

О. П. Цюпа,  
старший викладач кафедри фінансів,  
Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника

# МЕТОДИКА КАПІТАЛЬНОГО БЮДЖЕТУВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОЕКТІВ БЮДЖЕТУ РОЗВИТКУ ДЛЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

---

***У статті розглянуто методичні підходи до складання та відбору пріоритетних інвестиційних проектів, що фінансуються за рахунок коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів.***

***The article investigates methodological approaches for the preparation and selection of priority investment projects financed from the capital budget of local budgets.***

---

*Ключові слова: бюджет розвитку, інвестиційні проекти бюджету розвитку, алгоритм відбору пріоритетних інвестиційних проектів.*

*Key words: capital budget, investment projects of capital budget, algorithm of selection of priority investment projects.*

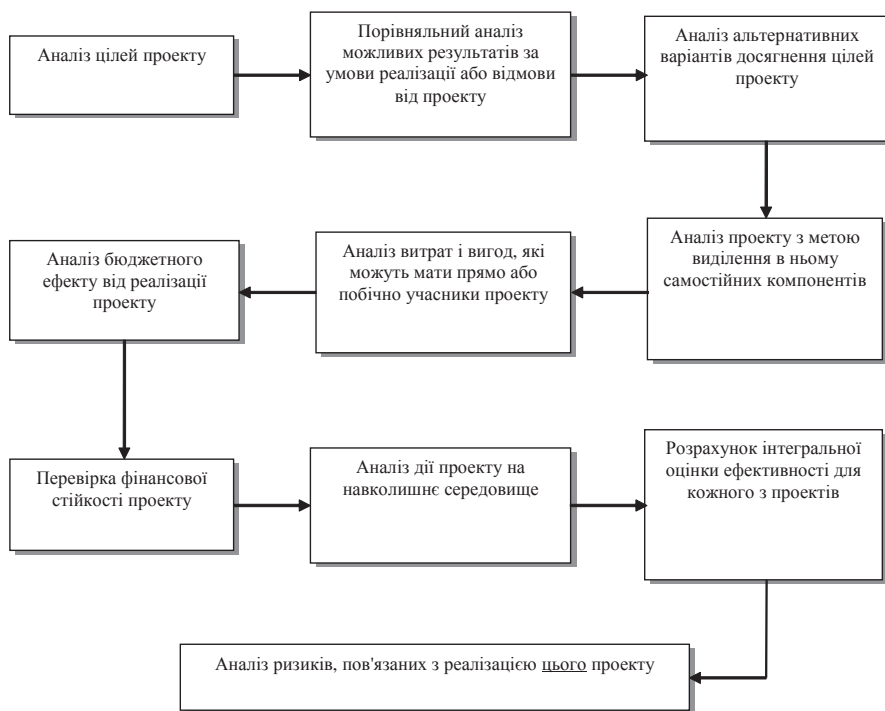
## ВСТУП

В умовах реформування (розвитку) бюджетної системи України особливої актуальності набуває проблема ефективності використання коштів місцевих бюджетів. На сьогодні вирішальною умовою їх ефективного використання органами місцевого самоврядування є ефективність вкладення в той чи інший інвестиційний проект коштів з бюджетів розвитку місцевих бюджетів (бюджет розвитку), які спрямовуються на розбудову соціальної та виробничої інфраструктури адміністративно-територіальної одиниці (АТО). Неможливо переоцінити важливість фінансування капітальних вкладень та інвестиційних проектів на рівні місцевого самоврядування. Поліпшення виробничої та соціальної інфраструктури сприяє поліпшенню якості життя в АТО через поліпшення стану доріг, водо- та енергозабезпечення, стану як житлових будівель, так і закладів освіти, охорони

здоров'я тощо. Крім того, поліпшення стану місцевої інфраструктури впливає на активізацію економічної діяльності шляхом розширення наявних та створення нових підприємств, створює добрі умови для розвитку бізнесу, що впливає на забезпеченість роботою місцевого населення та наповнення місцевих бюджетів, які, відповідно, забезпечують соціально-економічний розвиток території.

Великі витрати на створення інфраструктури за обмежених фінансових ресурсів змушують дуже ретельно визначати пріоритети, відбирати й фінансувати інвестиційні проекти з бюджету розвитку. Фінансування проектів потребує розрахунку витрат, економічного ефекту від впровадження, термінів окупності та можливих ризиків.

Проблемні питання, пов'язані з аналізом інвестицій, завжди знаходились в центрі уваги вчених. Значний вне-



**Рис. 1. Процедура відбору проектів для включення до бюджету розвитку**

сок у вивчення цих проблем зробили такі дослідники, як М. Барановський, С. Буковинський, Н. Винниченко, І. Запатріна, Т. Затонацька, О. Крайник, К. Павлюк, О. Шишко. Незважаючи на актуальність та практичне значення цієї проблеми, немає розробленої єдиної методики визначення пріоритетності інвестиційних проектів, що фінансуються з бюджету розвитку. Як правило, їх затвердження не супроводжується ні техніко-економічним обґрунтуванням, ні економічним аналізом.

## ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

Зважаючи на зазначені проблеми, метою нашого дослідження є розробка комплексної методики визначення пріоритетності капітальних вкладень та інвестиційних проектів, механізму їх техніко-економічного обґрунтування та відбору для фінансування з бюджету розвитку.

## РЕЗУЛЬТАТИ

Сьогодні формування видаткової частини бюджету розвитку відбувається за залишковим принципом, структура капітальних вкладень у галузевому розрізі не має поступального характеру, сформована "на основі" природної деградації об'єктів соціальної інфраструктури. Крім того, такий підхід відображає фактичну відсутність активної інвестиційної політики і реальних пріоритетів при здійсненні економічної політики. Необхідно також відзначити, що часто рішення про проекти бюджету розвитку мають виключно політичний характер, без достатньої оцінки соціально-економічного ефекту. Тому такий підхід продемонстрував низьку ефективність капітального бюджетування на всіх рівнях бюджетної системи в Україні.

Найважливішим етапом бюджетного планування є вибір цілей і пріоритетів бюджетної політики на довгос-

тровою перспективу. Процес формування капітальних витрат на основі пріоритетів соціально-економічного розвитку можна розбити на дві стадії: розробка проектів для відбору в програму капітальних витрат та відбір проектів, які найбільшою мірою відповідають цілям програми соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць (АТО) [2, с. 5].

Під час розробки проектів з метою включення в програму капітальних витрат слід розширити поняття проекту: під проектом необхідно розуміти набір заходів, направлених на досягнення поставленої мети. Тобто проекти в цьому випадку можуть включати як капітальні, так і поточні витрати. Це відповідає заходам програм соціально-економічного розвитку, які реалізуються сьогодні на всіх рівнях бюджетної системи.

Для ефективнішої оцінки проектів необхідно застосовувати процедуру економічного аналізу. Його основне завдання — розробка і вибір найефективніших проектів. На ранніх стадіях розробки проекту економічний аналіз найбільш ефективний, оскільки дозволяє виявити і відкинути неефективні проекти або неефективні компоненти проекту. Проте його доцільно застосовувати і на наступних стадіях, оскільки іноді краще відмовитися від реалізації проекту, ніж продовжувати його втілення [7, с. 3].

Економічний аналіз дозволяє оцінити вплив проекту на його прямих і непрямих учасників, на територіальну громаду в цілому. Він також дозволяє оцінити ризики, пов'язані із здійсненням проекту.

У процесі оцінки проекту необхідно дати відповідь на питання, як розподілити наявні обмежені ресурси бюджету розвитку між запропонованими проектами, та звернути увагу на:

- сектор реалізації проекту (державний або приватний);
- бюджетний ефект проекту;
- ефективність і справедливість результатів реалізації проекту з погляду територіальної громади в цілому;
- можливий вплив на навколишнє середовище.

Відповідь на це питання передбачає детальну оцінку і порівняння витрат і вигод від реалізації кожного проекту [5, с. 13; 6, с. 9]. Саме на першому етапі із загального числа проектів відбираються ті, що відповідають цим вимогам. Реалізація всіх наступних етапів здійснюється в наступному порядку (рис. 1):

1. Аналіз цілей проекту. Цілі повинні формулюватися максимально конкретно, що дозволяє зменшити число можливих альтернатив, крім того, вони повинні бути вимірними прямо або опосередковано і досяжними.

2. Порівняльний аналіз можливих результатів за

умови реалізації або відмови від проекту. Це дозволяє оцінити ефект від його реалізації. Далі необхідно також проаналізувати потенційну дію проекту на різні групи територіальної громади, зокрема на підприємців, а також, чи проект сприятиме розширенню виробництва в приватному секторі або тільки замінюватиме його. У результаті можна одержати дані про приріст витрат і вигод у ході реалізації проекту.

3. Аналіз альтернативних варіантів досягнення цілей проекту. Це можуть бути як альтернативи суто технічного характеру, так і альтернативні підходи до економічної політики та її інституційного забезпечення. Вибирається найбільш ефективний проект серед наявних варіантів.

4. Аналіз проекту з метою виділення в ньому самостійних компонентів (за можливості). Для кожного компонента економічний аналіз повинен бути проведений окремо. Неefективні компоненти повинні бути виключені з проекту.

5. Аналіз витрат і вигод, які можуть мати прямо або опосередковано учасники проекту. Тобто ідентифікуються вигоди та втрати від реалізації проекту.

