

УДК 334.02

Н. М. Шмиголь

доктор економічних наук, професор
Запорізький національний університет

А. А. Антонюк

кандидат економічних наук, доцент
Класичний приватний університет

Є. О. Явор

Запорізький національний університет

МЕТОДИКА СКЛАДАННЯ БЮДЖЕТІВ МУНІЦИПАЛЬНИХ СОЦІАЛЬНИХ ПРОЕКТІВ

У статті розглянуто бюджет соціальних муніципальних проектів, основну увагу приділено методам, за якими здійснюють його планування, оскільки на всіх стадіях бюджетного процесу його учасники в межах своїх повноважень оцінюють ефективність бюджетних проектів, де вони можуть побачити види робіт, які виконуватимуться на добровільних засадах або власними ресурсами. Зазначено, що бюджетні соціальні проекти реалізують у межах державної соціальної політики та вирішення місцевих завдань.

Наголошено, що необхідно провести велику роботу з формування методичного апарату бюджетного планування, тому дуже важливо зрозуміти, які переваги можуть отримати муніципалітети від правильного використання норм закону, зорієнтувати їх у новому правовому середовищі.

Ключові слова: муніципальний соціальний проект, бюджетне планування, метод, методика бюджетування.

I. Вступ

Незавершеність основних інституціональних перетворень на муніципальному рівні в нашій країні зумовила формування різноманітних методів до змісту планування бюджету проекту. Під час бюджетного планування визначають обсяги, структури та напрями використання грошових ресурсів, що можна мобілізувати в якості доходів, спрямувати на фінансування видаткових зобов'язань, використовувати в якості джерел фінансування дефіциту. Основним результатом бюджетного планування є підготовка бюджету на черговий фінансовий рік і плановий період. Бюджетне планування має регулярний характер і є найбільш формалізованою та регламентованою формою планової роботи. Бюджетні соціальні проекти реалізують у межах державної соціальної політики та вирішення місцевих завдань.

II. Постановка завдання

Мета статті – розкрити значущість бюджету як частини проекту, правильне складання якого сприяє чіткому розподілу, що повинно фінансуватися державою, фондом та іншими установами.

III. Результати

Соціальний проект – науково обґрунтована модель конкретного вирішення соціальної проблеми, виражена в певній знаковій формі (системі документації); сконструйоване ініціатором проекту соціальне нововве-

дення, метою якого є створення, модернізація або підтримання в середовищі матеріальної чи духовної цінності, яка має просторово-часові та ресурсні межі, та вплив якого на людей є позитивним за своїм соціальним значенням.

Такі проекти фінансують з відповідних бюджетів у вигляді асигнувань для здійснення планової діяльності державної або муніципальної установи, а також субсидій територіальним органом влади й місцевого самоврядування та недержавними організаціями [1].

Якщо розглядати методи бюджетного планування взагалі, то треба виділити такі види: прямого розрахунку, нормативні, бюджетування з нуля, базисне, програмне, цільове програмне бюджетування тощо.

Метод прямого рахунку полягає в здійсненні детальних планових розрахунків кожного елемента доходів чи видатків бюджету. До методу прямого рахунку належить також кошторисне планування, яке здійснюють за статтями видатків.

Метод прямого рахунку є досить трудомістким, потребує значного інформаційного забезпечення, але він є найнадійнішим і найдостовірнішим. Тому там, де це можливо, намагаються використовувати саме його. Як правило, цей метод використовують при плануванні проекту бюджету на один (наступний) рік.

Нормативний метод передбачає планування окремих показників на основі встановлених нормативів. За рівнем охоплення

нормативи поділяються на узагальнені й деталізовані. Прикладом узагальненого нормативу є сума видатків на охорону здоров'я в розрахунку на одного жителя. Деталізовані нормативи встановлюють, наприклад, щодо кожної статті кошторису. Нормативний метод можна використовувати як самостійний (при узагальнених нормативах), так і в сукупності з методом прямого рахунку (кошторисне планування). Однак використання лише одного цього методу не є досконалим, оскільки встановлені нормативи (особливо у сферах охорони здоров'я, освіти, соціального захисту та соціального забезпечення) потребують постійного перегляду й уточнення.

