

УДК 336.14:352

Гордієнко В.О.*кандидат економічних наук,
доцент кафедри фінансів
Університету митної справи та фінансів***Борвінко Е.В.***доцент кафедри соціальної медицини, організації
та управління охороною здоров'я
Дніпропетровської медичної академії*

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСУ УПРАВЛІННЯ ЦІЛЬОВОЮ ПРОГРАМОЮ

Кошти на діючі регіональні цільові програми виділяються не на вирішення конкретної мети, а на певну організацію (головного розпорядника). У всіх програмах забезпечена наявність тільки показників витрат, які в умовах невизначеності обсягів фінансування програм планувалися від можливостей і досягнутого рівня. Стаття призначена вдосконаленню процесу управління цільовими програмами. Описано досвід планування цільової програми розвитку малого підприємництва у Дніпропетровській області з використанням Ms Project.

Ключові слова: програмно-цільовий метод (ПЦМ), цільова програма (ЦП), мета, завдання, оціночні показники, сіткова модель (СМ), Ms Project.

Гордиенко В.О., Борвинко Э.В. ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОЦЕССА УПРАВЛЕНИЯ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЫ

Средства на действующие региональные целевые программы выделяются не на решение конкретной цели, а на определенную организацию (главного распорядителя). Во всех программах обеспечено наличие только показателей расходов, которые в условиях неопределенности объемов финансирования программ планировались от возможностей и достигнутого уровня. Статья посвящена совершенствованию процесса управления целевыми программами. Описан опыт планирования целевой программы развития малого предпринимательства в Днепропетровской области с использованием Ms Project.

Ключевые слова: программно-целевой метод (ПЦМ), целевая программа (ЦП), цель, задачи, показатели оценки, сетевая модель (СМ), Ms Project.

Gordienko O.V., Barvenko E.V. WAYS TO IMPROVE THE MANAGEMENT PROCESS OF THE TARGET PROGRAM

Funds for the existing regional target program were not allocated for the decision of specific targets, and on a specific organization (the main administrator). In all programs made available only for costs that the uncertainty of the amount of funding planned from the possibilities and the achieved level. This article is intended to improve the process of managing the target programs. Describes the planning experience of the target program of development of small business in the Dnipropetrovsk region using Ms Project.

Keywords: program-target methods (PTM), target programs (TP), goals, objectives, performance evaluation, network model (NM), MS Project.

Постановка проблеми. Дослідження використання ПЦМ висвітило низку істотних недоліків. Головні розпорядники коштів адаптують ПЦМ до вже існуючих методів планування і управління. Перед формуванням ЦП не проводяться дослідження проблем і конкретних задач їх вирішення, а кошти виділяються не на конкретну мету, а на певну структуру (головного розпорядника), який використовує їх на свій розсуд. Аналіз показав, що у всіх ЦП забезпечена наявність тільки показників витрат, який в умовах невизначеності обсягів фінансування програм визначаються навмання. Витрати досить часто спрямовані на формальні заходи і не витікають з мети і завдань програми, що допускає можливість використання коштів не на реалізацію програми, а за будь-яким іншим спрямуванням. Тому досить складно розшукати навіть одну ефективну ЦП.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій. Тематиці управління бюджетом за ПЦМ присвячено низку публікацій вітчизняних та зарубіжних науковців [1-4]. Науковці розглядають історію запровадження методу, його можливості та значення для розвитку бюджетної системи. Але аналіз оцінки практичного застосування методу при плануванні місцевих бюджетів в Україні наразі є відкритим питанням.

Постановка завдання. На основі викладеного можна сформулювати завдання дослідження, яке полягає у вдосконаленні процесу управління ЦП з використанням Ms Project.

Виклад основного матеріалу дослідження. Першою перспективною ЦП (яка одночасно виконувала

роль стратегічного плану) був ГОЕЛРО – комплексний державний план електрифікації країни, прийнятий у 1920 р. У тодішній директивній економіці висока ефективність ПЦМ була досягнута завдяки організаційним можливостям об'єднання ресурсів (яких було замало) і виконавців на головних проблемах економіки країни.

Подальший розвиток методологія ПЦМ отримала у 60-х роках ХХ століття у роботах американських та радянських науковців. Інтерес до ПЦМ пов'язаний з прагненням економічної громадськості до можливості вдосконалення методів державного цілепокладання та на їх основі управління економікою.

