

МОДУЛЬ I

КОНЦЕПЦІЯ ЗДІЙСНЕННЯ
ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ
В ОТГ ТА ОЦІНЮВАННЯ
ЇЇ СТАНУ

МОДУЛЬ III

МОДЕЛЬ
РЕЗУЛЬТАТИВНОЇ ДОХІДНОЇ
ПОЛІТИКИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ
ОБ'ЄДНАНОЇ
ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ
ГРОМАДИ

МОДУЛЬ II

МОДЕЛЬ
ПІДВИЩЕННЯ
ЕФЕКТИВНОСТІ РОЗПОДІЛУ
ТА ВИКОРИСТАННЯ
ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ
В ОТГ

МОДУЛЬ IV

МОДЕЛЬ ЗАЛУЧЕННЯ
ДОДАТКОВИХ
ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ ТА
ІНВЕСТИЦІЙ ДЛЯ
РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЄКТІВ
РОЗВИТКУ В ОТГ

МОДУЛЬ V

МОДЕЛЬ ПРОЗОРОЇ
ТА ПІДЗВІТНОЇ СИСТЕМИ
УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ
І КОМУНАЛЬНИМ
МАЙНОМ В ОТГ

МОДУЛЬ VI

МОДЕЛЬ
ВПРОВАДЖЕННЯ
ГЕНДЕРНО ОРІЄНТОВАНОГО
ПІДХОДУ В БЮДЖЕТНОМУ
ПРОЦЕСІ НА
МІСЦЕВОМУ РІВНІ

ПОСІБНИК

МОДЕЛЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОЇ
ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ОТГ
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.

КОНСОЛІДОВАНИЙ ПІДХІД





Посібник підготовлено в межах Програми ООН із відновлення та розбудови миру за фінансової підтримки Європейського Союзу.

Автор:

Тетяна Овчаренко, незалежна експертка-консультантка з питань місцевих фінансів та бюджетної децентралізації, керівниця авторського колективу;

Андрій Корнієнко, незалежний експерт-консультант з бюджетного та податкового законодавства.

Співавтори:

Донецька обласна робоча група з розробки Практичного посібника з організації ефективної фінансової діяльності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації, що була створена відповідно до розпорядження голови Донецької обласної державної адміністрації, керівника обласної військово-цивільної адміністрації від 05.06.2019 № 572/5-19.

Луганська обласна робоча група із супроводження розроблення Практичного посібника з організації ефективної фінансової діяльності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації, що була створена відповідно до розпорядження голови Луганської обласної державної адміністрації, керівника обласної військово-цивільної адміністрації від 13.05.2019 № 390.

Громадська організація «Бюро гендерних стратегій і бюджетування».

Рецензенти:

Руслана Баєвська, кандидатка економічних наук, заступниця начальника відділу експертно-аналітичної, інноваційної роботи та моделювання систем управління регіональними фінансами бюджетного управління Департаменту фінансів Донецької обласної державної адміністрації.

Думки, висловлені в цій публікації належать авторам і не обов'язково відображають офіційну позицію Програми ООН із відновлення та розбудови миру або Європейського Союзу.

Програму ООН із відновлення та розбудови миру реалізують чотири агентства ООН: Програма розвитку ООН (ПРООН), Структура ООН з питань гендерної рівності та розширення прав і можливостей жінок (ООН Жінки), Фонд ООН у галузі народонаселення (UNFPA) і Продовольча та сільськогосподарська організація ООН (ФАО).

Програму підтримують одинадцять міжнародних партнерів: Європейський Союз, Європейський інвестиційний банк, а також уряди Великої Британії, Данії, Канади, Нідерландів, Норвегії, Польщі, Швейцарії, Швеції та Японії.

РЕЦЕНЗІЯ

на Модуль II «Модель підвищення ефективності розподілу та використання фінансових ресурсів в об'єднаних територіальних громадах» практичного посібника «Моделювання ефективної фінансової діяльності органів місцевого самоврядування ОТГ в умовах децентралізації. Консолідований підхід»

Створення ефективної системи управління фінансовою діяльністю громади, яка здатна надавати якісні послуги, ефективно акумулюючи ресурси, розподіляючи їх відповідно до пріоритетів розвитку території у середньо- і довгостроковій перспективі із дотриманням норм бюджетного, податкового та іншого законодавства, неможливе без вдосконалення та розвитку сучасних підходів до її організації.

Авторами Модулю II «Модель підвищення ефективності розподілу та використання фінансових ресурсів в об'єднаних територіальних громадах» (далі – Модуль) зроблено помітний крок у цьому напрямку. На основі практичного досвіду, набутого незалежними експертами-консультантами, розроблено авторську Методику оцінки ефективності розподілу та використання фінансових ресурсів в об'єднаних територіальних громадах, за якою представники органів місцевого самоврядування матимуть змогу самостійно оцінити рівень організації фінансової діяльності в громаді, визначити ті її елементи, що потребують подальшого вдосконалення, та необхідні для цього алгоритми дій.

У контексті запровадження середньострокового бюджетного планування запропонований авторами Модуль також має важливе значення, адже в ньому ґрунтовно розглядаються практичні аспекти підготовки прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад, а також поєднання стратегічного планування та програмного бюджетування.

Позитивною характеристикою рецензованого Модулю є чітка структура, логічна послідовність викладення, широкий спектр інформаційно-довідкового матеріалу (шаблонів документів) та переконлива аргументація.

Викладене вище дає всі підстави зазначити, що автори реалізували поставлені перед собою задачі, тому вважаємо, що рецензований Модуль охоплює широке коло питань, пов'язаних із підвищенням ефективності розподілу та використання фінансових ресурсів в об'єднаних територіальних громадах, і може бути рекомендований до друку.

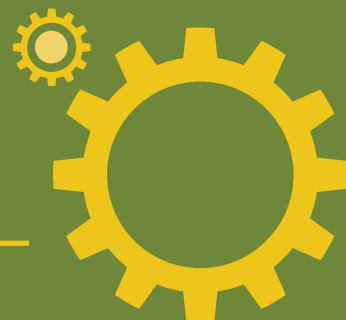
Баєвська Руслана Олександрівна,

кандидатка економічних наук, заступниця начальника відділу експертно-аналітичної, інноваційної роботи та моделювання систем управління регіональними фінансами бюджетного управління Департаменту фінансів Донецької обласної державної адміністрації

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

БКУ	Бюджетний кодекс України
ВК	Внутрішній контроль
ВРУ	Верховна Рада України
ЗУ про МС	Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»
КМУ	Кабінет Міністрів України
МФУ	Міністерство фінансів України
ОМС	Органи місцевого самоврядування
ОТГ	Об'єднана територіальна громада
ПКУ	Податковий кодекс України
ЦСР	Цілі сталого розвитку

ЗМІСТ



ВСТУП.....	7
1. КОНЦЕПЦІЯ МОДЕЛІ «ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ РОЗПОДІЛУ ТА ВИКОРИСТАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ».....	9
2. ЕТАПИ ТА ПРАКТИЧНІ КРОКИ, ЯКІ НЕОБХІДНО ЗДІЙСНИТИ ОМС ДЛЯ ВПРОВАДЖЕННЯ МОДЕЛІ	12
3. МЕТОДИКА ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ РОЗПОДІЛУ ТА ВИКОРИСТАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ.....	15
3.1. Методологічний підхід.....	15
3.2. Напрями та критерії оцінювання.....	16
4. СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ	20
4.1. Розроблення місцевої стратегії, формування цільових програм і програми соціально-економічного розвитку.....	20
4.1.1. Методичні рекомендації щодо формування стратегії розвитку громади (Мінрегонбуд, ПРООН, АМУ, DESPRO, SURDP).....	20
4.1.2. Формування цільових програм (рекомендації, схема підготовки, типова форма порядку розроблення, фінансування, моніторингу цільових програм і звітності про їх виконання)	25
4.1.3. Формування програми соціально-економічного розвитку (вимоги законодавства, рекомендації, типова структура, практичні приклади) ...	28
4.1.4. Елементи, які обов'язково мають бути включені до прогнозних і програмних документів соціально-економічного розвитку ОТГ	32
4.2. Взаємозв'язок стратегічних документів (схеми з поясненнями)	34
5. СЕРЕДНЬОСТРОКОВЕ ПЛАНУВАННЯ БЮДЖЕТУ	37
5.1. Застосування середньострокового планування бюджету.....	37
5.1.1. Вимоги законодавства	37
5.1.2. Методичні рекомендації МФУ (особливості застосування, рекомендовані форми)	39
5.1.3. Міжнародний досвід, основні принципи та підходи середньострокового планування (з прикладами на основі місцевих бюджетів Великобританії, ПАР)	42

5.2. Підходи до розрахунку витрат (плановий рік і прогноз на середньостроковий період)	50
5.3. Взаємозв'язок середньострокового планування бюджету з цільовим бюджетуванням (схема з поясненнями)	56
6. РОЗРОБКА ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО БЮДЖЕТУ	58
6.1. Розробка та затвердження бюджетного регламенту (його зміст і завдання, шаблон для ОТГ)	58
6.2. Особливості застосування методології ПЦМ.	59
6.2.1. Переваги програмно-цільового методу бюджетування.	59
6.2.2. Формування бюджетних програм (їх структура й особливості)	62
6.2.3. Результативні показники (особливості формування, типи показників, їх взаємозв'язок, типові переліки)	64
6.3. Бюджетні запити (особливості підготовки, шаблон розпорядження/наказу про затвердження інструкції, форми, шаблон інструкції, приклад заповнення)	72
6.4. Рішення про бюджет (типова форма)	75
6.5. Паспорт бюджетної програми (правила, форма, шаблон наказу/розпорядження, приклади заповнення)	76
6.6. Взаємозв'язок стратегічного бачення з поточним бюджетуванням (схема з поясненнями)	79
7. ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ, МОНІТОРИНГ ТА ОЦІНЮВАННЯ ПРОГРАМ	81
7.1. Зміни до паспортів бюджетних програм (правила та процедури, шаблон наказу/розпорядження)	81
7.2. Звіт про виконання паспорта бюджетної програми (правила, форма, приклади заповнення)	83
7.3. Моніторинг та оцінювання ефективності бюджетних програм	84
7.3.1. Нормативно-правова база	84
7.3.2. Визначення понять, види оцінювання	85
7.3.3. Підходи до здійснення оцінки (вимоги МФУ, аналіз планових показників, формульний підхід, альтернативні методи оцінювання)	88
7.3.4. Оформлення результатів (вимоги законодавства, шаблон форм звітів щодо результатів оцінювання, приклади заповнених звітів щодо результатів оцінювання)	96
7.3.5. Приклади проведення оцінювання та розрахунків ефективності програми (із застосуванням різних підходів, рекомендації)	97
ВИСНОВКИ	99
ДОДАТКИ ДО МОДЕЛІ	101

ВСТУП



Україна нині перебуває на шляху перетворень, зміст яких полягає у реалізації євроінтеграційних процесів, входженні до європейських інституцій, насамперед, в економічному секторі, та поступовому переході до стандартів, прийнятих цими інституціями. Поряд з процесами загальносуспільного характеру, основою формування бюджетної політики є суспільна згода щодо її стратегічних напрямів і пріоритетів. Протягом 2014–2018 років Урядом здійснені кроки, які дозволили створити новий рівень місцевого самоврядування, покращити бюджетне законодавство, запровадити сучасні підходи до планування місцевих бюджетів і змінити систему надання послуг громадянам.

Бюджет є важливим інструментом місцевої влади, через який вона формує власні економічний і соціальний потенціали. Завдяки своїй визначальній ролі в економіці бюджетний процес та бюджетна політика пов'язують інститути влади з усіма суб'єктами господарської діяльності. Бюджет як важіль управління дає змогу місцевим органам влади впливати на економічні, соціальні та політичні процеси в країні. З сучасного фінансового механізму бюджет поступово перетворюється на потужний засіб впливу на громадську думку, на спрямованість соціальних перетворень і на розвиток політичних подій у державі та регіонах.

З подальшим укоріненням принципів демократії в Україні формується і нове розуміння сутності бюджету, що полягає в перенесенні акценту з прямого утримання мережі бюджетних установ на результативність їх функціонування і ступінь якості та корисності їх послуг для кожного пересічного жителя. Основою ефективності бюджету стає задоволення інтересів громадян, а особливості взаємодії влади та суспільства виходять на чільне місце поряд з економічною доцільністю, що зумовлює актуальність підвищення прозорості використання коштів місцевих бюджетів. У цьому процесі важливе значення відводиться застосуванню ґендерного орієнтованого підходу до бюджетного процесу. Він розглядається як підхід, який дозволяє підвищити якість публічних послуг з урахуванням потреб різних груп жінок і чоловіків, оптимізувати обсяг і структуру бюджетних витрат, раціонально використовувати кошти платників податків.

Водночас використання бюджету як інструменту регулювання економіки ускладнене впливом на діяльність учасників бюджетного процесу багатьох об'єктивних і суб'єктивних факторів, що викликані сучасним соціально-економічним середовищем у країні та в світі. Одним із першочергових завдань бюджетного процесу є забезпечення керованого, передбачуваного та прогнозованого впливу цих факторів на зміст бюджету, внаслідок чого співвідношення бюджетних пріоритетів відповідатиме фінансовій політиці держави та місцевого самоврядування. Організація процесу управління місцевими бюджетами потребує пошуку раціональних схем бюджетного менеджменту, вдосконалення методів складання та виконання бюджету. За цих обставин важливим завданням Уряду та місцевої влади є напрацювання дієвих та



ефективних механізмів управління бюджетними коштами ОТГ, у тому числі в частині застосування елементів гендерно орієнтованого підходу. Саме тому створення принципово нових засад формування й функціонування бюджету шляхом підвищення його ефективності та з метою оптимізації структури бюджету, результативного виконання його видаткової частини є викликом часу, нагальним державним завданням, яке визначено в Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки¹.

Відповідно до Стратегії, побудова сучасної та ефективної системи управління державними фінансами, яка здатна надавати якісні державні послуги, ефективно акумулюючи ресурси та розподіляючи їх відповідно до пріоритетів розвитку держави в середньо- та довгостроковій перспективі визначена основною метою, яка ставиться перед владою на державному та місцевому рівні. При цьому у п. 2 розділу III «Підвищення ефективності розподілу ресурсів на рівні формування державної політики» Стратегії наголошується на тому, що інтеграція гендерно орієнтованого підходу у бюджетний процес забезпечить підвищення ефективності та якості наданих державних послуг з урахуванням потреб соціальних груп, у т.ч. за гендерною ознакою, а також дозволить посилити підзвітність розпорядників бюджетних коштів та прозорість бюджету.

Для досягнення цієї амбітної мети, зокрема, заплановано:

- Повноцінне впровадження стратегічного та середньострокового бюджетного планування, що забезпечить розподіл ресурсів відповідно до визначених пріоритетів і посилення загальної бюджетно-податкової дисципліни;
- Запровадження дієвої системи планування й оцінювання виконання бюджету, підвищення ролі та відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів щодо визначення пріоритетів своєї діяльності й ефективного використання таких коштів для їх досягнення;
- Підвищення ефективності видатків завдяки проведенню комплексного аналізу доцільності й ефективності видатків і зміни підходів до їх здійснення шляхом переходу від утримання установ до надання якісних публічних послуг.

З огляду на зазначені завдання Стратегії реформування системи управління державними фінансами і була розроблена Модель «Підвищення ефективності розподілу та використання фінансових ресурсів в об'єднаних територіальних громадах». Вона включає схематизовані та покрокові рішення з шаблонами документів щодо:

- Чіткого визначення цілей і завдань, які потребують бюджетного фінансування на рівні ОТГ, їх пріоритизація в середньостроковій перспективі;
- Встановлення взаємозв'язків між бюджетом, програмою соціально-економічного розвитку та місцевими цільовими програмами;
- Формування середньострокового бюджетного прогнозу;
- Застосування різних схем планування бюджету на наступний бюджетний період;
- Формування бюджетних програм і результативних показників, зокрема із застосуванням гендерно орієнтованого підходу;
- Проведення моніторингу й оцінювання ефективності виконання бюджетних програм.

¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80>

КОНЦЕПЦІЯ МОДЕЛІ «ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ РОЗПОДІЛУ ТА ВИКОРИСТАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ»



Перші кроки реформи децентралізації влади надали органам місцевого самоврядування фінансові інструменти для нарощування власних ресурсів і певною мірою зменшили їх залежність від центральної влади у фінансовій сфері. Помітно збільшилося фінансування делегованих повноважень. Однак на сьогодні більшість територіальних громад неспроможні самостійно виконувати всі передбачені законом власні та делеговані повноваження.

Як визначено Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки, причиною такого стану є загальна нестабільність системи міжбюджетних відносин, що не виконує належних їй основних функцій: збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів у короткостроковій перспективі, фінансового вирівнювання – у середньостроковій перспективі, стимулювання сталого довгострокового розвитку громад – у довгостроковій перспективі. Задля вирішення цих питань мають бути повністю виконані завдання Стратегії, зокрема, щодо:

- Чіткого розмежування повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування;
- Удосконалення фінансового забезпечення видаткових повноважень, які передаються державою на виконання місцевому самоврядуванню;
- Запровадження середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні.

Паралельно з реформою децентралізації відбулись зміни в підходах до формування місцевих бюджетів. Відповідно до змін Бюджетного кодексу, починаючи з 2017 року всі обласні та районні бюджети, бюджети міст обласного значення та бюджети об'єднаних територіальних громад формуються за програмно-цільовим методом бюджетування (ПЦМ).



Із запровадженням ПЦМ бюджетування помітно змінюється характер обговорення бюджетної політики. Акцент переноситься з потреби в коштах для утримання бюджетних установ на те, які результати будуть від використання бюджетних коштів, тобто забезпечується ефективність їх використання. Розробники політики зосереджують свою увагу на тому, що одержує громада за ті кошти, які вона витрачає. Замість того щоб ставити питання, чи правильно витрачаються кошти під час виконання бюджетного плану, спочатку піднімаються питання про те, наскільки добре витрачаються кошти для досягнення цілей.

Водночас більшість громад не використовують усіх переваг ПЦМ і здійснюють лише формальне дотримання правил і процедур, установлених МФУ. Так, за результатами оцінювання управління фінансами ОТГ, яке проводилось серед 50 пілотних громад програми DOBRE², було виявлено:

- У більшості ОТГ паспорти бюджетних програм заповнено із наведенням результативних показників у розрізі підпрограм і завдань, але за низкою паспортів ці показники потребують розширення та вдосконалення;
- Видаткові статті бюджетів мають виражену соціальну спрямованість. Найбільшою статтею видатків ОТГ за функціональною класифікацією є надання послуг дошкільної та загальної середньої освіти. У структурі видатків вона займає приблизно 45-60% бюджетів громад;
- У більшості громад існує необхідність коригування наявної мережі установ і організацій з метою економії коштів бюджету;
- У спроможності фінансувати капітальні видатки більшість громад обмежені, оскільки є дотаційними, і, відповідно, відчують брак ресурсів на соціально-економічний розвиток;
- Формування бюджету з урахуванням гендерних питань не здійснюється, проте деякі громади здійснювали гендерний аналіз місцевих програм.

Наведені дані свідчать про наявність питань, які потребують удосконалення під час планування та виконання бюджетів громад. За цих обставин важливим є напрацювання дієвих механізмів і процедур, які б дозволили поєднати стратегічне бачення розвитку громади та бюджетне планування.

Враховуючи зазначене, основа моделі «Підвищення ефективності розподілу та використання фінансових ресурсів в об'єднаних територіальних громадах» полягає в максимальному дотриманні такої схеми:

² https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/273/DOBRE_UA_FMA_Results.pdf



Рис 1.1 Основа моделі «Підвищення ефективності розподілу та використання фінансових ресурсів в об'єднаних територіальних громадах»

Отже, підвищення ефективності розподілу та використання фінансових ресурсів в об'єднаних територіальних громадах потребує комплексного підходу, який охоплює стратегічне планування, середньостроковий прогноз бюджету, програмно-цільове бюджетування й оцінювання ефективності використання бюджетних ресурсів.



ЕТАПИ ТА ПРАКТИЧНІ КРОКИ, ЯКІ НЕОБХІДНО ЗДІЙСНИТИ ОМС ДЛЯ ВПРОВАДЖЕННЯ МОДЕЛІ



ЕТАП 1

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ

- Аналіз чинних стратегічних документів (стратегії розвитку, місцевих цільових програм, програми соціально-економічного розвитку):
 - Цілі, завдання та обсяги фінансування
 - Їх взаємозв'язок між собою та з бюджетом
 - Показники
 - Моніторинг, оцінювання, звітування
- Узгодження цілей, завдань, обсягів фінансування та показників чинних стратегічних документів, внесення відповідних змін
- Затвердження Порядку розроблення, фінансування, моніторингу цільових програм та звітності про їх виконання
- Розробка стратегічних документів, яких бракує:
 - Стратегія розвитку
 - Цільові програми
 - Програма соціально-економічного розвитку

ЕТАП 2

СЕРЕДНЬОСТРОКОВЕ ПЛАНУВАННЯ БЮДЖЕТУ

- Розрахунок витрат (плановий рік і прогноз на середньостроковий період):
 - У розрізі головних розпорядників
 - Бюджетних програм
 - КЕКВ
 - Ресурс-результат
- Встановлення пріоритетності у здійсненні видатків:
 - Базовий рівень
 - Поточні видатки
 - Капітальні видатки
 - Нові напрями фінансування
- Узгодження граничних обсягів ресурсів і розрахунків витрат на бюджетні програми

ЕТАП 3

РОЗРОБКА ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО БЮДЖЕТУ

- Розробка та затвердження бюджетного регламенту
- Підготовка бюджетних запитів:
 - Взаємодія головних розпорядників коштів і місцевих фінансових органів
 - Визначення переліку бюджетних програм
 - Розрахунок обсягу фінансування кожної бюджетної програми
 - Формування завдань, напрямів використання коштів, результативних показників
 - Публікація підготовлених документів
- Затвердження рішення про бюджет
- Формування паспортів бюджетних програм
 - Узгодження обсягів фінансування запланованих в бюджеті та визначених стратегічними документами
 - Публікація підготовлених документів



ЕТАП 4

ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ, МОНІТОРИНГ ТА ОЦІНЮВАННЯ ПРОГРАМ

- Внесення змін до рішення про бюджет
- Підготовка змін до паспортів бюджетних програм
- Формування звіту про виконання паспорта бюджетної програми
 - Взаємодія головних розпорядників, розпорядників та одержувачів бюджетних коштів
 - Пояснення причин відхилення показників
 - Публікація підготовлених документів
- Проведення оцінювання ефективності бюджетних програм
 - Узгодження методики проведення оцінювання
 - Аналіз отриманих результатів
 - Оформлення результатів оцінювання
 - Публікація підготовлених документів
 - Використання результатів оцінки

Для успішної практичної реалізації кроків, запропонованих у Моделі дуже важливо налагодити тісну співпрацю фахівців різних структурних підрозділів ОТГ. Насамперед така співпраця має відбуватись між фахівцями місцевих фінансових органів і фахівцями структурних підрозділів, які відповідають за планово-економічні розрахунки в громаді, а також активного залучення фахівців усіх головних розпорядників коштів бюджету ОТГ. **За такої умови всі складові Моделі можуть бути запроваджені при злагодженій роботі саме фахівців структурних підрозділів ОТГ.**

Водночас цим фахівцям необхідно мати відповідні знання, навички та вміння щодо стратегічного та середньострокового планування, програмно-цільового методу бюджетування, проведення моніторингу й оцінювання. Саме з метою систематизації, актуалізації та підвищення рівня цих знань і було розроблено Модель «Підвищення ефективності розподілу та використання фінансових ресурсів в об'єднаних територіальних громадах». У розділах 4-7 цього посібника упорядкована інформація щодо кожного елемента Моделі, яка включає опис чинної нормативно-правової бази, схеми взаємозв'язку елементів, практичні поради, а також усі необхідні шаблони документів.

Крім того, для закріплення інформації, наведеної в цьому посібнику були розроблені тренінгові матеріали. Вони будуть використані для проведення відповідних тренінгів, під час яких учасники зможуть напрацювати практичні вміння та навички, необхідні для реалізації усіх кроків, які необхідно здійснити для підвищення ефективності розподілу та використання фінансових ресурсів у громаді.

Для повного засвоєння усієї інформації представникам ОТГ доцільно спочатку самостійно ознайомитись з матеріалами посібника, а вже потім взяти участь у тренінгу.

МЕТОДИКА ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ РОЗПОДІЛУ ТА ВИКОРИСТАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ



У рамках підготовки Моделі було розроблено методику оцінювання ефективності розподілу та використання фінансових ресурсів в об'єднаних територіальних громадах. На її основі представники ОТГ можуть самостійно проводити оцінювання та визначати напрями, які потребують подальшого вдосконалення. Методика оцінювання повністю інтегрована з іншими складовими Моделі. Отож її використання дозволить знайти ті елементи, на які потрібно звернути увагу в громаді, а матеріали, наведені у цьому посібнику підкажуть, які кроки необхідно здійснити для їх практичної реалізації.

3.1 МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ПІДХІД

Оцінка складається з аналітичних запитань і розрахункових показників, які характеризують усі основні завдання фінансової діяльності.

Відповіді на запитання заносяться в анкету (див. *Додаток 1*). Кожній відповіді, наданій на аналітичне запитання присвоюється цифрове значення у балах відповідно до визначених у методиці критеріїв.

Розрахункові показники обчислюються за відповідний рік і порівнюються із середнім рівнем відповідного показника для всіх місцевих бюджетів України або всіх бюджетів ОТГ. Середній рівень показників для всіх місцевих бюджетів розраховується за даними звітів Державної казначейської служби України, які можна знайти за посиланням: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/richnij-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukrayini-za-2018-rik?page=1>. Середній рівень показників для ОТГ розраховується за даними <https://decentralization.gov.ua/news/10649>.



Залежно від результатів такого порівняння кожному розрахунковому показнику присвоюється цифрове значення в балах відповідно до визначених методикою критеріїв.

Усі складові оцінки мають рівну вагу.

Узагальнення результатів здійснюється простим підсумуванням усіх отриманих балів. Максимальна кількість балів, яку за результатами оцінювання може отримати громада, становить 110 балів. Таким чином, що більше балів отримає громада, то вищим буде її рейтинг, що відповідатиме більшій ефективності бюджетного процесу.