Метод екстраполяції ґрунтується на визначенні бюджетних показників на основі встановлення стійкої динаміки їх розвитку. Розрахунок бюджетних показників здійснюють на підставі досягнутого в попередньому періоді рівня розвитку та його коригування на відносно стабільний розвиток країни. У процесі щорічного бюджетного планування екстраполяцію використовують як допоміжний засіб для попередніх розрахунків, оскільки цей метод має значні недоліки.

Бюджетування з нуля передбачає планування бюджетних видатків на основі обґрунтування кожної статті видатків незалежно від того, були раніше заплановані такі видатки чи їх передбачається здійснювати вперше. Такий підхід найчастіше застосовували при плануванні на один рік, він мав низку переваг, серед яких: обґрунтованість і точність розрахунків витрат, акумуляція бюджетних ресурсів на виконання дуже чітких завдань упродовж конкретного періоду. Однак на сучасному етапі метод бюджетування з нуля практично не застосовують, оскільки це пов'язано зі значними витратами часу для аналізу й обґрунтування бюджетних рішень за кожною програмою.

Метод базисного, або базового, бюджетування, сутність якого полягає в розрахунку необхідного обсягу ресурсів на підставі базового прогнозу соціально-економічного розвитку країни, не передбачає суттєвих змін у фіскальній політиці. Прогнозний обсяг бюджетних доходів розподіляють згідно з пріоритетами видаткової політики. Додатковий ресурс від завершення певних програм і від приросту доходів становить обсяг видатків на нові програми.

Метод програмного бюджетування полягає у формуванні бюджетних витрат у контексті програм, які, крім фінансових показників, мають різні критерії для оцінювання (показники виконання). За таким методом оцінювання акцентують на виконанні самих програм, без аналізу впливу одних програм на інші й без комплексного оцінювання результатів діяльності виконавця, в якого мо-

же бути багато програм. Такий метод використовували здебільшого в країнах ЄС, США та Австралії до трансформування в програмно-цільове бюджетування.

Програмно-цільове бюджетування (ПЦБ) має на меті підвищення якості благ і послуг, що надають за рахунок бюджету, через посилення відповідальності виконавців програм (надавачів благ і послуг) та зіставлення витрат та результатів від надання таких благ і послуг для суспільства. Програмно-цільове бюджетування – це метод планування та управління бюджетними коштами в коротко- та середньостроковій перспективі, яка передбачає розроблення й реалізацію бюджетних програм, зорієнтованих на кінцевий результат (згідно зі стратегічними цілями), із застосуванням критеріїв оцінювання результативності програм та ефективності використання бюджетних коштів.

В Україні програмно-цільовий метод як найбільш розвинуту форму бюджетування активно застосовують на рівні державного та місцевих бюджетів. Особливими складовими програмно-цільового методу є бюджетні програми, їх відповідальні виконавці, паспорти, результативні показники бюджетних програм.

На всіх стадіях бюджетного процесу його учасники в межах своїх повноважень оцінюють ефективність бюджетних програм, що передбачає заходи з моніторингу, аналізу та контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів. Оцінювання ефективності бюджетних програм здійснюють на підставі аналізу результативних показників бюджетних програм, а також іншої інформації, що міститься в бюджетних запитах, кошторисах, паспортах програм, звітах про виконання кошторисів і паспортів [2].

Якщо розглядати методику бюджетування муніципальних соціальних проектів, то варто наголосити, що вихідними даними для розробки бюджетів таких проектів є перелік заходів і план-графік соціальних проектів, об'ємні та цінові характеристики робіт, послуг і матеріалів, а також обсяг ресурсів, які учасники мають намір залучити за рахунок коштів державного бюджету. Бюджет соціальних проектів має максимально прозоро й обґрунтовано висвітлити всі видатки. Процес складання бюджету соціальних проектів може призвести до перегляду опису соціальних проектів, зокрема план-графіку та складу заходів. Іноді в результаті розробки бюджету соціальних проектів стає зрозумілим, що у визначені терміни чи за потенційно доступні ресурси досягнути мети соціальних проектів не вдається, тоді виникає потреба змінити формулювання мети та результатів соціальних проектів.

Для складання бюджетів соціальних проектів можна скористатися формами, запро-

понованими Державним фондом сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, які представлені в “Методичних рекомендаціях щодо підготовки проектів та програм розвитку місцевого самоврядування”, де зазначено, що в цьому випадку треба опрацювати та надавати бюджети за такими трьома формами:

1. Загальний бюджет Проекту (Форма № 1).
2. Розклад бюджету за статтями видатків (Форма № 2).
3. Очікувані джерела фінансування (Форма № 3).

