

УДК 336.018

Квасниця Оксана  
ТНЕУ  
(Тернопіль, Україна)

### АЛЬТЕРНАТИВИ РАНЖУВАННЯ ТА ПРІОРИТЕТИ ФІНАНСУВАННЯ МІСЦЕВИХ ЦІЛЬОВИХ ПРОГРАМ

**Анотація.** Досліджено формування місцевих цільових програм. Обґрунтовано необхідність їх розроблення, пріоритетності та джерела фінансування. Запропоновано здійснювати ранжування місцевих цільових програм за пріоритетністю їх фінансування, що дозволить економити бюджетні кошти шляхом виключення не результативних програм.

**Ключові слова:** місцева цільова програма, програмно-цільовий метод, бюджетування, ранжування, результативність.

Квасниця Оксана  
ТНЕУ  
(Тернополь, Украина)

### АЛЬТЕРНАТИВЫ РАНЖИРОВАНИЯ И ПРИОРИТЕТЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ

**Аннотация.** Исследовано формирование местных целевых программ. Обоснована необходимость их разработки, приоритетности и источники финансирования. Предложено осуществлять ранжирование местных целевых программ по приоритетности их финансирования, что позволит экономить бюджетные средства путем исключения нерезультативных программ.

**Ключевые слова:** местная целевая программа, программно-целевой метод, бюджетирование, ранжирование, результативность.

Oksana Kvasnyitsa  
Ternopil National Economic University  
(Ternopil, Ukraine)

### ALTERNATIVE RANKING AND FUNDING PRIORITIES OF LOCAL TARGET PROGRAMS

**Abstract.** The formation of local target programs were investigated. The necessity of their development, their prioritization, and funding sources were grounded. A ranking of local target programs on the priority of their financing, allow to save budget money by eliminating ineffective programs that were proposed.

**Keywords:** local target programs, program and target method, budgeting, ranking, performance.

Запровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі передбачає встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних

коштів і результатами їх використання. Відповідно до послання Президента Верховній Раді «зміст програмно-цільового методу полягає в тому, що розпорядники бюджетних коштів отримуватимуть кошти на досягнення конкретних результатів, зафіксованих у відповідній бюджетній програмі» [1].

Процедури програмно-цільового планування в Україні мають чимало недоліків, які пов'язані з вибором пріоритетних цілей, встановленням критеріїв оцінки ефективності цільових програм, а також оцінки досягнення цілей, розробкою системи показників результативності тощо.

Для того, щоб програмно-цільовий метод став ефективним інструментом управління на місцях, необхідно серйозно підійти до процесу формування місцевих цільових програм.

Аналіз інформації про хід реалізації цільових програм в Україні дозволяє зробити висновок, що ситуація з їх реалізацією неухильно погіршується. До виконання приймається велика кількість програм, потреба у фінансуванні такої кількості програм набагато перевищує можливості держави і регіонів. В умовах, що склалися, одні програми доводиться відкладати до початку реалізації, призупиняти на невизначений термін реалізацію інших, інші – фінансувати не в повному обсязі [2, с.14].

Зважаючи на це, актуальність визначення альтернативи ранжування місцевих цільових програм за пріоритетністю їх фінансування зумовлена наявністю великої кількості програм, які свідомо не можуть бути повністю забезпечені відповідними фінансовими ресурсами. Замість концентрації ресурсів на найбільш важливих напрямках місцеві органи виконавчої влади розподіляють ресурси між усіма заявленими пропорційно необхідному обсягу. Проте, дотримуючись головного принципу програмно-цільового методу управління, концентрація ресурсів повинна зосереджуватись на вирішенні найбільш важливих проблем, які знайшли відображення в переліку пріоритетних місцевих цільових програм. Ця ситуація викликає необхідність розробки алгоритму ранжування цільових програм за пріоритетністю їх фінансування з місцевих бюджетів, що дозволить систематизувати накопичений в цьому питанні досвід і дати можливість використати його в практичній діяльності місцевих органів виконавчої влади.