Застосування ПЦМ є виправданим і обґрунтованим при наявності в соціально-економічній системі країни або регіону проблем, що потребують вирішення, зокрема: економічних, демографічних, інфраструктурних, кліматичних, соціальних, етнічних, релігійних та інших. Необхідність використання даного методу державного управління економіки зростає при вирішенні комплексних і великомасштабних завдань соціально-економічного розвитку, які не можуть бути вирішені на базі виключно ринкових механізмів.

Комплексний підхід до вирішення народногосподарських проблем, властивий ПЦМ, значно підвищує стійкість економіки до впливу зовнішніх, циклічних і непередбачуваних чинників. Глобальна економічна криза підвищує актуальність розробки цільових методів управління економікою як на державному, так і на регіональному рівнях.

У загальному вигляді ПЦМ повинні забезпечити погодження мети з ресурсами, що потрібні для її досягнення за допомогою програм. ЦП повинна включати відповіді на такі питання:

1. У які терміни повинна бути досягнута мета?
2. Які умови досягнення мети є в наявності (бюджет, ресурси, технологія)?
3. Яким способом виміряти досягнення мети?
4. Як розподілені обов'язки в проекті (хто за що відповідає)?
5. Чи згоден інвестор (замовник) з визначенням мети і умовами її досягнення?

Етап планування є основним при використанні ПЦМ. На цьому етапі визначаються мета, завдання, терміни програми, показники оцінки. Досить часто планування розуміють тільки як складання графіка робіт, упускаючи з виду складання бюджету, графіка потреби у фінансових, матеріальних і трудових

ресурсах. Процес планування ЦП, який можливо реалізувати за допомогою Ms Project, представлено на рисунку 1.

Щодо процесу планування за допомогою Ms Project варто визначити таке:

- 1) визначення мети ЦП та її опис. Досить часто програми починаються без чіткої і зрозумілої мети;
- 2) визначення задач (які забезпечують досягнення мети). Для ЦП повинна бути обрана технологія її реалізації. Однією з типових помилок планування є невідповідність плану технологічній послідовності;
- 3) для досягнення мети необхідно визначити перелік задач, вказати їх послідовність і прогнозовану тривалість (залежить від призначених ресурсів);

4) необхідно узгодити питання про виділення ресурсів для ЦП. Слід зазначити, що всі ресурси повинні розподілятися централізовано. Досить часто виникає помилка планування, яка пов'язана з тим, що деякі дефіцитні ресурси (досить часто фінансові) використовуються одночасно в різних програмах. Для вирішення даної проблеми всі програми повинні бути розставлені за пріоритетами;

5) графік виконання задач у таких системах, як MS Project, будуватиметься автоматично, якщо визначена їх послідовність, взаємозалежність та ресурси;

6) якщо визначити розцінки на матеріальні, людські та фінансові ресурси, бюджет може бути отриманий також автоматично. Одна з типових помилок полягає в тому, що бюджет не звіряють з графіком робіт по виконанню задач;

7) також необхідно відзначити, що процес планування є інтерактивним. План проекту (терміни, список задач, бюджет) повинен змінюватися за результатами як виконання проекту, так і зміни середовища проекту.

Особливості ПЦМ далеко не завжди знаходять своє відображення у програмах. Яскраво демонструє це «Програма розвитку малого підприємництва у Дніпропетровській області» від 30.12.2010 № 47-4/V[5]. Взагалі ЦП повинна включати: мету, завдання, показники оцінки.

Як відомо, мета має формулюватися коротко, ясно і відображати основний зміст її здійснення. Підхід