Заповнені бюджетні форми мають бути викладені в соціальному проекті послідовно.

Таблицям з бюджетними формами можуть передувати пояснення розробника. Для прискорення розрахунків та уникнення арифметичних помилок під час опрацювання бюджету розробникам рекомендують застосовувати програму Microsoft Excel. Видатки бюджету муніципальних соціальних проектів описують у бюджетних формах № 1 та № 2. За бюджетною формою № 1 (табл. 1) ретельно розписують видатки на всі заходи, передбачені розробником муніципальних соціальних проектів. При цьому розписують не лише певний захід, передбачений проектом, а й усі елементи, з яких цей захід складається [5].

Таблиця 1

Бюджетна форма 1. Загальний бюджет проекту

| Найменування заходів, що: | Загальна вартість (тис. грн) | За джерелами фінансування | | |
|---------------------------------|------------------------------|---------------------------|------------------------------------|-----------------|
| | | Державний бюджет | Місцевий бюджет (Учасник Конкурсу) | Кошти Партнерів |
| здійснюються за проектом | | | | |
| перелік і найменування видатків | | | | |
| Разом: | | | | |

Розробник має враховувати, що до складу окремого комплексного заходу можуть входити будь-які елементи, незалежно від різновидів видатків за цільовим змістом або економічною класифікацією. Тобто один і той самий комплексний захід може містити певну кількість підзаходів, наприклад: здійснення навчання та придбання матеріальних цінностей; проведення комунікативного заходу та друкування в засобах масової інформації звіту (репортажу) щодо отриманих результатів під час цього засідання (семінару, конференції); закупівля спецтехніки, здійснення тренінгу персоналу, що її обслуговуватиме, тощо. Бажано, аби в процесі розпису відповідного заходу також розклали відповідним чином і видатки за його складовими. За бюджетною формою № 2

(табл. 2) відбувається групування видатків за всіма без винятку заходами проекту: на видатки споживання та видатки розвитку (згідно з кодами економічної класифікації видатків). Таким чином, видатки, що за змістом проекту розподіляють по окремих заходах, у цій формі збирають за групами економічної класифікації, до яких вони належать. Зауважимо, що при визначенні кодів економічної класифікації видатків конкретного Проекту треба керуватися чинною редакцією Бюджетного кодексу України та Інструкцією щодо застосування класифікації кредитування бюджету, затвердженою наказом Міністерства фінансів України № 333 від 12.03.2012 р. (зі змінами), що зареєстровано в Міністерстві юстиції України 27.03.2012 р. за № 456/20769.

Таблиця 2

Бюджетна форма 2. Розклад бюджету за статтями видатків

| Статті видатків | Загальна вартість (тис. грн) | За джерелами фінансування | | | | | |
|--------------------|------------------------------|---------------------------|---|-----------------|---|-----------------|---|
| | | Державний бюджет | | Місцевий бюджет | | Кошти Партнерів | |
| | | тис. грн | % | тис. грн | % | тис. грн | % |
| Видатки споживання | | | | | | | |
| Видатки розвитку | | | | | | | |
| Разом: | | | | | | | |

Зважаючи на особливу важливість бюджету проекту при його оцінюванні, доцільно рекомендувати розробникам опису проекту не перекладати опрацювання бюджету проекту на працівників фінансових органів, а робити це за своєю безпосередньою участю. В іншому випадку може виникнути термінологічний та змістовний дисбаланс між описом і бюджетом

проекту, що негативно вплине на його оцінку. Звичайно, бюджет проекту краще готувати в партнерстві та консультуванні з місцевими фінансовими службами.

Треба зауважити, що формою 2 передбачено відображення обсягу видатків як у грошовій формі, так і у відсотковому значенні. Тобто, наприклад, по кожному рядку (спожив-

вання/розвитку) вираховують відсоток видатків, які здійснюються за рахунок державного бюджету, від загального обсягу видатків (по

цьому ж заходу) за всіма джерелами фінансування. Бюджетна Форма № 3 (табл. 3) визначає джерела фінансування проекту.

