

УДК: 336.1

**Савчук С. В.,***викладач кафедри фінансів Тернопільського національного економічного університету*

## **ВДОСКОНАЛЕННЯ ПЛАНУВАННЯ ТА ФІНАНСУВАННЯ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У СУЧАСНИХ УМОВАХ**

*У статті проаналізовано методологічні та прагматичні аспекти використання програмно-цільового методу планування в умовах обмеженості бюджетних ресурсів, враховуючи особливості бюджетної політики регіону. Запропоновано логічні ланцюжки першочерговості планування та фінансування видатків місцевих бюджетів, які повинні позитивно впливати на стан соціального розвитку адміністративно-територіальних формувань в Україні.*

**Ключові слова:** місцеві бюджети, видатки місцевих бюджетів, програмно-цільовий метод планування, фінансування видатків місцевих бюджетів.

*В статье проанализировано методологические и прагматические аспекты использования программно-целевого метода планирования в условиях ограниченных бюджетных ресурсов, включая особенности бюджетной политики региона. Предложено логические цепочки первоочередности планирования и финансирования расходов местных бюджетов, которые должны позитивно влиять на состояние социального развития административно-территориальных формирований в Украине.*

**Ключевые слова:** местные бюджеты, расходы местных бюджетов, программно-целевой метод планирования, финансирование расходов местных бюджетов.

*The methodological and pragmatic aspects of the using program performance budgeting in the conditions of budgetary resources limitations, take into consideration the features of fiscal policy of region are analysed. The logical steps of planning and financing of local budgets expenditure first of all, which must positively influence on social sphere development of the regions in Ukraine, are proposals.*

**Key words:** local budgets, local budgets expenditure, program performance budgeting, financing of local budgets expenditure.

**Постановка проблеми.** Після здобуття своєї незалежності перед Україною постали завдання становлення такої бюджетної політики, яка б відповідала ринковим умовам, нормам та ідеалам правового суспільства. Такі прагнення визначені, з одного боку, необхідністю формування в Україні реального бюджетного планування як необхідної умови розвитку демократичного суспільства, з іншого – потребою ефективного функціонування системи державних фінансів.

На сучасному етапі реформування української економіки, коли посилюється регулюючий вплив держави на соціально-економічні процеси, що відбуваються у країні, необхідним є наявність налагодженої системи управління бюджетним процесом. При цьому важливою залишається проблема планування бюджетних ресурсів, посилення їх економічної обґрунтованості та ефективного використання на державному і місцевому рівні. Удосконалення практики складання бюджетів на основі застосування сучасних методик та прогресивних підходів дає можливість чітко визначити пріоритети, цілі і напрямки розвитку держави як на конкретному етапі, так і на середньо- і довготермінову перспективи, а також заходи, що забезпечують їх досягнення.

За таких умов постає необхідність побудови нової моделі формування бюджету, яка б забезпечувала оптимальний стимулюючий ефект і відповідала політико-владним реаліям сьогодення, усувала диспропорції бюджетної забезпеченості окремих територій, знижувала напругу міжрегіональних фіскальних відносин та підтримувала ефективність бюджетної системи. Саме тому питання вдосконалення програмно-цільового методу планування є одним з пріоритетів бюджетного процесу в Україні.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблематика програмно-цільового методу планування привертає увагу багатьох представників вітчизняної фінансової науки. Серед вчених варто виокремити внесок насамперед В. Дем'янишина, А. Єпіфанова, О. Кириленко, В. Кравченка, М. Кульчицького, І. Луніної, В. Павлова, Ю. Пасічника, В. Федосова, С. Юрія та інших. Проте у наукових роботах недостатньо уваги приділено визначенню альтернативних напрямків фінансування суспільних послуг на місцевому рівні в контексті застосування програмно-цільового методу планування, що зумовлює актуальність проблеми, якій присвячена ця наукова стаття.

**Мета та завдання дослідження.** Мета статті полягає у визначенні напрямків вдосконалення планування та фінансування видатків місцевих бюджетів з використанням програмно-цільового методу планування в умовах обмеженості бюджетних ресурсів.