6. Аналіз бюджетного ефекту від реалізації проекту. Які зміни в дохідній і видатковій частинах бюджетів різних рівнів може спричинити реалізація проекту? Який загальний бюджетний ефект для бюджетів різних рівнів? Чи не приведуть витрати за проектом до збільшення попиту на послуги або блага, які передбачаються виробляти в ході реалізації проекту (зокрема, до збільшення бюджетних витрат)?

7. Перевірка фінансової стійкості проекту. Необхідно показати, що всі витрати за проектом будуть покриті в потрібний час. У зв'язку з цим треба мати чітке уявлення про те, хто фінансуватиме проект і чи доступні відповідні фінансові ресурси.

8. Аналіз дії проекту на навколишнє середовище. Вплив на навколишнє середовище повинен бути, за можливості, переведено в грошову форму і враховано серед інших витрат або вигод від проекту.

9. Розрахунок інтегральної оцінки ефективності для кожного з проектів. На основі обчислених індикаторів необхідно ухвалити рішення про доцільність реалізації цього проекту. Для оцінки ефективності застосовуються декілька індикаторів залежно від властивостей витрат і вигод.

10. Завершальний етап — аналіз ризиків, пов'язаних з реалізацією цього проекту: зміна загальноекономічних умов, зміна цін на товари або послуги, необхідні для реалізації проекту, зміна попиту на товари або послуги, що є результатом проекту, та ін.

Одним з найважливіших аспектів оцінки конкретного проекту є розгляд альтернативних варіантів досягнення цілей, поставлених перед проектом. Таких варіантів іноді буває декілька. Деякі, наприклад, можуть бути простіші в реалізації з технічної точки зору, але менш ефективними з погляду економічного ефекту. Основним критерієм вибору між різними варіантами є загальний економічний ефект від його реалізації для суспільства. Проект є прийнятним з економічної точки зору, якщо, згідно з проведеними оцінками, чисті вигоди (перевищення вигод над витратами) від його реалі-

зації для суспільства в цілому більші від аналогічного показника для всіх відомих альтернативних проектів [1, с. 10].

Спочатку важливо порівняти дві ситуації: проект реалізований — проект не реалізований. Під час проведення такого порівняння фактично обґрунтовується принципове існування позитивного ефекту від реалізації проекту для суспільства. Це дає можливість оцінити приріст чистих вигод для суспільства, що, власне, і є критерієм оцінки результатів проекту. Щоб врахувати тільки витрати і результати, пов'язані з проектом, з розгляду необхідно виключити витрати і результати для випадку відсутності проекту, інакше оцінки результатів проекту будуть завищені.

За порівняння різних проектів між собою, окрім показника приросту чистих вигод для суспільства в порівнянні з випадком відсутності проекту, також враховуються об'єм ресурсів, необхідних для реалізації проекту, технології виробництва, особливості розміщення проекту, послідовність елементів проекту.

Наступною стадією оцінки проекту є проведення аналізу витрат і вигод від реалізації проекту. Такий аналіз корисно почати з ідентифікації фінансових потоків, пов'язаних з проектом, тобто з оцінки фінансових витрат і надходжень від проекту. Він дає можливість оцінити здатність цієї організації виконати свої зобов'язання і фінансувати передбачені інвестиції в потрібному обсязі.

Після фінансового аналізу проводиться економічний аналіз. На відміну від фінансового, він передбачає оцінку дії проекту на суспільство в цілому. Якщо, наприклад, у проекті використовується праця добровольців, то він повинен враховуватися з використанням вартісної оцінки цих витрат. Таким чином, економічний аналіз — це оцінка витрат і вигод від реалізації цього проекту для суспільства в цілому, тобто включення всіх можливих витрат і вигод, зокрема дотацій і субсидій.

У випадку, якщо неможливо порівняти витрати і результати проекту в грошовій формі з використанням ринкових цін, то це не означає, що принципово неможливо застосовувати економічний аналіз для оцінки ефективності проектів, що відносяться до цього виду. Тому для оцінки ефективності проекту необхідно застосовувати принципово інші методи. Ефективність у такому випадку розуміється як ступінь досягнення мети, поставленої перед проектом. При цьому критеріями відбору можуть бути два параметри (у принципі вони взаємозв'язані): або досягнення певного ефекту з мінімальними витратами, або досягнення максимального ефекту за фіксованих витрат. Для цього слід виділити три методи оцінки: аналіз ефективності витрат, аналіз "витрати — вигоди" і зважений аналіз ефективності витрат [8, с. 19].

Аналіз ефективності витрат застосовується у разі, коли проект має єдину мету, яка не може бути виражена в грошовому вимірюванні. Для проектів у сфері охорони здоров'я, наприклад, метою може бути поліпшення здоров'я населення.