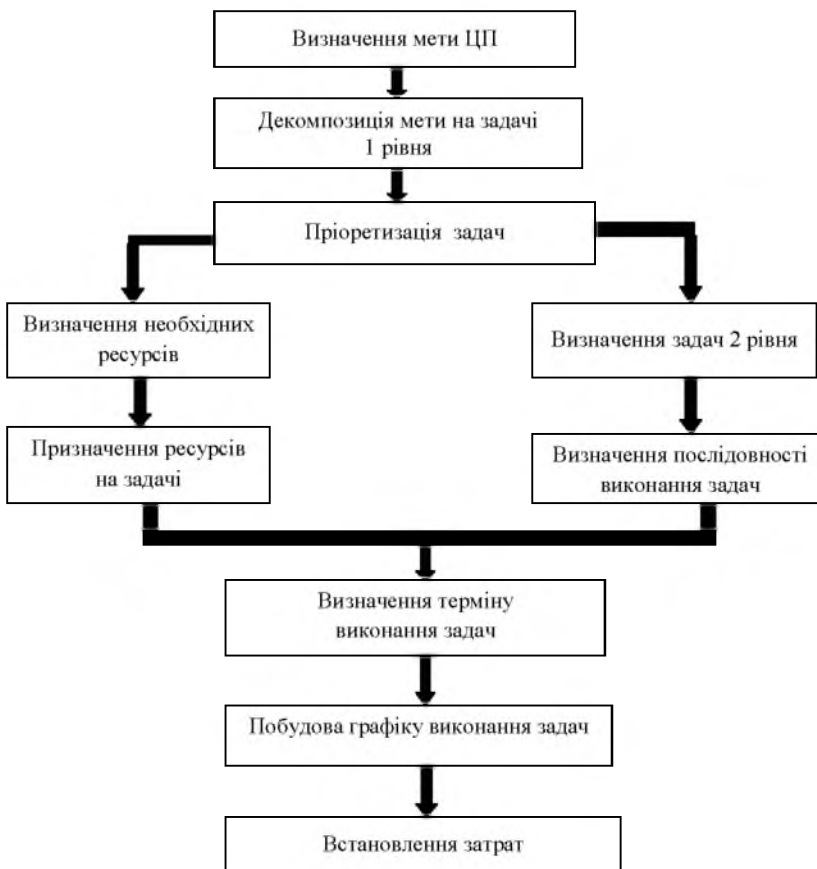


Рис. 1. Процес планування ЦП

Таблиця 1

Аналіз спільних і відмінних рис визначення мети при застосуванні ПЦМ і методики SMART

Критерій	Особливості встановлення мети		Причини відмінності
	у ПЦМ	При застосуванні SMART	
1	Може бути неконкретна і тільки визначати напрям руху	Конкретна (включає одиниці виміру)	Згідно із ПЦМ застосовується системний підхід. Мета декомпожується на завдання і показники оцінки, які і забезпечують виконання задач по конкретизації
2	Може бути якісною (не вимірюваною)	Вимірювана	Згідно із ПЦМ для вимірювання використовуються показники
3	Досяжна	Досяжна	Відмінностей нема
4	Реалістична	Реалістична	Згідно із ПЦМ мета повинна бути амбітною. Реалістичність досягається за допомогою декомпозиції мети на завдання
5	Невизначена в часі	Визначена у часі	Визначеність у часі досягається декомпозицією на завдання

до формулювання мети розкрито у методиці SMART [6]. Однак, оскільки при застосуванні ПЦМ мета декомпонується на конкретні завдання, підходи до її визначення відрізняються від запропонованих у методиці SMART. Аналіз спільних і відмінних рис визначення мети при застосуванні ПЦМ і методики SMART представлено в таблиці 1.

Такого підходу до визначення мети якраз і бракує в «Програмі розвитку малого підприємництва у Дніпропетровській області». Нечітке визначення мети призводить до спотворення завдань, які ні до чого не ведуть і, взагалі, суперечать ідеології ПЦМ – фінансування цілі, а не установ (наприклад, завдання ЦП 1, 3) (табл. 2).

Бюджет ЦП на всі задачі 2 рівня представлено у таблиці 3.

Визначення повноти, взаємозалежності і контролю за виконанням задач (табл. 3) здійснюється за допомогою сіткової моделі (рис. 2).

СМ визначає найбільш тривалу послідовність задач 2 рівня від початку задачі ЦП до її закінчення з урахуванням взаємозв'язку. Задачі (2-6-7-8-9-10-

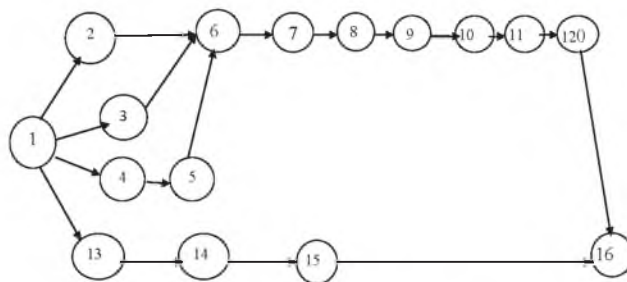


Рис. 2. Сіткова модель

11-12-16) лежать на критичному шляху (критичні задачі), мають нульовий резерв часу виконання, і, у разі зміни їх тривалості, змінюють терміни всієї ЦП. У зв'язку з цим, при виконанні ЦП критичні задачі вимагають більш ретельного контролю, зокрема, своєчасного виявлення проблем і ризиків, що впливають на терміни їх виконання і отже, на строки виконання програми в цілому. У процесі виконання ЦП її критичний шлях може змінюватися, тому що при