3.2 НАПРЯМИ ТА КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ

НАПРЯМ ОЦІНЮВАННЯ 1: ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОТОЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ДІЯЛЬНОСТІ В СЕРЕДНЬОСТРОКОВІЙ ПЕРСПЕКТИВІ

АНАЛІТИЧНІ ЗАПИТАННЯ:

- Чи запроваджено формалізоване закріплення бюджетного процесу стосовно видаткової частини бюджету внутрішніми нормативними документами? (*наявність бюджетного регламенту та/або бюджетного календаря, розпорядження голови ради щодо заходів із забезпечення складання проєкту бюджету – 5 балів, відсутність одного із документів – 3 бали, відсутність більш ніж одного документу – 0 балів*)
- Чи заповнюються бюджетні запити за всіма бюджетними програмами під час формування проєкту бюджету? (*так – 5 балів, частково – 3 бали, ні – 0 балів*)
- Чи використовується додаткова інформація (яка не включена до бюджетних запитів) для підготовки проєкту бюджету? (*формування бюджетних запитів повністю задовольняє підготовку проєкту рішення про бюджет – 5 балів, при підготовці рішення про бюджет використовується додаткова інформація – 3 бали, дані бюджетних запитів не використовуються для підготовки рішення про бюджет – 0 балів*)
- Чи схвалено прогноз місцевого бюджету на плановий і наступні за плановим два бюджетних роки? (*так – 5 балів, частково – 3 бали, ні – 0 балів*)

РОЗРАХУНКОВІ ПОКАЗНИКИ:

- Співвідношення поточних видатків бюджету до загального обсягу видатків (*якщо розраховане значення нижче на 15 % від середнього рівня для всіх місцевих бюджетів України – 5 балів, якщо відхилення (більше або менше) від середнього показника складає до 15% – 3 бали, якщо показник вищий за середній на 15% – 0 балів*)

НАПРЯМ ОЦІНЮВАННЯ 2:

ОРІЄНТАЦІЯ НА ДОСЯГНЕННЯ СТРАТЕГІЧНИХ ЦІЛЕЙ ГРОМАДИ

АНАЛІТИЧНІ ЗАПИТАННЯ:

- Чи затверджено стратегію розвитку громади? *(так – 5 балів, частково (розроблено проєкт, ведуться роботи щодо розробки) – 3 бали, ні – 0 балів)*
- Інвестиційні проєкти розробляються відповідно до стратегії? *(так – 5 балів, частково – 3 бали, ні – 0 балів)*
- Чи затверджено порядок розроблення, фінансування, моніторингу цільових програм і звітності про їх виконання? *(так – 5 балів, частково (розроблено проєкт, ведуться роботи щодо розробки) – 3 бали, ні – 0 балів)*
- Чи затверджено Програму соціально-економічного розвитку громади? *(так – 5 балів, частково (розроблено проєкт, ведуться роботи щодо розробки) – 3 бали, ні – 0 балів)*
- Чи узгоджені показники обсягів фінансування Програми соціально-економічного розвитку громади та показники, що затверджені у бюджеті? *(якщо обсяги фінансування, визначені у Програмі соціально-економічного розвитку громади повністю відповідають обсягам затвердженим у бюджеті – 5 балів, не відповідають або відсутні дані щодо обсягів фінансування – 0 балів)*

НАПРЯМ ОЦІНЮВАННЯ 3:

ПОШУК РЕЗЕРВІВ ЗБІЛЬШЕННЯ ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ ГРОМАДИ

АНАЛІТИЧНІ ЗАПИТАННЯ:

- Чи використовуються результати оцінювання ефективності бюджетних програм для прийняття управлінських рішень? *(так – 5 балів, частково – 3 бали, ні – 0 балів)*
- Чи проводиться публічне представлення інформації про виконання місцевого бюджету та досягнутих результатів? *(інформація публічно презентується та містить дані щодо досягнутих результатів – 5 балів, частково (не містить даних щодо досягнутих результатів) – 3 бали, ні – 0 балів)*

РОЗРАХУНКОВІ ПОКАЗНИКИ:

- Темп зростання видатків бюджету громади в розрахунку на одного мешканця (до попереднього року) *(якщо розраховане значення вище на 15% від середнього рівня для всіх місцевих бюджетів України – 5 балів, якщо відхилення (більше або менше) від середнього показника складає до 15% – 3 бали, якщо показник нижчий за середній на 15% – 0 балів)*



НАПРЯМ ОЦІНЮВАННЯ 4:

ВИКОНАННЯ ФІНАНСОВИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ ПЕРЕД БЮДЖЕТНИМИ УСТАНОВАМИ, СУБ'ЄКТАМИ ГОСПОДАРЮВАННЯ, ГРОМАДЯНАМИ

АНАЛІТИЧНІ ЗАПИТАННЯ:

- Як часто вносились зміни до видаткової частини рішення про бюджет (за даними попереднього року)? *(до п'яти (включно) разів на рік – 5 балів, від п'яти до десяти (включно) разів – 3 бали, понад десять разів – 0 балів)*
- Чи застосовується практика гендерно орієнтованого бюджетування в громаді? *(так – 5 балів, частково (проведено гендерний бюджетний аналіз) – 3 бали, ні – 0 балів)*

РОЗРАХУНКОВІ ПОКАЗНИКИ:

- Виконання плану видатків бюджету ОТГ *(якщо відхилення (більше або менше) від середнього показника для всіх місцевих бюджетів України складає до 15% – 5 балів, якщо показник нижчий за середній на 15% – 0 балів)*

НАПРЯМ ОЦІНЮВАННЯ 5:

МОБІЛІЗАЦІЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ У ОБСЯГАХ, НЕОБХІДНИХ ДЛЯ ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ГРОМАДИ, ЗАЛУЧЕННЯ ДОДАТКОВИХ НАДХОДЖЕНЬ ТА ІНВЕСТИЦІЙ

РОЗРАХУНКОВІ ПОКАЗНИКИ:

- Співвідношення проведених капітальних видатків без урахування власних надходжень бюджетних установ до кількості мешканців відповідної ОТГ *(якщо розраховане значення вище на 15% від середнього рівня для усіх бюджетів ОТГ (за даними <https://decentralization.gov.ua>) – 5 балів, якщо відхилення (більше або менше) від середнього показника складає до 15% – 3 бали, якщо показник нижчий за середній на 15% – 0 балів)*
- Питома вага видатків на утримання апарату управління органів місцевого самоврядування в сумі доходів загального фонду без урахування трансфертів з державного бюджету *(якщо розраховане значення нижче на 15% від середнього рівня для усіх бюджетів ОТГ (за даними <https://decentralization.gov.ua>) – 5 балів, якщо відхилення (більше або менше) від середнього показника складає до 15% – 3 бали, якщо показник вищий за середній на 15% – 0 балів)*

НАПРЯМ ОЦІНЮВАННЯ 6:

НАЯВНІСТЬ СИСТЕМИ ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ, АНАЛІЗУ ТА ОЦІНКИ

АНАЛІТИЧНІ ПИТАННЯ:

- Чи оприлюднено на сайті громади звіти про виконання паспортів бюджетних програм? *(так – 5 балів, частково – 3 бали, ні – 0 балів)*
- Чи формується в громаді звіт про виконання Програми соціально-економічного розвитку? *(інформація є повною та дозволяє оцінити результати виконання програми – 5 балів, частково (не містить оцінку досягнутих результатів) – 3 бали, ні – 0 балів)*
- Чи здійснюється оцінювання виконання місцевих цільових програм? *(інформація є повною та дозволяє оцінити результати виконання програми – 5 балів, частково (не містить оцінку досягнутих результатів) – 3 бали, ні – 0 балів)*
- Чи проводиться оцінювання ефективності бюджетних програм усіма головними розпорядниками бюджетних коштів? *(інформація є повною та дозволяє оцінити результати виконання кожної програми – 5 балів, частково (не містить оцінку досягнутих результатів) – 3 бали, ні – 0 балів).*



СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ



4.1

РОЗРОБЛЕННЯ МІСЦЕВОЇ СТРАТЕГІЇ, ФОРМУВАННЯ ЦІЛЬОВИХ ПРОГРАМ І ПРОГРАМИ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

4.1.1. МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ ГРОМАДИ (МІНРЕГОНБУД, ПРООН, АМУ, DESPRO, SURDP)

МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ МІНРЕГІОНБУДУ

З метою встановлення єдиних вимог до формування і реалізації прогнозних і програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади, Мінрегіонбуд затвердив наказ «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади» від 30.03.2016 року № 75³.

Ці Методичні рекомендації містять основні методичні засади формування та реалізації прогнозних і програмних документів соціально-економічного розвитку ОТГ і можуть застосовуватися органами місцевого під час формування відповідних документів соціально-економічного розвитку.

Зокрема, у наказі визначено, що **стратегія розвитку об'єднаної територіальної громади** є документом, який визначає на довгостроковий період (7 років) стратегічні й оперативні цілі, індикатори (показники) їх досягнення, пріоритети та завдання для сталого економічного й соціального розвитку об'єднаної територіальної громади.

³ <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0075858-16>

Стратегія розвитку повинна розроблятися з урахуванням положень Закону України «Про засади державної регіональної політики» 5 лютого 2015 року № 156-VIII⁴ і постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів» від 11 листопада 2015 року № 932⁵.

Крім того, Мінрегіонбуд затвердив наказ «Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації» від 31.03.2016 року № 79⁶. Методика визначає склад і зміст, строки розроблення, проведення моніторингу й оцінювання результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації. Зокрема, Методика наголошує, що система моніторингу має включати ґендерно чутливі показники та прогноз впливу на різні групи населення (жінок, чоловіків, дівчат, хлопців, осіб з інвалідністю тощо).

Отже, під час розробки стратегії розвитку ОТГ Мінрегіонбуд рекомендує керуватися такими ж підходами та принципами, які передбачені й для розробки регіональних стратегій розвитку.

МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ПРООН

У рамках проєкту ПРООН/ГЕФ «Інтеграція положень Конвенцій Ріо у національну політику України» було підготовлено методичні рекомендації для врахування Цілей сталого розвитку (ЦСР) в стратегіях розвитку територіальних громад⁷.

Україна, як і інші країни-члени ООН, приєдналася до глобального процесу забезпечення сталого розвитку. В Україні відбулось формування ЦСР на 2016–2030 роки, а також відповідних завдань і показників для моніторингу досягнення цілей. У 2016 р. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України ініціювало та координувало інклюзивний процес обговорення Цілей сталого розвитку. За результатами проведеної роботи з адаптації ЦСР до умов України було підготовлено Національну доповідь «Цілі сталого розвитку: Україна», в якій було визначено національну систему ЦСР. Ця система містить 17 цілей, 86 завдань національного розвитку і 183 індикатори, у розрізі яких здійснюється збір даних для моніторингу реалізації цілей сталого розвитку. При цьому важливо наголосити, що ґендерно чутливі показники є наскрізними для системи моніторингу.

Уряд України узяв на себе зобов'язання щодо реалізації ЦСР на національному та регіональному рівнях з огляду на національні особливості, можливості розвитку та враховуючи національні стратегії і пріоритети.

⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>

⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-%D0%BF>

⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0632-16>

⁷ https://www.undp.org/content/dam/ukraine/docs/DG/UNDP_MetRecommendation_v03.pdf



Так, Кабінет міністрів своїм розпорядженням від 21 серпня 2019 р. № 686-р «Питання збору даних для моніторингу реалізації цілей сталого розвитку» затверджує перелік індикаторів, у розрізі яких здійснюється збір даних для моніторингу реалізації цілей сталого розвитку⁸. Також Цілі сталого розвитку Указом Президента України №722/2019 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» визначені орієнтирами для розроблення проєктів прогнозних і програмних документів, проєктів нормативно-правових актів⁹.

Згідно з цими рекомендаціями, програми/стратегії сталого розвитку необхідно розробляти у межах чинної системи державних прогнозів і програм соціально-економічного розвитку і як самостійний програмний документ, спрямований на розв'язання як усього комплексу соціальних, економічних та екологічних проблем, так і самостійних, найбільш проблемних ситуацій у конкретній області/місті/селі/громаді. Водночас визначено, що система управління сталим розвитком має базуватися на моделі публічного врядування, що передбачає конструктивну взаємодію державних, громадських і приватних структур.

Ці рекомендації містять алгоритм урахування національних ЦСР у стратегічних і програмних документах областей і територіальних громад, а також детальний опис організації роботи над стратегією сталого розвитку.

За такої умови, згідно з цими рекомендаціями, при підготовці стратегії розвитку ОТГ мають бути враховані ЦСР та проведена відповідна робота щодо їх інтеграції у чинні місцеві стратегії та програми. Понад це, Міністерство фінансів у своєму інструктивному листі від 03.09.2019 р. № 04110-09-10/22087 «Щодо підготовки бюджетних запитів на 2020 – 2022 роки» звертає увагу ГРК на Національну доповідь «Цілі сталого розвитку: Україна», яка надає бачення орієнтирів досягнення Україною Цілей сталого розвитку, зокрема, цілі № 5 «Гендерна рівність».

МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ АСОЦІАЦІЇ МІСТ УКРАЇНИ

Щоб допомогти органам місцевого самоврядування об'єднаних громад ефективно організувати свою роботу, Асоціація міст України розробила серію модулів, які пропонують типові документи, алгоритми дій, а також зразки рішень місцевих рад і їх виконавчих органів. П'ятий модуль включає загальну інформацію про стратегічне планування розвитку та приклад Стратегії сталого розвитку громади¹⁰.

У цьому документі детально описано на прикладі громади м. Боярка процес підготовки стратегічного плану, наведено розроблений стратегічний план сталого розвитку, представлено стратегічне бачення, а також визначено підходи до впровадження та моніторингу реалізації стратегічного плану громади.

⁸ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/686-2019-%D1%80>

⁹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019>

¹⁰ <https://auc.org.ua/sites/default/files/library/mod5web.pdf>

МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ DESPRO

У межах реалізації швейцарсько-українського проєкту «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO» було підготовлено практичний посібник «Стратегічне планування місцевого розвитку»¹¹.

Відповідно до цих рекомендацій, стратегічне планування охоплює систему довго-, середньо- та короткострокових планів, проєктів і програм. Однак головний змістовий акцент робиться на довгострокові цілі та шляхи їх досягнення. **Стратегічне планування розвитку територіальних громад** – це системна технологія обґрунтування й ухвалення найважливіших рішень щодо місцевого розвитку, визначення бажаного майбутнього стану території та способу його досягнення, що базується на аналізі зовнішнього оточення території та її внутрішнього потенціалу і полягає в формуванні узгоджених із територіальною громадою дій, на реалізації яких концентруються зусилля та ресурси основних суб'єктів місцевого розвитку.

Головним завданням стратегічного планування є забезпечення сталого розвитку територій, основними принципами якого є:

- Орієнтація на потреби й інтереси людей;
- Консенсус щодо довготермінової мети (бачення) розвитку території;
- Усебічність і цілісність;
- Спрямованість на чіткі бюджетні пріоритети;
- Проведення комплексного аналізу стану розвитку територіальної громади;
- Обов'язковість моніторингу й оцінювання;
- Наявність відповідальності та лідерства на місцевому рівні;
- Наявність впливової провідної установи та висока готовність органів влади дотримуватись зобов'язань;
- Розбудова наявних механізмів і стратегій;
- Активна й ефективна участь;
- Зв'язок між національним і місцевим рівнями.

Технологія здійснення стратегічного планування, що пропонується у цьому виданні, базується на визначених вище основних принципах забезпечення сталого розвитку територій.

Посібник складається з трьох розділів і Додатків, що демонструють практичні приклади здійснення окремих етапів стратегічного планування. У першому розділі розглядається роль і значення стратегічного планування в загальній системі планування місцевого розвитку, його зв'язок із просторовим та оперативним плануванням. Розкриваються основні поняття й принципи стратегічного управління та планування на місцевому рівні, а також нормативно-правові засади їх здійснення. Другий розділ присвячено питанням технології розробки стратегічного плану.

¹¹http://despro.org.ua/media/articles/04_book_berdanova_vakulenko_ctrateg_chne_planuvann.pdf



Детально розглянуто організаційне забезпечення цього процесу, методи залучення до нього територіальної громади. Викладено основні принципи аналітичної діяльності та формування системи цілей стратегічного розвитку території. У третьому розділі висвітлюється проблематика формування системи моніторингу й оцінювання реалізації стратегічного плану. Надано характеристику понять моніторингу й оцінювання, підходи до їх організації та визначення системи індикаторів для моніторингу, оцінювання реалізації стратегічного плану. У Додатках пропонуються приклади з досвіду українських міст, які наочно демонструють, як на практиці втілюються ті чи інші методи стратегічного планування.

МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ SURDP

У межах програми ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні» (SURDP) була підготовлена Методологія стратегічного планування розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні¹².

Як зазначено в цьому документі, на етапі створення ОТГ зіткнулися з багатьма викликами, серед яких:

- Відсутність загальноприйнятих пріоритетів щодо забезпечення надання базових послуг мешканцям ОТГ. Кожен орган місцевого самоврядування, який увійшов до складу ОТГ, до об'єднання мав власні пріоритети розвитку та власну систему цінностей щодо управління ресурсами. Після об'єднання ці пріоритети очевидно мають бути переглянуті та мають бути вироблені підходи до управління «об'єднаними» ресурсами
- Потреба ефективного управління новими земельними, бюджетними ресурсами, які стали доступними для ОТГ і можуть бути використані для розвитку.
- Збільшення кількості зацікавлених сторін, з якими потрібно узгоджувати прийняття рішень у межах ОТГ.

У більш широкому контексті громада повинна ефективно відповідати зовнішнім викликам, як-от глобалізація економіки, підвищення мобільності трудових ресурсів і пов'язане з цим зростання безробіття, посилення міжнародної конкуренції за інвестиції та розвиткові ресурси.

Відповідь на ці та деякі інші виклики може дати перспективне (середньо- та довгострокове) планування ОТГ.

Відповідно до цих рекомендацій, процес планування починається зі стратегічної платформи, яка визначає довгостроковий (стратегічний) горизонт планування (7-10 років). Водночас дуже важливо, щоб на етапі становлення ОТГ часовий горизонт планування не перевищував 5 років (у випадках громад зі слабкою економічною базою не більше 3 років). Лише після завершення періоду становлення ОТГ можна збільшувати часовий горизонт планування до «стратегічного» – понад 7 років.

¹²https://surdp.eu/uploads/files/SP_OTG_Methodology_UA.pdf

Операційна частина стратегії складається з середньострокових планів розвитку (3-5 років) та короткотермінової частини, яка, зі свого боку, складається з плану реалізації, фінансового плану, плану моніторингу й оцінювання та плану з нарощування потенціалу (зміцнення спроможності).

Реалізація стратегії відбувається у зворотній послідовності, починаючи з плану реалізації, який містить проєкти і програми, які входять до складу оперативних цілей і зрештою – досягнення стратегічних цілей і бачення розвитку.

Як зазначають автори, ця методологія є певною інструкцією з розвитку винахідливості та підтримки творчого мислення, однак це не рецепт вирішення усіх проблем і викликів щодо місцевого розвитку, а лише документ для творчого застосування. Методологія розглядає сталість (сталій розвиток) і соціальну інтеграцію як основні принципи місцевого розвитку. Методологія інтегрує ключові аспекти життєдіяльності і розвитку: економічні, соціальні й екологічні, підтримуючи їх взаємодію. Методологія сприяє активній участі всіх зацікавлених і компетентних осіб у процесі стратегічного планування та реалізації планів розвитку відповідно до їх інтересів і можливостей.

4.1.2. ФОРМУВАННЯ ЦІЛЬОВИХ ПРОГРАМ (РЕКОМЕНДАЦІЙ, СХЕМА ПІДГОТОВКИ, ТИПОВА ФОРМА ПОРЯДКУ РОЗРОБЛЕННЯ, ФІНАНСУВАННЯ, МОНІТОРИНГУ ЦІЛЬОВИХ ПРОГРАМ ТА ЗВІТНОСТІ ПРО ЇХ ВИКОНАННЯ)

На сьогодні в нормативно-правовій базі України немає чіткого визначення поняття «місцева цільова програма», водночас визначено, що на рівні громад можуть формуватися довгострокові, середньострокові та короткострокові прогностичні та програмні документи, в яких визначаються цілі й пріоритети соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади та заходи, які необхідно здійснити для їх досягнення. До таких документів можна віднести й місцеві цільові програми.

Згідно з Законом України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 року № 1621-IV¹³, **державна цільова програма** – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням.

У наказі Міністерства економічного розвитку і торгівлі «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання» від 04.12.2006 року № 367¹⁴ наводилось визначення регіональних цільових програм.

¹³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>

¹⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0367665-06>



Згідно з цим наказом, **регіональна цільова програма** – це сукупність взаємопов’язаних завдань і заходів, узгоджених за строками та ресурсним забезпеченням з усіма задіяними виконавцями, спрямованих на розв’язання найактуальніших проблем розвитку регіону або окремих галузей економіки чи соціально-культурної сфери регіону, реалізація яких здійснюється за кошт місцевого бюджету і є складовою щорічної програми соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя на відповідний рік. Програма вважається комплексною, якщо вона об’єднує декілька програм споріднених напрямів відповідної галузі та передбачає їх фінансування за кількома кодами функціональної класифікації видатків місцевого бюджету. Регіональні цільові програми готуються відповідно до основних принципів розроблення державних цільових програм, зазначених у Законі України «Про державні цільові програми».

На початку 2019 року наказ Мінекономрозвитку від 04.12.2006 року № 367 втратив чинність, водночас нових рекомендацій щодо формування цільових програм затверджено не було.

Водночас, як показує практика, потреба розробки цільових програм на місцевому рівні існує, і багато громад розробляють власні цільові програми. Під час їх формування використовуються різні підходи, проте подекуди якість підготовки цих документів є дуже низькою. Для того щоб допомогти органам місцевого самоврядування покращити якість програм, допомогти напрацювати логічну схему їх розробки та відпрацювати єдині підходи, різні проекти міжнародної технічної допомоги та громадські організації розробили відповідні рекомендації.

Однією з таких робіт є посібник «Основи розробки місцевих цільових програм»¹⁵. У цьому посібнику наведено визначення місцевої цільової програми. **Місцева цільова програма** – це сукупність взаємопов’язаних завдань і заходів, узгоджених за строками виконання та ресурсним забезпеченням з усіма задіяними виконавцями, спрямованих на розв’язання найактуальніших проблем розвитку міста або окремих галузей економіки чи соціально-культурної сфери міста, реалізація яких здійснюється з використанням коштів місцевого бюджету, обласних бюджетів, Державного бюджету та інших залучених коштів.

Визначено, що підставою для розроблення місцевої цільової програми є:

- Існування проблеми на рівні міста, розв’язання якої потребує координації спільних дій місцевих органів виконавчої влади й 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.

До того ж у посібнику наводяться рекомендації щодо структури місцевої цільової програми з детальним поясненням усіх її складових, а також стадії підготовки цільових програм. Одним із найвідповідальніших етапів є саме розробка цільової програми.

¹⁵ <https://gurt.org.ua/uploads/news/2011/09/08/broshyura.pdf>

Вона має відбуватись за такою схемою (див. *рис. 4.1*):



Рис. 4.1. Схема підготовки місцевої цільової програми

Крім власне розроблення програми важливими складовими ефективного управління цільовими програмами на рівні громад є:

- Включення програми до щорічних програм соціально-економічного розвитку громади;
- Організація виконання заходів і завдань програми, здійснення контролю за їх виконанням;
- Унормування процедур внесення змін до цільової програми;
- Контроль за виконанням програми, підготовка проміжних, щорічних і заключного звітів.



Отже, як вже зазначалось, чинне Законодавство України наділяє місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування повноваженням розробляти цільові програми. Водночас жоден з НПА напряду не визначає чіткої структури та методології розробки саме місцевих цільових програм.

Обираючи підходи до розробки цільових програм на рівні громади, необхідно дотримуватись правил, встановлених для державних цільових програм з урахуванням їх адаптації до місцевого рівня. Водночас необхідно визначити чіткі правила їх формування на рівні ОТГ та встановити єдині правила їх розроблення, фінансування, моніторингу та звітності про виконання. Для покращення якості формування місцевих цільових програм на рівні ОТГ має бути затверджено відповідний порядок їх формування. Шаблон рішення та типовий порядок розроблення, фінансування, моніторингу сільських (селищних, міських) цільових програм та звітності про їх виконання наведено в Додатку 2.

4.1.3. ФОРМУВАННЯ ПРОГРАМИ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ (ВИМОГИ ЗАКОНОДАВСТВА, РЕКОМЕНДАЦІЇ, ТИПОВА СТРУКТУРА, ПРАКТИЧНІ ПРИКЛАДИ)

Відповідно до Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 року № 1602-III¹⁶, на рівні областей, районів і міст має формуватись прогноз економічного і соціального розвитку на середньостроковий період та **програма економічного і соціального розвитку на короткостроковий період.**

Відповідно до цього закону, програма економічного і соціального розвитку – це документ, у якому визначаються цілі та пріоритети економічного та соціального розвитку, засоби та шляхи їх досягнення, формується взаємоузгоджена і комплексна система заходів спрямованих на ефективне вирішення проблем економічного і соціального розвитку. Програма економічного і соціального розвитку області, району, міста на короткостроковий період розробляється щороку й має бути узгоджена з щорічним посланням Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України. У ній повинні бути відображені такі складові:

- Аналіз соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці за попередній і поточний роки та характеристика головних проблем розвитку її економіки та соціальної сфери;
- Стан використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу, екологічна ситуація у відповідній адміністративно-територіальній одиниці;
- Можливі шляхи розв'язання головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

¹⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>

- Цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці в наступному році;
- Система заходів місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування щодо реалізації соціально-економічної політики з визначенням термінів виконання та виконавців;
- Основні показники соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- Дані про отримання та використання доходів від розпорядження об'єктами права комунальної власності, ефективність використання об'єктів права комунальної власності, показники розвитку підприємств та організацій, що є об'єктами права комунальної власності.

Також визначено, що місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування мають розробляти програми економічного і соціального розвитку на короткостроковий період і забезпечують контроль за виконанням відповідних показників цих програм.

Згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР¹⁷ визначено, що затвердження **програм соціально-економічного та культурного розвитку** відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування є виключною компетенцією сільських, селищних, міських, обласних і районних рад.

Постановою КМУ «Про розроблення прогностичних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проєктів Бюджетної декларації та державного бюджету» від 26 квітня 2003 року № 621¹⁸ **затверджена типова структура програми економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, області, району, міста на наступний рік.**

Згідно з останніми змінами, внесеними 17 квітня 2019 року, її структура є такою:

Вступ

- 1. Аналіз економічного і соціального розвитку за попередній період*
- 2. Мета, завдання та заходи економічного і соціального розвитку у наступному році (Структура розділу визначається розробником залежно від мети та завдань на плановий рік)*
- 3. Джерела фінансування програми економічного і соціального розвитку на наступний рік*

Додатки:

- 1. Основні показники економічного і соціального розвитку регіону на наступний рік*
- 2. Перелік регіональних програм, які передбачається фінансувати в наступному році*
- 3. Перелік інвестиційних проєктів, які планується реалізувати у наступному році.*

¹⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

¹⁸ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/621-2003-%D0%BF>



Крім вищенаведених нормативних актів Мінрегіонбудом були підготовлені Методичні рекомендації щодо формування і реалізації прогностичних і програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади (наказ від 30.03.2016 року № 75)¹⁹.

Згідно з цими рекомендаціями, на рівні громади може формуватися план (програма) соціально-економічного розвитку ОТГ. **План (програма) соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади** (далі – План) є документом, що визначає стратегічні цілі та пріоритети розвитку об'єднаної територіальної громади на коротко- та середньостроковий період (3-5 років), конкретизує завдання та заходи в рамках таких цілей і пріоритетів, відповідальних виконавців та строки виконання заходів, обсяги фінансування, джерела фінансування та індикатори (показники) оцінки результативності виконання заходів Плану.

План рекомендується розробляти виконавчим комітетом міської, селищної, сільської ради об'єднаної територіальної громади після прийняття такою радою відповідного рішення. Для розроблення Плану виконавчому комітету доцільно:

- Визначити відповідальний структурний підрозділ виконавчого комітету за розроблення Плану (відповідального розробника);
- Повідомити через регіональні засоби масової інформації про початок роботи над проєктом Плану, визначити терміни і форму подання пропозицій до нього;
- Організувати громадське обговорення проєкту Плану;
- У разі потреби утворити робочу групу, до складу якої можуть входити представники асоціацій та інших об'єднань органів місцевого самоврядування, громадських організацій, інших юридичних осіб і фізичні особи (за згодою).

Розроблення Плану рекомендується починати не пізніше ніж через місяць після здійснення державної реєстрації юридичної особи – міської, селищної, сільської ради, обраної об'єднаною територіальною громадою, та її виконавчого комітету.

План бажано розробляти на середньостроковий період (не менше ніж на три роки) з урахуванням стратегічних цілей і пріоритетів, завдань, запланованих заходів, проєктів і термінів чинної регіональної стратегії та плану заходів з її реалізації, та/або стратегії розвитку об'єднаної територіальної громади, у разі її розроблення.

План доцільно розробляти за такою структурою:

- Аналітична частина – аналіз стану й основних тенденцій соціально-економічного розвитку населених пунктів територіальних громад, що об'єдналися, визначення конкурентних переваг, які виникли після об'єднання (збільшення території та ресурсів, посилення людського капіталу тощо), та проблем кожного населеного пункту, який увійшов до об'єднаної територіальної громади;
- Цілі та пріоритети розвитку об'єднаної територіальної громади на відповідний період;

¹⁹<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0075858-16>

- Основні завдання та механізми їх реалізації, зокрема:
 - Організаційні та адміністративні заходи, які спрямовані на реалізацію передбачених Планом завдань;
 - Перелік чинних і перспективних проєктів розвитку об'єднаної територіальної громади з визначенням орієнтовних обсягів і джерел їх фінансування, відповідальних виконавців і строків їх підготовки та реалізації;
 - Опис механізму моніторингу й оцінювання результативності реалізації Плану із визначенням індикаторів (показників) оцінки результативності виконання завдань і заходів та досягнення цілей, визначених Планом.

Під час розроблення Плану рекомендується використовувати Примірну структуру (див. *Додаток 3*).

Безпосередній контроль за станом і строками виконання завдань і заходів Плану рекомендується здійснювати виконавчому комітету, а за цільовим та ефективним використанням коштів – головним розпорядником коштів. Моніторинг та оцінювання стану виконання Плану рекомендується виконавчому комітету проводити щороку.