**Виклад основного матеріалу.** Програмно-цільовий метод як інструмент складання та виконання бюджету використовується провідними країнами світу з середини ХХ століття. Цей метод прийшов з приватного сектора і вперше був застосований у США в середині 1960-х років у Міністерстві оборони міністром Робертом Макнамарою, згодом поширившись на всі міністерства США. Активно використовують програмно-цільовий метод під час складання бюджету багато країн світу, це передусім США, Канада, Австрія, Австралія, Великобританія, Данія, Нідерланди, Німеччина, Угорщина, Фінляндія, Швеція, а також країни колишнього Радянського Союзу. З країн Центральної та Східної Європи найбільших успіхів у цьому напрямку досягли країни Балтії, Румунія, Болгарія; з країн СНД – Казахстан і Росія, де застосовуються елементи цього методу. Використан-

ня середньотермінового бюджетного плану у цих країнах є обов'язковим у бюджетному процесі, при цьому він щорічно коригується та уточнюється.

Так, наприклад, у США Департамент управління бюджетом регулярно складає 10-річні прогнози бюджетних видатків та надходжень, які одночасно є як середньотерміновим, так і довготерміновим прогнозом, котрі періодично уточнюються. Крім того, складається ще й базовий прогноз, скоригований відповідно на макроекономічні показники, але не відображає змін, запланованих у бюджетній політиці уряду.

У бюджетному процесі Німеччини середньотерміновий фінансовий план подається на розгляд парламенту разом з пропозиціями щодо річного федерального бюджету. Найважливішою метою середньотермінового планування є встановлення пріоритетів відповідно до бюджетної політики уряду. У Великобританії, скажімо, більша частина видатків планується на трирічний термін, хоча плани прогнозних оцінок переглядаються кожні два роки. Однак важливим моментом є те, що при цьому дотримуються таких правил: по-перше, уряд бере позики лише з метою їх інвестування, а не фінансування поточних витрат, по-друге, співвідношення чистого боргу до ВВП повинно утримуватися на сталому та доцільному рівні. Розпорядникам бюджетних коштів дозволяється переносити невикористані кошти з одного року на інший. В усіх країнах Об'єднаного Королівства середньотерміновий бюджет повністю інтегрується у річний бюджет і подається на розгляд парламенту як неодмінний елемент фінансової і бюджетної звітності та Державного річного бюджету. Крім цього, документи також включають середньотермінову фінансову стратегію, короткотерміновий економічний прогноз та інші аналітичні матеріали [1].

Проект бюджету Австралії включає три документи: бюджетну стратегію на перспективу, бюджетні показники на наступний рік з деталізованим прогнозом багаторічного бюджету та фінансові відносини на федеральному рівні, де описуються обсяги міжбюджетних трансфертів.

Кількарічний бюджетний план у більшості країн не має статусу закону, а є підзаконним актом або аналітичним документом, що подається разом з проектом бюджету на наступний рік.

Крім того, більшість країн ЄС надають допомогу іншим країнам саме у формі програм, спрямованих на досягнення конкретних результатів. Міжнародні фінансові організації надають свої позики іншим країнам за відповідними програмами, які чітко окреслюють мету та очікувані результати від спрямування коштів. Як свідчить світовий досвід, такий підхід до фінансування проектів виявився доволі ефективним, оскільки є можливість проаналізувати результативність використання коштів, порівнюючи отримані результати з очікуваними.

Аналізуючи використання програмно-цільового методу планування бюджетів у різних країнах, слід зазначити, що кожна країна на основі загальної концепції програмно-цільового методу розробляє власні методо-

логічні аспекти його застосування, враховуючи особливості її бюджетної політики.

Україна лише стала на шлях побудови власного підходу до застосування програмно-цільового методу формування бюджету. Першими кроками на шляху впровадження програмно-цільового методу бюджетування є створення відкритої та прозорої системи прийняття рішень з питань бюджету, а також підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів. Проект “Реформа місцевих бюджетів в Україні”, фінансований Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) упродовж 2005–2008 років, посприяв адаптації в Україні програмно-цільового методу бюджетування на державному та місцевому рівнях. Основною метою даного проекту стало підвищення прозорості, ефективності та підзвітності місцевих бюджетів перед громадами України, зміцнення їх автономії через цілеспрямовану законодавчу підтримку Верховної Ради України. З 1 жовтня 2008 року Інститутом бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД) розпочато новий проект за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи”, в рамках якого заплановано підсилення спроможності міст щодо планування та фінансування проектів місцевого розвитку, в тому числі із залучення альтернативних джерел фінансування місцевого розвитку.

Отже, на основі існуючих підходів застосування програмно-цільового методу планування в Україні як на державному, так і на місцевому рівнях, з використанням у цьому напрямку зарубіжного досвіду пропонуємо визначити та оптимізувати альтернативні джерела фінансування видатків місцевих бюджетів в умовах обмеженості бюджетних ресурсів. Запропонувавши логічні ланцюжки структури програм ефективного соціального фінансування, які повинні позитивно впливати на стан розвитку адміністративно-територіальних утворень в Україні.