Метод аналізу витрат і вигод застосовується у випадку, якщо цілі проекту є вимірювані в фінансовому

**Таблиця 1. Критерії взаємодії елементів за використання методу аналізу ієрархії**

Критерії	Освіта	Охорона здоров'я	Житлово-комунальне господарство	Інші галузі
	1	2	3	n
Освіта	1			
Охорона здоров'я	X	1		
Житлово-комунальне господарство	X	X	1	
Інші галузі	X	X	X	1

еквіваленті. Для аналізу ефективності в цьому випадку використовуються наступні індикатори: чиста приведена вартість (NPV) і внутрішня норма рентабельності (IRR).

Перш за все, необхідно привести всі витрати та вигоди до одного періоду. Найчастіше використовується початковий період проекту. При цьому чиста приведена вартість визначається як:

$$NPV = \sum_{i=0}^N \frac{B - C}{(1 + r_i)^i} \quad (1),$$

де  $B$  — вигоди в грошовій формі (у цьому випадку це приріст доходів випускників курсів перенавчання);  
 $C$  — витрати (всі витрати, пов'язані з проектом);  
 $r$  — норма дисконту;  
 $N$  — тривалість проекту (може вимірюватися роками або кварталами).

Таким чином, NPV є сумарним значенням чистих вигод ( $B - C$ ) за всі періоди реалізації проекту. Проект можна визнати за прийнятний, якщо  $NPV > 0$ . Очевидно, що чим більша NPV проекту, тим вищий рівень його прибутковості.

У формулі (1) норма дисконту вказана в найзагальнішому вигляді з наочною нормою дисконту. Для простоти можна вважати її постійною протягом всього часу реалізації проекту ( $r_i = r$  для всіх  $i$ ). У цьому випадку NPV однозначно пов'язана з нормою дисконту. Якщо розглядати складні інвестиційні проекти, що вимагають додаткових вкладень протягом періоду їх реалізації, то в цьому випадку можна ввести іншу характеристику ефективності проекту — внутрішню норму рентабельності (IRR). Вона визначається як норма дисконту, при якій чиста приведена вартість проекту прирівнюється до нуля:

$$0 = \sum_{i=0}^N \frac{B - C}{(1 + r_i)^{IRR}} \quad (2).$$

Очевидно, що чим вища IRR, тим вищий рівень прибутковості проекту.

Зважений метод аналізу ефективності витрат застосовується, коли наявні декілька цілей, які неможливо представити в фінансовому еквіваленті. У цьому випадку для застосування економічного аналізу мети проекту фахівцями повинне бути проведено ранжування з урахуванням особливостей зазначеного проекту і значущості цілей. Метод ранжирування цілей наведений далі.

Можлива також ситуація, коли в грошовій формі вимірюються тільки результати, тоді як витрати мають негрошовий, а іноді і невідчутний характер. У цьому випадку критерієм ефективності служать результати за

однакового рівня витрат. Таким чином, в описаній схемі аналізу залишається тільки перший крок — аналіз ефективності. Вибирається найефективніший проект з наявних варіантів.

Часто в багатьох випадках відсутні об'єктивні оцінки для витрат і результатів проекту. Тоді доводиться вдаватися до більш суб'єктивних оцінок на основі опитування експертів.

Отже, за результатами дослідження методів аналізу проектів можна відзначити наступне.

1. Якщо доступні кількісні дані про зв'язок між основними заходами проекту і його результатами, аналіз ефективності витрат є достатньо об'єктивним критерієм оцінки ефективності проекту.

2. У разі зваженого аналізу витрат і вигод застосовуються більш суб'єктивні критерії, основною проблемою виступає розстановка цілей за пріоритетами. Особливо важливо, хто визначає ці пріоритети (яким чином переваги окремої людини або групи людей реалізуються в кінцевих пріоритетах). Таким чином, у цьому випадку виникають проблеми суспільного вибору [3, с. 37].

Запропоновані індикатори економічної ефективності проектів можуть успішно застосовуватися для відбору інвестиційних проектів у соціальній сфері. Важливим моментом залишається розробка системи об'єктивних цільових індикаторів, які використовуються для аналізу ефективності.

Отже, описана схема аналізу економічної ефективності може розглядатися як один з підходів до вирішення проблеми оцінки ефективності витрат бюджету розвитку місцевих бюджетів.

Одним з важливих питань методики розподілу ресурсів бюджету розвитку виступають критерії розподілу цих ресурсів між ключовими галузями бюджетної сфери (освіта, охорона здоров'я, ЖКГ та ін.), оскільки такий розподіл важко піддається формалізації. Для об'єктивнішого підходу до ухвалення рішення про структуру бюджету розвитку (чи капітального бюджету) можна скористатися додатковими формалізованими процедурами оцінки цієї структури, які полягають в оцінці відносної потреби галузей в капітальних вкладеннях. Для цього необхідно виділити інфраструктуру, життєво необхідну для забезпечення необхідної кількості соціальних послуг заданої якості, і провести порівняльну оцінку потреби в капітальних вкладеннях.

