



Планування **місцевих бюджетів на основі** **програмно-цільового методу**



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

**ЗМІЦНЕННЯ МІСЦЕВОЇ ФІНАНСОВОЇ
ІНІЦІАТИВИ (ЗМФІ-II) ВПРОВАДЖЕННЯ**

ПЛАНУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ НА ОСНОВІ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ

Навчальний посібник

4-те видання

Під загальною редакцією В.В. Зубенко

УДК 336.14:352](07)
ББК 65.261.3я7
П 37

Рецензенти:

О.В. Макарова, д.е.н., ст.н.с., Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України
А.Г. Ахламов, д.е.н., професор, Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України;
Н.Л.Кусик, к.е.н., доцент, Одеський національний університет ім.І.І.Мечникова

Видання створене та впорядковане фахівцями ІБСЕД:

Зубенко В. В. – Генеральний директор

Самчинська І. В. – заступник Генерального директора

Шаповал Т.А. – директор Департаменту методології та навчальних програм

Корнієнко А. І. – заступник директора Департаменту методології та навчальних програм

Пишник Я.М.– старший консультант з економічних питань Департаменту методології та навчальних програм

Голинська О.В. – консультант з економічних питань Департаменту методології та навчальних програм

Метельова І.Д. – консультант з економічних питань Департаменту методології та навчальних програм

Планування місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу: Навчальний посібник / [Під заг. ред., В.В.Зубенко]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження». – 4-те видання, виправлене та доповнене – К., 2013. – 120 с.

ISBN

У представленому навчальному посібнику викладені навчальні, нормативні та методичні матеріали, необхідні для вивчення методик і застосування практик планування місцевих бюджетів за програмно-цільовим методом на рівні республіки, областей, районів та міст – посилання на нормативно-правові акти, порядки та прикладні аспекти застосування положень, типові форми документів, навчальні матеріали, завдання для самоконтролю, рекомендована література.

Видання розраховано на фахівців місцевих фінансових органів, державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування структурних підрозділів виконавчої влади, представників депутатського корпусу. Може бути корисним для слухачів різних форм навчання магістерської програми за напрямком «Державне управління в економічній сфері» та студентів вищих навчальних закладів.

УДК 336.14:352](07)
ББК 65.261.3я7

Від видавця:

Видання підготовлено Інститутом бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД) в рамках реалізації проекту «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження» за підтримки Американського народу, наданої через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID)

Зміст продукту є відповідальністю Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД) і не обов'язково збігається з поглядами USAID або уряду США.

Усі права на це видання захищені. Використання матеріалів має бути узгоджено з фахівцями ІБСЕД.

ISBN

© USAID, 2013

© ІБСЕД, 2013

ЗМІСТ

ВСТУП	5
1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ.....	8
1.1. Історія та практика підвищення ефективності бюджетних витрат у розвинених країнах світу.....	8
1.2. Основні риси та елементи ПЦМ.....	12
1.3. Базові компоненти ПЦМ	18
1.4. Законодавчі підстави запровадження ПЦМ в Україні	19
2. БЮДЖЕТНА ПРОГРАМА ТА ПОКАЗНИКИ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПРОГРАМИ	24
2.1. Загальний огляд бюджетних програм як основи управління видатками місцевих бюджетів за програмно-цільовим методом	24
2.2. Елементи бюджетних програм	28
2.2.1. Мета бюджетної програми.....	29
2.2.2. Підпрограма.....	29
2.2.3. Завдання бюджетної програми	30
2.2.4. Результативні показники виконання бюджетних програм.....	31
2.2.4.1. Показники результативності бюджетних програм у системі управління місцевими бюджетами за програмно-цільовим методом.....	31
2.2.4.2. Огляд категорій показників результативності бюджетних програм	34
2.2.4.3. Застосування показників результативності бюджетних програм.....	38
3. ВІДПОВІДАЛЬНІ ВИКОНАВЦІ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЇХ УЧАСТІ У БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ.....	45
4. ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ КЛАСИФІКАЦІЇ.....	51
4.1. Основні принципи застосування бюджетної класифікації.....	51
4.2. Код програмної класифікації видатків та кредитування	54

5. ЗАПОВНЕННЯ БЮДЖЕТНИХ ЗАПИТІВ	59
5.1. Організаційно-правові засади процесу складання бюджетних запитів	59
5.2. Загальні рекомендації до заповнення форм бюджетного запиту	64
6. ВИМОГИ ДО СКЛАДАННЯ ПАСПОРТА БЮДЖЕТНОЇ ПРОГРАМИ	69
6.1. Організаційно-правові засади складання паспорта бюджетної програми	69
6.2. Заповнення форм паспорта бюджетної програми	73
6.3. Заповнення квартального та річного звітів про виконання паспорта бюджетної програми	76
7. МОНІТОРИНГ ТА ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПРОГРАМИ	78
7.1. Загальні принципи здійснення моніторингу та оцінки ефективності виконання бюджетної програми.....	78
7.2. Методика здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм, які виконуються розпорядниками коштів місцевих бюджетів	83
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	88
ДОДАТКИ	91
Додаток 1.....	91
Додаток 2.....	107
Додаток 3.....	110
Додаток 4.....	113
Додаток 5.....	116
Додаток 6.....	117