За результатами моніторингу виконавчому комітету доцільно готувати узагальнений звіт і подавати його на розгляд відповідної ради. Звіт може містити інформацію про:

- Результативність реалізації завдань і заходів Плану;
- Стан упровадження проєктів розвитку об'єднаної територіальної громади;
- Заплановані та фактичні обсяги і джерела фінансування Плану;
- Досягнення індикаторів (показників) результативності реалізації Плану: фактичний результат порівняно з його прогнозованим значенням у звітному періоді;
- Аналіз динаміки показників соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади, здійснений з урахуванням орієнтовного переліку показників соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади (див. *Додаток 4*);
- Висновки і пропозиції стосовно доцільності продовження тих чи інших заходів, включення додаткових заходів, уточнення показників, обсягів і джерел фінансування, виконавців, строків виконання Плану та його окремих заходів тощо.

Основні досягнуті результати реалізації Плану рекомендується виконавчому комітету оприлюднювати в регіональних засобах масової інформації.

Приклади чинних програм соціально-економічного розвитку можна знайти за посиланнями:

<https://bit.ly/2t3lYu6>

[http://zt-rada.gov.ua/?3445\[0\]=42](http://zt-rada.gov.ua/?3445[0]=42)

<http://pyriatyn.org.ua/data/files/new/SOCEKONOM2019.pdf>

<https://bit.ly/2E9mclN>

<https://bit.ly/2PGomP0>



Отже, необхідність формування програм соціально-економічного розвитку визначено різними нормативно-правовими актами і підходи, які при цьому можуть бути застосовані, є різними. Такі програми можуть складатись на один рік, а можуть розроблятись на середньостроковий період. Вибір підходів, у межах нормативно-правової бази, під час розробки програми повністю покладено на органи місцевого самоврядування та відповідальних виконавців (розробників) цього документу. Чи буде це однорічний документ, чи середньостроковий має залежати від рівня розроблення інших стратегічних і програмних документів у громаді, а також можливостей громади у формуванні показників на середньострокову перспективу. Надважливо, щоб цей документ був повністю пов'язаний зі стратегією розвитку громади, місцевими цільовими програмами (у разі їх наявності), а також відповідав реальним можливостям бюджету при фінансуванні заходів програми.

Крім того, у процесі стратегічного планування на рівні ОТГ дуже важливим є дотримання принципу ґендерної рівності та прав людини. Тому необхідно намагатися інтегрувати ґендерно орієнтований підхід у програми та плани соціально-економічного розвитку. Наразі Міністерством розвитку громад та територій проводяться консультації з метою внесення змін до наказу 75 у частині збору й аналізу даних, розмежованих за ознакою статі, для забезпечення процесів ґендерно чутливого місцевого стратегічного планування та бюджетування. Питанням того, як на практиці застосовувати цей підхід присвячений Модуль VI Посібника.

4.1.4. ЕЛЕМЕНТИ, ЯКІ ОБОВ'ЯЗКОВО МАЮТЬ БУТИ ВКЛЮЧЕНІ ДО ПРОГНОЗНИХ І ПРОГРАМНИХ ДОКУМЕНТІВ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ОТГ

Ефективність виконання заходів і завдань, включених до прогнозних і програмних документів соціально-економічного розвитку ОТГ напряму залежить від якості підготовки цих документів і включення до них таких ключових елементів: цілі, завдання, обсяги фінансування, показники, які дозволяють оцінити результати, порядок моніторингу, оцінювання та звітування. Водночас підготовлені програмні документи соціально-економічного розвитку ОТГ (місцеві цільові програми, план (програма) соціально-економічного розвитку) обов'язково мають відповідати критеріям SMART.

SMART – мнемонічна аббревіатура, компоненти якої є критеріями постановки мети та завдань (утворена від англійських слів specific, measurable, attainable, relevant, time-bound). До цих критеріїв належить:

- Конкретність,
- Вимірюваність,
- Наявність виконавця,
- Реалістичність,
- Обмеженість у часі.

Першим критерієм є необхідність мати конкретну, специфічну мету замість абстрактної. Це значить, що ціль має бути зрозумілою і однозначною. Для того щоб мета стала специфічною, має бути окреслено, що точно очікується, чому це важливо, кого це стосується, де це буде відбуватися і які атрибути є важливими. Мета зазвичай має відповідати на п'ять запитань:

Що саме я хочу зробити, чого досягти?

Навіщо, з якої причини, для яких майбутніх вигод і переваг я це робитиму?

Хто ще буде задіяний, кого ще це стосується?

Де, в якому місці відбуватиметься виконання завдання?

Які є вимоги й обмеження?

Другий критерій наголошує на необхідності мати вимірювані показники для визначення прогресу досягнення мети. Ідея в тому, що якщо прогрес у досягненні мети не можна виміряти, то неможливо знати, чи є рух у напрямку успішного завершення. Вимірювана мета зазвичай відповідає на такі запитання:

Скільки вже зроблено?

Як можна дізнатися, чи завдання виконано?

Третій критерій передбачає, що ця мета може бути досягнута конкретним виконавцем, такий виконавець знайдений і закріплений за цією метою, а також несе відповідальність за її досягнення. Наявність виконавця передбачає відповіді на такі запитання:

Чи є виконавець, який буде досягати цієї мети?

Чи розуміє виконавець усі критерії мети?

Чи згоден виконавець нести відповідальність за досягнення мети?

Четвертий критерій наголошує на важливості реалістичності мети. Коли ви створюєте мету, ви маєте зважити на наявність необхідних ресурсів, часу, грошей, компетенцій. Досяжна мета зазвичай відповідає на запитання:

Як може бути досягнута мета?

Які кроки потрібно для цього зробити?

Скільки знадобиться ресурсів, часу, грошей, експертних знань?

П'ятий критерій наголошує на важливості визначення кінцевої дати виконання. Наявність кінцевої дати допомагає сфокусувати зусилля на досягненні мети у визначений строк чи раніше. Цей критерій призначений для запобігання кризи та панічного надолужування втраченого часу. Обмежена в часі мета зазвичай відповідає на такі запитання:

Коли?

Чого можна досягти за півроку?

Чого можна досягти за місяць?

Чого можна досягти за сьогодні?

4.2

ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК СТРАТЕГІЧНИХ ДОКУМЕНТІВ (СХЕМИ З ПОЯСНЕННЯМИ)

Методологічна база формування стратегічних документів на місцевому рівні в Україні є недосконалою і це дозволяє по різному підходити до підготовки прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади. Розглянемо окремі можливі варіанти див. *рис. 4.2 та 4.3 та 4.4.*

Варіант 1

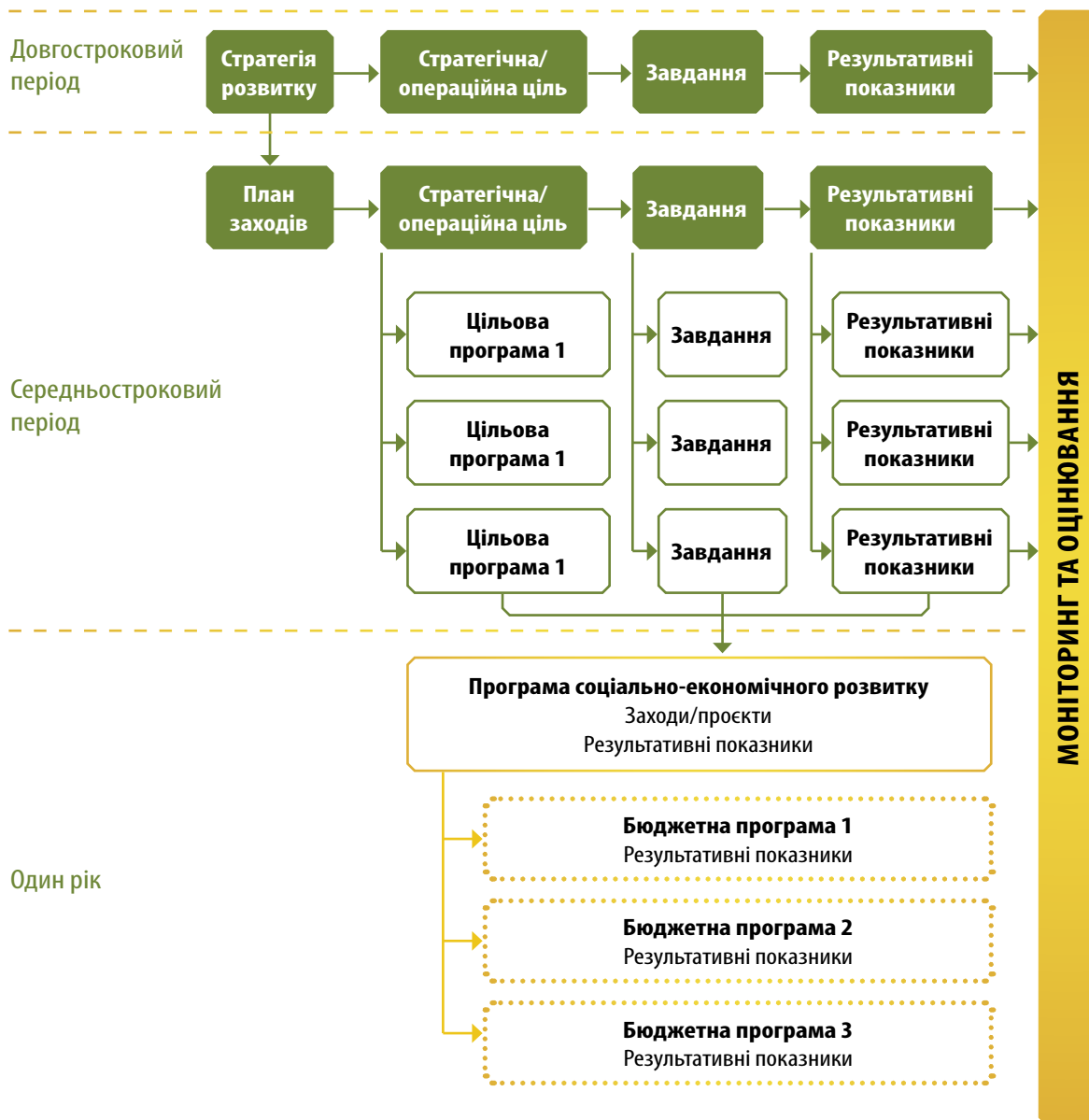


Рис. 4.2 Взаємозв'язок стратегічних документів, коли в громаді формуються місцеві цільові програми розвитку всіх сфер діяльності

При застосуванні такого варіанту формується стратегія розвитку громади на довгостроковий період (зазвичай 5-7 років) і план заходів з її реалізації на середньостроковий період (3 роки). Для більшої деталізації та пріоритизації завдань формуються відповідні цільові програми розвитку окремих сфер громади. Вони охоплюють середньостроковий період, повинні бути повністю взаємоузгодженими зі стратегією розвитку, а результативні показники включені до цільових програм – повторювати або розширювати показники, включені в стратегію розвитку. «Ідеальним» випадком є формування такої кількості цільових програм, які б дозволили охопити всі напрями бюджетного фінансування громади. За таких умов стає можливим чітко поєднати напрями розвитку всіх сфер діяльності громади та весь обсяг видатків бюджету, також полегшується перехід на середньострокове бюджетне планування. Водночас значно полегшується формування програми соціально-економічного розвитку громади. Це стає простим технічним кроком, адже в такому разі програма соціально-економічного розвитку є річним зрізом усіх чинних цільових програм.

Такий варіант потребує значних зусиль від фахівців місцевого самоврядування та займає більше часу для впровадження. Але застосовуючи його, можливо досягти повної гармонізації між стратегічним баченням розвитку громади та видатками бюджету. Його запровадження забезпечує послідовність проведення місцевої політики, значно підвищує рівень прогнозованості та прозорості бюджетного процесу.

Варіант 2

Це спрощений варіант формування стратегічних документів у громаді. Він дозволяє уникнути формування місцевих цільових програм, а основним документом, у якому визначаються заходи та завдання на середньостроковий період є програма соціально-економічного розвитку. При застосуванні такого підходу формується стратегія розвитку громади на довгостроковий період та затверджується план (програма) соціально-економічного розвитку громади на коротко- та середньостроковий період. Вони обов'язково повинні бути узгодженими між собою. Ці документи мають бути не формальними, а використовуватись при плануванні бюджету. Крім того, важливо, щоб і стратегія розвитку, і програма соціально-економічного розвитку містили індикатори, які дозволяють оцінити досягнуті результати (див. *рис. 4.3*).

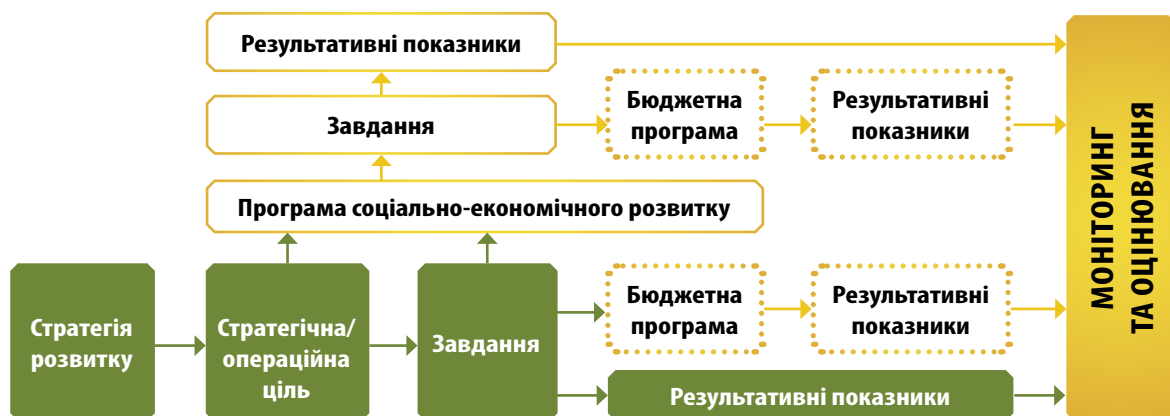


Рис. 4.3 Взаємозв'язок стратегічних документів, коли в громаді не формуються місцеві цільові програми

Такий підхід є більш прийнятним для невеличких громад, де визначено лише одного головного розпорядника, або на початкових етапах – для громад, які нещодавно об'єднались. Проте з часом необхідно прагнути до переходу на перший варіант, адже його застосування є більш ефективним і дозволяє досягти більшої стабільності при формуванні прогнозованої бюджетної політики в громаді.

Варіант 3

На практиці дуже часто зустрічається «змішаний варіант», що базується на поєднанні перших двох (див. рис. 4.4).

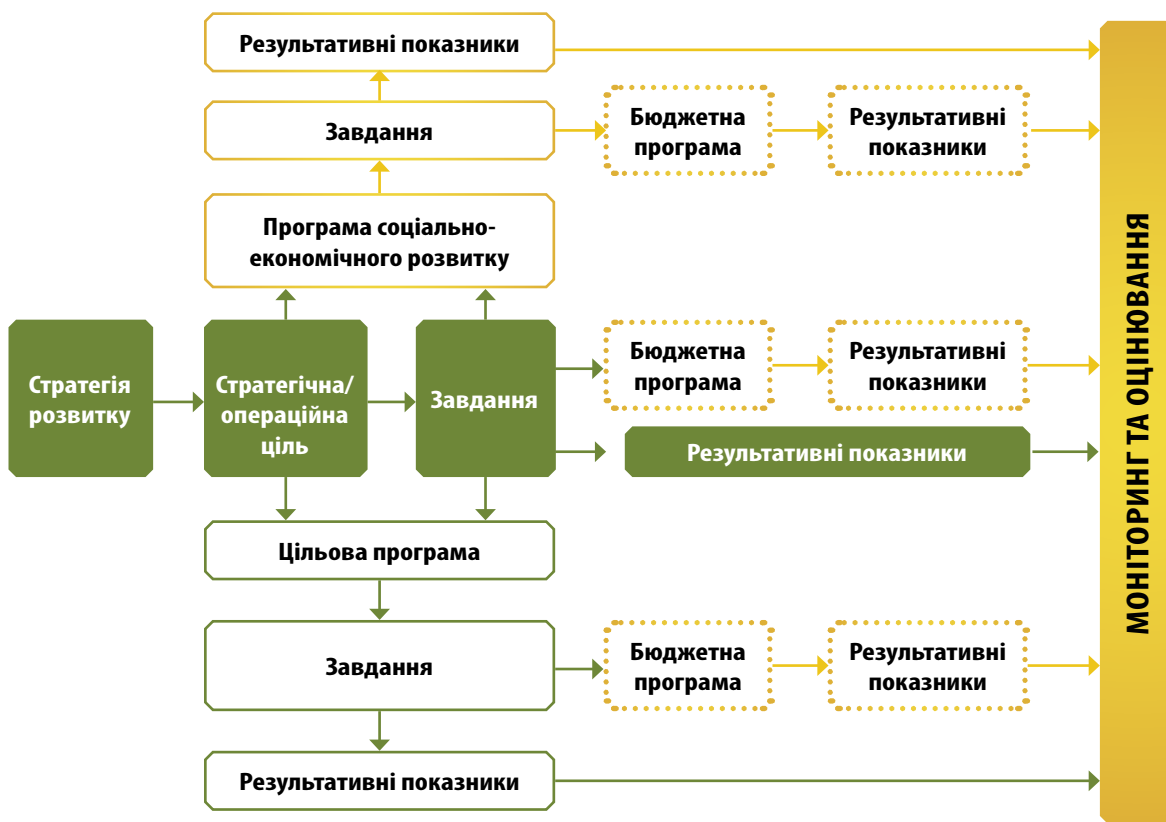


Рис. 4.4 Взаємозв'язок стратегічних документів, коли в громаді лише частково формуються місцеві цільові програми

У цьому варіанті в ОТГ формуються цільові програми, однак окремі завдання стратегічного плану потрапляють напряму до програми соціально-економічного розвитку громади, окремі – напряму в бюджет. Такий варіант дещо менш ефективний ніж перший, однак він теж може застосовуватись на рівні ОТГ. Найголовніше, що при його використанні має бути забезпечено взаємозв'язок стратегічного бачення та розподілу бюджетних коштів при фінансуванні бюджетних програм. Водночас узгодження має бути досягнуто й на рівні показників, а результати моніторингу й оцінювання повинні показувати рівень досягнення стратегічних цілей і використовуватись при прийнятті управлінських рішень.

СЕРЕДНЬОСТРОКОВЕ ПЛАНУВАННЯ БЮДЖЕТУ



5.1

ЗАСТОСУВАННЯ СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО ПЛАНУВАННЯ БЮДЖЕТУ

5.1.1. ВИМОГИ ЗАКОНОДАВСТВА

Відповідно до змін Бюджетного кодексу України, внесених згідно із Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування» від 6 грудня 2018 року № 2646-VIII²⁰, з 1 січня 2020 року на рівні місцевих бюджетів запроваджується складання прогнозу на середньострокову перспективу.

Відповідно до статті 751 БКУ, місцевий фінансовий орган щороку спільно з іншими головними розпорядниками бюджетних коштів відповідно до цілей та пріоритетів, визначених у прогнозних і програмних документах економічного і соціального розвитку України і відповідної території, та з урахуванням Бюджетної декларації складає прогноз місцевого бюджету.

Прогноз місцевого бюджету – це документ середньострокового бюджетного планування, що визначає показники місцевого бюджету на середньостроковий період і є основою для складання проєкту місцевого бюджету.

Показники прогнозу місцевого бюджету визначаються з урахуванням положень і показників, визначених на відповідні бюджетні періоди Бюджетною декларацією та прогнозом місцевого бюджету, схваленим у попередньому бюджетному періоді.

²⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2646-19#n149>



Показники прогнозу місцевого бюджету можуть відрізнятися від показників, визначених на відповідні бюджетні періоди прогнозом місцевого бюджету, схваленим у попередньому бюджетному періоді, у разі:

- Відхилення оцінки основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України та основних прогнозних показників економічного і соціального розвитку відповідної території від прогнозу, врахованого при складанні прогнозу місцевого бюджету, схваленого в попередньому бюджетному періоді;
- Відхилення бюджетних показників, визначених рішенням про місцевий бюджет, від аналогічних показників, визначених у прогнозі місцевого бюджету, схваленому в попередньому бюджетному періоді;
- Прийняття нових законодавчих та інших нормативно-правових актів, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, що впливають на показники місцевого бюджету в середньостроковому періоді.

Для складання прогнозу місцевого бюджету місцевий фінансовий орган на підставі основних прогнозних макропоказників економічного та соціального розвитку України й основних прогнозних показників економічного та соціального розвитку відповідної території на середньостроковий період та аналізу виконання місцевого бюджету в попередніх і поточному бюджетних періодах прогнозує обсяги доходів місцевого бюджету, визначає обсяги фінансування місцевого бюджету, повернення кредитів до місцевого бюджету й орієнтовні граничні показники видатків місцевого бюджету та надання кредитів з місцевого бюджету на середньостроковий період. Для цього місцевий фінансовий орган розробляє та у визначені ним терміни доводить до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки пропозицій до прогнозу місцевого бюджету орієнтовні граничні показники видатків місцевого бюджету та надання кредитів з місцевого бюджету на середньостроковий період. Інструкції з підготовки пропозицій до прогнозу місцевого бюджету можуть запроваджувати додаткові фінансові обмеження, організаційні й інші вимоги, яких зобов'язані дотримуватися всі розпорядники бюджетних коштів у процесі підготовки пропозицій до прогнозу місцевого бюджету.

Місцевий фінансовий орган здійснює аналіз поданих головними розпорядниками бюджетних коштів пропозицій до прогнозу місцевого бюджету на відповідність доведеним орієнтовним граничним показникам видатків місцевого бюджету та надання кредитів з місцевого бюджету і вимогам доведених інструкцій. На основі такого аналізу керівник місцевого фінансового органу приймає рішення про включення пропозицій головних розпорядників бюджетних коштів до прогнозу місцевого бюджету.

Місцеві фінансові органи до 15 серпня року, що передує плановому, подають до виконавчих органів відповідних місцевих рад прогнози відповідних місцевих бюджетів. Виконавчі органи відповідних місцевих рад не пізніше 1 вересня року, що передує плановому, розглядають і схвалюють прогнози відповідних місцевих бюджетів і у п'ятиденний строк подають їх разом із фінансово-економічним обґрунтуванням до відповідних місцевих рад для розгляду в порядку, визначеному відповідними радами.

Прогноз місцевого бюджету повинен містити:

- Основні прогностичні показники економічного та соціального розвитку відповідної території, враховані під час розроблення прогнозу місцевого бюджету;
- Загальні показники доходів і фінансування місцевого бюджету, повернення кредитів до місцевого бюджету, загальні граничні показники видатків місцевого бюджету та надання кредитів з місцевого бюджету (з розподілом на загальний і спеціальний фонди);
- Показники за основними видами доходів місцевого бюджету (з розподілом на загальний і спеціальний фонди);
- Показники дефіциту (профіциту) місцевого бюджету, показники за основними джерелами фінансування місцевого бюджету (з розподілом на загальний і спеціальний фонди), а також показники місцевого боргу, гарантованого Автономною Республікою Крим, обласною радою чи територіальною громадою міста боргу і надання місцевих гарантій;
- Граничні показники видатків місцевого бюджету та надання кредитів з місцевого бюджету головним розпорядникам бюджетних коштів (з розподілом на загальний і спеціальний фонди);
- Обсяги капітальних вкладень у розрізі інвестиційних проєктів, визначені у межах загальних граничних показників видатків місцевого бюджету та надання кредитів з місцевого бюджету;
- Інші показники і положення, необхідні для складання проєкту рішення про місцевий бюджет.

Організаційно-методологічні засади складання прогнозу місцевого бюджету (включно з типовою формою прогнозу місцевого бюджету) визначаються Міністерством фінансів України.

5.1.2. МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ МФУ (ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ, РЕКОМЕНДОВАНІ ФОРМИ)

Для складання прогнозу місцевого бюджету у 2019 році Мінфіном були підготовлені та затверджені методичні рекомендації (наказ Мінфіну «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо складання у 2019 році місцевих бюджетів на середньостроковий період» від 29.03.2019 року № 130²¹).

Відповідно до цього наказу, прогноз місцевого бюджету на 2021–2022 роки рекомендується формувати за такими напрямками:

- Загальна частина;
- Основні індикативні прогностичні показники місцевого бюджету;
- Дохідна спроможність місцевого бюджету;

²¹ <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0130201-19>



- Фінансове забезпечення пріоритетних напрямів розвитку;
- Реалізація інвестиційних програм (проектів);
- Управління місцевим боргом і ліквідністю бюджету;
- Міжбюджетні відносини.

Перелік напрямів і показників, які рекомендується розкривати в прогнозі, не є вичерпним. Орган, що здійснює складання прогнозу може розкривати іншу інформацію, яку вважає за доцільне. Для відображення динаміки показників, що прогнозуються на два наступні за плановим бюджетні періоди, можна наводити показники поточного та планового бюджетних періодів.

За напрямом «Загальна частина» рекомендується наводити інформацію щодо нормативно-правових актів, показників соціально-економічного розвитку та державних соціальних стандартів, на основі яких ґрунтується прогноз; цілі державної політики та завдання місцевих програм, які будуть реалізовуватись, очікувані результати та можливі ризики невиконання прогнозних показників, заходи з мінімізації впливу фіскальних ризиків на показники бюджету тощо.

За напрямом «Основні індикативні прогнозні показники місцевого бюджету» рекомендується наводити інформацію щодо індикативних прогнозних показників місцевого бюджету за доходами, фінансуванням, видатками та кредитуванням. Для відображення основних показників місцевого бюджету в методичних рекомендаціях наведена відповідна форма (див. *Додаток 5, форма 1*).

За напрямом «Дохідна спроможність місцевого бюджету» рекомендується наводити інформацію про:

- Структуру доходів і частку трансфертів у них;
- Основні бюджетоутворюючі податки та збори;
- Вплив на податкову базу місцевого бюджету змін до нормативно-правових актів;
- Втрати місцевого бюджету внаслідок наданих пільг зі сплати податків і зборів;
- Перелік заходів, що планується вжити для розширення бази оподаткування та залучення додаткових надходжень до бюджету тощо.

Для конкретизації інформації за доходами місцевого бюджету за основними надходженнями в методичних рекомендаціях наведена відповідна форма (див. *Додаток 5, форма 2*).

За напрямом «Фінансове забезпечення пріоритетних напрямів розвитку» рекомендується наводити інформацію про:

- Пріоритетні напрями розвитку відповідних сфер/галузей та їх фінансове забезпечення;
- Кількість закладів, які утримуються за кошти місцевого бюджету та зміни у їх мережі чи структурі, що впливають на видаткову частину бюджету;

- Заходи з упорядкування мережі бюджетних установ, закладів і чисельності їх працівників;
- Кількість споживачів (жителів, учнів, дітей, вихованців, підопічних), яким планується надавати публічні послуги та їх динаміка;
- Кількість суб'єктів, яким будуть надані кредити, умови та цілі кредитування;
- Кількість суб'єктів, що отримуватимуть бюджетну підтримку та шляхи підвищення ефективності їх діяльності тощо.

За рішенням органу, що складає прогноз, за результатами ґендерного аналізу бюджетних програм може зазначатись інформація щодо врахування при прогнозуванні ґендерних аспектів з метою зменшення ґендерних розривів, послаблення негативних і посилення позитивних тенденцій у відповідній сфері/галузі з погляду забезпечення ґендерних потреб і задоволення ґендерних інтересів.

Інформацію щодо видатків і надання кредитів коштів місцевого бюджету за функціональною ознакою рекомендується наводити за встановленою формою (див. *Додаток 5, форма 3*). Крім того, для відображення інформації щодо видатків і надання кредитів головних розпорядників коштів місцевого бюджету в методичних рекомендаціях наведена відповідна форма (див. *Додаток 5, форма 4*).

Якщо виконання бюджетних програм місцевого бюджету здійснюється одним розпорядником коштів, інформація щодо його видатків і надання кредитів може не наводитися.

За напрямом «Реалізація інвестиційних програм (проєктів)» рекомендується наводити інформацію щодо реалізації інвестиційних проєктів у пріоритетних сферах, зокрема в соціально-культурній, транспортно-дорожній, сфері охорони довкілля, сфері розвитку центрів надання адміністративних послуг тощо. Індикативні прогнозні показники за бюджетними програмами, які забезпечуватимуть протягом декількох років виконання інвестиційних проєктів, рекомендується наводити за встановленою формою (див. *Додаток 5, форма 5*).