Можна запропонувати декілька підходів до вирішення вказаної проблеми. Якщо існує система нормативів та стандартів надання соціальних послуг, то прогноз попиту на соціальні послуги в поєднанні з прогнозом стану об'єктів інфраструктури дозволяє визначити потребу в капітальних вкладеннях для підтримки необхідного рівня соціальних послуг, що надаються за рахунок бюджету на рівні, який відповідає стандартам. Проте використання цього підходу сьогодні обмежене, оскільки повноваження держави і місцевого самоврядування чітко не розмежовані і система соціальних стандартів та нормативів не введена.

Інший підхід також пов'язаний з деякою систе-

мою стандартів. Йдеться про оцінку рівня стану об'єктів інфраструктури, устаткування і предметів тривалого користування, за досягнення якого використовування об'єкта інфраструктури для цілей надання бюджетної послуги необхідної якості стає практично неможливим. У деякому розумінні подібний підхід використовує принцип латання дір. Об'єктивним критерієм для формування структури витрат бюджету розвитку є критерій мінімізації потенційних негативних явищ для суспільства в цілому у разі виникнення надзвичайних ситуацій або виходу з ладу об'єкта інфраструктури.

Різниця між середньою вартістю аварійно-відновних робіт та середньою вартістю планового ремонту плюс середня вартість відшкодування збитку іншим галузям — це потенційна економія бюджетних ресурсів. Одним з критеріїв визначення частки проекту у бюджеті розвитку є максимально можлива економія бюджетних ресурсів. Після визначення потенційного негативного ефекту від відсутності проекту можна застосувати метод аналізу ієрархій, описаний далі. При цьому відносна значущість за попарного порівняння галузей повинна розраховуватися як відношення потенційних втрат за відсутності реалізації програм (різниця між плановими витратами і витратами в аварійному режимі плюс втрати від неможливості надання бюджетної послуги).

Реалізація цього підходу є складнішою, оскільки важко перевести втрати від неможливості надання бюджетної послуги в грошову форму.

Для розподілу коштів бюджету розвитку за допомогою експертних оцінок можна запропонувати наступну процедуру, яка називається методом аналізу ієрархій (МАІ) [3, с. 42].

Метод аналізу ієрархій є процедурою для ієрархічного представлення елементів, що визначають суть якої-небудь проблеми, і полягає в декомпозиції проблеми на простіші складники, а також у подальшій обробці послідовних думок експерта щодо парних порівнянь. У результаті може бути виражений відносний ступінь (інтенсивність) взаємодії елементів в ієрархії. Експертні оцінки потім виражаються чисельно.

Один або декілька експертів заповнюють таблицю (табл. 1), у якій кожній галузі відводиться один рядок і один стовпчик. Кожен з критеріїв (по рядках) послідовно порівнюється за ступенем важливості із рештою критеріїв. У клітинках проставляються коефіцієнти від 0,1 до 10, переваги одного критерію, що відображають ступінь, над іншим.

**Таблиця 3. Розрахунок питомих ваг окремих критеріїв результатів експертних оцінок**

Критерії		X <sub>1</sub>	X <sub>2</sub>	X <sub>...</sub>	X <sub>n</sub>	Середнє геометричне	Питома вага критерію
		1	2	3	n		
X <sub>1</sub>	1	1	k <sub>1</sub> /k <sub>2</sub>	k <sub>1</sub> /k <sub>...</sub>	k <sub>1</sub> /k <sub>n</sub>	$\bar{x}_1 = \sqrt[n]{1 \cdot (k_1/k_2) \cdot (k_1/k_{...}) \cdot (k_1/k_n)}$	$X_1 = \frac{\bar{x}_1}{\sum \bar{x}_n}$
X <sub>2</sub>	2	k <sub>2</sub> /k <sub>1</sub>	1	k <sub>2</sub> /k <sub>...</sub>	k <sub>2</sub> /k <sub>n</sub>	$\bar{x}_2 = \sqrt[n]{(k_2/k_1) \cdot 1 \cdot (k_2/k_{...}) \cdot (k_2/k_n)}$	$X_2 = \frac{\bar{x}_2}{\sum \bar{x}_n}$
X <sub>...</sub>	3	k <sub>...</sub> /k <sub>1</sub>	k <sub>...</sub> /k <sub>2</sub>	1	k <sub>...</sub> /k <sub>n</sub>	...	...
X <sub>n</sub>	n	k <sub>n</sub> /k <sub>1</sub>	k <sub>n</sub> /k <sub>2</sub>	k <sub>n</sub> /k <sub>...</sub>	1	...	...
Сума						$\sum \bar{x}_n$	100%