ВСТУП

Бюджетна політика є одним із найефективніших інструментів державного регулювання соціально-економічного розвитку країни. Її метою, як і будь-якої іншої політики, є конкретний результат, відмінний від того, що вже існує, або такий, який сприяє поліпшенню, розвитку й підвищенню ефективності процесу чи кінцевого продукту/послуги. Однак загальновідомо, що коли розподіл бюджету відбувається лише на основі функціональної та економічної класифікацій витрат, наприклад, заробітна плата, медикаменти, соціальні або капітальні трансферти тощо, він має вигляд форм, заповнених даними щодо основних категорій видатків, але не містить жодної інформації про ціль їх здійснення та потенційний ефект. Тобто така методологія не встановлює чіткого зв'язку між ресурсами, які були витрачені, та результатами, які отримала громадянськість. Більше того, такий розподіл не дозволяє ні законодавчій, ні виконавчій гілці влади визначити ефективність та результативність профінансованих послуг.

Таким чином, ситуація, розглянута вище, має *три основні негативні риси*:

1. Посадові особи, які приймають управлінські рішення, не мають достатньої інформації для оцінки рівня задоволення отримувачів послуг, їх доступності, встановлення пріоритетів та відмови від неефективних послуг або зміни способу їх надання;

2. Вона не дозволяє розвивати надання послуг на конкурентній основі; іншими словами, оскільки не відстежується та не оцінюється продуктивність/ефективність як співвідношення вартості наданих послуг до суми бюджетних коштів, що були витрачені для надання цих послуг, то головною метою фінансування стає утримання мережі установ, що історично склалася;

3. І як наслідок, під час бюджетної кризи відбувається пропорційне скорочення фінансування майже всіх установ та організацій. Таким чином, потерпають конкурентоспроможні установи, що використовують бюджетні кошти для надання послуг найефективнішим способом.

Враховуючи зазначене, багато країн в останній період стали використовувати методи бюджетування, орієнтовані на соціально значущий результат. У кожній країні ці методи бюджетування можуть називати по-різному – наприклад, бюджетування, орієнтоване на результат (БОР),

управління продуктивністю або ефективністю, програмно-цільовий метод (ПЦМ) тощо. Однак усі вони мають спільну мету, що полягає в досягненні конкретного, як правило довгострокового, результату, який максимально відповідає потребам суспільства. А оскільки такий результат повинен бути також достатньо об'єктивним, вимірюваним і передбачуваним, відмінною рисою таких методів бюджетування є система оцінки якості бюджетних послуг і результативності бюджетної політики в цілому.

Слід зазначити, що бюджетування орієнтоване на результат, походить з приватного сектору. Так, щоб відстежувати зв'язок між ефективністю компаній та ресурсами, передбаченими у бюджеті, в 40-х рр. ХХ ст. у США було запропоновано деталізувати бюджет не лише на основі адміністративного підпорядкування підрозділів компанії, а і за подібними послугами [1; 2]. Ці послуги були у свою чергу, згруповані в програми. Наступним кроком керівники структурних підрозділів (філій, окремих підприємств, департаментів тощо) були зобов'язані визначити чітку мету діяльності підрозділу, цілі та завдання програм та індикатори досягнення таких цілей. Причому індикатори мали бути вимірюваними та гнучкими щодо перевірки з внутрішніх та зовнішніх джерел інформації. Такий підхід забезпечив більш гнучке управління та, відповідно, збільшив конкурентоздатність компаній, що почали його використовувати. Пройшло декілька десятків років і подібні підходи почали впроваджувати в державних структурах.

Упродовж останніх двох десятиліть в усіх розвинених країнах ПЦМ набув популярності як ефективний інструмент бюджетного управління. Після спроб застосовувати різні методи підвищення ефективності управління бюджетними ресурсами, уряди багатьох розвинених країн ще раз переконались у цінності ПЦМ як інструменту для раціонального розподілу бюджетних коштів за різними пріоритетними напрямками. Отже, цей метод допоміг урядовцям цих країн чітко встановити пріоритети в межах існуючих фіскальних обмежень, а також отримати зворотну інформацію від населення про рівень задоволення послугами, наданими за рахунок бюджетних коштів. Найпрогресивнішими в частині застосування програмно-цільового методу складання бюджету вважаються Австралія та Нова Зеландія [3, с. 26].

Усі країни Європейського Союзу, а також США та Канада активно практикують використання окремих компонентів програмно-цільового фінансування надання суспільних послуг [2, с. 9–10].

Європейський Союз представив декілька ключових нормативних актів, що мотивують країни-члени до прийняття та застосування важливих елементів середньострокового фіскального та програмно-цільового фінансового планування. Наприклад, Маастрихтська угода від 1992 р. та Амстердамський договір від 1997 р. вимагають, щоб уряди європейських країн застосовували довгострокові бюджетні розрахунки в поєднанні з реальними цілями для своїх державних програм. Бюджет ЄС надає допомогу тільки у програмному форматі, а певні індикатори вказують на ефективність використання ресурсів, виділених країнам-отримувачам [3, с. 89].

Огляд міжнародних практик та уроків застосування елементів ПЦМ у країнах з перехідною економікою також свідчить про ефективність розробки і впровадження ПЦМ як на державному, так і на місцевому рівнях. Досвід цих країн показує, що соціально-економічний розвиток місцевих громад безпосередньо залежить від ефективності реалізації державної та місцевої соціально-економічної політики [4; 5]. Через ПЦМ здійснюється зв'язок основних загальнодержавних і галузевих цільових програм та відповідних місцевих програм. Усе це створює підвалини для забезпечення стабільно високого рівня соціально-економічного розвитку зазначених країн.