З метою підвищення ефективності розподілу та використання бюджетних ресурсів Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 квітня 2011р. схвалено «Стратегію оптимізації кількості бюджетних програм» № 292-р. У Стратегії зазначено: «Протягом останніх років спостерігається уповільнення темпів розвитку програмно-цільового методу, зокрема в частині вдосконалення програмної класифікації видатків та надання кредитів. Окремі головні розпорядники бюджетних коштів розробляють бюджетні програми без урахування власних функцій та завдань, а також планів діяльності, що містять заходи з виконання інвестиційних програм (реалізації проєктів), положень прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, державних цільових програм з визначенням очікуваних результатів...» [3].

Серед основних переваг місцевих цільових програм, слід відзначити можливість забезпечити значну концентрацію ресурсів для вирішення певної проблеми місцевого економічного розвитку (принцип «мета – ресурси – результат»), просторову інтеграцію (принцип об'єднання зусиль розрізнених

суб'єктів-представників як публічного, так і приватного секторів), а також мультіплікацію результату (принцип відтворення ресурсної бази) [4, с. 24].

Підставою для розроблення місцевої цільової програми є [5, с. 5]:

- існування проблеми на рівні міста, розв'язання якої потребує координації спільних дій місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій;

- відповідність мети програми пріоритетним напрямам розвитку міста;

- наявність реальних можливостей для забезпечення виконання програми: фінансових ресурсів — коштів місцевого бюджету та інших джерел, матеріально-технічних і трудових ресурсів.

Ініціатором місцевої цільової програми розробляється концепція місцевої цільової програми основною метою якої є обґрунтування доцільності розроблення місцевої цільової програми, визначення оптимального варіанту розв'язання проблеми, яка подається до місцевих органів виконавчої влади.

Щоб місцеві цільові програми були дієвим і ефективним механізмом місцевого економічного розвитку, вони повинні узгоджуватися із стратегією соціально-економічного розвитку міста, містити досяжні цілі, а також мати відповідне фінансове, матеріально-технічне, організаційне та інше забезпечення [4, с. 26].

Місцеві цільові програми затверджуються місцевими радами на період, що може охоплювати кілька бюджетних років, відповідно, постає проблема передбачення у річних бюджетах міст необхідних обсягів фінансування для забезпечення реалізації цільових програм. Відтак, своєчасну та профінансовану в повному обсязі реалізацію заходів місцевих цільових програм можливо забезпечити при застосуванні середньострокового бюджетного планування та формуванні міського бюджету за програмно-цільовим методом.

До структурних елементів місцевих цільових програм відносять [4, с. 25]:

- 1) огляд соціально-економічної ситуації в місті, виявлення проблем та визначення їхньої актуальності й значимості для міста;

- 2) формулювання проблеми, на розв'язання якої потребує розроблення і виконання місцевої цільової програми (у т. ч. аналіз причин виникнення та масштабів проблеми, прогноз її стану в майбутньому);

- 3) мета і завдання програми (у т. ч. визначення і ранжування основних завдань у відповідності до пріоритетних напрямів місцевого розвитку);

- 4) перелік (за наявності) прийнятих місцевих цільових програм відповідної сфери діяльності, які споріднені за метою запропонованому програмному документу, та обґрунтування неможливості розв'язання проблеми в рамках цих програм;

- 5) обґрунтування обраних засобів та огляд можливих способів розв'язання проблеми, узгодження розбіжностей в судженнях зацікавлених органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, які виникли під час консультацій щодо розроблення програми;

- 6) основні напрями діяльності та заходи програми (у т. ч. докладний опис усіх заходів, які передбачені в межах програми);

- 7) терміни та етапи виконання програми (у т. ч. тривалість окремих етапів та строки здійснення основних заходів);

8) ресурсне забезпечення програми, де міститься оцінка обсягів усіх видів ресурсів (фінансових, матеріально-технічних, трудових), необхідних для її реалізації (у розрізі окремих заходів або етапів, а також джерел надходження ресурсів);

9) управління та контроль виконання програми (визначення головного виконавця, який здійснює загальне управління реалізацією програми, та інших виконавців, відповідальних за окремі завдання чи заходи);

10) оцінка очікуваних результатів виконання програми та визначення її ефективності (економічної, соціальної, бюджетної тощо).

