

Федів Р.Є.,

пошукач, Національний університет водного господарства та природокористування, м. Рівне

директор Державного підприємства „Об'єднана дирекція будівництва водогосподарських об'єктів Закарпатської області" (м. Ужгород).

РЕЗУЛЬТАТИВНІ ПОКАЗНИКИ ВИКОНАННЯ ПРИРОДООХОРОННИХ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ ТА ЇХ РОЛЬ В СИСТЕМІ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНИХ РЕСУРСІВ

Статтю присвячено методиці визначення результативних показників по природоохоронних бюджетних програмах. Розкрито потребу застосування показників програмно-цільового методу планування бюджету.

This article is about methods of determining resultative indices in nature protection budget programs. The necessity of using the indicators the program aimed method in the budgeting process.

Кожна форма життя, пов'язана з течією води, існує тільки завдяки тому, що потік приносить їжу і кисень, вносить відходи та утворює шлях для проникнення у глиб суші. Якісні характеристики води малих річок тісно пов'язані з місцевими геолого-геоморфологічними, ґрунтово-рослинними умовами та антропогенними процесами, що переважають на конкретному водозборі.

Державний облік вод відіграє важливу роль у здійсненні управління в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів. Зокрема, Водний кодекс України встановлює, що таке управління виконується на основі розробки та реалізації державних, міждержавних та регіональних програм у даній галузі, які створюються на підставі даних державного обліку вод, а також схеми комплексного їх використання та охорони.

Державний комітет України по водному господарству (далі – Держводгосп) забезпечує раціональне використання, охорону і відтворення водних ресурсів: на підставі правил експлуатації водних об'єктів колегіально з урахуванням екологічних вимог та інтересів усіх водокористувачів встановлюються оптималь-

ні режими роботи міжгалузевих водогосподарських систем та здійснюється постійний контроль за їх дотриманням.

Для забезпечення потреб галузей економіки і населення у водних ресурсах щорічно державними насосними станціями перекачується близько 7 млрд. куб. метрів води, у тому числі на зрошення – 4,5 млрд. куб. метрів.

За даними 39 атестованих вимірювальних лабораторій на 507 створах за гідрохімічними та радіологічними показниками аналіз моніторингу якості поверхневих вод свідчить, що близько 70 % проб, відібраних у районах питних водозаборів, не відповідають вимогам санітарних правил і норм для водойм, що використовуються для централізованого водопостачання. Це дає підставу зробити висновок, що екологічний стан водойм, які є джерелами питного водопостачання, напружений [4, с.123].

З метою покращення стану водних об'єктів Держводгосп вживає заходи щодо посилення контролю за дотриманням водного законодавства та виконанням повного комплексу водоохоронних заходів у басейнах річок. Разом з тим, із 400 тисяч кілометрів уздовж річок в Україні, на початок 2008 року встановлено лише 80,5 тис. км, що складає 18 відсотків. Залужено 60 тис. га (5% від наявних), заліснено 84 тис. га земель водного фонду (7%). Наведені дані свідчать про недостатні заходи в цьому напрямку з боку місцевих органів виконавчої влади та органів самоврядування.

Одним із пріоритетних напрямків діяльності державних підприємств та бюджетних організацій системи Держводгоспу є реалізація бюджетних коштів на виконання природоохоронних бюджетних програм.

Складовими елементами бюджетної програми є:

- мета бюджетної програми – законодавчо визначені основні цілі, яких необхідно досягти в результаті виконання кошторису;
- завдання бюджетної програми – конкретні цілі, яких необхідно досягти в результаті виконання бюджетної програми протягом відповідного бюджетного періоду та оцінити які можна за допомогою результативних показників;
- результативні показники – кількісні та якісні показники, що характеризують результати виконання бюджетної програми, підтверджуються статистичною, бухгалтерською та іншою звітністю.

Своєю чергою, результативні показники поділяються на групи: показники затрат, продукту, ефективності, якості.

Показники затрат визначають обсяги та структуру ресурсів, що забезпечують виконання бюджетної програми.

Показники продукту використовуються для оцінки досягнення поставлених цілей – кількість користувачів товарами (послугами), виробленими в процесі виконання бюджетної програми тощо.

Показники ефективності визначаються як відношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до їх вартості у грошовому або людському вимірі (витрати ресурсів на одиницю показника продукту). Є зіставленням результатів виконання програм в динаміці.

Показники якості відображають якість вироблених товарів (виконаних робіт, послуг).