1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ

1.1. Історія та практика підвищення ефективності бюджетних витрат у розвинених країнах світу

Упродовж другої половини ХХ ст. фінансове планування пройшло через декілька стадій своєї еволюції, починаючи з низки простих бухгалтерських таблиць, які до 1940-х років перетворились на об'ємну систему фінансового обліку. У цьому контексті найбільш поширеною наразі у світі є практика застосування методів управління бюджетними ресурсами, орієнтована на соціально значущий результат [6].

Бюджет, складений за програмно-цільовим методом, з'явився в результаті розробки протягом другої половини ХХ ст. нових підходів до планування, що сприяло уникненню обмежень, які виникали при виконанні сформованого постатейно бюджету, особливо щодо забезпечення керівництва інформацією, та при встановленні зв'язку між використаними ресурсами та досягнутими результатами [7].

На початку 1960-х рр. Департамент Оборони США застосував програмно-цільовий метод для управління бюджетними ресурсами, після чого президент Л. Джонсон проголосив про упровадження такої практики в усіх підрозділах державного управління. Першим кроком у США до здійснення реформ державного управління стало схвалення у 1978 р. закону «Про реформування суспільних послуг», основним досягненням якого було впровадження системи заохочення за успішне виконання функцій [8].

Подальший поштовх щодо впровадження загальної реформи державного управління було здійснено на початку 1990-х рр. У 1993 р. Конгресом США було прийнято закон «Про оцінку результатів діяльності державних установ» [9]. Метою цього закону було нормативне закріплення прийняття рішень і підготовки звітів, у т.ч. фінансових, на основі результатів діяльності федеральних міністерств та відомств задля сприяння досягненню соціально-економічного ефекту (збільшення рівня зайнятості населення, забезпечення національної безпеки, максимальне задоволення потреб громадян). Концептуально прийняття цього закону мало на меті перетворити урядові установи на організації, що працюють на досягнення певного результату, або на більш децен-

тралізовані структури, зосереджені на результатах. Одним з основних надбань цього законодавчого акту було впровадження оцінки діяльності федеральних міністерств і відомств на основі порівняння цілей та завдань, викладених у стратегічному плані, плані роботи на рік і звіті про виконання плану роботи на рік.

Реформування бюджетного процесу в Новій Зеландії є складовою комплексної реформи системи державного управління, спрямованої на покращання якості державних послуг. Нагальна потреба в реформуванні державного сектору була викликана постійним збільшенням державних витрат, особливо в соціальній сфері, та відсутністю вагомих соціально-економічних результатів. Законодавчу основу для здійснення реформ державного управління було створено шляхом прийняття закону «Про державний сектор» (1988 р.) [10] та у сфері державних фінансів – закону «Про державні фінанси» (1989 р.) [11].

Законом «Про державний сектор» визначались основні сфери відповідальності керівників департаментів та їх підзвітність міністрам. Результатом цього стало впровадження системи контрактних взаємовідносин між міністрами та керівниками департаментів. У цих контрактах визначається очікуваний результат від діяльності керівника департаменту, вони є основою оцінювання ефективності діяльності керівника, результатом проведення якого може стати або виплата винагород, або впровадження штрафних санкцій.

Основною ідеєю закону «Про державні фінанси» було зміщення акцентів з фінансування державних (бюджетних) установ на придбання послуг, що надаються цими установами. Отже, у процесі складання та виконання бюджету наголос робиться на очікуваному та фактично досягнутому результаті, а не на вартості функцій, що здійснюються установами.

Як було зазначено вище, одним із інноваційних підходів до державного управління у Новій Зеландії є впровадження системи договірних відносин між урядом та міністерствами. Ці контракти є основою для формування бюджету країни, де, на відміну від традиційного підходу, чітко визначається, який саме результат буде досягнуто за виділені кошти.

Досвід Австралії у підвищенні ефективності надання послуг населенню за бюджетні кошти є значною мірою ідентичним до підходів США та Нової Зеландії, але має окремі специфічні моменти щодо практичних аспектів управління галузями соціально-культурної сфери, тому його також доцільно розглянути.

Наприкінці минулого сторіччя уряд Австралії здійснив перші кроки на шляху до реформи (реструктуризації) системи державного управління. Ця реформа стосувалася реорганізації державних установ, державної служби загалом, відносин у галузі державних фінансів, удосконалення способів заохочення та стимулювання персоналу в цілому й управління персоналом. Також реформи торкалися фіскальної системи в питаннях упровадження нової та модернізації існуючої системи доходів бюджету [3, с. 26–27].

Унаслідок низки реформ відносини між урядом, бізнесовими та приватними структурами, неурядовими установами значно змінилися. Акцент у цих взаємовідносинах було зміщено в бік бізнесових підходів до державного управління, що полягали у формуванні мотивації співробітників на основі досягнутих результатів. Складовою реформ державного сектору в Австралії була бюджетна реформа. До початку 80-х рр. минулого століття бюджетні призначення здійснювалися щороку, шляхом схвалення Акту про бюджетні призначення, в якому видатки визначалися за детальною специфікацією. У 1983 р. була схвалена урядова концепція «Про реформування державного сектору» [12], що повністю змінила підходи до державного управління в бюджетній сфері шляхом переносу акцентів у діяльності уряду з «відповідності нормативам» на «контроль за виконанням».

