

вижила. Споживачі диктують інші умови і роблять акцент на якість виробленої продукції, причому, передусім, власного виробництва, а не імпортованої.

Тому необхідна організація виробництва від задуму до реалізації. І найбільш ефективною вона є тоді, коли — це замкнений технологічний цикл, що і характерно для кластерних моделей.

1. Соколенко С.И. Производственные системы глобализации: Сети. Альянсы. Партнерства. Кластеры: Укр. контекст. - К.:Логос, 2002.-645с.

2. Хлопін А. Становление гражданского общества в

России: институциональная перспектива. Проект Контра.- 1997.-Т.2.-№4.-с.74

3. Прайс В. Кластерна модель регіонального розвитку //Перспективи і дослідження.- 1999.-№2.-с.3-33

4. Войнарченко М.П. Концепція кластерів - шлях до відродження виробництва на регіональному рівні// Економіст.-2000.-№1 .-с.29-33

5. Основи сільськогосподарської обслуговуючої кооперації: Навч. Посібник/В.В. Зіновчук, Л.В. Молдаван, В.Б.Моссаковський та ін.;за ред. В.В.Зіновчука.-К.:Вища освіта,2001.-464с.

In the article the methodological aspects of forming of new organizationally-production structures are exposed in the sphere of enterprise.

Желюк Т.Л.

ПРОГРАМНО-ПЛАНОВІ ВАЖЕЛІ РЕГІОНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСЬКОГО МЕХАНІЗМУ В СИСТЕМІ БЮДЖЕТУВАННЯ

Програмно-планові важелі розглядаються як концептуальні засади регіонального господарського механізму в частині забезпечення збалансованості цілей розвитку адміністративно-територіального утворення і грошових потоків, утворених в регіоні, через систему бюджетування. Дається оцінка структурним елементам програмного бюджету і доводиться його перевага над постатейним принципом формування бюджету. Аналізується контролінговий та бюджетний підходи до оцінки ефективності розробки програмно-планових документів в системі бюджетування.

Ключові слова: Регіональні важелі управління, регіональне планування, програма соціально-економічного і культурного розвитку області, бюджет області, програмно-цільовий метод планування, бюджетування, індикатори стану бюджету, контролінг.

І.Вступ. Створення ефективної моделі регіонального господарського механізму є сьогодні актуальним, оскільки передбачає ефективно поєднання державних та регіональних важелів управління в забезпеченні збалансованого розвитку адміністративно-територіальних утворень.

Центральні органи державної влади відповідають за втілення стратегій регіонального

економічного розвитку та їх відповідність стратегічному розвитку держави в цілому для того, щоб забезпечити максимально ефективно використання потенціалу регіону, з одного боку, та задовольнити загальнодержавні потреби з іншого.

Місцеві органи влади виконують три основних блоки функцій в управлінні соціально-економічним розвитком регіону:

формування регіональної економічної політики, вироблення стратегії розвитку регіону за результатами регіонального моніторингу;

адміністрування розроблених комплексних та цільових програм та проектів розвитку регіону, вироблення конкретних заходів для досягнення поставлених цілей, контроль реалізації цих заходів для отримання запланованого результату;

створення сприятливого середовища для мобілізації всіх ресурсів економічного розвитку та найбільш ефективного їх використання в регіональному відтворювальному процесі.

На нашу думку, ефективність управління соціально-економічним розвитком регіону як з боку державних, так і регіональних органів виконавчої влади може бути забезпечена сьогодні через інструментарій програмно-планової роботи, яка може носити директивну, індикативну, програмну, структурну, стратегічну форми. Інструментарій планування є до-

виступає універсальним важелем управління в господарському механізмі, оскільки його можна використовувати як в забезпеченні комплексного розвитку адміністративно-територіального утворення, так і в конкретній цільовій формі при розв'язанні окремих регіональних проблем.

Існуючі сьогодні погляди щодо можливостей використання інструментарію планування в управлінні соціально-економічним розвитком адміністративно-територіального утворення можна звести до таких позицій [1, 2, 7, 10, 11]:

1. Планування є концептуальним механізмом для формування продуманої стратегії розвитку регіону і передбачає моделювання функціонування його секторів.

2. Планування забезпечує координацію соціально-економічного розвитку регіону, яка ніколи не переходить рамки непрямого впливу держави на сферу підприємництва, інфраструктуру ринку, некомерційну сферу діяльності.