За напрямом «Управління місцевим боргом та ліквідністю бюджету» рекомендується наводити інформацію про:

- Структуру місцевого боргу (зовнішнього/внутрішнього);
- Індикативні прогнозні показники місцевого боргу;
- Індикативні прогнозні показники гарантованого місцевого боргу;
- Індикативні прогнозні показники видатків на обслуговування місцевого боргу;
- Індикативні прогнозні показники видатків на погашення місцевого боргу;
- Ризики, пов'язані з управлінням місцевим боргом;
- Середньорічний прогнозний обсяг надходжень бюджету розвитку (без урахування обсягу місцевих запозичень і капітальних трансфертів (субвенцій) з інших бюджетів);
- Прогнозні обсяги місцевих запозичень (внутрішні, зовнішні);



- Доцільність залучення додаткового фінансового ресурсу до бюджету, його інвестиційне спрямування (перелік проєктів або об'єктів, на які будуть спрямовані заповичення) та очікувані результати;
- Придбання та погашення облігацій внутрішньої державної позики;
- Випуск та погашення облігацій місцевих позик тощо.

За напрямом «Міжбюджетні відносини» рекомендується наводити інформацію про:

- Цілі та напрями міжбюджетних відносин;
- Індикативні прогностичні показники міжбюджетних трансфертів;
- Умови та підстави надання міжбюджетних трансфертів іншим бюджетам;
- Трансферти, які будуть надходити з державного та місцевих бюджетів та їх прогностичні обсяги тощо.

Для забезпечення координації бюджетного процесу й узгодження дій між його учасниками в ОТГ може складатися орієнтовний поетапний план заходів із забезпечення складання проєкту місцевого бюджету на наступний бюджетний період і прогнозу місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди із зазначенням в ньому граничних термінів/строків виконання відповідних заходів і відповідальних виконавців. Такий план заходів із забезпечення складання проєкту місцевого бюджету на наступний бюджетний період та прогнозу місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди може бути детально визначений при формуванні бюджетного регламенту в громаді (детальніше див. розділ «Розробка та затвердження бюджетного регламенту (його зміст та завдання, шаблон для ОТГ)»).

Варто зазначити, що ці рекомендації було підготовлено Мінфіном для складання прогнозу місцевого бюджету в 2019 році. У майбутньому вони можуть бути змінені та уточнені.

5.1.3. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД, ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ТА ПІДХОДИ СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО ПЛАНУВАННЯ (З ПРИКЛАДАМИ НА ОСНОВІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ВЕЛИКОБРИТАНІЇ, ПАР)

ОСНОВНІ ЗАВДАННЯ СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО ПЛАНУВАННЯ БЮДЖЕТУ

Як визначається у Підручнику з управління державними видатками Світового Банку²², середньострокове планування бюджету забезпечує «сполучну структуру», яка дає змогу видаткам «визначатися пріоритетами політики і дисциплінуватися реаліями бюджету». «Середньострокове планування бюджету складається з граничного обсягу ресурсів, який визначається «згори вниз», оцінки поточних і середньострокових витрат чинної політики, яка проводиться «знизу вгору» і кінець кінцем узгодження цих витрат із наявними ресурсами... у контексті щорічного бюджетного процесу».

²²<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf>

Визначення граничного обсягу ресурсів згори вниз переважно ґрунтується на макроекономічній моделі або комплексі макроекономічних прогнозів, який визначає планові фіскальні показники та дає оцінку доходів і видатків. Етап «знизу вгору» починається з огляду кожним головним розпорядником своїх стратегічних планів, своєї галузевої політики і заходів для оптимізації внутрішньогалузевого розподілу.

Додана вартість підходу середньострокового планування бюджету забезпечується завдяки інтеграції граничного обсягу ресурсів «згори вниз» і галузевих програм «знизу вгору». Після розробки стратегічного прогнозу видатків керівництво визначає галузевий розподіл ресурсів, який далі використовується головними розпорядниками для остаточного доопрацювання своїх програм і бюджетів. Ключем до процесу галузевого огляду є розуміння того, що в межах загального стратегічного прогнозу видатків, який відображає обмеження ресурсів, а також політику керівництва, головні розпорядники мають автономію управління шляхом прийняття рішень, які максимально підвищують технічні результати, як-от ефективність і результативність. Після розробки середньострокового планування бюджету це стає постійно поновлюваним процесом: оцінки першого прогнозного року стають основою бюджету наступного року після врахування змін економічних умов і політики.

Середньострокове планування бюджету має на меті сприяти досягненню низки важливих результатів:

- **Фінансова дисципліна і макроекономічна стабільність.** Це досягається шляхом виконання якісних макроекономічних прогнозів і прогнозів доходів для точного визначення граничного обсягу ресурсів. Фінансова дисципліна забезпечується через процес розподілу граничних обсягів видатків.
- **Кращий міжгалузевий і внутрішньогалузевий розподіл ресурсів.** Розподіл ресурсів здійснюється шляхом встановлення граничних обсягів видатків на галузевому рівні та на рівні головних розпорядників бюджетних коштів. У межах галузей і головних розпорядників подальший розподіл ресурсів ґрунтується на стратегічних планах діяльності головних розпорядників і структурі програмного бюджету.
- **Передбачуваність для головних розпорядників.** Оскільки макроекономічні прогнози дають оцінки доходів і видатків на середньостроковий період від 3 до 5 років, головні розпорядники можуть мати кращу базу для прогнозування своїх обсягів фінансування порівняно з базовими рівнями своїх програм.
- **Ефективність у використанні бюджетних коштів.** Дисципліна, якої вимагає цей процес, і більш ретельна оцінка видатків і досягнення програмних показників означає, що бюджетні кошти будуть більш ефективно і результативно використовуватися завдяки застосуванню середньострокового планування бюджету.
- **Підзвітність.** Процес середньострокового планування бюджету створює більш прозору ситуацію з прийняттям бюджетних рішень і завдяки відкритості цього процесу громадськості легше домогтися підзвітності керівництва. Програмна структура бюджету покаже громадянам, які послуги вони отримують і в який спосіб встановлена їх пріоритетність у бюджетному процесі.



- **Достовірність прийняття бюджетних рішень.** Процес середньострокового планування бюджету забезпечує більшу достовірність у процесі прийняття бюджетних рішень, оскільки стане більш очевидним, що прогноз бюджету ґрунтується на якісних і об'єктивних критеріях, а не політичних мотивах. Відхилення економічних прогнозів можуть підлягати більш ретельній перевірці, як і прогнози доходів і видатків, а також отриманий внаслідок цього баланс бюджету.

ОСНОВНІ ПЕРЕДУМОВИ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ ДЛЯ СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО ПЛАНУВАННЯ БЮДЖЕТУ

Протягом останніх 20-30 років реалізації середньострокового планування бюджету та підходу цільового бюджетування був накопичений величезний досвід із найбільш ефективного способу впровадження цієї системи управління державними фінансами. Краща міжнародна практика впровадження середньострокового планування бюджету визначила низку важливих передумов, необхідних для створення ефективної системи середньострокового бюджетування в країні. Основними передумовами для успішного впровадження підходу середньострокового планування бюджету є такі:

- Спроможність встановлення достовірних макроекономічних і фінансальних прогнозів;
- Інтеграція планування бюджету і політики в єдину систему, яка також служить ефективним інструментом для контролю фінансової дисципліни;
- Добре розвинений процес підготовки бюджету на основі середньострокової перспективи – достовірний бюджет;
- Забезпечення належного управління державними фінансами: якісний облік грошових коштів, достовірний річний бюджет, внутрішній контроль, ретельне виконання бюджету, система обліку та звітності;
- Зміцнена законодавча база управління державними фінансами;
- Визначеність щодо бюджетних ролей законодавчої та виконавчої гілок влади;
- Головні розпорядники мають спроможність розробки політики, результативного формулювання бюджетних програм і розрахунку витрат на проведення політики.

На основі міжнародного досвіду потрібно також відзначити, що в ході впровадження системи середньострокового планування бюджету також важливо забезпечити її тісну інтеграцію зі щорічним бюджетним процесом, і щоб методології програмно-цільового бюджетування і середньострокового планування бюджету не були ізольованими одна від одної, а були взаємно доповнюваними.

З огляду на кращі практики управління державними фінансами, впровадження середньострокового планування бюджету здійснюється на таких послідовних етапах:

1-Й РІВЕНЬ

Середньостроковий фінансовий прогноз (МТФФ): визначення середньострокових цілей фінансової політики, середньострокових макроекономічних прогнозів.

2-Й РІВЕНЬ

Середньостроковий бюджетний прогноз (МТБФ): будується на 1-му рівні з додаванням середньострокових видатків розпорядників коштів. За ефективного середньострокового бюджетного прогнозу видатки ґрунтуються на стратегічних пріоритетах.

3-Й РІВЕНЬ

Середньострокове планування бюджету (МТЕФ): додає результативне цільове бюджетування й управління до середньострокового бюджетного прогнозу.

На сьогодні Україні необхідно зміцнити 1-й рівень середньострокового планування бюджету і рухатися вперед до повного впровадження середньострокового бюджетного прогнозу з одночасним поступовим удосконаленням впровадження цільового бюджетування, ініційованого раніше, до підходу середньострокового планування бюджету.

ЕТАПИ СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО ПЛАНУВАННЯ БЮДЖЕТУ

Для імплементації процесу середньострокового планування бюджету використовується кілька методів. Вони часто передбачають економічні та фінансові розрахунки, які служать вихідними даними для формування прогнозів і бюджетних запитів. Цими методами є:

- Макроекономічне прогнозування;
- Стратегії/плани діяльності головних розпорядників;
- Бюджетні обмеження (стелі), які базуються на розрахунках фінансових органів і головних розпорядників;
- Методологія програмного бюджетування;
- Розрахунок витрат на програми за головними класифікаціями видатків.

Середньострокове планування бюджету є підходом до підготовки бюджету, що ґрунтується на процесах «згори вниз» і «знизу вгору», а також на інституційних (політичних та адміністративних) процедурах прийняття рішень, які їх інтегрують:

(1) Багаторічні прогнози «згори вниз» щодо граничних планових обсягів ресурсів (що ми можемо собі дозволити): на етапі «згори вниз» головний наголос робиться на розробці макроекономічних прогнозів, рішеннях політичного рівня і встановленні обмежень видатків у розрізі галузей і головних розпорядників.

(2) Багаторічні оцінки «знизу вгору» щодо витрат на галузеві програми (що має бути профінансоване з наголосом на ефективність): етап «знизу вгору» починається з огляду кожним головним розпорядником його стратегічних планів, програм і внутрішнього розподілу граничних обсягів ресурсів відповідно до його пріоритетів. Це створює базу для належної підготовки бюджетних запитів і подання їх фінансовим органам.



Рис. 5.1. Інтеграція підходів бюджетування «згори вниз» і «знизу вгору» в структурі середньострокового планування бюджету

Отже, середньострокове планування бюджету не є окремим документом, а являє собою особливий процес підготовки бюджету, який складається з різних етапів.

Етап бюджетування «згори вниз» зазвичай містить такі ключові елементи:

- Середньострокові прогнози доходів;
- Цільові показники фіскальної політики (дефіцит/профіцит, податки, цільові показники боргової політики);
- Обсяг витратів на фінансування нової політики;
- Базовий рівень бюджету;
- Бюджетні пріоритети керівництва;
- Граничні обсяги витратів на плановий і наступні роки.

Етап бюджетування «знизу вгору» зазвичай містить такі основні елементи:

- Огляд чинної політики та її результативності;
- Вихідна інформація для визначення бюджетних пріоритетів керівництва (залежить від моделі встановлення граничних обсягів видатків);
- Підготовка бюджетної базової лінії (перетинається із етапом «згори вниз»);
- Розрахунок витрат на проведення політики;
- Підготовка бюджетного запиту головного розпорядника.

Кожен етап передбачає такі заходи:

1-Й КРОК

Прогнозування наявності ресурсів на основі прогнозів економічного зростання, внутрішніх доходів і наявності донорських коштів;

2-Й КРОК

Розробка попередніх галузевих граничних обсягів витрат шляхом розподілу загальних ресурсів між галузями на основі пріоритетів керівництва. Це дає головним розпорядникам орієнтир щодо ймовірної наявності ресурсів ще до того як вони почнуть детальний розрахунок своїх витрат і має забезпечити деяке відчуття реальності.

3-Й КРОК

Кожен головний розпорядник проводить оцінку потреб на середньостроковий період на основі політики і пріоритетів, визначених керівництвом. Визначення галузевих пріоритетів здійснюється за допомогою процесу галузевих оглядів, у ході яких головні розпорядники:

- Проводять огляд галузевих цілей, політики і стратегій;
- Визначають результати і заходи, необхідні для досягнення узгоджених цілей. Це потребує розгляду наявних заходів, тобто чи відповідають вони галузевій політиці та пріоритетам і чи потрібно запроваджувати нові заходи;
- Проводять оцінку фактичних витрат на проведення заходів (поточні й капітальні, бюджетні та позабюджетні);
- Встановлюють пріоритетність заходів, аби вони відповідали галузевому граничному обсягу ресурсів. Визначення того, які заходи мають продовжуватися, які мають бути відкориговані, а які доведеться припинити. Метою є визначення компромісів всередині галузей шляхом оцінювання реальних витрат і надання відповідної інформації керівництву для прийняття рішень щодо рівня послуг, який вони можуть собі дозволити надавати.

4-Й КРОК

Перегляд галузевих граничних обсягів. Після проведення галузевого огляду проводиться огляд граничних обсягів і розглядається перерозподіл між галузями на основі додаткової інформації, отриманої під час оглядів. Якщо в ході цих аналізів виявляється, що певних цілей неможливо досягти в межах галузевих граничних обсягів, може виникнути потреба проведення перерозподілу між галузями. Цей крок не завжди є необхідним, і такий аналіз можна проводити під час остаточного доопрацювання бюджетних припущень на Шостому кроці.

5-Й КРОК

Остаточне доопрацювання трирічних припущень. Головні розпорядники проводять остаточне коригування трирічних припущень на агрегованому рівні, тобто на рівні програм, причому припущення першого року показуються на деталізованому рівні.

6-Й КРОК

Огляд і остаточне доопрацювання припущень. Після завершення опрацювання головними розпорядниками своїх планів і припущень вони аналізуються фінансовим органом для оцінювання того, чи припущення узгоджуються з політикою, планом і пріоритетами і чи припущення знаходяться в межах граничних обсягів. Після цього припущення обговорюються на бюджетних слуханнях і подаються на розгляд і схвалення до ради. Припущення першого року затверджуються, а припущення другого і третього року є індикативними.

ПРИКЛАДИ СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ (МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД)

Приклади документів, які стосуються підготовки прогнозу місцевого бюджету та запровадження середньострокового бюджетного планування можна знайти на інформаційних ресурсах країн та органів місцевого самоврядування, які мають багаторічну історію підготовки таких документів.

Так, цікавим є досвід формування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу у Великобританії, зокрема у м. Бірмінгем.

У м. Бірмінгем місцева влада складає трирічні плани розвитку міст²³, що є стратегічними документами й містять мету діяльності за основними сферами надання послуг (наприклад, соціальний захист дітей, інвестиції в розвиток людини тощо). Ці документи готуються також у доступній для громадськості формі²⁴. Плани також містять показники, за якими буде вимірюватись рівень досягнення мети, наприклад, у частині розвитку людини такі показники, як кількість створених робочих місць, кількість осіб, які отримали підтримку на освіту тощо.

Крім того, в місті розробляється трирічний фінансовий план²⁵, який обов'язково має бути узгодженим зі стратегічним планом розвитку міста. Трирічний фінансовий план визначає, зокрема, підходи до розрахунку доходів бюджету. Наприклад, щодо прогнозу надходжень від податку на нерухомість у плані на 2019/2020-2021/2022 зазначено, що в попередні періоди він розраховувався з урахуванням індексу роздрібних цін (ІРЦ), а відтепер – з урахуванням індексу споживчих цін (ІСЦ). Цей документ також містить положення щодо фінансових викликів (ризиків), до яких належать, зокрема, інфляція, очікувані доходи від місцевих податків та податку на нерухомість, вартість скорочення штатів тощо.

²³ https://www.birmingham.gov.uk/download/downloads/id/9490/council_plan_and_budget_2018.pdf

²⁴ https://www.birmingham.gov.uk/download/downloads/id/12537/birmingham_city_council_-_council_plan_2018_to_2022.pdf

²⁵ https://www.birmingham.gov.uk/download/downloads/id/12046/financial_plan_2019_to_2023.pdf

Після врахування усіх ідентифікованих викликів встановлено необхідність економії бюджетних коштів для збалансування бюджету в середньостроковій перспективі. Приведено пропозиції щорічної (наростаючим підсумком) на середньостроковий період економії бюджетних коштів за головними розпорядниками. Окремо приведено заходи з економії разом з описом кожного заходу та терміном його виконання.

Зазначений трирічний фінансовий план містить також напрями бюджетної політики у видатках; заходи, які будуть реалізовані за визначеними сферами (як-от, діти, житло, робота і навички, здоров'я); показники, за допомогою яких буде вимірюватись рівень успішності цих заходів. Приводяться обсяги щорічних додаткових видатків внаслідок зростання обсягів надання послуг за головними розпорядниками з розподілом за видами послуг. Наприклад, по Директорату із соціального захисту дорослих та охорони здоров'я визначені такі види послуг: «Пакети соціальних послуг для дорослих – демографія», «Кращий догляд на дому», які можна прирівняти до бюджетних програм, що застосовуються в Україні.

Фінансовий план містить капітальну стратегію та програму, яка визначає основні принципи планування капітальних вкладень, як-от «Зв'язок планування капітальних вкладень з плануванням активів». Також фінансовий план включає Програму основних потреб у капітальних вкладеннях, що містить оцінку потреб і необхідний обсяг ресурсу на їх задоволення (наприклад, щодо фінансування шкіл визначено виділяти щорічні інвестиції для ефективного та якісного навчання, забезпечуючи пріоритетність потреб найбільш вразливих молодих людей та найкраще використання наявних ресурсів).

Відтак у місті формується бюджет на відповідний рік, який містить показники, узгоджені з середньорічним фінансовим планом²⁶.

Інший цікавий досвід формування прогнозу місцевих бюджетів на середньострокову перспективу, підготовки бюджетних документів, систематизації й оприлюднення відповідної інформації можна знайти на сайті державного казначейства ПАР²⁷. Тут інформація наведена за роками і типами документів. Окремий розділ присвячено прогнозу доходів і видатків, який містить детальну інформацію по місцевих бюджетах кожного регіону. Наприклад, тут розміщено детальний прогноз доходів і видатків провінції Східний Кейп²⁸. У цьому документі (повна версія якого складає 732 сторінки) детально описано, на якому рівні заплановано надходження до бюджету, включаючи усі міжбюджетні трансферти (національні та з інших місцевих бюджетів), розподіл видатків між головними розпорядниками коштів, їх програми та напрями використання коштів, капітальні та поточні видатки. Усі показники визначено на плановий рік і на середньострокову перспективу.

²⁶ https://www.birmingham.gov.uk/download/downloads/id/12365/budget_book_2019_to_2020.pdf

²⁷ <http://www.treasury.gov.za/documents/provincial%20budget/default.aspx>

²⁸ <http://www.treasury.gov.za/documents/provincial%20budget/2018/3.%20Estimates%20of%20Prov%20Rev%20and%20Exp/EC/EC%20-%20EPRE%20-%20Full%20Document.pdf>

5.2

ПІДХОДИ ДО РОЗРАХУНКУ ВИТРАТ (ПЛАНОВИЙ РІК І ПРОГНОЗ НА СЕРЕДНЬОСТРОКОВИЙ ПЕРІОД)

Розрахунок витрат дозволяє встановити кількісно визначені цілі для розпорядників бюджетних коштів і обґрунтувати доцільність виділення ресурсу в обсягах, необхідних для досягнення цих цілей. Діяльність із розрахунку витрат має виконуватись паралельно із упровадженням середньострокового планування бюджету.

Більшість методологій розрахунку витрат ґрунтуються на різних підходах щодо розподілу й обліку прямих, непрямих і накладних витрат. Логічна модель розрахунку витрат наведена на рис. 5.2.

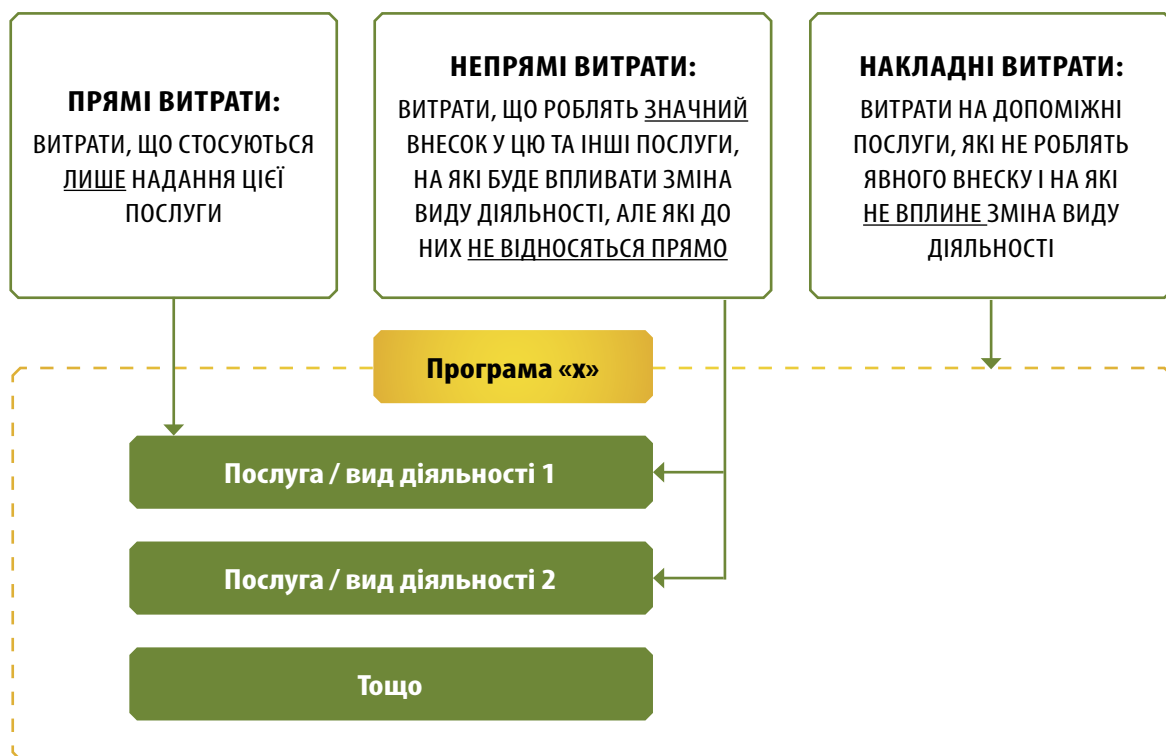


Рис. 5.2. Концепції розрахунку витрат

У державному управлінні різних країн найчастіше використовуються такі методи розрахунку витрат:

- Розрахунок виробничих витрат;
- Розрахунок нормативних витрат;
- Розрахунок витрат за процесами;
- Розрахунок витрат за видами діяльності/розрахунок витрат за продуктами.

РОЗРАХУНОК (ЗА СТАТТЯМИ) ВИРОБНИЧИХ ВИТРАТ

Цей метод найчастіше застосовується при плануванні бюджету і також є основою для інших методів розрахунку витрат. Цей метод базується на економічній класифікації видатків і містить детальні розрахунки у розрізі всіх її складових.

РОЗРАХУНОК ВИТРАТ НА ОСНОВІ НОРМАТИВІВ

Розрахунок витрат на основі нормативів є системою застосування попередньо визначених обсягів витрат, обмежень або інших типів стандартів до одиниць надання послуг чи виробництва. Нормативні витрати на продукт чи послугу можуть порівнюватися з фактичними витратами, і будь-які розбіжності між нормативними і фактичними витратами аналізуються та зазначаються при здійсненні розрахунків. Аналіз відхилень може приводити до виявлення можливостей підвищення ефективності чи вирішення інших проблем. Крім того, це допомагає виявити фактори, які потрібно подолати, щоб покращити ефективність. Існують різні типи нормативів, які застосовуються для проведення нормативного розрахунку витрат. Зокрема:

- Норматив рівня надання послуги;
- Норматив вхідних ресурсів – виду діяльності/продукту;
- Технічні або інженерні норми;
- Норми витрат на одиницю продукції.

РОЗРАХУНОК ВИТРАТ ЗА ПРОЦЕСАМИ

Розрахунок витрат за процесами є методом нарахування витрат за однорідними продуктами чи послугами, які застосовуються в уніфікованих виробничих процесах. За цим методом розраховуються витрати власне виробничого процесу (наприклад, підготовка учнів у рамках навчання в загальноосвітніх навчальних закладах), а не конкретні виробничі завдання чи одиниці виробництва і не окремі послуги чи продукти. При використанні цього методу не проводиться розрахунок витрат за окремими одиницями. Для того щоб отримати середні витрати на одиницю, загальні витрати за певний період діляться на число одиниць, отриманих протягом цього періоду.

РОЗРАХУНОК ВИТРАТ ЗА ВИДАМИ ДІЯЛЬНОСТІ (ПРОДУКТАМИ)

- Метод розрахунку витрат за видами діяльності (продуктами) є одним із найскладніших методів, які застосовуються при розрахунку витрат бюджету. Цей метод зосереджує увагу на розрахунку витрат за видами діяльності, субпродуктами та продуктами, а не розрахунку виробничих витрат. Його доцільно використовувати за наявності високих накладних витрат і дуже різномірних видів діяльності, товарів або послуг, які надаються.



Також цей метод можна використовувати для розрахунку вартості окремих послуг (наприклад, розрахунок різних послуг охорони здоров'я, соціальних послуг). Він дає змогу чітко зрозуміти детальний обсяг необхідного ресурсу для кожного виду діяльності (створення кожної одиниці продукту). Ця техніка дає більш точну й детальну інформацію, оскільки вона приписує непрямі/накладні витрати видам діяльності на основі споживання ресурсів.

- Метод розрахунку витрат за видами діяльності (продуктами) зазвичай не застосовується для визначення загального обсягу бюджету. Водночас він дозволяє визначити актуальну інформацію про витрати на одиницю продукції, яка може бути використана як база для встановлення «контрольних показників» для аналізу витрат головного розпорядника.

Також при виборі підходів до здійсненні розрахунків необхідного обсягу ресурсів важливо розрізнити такі поняття:

- **Обов'язкові поточні видатки** – поточні видатки, пов'язані із забезпеченням поточного рівня виконання робіт (надання послуг) без урахування його розширення.
- **Обов'язкові капітальні видатки** – капітальні видатки, що мають бути здійснені в рамках інвестиційних програм (проєктів), реалізацію яких розпочато в поточному або минулих роках, до повного їх завершення, або які мають бути здійснені за кошт надходжень спеціального фонду бюджету, що мають цільове спрямування для реалізації відповідних інвестиційних програм (проєктів).
- **Нові витрати** – видатки та надання кредитів, пов'язані із будь-яким новим видом діяльності або розширенням наявного.
- **Фактори змін витрат** – це відносні та абсолютні показники, які впливають на зміну обсягу витрат. Ці фактори можуть мати таку природу:
 - Зміни демографічної ситуації;
 - Суспільні зміни (урбанізація, стиль життя);
 - Зміна клімату;
 - Технологічні інновації;
 - Цілеспрямована політика уряду;
 - Зовнішнє середовище.

Для підготовки прогнозу місцевого бюджету та формування показників, включених до бюджетних запитів місцевий фінансовий орган має довести головним розпорядникам бюджетних коштів інструкції до застосування факторів змін витрат, які головні розпорядники мають використовувати при здійсненні розрахунку прогнозного обсягу витрат. За таких умов окремі показники мають встановлюватись на національному рівні при підготовці Бюджетної декларації на середньостроковий період.

До факторів змін витрат, які буде містити Бюджетна декларація належать:

- Зміна прожиткового мінімуму;
- Зміна мінімальної заробітної плати;
- Зміна посадових окладів Єдиної тарифної сітки
- Зміна ціни на газ;
- Індекс споживчих цін;
- Індекс цін виробників;
- Курс гривні до долара США тощо.

На основі цих даних і з огляду на потреби розрахунку головний розпорядник може доповнювати перелік факторів змін витрат самостійно і використовувати їх у своїх розрахунках. Водночас ці додаткові фактори та припущення повинні бути чітко визначені.

Отож при підготовці прогнозу місцевого бюджету та заповненні бюджетних запитів головні розпорядники повинні здійснити розрахунок прогнозних обсягів витрат згідно з умовами, визначеними місцевими фінансовими органами. При цьому необхідно обов'язково врахувати результати оптимізації витрат у середньостроковій перспективі, врахувати результати оцінки бюджетних програм, а також забезпечити узгодженість діяльності, спрямованої на досягнення стратегічних цілей і формування вичерпного переліку бюджетних програм на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди.