Таблица 2

Рекомендації щодо формулювання мети і завдань Програми

Мета	
Сформульована у програмі	Рекомендоване формулювання
Метою Програми є створення належних умов для реалізації конституційного права мешканців області на підприємницьку діяльність, підвищення добробуту громадян Дніпропетровщини шляхом розвитку малого і середнього бізнесу та сприяння насиченню регіонального ринку високоякісними товарами й послугами від діяльності підприємництва, а також спрямування дій місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, громадських об'єднань підприємців, установ ринкової інфраструктури на розв'язання актуальних проблем, що стримують розвиток приватної ініціативи, та формування і впровадження ефективної державно-громадської системи підтримки й захисту підприємництва.	Підвищення ефективності МП у Дніпропетровській області
Завдання	
Сформульовані у програмі задачі	Рекомендовані задачі 1 рівня
1. Упорядкування нормативного регулювання підприємницької діяльності; 2. Фінансово-кредитна та інвестиційна підтримка; 3. Ресурсне та інформаційне забезпечення, формування інфраструктури підтримки підприємництва; 4. Цільові проекти і підпрограми.	1. Запровадити механізм гнучкого оподаткування для МП (виходячи з галузі, де започатковано МП). 2. Забезпечення МП доступними кредитними ресурсами для ефективної діяльності. 3. Запровадити стимули для МП, які працюють у наукомістких секторах економіки.

Таблица 3

Декомпозиція задачі « Забезпечення МП доступними кредитними ресурсами для ефективної діяльності »

N	Задачі 2 рівня	Термін, діб	Затрати, тис. грн
1	Заснування науково-технічної ради (НТР) для розробки стратегії розвитку МП Дніпропетровської області	6	0
2	Розробка стратегії розвитку МП	12	3
3	Визначення пріоритетів та показників вибору проектів	12	3
4	Організація місця і терміну проведення конкурсу	3	0
5	Затвердження конкурсного журі (експертів)	3	0
6	Оголошення про конкурс проектів у ЗМІ	30	1,5
7	Підготовка підприємцями проектів, подання заявок	12	0
8	Розгляд заявок конкурсантів Радою	30	10
9	Запрошення до представлення обраних Радою проектів	6	0
10	Слухання і розгляд проектів(бізнес-планів)	5	2
11	Вибір проектів для реалізації	7	2,5
12	Надання висновку НТР на організацію МП	3	0
13	Надання юридичної та фінансової консультації конкурсанту щодо організації і реєстрації підприємства	3	2
14	Подання заявки на реєстрацію МП	3	0
15	Отримання дозволу на організацію МП	13	1
16	Надання організованому МП необхідних для виконання проекту ресурсів	120	600