3. Планування відповідає за підтримку економічної стабільності в регіоні та структурне регулювання, тобто якісне перетворення економіки адекватно ринковим трансформаційним змінам.

4. Планування забезпечує збалансованість цілей розвитку адміністративно-територіального утворення і грошових потоків, утворених в регіоні, і стимулює розвиток економіки в рамках наявних ресурсів.

Кожен із цих підходів, доповнюючи один одного, створюють цілісну картину щодо місця планування в регіональному відтворювальному процесі. Сьогодні особливий інтерес і науковців і практиків звертається на можливості планування пріоритетно розподіляти наявні фінансові ресурси для досягнення поставлених регіональних цілей через призму балансового, програмно-цільового, нормативного методів.

Питання фінансового забезпечення реалізації регулятивних функцій через призму програмно-планового інструментарію на рівні регіону сьогодні активно розглядаються в працях вітчизняних вчених, економістів (О.І. Перуна, М.Т.Білухи, О. Д. Василика, М.І. Долінського, О.П.Кириленко, В.І.Кравченка, І.Р.Михасюка, В.К.Павлюка, Н.Н.Романюк, І.П.Товстої, І.В. Ряшенцевої, С.І.Юрія, В.М.Федосова). Однак щоразу проблеми зба-

лансованості використання фінансових ресурсів регіону, його основної складової – бюджету області, ефективного розподілу фінансових ресурсів регіону, пошуку нових фінансових вливань, постають у новому світлі вирішення проблем, які диктуються часом і трансформаційними змінами, що пов'язані із реалізацією Бюджетного кодексу, Концепції державної регіональної політики, і вимагають пошуку нових підходів до вирішення.

II. Постановка завдання. Тому в даній статті вважаємо за доцільне розглянути можливості використання програмно-цільового інструментарію в реалізації регіональної економічної політики, зокрема, у системі бюджетування, яка покликана поступово вирішувати довгострокові цілі та завдання регіонального розвитку, визначених в програмно-планових документах.

Бюджетування є суттєвим елементом децентралізованої відповідальності за фінансові ресурси. Основною метою бюджетування є забезпечення необхідними фінансовими коштами, проведення порівняння планових показників з фактичними і таким чином забезпечення бази для контролю та координації результативності реалізації програмно-планових документів.

На нашу думку, функції бюджетування сьогодні виходять за рамки оцінки ефективності використання коштів місцевих бюджетів і вимагають проведення моніторингу реалізації місцевих інвестиційних проектів; підтримки збалансованості місцевого бюджету; налагодження системи інформаційно-комунікативного забезпечення стосовно використання грошових потоків відповідно до планово-економічних розрахунків; мотивації організаційних структур виконавчих органів влади до ефективного використання наявних та пошуку додаткових фінансових ресурсів.

Діюча практика показує, що в своїй основі бюджетування має функціональний або по-статейний принцип, згідно з яким необхідні фінансові ресурси розподіляються згідно кошторисних розписів та згідно з основними статтями бюджету адміністративно-територіального утворення. Однак, такий підхід не може врахувати пріоритетні можливості розвитку та росту території, тому в такій ситуації повинен імплементуватися в діючу практику фінансового механізму програмно-цільовий метод. Розглянемо детальніше методологічні

передумови використання даного методу в фінансовому забезпеченні важелів регіонального регулятивного впливу.

III. Результати. Програмно-цільовий метод бюджетування – це управління бюджетом з орієнтацією на пріоритетний розподіл бюджетних коштів з метою отримання соціального та економічного ефекту. Головними ознаками цього методу є: зосередженість на планових результатах; можливість оцінки наслідків бюджетних рішень у процесі їх прийняття; посилення відповідальності за витрачання бюджетних коштів; можливість проведення ґрунтовного аналізу витрат бюджетних коштів на основі показників результативності; забезпечення прозорості бюджетного процесу.

Використання програмно-планового інструментарію в бюджетуванні дозволяє отримати ряд суттєвих переваг:

- 1) забезпечення прозорості бюджетного процесу, чітке визначення цілей і завдань, на досягнення яких витрачаються бюджетні кошти, підвищення рівня контролю за результатами виконання бюджетних програм;
- 2) здійснення оцінки діяльності учасників бюджетного процесу за результатами виконання бюджету щодо досягнення поставлених цілей та виконання завдань, а також про-

ведення аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм;

3) упорядкування діяльності розпорядника бюджетних коштів щодо формування і виконання бюджетних програм шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної бюджетної програми між визначеними розпорядником бюджетних коштів відповідальними виконавцями бюджетних програм;

4) посилення відповідальності розпорядника бюджетних коштів за дотримання відповідності бюджетних програм законодавчо визначеній меті його діяльності, а також за фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їх виконання;

5) підвищення якості розробки бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів.