Як відомо, видатки місцевих бюджетів в Україні в основному направляються на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення, державне управління, житлово-комунальне господарство, культуру та мистецтво, фізичну культуру і спорт, транспорт та ін. Більшість видатків загального фонду місцевих бюджетів традиційно спрямовується на соціально-культурну сферу (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення, культура та мистецтво, фізична культура і спорт). За даними 2008 року, сукупна частка цих видатків у структурі загального фонду становить 85,2%. [2].

Тому, проаналізуємо взаємовплив названих галузей у контексті вибору альтернативних програм. До однієї з найважливіших галузей впливу можна, на нашу думку, віднести культуру та мистецтво, яка здатна формувати світогляд людей, який має фундаментальне значення, оскільки від нього залежить самооцінка соціальними суб'єктами свого стану, їх бажання до розвитку або до пасивності, яка призводить в решті решт до дегра-

дації. Без бажання до саморозвитку ніяка фінансова підтримка соціальних програм не буде використана ефективно. У плані формування активного й соціально прийняттого світогляду величезне значення має духовність, якщо вона набуває соціально прийнятних форм. Тому розвиток регіональної соціальної сфери можна започаткувати з фінансування декількох альтернативних програм релігійно-оздоровчого розвитку молоді, які мають бути спрямовані на закріплення соціально прийнятних норм поведінки в практичній діяльності.

Так, на думку Ю. В. Пасічника, через недостатню виховну роботу, особливо з молоддю в ідеологічному напрямку, а відповідний вакуум, який утворився, був заповнений ідеологією верховенства товарів, моралі, стилю життя інших народів ми практично не помічаємо, яких втрат зазнають місцевий бюджет, Державний бюджет, а заодно і Зведений бюджет, від засилля товарів електронного, матеріального чи фінансового змісту [3, с.273].

Розвиток і стимулювання окремих програм в галузі культури та мистецтва взаємопов'язаний з таким напрямком, як фізична культура і спорт, оскільки позитивні емоції, отримані особистістю в її культурному розвитку, сприятимуть зміцненню фізичного здоров'я і скріплюватимуть позитивну соціальну орієнтацію, яка закладається релігійною спрямованістю.

Така позитивно соціально-зорієнтована особистість є конкурентоспроможною на ринку праці, а також може сама брати активну участь у створенні робочих місць у сфері малого та середнього бізнесу в регіоні. Програми такого соціального розвитку забезпечать позитивну соціальну орієнтацію громадян, що повинно привести до зменшення кількості злочинів, а значить і до зменшення навантаження на муніципальну міліцію. Позитивна орієнтація буде підсилуватися програмами культурного розвитку.

Важливим позитивним результатом такої діяльності є і те, що фізичний розвиток громадян та профілактична робота зменшать фінансування охорони здоров'я. Розвиток підприємництва стимулюватиме розвиток освіти та підтримку належного фінансування місцевих органів державного управління.

Тому розвиток аналізованих галузей є визначальним при забезпеченні фінансування охорони здоров'я, а також зменшення його обсягів.

В Україні схвалено Концепцію Загальнодержавної цільової соціальної програми “Здорова нація” на 2009–2013 роки, яка на основі використання програмно-цільового методу забезпечить комплексний підхід до збереження та зміцнення здоров'я людей. Концепцією визначено основні чинники, які зумовлюють обґрунтування необхідності розв'язання програмним методом кризового стану здоров'я громадян. Зокрема це, в першу чергу, відсутність суспільного усвідомлення цінності здоров'я нації та ефективної системи стимулювання населення до збереження свого здоров'я; незадовільний рівень компетентності керівників місцевих органів виконавчої влади і посадових осіб органів місцевого самоврядування

щодо ефективності реалізації державної політики з охорони здоров'я населення в Україні; обмежена рухова активність; тютюнокуріння; вживання алкоголю; нераціональне та незбалансоване харчування; травматизм; поширеність наркоманії та асоціальної поведінки молоді [4].

Тому перед тим, як запропонувати оптимальні напрямки фінансування окремих програм галузей соціально-культурної сфери, вважаємо за доцільне визначити підсумкові показники галузей, з врахуванням впливу всіх чинників, які визначають їх стан. Так зокрема, для охорони здоров'я можна запропонувати – частоту захворюваності та смертності, для галузей освіти, соціального захисту і соціального забезпечення, культури та мистецтва, фізичної культури і спорту – відсоток охоплених послугами.