В опрацювання наукової проблематики, пов'язаної з оцінкою ефективності використання природних ресурсів взагалі і окремих їх видів, а також методики визначення відповідних оціночних показників значний внесок зробили В.В. Варанкін, П.В. Васильєв, В.Н. Герасимович, А.О. Голуб, А.С. Гордійчук, К.Г. Гофман, С.І. Дорогунцов, Е.А.Зінь, Н.Г.Ігнатенко, Я.В.Коваль, Н.Е.Ковшун, М.К.Лойтер, А.А.Мінц, Г.М. Мкртчян, М.А. Хвесик, А.В. Яцик та ін.

Сучасний підхід до оцінки ефективності виконання бюджетних природоохоронних програм передбачає необхідність подальших досліджень системи оцінювання складових розрахунку результативних показників.

Метою даної роботи є аналіз затверджених паспортом природоохоронних бюджетних програм результативних показників на предмет достовірності, прозорості, об'єктивності, інформативності та повноти відображення ефективності цільового використання бюджетних коштів.

Основні напрямки поліпшення водогосподарської екологічної ситуації, які повинні вирішуватись природоохоронними бюджетними програмами, такі [5]:

1) захист населення і виробничо-господарського комплексу від шкідливої дії води (паводків, підтоплення, водної ерозії тощо);

2) задоволення якісною водою питних і господарських потреб населення та галузей економіки області;

3) досягнення балансу між потребами економічного розвитку і спроможностями відтворення екологічно повноцінних водних ресурсів у результаті цілеспрямованого регулювання господарської діяльності.

Досягнення цих цілей можливо у кілька етапів, основними з яких, на наш погляд, є:

– забруднення навколишнього природного середовища, особливо водних об'єктів;

- непродуктивні витрати води при здійсненні господарської діяльності, екстенсивне водо– та землекористування;
- невідповідність застосовуваних технологій принципам екологічного господарювання, використання спрацьованої техніки, застарілих водогосподарських об'єктів.

Водну політику держави має бути спрямовано на таке нормування водокористування, яке б забезпечило постійне зменшення шкідливого впливу на водні об'єкти за допомогою екологічно орієнтованих цільових показників з урахуванням реальної екологічної та економічної ситуації на конкретному водному об'єкті.

У відповідності до Концепції застосування ПЦМ в бюджетному процесі показники результативності повинні [6]:

- бути визнаними в звітних формах, що оприлюднюються;
- бути достовірними, зрозумілими та піддаватися перевірці;
- зводитися до такого розміру та ступеня складності, щоб забезпечити ефективний шлях проведення оцінки результативності бюджетних програм;
- характеризувати досягнення цілей та завдань програми;
- забезпечити порівняльну динаміку;
- визначати показники затрат, продукту, ефективності та якості.

Розробку та впровадження системи результативності бюджетних програм можна узагальнити в таких етапах:

Етап 1. Встановлення цілей програми.

Етап 2. Встановлення об'єктів оцінки.

Етап 3. Визначення показників затрат, продукту, ефективності, якості.

Етап 4. Звітування про виконання кошторису програми.

Етап 5. Аналіз і подальші заходи.

Етап 6. Поточний контроль.

Безперечно, в основі раціональної організації обліку, аналізу та контролю результативних показників – нормативно правильне, з належним рівнем деталізації відображення складових розрахунку результативних показників на рахунках бухгалтерського обліку.

На даний час бюджетні організації та державні підприємства системи Держводгоспу виконують цілий ряд природоохоронних бюджетних програм. Зокрема, Державне підприємство „Об'єднана дирекція будівництва водогосподарських об'єктів Закарпатської області” – програму на тему "Комплексний протипаводковий захист в басейні р.Тиса у Закарпатській області" (КПКВК ДБ-5001080).

Паспортом зазначеної програми затверджено такі результативні показники:

– **затрат:** загальна кошторисна вартість об'єктів, на яких виконуються роботи;

– **продукту:** довжина побудованих та реконструйованих захисних дамб, довжина берегоукріплення, кількість побудованих захисних протишлюзових споруд, кількість об'єктів, на яких виконуються роботи, вартість виконаних робіт на об'єктах;

– **ефективності:** кількість захищених населених пунктів, захищено садиб, захищено площ сільськогосподарських угідь, середня вартість будівництва та реконструкції 1 км захисних дамб, середня вартість 1 км робіт з берегоукріплення, середня вартість 1 од. будівництва захисних протишлюзових споруд;

– **якості:** збільшення % захищених населених пунктів у % до передбачених програмою; збільшення % захищених сільгоспугідь у % до передбачених програмою; ступінь готовності будівництва гідротехнічних споруд на кінець звітної періоду.

Показники затрат програми визначають структуру ресурсів (фінансових, матеріальних та людських), необхідних для виконання програми (розмір фінансування, кількість обладнання, кількість працівників, необхідних для здійснення програми тощо). Паспортом програми (в тому числі КПКВК ДБ-5001080) затверджено обмежений перелік показників затрат. Безперечно, для здійснення оперативного аналізу етапів реалізації бюджетних коштів, результати якого були б джерелом інформації для прийняття управлінських рішень, доцільним є визначення додаткових показників затрат.