Основні відмінності діючого методу формування бюджету порівняно з програмно-цільовим наведено у таблиці 1.

Використання програмно-цільового методу передбачає складання програмного бюджету. Вихідними елементами для розробки програмного бюджету в регіональному господарському механізмі повинні бути напрями державної регіональної політики, які об'єднують в собі державну політику і власне

Таблиця 1

Основні відмінності між постатейним підходом формування бюджету та програмно-цільовим методом

| Традиційний підхід розподілу бюджетних коштів | Програмно-цільовий підхід розподілу бюджетних коштів |
|--|---|
| Бюджет затверджується у розрізі бюджетних функцій. | Бюджет затверджується не за функціями, а за програмами та підпрограмами. |
| Принцип формування бюджету — “утримання бюджетних організацій”. | Принцип формування бюджету — “зосередженість на результатах”. |
| Планування бюджету лише на наступний бюджетний рік. | Стратегічний підхід та планування бюджету на кілька років. |
| Відсутність належного обґрунтування видатків бюджету при його підготовці, аналізі та прийнятті відповідних рішень. | Якісно новий підхід до обґрунтування бюджету, його аналізу та прийняття бюджетних рішень. |
| Нівелювання відповідальності при витрачанні коштів. | Посилення відповідальності при виконанні програм. |
| Непрозорість витрачання бюджетних коштів. | Прозорість витрачання бюджетних коштів. |

політику регіону в забезпеченні комплексно-го соціально-економічного і культурного розвитку адміністративно-територіального утворення. Складовими програмного бюджету повинні бути:

1) комплексна програма соціально-економічного і культурного розвитку регіону — це систематизована сукупність напрямів діяльності, спрямованих на досягнення єдиної мети та завдань, виконання яких пропонується і здійснюється розпорядником бюджетних коштів відповідно до наданих йому функцій;

2) підпрограми (цільові програми) — це складові програми, спрямовані на виконання частини програми. Може містити проекти або сукупність споріднених напрямів діяльності, чітко визначені завдання, що мають вимірюватися ключовими показниками результативності (показниками якості чи іншими показниками).

3) проекти — це сукупність напрямів діяльності в підпрограмі, він має початок і кінець, може включати стратегії (список різних видів діяльності) та вимірюється за допомогою детальних показників результативності.

Найважливішим у формуванні бюджетних програм є визначення головної мети бюджетної програми та головних завдань на поточний і наступні бюджетні роки. Мета виконання програми – відображення загального кінцевого результату, на досягнення якого спрямована бюджетна програма. Завдання програми – це конкретні цілі або результати, яких треба досягнути.

Завдання повинні мати такі характеристики: орієнтованість на результат; вираження результатів у кількісних вимірах; визначеність термінів виконання завдання; конкретність та реалістичність.

При визначенні цілей в системі цільового планування доцільно використовувати, на нашу думку, два підходи. Перший – контролінговий підхід до визначення цілей, який виконує такі функції:

моніторингову функцію, що дозволить охопити і врахувати особливості розвитку усіх сфер життєдіяльності адміністративно-територіального утворення, факторів, стадій відтворення;

забезпечення розробки різноваріантних стратегій соціально-економічного розвитку через інструментарій свот-аналізу; аналіз змін зовнішнього оточення – законодавства, конкуренції в регіоні, економічного стану; аналіз

внутрішніх соціально-економічних змін; аналіз соціально-економічних змін на досліджуваній території в результаті виконання стратегічного плану, оцінка ефективності і реалістичності окремих його складових;

нормативний підхід до визначення потреб у необхідних ресурсах для досягнення планових завдань;

інформаційно-аналітичне забезпечення, тобто підбір інформаційно й адекватно цілям програмно-планових документів;

виявлення критично важливих з точки зору реалізації елементів стратегічного плану управлінських проблем;

оперативне регулювання, контроль за дотриманням виконання окремих стратегічних завдань, аналіз причин невиконання окремих стратегічних завдань, формування рекомендацій з метою усунення недоліків.