**Таблиця 2. Використання коефіцієнтів при вираженні результатів експертних оцінок**

1 - порівнювані критерії рівнозначні	
3 – незначна перевага першого критерію над другим	1/3 – незначна перевага другого критерію над першим
5 – помірна перевага першого критерію над другим	1/5 – помірна перевага другого критерію над першим
7 – суттєва перевага першого критерію над другим	1/7 – суттєва перевага другого критерію над першим
10 – максимальна перевага першого критерію над другим	1/10 – максимальна перевага другого критерію над першим
2, 4, 6, 8, 9 – відповідні проміжні значення	1/2, 1/4, 1/6, 1/8, 1/9 – відповідні проміжні значення

Значення коефіцієнтів визначаються експертним шляхом відповідно до табл. 2.

Після того, як експертами проставлені оцінки, здійснюється розрахунок питомих ваг окремих критеріїв (табл. 3).

У графі "середнє геометричне" із проставлених у кожному рядку оцінок розраховується середнє геометричне за формулою:  $\bar{x}_1 = \sqrt[n]{1 \cdot (k_1/k_2) \cdot (k_1/k_{...}) \cdot (k_1/k_n)}$ . Після цього розраховується сума всіх середніх геометричних ( $\sum \bar{x}_n$ ). Питома вага кожного критерію визначається шляхом розподілу середнього геометричного на суму середніх геометричних ( $X_1 = \frac{\bar{x}_1}{\sum \bar{x}_n}$ ).

Матриця "k1:kn" є обернено симетричною (тобто

$$(k_1/k_2) = \frac{1}{(k_2/k_1)}).$$

Експерти заповнюють клітинки, значення в яких віділені курсивом. Проставлені в таблиці коефіцієнти означають, що:

— критерій 1 (значущість капітальних витрат на освіту) за своєю важливістю трохи перевершує критерій 2 (значущість капітальних витрат на охорону здоров'я) і явно перевершує критерій 3 (значущість капітальних витрат на ЖКГ);

— критерій 2 (значущість капітальних витрат на охорону здоров'я) за своєю важливістю трохи перевершує критерій 3 (значущість капітальних витрат на ЖКГ).

Якщо у визначенні питомих ваг критеріїв беруть участь декілька експертів, така таблиця заповнюється кожним з них. Підсумкова питома вага критеріїв визначається як середнє арифметичне. У результаті повинні бути одержані попередні частки витрат капітального бюджету, що направляються на кожен бюджетний напрям.

Якщо в результаті розподілу ресурсів між напрямками одержана частка бюджетних ресурсів, передбачена в бюджеті на певний напрям, менша, ніж потреба в поточному фінансуванні прийнятих проектів, то розмір капітального бюджету напряму повинен бути збільшений до повної відповідності з потребою. Бюджети решти напрямів повинні бути відповідно зменшені на суму збільшення бюджету напряму. При

цьому структура інших витрат повинна залишитися відповідно до визначених раніше пріоритетів.

Оцінка ступеня пріоритетності проекту в кожній галузі може проводитися на основі критеріїв ефективності і результативності проекту. Ключовим критерієм результативності є ступінь досягнення в ході реалізації проекту поставленої мети. Індикатор ефективності проекту — це розмір фінансових та інших ресурсів, які потрібні для досягнення поставленої мети.

Оцінка проекту для ранжирування в інвестиційній програмі повинна проводитися на основі згаданих раніше критеріїв згідно з присвоєною питомою вагою. Вага критерію визначається його значущістю для міста, наприклад 60%-е досягнення мети з мінімальними витратами (критерій ефективності витрат), 20%-а фінансова стійкість проекту і т.д. Разом з тим, за аналізу ефективності проекту представлені документи, які не містять усіх зазначених перед цим розділів, повинні бути перероблені для допуску їх до оцінки.

Оцінка ресурсів бюджету розвитку проводиться на основі соціально-економічного прогнозу і перспективного фінансового плану. Прогноз здійснюється в сценарній формі. Спочатку розробляються сценарні умови розвитку міста на середньострокову перспективу, які визначають ключові зовнішні параметри соціально-економічного розвитку і повинні містити принаймні три види сценаріїв: песимістичний, реалістичний та оптимістичний.

На основі сценарних умов розробляються фінансові плани для кожного сценарію, що містять прогноз доходів і поточних витрат бюджету. Різниця між доходами, поточними витратами і витратами на погашення основної суми боргу дає власні ресурси, доступні для капітальних вкладень [9, с. 26].