Абсолютними показниками затрат для одержувача бюджетних коштів на виконання бюджетної програми можуть бути:

– обсяги асигнувань, передбачені кошторисом у звітному році (звітному періоді);

– обсяги асигнувань, профінансовані у звітному періоді;

– фактичні видатки на виконання робіт у звітному періоді.

Відносними показниками затрат можуть бути:

– профінансовані обсяги асигнувань на одиницю валюти балансу установи-одержувача бюджетних коштів в звітному періоді;

– профінансовані обсяги асигнувань на одиницю отриманих доходів загального фонду установи в звітному періоді тощо.

В певній мірі ці показники визначають спроможність юридичної особи-виконавця бюджетної програми реалізувати планові завдання. Разом з тим, показники затрат повинні передбачати фінансування таких кроків:

1. Здійснення комплексного регулювання річок, що включає всі існуючі методи й схеми, які зарекомендували себе з позитивного боку під час боротьби зі шкідливою дією води (з обов'язковим урахуванням руслових процесів).

2. Поетапне регулювання русел на великій за протяжністю ділянці річки за розробленою проектною схемою їх регулювання.

3. Фізичне моделювання альтернативних варіантів русел, що може дати значний техніко–економічний ефект.

4. Схематичне принципове проектування альтернативних варіантів регулювання русел, на основі якого може бути розроблено детальний проект регулювання русла.

5. Створення раціональних конструкції регуляційних споруд, які обґрунтовано лабораторними дослідженнями, для проектування яких підготовлено методики гідравлічних та статичних розрахунків.

6. Розрахунки місцевих розмивів русла біля берегів і регуляційних споруд, від яких значною мірою залежить ефективність роботи захисних і регуляційних споруд.

7. Здійснення пошукових робіт, що дозволяють вважати можливим суттєве вдосконалення конструкцій ґрунтових огорожувальних дамб із використанням сучасних ущільнюючих гідроізоляційних матеріалів, що влаштовуються по осі дамб на всю їх висоту за допомогою прогресивних гідромеханічних струменевих землерийних машин.

8. Розробку ефективної технології і засобів ліквідації наслідків руйнування регуляційних споруд після або під час проходження крупних паводків, у тому числі й з використанням нетрадиційних будівельних матеріалів та ін.

Зазначені напрямки підтверджують необхідність врахування в кошторисі вартості робіт питань, що потребують залучення ряду спеціалістів проектних організацій, навчальних закладів відповідного профілю тощо.

Показники затрат, на жаль, мають найбільшу ймовірність щодо невиконання, оскільки спостерігається великий показник інфляції та подорожчення матеріалів.

Показники якості програми показують головні досягнення чи користь для суспільства від здійснення бюджетної програми.

Паспортом програми затверджено обмежений перелік показників якості. Пріоритетність фінансування напрямків діяльності в рамках даної бюджетної програми обумовлює затвердження на рівні керівництва одержувача бюджетних коштів додаткових показників якості, таких як:

– виконання заходів ведення державного моніторингу поверхневих вод (кількість проведених вимірювань показників

якості води, перевірок з питань використання, охорони та відтворення водних ресурсів тощо);

– виконання заходів в рамках паспортизації малих річок, водоймищ;

– виконання заходів по управлінню водними ресурсами;

– динаміка збитків від шкідливої дії вод (в порівнянні з аналогічними періодами минулих років) та ін.

Безперечно, до показників якості можна віднести такі показники як відповідність введених основних фондів їх технічним експлуатаційним вимогам (у відсотках), відсоток позитивних результатів державного моніторингу поверхневих вод (документальним підтвердженням цього є акти по перевірці зазначених питань).

На нашу думку, варто в комплексі показників якості передбачити реалізацію системи менеджменту якості (СМЯ), що враховує пріоритети охорони навколишнього середовища, зокрема, охорони водних ресурсів, при плануванні та здійсненні господарської діяльності водогосподарськими підприємствами [2,3].

На сьогодні істотними перешкодами при впровадженні та реалізації СМЯ у водогосподарських організаціях є: обмеженість інформації про ефективність СМЯ; недосконала законодавчо-нормативна база; недостатнє розуміння управлінськими структурами на місцях переваг від розробки СМЯ; значний розмір витрат на розробку, сертифікацію та впровадження СМЯ; відсутність компетентних працівників та інформаційно-консультаційних агентств, які безпосередньо займаються розробкою СМЯ в галузі водного господарства; незначний досвід роботи вітчизняних підприємств у сфері якості тощо.