Таблиця 3

Бюджетна форма 3. Очікувані джерела фінансування

| Джерела фінансування | Сума (грн) | Частка у % від загального обсягу фінансування проекту |
|--|------------|---|
| Фінансування з державного бюджету | | |
| Фінансування з місцевого бюджету | | |
| Фінансування за рахунок партнерів, у тому числі: | | |
| 1) партнерів з бюджетного сектора | | |
| 2) партнерів з підприємницького сектора | | |
| 3) партнерів з громадських спільнот | | |

Участь у співфінансуванні заходів може декларуватися переважно у випадках планування безпосереднього здійснення грошових внесків. Внески в інших формах можуть оцінювати виключно на підставах, визначених чинним законодавством. Наприклад, якщо йдеться про внесок у реалізацію проекту у вигляді певного об'єкта нерухомості, зазначений намір необхідно документально підтвердити копією відповідного державного акту на власність та копією офіційного акту оцінки. Натомість, якщо в якості співфінансування проекту вносять майнові права, вони можуть бути підтверджені за допомогою відповідних ринкових механізмів оцінювання.

Те саме стосується й запланованих матеріальних внесків у формах тимчасового користування (надання в тимчасове користування приміщень, оргтехніки, транспортних засобів, спецтехніки та механізмів тощо). Отже, в останньому випадку, перш ніж визначити вартість власної участі або співучасті партнера, необхідно забезпечити та надати відповідне документальне підтвердження.

Якщо ж говорити про оцінювання ефективності муніципальних соціальних проектів, то результативні показники таких проектів – це кількісні та якісні показники, які характеризують результати їх виконання (загалом і за етапами) та підтверджуються формами державних статистичних спостережень, бухгалтерською та іншою звітністю, на підставі яких здійснюється оцінка ефективності використання коштів місцевих бюджетів на виконання муніципальних соціальних проектів, аналіз досягнутих результатів і витрат.

Розробники муніципальних соціальних проектів визначають показники, за якими комплексно та всебічно можна здійснювати оцінку їх виконання. Систему вибраних показників використовують для відстеження динаміки процесів та оцінки кількісних змін.

Результативні показники наводять диференційовано з розбивкою за роками. У разі, коли муніципальний соціальний проект реалізують не за один етап, результативні

показники другого та третього етапів можуть визначатися без розбивки за роками.

Результативні показники поділяють на такі групи: показники витрат (ресурсне забезпечення програми) визначають обсяги та структуру ресурсів, які забезпечують виконання програми.

У зазначеному розділі вказують орієнтовні обсяги фінансових витрат, необхідних для виконання муніципальних соціальних проектів загалом і диференційовано за роками з визначенням джерел фінансування. Розрахунок фінансових витрат супроводжується економічним обґрунтуванням. Розробник муніципальних соціальних проектів у разі потреби складає додаткову розшифровку розрахунку витрат, яку також додають до проекту; показники продукту – це, зокрема, кількість користувачів товарами (роботами, послугами), виробленими в процесі виконання проекту, які використовують для оцінки досягнення цілей проекту; показники ефективності визначають як співвідношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до їх вартості в грошовому або людському вимірі (витрати ресурсів на одиницю показника продукту); показники якості відображають якість вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) і оцінюють їх за результатами досягнення ними своєї мети або виконання завдання [4].

IV. Висновки

Розглядаючи методику складання бюджетів муніципальних соціальних проектів, варто наголосити, що бюджет є найбільш суттєвою частиною проекту. Це кошторис передбачених цільових витрат, необхідних для здійснення проекту. Складання бюджету сприяє більш чіткому уявленню мети проекту. Бюджет повинен бути реалістичним, докладним, узгодженим з рештою розділів заявки, не містити арифметичних помилок. Він чітко вказує, що повинно фінансуватися державою, фондом, а що надають інші установи; містить види робіт, які виконуватимуться на добровільних засадах або власними ресурсами учасники проекту.

Бюджет включає витрати на обладнання, супутні витрати, витрати на персонал (індивідуальна фінансова підтримка, оплата праці), адміністративні витрати (послуги зв'язку, поштові витрати, грошові перекази, оренда приміщень, видавничі витрати, реклама тощо), витрати, пов'язані з відрядженнями, а також інші витрати (це побічні витрати, не пов'язані з реалізацією проекту, але необхідні для його повноцінного забезпечення). Тут не треба вказувати велику суму, щоб не викликати додаткових питань з боку джерела фінансування. Для цього доцільно заповнити бюджетні форми 1, 2 та 3, які були запропоновані Державним фондом сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, в методичних рекомендаціях щодо підготовки проектів та програм розвитку місцевого самоврядування.