Додаткові кошти для капітальних вкладень можуть бути одержані шляхом залучення позикових фінансових ресурсів. Обсяг цих засобів оцінюється з розрахунку реальних можливостей бюджету щодо обслуговування боргу.

Ранжування найважливіших проектів кожної з галузей, сукупні витрати яких не перевищують граничних обсягів фінансування галузі з бюджету розвитку, проходить у декілька етапів [3, с. 48].

1. Узгодження обсягів фінансування галузі з бюджету розвитку, доступного для нових проектів, шляхом обліку проектів, що знаходяться на стадії реалізації, при цьому обсяг фінансування з бюджету розвитку коригується на суму, необхідну для продовження реалізації прийнятих раніше проектів.

2. Оцінка відносної значущості цілей всередині кожної галузі. У середині кожної програми в кожному напрямі стратегічного плану розвитку міста повинна бути проведена оцінка відносної значущості підпрограм. Оцінка здійснюється експертами галузевих підрозділів на основі методу зваженого аналізу ефективності витрат (описаного раніше).

Стосовно кожної підпрограми необхідно скласти список потенційних проектів, які необхідно реалізувати в середньостроковій перспективі. Кожен проект на попередній стадії повинен містити наступну інформацію:

- мета проекту;
- планові заходи;

- індикатори оцінки ефективності;
- планові результати;
- необхідний обсяг ресурсів.

3. Розробка техніко-економічного обґрунтування за проектом (ТЕО). Для оцінки кожен проект повинен бути представлений у наступній формі:

- 1) назва проекту;
- 2) галузь реалізації проекту;
- 3) мета проекту (повинна відображати не зміст робіт, а ефект від реалізації проекту для споживачів бюджетної послуги і формулюватися максимально конкретно, що дозволяє зменшити число можливих альтернатив);

4) основні проектні заходи (опис основних робіт з реалізації проекту);

5) індикатори оцінки, які можуть характеризувати досягнення мети проекту (цільові індикатори), та їх значення у разі відсутності проекту;

6) терміни реалізації проекту;

7) район міста, у якому реалізується проект;

8) плановий обсяг фінансових ресурсів, необхідний для реалізації проекту (у розрізі заходів), а також щорічна потреба у фінансуванні проекту;

9) частка населення, що одержує вигоди при реалізації проекту;

10) частка залучених позабюджетних ресурсів;

11) бюджетний ефект з поточних доходів (оцінка додаткових поточних витрат, пов'язаних з реалізацією проекту);

12) бюджетна економія: зменшення витрат / збільшення доходів бюджету, пов'язане з реалізацією проекту (цей пункт не є обов'язковим для більшості галузей).

4. Ідентифікація проектів, що вимагають додаткового опрацювання. Для оцінки багатьох проектів буде достатньо інформації, представленій у ТЕО. Разом з тим для ухвалення рішення про ступінь пріоритетності деяких проектів потрібне їх додаткове опрацювання (це, наприклад, проекти з великим обсягом будівельно-монтажних робіт). У такому випадку слід провести аналіз фінансової потреби для реалізації проекту, а також наслідків реалізації.

За детального опрацювання проекту варто також проаналізувати додатково вплив проекту на основних економічних агентів (зацікавлені сторони) і провести детальніший аналіз проблеми, яка вимагає рішення в рамках проекту.

5. Оцінка ступеня пріоритетності проекту. Для формування програми капітальних вкладень необхідно оцінити ступінь пріоритетності кожного проекту. Для вибору найбільш пріоритетних проектів пропонується використовувати з певними вагами наступні критерії:

- пріоритетність мети;
- частка міського населення, для якого будуть значущі результати проекту;
- результативність проекту (ступінь досягнення мети);
- вартість проекту;
- бюджетний ефект від проекту для бюджетів всіх рівнів (збільшення доходів);
- зниження аварійних витрат;
- терміни реалізації проекту;

— можливість повної або часткової оплати послуг споживачами після реалізації проекту;

— можливість залучення позабюджетних ресурсів для реалізації проекту;

— район міста, у якому реалізується проект.

Кожен критерій повинен одержати відносну вагу. Вага визначається також експертами з використанням описаного раніше методу аналізу ієрархій.

Кожному проекту присвоюється відповідний ранг за наступною формулою:

$$\text{Ранг} = \sum_i \alpha_i V_i \quad (3),$$

де  $\alpha_i$  — вага критерію  $i$ ;

$V_i$  — бальна оцінка проекту за критерієм  $i$ .

Бальна оцінка кожному критерію повинна даватися за десятибальною шкалою, де 1 означає мінімальну, а 10 — максимальну значущість критерію. Якщо оцінки з кожного критерію подані в іншій формі, то вони повинні бути приведені до десятибального вигляду. Наприклад, оцінка пріоритетності мети, описана на початку розділу, подана в шкалі від 0 до 1. Відповідно, для приведення її до десятибальної шкали необхідно помножити оцінку на 10.