Як підсумкові показники, на нашу думку, доцільно запропонувати частоти бажаних та небажаних чинників, що характеризують стан галузі, а також їх співвідношення до кількості задіяних у галузі, тобто показники інтенсивності.

Зокрема частота  $pf$  прояву результуючих чинників галузі може бути оцінена таким чином:

$$pf_{ij} = \frac{KNF_{ij}}{A_R}, \quad (1)$$

де  $i$  – код галузі;

$j$  – номер підсумкового показника галузі;

$KNF$  – кількість проявів фактора;

$A_R$  – чисельність населення регіону.

Показник інтенсивності  $If$  навантаження за цим чинником можна визначити так:

$$If_{ij} = \frac{pf_{ij}}{B_i}, \quad (2)$$

де  $B_i$  – чисельність співробітників галузі  $i$ .

Високі частотні показники при таких же показниках їх інтенсивності – свідчення ефективної організації праці в галузі, вони становлять предмет спеціального вивчення фактичного стану справ, аналізу причин високої ефективності й узагальнення позитивних новацій та розповсюдження їх на інші регіони. Високі частотні показники при низькій інтенсивності дають можливість зробити можливі висновки як щодо підвищення інтенсивності без шкоди для результуючих показників, так і стосовно збереження цієї інтенсивності як бажаної для конкретної галузі. Низькі відносні показники – свідчення неефективної організації праці та необхідності впровадження передового галузевого досвіду інших регіонів, зокрема можливе і вжиття заходів щодо збільшення кількості працюючих в галузі.

При цьому слід зазначити, що в умовах фінансової кризи необхідно обережно ставитися до кадрових питань і зберігати кваліфіковані кадри, можливо збільшивши ефективність їх праці та вкладу в покращення результуючих показників галузі. Хоча показники не всіх галузей можуть

бути покращені лише зусиллями їх кадрових працівників без самоорганізації територіальних громад. Важливість цього чинника посилюється ще й недостатніми обсягами місцевих бюджетів, як це має місце в сучасних умовах України.

Таким чином, вимальовуються логічні ланцюжки структури програм соціального розвитку, які мають позитивно впливати на стан соціального розвитку регіонів. Це ніяк не применшує ролі традиційних програм фінансування охорони здоров'я, освіти, державного управління, культури та мистецтва, фізичної культури і спорту, інших напрямів. Вони закладають основу соціального саморозвитку громад та борються з проявами й наслідками негативних явищ у їхньому житті, не маючи можливості безпосередньо впливати на їх причини. Крім того, їхній діяльності не вистачає також комплексності та активної участі самих громадян. Тому формування оптимальної моделі фінансування окремих програм місцевих бюджетів щодо запобігання соціально небажаних явищ у регіоні пропонуємо здійснювати шляхом утворення благодійних громадських організацій.

Надзвичайно важливо стимулювати діяльність таких організацій з позитивною соціальною програмою індивідуального розвитку особистості в межах своєї територіальної громади. Благодійні громадські організації на перших порах можуть функціонувати без сторонньої підтримки. Однак швидкість їх розвитку та масштаби впливу на місцеву громаду можна значно посилити за рахунок бюджетної підтримки. Фінансова допомога їм потрібна на оренду приміщень, для оздоровчих та культурних заходів, організацію публічних акцій, преміювання активістів, оплату праці нечисленних професіоналів, яких вони залучають. Дуже важливо, щоб явні позитивні ефекти від діяльності таких організацій не проходили непоміченими, а також оцінювалися та стимулювалися. Важливим є глибокий аналіз і моніторинг соціальної ролі таких громадських формувань органами державного управління з метою недопущення розповсюдження діяльності тоталітарних сект та антисоціальних груп.

Вплив громадських соціально-орієнтованих організацій в масштабах великих міст розпорошується і важко ідентифікується. З метою посилення їхнього впливу необхідно сприяти територіальній консолідації їхніх осередків в рамках невеликих мікрорайонів міст по 3–10 тисяч жителів – еквіваленті сільських населених пунктів. Як тільки після реєстрації діяльності організації статистичні показники мікрорайону почнуть покращуватися, частину зекономлених коштів слід передавати на стимулювання її розвитку: проведення різних заходів, розширення інфраструктури, преміювання активістів.

Окрім підтримки здорового способу життя своїх членів, благодійні громадські організації можуть брати участь у зменшенні впливу проблемних соціальних груп: наркозалежних та алкозалежних, самотніх громадян похилого віку, інвалідів. При цьому затрати на таку роботу частково фі-

нансувалися б з бюджету, а частково здійснювалися б на добровільних засадах учасниками благодійних організацій.