Даний підхід базується на трьох рівнях ефективності:

1-й рівень: рівень економічної доцільності

$$= \frac{\text{кошти}}{\text{мінімальні видатки}};$$

2-й рівень:

результативність управлінського процесу

$$= \frac{\text{Вихідний управлінський продукт}}{\text{Вхідний управлінський продукт}};$$

3-й рівень: рівень досягнення поставленої

$$\text{мети} = \frac{\text{Вхідна мета}}{\text{результат}};$$

Вихідний продукт можна розглядати як: кількість наданих соціальних послуг чи вартість кінцевого продукту; спроможність ефективно виконувати функції, покладені на розпорядника бюджетних коштів, наприклад, обласну державну адміністрацію; корисність кінцевого продукту для суспільства або окремих категорій населення (молоді, пенсіонерів тощо); кількість або категорію населення — одержувачів кінцевого продукту; зміни, до яких може призвести реалізація бюджетної програми.

Другий підхід ґрунтується на бюджетному методі оцінки ефективності інвестицій, що використовується в інноваційному менеджменті при визначенні цілей і включає показники, подані в таблиці 2.

Показники результативності програмного бюджету

| Показники | Характеристика показника |
|--|--|
| 1. Показники планового обсягу робіт, наданих соціальних послуг | Характеризує обсяг робіт, який має бути виконаний у процесі реалізації програми. |
| 2. Показник початкових витрат | Визначає обсяг та структуру ресурсів, що забезпечують виконання бюджетної програми (наприклад, кількість штатних одиниць, кількість установ, кількість обладнання). |
| 3. Показник виконаних робіт (отриманого результату) | Використовуються для оцінки відхилень в досягненні поставлених цілей. |
| 4. Показники ефективності | Визначаються як відношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до їх вартості в грошовому або людському вимірі. Ці показники визначають вартість (у грошах або робочих годинах) одиниці продукції, витрати ресурсів на одиницю показника продукту (наприклад, кількість студентів на одного викладача, вартість підготовки одного студента тощо). |
| 5. Показники якості (або отримані ефекти від виконання програми) | Відображають ступінь якості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг). |

Застосування результативних показників сприятиме якісному та кількісному аналізу стану виконання програми соціально-економічного розвитку адміністративно-територіального утворення в частині фінансового забезпечення реалізації її заходів та ефективності виконання, зокрема, це дозволить: чітко показати ефективність використання бюджетних коштів; співвідношення досягнутих результатів управлінської діяльності з витратами; тривалість виконання бюджетних програм, її необхідність і відповідність визначеній меті; порівнювати результати виконання програм у динаміці за роками та між головними розпорядниками бюджетних коштів; визначати найефективніші цільові розробки при розподілі бюджетних коштів, методика визначення яких запропонована автором у праці[4].

Для проведення координації ефективності розподілу фінансових ресурсів у контексті виконання програми соціально-економічного і культурного розвитку області вважаємо за доцільне розробити модель бюджетного аналізу з використанням таких індикаторів:

1) індикатори стану бюджету, які включають: індикатори доходів; індикатори витрат; індикатори стану балансу бюджету; індикатори непогашеної заборгованості; індикатори ефективності виконання бюджету (див. рис. 1);

2) індикатори потенціалу доходів бюджету, які розраховуються для визначення необхідної суми трансфертної підтримки бюдже-

ту адміністративно-територіального утворення;

3) індикатори пріоритетності розподілу фінансових ресурсів на основі матриці Маслоу. Згідно матриці, поданої на рис.2, перший рівень пріоритетності витрат складають витрати, пов'язані із забезпеченням найнеобхідніших потреб жителів міста, а верхній, — пов'язаний із витратами на соціальну мотивацію.

IV. Висновки. Отже, використання програмно-цільового методу в бюджетуванні дозволить ефективно розподіляти бюджетні кошти в пріоритетному вирішенні проблем територіального розвитку. Запропонована система показників результативності розподілу видатків програмного бюджету матиме важливе значення для комплексного та цільового планування, оскільки дозволить чітко прослідкувати економічний, соціальний, бюджетний ефект використання бюджетних коштів, зрештою, дозволить відбирати найефективніші бюджетні програми при розподілі обмежених бюджетних ресурсів.

1. Баграшов Л.А., Евенко Л.И. Управление региональными программами в США и Канаде. —М.: Наука, 1983.—279с.

2. Беседин В.Ф. Региональная экономика: планирования, прогнозирования, управления.—К.: Наукова думка, 1989.—272с.