Відповідно до світової практики²⁹ розрахунок прогнозного обсягу витрат рекомендується здійснювати у такій послідовності:

- Розрахунок прогнозного обсягу обов'язкових витрат;
- Порівняння обсягу обов'язкових витрат із граничними обсягами видатків загального фонду та обсягом надходжень до спеціального фонду;
- Розрахунок прогнозного обсягу нових витрат.

РОЗРАХУНОК ОБОВ'ЯЗКОВИХ ВИТРАТ

Розрахунок обов'язкових витрат здійснюється в розрізі напрямів використання коштів та економічної класифікації видатків/класифікації кредитування на базі відповідних показників і пов'язаних цілей, затверджених на поточний бюджетний період. При здійсненні розрахунку за кожною бюджетною програмою головний розпорядник має дотримуватися такої послідовності:

- За основу взяти видатки, затвержені на рік, що передує плановому;
- Відняти витрати, пов'язані із будь-яким запланованим зменшенням в обсягах обслуговування нижче поточного рівня, або пов'язані із періодичністю здійснення;

²⁹ <https://www.respaweb.eu/download/doc/Methodological+Guide+for+Costing+of+Government+Strategies.pdf/e004a1a4c06fb11631f998d9298693b6.pdf>



- Додати збільшення видатків, якщо це питання законодавчо підтверджено й узгоджено з місцевим фінансовим органом і враховано у граничному обсязі видатків загального фонду (до таких видатків відносяться також видатки, пов'язані з періодичністю їх здійснення);
- Застосувати до решти видатків фактори змін витрат на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди згідно з відповідним співвідношенням.

Обсяг обов'язкових капітальних видатків головного розпорядника коштів має визначатись з огляду на запланований обсяг робіт згідно з проектно-кошторисною документацією. Ці видатки розраховуються шляхом застосування факторів змін витрат, що визначаються головним розпорядником самостійно. До таких видатків не включаються будь-які тимчасові або одноразові видатки – наприклад, додаткові кошти для вирішення питань, пов'язаних із ремонтом будівель, які перебувають в аварійному стані (ці витрати слід відносити до нових витрат).

Обсяг обов'язкового надання кредитів головний розпорядник визначає з огляду на укладені договори, зокрема, договори про позики від міжнародних фінансових організацій, договори між головним розпорядником і позичальником тощо, з урахуванням необхідності повного завершення розпочатих позичальником робіт (здійснення виплат), що витікають з умов цих договорів.

РОЗРАХУНОК ПРОГНОЗНОГО ОБСЯГУ НОВИХ ВИТРАТ

При підготовці головним розпорядником структурних змін до прогнозних обсягів поточних видатків загального фонду та пропозицій щодо капітальних видатків на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди наявні ресурси для реалізації нових бюджетних програм та нових витрат у складі наявних бюджетних програм головний розпорядник визначає, керуючись показниками прогнозних обсягів видатків, що були здійснені при заповненні бюджетних запитів у минулому році, прогнозу місцевого бюджету попереднього та поточного років.

Нові бюджетні програми та нові витрати мають бути спрямовані на виконання пріоритетів, відповідно до середньострокової пріоритизації стратегічних цілей і завдань та підкріплені відповідною законодавчою і нормативно-правовою базою, що надає підстави для здійснення витрат з бюджету.

ОБҐРУНТУВАННЯ НОВИХ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ І НОВИХ ВИТРАТ

Нові витрати, що пропонуються головним розпорядником, можуть передбачати:

- Фактори зростання: зміни, пов'язані з наданням послуг і призначені для забезпечення надання послуг у більших обсягах або нових видів послуг. Пояснення має відображати, що вони ґрунтуються на достовірних прогнозах попиту на відповідні послуги; передбачають більший обсяг надання послуг у більш економний спосіб; забезпечують ефективне використання нової інфраструктури;

- Фактори заміни і відновлення: зміни, спрямовані на оновлення і вдосконалення наявної інфраструктури;
- Фактори досліджень і розробок: зміни, що сприятимуть економічному зростанню та інноваціям за допомогою науково-дослідної діяльності.

Для здійснення розрахунку нових витрат головний розпорядник формує перелік нових напрямів використання коштів, перелік нових статей витрат і визначає їх співвідношення з кодами економічної класифікації видатків. Нові статті витрат можуть бути визначені у вигляді вартості (цінові показники):

- Одиниці продукції, що планується придбати (наприклад, вартість одного комп'ютера);
- Послуги, що планується спожити (наприклад, вартість одного Квт електроенергії);
- Обсягу робіт, що планується здійснити (наприклад, вартість будівництва одного об'єкта інфраструктури) тощо.

Розрахунок нових витрат здійснюється шляхом множення кількісного показника на ціновий показник за кожним видом нових статей витрат за відповідними бюджетними програмами. Кількісні показники головний розпорядник визначає самостійно з огляду на обґрунтований обсягу, визначеного з урахуванням необхідності досягнення відповідних результатів і досягнення стратегічних цілей.

Для визначення прогнозу цінових показників на середньострокову перспективу головний розпорядник проставляє відповідну поточну вартість та обирає фактор змін витрат, що в майбутньому вплине на зміну відповідного цінового показника (наприклад, індекс цін виробників). За цих обставин відповідний ціновий показник у розрахунку нових витрат буде застосований до визначеного головним розпорядником кількісного показника.

Розрахунок витрат є важливим елементом середньострокового планування бюджету, оскільки він полегшує процес визначення пріоритетів, тобто того, що може бути надано з урахуванням обсягу наявних ресурсів.

Як свідчить міжнародний досвід, при здійсненні бюджетних розрахунків видатки повинні чітко пов'язуватися з напрямками політики шляхом агрегації видатків у загально визначені програми. Так, країни, що реалізують середньострокове планування бюджету, перейшли від системи жорсткого контролю над вхідними ресурсами (на основі економічної класифікації) до програмної класифікації, за якої основними одиницями управління і планування бюджету є програми. За таких умов при розрахунку витрат робиться наголос на ефективності і плануванні результатів. Отже, бюджетні програми повинні формуватися з конкретними результатами, які мають бути досягнуті розпорядником коштів, у поєднанні із жорсткими бюджетними обмеженнями (граничними обсягами витрат).



5.3

ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО ПЛАНУВАННЯ БЮДЖЕТУ З ЦІЛЬОВИМ БЮДЖЕТУВАННЯМ (СХЕМА З ПОЯСНЕННЯМИ)

Середньострокове планування бюджету і цільове бюджетування тісно пов'язані між собою з погляду методології. Якісна програмна структура покращує макрофіскальну функцію бюджету і фінансову дисципліну, оскільки вона надає можливість більш ефективного планування державних видатків на середньострокову перспективу.

Традиційний підхід щорічного бюджету не дає результативної підтримки програмного бюджетування, оскільки він не забезпечує бюджетної стабільності на середньострокову перспективу. Багато інструментів управління державними фінансами, як-от встановлення базового рівня, моніторинг видатків, встановлення пріоритетів, краще працюють на програмній основі, а тому середньострокове планування бюджету, що ґрунтується на програмах зазвичай є більш результативним.

Зв'язок середньострокового планування бюджету з цільовим бюджетуванням може бути найкраще досягнуто при використанні підходів «згори вниз» і «знизу вгору», при якому мають тісно взаємодіяти фінансові органи та головні розпорядники бюджетних коштів.

Схематично цей процес зображено на *рис. 5.3*.

За такої схеми місцевий фінансовий орган доводить головним розпорядникам коштів бюджетні обмеження на середньостроковий період. Після цього головні розпорядники розподіляють доведений обсяг ресурсу між стратегічними цілями та відповідними бюджетними програмами.

За таких умов розподіл між бюджетними програмами має бути підкріплений детальними розрахунками в розрізі напрямів використання коштів і завдань з деталізацією за кодами економічної класифікації. Також на цьому етапі визначаються результативні показники, які мають дозволити оцінити ефективність використання бюджетних коштів і визначається їх плановий рівень на середньостроковий період.

Врешті-решт це дозволяє поєднати стратегічні цілі, бюджетні ресурси й очікувані результати.

Як уже зазначалось, відповідно до змін до Бюджетного кодексу України № 2646-VIII від 06.12.2018 року, було переглянуто підходи до середньострокового бюджетного планування та запроваджено складання прогнозу місцевого бюджету на середньострокову перспективу.

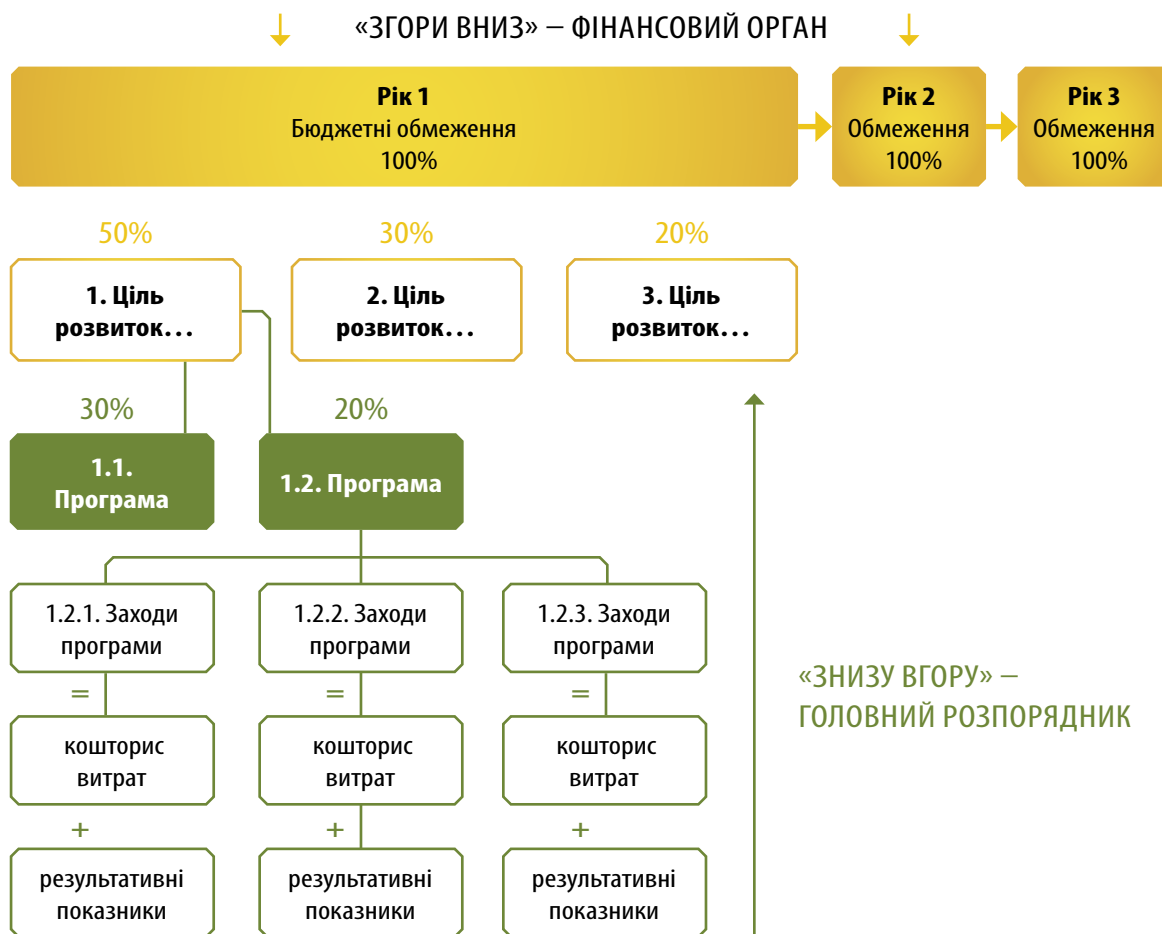


Рис. 5.3. Зв'язок середньострокового планування бюджету з цільовим бюджетуванням

Прогноз місцевого бюджету має стати документом середньострокового бюджетного планування, що визначає засади бюджетної політики і показники бюджету на середньостроковий період і є основою для складання проєкту відповідного місцевого бюджету. Починаючи з підготовки цього документу, має застосовуватись ефективна та дієва система розрахунків витрат бюджету на плановий та середньостроковий періоди. Після цього відповідні розрахунки лягають в основу підготовки бюджетних запитів і дозволяють детально обґрунтувати необхідність виділення бюджетних коштів у розрізі бюджетних програм та окремих напрямів використання коштів. Саме тому при формуванні бюджету наступних періодів головним розпорядникам доцільно повною мірою використовувати сучасні підходи до розрахунку витрат. При цьому важливо, щоб такі розрахунки стали складовою загальної діяльності із забезпечення реалізації стратегії розвитку через бюджет, щоб отримати орієнтований на результат бюджет, який ґрунтується на реалізації відповідної політики. Це також дозволить забезпечити чітку пріоритизацію стратегічних цілей у середньостроковій перспективі і сприятиме повномасштабній зміні підходів при плануванні бюджету – з однорічного циклу до середньострокового формату.



РОЗРОБКА ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО БЮДЖЕТУ



6.1

РОЗРОБКА ТА ЗАТВЕРДЖЕННЯ БЮДЖЕТНОГО РЕГЛАМЕНТУ (ЙОГО ЗМІСТ І ЗАВДАННЯ, ШАБЛОН ДЛЯ ОТГ)

Бюджетний регламент – це документ, який регулює порядок здійснення процедур на кожній стадії бюджетного процесу з урахуванням норм і положень бюджетного законодавства і визначає терміни їх виконання та відповідальних учасників за своєчасне виконання відповідних заходів. Саме тому для впорядкування бюджетного процесу на рівні ОТГ рекомендується затверджувати Бюджетний регламент. Цей документ може бути затверджено виконавчим органом місцевої ради або місцевою радою.

З метою впорядкування розробки Бюджетного регламенту й уніфікації цього процесу Мініном було затверджено наказ «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо підготовки та затвердження Бюджетного регламенту проходження бюджетного процесу на місцевому рівні» від 31.05.2019 року № 228³⁰.

Згідно з цим наказом, Бюджетний регламент рекомендується затверджувати для:

- Визначення основних організаційних засад проходження бюджетного процесу під час складання, розгляду, затвердження, виконання відповідного місцевого бюджету та звітування про його виконання;
- Забезпечення координації та узгодженості дій між усіма учасниками бюджетного процесу;
- Забезпечення прозорості та публічності бюджетного процесу.

³⁰<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0228201-19>

Згідно з рекомендаціями Мінфіну, Бюджетний регламент має складатись із таких частин:

- Загальна частина;
- Складання прогнозу місцевого бюджету;
- Складання проєкту місцевого бюджету;
- Розгляд проєкту рішення про бюджет місцевою радою;
- Затвердження рішення про бюджет;
- Організація виконання місцевого бюджету;
- Внесення змін до рішення про бюджет;
- Підготовка та розгляд звіту про виконання місцевого бюджету.

Відповідно до цієї структури Мінфін визначив рекомендації щодо плану заходів, які можуть бути включені до Бюджетного регламенту відповідно до стадій бюджетного процесу (див. *Додаток б*).

Спираючись на ці методичні рекомендації та враховуючи наведений перелік заходів, на рівні ОТГ доцільно розробити та затвердити власний Бюджетний регламент. Це дозволить упорядкувати процеси формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, що здійснюються місцевою радою та її виконавчими органами протягом бюджетного періоду, а також сприятиме регламентації взаємовідносин між різними учасниками бюджетного процесу.

Шаблон рішення про затвердження бюджетного регламенту та сам бюджетний регламент для ОТГ наведено в *Додатку 7*.

6.2 ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ МЕТОДОЛОГІЇ ПЦМ

6.2.1. ПЕРЕВАГИ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ БЮДЖЕТУВАННЯ

Усі видатки бюджетів об'єднаних територіальних громад, починаючи з 2017 року, мають фінансуватися на основі програмно-цільового методу бюджетування (ПЦМ). Це передбачено у прикінцевих і перехідних положеннях Бюджетного кодексу України.

Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі – це метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за кошт бюджету із оцінюванням ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу.

Помилковим було б твердження, що при застосуванні ПЦМ не використовуються інші методи бюджетного планування. Серед таких методів базовими є балансовий, нормативний і метод екстраполяції. Програмно-цільовий метод поєднує усі ці методи та додає елементи, за допомогою яких встановлюється взаємозв'язок між ресурсами та результатами (*рис. 6.1*).



Рис. 6.1. Взаємозв'язок методів бюджетування

Бюджетний процес за ПЦМ за своєю суттю є циклом, який починається та закінчується з визначення переліку соціальних та економічних проблем і охоплює поетапне впровадження усіх заходів, необхідних для їх подолання. Це є головною рисою ПЦМ.

Процес формування та виконання бюджету за ПЦМ проілюстровано на *рис. 6.2*.

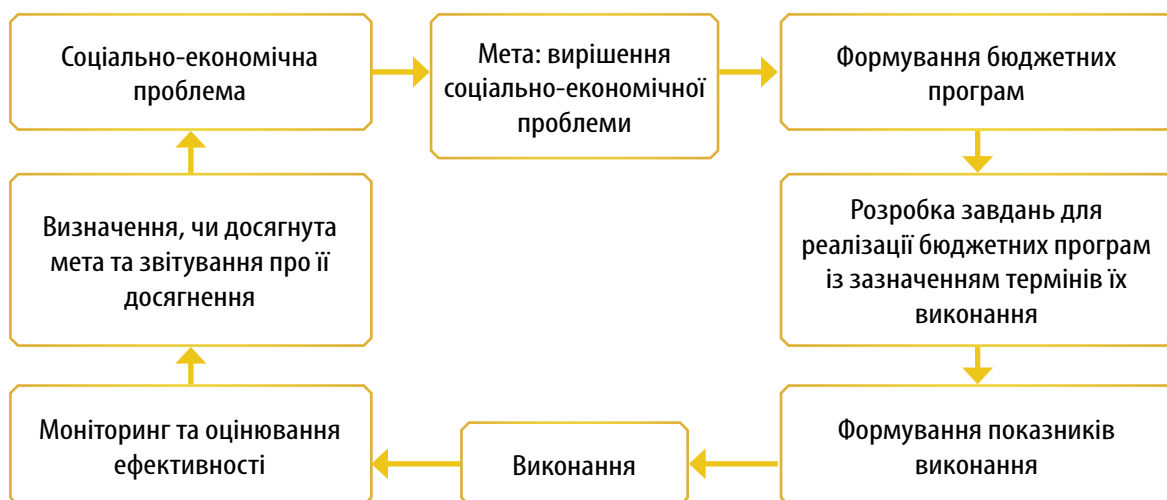


Рис. 6.2. Модель бюджетного процесу за ПЦМ

З огляду на зазначене, в умовах використання ПЦМ бюджетні документи мають слугувати досягненню таких цілей:

- Забезпечення достатньою, об'єктивною та ґрунтовною інформацією стосовно ресурсів та ефективності витрат, які необхідні для досягнення встановленої цілі широкого кола зацікавлених сторін, що включає управлінців усіх рівнів, депутатів відповідних рад і громадськість;
- Забезпечення дотримання усіх законодавчо встановлених принципів бюджетної політики, зокрема принципу збалансованості бюджету.

Кожен новий цикл бюджетування за ПЦМ починається з оцінки ефективності бюджетної програми після завершення її реалізації, тобто визначається ступінь досягнення мети програми.

Для здійснення оцінки ефективності програми важливо правильно запланувати систему показників її виконання. Такі показники повинні відповідати цілі та завданням програми. Тому сама програма повинна бути спрямована на досягнення доволі конкретної цілі, щоб кількість завдань і показників її виконання не була занадто великою.

Ще однією з рис ПЦМ є орієнтованість на надання якомога більшого об'єму послуг на одиницю витрачених грошових ресурсів. Згідно з методологією ПЦМ, бюджет демонструє стандарт послуги, визначає об'єм робіт, які необхідно виконати, та кошти, необхідні для забезпечення виконання певної послуги. При цьому важливим завданням є підвищення ефективності та якості наданих послуг та їх орієнтація на урахування потреб соціальних груп, зокрема за гендерною ознакою. Таким чином, головний розпорядник має прагнути врахувати гендерний аспект при визначенні обсягу та якості публічних послуг, що надаються в межах бюджетної програми.

На відміну від традиційного бюджету, який приділяє увагу лише контролю за цільовим використанням коштів, програмне бюджетування забезпечує функцію фінансового контролю, що базується на результатах програми. Відповідальний виконавець отримує фінансове забезпечення програми з метою досягнення цілі та реалізації завдань програми. Отож правильним є твердження, що в умовах ПЦМ виконавець отримує бюджетні кошти для надання послуг у межах чітко встановлених параметрів цих послуг (кількість, періодичність, якісні показники)

Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки розглядає інтеграцію гендерного підходу у бюджетний процес як ефективний метод для подальшого розвитку програмно-цільового методу, що дозволить посилити підзвітність розпорядників бюджетних коштів і прозорість бюджету. Тому Міністерство фінансів своїм наказом № 1 від 02.01.2019 затверджує Методичні рекомендації щодо впровадження та застосування гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі³¹. Ці рекомендації адресовані головним розпорядниками бюджетних коштів та іншим учасниками бюджетного процесу для врахування гендерних аспектів у процесі планування, виконання та звітування про виконання бюджетних програм.

³¹ <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0001201-19>



При цьому гендерно орієнтований підхід у бюджетному процесі визначається як врахування гендерних аспектів на усіх стадіях бюджетного процесу та висвітлення у відповідних бюджетних документах цілеспрямованості на забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків (гендерної рівності).

Для впровадження та застосування гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі головному розпоряднику рекомендується щорічно розробляти та затверджувати план заходів з упровадження та застосування гендерно орієнтованого підходу в бюджетний процес і забезпечувати координацію між своїми структурними підрозділами, розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня, відповідальними виконавцями бюджетних програм, одержувачами бюджетних коштів, підприємствами, установами, організаціями, що залучаються до проведення аналізу тощо. Детальніше про Методичні рекомендації – у Модулі VI посібника.

З огляду на вищевикладене можна стверджувати, що **при плануванні бюджету за ПЦМ на відміну від постатейного принципу:**

- **Змінюються акценти з планування та контролю за видами й обсягами видатків на планування соціально-економічних результатів від витрачання бюджетних коштів;**
- **Розподіл бюджетних ресурсів ґрунтується не лише на наявності коштів, а й на показниках соціально-економічної ефективності;**
- **Посилюється відповідальність розпорядників бюджетних коштів за кількість і якість наданих населенню послуг (товарів, робіт).**

6.2.2. ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ (ЇХ СТРУКТУРА Й ОСОБЛИВОСТІ)

Бюджетна програма складається з частин (опцій) і має такі елементи:

- Назва бюджетної програми;
- Мета бюджетної програми;
- Завдання бюджетної програми та напрями використання коштів (одне або більше для кожної програми);
- Результативні показники виконання бюджетної програми (затрат, продукту, ефективності, якості).

Ключовим елементом бюджетної програми є її мета, що визначає вид діяльності розпорядника та спрямовує його на досягнення конкретного результату.

Наказом Міністерства фінансів України № 836 від 26.08.2014 року «Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів»³² визначено: «Мета бюджетної програми відображає цілі, яких необхідно досягти під час виконання бюджетної програми у середньостроковому періоді, відповідає пріоритетам державної політики у відповідній сфері, визначеним нормативно-правовими актами, та спрямована на досягнення цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, реалізацію якої забезпечує головний розпорядник. Мета має бути чіткою, реальною та досяжною».

Будь-яка програма може мати лише одну мету, характерну тільки для цієї програми; мета не повторюється у форматі інших програм. Тобто мета є унікальною для кожної з програм, що задовольняє сформульований принцип унікальності мети. Мета, за своєю суттю – це відображення загального кінцевого результату, на досягнення якого спрямована конкретна бюджетна програма.

Характерні риси мети бюджетної програми:

- Визначення кінцевого результату від реалізації програми;
- Орієнтація на довгострокову перспективу;
- Відповідність головній меті діяльності розпорядника коштів.

Відповідно до мети бюджетної програми, розпорядники коштів розробляють завдання програми. Завдання можна розглядати як короткострокові етапи в рамках середньострокової стратегії, що визначається метою бюджетної програми.

Завдання бюджетної програми – конкретний, спрямований на досягнення мети бюджетної програми комплекс заходів, який відображає основні етапи досягнення поставленої мети, визначає шляхи виконання програми, підлягає перевірці та повинен містити результативні показники бюджетної програми.

Напрями використання бюджетних коштів – це дії (заходи), пов'язані з наданням публічних послуг та/або забезпеченням надання таких послуг, що спрямовуються на досягнення мети та забезпечують виконання завдань у межах коштів, передбачених рішенням про місцевий бюджет на виконання бюджетної програми.

Бюджетна програма може мати декілька завдань і напрямів використання коштів, спрямованих на досягнення результату, очікуваного від впровадження програми. Завдання та напрями повинні мати такі характеристики:

- Орієнтованість на результат (добре сформульовані завдання чітко вказують на те, що необхідно зробити);
- Вираження результатів у кількісних вимірах (для того щоб мати змогу визначити, чи виконане завдання, чи ні, необхідно мати спосіб вимірювання результатів).

³²<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1104-14>



Отже, чітко сформульовані завдання та напрями вказують на те, що буде зроблено й не містять загальних і декларативних тверджень. Завдання та напрями слугують своєрідним обґрунтуванням плану витрачання ресурсів за програмою, інакше кажучи, вони є обґрунтуванням кошторису бюджетної установи.

Як зазначено вище, Міністерство фінансів України у Методичних рекомендаціях щодо впровадження та застосування ґендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі визначило, що головний розпорядник при визначенні обсягу та якості усіх публічних послуг, що надаються в межах бюджетної програми, має прагнути врахувати ґендерний аспект. Фактично, цілеспрямованість бюджетної програми на забезпечення ґендерної рівності може виражатися у формулюваннях назви, мети та/або завданнях бюджетної програми. Крім того, методичні рекомендації вводяться поняття «ґендерно чутлива» та «ґендерно нейтральна» бюджетна програма.

У рекомендаціях наголошено, що бюджетна програма відноситься до ґендерно чутливої або ґендерно нейтральної виключно за результатами ґендерного аналізу. На основі висновків, зроблених за результатами ґендерного аналізу, мають бути чітко сформульовані шляхи врахування ґендерного аспекту в бюджетній програмі та відповідні характеристики для включення до неї, заходи з подальшого впровадження та застосування ґендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі, заходи зі зменшення ґендерних розривів, усунення ґендерної дискримінації, забезпечення потреб, задоволення інтересів жінок і чоловіків та/або їх груп, що можуть бути вжиті головним розпорядником, вдосконалення процесу збору й обробки даних, запровадження нових та/або перегляд наявних форм статистичної й адміністративної звітності.

Приклади результатів ґендерного аналізу бюджетних програм можна знайти за посиланнями:

- http://www.df.zt.gov.ua/Gob/Zvit_GOB_2018.pdf
- <https://bukoda.gov.ua/uploads/editor/bukoda.gov.ua/Departments/departament-finansiv/%D0%93%D0%95%D0%9D%D0%94%D0%95%D0%A0/2018.doc>
- <http://grbproject.org/wp-content/uploads/2017/04/Summary-email-ukr.pdf>
- http://www.un.org.ua/images/documents/4463/UA%20manual%20GRB%20Analysis_PRINT.pdf

6.2.3 РЕЗУЛЬТАТИВНІ ПОКАЗНИКИ (ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ, ТИПИ ПОКАЗНИКІВ, ЇХ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК, ТИПОВІ ПЕРЕЛІКИ)

Під час розробки бюджетної програми головним розпорядникам бюджетних коштів необхідно чітко усвідомлювати, яким чином вимірювати результати її реалізації. Саме для вимірювання цих результатів застосовується такий специфічний елемент програмно-цільового методу як результативні показники бюджетних програм.

Ці показники є ключовим інструментом механізму планування та виконання бюджету за програмно-цільовим методом, ба більше, вони є його основною характерною рисою. За місцем у системі управління місцевими бюджетами вони втілюють результатну складову програмно-цільового бюджету, є своєрідним індикатором, що всебічно ілюструє успішність виконання програми. Аби задовольняти принцип повної вимірності бюджетних програм, результативний показник обов'язково має бути вимірюваним і підлягати кількісному визначенню.