Отже, побудуємо математичні моделі, які б дали змогу обґрунтувати виділення відповідних бюджетних коштів на функціонування такої благодійної громадської організації без шкоди для соціальних програм регіону. З цією метою оцінимо затрати бюджету для блокування соціально небажаних явищ (наркотична, алкогольна залежність, схильність до правопорушень, висока захворюваність). Введемо в розгляд коефіцієнти імовірності соціально небажаних явищ  $psn_i$ :

$$psn_i = \frac{KNN_i}{A_R}, \quad (3)$$

де  $i$  – вид небажаного явища;

$KNN$  – кількість носіїв небажаних явищ у регіоні;

$A_R$  – чисельність населення регіону.

На наступному етапі оцінимо середні затрати бюджету на блокування небажаного явища  $zbn_i$ :

$$zbn_i = \frac{SBN_i}{KNN_i}, \quad (4)$$

де  $SBN$  – стаття бюджету для боротьби з небажаними явищами.

Нехай серед жителів мікрорайону  $k$  коефіцієнти імовірності соціально небажаних явищ значно нижчі від регіональних коефіцієнтів. В цьому випадку така громадська організація причетна до економії бюджету на суму:

$$geb_k = \sum_i (gpsn_{k,i} - psn_i) \cdot zbn_i \quad (5)$$

Виникає проблема: як відрізнити значущі відхилення статистичних показників від випадкових коливань. Для усунення впливу випадковостей доцільно використовувати усереднені дані. Таке усереднення можна здійснювати методом ковзного середнього. При цьому останні спостереження потрапляють до розряду крайніх точок і їм віддається преференція перед попередніми значеннями за рахунок спеціально підібраних ваг. Для забезпечення чутливості методу до реальних змін доцільно використовувати згладжування невисокого порядку. Для більшого ефекту згладжування можна проводити повторно.

З врахуванням вищесказаного здійснимо згладжування раніше поданих показників:

$$PSN_i = \frac{1}{W} \sum_{m=1}^1 w_m psn_i, \quad (6)$$

$$GPSN_{k,i} = \frac{1}{W} \sum_{m=1}^1 w_m gpsn_{k,i}, \quad (7)$$

$$W_i = \sum_{m=1}^1 w_m, \quad (8)$$



де  $w_i$  – вагові коефіцієнти трьохточкового шаблону методу ковзного середнього.

Модифікуємо попередні розрахункові формули, замінивши поточні значення показників  $psn_i, gpsn_i$  їх згладженими значеннями  $PSN_i, GPSN_i$ .

Отже, якщо громадська організація отримуватиме фінансування з місцевого бюджету в сумі

$$gf_k = \alpha \cdot geb_k, \quad (9)$$

то бюджет не постраждає, а регіон отримає тенденцію до зменшення негативних соціальних явищ. Тут коефіцієнтом  $\alpha$  позначено частку від закономлених коштів, яку виділяють для стимулювання громадських організацій.

Громадські організації такого типу можуть брати кредити для створення або ремонту необхідної нерухомості в умовах сприятливої економічної ситуації. При цьому вона може планувати очікувані надходження з бюджету для обґрунтування комерційної привабливості проекту. В умовах несприятливої економічної ситуації такі громадські організації, як правило, обходяться без кредиту і фінансуються за рахунок добровільних внесків.

**Висновки.** Таким чином, всебічний аналіз результатуючих показників бюджетних сфер діяльності в розрізі різних регіонів та використання засобів стимулювання добровільних благодійних громадських організацій відкривають альтернативні шляхи підвищення ефективності використання бюджетних коштів навіть в умовах фінансових потрясінь.

### Література:

1. Управління міським бюджетом за програмно-цільовим методом: [Посіб. для органів місцевого самоврядування] / Проект “Реформа місцевих бюджетів в Україні” RTI international. – К.: 2005. – 56 с.
2. Щербина І. Ф. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2008 рік / [І. Ф. Щербина, А. Ю. Рудик, В. В. Губенко, І. В. Самчинська] / ІБ-СЕД, Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи”, USAID – К.: 2009. – 156 с.
3. Пасічник Ю. В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні: монографія / Ю. В. Пасічник. – Донецьк: ТОВ “Юго-Восток, Лтд”, 2005. – 642 с.
4. Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення концепції Загальнодержавної цільової соціальної програми “Здорова нація” на 2009–2013 роки” від 21.05.2008 р. № 731-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу до докум.: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=731-2008-%F0>.