Ключові зміни стосувалися:

- оприлюднення середньострокових прогнозів, схвалених і підтриманих Департаментом з питань фінансів та адміністрування, з урахуванням вимог щодо прозорості будь-яких поправок до прогнозних показників, зумовлених зміною політики або одного з макроекономічних параметрів;
- упровадження ПЦМ у процесі бюджетування, що вимагає визначення цілей та завдань програми, а також показників виконання для оцінювання реалізації завдань програми. Цей метод став основою для складання бюджетів усіма урядовими установами (міністерствами) та підготовки звітів про виконання;
- упровадження нового підходу до формування бюджету, за яким, зокрема, «поточні видатки» (видатки на експлуатацію / утримання) були віднесені до не-програмних. Наприклад, із упровадженням цієї системи всі поточні видатки почали прописуватися одним рядком, замість детального викладення за їх напрямками. Такий підхід надав більшої свободи керівникам установ у питаннях управління ресурсами через упровадження

системи розподілу залишку коштів, що утворилися на кінець року внаслідок економії за статтями поточних видатків (дивіденди).

Наступним кроком реформування державних фінансів в Австралії стало впровадження системи прогнозу видатків на середньострокову перспективу. Такий прогноз розробляється кожним міністерством на плановий рік та на три наступні роки відповідно до визначених загальнодержавних пріоритетів у тій чи іншій галузі. Зазначений підхід забезпечує стабільну основу для розвитку окремих галузей, але не виключає можливості внесення змін до бюджетних призначень, які вносяться щороку за необхідністю.

У 1999 р. значним кроком щодо вдосконалення підходів до бюджетування став перехід до звітування за результатами. З цього часу в Австралії застосовується методика підготовки і виконання бюджету, заснована на безпосередніх (кожен результат повинен бути досягнутий шляхом реалізації бюджетних програм) і кінцевих (соціально-економічний ефект від надання бюджетних послуг) результатах бюджетних послуг. За такого підходу акцент робиться на продуктах, які виробляє державний сектор, та їх відповідності загальнодержавним пріоритетам [12].

Реформа системи державного управління Великої Британії розпочалася наприкінці 80-х – початку 90-х рр. минулого століття. Початок реформ не був масштабним, проте поступово вони переросли в докорінну реструктуризацію державних установ, що супроводжувалася впровадженням системи ринкової конкуренції до сфери надання бюджетних послуг. Одним з наслідків цієї реформи стало упровадження системи державного управління за результатами.

Основною метою проведення реформ було забезпечення надання якісних бюджетних послуг, які б відповідали потребам громадян, були високоякісними, доступними для всіх та безкоштовними (щодо освітніх послуг та послуг з охорони здоров'я) [2].

Відповідно до цієї цілі, реформа державного управління передбачала реалізацію чотирьох основних етапів, які разом мали сприяти формуванню мотивації до постійного покращання якості послуг. Ці етапи включали:

1. Упровадження системи управління за результатами.
2. Надання державних послуг на конкурентній основі.
3. Залучення громадян до прийняття політичних рішень.
4. Використання показників виконання для покращання якості державних послуг.

Результатом цього стало впровадження нового підходу до взаємовідносин між урядом та надавачами бюджетних послуг, в основі якого лежить договір між сторонами. Новий підхід базувався на двох основних елементах – Угоді про бюджетні послуги і Договорі про надання послуг [13].

Угоди про бюджетні послуги мають вигляд чітких стратегічних планів для всіх міністерств, виконання яких тісно пов'язано з виділеними ресурсами. По суті ці угоди є програмою діяльності уряду, якою він інформує суспільство про поставлені цілі та про конкретні показники, за якими оцінюються як діяльність відповідного міністерства, так і результати конкретних програмних заходів, а також досягнення запланованого соціально-економічного ефекту від реалізації урядових програм. У цих угодах також визначається мета і завдання для кожного міністерства, показники якості та кількості бюджетних послуг, очікуваний результат від їх реалізації, містяться інші цільові показники діяльності міністерств і відомств.

Наведений аналіз використання прогресивних бюджетних технологій, орієнтованих на результат, та їх координації зі структурою управління галузей соціально-культурної сфери ілюструє, що програмно-цільовим методом або його елементами користуються розвинені країни. Водночас усе більшого поширення цей метод набуває у країнах із перехідною економікою.

Так, у Румунії Законом «Про державне фінансування», прийнятим у 2001 р., та поправками до нього забезпечується виконання бюджетного планування на три роки, згідно з ПЦМ, на всіх рівнях бюджетної системи країни [3, с. 27]. У Болгарії низкою законодавчих актів, що регламентують бюджетний процес, нормативно оприлюднюється поступовий перехід до цілеспрямованого фінансового планування на місцевому рівні, забезпечуються повноваження місцевих органів самоврядування щодо визначення показників виконання за найбільш важливими галузями. Наразі основні компоненти ПЦМ застосовуються в Росії, де цей метод отримав назву «бюджетування, орієнтоване на результат» (БОР), у Литві, Естонії, Словенії, Словаччині, Казахстані та інших країнах. **Використання цих компонентів було визначено як одна з умов вступу до ЄС для нових членів** [14; 3, с. 28].