Для задоволення принципу цілісності програм результативні показники мають співвідноситися з метою, завданнями та напрямками, що виконуються у межах бюджетної програми. Водночас вони не повинні вимірювати наслідки одноразової дії або висвітлювати результати короткострокової діяльності, оскільки є системним інструментом.

Результативні показники програм – це найбільш незвична для сприйняття управлінська категорія. Здавалося б, що спільного з поняттям «управління бюджетною сферою» має показник «зниження захворюваності»? Але саме в цьому і полягає докорінна відмінність програмно-цільового методу від інших підходів. Ця відмінність змушує фінансиста подивитись на бюджетні видатки зовсім з іншої позиції, зрозуміти, що сенс видатків – не в самому факті їх здійснення, а в тому результаті, який принесе для громади витрачання ресурсів бюджету. Адже що являє собою ресурс бюджету? Це кошти платників податків, які є членами територіальних громад. Відраховуючи до бюджету (чи то до місцевого, чи то державного) частину свого заробітку у вигляді податків, платники (вони самі або їх непрацездатні родичі – діти, батьки-пенсіонери, родичі-інваліди) автоматично отримують право на якісні послуги з боку держави.

Якість цих послуг не є віртуальною величиною. За моделлю «Ресурс-результат» вона обов'язково повинна узгоджуватися з сумою коштів, що надійшли до бюджету і, відповідно, перенаправлені з цього бюджету на рівень бюджетних установ, – закладів соціальної допомоги, лікарень, дитсадків тощо – яким довірено надавати ті чи інші послуги для платників податків, тобто для людей, які своїми податками фактично передплатили ці послуги.

Таким чином, для забезпечення повноти усвідомлення якісних змін в управлінні місцевими бюджетами необхідно чітко та конкретно вимірювати обидві сторони соціально-економічного балансу: ресурсну (або кількісну, зокрема грошову) сторону, до чого ми вже давно звикли, і результативну (або якісну) сторону надання послуг – у цьому сенсі ми тільки-но постали перед необхідністю осмислення бюджетних послуг як об'єкта управління. Саме для вимірювання якості такої бюджетної послуги і слугує результативний показник програми.

Отже, згідно з постатейним (традиційним) методом, характеристикою будь-яких видатків слугує лише грошовий еквівалент; у програмно-цільовому методі таких характеристик дві – грошовий еквівалент і якісний еквівалент, як це показано в *табл. 6.1*.



Таблиця 6.1. ЕКВІВАЛЕНТИ ВИМІРЮВАННЯ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ

Категорія	Одиниця вимірювання
Бюджетна програма	грн
Напрями використання бюджетних коштів	грн
Результативний показник 1	одиниць
Результативний показник 2	%
Результативний показник 3	грн/споживача
Результативний показник

Дуже важливо розуміти, що оскільки результативні показники повинні узгоджуватись із метою, завданнями та напрямками програми, то якщо ці елементи програми неправильно (або не чітко) сформульовані, встановити обґрунтовані результативні показники неможливо.

Наступним важливим питанням є необхідність розробки реалістичних показників для кожного завдання та напрямку програми. Дуже часто бюджетні установи, розробляючи програми, використовують показники, які потім важко оцінювати. Наприклад, сформувавши показник «Рівень задоволення населення соціальними послугами», заклад з надання соціальних послуг (або департамент соціального захисту населення як головний розпорядник) повинні для його оцінювання провести кампанію з опитування чи анкетування населення, яке проживає на дільницях обслуговування, що потребує залучення значних додаткових ресурсів (технічних, людських і бюджетних).

Крім того, суб'єктивізм оцінювання цього доволі узагальненого показника, що неминуче проявиться при опитуванні (анкетуванні), перешкоджатиме адекватному відображенню результативності та якості цієї послуги.

Тому, встановлюючи будь-який показник, треба передусім пам'ятати про те, що за умови відсутності об'єктивних, чітко вимірюваних даних про його виконання програма може вважатися невиконаною в тій частині, яка характеризується зазначеним показником.

Якісно розроблені результативні показники дозволяють надати ґрунтовну оцінку всім аспектам реалізації програми, і, таким чином, визначити ефективність чи неефективність бюджетних витрат і соціальний ефект від впровадження програм. Вони допомагають встановленню безпосереднього зв'язку між виділеними ресурсами та досягнутими результатами, а також надають інформацію для осіб, відповідальних за прийняття управлінських рішень, щодо дій, які повинні бути виконані для покращення соціальної та економічної ситуацій і задоволення потреб громадян. Отже, результативні показники дозволяють порівняти поточні досягнення з результатами та проблемами минулого і визначити перспективи на майбутнє.

За методологією ПЦМ під час планування програм мають формуватися декілька типів результативних показників, які можна використовувати для оцінювання програми та визначення її кінцевої результативності:

- Показник затрат;
- Показник продукту;
- Показник ефективності;
- Показник якості.

Планування затрат – одна з найбільш важливих процедур бюджетування, адже бюджетні ресурси завжди обмежені. Аналіз затрат необхідно систематично проводити на різних етапах бюджетного процесу, оскільки він є одним із ключових елементів оцінки програм. Цей процес не втрачає своєї актуальності починаючи зі стадії планування майбутнього бюджету, до стадій його затвердження та виконання.

Показник затрат – це індикатор, що відображає структурований обсяг вхідних ресурсів, який необхідний для здійснення цього напряму діяльності відповідного завдання програми. Або, показник затрат – це показник, що відображає обсяг і структуру ресурсів, що забезпечують виконання програми та характеризують структуру витрат програми.

Затрати можуть відображатись як у грошовому вимірі, так і як людські, матеріальні або інформаційні ресурси (кількість осіб, залучених до виконання завдання; обсяг коштів, витрачених на здійснення завдання тощо). Показник затрат відображається в абсолютних цифрах (наприклад, кількість об'єктів, метраж або кубатура будівель і споруд).

Показник затрат повинен відповідати принципу необхідності та достатності. Тобто, якщо при обрахунку показника затрат допускатиметься його штучне заниження, то обсяг ресурсів буде недостатній для повної реалізації завдання. Відповідно, програма виконуватиметься не повною мірою та нерезультативно. Якщо ж, навпаки, цей показник завищено, то це неминуче призведе до неефективного, нецільового використання бюджетних ресурсів і, відповідно, даватиме підґрунтя для багатьох бюджетних порушень.

Показник продукту – це параметри обсягу наданих послуг, об'єму робіт, кількості користувачів послуг або робіт, номенклатура яких повністю відповідає меті програми. Або, показник продукту – це показник, що визначає обсяг виробленої продукції чи наданих послуг у ході виконання програми, кількість користувачів товарами (роботами, послугами) тощо.

Показник продукту використовуються для оцінювання досягнення визначеної мети. Показниками продукту є, зокрема, обсяг виробленої продукції чи наданих послуг у процесі виконання програми, кількість користувачів товарами (роботами, послугами) тощо. Цей показник зазвичай має абсолютне значення. Він лише констатує факт надання послуг, виконання робіт чи групу споживачів у кількісному виразі й не вказує на якість наданих послуг чи виконаних робіт, ступінь задоволення потреб споживачів товарів або послуг. Показник продукту є перехідною ланкою між основними категорійними поняттями, як-от «затрати» та «результат». Продукт – це логічний наслідок витрачання ресурсів і логічна передумова отримання результату від витрачання цих ресурсів.



На відміну від деяких інших показників, показник продукту бажано включати до формату кожної програми, оскільки він є основним кількісним індикатором виконання програми. В комплексі з іншими показниками він надає можливість здійснити оцінку використання коштів на виконання програми та моніторинг і оцінку ступеня виконання кожного з завдань програми. Також цей показник незамінний для визначення етапу, на якому знаходиться виконання програми.

Зазначені показники найпростіше відстежити, оскільки інформація про затрати та продукт є доступною. Проте використання лише показника продукту для оцінки програми не дає комплексного уявлення про ефективність використання бюджетних коштів. Тому для окреслення чіткого бачення можливих результатів, а також оцінювання ефективності використання бюджетних ресурсів необхідно визначити ефективність і результат, який буде досягнуто завдяки реалізації програми.

Показники ефективності залежно від завдань, що виконуються в ході бюджетної програми, можуть визначатися як:

- Витрати ресурсів на одиницю продукту;
- Відношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до визначеного обсягу фінансових ресурсів;
- Досягнення визначеного результату.

Часто цей показник називають показником економічної ефективності, оскільки він вказує на обсяг витрачених ресурсів на одиницю виробленої послуги. Подібно до інших показників, за його допомогою можна простежити відносну успішність виконання певної програми.

Показник якості – це індикатор, який показує успішність виконання програми. Він відображає вимірювані, значущі результати наданих послуг, виконаних робіт. Або показник якості – це показник, який характеризує досягнуті результати якості продукту, що задовольняють споживача відповідно до їх призначення та відображають послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій у наданні послуг (товарів, робіт) споживачам за кошт програми.

На відміну від показника продукту, який є кількісним показником і відображає лише факт отримання продукту діяльності, показник якості відображає в динаміці покращення рівня якості отримання даного продукту діяльності. Показник якості дозволяє оцінити ступінь відповідності досягнутих результатів встановленим меті та завданням. Цей показник служить своєрідним звітом про досягнуті соціальні результати від надання послуг за програмою. У ньому відбивається соціальна ефективність програми.

Таблиця 6.2. РЕЗУЛЬТАТИВНІ ПОКАЗНИКИ БЮДЖЕТНОЇ ПРОГРАМИ

Назва показника	Характерна ознака послуги за програмою	Одиниці вимірювання
Показники затрат	1) Хто виробляє послугу? – Штатна структура, структура управлінь, відділів, відділень і т. ін. 2) Чим виробляємо послугу? – потужності, будівлі, споруди і т. ін.	Штатні одиниці, одиниці, м ² , м ³ – одиниця вимірювання завжди в абсолютному вираженні
Показники продукту	Щодо кого (щодо чого) ми докладаємо зусиль? Щодо кого (щодо чого) ми діємо у процесі надання послуг? – Контингент споживачів послуги, метражі, обсяги робіт за програмою і т. ін.	Осіб, учнів, м ² , м ³ , ліжко-днів – завжди в абсолютному вираженні
Показники ефективності	1) Скільки коштує одиниця продукту в грошовому вираженні? 2) Яку частку показника затрат ми переносимо на одиницю продукту?	Грн/людино-днів/штатних одиниць вчителів на 1 учня (навантаження), грн/м ² ремонту – одиниця вимірювання завжди в відносних величинах
Показники якості	1) Що ми плануємо досягти в результаті виконання програми?	Рівень зниження захворюваності, темпи зростання показника порівняно з іншим періодом... Показник завжди вимірюється у відсотках (порівняно з іншим показником)

Застосування результативних показників програм дає змогу чітко продемонструвати ефективність використання бюджетних коштів, співвідношення досягнутих результатів і затрачених коштів, її необхідність та відповідність визначеній меті, а також порівнювати результати виконання програм, аналізувати їх. Застосування результативних показників програм сприяє якісному та кількісному аналізу стану виконання програми в частині фінансового забезпечення та в частині досягнення соціального ефекту.

При плануванні результативних показників необхідно використовувати дані попередніх бюджетних періодів. Аналізуючи результативні показники програм, необхідно визначити, чи результати виконання програми відповідають поставленій меті та завданням.

У межах однієї програми можуть визначатися показники всіх видів, а також лише деякі види показників (наприклад, лише показники ефективності та показники якості, або лише показники затрат, продукту та ефективності і т. ін.). Таке диференціювання повинно здійснюватися з огляду на умови та специфіку кожної з програм. Звичайно, що ширша номенклатура показників ілюструється в тій чи іншій програмі, то більше можливостей для якісного аналізу й управління.



Всередині одного виду може визначатися довільна кількість самих показників певної групи (від одного до декількох десятків). Знову-таки, така деталізація залежить від специфіки програми та від глибини аналізу, який необхідно провести за результатом виконання програми. Не варто ускладнювати перелік показників або перенаповнювати програми показниками, що мало демонструють суть програми, слабо відображають результати використання коштів. Не варто включати до програм показники за принципом «показники заради показників». У переважній більшості програм є спокуса включити велику кількість показників затрат, продукту та якості. Але при визначенні переліку результативних показників бюджетних програм необхідно зміщувати акцент на показники якості, оскільки саме вони ілюструють якість надання бюджетних послуг, тоді як інші типи показників лише описують шлях досягнення цієї якості, або її калькулятивну вартість.

Різні результативні показники не повинні розглядатися як такі, що суперечать один одному, а як такі, що доповнюють один одного. Використання кількох показників дає можливість краще визначити ступінь ефективності використання бюджетних коштів.

При формуванні програм слід пам'ятати про принцип необхідності та достатності щодо переліку результативних показників програм. Показників не повинно бути забагато, їхня кількість не повинна переобтяжувати програму. Водночас необхідно включати найбільш яскраві, найбільш ілюстративні показники, які дають чітке уявлення про призначення програми та про результати, яких планується досягти у ході її реалізації. Зокрема, як свідчить практика, приблизний кількісний перелік показників може включати:

- Показники затрат – 2-3 показники;
- Показники продукту – 2-3 показники;
- Показники ефективності – 2-3 показники;
- Показники якості – 1-4 показники.

Оптимальна кількість показників становить 6-10, але залежно від типу та специфіки програми їх може бути менше або їхній перелік може бути представлений не всіма типами. Не варто на початковому етапі планувати більш ніж 10 показників за кожним із завдань/напрямів програми.

У процесі розробки результативних показників програм, залежно від змісту програм і завдань, використовують такі основні інформаційні джерела:

- Фінансова звітність;
- Статистична звітність;
- Дані внутрішньогосподарського (управлінського) бухгалтерського обліку;
- Дані з первинної облікової документації (вибіркові дані);
- Експертні оцінки.

Відповідно до частини третьої розділу II «Прикінцеві положення» Закону України від 06 грудня 2018 року № 2646-VIII «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування», Міністерство Фінансів своїм наказом № 145 від 08.04.2019 р вносить зміни до Загальних вимог до визначення результативних показників бюджетних програм, яким закріплює необхідність висвітлення ступеню забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків при формуванні результативних показників бюджетних програм³³.

Міністерством фінансів України та профільними міністерствами сформовано та затверджено накази, що визначають типові переліки бюджетних програм і показники результативності. Деякі з них уже містять рекомендований перелік гендерно чутливих показників:

- У галузі «Державне управління» – наказ Мінфіну від 01.10.2010 р. № 1147 (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0945-10>);
- За видатками, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів – наказ Мінфіну від 27.07.2011 р. № 945 (<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0945201-11>);
- У галузі «Освіта» – наказ МОН від 10.07.2017 № 992 (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0956-17>);
- У галузі «Соціальний захист та соціальне забезпечення» – наказ Мінсоцполітики від 14.05.2018 № 688 (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0685-18>);
- У сфері фізичної культури і спорту – наказ Мінмолодьспорту від 23.11.2016 № 4393 (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1610-16>);
- У молодіжній сфері – наказ Мінмолодьспорту від 24.11.2016 № 4408 (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1609-16>);
- У галузі «Культура» – спільний наказ Мінфіну і Мінкультури від 01.10.2010 № 1150/41 (<https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0952-10>);
- У галузі «Охорона здоров'я» – спільний наказ Мінфіну і МОЗ від 26.05.2010 № 283/437 (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0403-10>).

Підготовка бюджету ОТГ та формування бюджетних програм має здійснюватися на основі зазначених наказів – тобто до проєкту бюджету ОТГ з наказів переносяться її мета, завдання та перелік результативних показників. **Водночас ці накази передбачають, що за потреби перелік завдань і показників можна уточнювати, доповнювати та розширювати.**

Використання результативних показників сприяє ефективному використанню коштів і є необхідним для якісного управління місцевими бюджетами. Це досягається через покращання процесу прийняття рішень на основі забезпечення інформацією для їх прийняття, встановлення пріоритетів, що допомагає управлінцям зосередитись на більш важливих соціально-економічних проблемах, а також сприяє концентрації бюджетного процесу на результатах, що мають бути одержані, а не на установах і розпорядниках коштів, які повинні отримати постійно зростаюче фінансування.

³³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0444-19>



6.3

БЮДЖЕТНІ ЗАПИТИ (ОСОБЛИВОСТІ ПІДГОТОВКИ, ШАБЛОН РОЗПОРЯДЖЕННЯ/НАКАЗУ ПРО ЗАТВЕРДЖЕННЯ ІНСТРУКЦІЇ, ФОРМИ, ШАБЛОН ІНСТРУКЦІЇ, ПРИКЛАД ЗАПОВНЕННЯ)

Складання бюджетних запитів має на меті визначення та аналіз пропозицій, необхідних для реалізації бюджетної програми, досягнення встановлених цілей та оцінки очікуваних результатів. На цьому етапі головний розпорядник на підставі плану своєї діяльності на коротко- та середньостроковий періоди розподіляє людські, матеріальні й інші ресурси, необхідні для виконання конкретної програми, робить її вартісну оцінку, яку співвідносить із можливостями бюджету.

Згідно з п. 9 статті 2 Бюджетного кодексу України бюджетний запит – це документ, підготовлений головним розпорядником бюджетних коштів, що містить пропозиції з відповідним обґрунтуванням щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для виконання покладених на нього функцій на середньостроковий період, на підставі відповідних граничних показників видатків бюджету та надання кредитів з бюджету.

Типові форми бюджетних запитів для формування місцевих бюджетів затверджені наказом Міністерства фінансів України від 17.07.2015 року № 648 (зі змінами)³⁴. Згідно з цим наказом, визначено три форми бюджетних запитів:

- Бюджетний запит загальний (Форма 1) – загальний за всіма бюджетними програмами запит головного розпорядника коштів;
- Бюджетний запит індивідуальний (Форма 2) – індивідуальний запит, призначений для наведення детальної інформації з обґрунтуваннями щодо показників, передбачених за кожною бюджетною програмою, який включає усі надходження для виконання бюджетної програми та детальний розподіл граничного обсягу видатків на плановий та прогнозні періоди, а також результативні показники, що плануються для виконання в межах граничного обсягу видатків;
- Бюджетний запит додатковий (Форма 3) – додатковий запит, який включає обґрунтування додаткової понад граничний обсяг потреби у видатках на реалізацію бюджетних програм у разі, якщо витрати, розраховані з огляду на пріоритетність та обґрунтованість потреб, перевищують граничний обсяг та індикативні прогнозні показники, а також інформацію про зміни результативних показників у разі передбачення додаткових коштів.

Згідно з типовими формами бюджетних запитів, визначеними Міністерством фінансів України та з урахуванням особливостей складання проєктів місцевих бюджетів, місцеві фінансові органи розробляють, затверджують і доводять до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів.

Шаблон розпорядження/наказу про затвердження інструкції з підготовки бюджетних запитів наведено в *Додатку 8*, Шаблон такої інструкції наведено в *Додатку 9*, Шаблони форм бюджетних запитів для формування місцевих бюджетів наведено в *Додатку 10*.

³⁴<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0957-15>

Бюджетні запити на плановий рік та прогнозні періоди заповнюються всіма розпорядниками бюджетних коштів. Розпорядники нижчого рівня заповнюють форми 2 та 3 запитів і подають їх для зведення головному розпоряднику, який заповнює форму 1 та зведені форми 2 і 3 за своєю мережею та подає їх до місцевого фінансового органу в терміни та в порядку, встановлені цим органом в інструкції про заповнення бюджетних запитів. Місцевий фінансовий орган на основі зведених бюджетних запитів головних розпорядників формує проєкт місцевого бюджету на плановий рік та прогноз на наступні за плановим два бюджетні періоди.

Звертаємо увагу, що згідно з листом Міністерства фінансів від 03.09.2019 р. «Щодо підготовки бюджетних запитів на 2020-2022 роки» під час підготовки бюджетних запитів на 2020-2022 роки головні розпорядники мають враховувати гендерний аспект відповідно до Методичних рекомендацій щодо впровадження та застосування гендерного підходу в бюджетному процесі. Інформація про бюджетні програми, за якими проведено гендерний аналіз та враховано гендерний аспект, має надаватись за встановленою формою (*Додаток 5* – форма для подання інформації про врахування гендерного аспекту під час формування бюджетних показників на 2020-2022 – ви знайдете в Модулі VI).

Отож для якісної підготовки бюджетних запитів потрібно налагодити тісну взаємодію головних розпорядників коштів, розпорядників нижчого рівня й одержувачів бюджетних коштів. При цьому функції учасників бюджетного процесу на етапі формування бюджетних запитів є такими *рис. 6.3*.

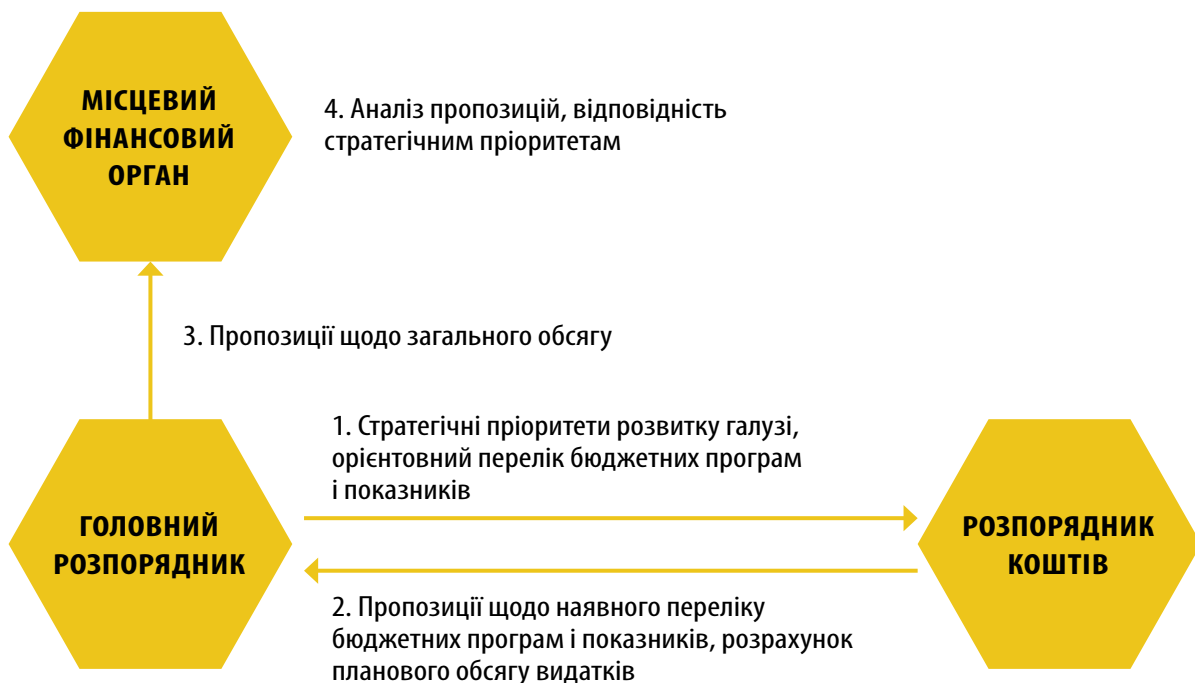


Рис. 6.3. Функції учасників бюджетного процесу на етапі формування бюджетних запитів



Одночасно з проектом рішення про місцевий бюджет на плановий рік до комісії з питань бюджету місцевим фінансовим органом подається інформація, наведена у формах бюджетних запитів, на підставі якої приймається рішення щодо доцільності затвердження відповідних видатків.

Відповідальність за своєчасність, достовірність і зміст поданих фінансовим органам бюджетних запитів несуть головні розпорядники бюджетних коштів. У разі надання необґрунтованих бюджетних запитів або заповнених з порушенням вимог інструкції, розробленої місцевим фінансовим органом, видатки за відповідними бюджетними програмами можуть не включатися до проекту бюджету.

Перед формуванням бюджетного запиту місцевий фінансовий орган доводить головному розпоряднику граничний обсяг видатків за кожною з бюджетних програм (тобто обсяг, що здатен забезпечити місцевий бюджет, з огляду на наявну дохідну базу з урахуванням міжбюджетних трансфертів). Граничний обсяг видатків на плановий рік доводиться до головного розпорядника загалом, що дає йому можливість здійснити розподіл видатків за бюджетними програмами з урахуванням пріоритетних напрямів своєї діяльності.

Розподіл граничного обсягу видатків за бюджетними програмами повинен забезпечувати належне виконання основних завдань головного розпорядника з огляду на пріоритети, визначені стратегічними документами та планом соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці та/або іншим документом, що окреслює напрями соціально-економічного розвитку на плановий і наступні за плановим два роки. Такий розподіл повинен ураховувати необхідність зменшення рівня заборгованості минулих періодів і недопущення утворення заборгованості за зобов'язаннями у плановому році.

Якщо головний розпорядник у своєму бюджетному запиті подає розподіл, структура якого не забезпечує мінімально необхідний рівень видатків для його функціонування (наприклад, більшість коштів планується направити на оплату праці, а на утримання установи, оплату комунальних послуг і енергоносіїв тощо передбачено кошти в недостатніх обсягах), місцевий фінансовий орган має право повернути такий бюджетний запит цьому головному розпоряднику для збалансування обсягів бюджетних витрат. У разі невиконання головним розпорядником зазначених вимог місцевий фінансовий орган має право самостійно внести необхідні корективи в бюджетний запит, повідомивши про це головного розпорядника.

Обсяг видатків визначається головним розпорядником самостійно, виходячи зі звітних даних за минулий рік, планових показників на поточний рік, очікуваного виконання в поточному році, прогнозних показників на плановий та наступні за плановим два роки.

При заповненні бюджетних запитів на плановий рік місцевим фінансовим органам і головним розпорядникам необхідно забезпечити реальне планування показників надходжень не тільки до загального, а й до спеціального фонду, з огляду на обсяги їх фактичного надходження в минулому році та стан фактичних надходжень у поточному. Необхідно обчислити надходження та видатки спеціального фонду, обов'язково враховуючи наявність юридичних підстав для утворення і використання спеціального фонду.

Формування дохідної частини спеціального фонду здійснюється за кожним видом надходжень згідно з пунктом 17 Постанови Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 року № 228 «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ» зі змінами та доповненнями³⁵.

При визначенні видатків загального фонду бюджету на бюджетну програму на плановий рік кожен головний розпорядник повинен оцінити необхідні бюджетні ресурси для її продовження у наступних за плановим роках, очікуваний результат і вплив від впровадження бюджетної програми у плановому році на обсяг відповідних видатків загального фонду бюджету в наступні періоди. В основу розрахунків слід покласти аналіз результатів, досягнутих у попередні роки, та оцінку очікуваних результатів у поточному та плановому роках; обов'язково повинні існувати вагомі аргументи щодо ефективного використання коштів, які пропонується включити до місцевого бюджету в межах граничного обсягу видатків загального фонду. Розрахунки щодо очікуваних результатів мають бути узгоджені з основною метою діяльності головного розпорядника.

Приклад заповнення форм бюджетних запитів наведено в *Додатку 11*.

Таким чином, **при застосуванні ПЦМ бюджетний запит є документом, що є основою для складання проєкту місцевого бюджету на плановий та прогностичні бюджетні періоди. Його мета – чітке обґрунтування потреби в бюджетних ресурсах на реалізацію програми та їх збалансування з запланованим максимально можливим соціально-економічним результатом.**

6.4 РІШЕННЯ ПРО БЮДЖЕТ (ТИПОВА ФОРМА)

На основі бюджетних запитів, заповнених головними розпорядниками коштів, місцевий фінансовий орган складає проєкт рішення про місцевий бюджет на відповідний рік. Типова форма рішення про місцевий бюджет затверджена наказом Мінфіну від 03.08.2018 року № 668³⁶.

Також цим наказом встановлено перелік і форми додатків до рішення про місцевий бюджет:

- *Додаток 1: Доходи місцевого бюджету*
- *Додаток 2: Фінансування місцевого бюджету*
- *Додаток 3: Розподіл видатків місцевого бюджету*
- *Додаток 4: Кредитування місцевого бюджету*
- *Додаток 5: Міжбюджетні трансферти*

³⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-%D0%BF>

³⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0953-18#n15>



- *Додаток 6: Розподіл коштів бюджету розвитку на здійснення заходів із будівництва, реконструкції і реставрації об'єктів виробничої, комунікаційної та соціальної інфраструктури за об'єктами*
- *Додаток 7: Розподіл витрат місцевого бюджету на реалізацію місцевих/регіональних програм*

Саме цим наказом необхідно керуватись під час складання проєкту місцевого бюджету на плановий бюджетний період. Шаблони додатків і шаблон типової форми рішення про місцевий бюджет наведено в *Додатку 12*.