6. Ухвалення програми. Основне завдання на цьому етапі — вибрати проекти, які найефективнішим чином дозволяють досягти цілей соціально-економічної політики. Необхідно також точніше оцінити необхідний обсяг фінансових ресурсів. З представлених детально розроблених проектів, а також проектів, що детально опрацьовані в попередні роки, але не прийнятих через відсутність ресурсів, необхідно відібрати проекти, які будуть включені до бюджету розвитку. Для цього необхідно в рамках кожної галузі відібрати проекти з максимальною оцінкою їх значущості з кожного напрямку, причому загальний обсяг фінансування цих проектів повинен укладатися в рамки затвердженого бюджету розвитку.

7. Оцінка впливу програми на соціально-економічний розвиток. Після формування програми (набору проектів) у кожній галузі необхідно оцінити їх загальний вплив на соціально-економічний розвиток міста. Для цього проводиться прогноз соціально-економічного розвитку за умови внесення коректувань у соціально-економічну політику і ухвалення попереднього проекту бюджету розвитку, сформованого за зазначеною методикою. Ключові параметри прогнозу порівнюються з попередньо проведеним прогнозом (без зміни соціально-економічної політики і ухвалення додаткових капітальних вкладень та інвестиційних проектів). При цьому необхідно проконтролювати досягнення встановлених значень цільових індикаторів. Якщо прогноз із урахуванням прийнятої програми не приводить до досягнення задовільних значень цільових індикаторів, доцільно переглянути програму соціально-економічного розвитку, змінивши за необхідності пріоритети розвитку галузей. Після цього процедуру відбору проектів (із списку детально оцінених) необхідно повторити.

У процесі реалізації капітальних проектів важливе значення має моніторинг їх виконання, який здійснюється з метою своєчасного виявлення відхилень, що забез-

печує оперативне корегування показників програми з метою вирішення наявних проблем.

## ВИСНОВКИ

Отже, визначальною умовою ефективного використання коштів бюджету розвитку є прозора та науково обгрунтована методика формування переліку інвестиційних проектів, поданих для реалізації за рахунок коштів бюджету розвитку. Динаміка економічних процесів і проведення реформ у бюджетній сфері потребують наукового супроводження й розробки нових підходів і пропозицій щодо удосконалення методики відбору з метою фінансування їх за рахунок коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів, що і буде предметом наших подальших наукових досліджень.

### Література:

1. Developing a 'Theory of Change' to Evaluate Local Public Service Agreements [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.communities.gov.uk/archived/publications/localgovernment/developing-theory>.

2. Local Government Budgeting Toolkit / Materials to Accompany Remarks of Michael Schaeffer // Sudan Budget Workshop. — 2003. — August 6. — 50 p.

3. Capital Improvement Plans and Budgets [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.lincolninst.edu/subcenters/teaching-fiscal-dimensions-of-planning/materials/elmer-CIP.pdf>.

4. County Budget Overview [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.mncounties.org/Publications/FYIs/PDF/County\\_BudgetOverview08.pdf](http://www.mncounties.org/Publications/FYIs/PDF/County_BudgetOverview08.pdf).

5. Capital Budget Process / Report to the Joint Legislative Audit and Review Committee. — DECEMBER, 2005 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ofm.wa.gov/budget/info/capitalprocess.pdf>.

6. Capital Budgeting from a Local Government Perspective [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://scholarworks.gvsu.edu>.

7. Capital Budget Process / Department of Legislative Services Office of Policy Analysis. — Maryland: 2011. — December 16 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://dls.state.md.us/data/bud/bud\\_capbud/Capital-Budget-Process.pdf](http://dls.state.md.us/data/bud/bud_capbud/Capital-Budget-Process.pdf).

8. Capital Budget Overview. Orientation / Prepared by Department of Legislative Services. Office of Policy Analysis [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://dls.state.md.us/data/bud/bud\\_capbud/Capital-Budget-Overview.pdf](http://dls.state.md.us/data/bud/bud_capbud/Capital-Budget-Overview.pdf).

9. Medium-term Management of Green Budget: The Case of Ukraine / Nelly Petkova, Rafal Stanek, Angela Bularga. — OECD Environment Working Papers. — № 31. — ENV/WKP(2011)1 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.oecd.org/environment/environmentinemergingandtransitioneconomies/47425118.pdf>.

10. Local Government Budgeting The Fiscal / MIHALY HOGYE. — Hungary, November 2002 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://lgi.osi.hu/publications/2002/216/000-Local-Government-Budgeting.pdf>.

*Стаття надійшла до редакції 25.09.2012 р.*