Бюджет повинен бути достатнім для виконання всіх зазначених в інших розділах проекту робіт. До бюджету необхідно скласти деякий коментар, у якому пояснити, як будуть витрачені кошти по проекту, чому необхідні ті чи інші витрати. Підготувавши кошторис витрат, треба письмово обґрунтувати кожен рядок бюджету.

Якщо ідея проекту буде розвиватися після його реалізації, то треба вказати, з яких джерел передбачаються на це кошти [3, с. 64].

Список використаної літератури

1. Дорош В. Соціальний проект, як елемент реалізації корпоративної соціальної відповідальності [Електронний ресурс] / В. Дорош. – Режим доступу: <http://oldconf.neasmo.org.ua/node/3157>.
2. Методи бюджетного планування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pidruchniki.com/1594102446045/ekonomika/metodi_byudzhethnogo_planuvannya.
3. Цільові програми і проекти, діяльність бібліотек. – Дніпропетровськ, 2011. – Вип. 2. – 64 с. – (Серія “Ділове досє”).
4. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання : Наказ Міністерства економіки України від 04.12.2006 р. № 367 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.uazakon.com/documents/date_8j/pg_grwgwr.html.
5. Методичні рекомендації щодо підготовки проектів та програм розвитку місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні. – Режим доступу: [http://manrayrada.gov.ua/metodichni-rekomendaci-shchodo-pidgotovkiproektiv-ta-program-rozvitku-miscevogosamovryaduvannya.html](http://manrayrada.gov.ua/metodichni-rekomendaci-shchodo-pidgotovkiproektiv-ta-program-rozvitku-miscevogosamovryaduvannya).

Стаття надійшла до редакції 11.11.2016.

Шмыголь Н. М., Антонюк А. А., Явор Е. А. Методика составления бюджета муниципальных социальных проектов

В статье рассмотрен бюджет социальных муниципальных проектов, основное внимание уделено методам, по которым осуществляется его планирование, поскольку на всех стадиях бюджетного процесса его участники в пределах своих полномочий оценивают эффективность бюджетных проектов, где они могут увидеть виды работ, которые будут выполняться на добровольной основе или собственными ресурсами. Указано, что бюджетные социальные проекты реализуют в рамках государственной социальной политики и решения местных задач.

Подчеркнуто, что необходимо провести большую работу по формированию методического аппарата бюджетного планирования, поэтому очень важно понять, какие преимущества могут получить муниципалитеты от правильного использования норм закона, сориентировать их в новой правовой среде.

Ключевые слова: муниципальный социальный проект, бюджетное планирование, метод, методика бюджетирования.

Shmyhol N., Antoniuk A., Jawor E. Method of Municipal Social Projects Budgeting

In the article we considered the budget of social municipal projects, focuses on the methods by which carried out its planning, in all stages of the budget process participants within its competence evaluate the effectiveness of budget projects where they can see the types of work to be undertaken on a voluntary basis or on own resources. Social projects budget are implemented under the state social policy and solving local problems.

Much work has to be on the formation of the methodological apparatus of budgeting planning. Therefore it is very important to understand what the pros can get the municipalities on the correct use of the rules of law, to orient them to the new legal environment.

It is noted that the initial data for the construction budgets of these projects is a list of events and schedule of social projects, volume and price of works characteristics, services and materials as well as the resources that the participants are going to draw from the state budget.

The budget of social projects should be maximally transparent and justified to cover all costs. The process of social projects budgeting can lead to a description of social projects, and schedule of events.

It is indicated also that sometimes resulting in social project budgeting becomes clear that in certain terms or potentially available resources to achieve the goal of social projects cannot succeed, then there is a need to amend the objectives and results of social projects.

It is emphasized that the evaluation of the effectiveness of budgetary programs is based on the analysis of performance indicators of budget programs and other information contained in the budget requests, budgets, programs passports, reports on the implementation of the budget and passports.

Key words: *municipal social project, budgeting method, method of budgeting.*