Окремі пояснення щодо заповнення цих додатків та особливості підготовки проєкту рішення про місцевий бюджет наведено в наказі Мінфіну «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо складання у 2019 році місцевих бюджетів на середньостроковий період» від 29.03.2019 року № 130³⁷.

6.5

ПАСПОРТ БЮДЖЕТНОЇ ПРОГРАМИ (ПРАВИЛА, ФОРМА, ШАБЛОН НАКАЗУ/РОЗПОРЯДЖЕННЯ, ПРИКЛАДИ ЗАПОВНЕННЯ)

Паспорт бюджетної програми місцевого бюджету – це документ, що визначає мету, завдання, відповідальних виконавців, результативні показники й інші характеристики бюджетної програми місцевого бюджету відповідно до бюджетного призначення, встановленого рішенням про місцевий бюджет, і цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, реалізацію якої забезпечує головний розпорядник.

Наказом Мінфіну від 26.08.2014 р. № 836 «Про деякі питання запровадження ПЦМ складання та виконання місцевих бюджетів» (зі змінами)³⁸ затверджено правила складання паспортів бюджетних програм і форму паспорта.

За цими правилами паспорти бюджетних програм складають усі головні розпорядники бюджетних коштів за кожною бюджетною програмою, крім бюджетних програм: які створюються протягом року за рахунок коштів резервного фонду бюджету; з повернення кредитів до бюджету; з відшкодування шкоди, завданої фізичній чи юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, їх посадових і службових осіб; з перерахування міжбюджетних трансфертів.

Головні розпорядники розробляють проєкти паспортів бюджетних програм і подають їх на погодження місцевому фінансовому органу протягом 30 днів після набрання чинності рішенням про місцевий бюджет.

³⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0130201-19>

³⁸ <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1103-14/print1423063742491405>

Протягом тижня головні розпорядники подають на погодження до фіноргану проекти паспортів бюджетних програм у разі:

- Набрання чинності рішенням про внесення змін до рішення про місцевий бюджет;
- Передачі бюджетних призначень від одного головного розпорядника до іншого;
- Передачі нерозподілених бюджетних призначень на визначену в рішенні про місцевий бюджет мету між головними розпорядниками;
- Перерозподілу видатків за бюджетними програмами у межах загального обсягу бюджетних призначень, передбачених головному розпоряднику.

Якщо реалізація бюджетної програми потребує затвердження порядку використання бюджетних коштів або внесення змін до чинного порядку використання бюджетних коштів, головні розпорядники подають на погодження до фіноргану проект паспорта бюджетної програми протягом тижня після набрання чинності відповідним рішенням.

Проекти паспортів бюджетних програм подаються до фіноргану у двох примірниках у паперовому та електронному виглядах за встановленою Наказом Мінфіну від 26.08.2014 року № 836 формою (див. *Додаток 13*). Фінорган здійснює погодження проекту паспорта бюджетної програми протягом 10 днів з дня його отримання та направляє його головному розпоряднику для затвердження.

У разі невідповідності проекту паспорта бюджетної програми рішенням про місцевий бюджет, бюджетному розпису, порядкам використання бюджетних коштів і правилам складання паспортів фінорган має право в тижневий строк з дня його отримання повернути такий паспорт бюджетної програми на доопрацювання відповідному головному розпорядникові.

Паспорти бюджетних програм затверджуються наказами головного розпорядника або в разі, якщо згідно з нормативно-правовими актами головний розпорядник ухвалює свої рішення в іншій формі, ніж наказ (наприклад, розпорядження тощо), – іншим відповідним розпорядчим документом головного розпорядника у двох примірниках протягом 45 днів від дня набрання чинності рішенням про місцевий бюджет, або протягом двох тижнів після внесення фінорганом відповідних змін до розпису місцевого бюджету (для випадків зазначених вище).

Якщо фінорган не створено згідно із законом, то відповідно до пункту 36 частини першої статті 2 БКУ, функції фіноргану забезпечує сільський, селищний, міський (міста районного значення) голова, який виконує функції головного розпорядника коштів відповідного місцевого бюджету, якщо місцевою радою не створено виконавчий орган. У такому разі паспорти бюджетних програм головного розпорядника затверджуються розпорядчим документом голови відповідної місцевої ради.



Шаблони наказу головного розпорядника та розпорядження голови місцевої ради (використовується для громад де фінорган не створено) про затвердження паспорту бюджетної програми наведено в *Додатку 14*.

Один примірник наказу/розпорядження про затвердження паспортів бюджетних програм залишається у головного розпорядника, інший – протягом 3 робочих днів передається головним розпорядником відповідному територіальному органу Державної казначейської служби України. Протягом 3 робочих днів від дня затвердження паспорта бюджетної програми головний розпорядник:

- Передає завірені в установленому законодавством порядку копії паспорта та наказу/розпорядження про його затвердження фіноргану;
- Подає до фіноргану затверджений паспорт бюджетної програми в електронному вигляді.

Головний розпорядник протягом 3 робочих днів від дня прийняття наказу/розпорядження про затвердження паспортів бюджетних програм забезпечує доведення до відповідальних виконавців, розпорядників нижчого рівня й одержувачів бюджетних коштів його копій і копій затверджених паспортів бюджетних програм. Відповідальні виконавці, розпорядники нижчого рівня й одержувачі бюджетних коштів інформують відповідні територіальні органи Державної казначейської служби України шляхом подання їм копій наказу/розпорядження про затвердження паспортів бюджетних програм і копій самих паспортів.

Приклади заповнення паспортів бюджетних програм можна знайти за посиланнями:

<https://mariupolrada.gov.ua/passports-of-budget-programs>

<http://zt-rada.gov.ua/passports>

<http://pyriatyn.org.ua/pages/p102>

Державна казначейська служба України здійснює платежі за дорученням розпорядників бюджетних коштів у разі наявності затвердженого в установленому порядку паспорта бюджетної програми.

Згідно зі статтею 28 БКУ, головні розпорядники бюджетних коштів місцевих бюджетів обов'язково повинні оприлюднювати шляхом розміщення на своїх офіційних сайтах (або в інший спосіб відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації») паспорти бюджетних програм на поточний бюджетний період (включно зі змінами до паспортів бюджетних програм) протягом трьох робочих днів з дня затвердження таких документів.

6.6

ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК СТРАТЕГІЧНОГО БАЧЕННЯ З ПОТОЧНИМ БЮДЖЕТУВАННЯМ (СХЕМА З ПОЯСНЕННЯМИ)

На практиці доволі часто виникає ситуація, коли стратегічні програмні документи затверджені рішенням місцевої ради і навіть визначені обсяги фінансування їх завдань, але кошти з бюджету не виділяються. Саме тому необхідно відповідально підходити до розробки таких програм і забезпечувати реалістичність заходів, обсягів бюджетних коштів, необхідних для їх виконання та результативних показників, а найголовніше – забезпечити взаємозв'язок стратегічного бачення з поточним бюджетуванням.

Цього можна досягти, дотримуючись чіткої логіки та послідовності у розробці стратегічних документів розвитку громади, застосуванні середньострокового планування та пріоритизації, формування відповідних бюджетних програм.

Для того щоб усі завдання, визначені у стратегічних програмних документах, отримали фінансування, вони мають бути включені до відповідного місцевого бюджету. За такої умови найкращим інструментом, який дозволяє якісно поєднати цілі і завдання цільової програми або програми соціально-економічного розвитку з бюджетним плануванням, є програмно-цільовий метод складання та виконання бюджету. При такому методі бюджетування забезпечується формування бюджетних програм, які відповідають завданням цільової програми чи програми соціально-економічного розвитку та містять індикатори, які дозволяють оцінити ефективність використання бюджетних коштів.

Використовуючи такий підхід, можна чітко розділити такі етапи: стратегічне планування, середньострокове планування та поточне бюджетування.

На **етапі стратегічного планування** мають бути чітко сформульовані стратегічні цілі та визначено завдання щодо їх досягнення. Також на цьому етапі мають формуватися місцеві цільові програми, які дозволяють комплексно проаналізувати та визначити окремі сфери, на яких будуть зосереджені ресурси та зусилля органів місцевого самоврядування в середньостроковому періоді. Водночас вони обов'язково мають відповідати стратегічним пріоритетам, які визначені в стратегії розвитку громади. Крім того, на цьому етапі формується програма соціально-економічного розвитку на один рік (річний зріз усіх місцевих цільових програм) або на середньостроковий період (у випадках, якщо в громаді не формуються цільові програми на середньостроковий період). Цей документ також повинен мати чіткій взаємозв'язок зі стратегією розвитку громади.

На **етапі середньострокового планування** має бути здійснено обґрунтований розрахунок ресурсів бюджету на середньостроковий період, встановлено чітку пріоритизацію цілей на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди. Після виконання цих кроків необхідно забезпечити узгодження завдань, які мають бути реалізовані та ресурсів бюджету.

На **етапі поточного бюджетування** здійснюється формування та виконання бюджетних програм, які повністю узгоджуються зі стратегічними цілями та завданнями, визначені пріоритетними на поточний бюджетний період і відповідають можливостям бюджету.

При цьому важливими кроками, які мають бути виконані на цьому етапі є розробка результативних показників, які дозволять провести оцінку досягнутих результатів, забезпечення моніторингу виконання бюджетних програм та їх оцінювання, а також звітування та прийняття управлінських рішень.

Схематично ці етапи зображено на *рис. 6.4*.

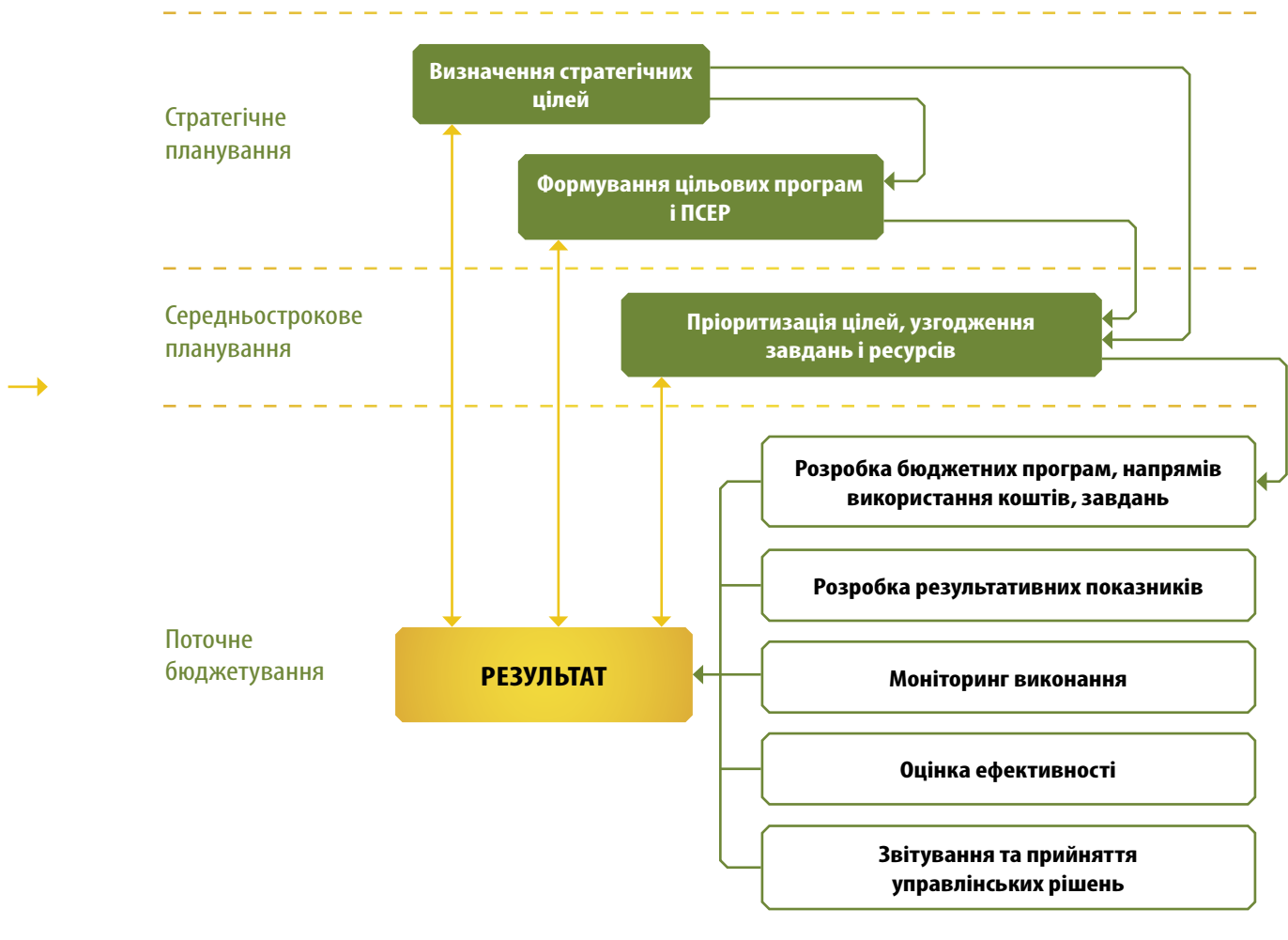


Рис. 6.4 Схеми взаємозв'язку стратегічного бачення з поточним бюджетуванням

Такий підхід дозволить пов'язати стратегічне бачення і наявні можливості бюджету задля досягнення запланованого результату.

ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ, МОНІТОРИНГ ТА ОЦІНЮВАННЯ ПРОГРАМ



7.1

ЗМІНИ ДО ПАСПОРТІВ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ (ПРАВИЛА ТА ПРОЦЕДУРИ, ШАБЛОН НАКАЗУ/РОЗПОРЯДЖЕННЯ)

Відповідно до Правил складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання (затверджених наказом Мініну від 26.08.2014 р. № 836 «Про деякі питання запровадження ПЦМ складання та виконання місцевих бюджетів» (зі змінами)³⁹, зміни до паспортів бюджетних програм вносяться протягом бюджетного періоду шляхом затвердження їх у новій редакції в разі:

- Прийняття змін до рішення про місцевий бюджет, які призводять до зміни інформації та показників, затверджених у паспортах бюджетних програм;
- Передачі бюджетних призначень від одного головного розпорядника до іншого;
- Передачі нерозподілених бюджетних призначень на визначену в рішенні про місцевий бюджет мету між головними розпорядниками;
- Перерозподілу видатків за бюджетними програмами в межах загального обсягу бюджетних призначень, передбачених головному розпоряднику;
- Прийняття відповідних рішень щодо внесення змін до чинних порядків використання бюджетних коштів, які призводять до зміни інформації та показників, затверджених у паспортах бюджетних програм;
- Внесення змін до розпису місцевого бюджету, які призводять до зміни результативних показників бюджетної програми;

³⁹<https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1103-14/print1423063742491405>



Внесення змін до спеціального фонду кошторису бюджетної установи в частині власних надходжень бюджетних установ, що призводять до виникнення нових напрямів використання бюджетних коштів.

Для цього протягом тижня після настання відповідних випадків головні розпорядники подають на погодження до фіноргану проекти паспортів бюджетних програм за встановленою наказом формою (див. *Додаток 13*). Також у разі внесення змін до паспорта бюджетної програми головні розпорядники:

- Подають до фіноргану порівняльну таблицю з поясненнями щодо відмінностей інформації та показників проекту паспорта в новій редакції порівняно із затвердженим паспортом;
- Уточнюють результативні показники.

Проекти паспортів бюджетних програм подаються до фіноргану в двох примірниках у паперовому й електронному виглядах. Фінорган здійснює погодження проекту паспорта бюджетної програми протягом 10 днів з дня його отримання та направляє його головному розпоряднику для затвердження. У разі невідповідності проекту паспорта бюджетної програми рішенням про місцевий бюджет, бюджетному розпису, порядкам використання бюджетних коштів і правилам складання паспортів фінорган має право в тижневий строк з дня його отримання повернути такий паспорт бюджетної програми на доопрацювання відповідному головному розпорядникові.

У тижневий строк від дня погодження фінорганом проекту паспорта бюджетної програми у новій редакції головний розпорядник забезпечує прийняття наказів або розпорядження голови місцевої ради (використовується для громад, де фінорган не створено) щодо затвердження відповідних паспортів бюджетних програм. Шаблони наказу головного розпорядника та розпорядження голови місцевої ради (використовується для громад, де фінорган не створено) про внесення змін до паспорта бюджетної програми наведено в *Додатку 15*.

Один примірник наказу/розпорядження про затвердження паспортів бюджетних програм залишається у головного розпорядника, інший – протягом 3 робочих днів передається головним розпорядником відповідному територіальному органу Державної казначейської служби України. Протягом 3 робочих днів від дня затвердження паспорта бюджетної програми головний розпорядник:

- Передає завірені в установленому законодавством порядку копії паспорта та наказу/розпорядження про його затвердження фіноргану;
- Подає до фіноргану затверджений паспорт бюджетної програми в електронному вигляді.

Головний розпорядник протягом 3 робочих днів від дня прийняття наказу/розпорядження про затвердження паспортів бюджетних програм забезпечує доведення до відповідальних виконавців, розпорядників нижчого рівня й одержувачів бюджетних коштів його копій і копій затверджених паспортів бюджетних програм.

Відповідальні виконавці, розпорядники нижчого рівня та одержувачі бюджетних коштів інформують відповідні територіальні органи Державної казначейської служби України шляхом подання їм копій наказу/розпорядження про затвердження паспортів бюджетних програм і копій самих паспортів.

Державна казначейська служба України здійснює платежі за дорученням розпорядників бюджетних коштів у разі наявності затвердженого в установленому порядку паспорта бюджетної програми.

Згідно зі статтею 28 БКУ, головні розпорядники бюджетних коштів місцевих бюджетів обов'язково повинні оприлюднювати шляхом розміщення на своїх офіційних сайтах (або в інший спосіб відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації») паспорти бюджетних програм на поточний бюджетний період (включно зі змінами до паспортів бюджетних програм) протягом трьох робочих днів з дня затвердження таких документів.

7.2

ЗВІТ ПРО ВИКОНАННЯ ПАСПОРТА БЮДЖЕТНОЇ ПРОГРАМИ (ПРАВИЛА, ФОРМА, ПРИКЛАДИ ЗАПОВНЕННЯ)

Правила складання звітів про виконання паспортів бюджетних програм і форму звіту про виконання паспорта бюджетної програми затверджено Наказом Мініфіну від 26.08.2014 р. № 836 «Про деякі питання запровадження ПЦМ складання та виконання місцевих бюджетів» (зі змінами)⁴⁰.

Згідно з цим Наказом, головні розпорядники коштів місцевого бюджету в терміни, визначені для подання зведеної річної бюджетної звітності, повинні подати до місцевих фінансових органів звіти про виконання паспортів бюджетних програм за формою (див. *Додаток 16*), затвердженою цим наказом, у паперовому й електронному вигляді.

Звіт про виконання паспорта бюджетної програми містить інформацію за напрямками використання бюджетних коштів, визначеними в паспорті бюджетної програми, щодо обсягів бюджетних асигнувань, затверджених у паспорті бюджетної програми, і касових видатків, наданих кредитів з бюджету та їх відхилення. Також тут зазначаються обсяги видатків, затверджених паспортом бюджетної програми, і касових видатків, наданих кредитів з бюджету на реалізацію місцевих/регіональних програм за звітний період, що виконуються у складі бюджетної програми, та їх відхилення.

При цьому в разі наявності розбіжностей між обсягами касових видатків (наданих кредитів) та видатків, затверджених паспортом бюджетної програми, на реалізацію місцевих/регіональних програм за звітний період наводяться причини таких розбіжностей.

⁴⁰<https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1103-14/print1423063742491405>



У звітах про виконання паспортів бюджетних програм відображаються результативні показники, що характеризують виконання бюджетної програми за звітний період, здійснюється аналіз стану їх виконання з поясненнями розбіжностей (відхилення) між виконаними результативними показниками і тими, що затверджені паспортом бюджетної програми. За такої умови пояснення щодо стану виконання показників надається за кожним показником окремо. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм використовуються для оцінювання ефективності бюджетних програм і під час проведення огляду витрат бюджету.

Приклади заповнення звітів про виконання паспортів бюджетних програм можна знайти за посиланнями:

<https://mariupolrada.gov.ua/passports-of-budget-programs>

<http://zt-rada.gov.ua/reports>

<http://pyriatyn.org.ua/pages/p124>

Згідно зі статтею 28 БКУ, головні розпорядники бюджетних коштів місцевих бюджетів обов'язково повинні оприлюднювати шляхом розміщення на своїх офіційних сайтах (або в інший спосіб відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації») звіти про виконання паспортів бюджетних програм за звітний бюджетний період протягом трьох робочих днів після подання річної бюджетної звітності.

7.3

МОНІТОРИНГ ТА ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ

7.3.1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА

Основними нормативно-правовими актами, якими унормовано здійснення моніторингу та оцінювання ефективності бюджетних програм є:

- Бюджетний кодекс України⁴¹;
- Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів і звітів про їх виконання (Наказ Міністерства фінансів України від 26.08.2014 року № 836⁴²);
- Методичні рекомендації щодо оцінювання ефективності бюджетних програм (Наказ Міністерства фінансів України від 17.05.2011 року № 608⁴³);
- Удосконалена Методика здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм, які виконуються розпорядниками коштів місцевих бюджетів (Лист Міністерства фінансів України від 19.09.2013 року № 31-05110-14-5/27486⁴⁴).

⁴¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

⁴² <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1103-14/>

⁴³ <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0608201-11>

⁴⁴ <https://www.ibser.org.ua/legislation/zakonodavstvo-z-pmc/ocinka-byudzhethnyh-program>

7.3.2. ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТЬ, ВИДИ ОЦІНЮВАННЯ

Будь-яке рішення про внесення змін або коригувань у програму, про обсяги асигнувань або перерозподіл коштів між напрямками в межах програми, про продовження або припинення програми та ін. необхідно приймати на основі своєчасно отриманої обґрунтованої аналітичної інформації. Інструментами, що забезпечують отримання необхідних даних є моніторинг функціонування програми та оцінювання її ефективності – невід'ємні елементи ефективного процесу управління. Вони є спорідненими, але відрізняються за рівнем складності та методологічними підходами.

Моніторинг – безперервний процес збору даних про видатки та показники виконання програми, що досягаються в ході її реалізації.

Моніторинг надає можливість на систематичній основі відслідковувати:

- Процес надання послуг;
- Виконання програми;
- Результати діяльності розпорядника бюджетних коштів.

Моніторинг використовується як інструмент відстеження процесу впровадження програми, виявлення відхилень планових показників від поточних показників виконання. Таким чином, моніторинг концентрує увагу на наявних і потенційних проблемах впровадження програми і є основою для проведення детального аналізу ситуації. Зі свого боку проведений аналіз результатів моніторингу стимулює до розробки заходів задля покращення ситуації.

Моніторинг виконання програм пов'язаний із реалізацією принципів, як-от забезпечення прозорості та посилення підзвітності органів влади громадськості.

Для проведення моніторингу необхідно розробити формат, який у стислому та зрозумілому вигляді дозволить відобразити дані про фактичне фінансування програми та виконання показників (зокрема, порівняно з планом). Зручність та інформативність такого формату дозволить приймати поточні рішення щодо покращення процесу управління програмою (зокрема, перерозподіл коштів між завданнями/напрямами програми тощо).

Оцінювання виконання програми – періодичний ґрунтовний аналіз процесу реалізації програми за показниками виконання з метою визначення її ефективності та результативності і прийняття управлінських рішень щодо покращення процесу її подальшої реалізації, або в разі необхідності призупинення чи припинення.

Оцінювання програми надає можливість оцінити економічну та соціальну ефективність використання бюджетних коштів і результативність цієї програми. Вона здійснюється за допомогою порівняння планових і фактичних показників її виконання, а також з урахуванням усіх факторів, які впливають на виконання програми.



Основою для отримання інформації про показники виконання програми є:

- Паспорт програми;
- Звіти про виконання програми;
- Фінансова звітність головного розпорядника бюджетних коштів;
- Інші джерела офіційної інформації.

Процес оцінювання може включати аналіз причин запровадження програми, процесу реалізації програми та її результатів. Оцінювання програм дозволяє виконувати такі основні завдання:

- Оцінити відповідність наявних програм пріоритетам місцевої політики;
- Виявити фактори, що вплинули на невиконання запланованих показників результативності;
- Покращити структуру програми як у ході її реалізації (уточнити завдання програми, показники тощо), так і на стадії планування на наступний період;
- Підвищити прозорість шляхом інформування громадськості про результати оцінювання програм та ін.

Моніторинг та оцінювання програм – це споріднені поняття, проте вони мають низку відмінностей (див. *таблицю 7.1*).

Таблиця 7.1. ВІДМІННОСТІ МОНІТОРИНГУ ТА ОЦІНЮВАННЯ

МОНІТОРИНГ	ОЦІНЮВАННЯ
Завдання моніторингу – своєчасне виявлення відхилень, що забезпечить оперативне корегування показників програми з метою вирішення наявних проблем	Завдання оцінювання – проведення аналізу економічності, ефективності, результативності програми
<ul style="list-style-type: none">• Проводиться постійно• Описує проблеми реалізації програми• Фактичні результати діяльності порівнюються із запланованими• Одержана інформація використовується для покращення роботи по програмі	<ul style="list-style-type: none">• Проводиться періодично (наприклад, на ключових етапах реалізації програми)• Пояснює причини виникнення проблем реалізації програми і вказує шляхи їх вирішення• Аналізуються причини недосягнення запланованих результатів• Одержана інформація використовується як для покращення роботи по конкретній програмі, так і для уточнення планів на майбутнє

Аналіз ефективності виконання програм включає вивчення можливостей і шляхів оптимізації та мінімізації витрат при збільшенні кількості показників продукту. За цих обставин обов'язково постійно враховується якість наданих послуг. Ефективність вимірюється шляхом порівняння досягнутих показників із визначеними цілями, нормами, стандартами.

Оцінювання може проводитись на різних етапах реалізації програми, на початку, в процесі виконання і після завершення.

Залежно від мети проведення оцінювання використовуються різні її типи (наприклад, оцінювання співвідношення витрат на програму і вигод, які отримують в результаті її реалізації; оцінювання ефективності; оцінювання впливу, який чинить програма та ін.). Здійснення різних типів оцінювання на різних етапах реалізації програми (найбільш застосовувані варіанти) зображено на рис. 7.1.



Рис. 7.1 Здійснення оцінювання на різних етапах реалізації програми



7.3.3. ПІДХОДИ ДО ЗДІЙСНЕННЯ ОЦІНЮВАННЯ (ВИМОГИ МФУ, АНАЛІЗ ПЛАНОВИХ ПОКАЗНИКІВ, ФОРМУЛЬНИЙ ПІДХІД, АЛЬТЕРНАТИВНІ МЕТОДИ ОЦІНЮВАННЯ)

Згідно з наказом Міністерства фінансів України «Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» від 26.08.2014 року № 836⁴⁵ звіти про виконання паспортів бюджетних програм використовуються для оцінювання ефективності бюджетних програм та під час проведення огляду витрат бюджету. Головні розпорядники протягом 30 днів після складання звіту про виконання паспорта бюджетної програми подають місцевому фінансовому органу узагальнені результати аналізу ефективності бюджетних програм.

Крім того, відповідно до статті 28 БКУ, головні розпорядники бюджетних коштів місцевих бюджетів повинні оприлюднювати шляхом розміщення на своїх офіційних сайтах (або в інший спосіб відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації») результати оцінювання ефективності бюджетних програм за звітний бюджетний період у двотижневий строк після подання річної бюджетної звітності.

Отже, на сьогодні встановлено чіткі вимоги щодо необхідності оцінювання ефективності бюджетних програм принаймні один раз на рік за підсумками року й оприлюднення результатів такого оцінювання.

У статті 20 БКУ визначено, що на всіх стадіях бюджетного процесу його учасники в межах своїх повноважень здійснюють оцінювання ефективності бюджетних програм, що передбачає заходи з моніторингу, аналізу та контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів. Оцінювання ефективності бюджетних програм здійснюється на підставі даних моніторингу, аналізу результативних показників бюджетних програм, а також іншої інформації, що міститься у бюджетних запитах, кошторисах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання кошторисів і звітах про виконання паспортів бюджетних програм. Організаційно-методологічні засади здійснення оцінювання ефективності бюджетних програм головними розпорядниками бюджетних коштів визначаються Міністерством фінансів України.