Джерелами фінансування місцевих цільових програм можуть бути: кошти місцевого бюджету; трансферти з державного та інших місцевих бюджетів; власні ресурси суб'єктів господарювання (у т. ч. комунальних та комерційних підприємств, неурядових організацій); кошти фінансово-кредитних установ (у т. ч. залучені під гарантії місцевих рад); кредитні та грантові ресурси міжнародних фінансових установ; благодійні внески та безповоротна фінансова допомога; міжнародна технічна допомога тощо.

Впровадження програмно-цільового методу вимагає певних істотних змін у фінансовій діяльності на місцевому рівні, а саме:

- модернізація фінансово-економічних процесів;
- реорганізація адміністративних структур управління;
- надання нових компетенцій фахівцям сфери суспільних фінансів.

Бюджетування орієнтоване на результат є найбільш відомим методом підвищення ефективності бюджетних витрат, що є доцільним на кожному етапі програмного бюджетування, починаючи з аналізу проблемної ситуації і закінчуючи ухваленням рішення про бюджетування програм на наступний період. Елементи результативного бюджетування дають змогу підвищити ефективність управління бюджетними коштами на місцях за допомогою оцінки ефективності реалізації місцевих цільових програм (рис. 1).



*Рис. 1. Алгоритм формування і реалізації місцевої цільової програми  
Примітка: складено самостійно автором*

Результативність (оцінка ефективності місцевої цільової програми) – це сукупність показників, які характеризують результати виконання місцевої цільової програми на підставі яких здійснюється оцінка ефективності використання коштів місцевих бюджетів на виконання програми, оцінка досягнутих результатів та витрат.

При розробці та реалізації місцевих цільових програм потрібно брати до уваги певні обмеження та можливі негативні наслідки, наприклад:

- реалізація окремих програм (наприклад, щодо створення нових або розширення існуючих підприємств) може призвести до збільшення навантаження на місцеву інфраструктуру, що призводитиме до її виснаження, а згодом – до необхідності збільшення бюджетних видатків на її утримання;

- розвиток нових підприємств, створених за результатами реалізації програм, може мати негативні наслідки для довкілля, зокрема через зростання атмосферних та інших викидів;

- надання в межах реалізації програм підтримки окремим підприємствам або галузям призводитиме до намагань поширити ці заходи на інші сегменти місцевої економіки, що розпорошуватиме фінансові та інші ресурси й знижуватиме ефект від реалізації програм;

• реалізація програм щодо розвитку окремих частин міста може мати наслідком зростання цін на нерухомість у відповідних районах, що приносить вигоди її власникам, але збільшує витрати орендарів.

Таким чином, при вирішенні питання про доцільність розроблення та реалізації місцевої цільової програми потрібно враховувати, як вона вплине на місцевий бюджет, стан ринку праці, конкурентні позиції місцевого бізнесу порівняно з іншими юрисдикціями, розподіл витрат і вигод між споживачами та виробниками тощо. У цьому сенсі місцева цільова програма, до певної міри, є формою суспільного консенсусу щодо пріоритетності розвитку тієї чи іншої галузі місцевої економіки або груп місцевих підприємств.

Важливим кроком у цьому напрямку має стати аналіз вже реалізованих і призупинених програм. Якщо одночасна реалізація різних програм неможлива, оскільки є проблеми пов'язані з ресурсним забезпеченням, то неминуче постає питання про скорочення кількості реалізованих програм, так як вирішення питання реалізовувати чи призупинити програму буде залежати від пріоритетності програми. Необхідно також врахувати і те, в якому стані перебуває реалізація програми – реалізується, припинена або відкладена [6].