1.2. Основні риси та елементи ПЦМ

Помилковим було б твердження, що при застосуванні ПЦМ не використовуються інші методи бюджетного планування. Серед таких методів базовими є **балансовий, нормативний та метод екстраполяції**.

Для розрахунку окремих статей бюджетних витрат за економічною класифікацією використовується нормативний метод, що базується на узагальнених (наприклад щодо кількості населення) або деталізованих нормативах (наприклад, посадові оклади або пільги окремим категоріям згідно з законодавством).

За допомогою метода екстраполяції розраховується прогноз доходів та витрат на плановий або прогнозні бюджетні періоди на основі оцінки динаміки бюджетних показників (з урахуванням факторів потенційного впливу, таких як прогноз коливання цін на енергоресурси тощо).

Балансовий метод є методом кошторисного планування, тому він головний при постатейному бюджетуванні. За його допомогою встановлюється тотожність між джерелами фінансування та обсягами і напрямками використання бюджетних коштів.

Програмно-цільовий метод поєднує усі ці методи та додає елементи, за допомогою яких встановлюється взаємозв'язок між ресурсами та результатами (рис. 1.1).

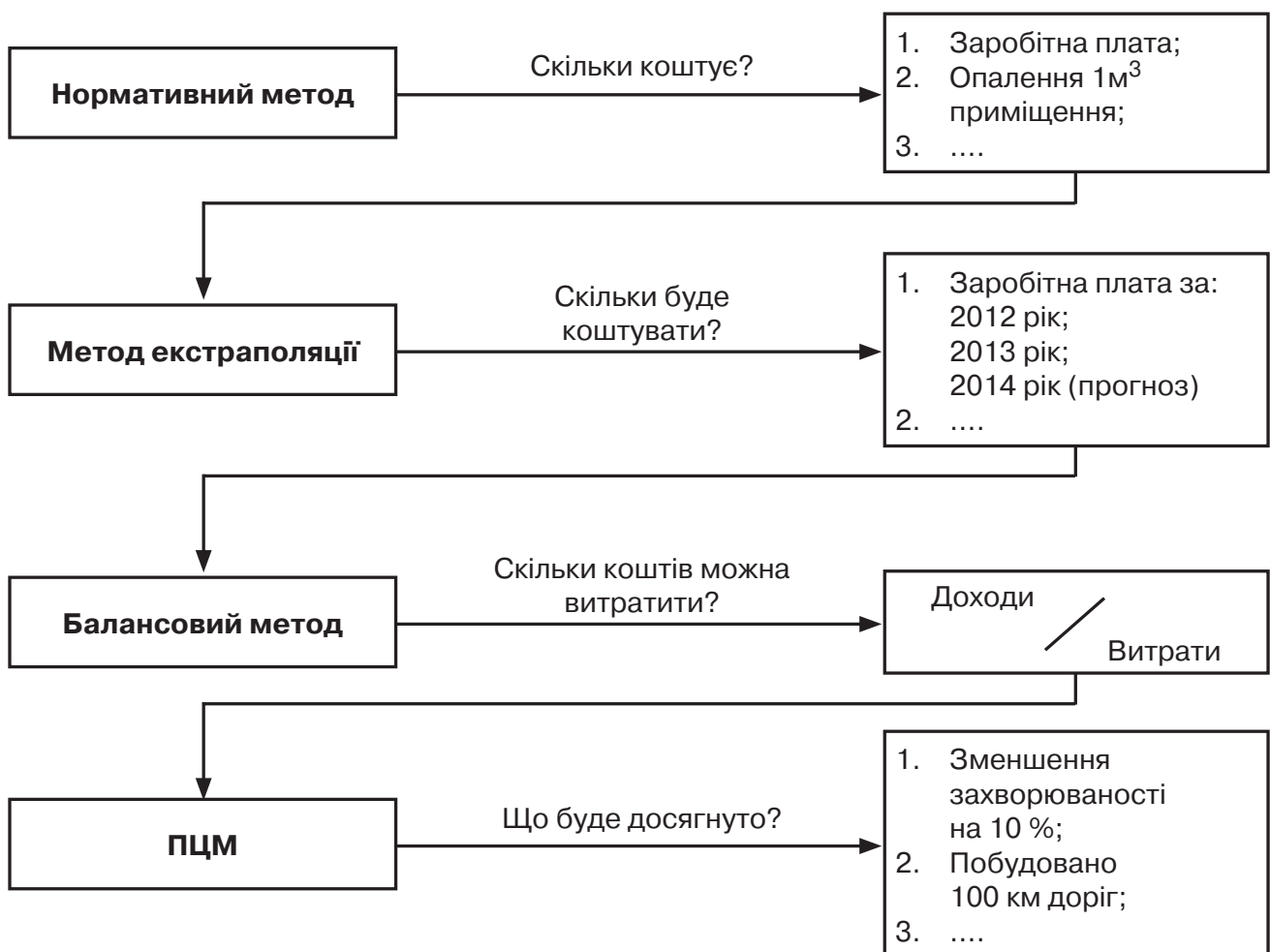


Рис. 1.1. Взаємозв'язок методів бюджетування

Процес формування та виконання бюджету за ПЦМ проілюстровано на рис.1.2.

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

Виходячи з зазначеного, 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 в себе управлінців усіх рівнів, депутатів відповідних рад та громадськості;
- забезпечення дотримання усіх законодавчо встановлених принципів бюджетної політики, у тому числі принципу збалансованості бюджету.