Загалом впровадження СМЯ на підприємствах водогосподарського комплексу передбачає: включення природоохоронних вимог в комплекс традиційних господарських цілей організацій; системне виконання екологічних нормативів; раціональне використання водних ресурсів; інформування населення про стан та особливості використання і відтворення „водного капіталу”; мінімізацію впливу на навколишнє природне середовище; проведення моніторингу водних ресурсів як складової єдиної системи спостережень якості навколишнього природного середовища тощо.

У відповідності до Концепції застосування програмно-цільового методу *показниками ефективності* програми (витрати ресурсів на одиницю показника продукту або, навпаки) – захищено садиб, захищених площ сільськогосподарських угідь. Зазначені показники в більшій мірі можна віднести до

показників продукту. Враховуючи те, що вони затверджені та не підлягають змінам, доцільно доповнити зазначений перелік показниками в розрізі напрямків діяльності, що є найбільш характерними для даної програми, зокрема, профінансовані обсяги асигнувань на одиницю:

1) введених в звітному періоді основних фондів (E1):

$$E1 = \frac{Az}{Of}, (1)$$

де Az – профінансовані обсяги асигнувань на захист від шкідливої дії вод у звітному періоді;

Of – введені в звітному періоді основні засоби, на які були виділені дані асигнування (км, шт.).

2) проведених заходів, передбачених програмою державного моніторингу поверхневих вод (E2):

$$E2 = \frac{Am}{Зм}, (2)$$

де Am – профінансовані обсяги асигнувань на ведення державного моніторингу поверхневих вод у звітному періоді;

$Зм$ – фактично проведені заходи в рамках державного моніторингу (передбачені планом).

3) заходів в рамках паспортизації малих річок, водоймищ (E3):

$$E3 = \frac{An}{Зn}, (3)$$

де An – профінансовані обсяги асигнувань на ведення паспортизації малих річок, водоймищ у звітному періоді;

$Зn$ – фактично проведені заходи в рамках паспортизації, передбачені планом (шт.).

4) на одиницю проведених заходів в рамках ведення державного водного кадастру (E4):

$$E4 = \frac{Ak}{Зк}, (4)$$

де Ak – профінансовані обсяги асигнувань на ведення державного водного кадастру;

$Зк$ – фактично проведені заходи в рамках ведення державного водного кадастру (шт.).

5) проведених заходів, передбачених програмою управління водними ресурсами (E5):

$$E5 = \frac{Ay}{Зу}, (5)$$

де Ay – профінансовані обсяги асигнувань на розробку науково-технічної продукції у звітному періоді;

Зу – фактично розроблені теми з питань ефективного управління водними ресурсами (кількість).

Висновки. При необхідності отримання більш детальної інформації про динаміку фінансування, пріоритетність напрямків та результати діяльності в рамках бюджетної програми необхідно доповнити запропонований в паспорті перелік результативних показників виконання програми, оскільки затверджені паспортом показники є досить тезисними як в складових для розрахунку, так і в результатах їх обчислень для організації ефективної системи обліку, проведення фінансово-управлінського аналізу та контролю за виконанням етапів бюджетної програми. Особливої уваги потребує розробка показників якості (в частині визначення стандартів якості введених основних фондів, відсотків позитивних результатів та діапазону необхідних перевірок на етапах проведення державного моніторингу). Щодо показників ефективності, то наведений в паспорті програм перелік доцільно розширити в розрізі напрямків діяльності, що є найбільш суттєвими з точки зору обсягів фінансування та проблематичності їх ефективного освоєння.

В цілому впровадження запропонованої методики визначення результативних показників бюджетних програм дозволить не тільки в розрізі виконання бюджетної програми, а й господарської діяльності одержувачів бюджетних коштів в цілому забезпечити надходження оперативної та достовірної інформації з питань освоєння бюджетного фінансування.

Література

1. Водне господарство в Україні. / За ред. А.В. Яцика, В.М. Хорєва. – К.: Генеза. 2000. – 456 с.
2. ДСТУ ІСО 9000-2001. „Системи управління якістю. Основні положення”. Київ, Держстандарт України. 2001.
3. Завадський Й.С. Менеджмент: Підручник для студентів економічних спеціальностей вищих навчальних закладів.: у 2 т., Т.2. – К.: Видавництво Європейського університету, 2002. – 640 с.
4. Левківський С.С., Падун М.М. Рациональне використання і охорона водних ресурсів. – К.: Либідь, 2006. – 280 с.
5. Схема комплексного протиаводкового захисту в басейні р. Тиси у Закарпатській області на 2002-2006 роки та прогноз до 2015 року (затверджено постановами КМУ № 1388 від 24.10.2001р. та № 130 від 13.02.2006 р.).
6. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі. Розпорядження Кабінету міністрів України від 14 вересня 2002 року за №538-р.