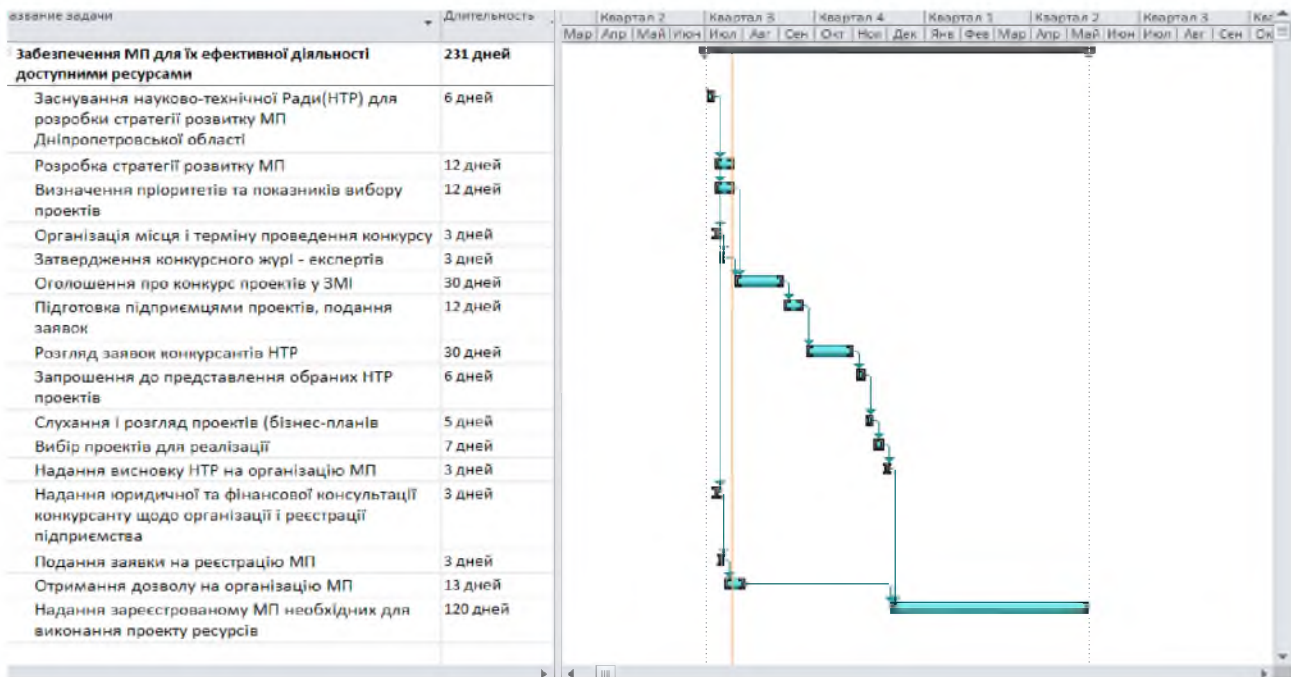


Рис. 3. Діаграма Ганта

зміні тривалості задач деякі з них можуть виявитися на критичному шляху.

Нам не були відомі точні періоди основних завдань, вони були неконкретними, бо раніше не виконувалися. Тому нами було застосоване ручне планування у MS Project [7]. Орієнтуючись на СМ, була визначена послідовність і зв'язки між задачами. У MS Project послідовність і зв'язки між задачами можливо представити у діаграмі Ганта (рис. 3). Як правило, витрати на ЦП головні виконавці визначають в цілому, не виділяючи матеріальні, трудові і фінансові ресурси окремо. Варто зазначити, що MS Project дозволяє їх конкретизувати і розраховувати в листі затрат (ліва частина діаграми Ганта).

Висновки. Таким чином, формування і виконання бюджету із застосуванням ПЦМ є формальним. Насправді ж використовується традиційний метод. Тому ми рідко відчуваємо на собі результати реалізації програм, що були затверджені для задоволення наших потреб. Усі проблеми бюджету ЦП мають вирішуватися у процесі бюджетного планування, а не під час виконання. Описано приклад наскрізного практичного планування цільової програми розвитку

малого підприємництва у Дніпропетровській області з використанням Ms Project. Визначено мету, проведено декомпозицію її до 2 рівня. Результат планування представлено у діаграмі Ганта.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Гордієнко В.О. Удосконалення системи управління місцевими бюджетами за допомогою ПЦМ на прикладі м. Дніпропетровська // Вісник ДДФА. Економічні науки: Наук.-теорет. журнал. – Дніпропетровськ : ДДФА. – 2010. – № 1(23). – С. 134-139.
2. Плескач В.Л. Сучасні підходи щодо фінансового регулювання механізму реалізації цільових програм / Плескач В.Л., Желябовський Ю.Г. // Фінанси України. – 2009. – № 1. – С. 58-73.
3. Чугунов І.Я. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету / Чугунов І.Я., Запатріна І.В. // Фінанси України. – 2008. – № 5. – С. 3-14.
4. Чугунов І.Я. Інструкційна архітектура бюджетної системи // Фінанси України. – 2008. – № 11. – С. 3-11.
5. Програма розвитку малого підприємництва у Дніпропетровській області (від 30.12.2010 № 47-4/VI).
6. Друкер Питер. Эффективное управление. – М. : Издательско-торговый дом «Гранд», 2003. – 280 с.
7. Просницкий А. Изучение Microsoft Project 2010. – М. : PM Consulting Services, 2011. – 32 с.