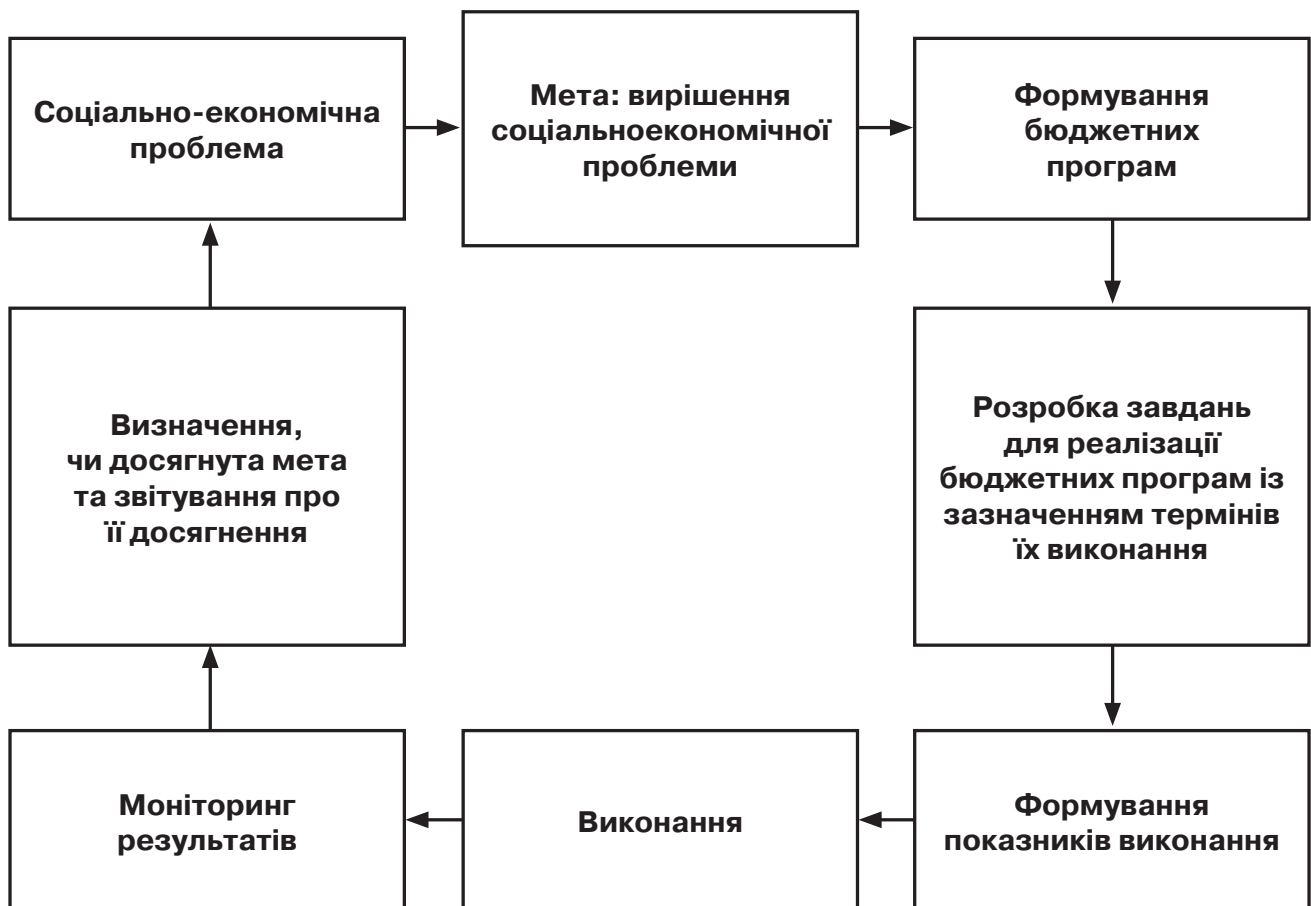


Рис. 1.2. Модель бюджетного процесу за ПЦМ

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 досить конкретної цілі, щоб кількість завдань і показників її виконання не була занадто великою [15].

Ще однією з рис ПЦМ є орієнтованість на надання якнайбільшого 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.

Як уже згадувалося, програмне бюджетування концентрується на виконанні програм. Програми, у свою чергу, складаються з групи видів діяльності, що спрямовані на досягнення цілі або групи пріоритетних цілей та споріднених завдань, виконання яких заплановане у середньо- або довгостроковій перспективі. Світовий досвід свідчить, що програми мають ієрархічну структуру, компонентами якої є:

- функції (наприклад, соціальний захист);
- напрями діяльності (наприклад, послуга з надання тимчасової дотації із малозабезпеченості);
- підпрограми (наприклад, допомога багатодітним сім'ям). У більш деталізованих програмних структурах можуть застосовуватися елементи (наприклад, дотація малозабезпеченим сім'ям);
- піделементи (наприклад, Адміністрування), що можуть бути частиною розширення ієрархічної структури до більш детального рівня.

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. Таким чином, 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).

Світовий досвід свідчить, що при застосуванні ПЦМ використовуються показники затрат, робочого навантаження, продукту, продуктивності та результативності, а також показник користі з метою управління виконанням,

моніторингу та для оцінювання досягнутих результатів. Це сприяє більш повній оцінці діяльності виконавця, що, в свою чергу, позитивно впливає на:

- покращання якості послуг;
- підвищення ефективності видатків, що безпосередньо зумовлює зниження або забезпечує обґрунтування витрачених бюджетною установою коштів;
- розширення відповідальності бюджетних установ за результати їх діяльності;
- досягнення стратегічних цілей держави (регіону, органу місцевого самоврядування).