Якщо місцева цільова програма відкладена до початку реалізації, то приймати її до фінансування можна тільки в разі її виняткової важливості. Той же підхід необхідно застосовувати і при розробці нових місцевих цільових програм. Особливу обережність слід проявляти з місцевими цільовими програмами, що вимагають високих капіталовкладень, і починати її впровадження тільки у випадку абсолютної впевненості в продовженні фінансування на наступні роки.

Програми, які вже фінансувалися, але потім були припинені, необхідно проаналізувати з точки зору пріоритетності, можливості отримання віддачі від уже вкладених коштів та знайти можливість довести до кінця програми, на які вже були виділені великі капіталовкладення. Реалізуючі в даний час програми слід продовжувати, у разі якщо на них вже виділені великі капіталовкладення. Якщо програма може принести ефект у разі часткового виконання заходів, може розглядатися питання про її призупинення або частковому фінансуванні, але за умови, що це не призведе до негативних наслідків. Тут також необхідна ретельна оцінка пріоритетності програми [7; 8].

Слід зазначити, що часткове фінансування веде до зниження ефективності реалізованих програм. Тому, формувати місцеві цільові програми слід таким чином, щоб максимально знизити ймовірність виникнення в майбутньому ситуації, коли фінансування програм доведеться здійснювати не в повному обсязі. Однак, якщо уникнути скорочення фінансування таки не вдається, в цьому випадку слід вдаватися не до простого секвестру, як це має місце в даний час, а до складнішого і обґрунтованого перегляду комплексу програмних заходів (зміна терміну і послідовності їх проведення, коректування змісту і термінів реалізації завдань і т.п.).

Підсумовуючи слід зазначити, що при виборі місцевих цільових програм потрібно ухвалювати обґрунтовані рішення про ранжування програм, джерела їх фінансування, ризики їх невиконання, що дозволить економити бюджетні кошти шляхом виключення не результативних програм, або наявність яких носить декларативний характер.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ:**

1. Щорічне послання Президента України Верховній Раді «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2012 році» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.president.gov.ua/docs/posl.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/posl.pdf)
2. Кизим М.О. Методичні рекомендації з ранжування цільових програм за пріоритетністю їх фінансування з державного бюджету // О.М. Кизим, Г.М. Феденко/ Проблеми економіки. – 2012. - №4. – С.13-22.
3. Стратегія оптимізації кількості бюджетних програм / Кабінет Міністрів України від 6 квітня 2011 р. № 292-р.
4. Джерела та механізми фінансування місцевого економічного розвитку. навчальний посібник. – К.: Центр громадської експертизи, Проект “Місцевий економічний розвиток міст України”, 2013. – 176 с.
5. Основи розробки місцевих цільових програм. Посібник для держслужбовців. – Сімферополь: Євпаторійський центр регіонального розвитку, Український інститут публічної політики, Кримський центр ППК. – Проект «Вдосконалення засад розробки та функціонування місцевих цільових програм в АР Крим» – 2011р. – 91 с.
6. Галайко Н.В. Основні напрямки вдосконалення процесу формування регіональних цільових програм / Н.В. Галайко// Розвиток національних економік в умовах глобальної нестабільності: матеріали третьої міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 25–26 жовтня 2013 р.) / ред. кол.: С.О. Якубовський [та ін.]. – О.: Видавничий дім «Гельветика», 2013. – 156 с. с. 59-62.
7. Плєскач В.Л. Сучасні підходи щодо фінансового регулювання механізму реалізації регіональних цільових програм / В.Л. Плєскач, Ю.Г. Желябовський // Фінанси України. – 2009. – №1. – С.58-72.
8. Олексіч Д.В. Удосконалення методичного забезпечення процедури аудиту ефективності використання національних ресурсів [Електронний ресурс] / Д.В. Олексіч, Ж.А. Олексіч // Ефективна економіка.–2012. – №4. – Режим доступу: <http://economy.nayka.com.ua>