity subject budgetary policy in management social sphere.

Annotation. Certain need of the improvement subject budget policy in social sphere. The Described main trends to optimization to their activity. They Are Motivated main stages of the undertaking the functional review to activity subject budget policy in social sphere.

Keywords: subjects of management, a budget policy, is social sphere, financial mechanism.