Таким чином, як свідчить наведений аналіз міжнародного досвіду, при застосуванні ПЦМ на рівні бюджетної установи, якою може бути як міністерство, так і сільська школа (а отже, незалежно від її підпорядкованості та функцій), **використовуються єдині методологічні засади що полягають як у послідовній реалізації усіх етапів (рис. 1.2), так і у визначенні основних структурних елементів ПЦМ бюджетування ще на стадії бюджетного планування.** До таких елементів належать: *головна мета діяльності установи, мета бюджетної програми, завдання бюджетної програми, показники результативності.*

Головна мета діяльності (місія) установи – це стисле визначення основних поточних та майбутніх функцій установи відповідно до державної стратегії.

При визначенні головної мети діяльності (місії) установи, мети та завдань бюджетних програм цієї установи враховуються засади державної та / або місцевої політики у відповідній галузі. Основою для розробки бюджетних програм є встановлення мети кожної із них. Під метою бюджетної програми розуміють загальне визначення результатів, що очікуються установою від реалізації кожної програми, за якою вона працює.

Визначення мети бюджетної програми є одним з найбільш важливих аспектів програмно-цільового методу формування бюджету. Мета окреслює майбутні напрями діяльності установи та спрямовує її на досягнення конкретного результату. Саме через мету програми можна поєднати стратегічні цілі соціально-економічної політики та бюджетну політику, адже бюджетна програма є інструментом бюджетної політики.

Як правило, програма має лише одну мету (хоча бувають винятки). Вона повинна бути чіткою, спрямованою на задоволення визначених потреб, зрозумілою для громадськості та має залишатися однаковою протягом років. Основні вимоги до мети програми такі: вона має бути

невід'ємною від головної мети діяльності та пріоритетів установи; визначати спрямування діяльності установи; бути орієнтованою на результат; не вказувати часові рамки досягнення результатів.

Положення про кінцеві результати, які можна оцінити та яких необхідно досягти у результаті виконання бюджетної програми, є завданнями бюджетної програми. Завдання повинні бути тісно пов'язані з метою бюджетної програми та головною метою діяльності установи. На відміну від мети бюджетної програми, завдання є конкретними, визначеними за кількістю та у часі твердженнями про досягнення результатів. Вони виділяють результати заходів установи та висвітлюють показники виконання.

Завершальним структурним елементом ПЦМ є показники (індикатори) виконання бюджетних програм. У практиці країн, згаданих у цьому підрозділі, показники результативності – це кількісні виміри рівня задоволеності послугами у державному секторі, продуктивності, результативності та рентабельності послуг. У різних країнах застосовуються окремі набори показників виконання програм, але найпоширенішим є комплексне застосування таких показників, як затрати, продуктивність, ефективність, якість (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Типи показників виконання бюджетних програм, що застосовуються в окремих країнах

Велика Британія	Австралія	Нова Зеландія	США	Україна
Затрати	Затрати	Затрати	Затрати	Затрати
Результативність	Кількість Продукт Результативність	Кількість	Продукт Результативність	Продукт
Ефективність	Ефективність, Своєчасність	Своєчасність	Ефективність	Ефективність
Якість	Якість Вплив Користь	Якість	Якість	Якість

Виходячи з вищевикладеного, 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 та якість наданих населенню послуг (товарів, робіт).**

1.3. Базові компоненти ПЦМ

Програмно-цільовий метод бюджетування забезпечує комплексний підхід до формування бюджету. Базовими компонентами методології ПЦМ, що забезпечують його найбільш ефективно впровадження, є:

- **Якісне стратегічне планування соціально-економічної діяльності країни (регіону, органу місцевого самоврядування);**
- **Середньострокове планування бюджету;**
- **Система моніторингу та оціни виконання програм;**
- **Залучення громадськості до прийняття бюджетних рішень шляхом збільшення ступеня прозорості інформації про бюджет.**

Зазначені компоненти характерні не лише для ПЦМ. Це сучасні бюджетні методики, що допомагають підвищити ефективність і результативність бюджету, підготовленого за будь-яким форматом. ПЦМ означає як *процес*, так і *формат* формування бюджету і потребує дотримання всіх зазначених компонентів [2]. Розглянемо їх більш детально.

Стратегічне планування. Це інструмент, який органи влади та розпорядники коштів повинні застосовувати для аналізу своєї діяльності, визначення пріоритетів і розробки заходів для реалізації цих перспектив. Результатом цього процесу є стратегічний план – документ, у якому визначаються мета діяльності, у тому числі кожного розпорядника бюджетних коштів, стратегічні цілі на довгостроковий період, конкретизовані завдання з їх досягнення й відповідні індикатори, що відображають соціально значущий результат від упровадження цих заходів для суспільства.

Середньострокове планування бюджету. Середньострокове планування бюджету – це визначення розпорядниками бюджетних коштів плану своєї діяльності на середньостроковий період та обсягу необхідних коштів для досягнення цілей у середньостроковій перспективі відповідно до стратегічних документів.