3. Бюджетный Кодекс Украины. — К.: Парламент, вид-во, 2002.- 63с.

4. Желюк Т.Л. Використання інструментарію економіко-математичного моделювання в державному регу-

Індикатори (коефіцієнти) стану бюджету

| Доходи | Витрати | Стан балансу бюджету | Погашення заборгованості | Ефективність виконання бюджету |
|--|--|---|---|---|
| <i>Власні доходи / Загальна сума доходів</i> | <i>Поточні витрати/ Всього витрат</i> | <i>Всього доходів/ Всього витрат</i> | <i>Довгострокова заборгованість/ Всього заборгованість</i> | <i>Фактичні доходи/Планові доходи</i> |
| <i>Регулюючі доходи/ Загальна сума доходів</i> | <i>Капітальні витрати/ всього витрат</i> | <i>Грошові поступлення/ Власні доходи</i> | <i>Обсяг кредитів/Власні доходи</i> | <i>Фактичні витрати/ Планові витрати</i> |
| <i>Поступлення від продажу активів/ всього доходів</i> | <i>Власні витрати/ Всього витрат</i> | <i>Грошові витрати/ Власні витрати</i> | <i>Обсяг боргу/ кількість населення регіону</i> | <i>Фактичні поточні витрати/ Планові поточні витрати</i> |
| <i>Грошові поступлення/ Власні доходи</i> | <i>Грошові витрати/ Власні доходи</i> | <i>Податкові доходи/ Поточні витрати</i> | <i>Високоліквідні активи/ короткострокові зобов'язання</i> | <i>Зміна капітальних витрат/ Зміна доходів</i> |
| <i>Кредити/ Затрати на отримання кредитів</i> | <i>Грошові витрати/ Власні витрати</i> | <i>Позики і кредити видані/ Позики і кредити отримані</i> | <i>Отримані інвестиційні кредити/ Всього обсяг кредитів</i> | <i>Зміна поточних витрат/ Зміна доходів всього</i> |
| | <i>Всього витрат/ Населення міста</i> | | <i>Річне обслуговування боргу/ річні доходи</i> | <i>Фактичні капітальні витрати/Планові капітальні витрати</i> |
| | <i>Інвестиційні кредити/ Всього наданих кредитів</i> | | <i>Пролонговані кредити/ Обсяг кредитів</i> | |

Рис. 1. Система показників оцінки бюджету адміністративно-територіального утворення

| |
|--|
| 5. Забезпечення участі населення в розробці програм соціально-економічного розвитку адміністративно-територіального утворення |
| 4. Високоякісний підбір робочих місць |
| 3. Розвиток інфраструктури сфери послуг |
| 2. Забезпечення правопорядку, екологічний захист, якісне надання житлово-комунальних послуг |
| 1. Матеріальний захист соціально незахищених категорій населення, забезпечення нормативних медичних послуг, забезпечення безперебійного функціонування ЖКГ, забезпечення нормативної площі житла |



Рис. 2. Визначення пріоритетності розподілу бюджетних витрат, виходячи із піраміди Маслоу

люванні соціально-економічного розвитку адміністративного району // Вісник Тернопільської академії народного господарства. –2001.– № 10. –С.96-100.

5. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика).–К.: НІОС, 2000.–384с.

6. Концепція державної регіональної політики, затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 року № 341/2001.

7. Ларис Н.И. Кисельников А.А. Региональная политика в странах рыночной экономики: Учеб. пособие – М.: Экономика, 1998.

8. Методичні рекомендації з розробки програм соціально-економічного розвитку регіону – К: 1997.

9. Михасюк І.Р. Мальський М.З. Регіональна економічна політика: Навч. посіб./ Львів, нац. ун-т ім. І. Франка.–Л.: Укр. технології, 2001.– 208с.

10. Панасюк Б.Я. Прогнозування та регулювання розвитку економіки -К.: Поліграфкнига, 1998.–304с.

11. Пашута М.Т., Калина Л.В. Прогнозування та макроекономічне планування –К.:МАУП, 1998.–192с.

12. Юрій С.І., Дем'янишин В.Г., Буздуган Я.М. Антологія бюджетного механізму. Монографія.–Тернопіль: Економічна думка, 2001.–250с.

The programmatic-planned levers are examined as conceptual bases of regional economic mechanism in part of providing of balanced of aims of development of administrative-territorial education and money streams formed in a region. Estimation is given to the structural elements of programmatic budget and there is his advantage above nonstatey principle of forming of budget.