Для виконання цієї норми Міністерством фінансів України було затверджено Методичні рекомендації щодо здійснення оцінювання ефективності бюджетних програм (наказ Міністерства фінансів України від 17.05.2011 року № 608⁴⁶) та Методику здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм, які виконуються розпорядниками коштів місцевих бюджетів⁴⁷.

⁴⁵ <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1103-14/>

⁴⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0608201-11>

⁴⁷ <https://www.ibser.org.ua/legislation/zakonodavstvo-z-pmc/ocinka-byudzhethnyh-program>

МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ (НАКАЗ МІНІСТЕРСТВА ФІНАНСІВ УКРАЇНИ ВІД 17.05.2011 РОКУ № 608)

Ці методичні рекомендації рекомендовано застосовувати головним розпорядникам коштів державного та місцевих бюджетів при здійсненні оцінювання ефективності бюджетних програм.

Так, згідного з цим наказом, організовуючи оцінювання ефективності бюджетних програм, головний розпорядник самостійно визначає:

- Обсяг і структуру інформації, на базі якої здійснюватиметься оцінювання ефективності бюджетних програм, з огляду на особливості своєї діяльності, мети та завдань кожної бюджетної програми;
- Джерела отримання інформації;
- Порядок і періодичність збору інформації, технологію обробки й аналізу отриманої інформації.

Головні розпорядники можуть застосовувати ці Методичні рекомендації при організації оцінювання ефективності бюджетних програм розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня.

Згідно з цими рекомендаціями, оцінювання ефективності бюджетних програм здійснюється шляхом аналізу:

- Відповідності бюджетної програми пріоритетам соціально-економічного розвитку країни й окремих галузей економіки (сфер діяльності, регіону);
- Відповідності бюджетної програми плану діяльності головного розпорядника на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди;
- Відповідності бюджетної програми нормативно-правовим актам, на підставі яких передбачається її виконання;
- Мети, завдань бюджетної програми та напрямів використання бюджетних коштів щодо реалістичності та доцільності їх виконання у плановому бюджетному періоді, їх спрямованості на досягнення певного результату;
- Результативних показників бюджетної програми, яких передбачається досягти при виконанні бюджетної програми в плановому бюджетному періоді, щодо їх відповідності меті та завданням бюджетної програми;
- Фактичних результатів виконання бюджетної програми за попередні бюджетні періоди;
- Зобов'язань і стану розрахунків за ними.



Ефективність бюджетної програми оцінюється за такими критеріями:

- Виконання бюджетної програми за напрямами використання бюджетних коштів:
 - Проводиться аналіз виконання бюджетної програми на підставі порівняння обсягів проведених видатків (касових видатків) і наданих кредитів з бюджету за звітний рік із обсягами, затвердженими паспортом бюджетної програми, з урахуванням внесених протягом року змін, зокрема за напрямами використання бюджетних коштів;
 - Наводяться пояснення причин відхилення фактичних показників від планових, зокрема за кожним напрямом використання бюджетних коштів;
- Виконання бюджетної програми за джерелами надходжень спеціального фонду:
 - Проводиться аналіз залишків надходжень спеціального фонду на початок і на кінець року, зокрема за власними надходженнями та іншими надходженнями спеціального фонду, із поясненням причин їх наявності;
 - Проводиться аналіз надходжень спеціального фонду, зокрема власних надходжень, надходжень позик, повернення кредитів, інших надходжень спеціального фонду, на підставі порівняння фактичних і планових обсягів із поясненням причин відповідних відхилень.
- Виконання результативних показників бюджетної програми за напрямами використання бюджетних коштів: проводиться аналіз виконання результативних показників за напрямами використання бюджетних коштів на підставі порівняння фактичних результативних показників за звітний рік із показниками, затвердженими паспортом бюджетної програми, із поясненням причин розбіжностей між ними (пояснення надаються за кожним показником окремо);
- Виконання показників бюджетної програми порівняно із показниками попереднього року:
 - Проводиться аналіз динаміки показників бюджетної програми на підставі порівняння обсягів проведених видатків (касових видатків) і наданих кредитів з бюджету за звітний рік із відповідними показниками попереднього року, зокрема за напрямами використання бюджетних коштів, та надаються пояснення щодо збільшення (зменшення) таких обсягів, а також щодо змін у структурі напрямів використання коштів за бюджетною програмою;
 - Проводиться аналіз виконання результативних показників за напрямами використання бюджетних коштів на підставі порівняння фактичних показників за звітний рік із відповідними показниками попереднього року, та надаються пояснення щодо динаміки результативних показників за відповідним напрямом використання бюджетних коштів.

- Наявність фінансових порушень за результатами контрольних заходів:
 - Вказуються обсяги виявлених фінансових порушень за бюджетною програмою (зокрема тих, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів і тих, що не призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів);
 - Обсяги відшкодованих втрат фінансових і матеріальних ресурсів;
 - Обсяги усунутих інших фінансових порушень.
- Стан фінансової дисципліни: проводиться аналіз стану дебіторської та кредиторської заборгованостей, зокрема за давних, і вказуються причини наявності або збільшення обсягів дебіторської та кредиторської заборгованостей, зокрема за давних.

За результатами проведеної оцінки наводиться узагальнений висновок щодо:

- Актуальності бюджетної програми: зазначається ступінь задоволення державних, місцевих потреб у ході реалізації програми, чи залишається програма актуальною для подальшої її реалізації, чи було дублювання заходів програми та заходів інших програм;
- Ефективності бюджетної програми: визначаються рівень досягнення мети та виконання завдань програми при використанні відповідного обсягу бюджетних коштів, можливості досягнення кращих результатів при використанні цих коштів, зазначаються недоліки та недогляди організаційного, нормативно-правового та фінансового характеру, а також пов'язані з неналежним виконанням головним розпорядником функції з управління бюджетними коштами (зокрема, несвоєчасність затвердження паспортів бюджетних програм та порядків використання бюджетних коштів, недотримання порядків використання бюджетних коштів, неналежна організація проведення державних закупівель, неналежна організація роботи із розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів тощо), а також надаються пропозиції щодо усунення недоліків при виконанні бюджетної програми та покращання управління бюджетними коштами;
- Корисності бюджетної програми: зазначаються соціально-економічні наслідки впровадження програми, перешкоди, які завадили досягненню необхідних результатів програми;
- Довгострокових наслідків бюджетної програми: вказується чи будуть результати програми використовуватись після завершення її реалізації.

Як уже зазначалось, відповідно до статті 28 БКУ, головні розпорядники бюджетних коштів місцевих бюджетів повинні оприлюднювати шляхом розміщення на своїх офіційних сайтах (або в інший спосіб відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації») результати оцінювання ефективності бюджетних програм за звітний бюджетний період у двотижневий строк після подання річної бюджетної звітності.



МЕТОДИКА ЗДІЙСНЕННЯ ПОРІВНЯЛЬНОГО АНАЛІЗУ ЕФЕКТИВНОСТІ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ, ЯКІ ВИКОНУЮТЬСЯ РОЗПОРЯДНИКАМИ КОШТІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ (ФОРМУЛЬНИЙ ПІДХІД)

Порівняльний аналіз ефективності бюджетних програм здійснюється головними розпорядниками коштів місцевих бюджетів. Його метою є визначення ефективності аналогічних бюджетних програм, що виконуються різними розпорядниками коштів.

Аналіз бюджетної програми базується на основі середніх індексів виконання результативних показників бюджетної програми. Для їх розрахунку використовуються показники ефективності та якості (разом по загальному та спеціальному фондах), що характеризують виконання бюджетної програми.

Усі результативні показники бюджетної програми поділяються на стимулятори і дестимулятори.

Показники-стимулятори – це результативні показники, для яких перевиконання планових значень є бажаним і має позитивний вплив на результат програми (наприклад, показником-стимулятором є кількість користувачів послуг, частка працевлаштованих, частка пільговиків, які отримали санаторно-курортне лікування, середня завантаженість залу тощо).

Показники-дестимулятори – це результативні показники, для яких перевиконання планових значень має негативний ефект на результативність програми (наприклад, показником-дестимулятором є рівень смертності, втрати енергоресурсів, затрати на проведення одного заходу тощо).

Методика аналізу передбачає порівняння фактичних показників виконання програми (показників ефективності та якості) із запланованими на звітний бюджетний період та з відповідними показниками попередніх періодів за таким алгоритмом:

а) Для розрахунку **середнього індексу виконання показників ефективності бюджетної програми** використовуємо формулу:

$$I_{(ef)} = \sum \frac{\Pi_{(ef)_{i\text{факт}}}}{\Pi_{(ef)_{i\text{план}}}} \div Z_{(ef)} \cdot 100$$

де:

$\sum \frac{\Pi_{(ef)_{i\text{факт}}}}{\Pi_{(ef)_{i\text{план}}}}$ – сума співвідношень фактичних і планових значень усіх показників ефективності, що входять до бюджетної програми;

$Z_{(ef)}$ – кількість показників ефективності бюджетної програми;

б) Для розрахунку **середнього індексу виконання показників якості бюджетної програми** використовуємо формулу:

$$\bar{I}_{(як)} = \sum \frac{\Pi_{(як)i\text{ факт}}}{\Pi_{(як)i\text{ план}}} \div Z_{(як)} \cdot 100$$

де:

$\sum \frac{\Pi_{(як)i\text{ факт}}}{\Pi_{(як)}}$ – сума співвідношень фактичних і планових значень усіх показників якості, що входять до бюджетної програми;

$Z_{(як)}$ – кількість показників якості бюджетної програми;

в) Для **порівняння результативності бюджетної програми із показниками попередніх періодів** використовуємо формулу:

$$\bar{I}_1 = \frac{\bar{I}_{(еф)\text{ звіт}}}{\bar{I}_{(еф)\text{ баз}}}$$

де:

звіт – підрядкові індекси, що характеризують величини відповідно звітного та попереднього бюджетних періодів;

$\bar{I}_{(еф)}$ – середній індекс виконання показників ефективності бюджетної програми, розрахований за вищенаведеною формулою.

Для розрахунку кількості набраних балів за параметром порівняння результативності бюджетної програми із показниками попередніх періодів використовується така шкала:

Критерій оцінки	Кількість балів
$\bar{I}_1 < 0,85$	0
$0,85 \leq \bar{I}_1 < 1$	15
$\bar{I}_1 \geq 1$	25

При розрахунках за вищенаведеним алгоритмом для всіх показників-дестимуляторів потрібно використовувати обернене значення:

$$\frac{\Pi_{i\text{ план}}}{\Pi_{i\text{ факт}}}$$



Якщо при розрахунках фактичні значення показника значно перевищують запланований по-

казник $\frac{P_{i\text{факт}}}{P_{i\text{план}}} \geq 1,3$,

тоді такий коефіцієнт враховується лише за умови детального аналізу й обґрунтування того, що це відбулось не через заниження планового показника. В іншому випадку такий показник не береться до уваги при розрахунках.

З метою деталізації розрахунків за наведеною методикою можуть обчислюватися середні індекси для кожного завдання бюджетної програми. Отримані значення вкажуть, які групи показників кожного завдання бюджетної програми позитивно чи негативно впливали на результат програми загалом.

Кінцевий розрахунок загальної ефективності бюджетної програми складається із загальної суми набраних балів за кожним з параметрів оцінки:

$$E = \bar{I}_{(еф)} + \bar{I}_{(як)} + \bar{I}_1$$

де:

$\bar{I}_{(еф)}$ – сума співвідношень фактичних і планових значень усіх показників ефективно – середній індекс виконання показників ефективності бюджетної програми;

$\bar{I}_{(як)}$ – середній індекс виконання показників якості бюджетної програми;

\bar{I}_1 – порівняння результативності бюджетної програми із показниками попередніх періодів.

Отримана в результаті такого розрахунку кількість балів порівнюється зі шкалою аналізу ефективності бюджетних програм.

Шкала аналізу ефективності бюджетної програми складається з трьох ступенів: висока ефективність програми – 215 і більше балів; середня ефективність програми 190–215 балів; низька ефективність програми менше 190 балів.

Для бюджетних програм (окремих завдань програми), які не містять групи результативних показників ефективності або якості, та бюджетних програм, для яких немає даних за попередні бюджетні періоди, загальна шкала аналізу ефективності бюджетної програми повинна коригуватись. Відсутність даних для розрахунку кожного з параметрів оцінки зменшує відповідне значення шкали ефективності програми на 100 балів (для $\bar{I}_{(еф)}$, $\bar{I}_{(як)}$) або на 25 балів (для \bar{I}_1).

У разі значного перевиконання планових значень результативних показників бюджетної програми з об'єктивних причин максимальна кількість балів, яка враховується при визначенні підсумкової ефективності за окремим завданням, не повинна перевищувати 250.

У випадках, коли бюджетна програма за результатами аналізу має низьку ефективність необхідно:

- Провести поглиблений аналіз за всіма результативними показниками бюджетної програми (показниками затрат, продукту, ефективності та якості) у розрізі кожного завдання окремо;
- Провести аналіз факторів, які мали негативний вплив на виконання бюджетної програми, вказавши:
 - Внутрішні фактори (на які головний розпорядник міг впливати);
 - Зовнішні фактори (на які головний розпорядник не міг впливати, включаючи форс-мажорні обставини);
- Визначити причини, через які не досягнуто запланованих результатів і надати обґрунтовані пропозиції щодо поліпшення результативних показників бюджетної програми;
- Підготувати описовий звіт про причини низької ефективності програми в розрізі її завдань і результативних показників.

Варто зазначити, що згідно з наказом Мінфіну від 26.08.2014 року № 836, узагальнені результати аналізу ефективності бюджетних програм головні розпорядники повинні протягом 30 днів після складання звіту про виконання паспорта бюджетної програми подати місцевому фінансовому органу. Таким чином, ця методологія може використовуватись при формуванні узагальнених результатів аналізу ефективності бюджетних програм.

МЕТОДИКИ, ПРОПОНОВАНІ ГРОМАДСЬКИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ ЧИ НЕЗАЛЕЖНИМИ ЕКСПЕРТАМИ, ВЛАСНЕ БАЧЕННЯ ТА РОЗРОБКИ

Крім пропонованих Міністерством фінансів України методик на рівні громади можуть застосовуватись й інші підходи до проведення оцінки бюджетних програм, пропоновані громадськими організаціями чи незалежними експертами. Вони можуть доповнювати та розширювати систему проведення оцінки.

Одним із таких підходів є Методологія оцінки якості міських бюджетних програм, розроблена експертним центром «Ейдос»⁴⁸. Ця методологія здійснює оцінку якості планування, виконання, моніторингу та контролю та звітування в ході бюджетного процесу з використанням програмно-цільового методу бюджетування. Методологія охоплює процес складання, виконання, моніторингу та звітування про виконання бюджетних програм на місцевому рівні та дозволяє комплексно оцінити якість розробки, виконання, звітування та залучення громадян протягом бюджетного процесу.

⁴⁸<http://eidos.org.ua/vydannya/metodolohiya-otsinky-yakosti-miskyh-byudzhethnyh-prohram/>



Для проведення оцінки використовується набір індикаторів (див. *Додаток 17*). Індикатори діляться на дві групи: перша група з бінарними варіантами відповіді – Так/Ні, для яких вагові коефіцієнти становлять 1 та 0 балів відповідно. Друга група з наявністю проміжного значення, вагові коефіцієнти становлять відповідно 0 балів, 0,5 балів та 1 бал. Максимальна кількість балів відповідно до методології становить 46 балів (46 балів становить 100 %). Результат бюджетної програми вимірюється пропорційно як співвідношення кількості набраних балів до загальної кількості балів. Градації результатів вимірювання: незадовільний рівень – від 0% до 20%; низький рівень – від 21% до 40%; задовільний рівень – від 41% до 60%; середній рівень – від 61% до 80%; високий рівень – від 81% до 100%.

Під час розробки системи оцінювання ефективності бюджетних програм у громаді можуть застосовуватись власні підходи та розробки. Вони мають базуватись на детальному аналізі рівня виконання усіх запланованих результативних показників. Оцінка повинна бути орієнтована на використання отриманої інформації в практиці управління програмами і передбачати прийняття адміністративних рішень, наприклад щодо:

- Продовження, припинення або призупинення програми;
- Корегування елементів програми;
- Необхідність більш широкого інформування громадськості;
- Збільшення або зменшення видатків на програму;
- Можливість зміни пріоритетів та ін.

Особа, яка користується результатами вимірювання ефективності програм для розробки і прийняття управлінських рішень повинна чітко розуміти, як було виконано вимірювання, а також яким чином були зроблені всі припущення, використані у вимірюванні, відповідно вона зможе вирішувати, наскільки цьому вимірюванню варто довіряти.

Оцінка програм має стати основою для покращення процесу прийняття рішень і розподілу бюджетних ресурсів шляхом надання відповідної інформації про наслідки здійснюваної політики та впровадження програм. Оцінка програм має сприяти: більш ефективному розподілу бюджетних ресурсів та визначенню необхідних змін місцевої політики; поліпшенню управління програмою (через реалізацію зворотного зв'язку); посиленню відповідальності за виконання програм. Результати оцінювання мають виступати основою для розробки документів, що мають оприлюднюватись.

7.3.4. ОФОРМЛЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ (ВИМОГИ ЗАКОНОДАВСТВА, ШАБЛОН ФОРМ ЗВІТІВ ЩОДО РЕЗУЛЬТАТІВ ОЦІНКИ, ПРИКЛАДИ ЗАПОВНЕНИХ ЗВІТІВ ЩОДО РЕЗУЛЬТАТІВ ОЦІНКИ)

Наказом Міністерства фінансів України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм» від 17.05.2011 року № 608 затверджено шаблон форми підготовки результатів оцінки ефективності бюджетної програми (див. *Додаток 18*).

У додатках до Методики здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм, які виконуються розпорядниками коштів місцевих бюджетів наведено шаблони форм, за якими мають формуватися результати оцінювання. Встановлено окрему форму для оформлення результатів оцінювання кожної бюджетної програми (див. *Додаток 19, форма 1*), узагальнені результати аналізу ефективності усіх бюджетних програм головного розпорядника коштів (див. *Додаток 19, форма 2*). Крім зазначених форм на рівні громади може застосовуватись додаткова форма – зведений звіт про результати аналізу ефективності бюджетних програм місцевого бюджету (див. *Додаток 20*).

Приклади звітів щодо результатів оцінки можна знайти за посиланнями:

<https://mariupolrada.gov.ua/passports-of-budget-programs>

<http://zt-rada.gov.ua/results>

<http://pyriatyn.org.ua/pages/p126>

7.3.5. ПРИКЛАДИ ПРОВЕДЕННЯ ОЦІНЮВАННЯ ТА РОЗРАХУНКІВ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРОГРАМИ (ІЗ ЗАСТОСУВАННЯМ РІЗНИХ ПІДХОДІВ, РЕКОМЕНДАЦІЇ)

Згідно з **Методичними рекомендаціями (наказ Міністерства фінансів України від 17.05.2011 року № 608)**, ефективність бюджетної програми оцінюється за такими критеріями:

- Виконання бюджетної програми за напрямками використання бюджетних коштів;
- Виконання бюджетної програми за джерелами надходжень спеціального фонду;
- Виконання результативних показників бюджетної програми за напрямками використання бюджетних коштів;
- Виконання показників бюджетної програми порівняно з показниками попереднього року;
- Наявність фінансових порушень за результатами контрольних заходів;
- Стан фінансової дисципліни;
- Наводиться узагальнений висновок.

При цьому використовується встановлена форма (див. *Додаток 18*). Приклад проведення такого оцінювання за програмою заходів з енергозбереження наведено в *Додатку 21*.

При використанні **Методики здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм, які виконуються розпорядниками коштів місцевих бюджетів** використовуються розрахунки на основі формульного підходу. За цієї умови обчислюються середній індекс виконання показників ефективності бюджетної програми, середній індекс виконання показників якості бюджетної програми та індекс порівняння результативності бюджетної програми із показниками попередніх періодів.



Детальні розрахунки та приклади проведення оцінювання ефективності на основі Методики здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм, які виконуються розпорядниками коштів місцевих бюджетів для бюджетних програм «Забезпечення діяльності бібліотек» та «Організація благоустрою населених пунктів» наведено в *Додатку 22*.

На сьогодні **системи оцінювання ефективності виконання бюджетних програм об'єднаних територіальних громад можуть базуватись на** Методичних рекомендаціях щодо здійснення оцінювання ефективності бюджетних програм, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 17.05.2011 року № 608 та Методиці здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм, які виконуються розпорядниками коштів місцевих бюджетів (Лист Міністерства фінансів України від 19.09.2013 року № 31-05110-14-5/27486). **Ці документи рекомендовано Мінфіном використовувати під час оцінювання ефективності бюджетних програм для місцевих бюджетів.**

Водночас головні розпорядники коштів місцевих бюджетів, організуючи проведення оцінювання ефективності бюджетних програм, мають право самостійно визначати обсяг і структуру інформації, на базі якої здійснюватиметься оцінювання ефективності бюджетних програм, з огляду на особливості своєї діяльності, мету та завдання кожної бюджетної програми; джерела отримання інформації; порядок та періодичність збору інформації, технологію обробки та аналізу отриманої інформації. Це дозволяє застосовувати при проведенні оцінювання ефективності бюджетних програм методики, пропонувані громадськими організаціями чи незалежними експертами, власне бачення та розробки.

За таких обставин для практичного виконання законодавчих вимог щодо проведення оцінки ефективності бюджетних програм в ОТГ **доцільно здійснити такі кроки й виконати такі рекомендації:**

- Запровадити систему моніторингу й оцінювання ефективності виконання бюджетних програм (визначити чіткі та зрозумілі правила їх проведення, періодичність, відповідальних виконавців);
- При здійсненні оцінювання ефективності проводити детальний аналіз рівня виконання усіх запланованих результативних показників;
- Узгодити періодичність і підходи проведення оцінки бюджетних програм і місцевих цільових програм.

ВИСНОВКИ

На сьогодні в межах правил і процедур, визначених бюджетним законодавством, як саме витратити кошти місцевого бюджету, визначає виключно відповідна місцева рада. Видатки бюджету можуть стати потужним інструментом стимулювання розвитку громади. При цьому ОМС мають право самостійного вибору прогресивних напрямів бюджетного фінансування (спрямування коштів на удосконалення галузевої та територіальної структури економіки, першочергове забезпечення галузей і виробництв, які забезпечують високі темпи розвитку) та форм і порядку виділення бюджетних коштів окремим суб'єктам бюджетних відносин, оптимізації мережі тощо.

Водночас аналіз досвіду планування та здійснення видатків місцевих бюджетів дає змогу стверджувати, що:

- Більшість видатків місцевих бюджетів традиційно спрямовується на фінансування соціального блоку (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення), за цієї умови якість наданих послуг дуже часто не відповідає потребам;
- Кожна громада має свої, притаманні лише їй особливості при плануванні та фінансуванні видатків, і не завжди структура цих видатків є раціональною та відповідає справжнім потребам громади;
- Планування бюджетів здійснюється на основі принципу утримання установ, а не фінансування витрат на надання послуг;
- Планування більшості місцевих бюджетів відбувається на основі ситуаційного бачення та без належної оцінки ефективності бюджетних програм за попередні роки;
- Низька якість планування бюджету призводить до необхідності внесення постійних змін під час виконання, і подекуди такі зміни є значними.

Отже, наведені дані свідчать, що навіть попри позитивні зміни, які останнім часом відбулись у бюджетному законодавстві, на практичному рівні залишаються питання, що потребують удосконалення при плануванні та виконанні бюджетів громад.



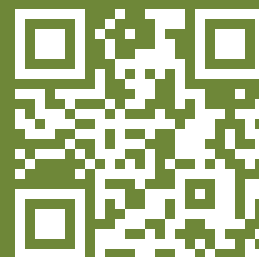
Задля забезпечення максимального ефекту від використання ресурсів громади необхідно запровадити комплексний підхід до формування бюджету та реалізувати такі компоненти фінансового менеджменту:

- **Стратегічне планування** – інструмент, який ОМС та розпорядники коштів повинні застосовувати для аналізу своєї діяльності, визначення пріоритетів і розробки заходів з метою реалізації цих перспектив. Результатом цього процесу має стати розроблення місцевої стратегії, формування цільових програм і програми соціально-економічного розвитку – взаємоузгоджених документів, у яких визначаються стратегічні цілі на довгостроковий період, конкретизовані завдання з їх досягнення і відповідні індикатори, що відображають соціально-значущий результат від впровадження цих заходів для громади.
- **Середньострокове планування бюджету** – процес, під час якого здійснюється пріоритизація діяльності на середньостроковий період і забезпечується узгодження на середньострокову перспективу обсягу необхідних коштів для досягнення стратегічних цілей і можливостей бюджету в їх фінансуванні.
- **Планування бюджету в розрізі бюджетних програм** – має забезпечити формування бюджету громади, орієнтованого на виконання цілей і завдань, що визначені пріоритетними на поточний бюджетний період. При цьому надзвичайно важливо сформулювати якісну систему результативних показників, які дозволять провести оцінку досягнутих результатів і стануть основою для публічного звітування головних розпорядників коштів.
- **Моніторинг та оцінка виконання програм** – обов'язковий етап, який передбачає постійне відстеження результативності використання бюджетних коштів та аналізу досягнення стратегічних цілей. Оцінка програм має стати логічним завершенням виконання кожного етапу реалізації програми та повинна виступати основою для покращення процесу прийняття рішень й розподілу бюджетних ресурсів у наступних періодах.

Розроблена Модель «Підвищення ефективності розподілу та використання фінансових ресурсів в об'єднаних територіальних громадах» ілюструє, як ці компоненти мають бути пов'язані між собою та містить практичні поради, які рекомендовано реалізувати на практиці в ОТГ.

Використання покрокових рішень і шаблонів документів, наведених у Моделі сприятиме упорядкуванню й організації процесу управління місцевими бюджетами, дозволить відпрацювати раціональні схеми бюджетного менеджменту, забезпечить запровадження підходів керованого та передбачуваного бюджетного планування, а також створить передумови для підвищення ефективності розподілу та використання фінансових ресурсів ОМС.

ДОДАТКИ ДО МОДЕЛІ (доступні за посиланням)



- Додаток 1. Анкета для проведення оцінювання ефективності розподілу та використання фінансових ресурсів в об'єднаних територіальних громадах
- Додаток 2. Шаблон рішення про затвердження Порядку розроблення, фінансування, моніторингу сільських (селищних, міських) цільових програм і звітності про їх виконання
- Додаток 3. Примірна структура плану соціально-економічного розвитку ОТГ
- Додаток 4. Орієнтовний перелік показників соціально-економічного розвитку ОТГ
- Додаток 5. Рекомендовані форми для складання прогнозу місцевого бюджету
- Додаток 6. Рекомендовані плани заходів, які можуть бути включені до бюджетного регламенту
- Додаток 7. Шаблон рішення про бюджетний регламент ОТГ
- Додаток 8. Шаблон розпорядження/наказу про затвердження інструкції з підготовки бюджетних запитів
- Додаток 9. Шаблон інструкції з підготовки бюджетних запитів
- Додаток 10. Шаблони форм бюджетних запитів для формування місцевих бюджетів
- Додаток 11. Приклад заповнення форм бюджетних запитів
- Додаток 12. Шаблони форми та додатків до рішення про місцевий бюджет
- Додаток 13. Шаблон форми паспорту бюджетної програми
- Додаток 14. Шаблони наказу/розпорядження про затвердження паспортів бюджетних програм
- Додаток 15. Шаблони наказу/розпорядження про внесення змін до паспорту бюджетної програми
- Додаток 16. Шаблон звіту про виконання паспорту бюджетної програми



ДОДАТКИ ДО МОДЕЛІ (доступні за посиланням)

- Додаток 17. Критерії (індикатори) оцінки якості бюджетних програм, згідно з Методологією, розробленою експертним центром «Ейдос»
- Додаток 18. Шаблон форми результатів оцінки бюджетних програм згідно з Методичними рекомендаціями МФУ (наказ МФУ від 17.05.2011 року № 608)
- Додаток 19. Шаблиони форм результатів оцінки бюджетних програм згідно з Методикою здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм, які виконуються розпорядниками коштів місцевих бюджетів
- Додаток 20. Шаблон додаткової форми, яка може застосовуватись на рівні громади для представлення результатів аналізу ефективності бюджетних програм місцевого бюджету
- Додаток 21. Приклад проведення оцінювання та розрахунків ефективності програми на основі Методичних рекомендацій МФУ (наказу МФУ від 17.05.2011 року № 608)
- Додаток 22. Приклад проведення оцінювання та розрахунків ефективності програми на основі Методики здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм, які виконуються розпорядниками коштів місцевих бюджетів (формульний підхід)