Моніторинг та оцінка виконання програм. ПЦМ передбачає постійне проведення моніторингу виконання програм, а також їх оцінку на різних етапах бюджетного процесу. Суть *моніторингу та оцінки* – відстежувати

хід реалізації програми, результати її виконання і надавати інформацію про поточну ситуацію для формування висновків щодо результативності програми та прийняття якісних управлінських рішень.

Прозорість бюджетного процесу та залучення громадськості.

Високий рівень прозорості бюджетного процесу є обов'язковою вимогою для демократичного суспільства. Прозорість бюджетного процесу й активна участь усіх зацікавлених сторін, у тому числі громадян, є важливими для розробки ефективного бюджету, спрямованого на вирішення актуальних проблем соціально-економічного розвитку держави.

1.4. Законодавчі підстави запровадження ПЦМ в Україні

Запровадження ПЦМ в бюджетний процес в Україні відбулося з прийняттям Бюджетного кодексу в червні 2001 року і було пов'язано із необхідністю удосконалення системи управління державними фінансами для забезпечення обґрунтованості процесу розробки та реалізації фінансово-бюджетної політики держави, підвищення якості надання державних послуг та ефективності використання бюджетних коштів.

Мета запровадження ПЦМ визначена **Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 року № 538-р «Про схвалення концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі»** [16]. Вона полягає у встановленні безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання. Згідно Концепції запровадження ПЦМ у бюджетному процесі спрямоване на:

- забезпечення прозорості бюджетного процесу, що чітко визначає цілі і завдання, на досягнення яких витрачаються бюджетні кошти, підвищення рівня контролю за результатами виконання бюджетних програм;
- забезпечення за результатами виконання бюджету здійснення оцінки діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставлених цілей та виконання завдань, а також проведення аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм;
- упорядкування організації діяльності головного розпорядника бюджетних коштів щодо формування і виконання бюджетних програм шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної бюджетної програми між визначеними головним розпорядником бюджетних коштів відповідальними виконавцями бюджетних програм;

- посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів за дотримання відповідності бюджетних програм законодавчо визначеній меті його діяльності, а також за фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їх виконання;
- підвищення якості розроблення бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів.

Також зазначеним Розпорядженням КМУ були визначені основні елементи ПЦМ та надані принципи формування бюджету в розрізі бюджетних програм.

Починаючи з 2002 року, формування державного бюджету проводиться на основі ПЦМ. Щодо місцевих бюджетів, то запровадження ПЦМ визнано однією із стратегічних цілей держави.

Так, у **Програмі економічних реформ Президента України на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»** [17] чітко визначено напрями реформування державних фінансів протягом 2010–2014 років через запровадження середньострокового планування та комплексного використання ПЦМ.

Зокрема Програмою економічних реформ на 2010–2014 роки передбачено:

- впровадження програмно-цільового методу на місцевому рівні;
- удосконалення систем моніторингу й оцінювання використання бюджетних коштів;
- підвищення прозорості формування й виконання місцевих бюджетів шляхом зміни періодичності публікації й розширення обсягу інформації про виконання місцевих бюджетів;
- впровадження середньострокового планування, на рівні місцевих бюджетів:
 - закріплення в законодавстві норм, що визначають процедуру середньострокового планування;
 - розроблення методології середньострокового бюджетного планування;
 - запровадження програм розвитку регіонів на середньострокову перспективу.

Відповідно до етапів проведення реформ міжбюджетних взаємовідносин до кінця 2012 року було заплановано впровадження програм розвитку регіонів на середньострокову перспективу та прийняття методичної бази для програмно-цільового методу й середньострокового планування на рівні місцевих бюджетів. До кінця 2014 року – запрова-

дження середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні та повномасштабне запровадження ПЦМ.

Цілі Програми економічних реформ Президента України знайшли своє відображення у **новій редакції Бюджетного кодексу України (від 08.07.2010 року № 2456-VI [18])**.

Головним завданням удосконалення Бюджетного кодексу України було створення правового підґрунтя, щодо подальшого розвитку програмно-цільового методу бюджетування на основі середньострокового бюджетного планування, застосування сучасних форм і методів управління бюджетними коштами, державним та місцевим боргом, вдосконалення системи державного фінансового контролю із посиленням відповідальності учасників бюджетного процесу, зміцнення фінансової основи місцевих бюджетів.

Таким чином, норми Бюджетного кодексу створюють правові передумови для підвищення результативності та якості управління державними фінансами, а також ефективності та прозорості використання бюджетних коштів. У новій редакції унормовано актуальні для державного і місцевих бюджетів питання, враховано пропозиції органів державної влади та місцевого самоврядування, які накопичились з часу прийняття Бюджетного кодексу України, та зарубіжний досвід побудови бюджетної системи.

З метою зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, посилення впливу системи формування місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток та поліпшення добробуту громадян України була розроблена та затверджена Концепція реформування місцевих бюджетів (**Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 року № 308-р «Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів» зі змінами від 21.07.2010 року № 1467 [19]**).

Концепція передбачає перетворення місцевих бюджетів у ефективний інструмент соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць шляхом виконання таких основних завдань:

- зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування;
- підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів та децентралізація управління бюджетними коштами;
- удосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин;
- запровадження планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу;
- посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів;

- підвищення ефективності управління коштами місцевих бюджетів та посилення контролю і відповідальності за дотримання бюджетного законодавства;
- забезпечення прозорості процесу формування та виконання місцевих бюджетів.

У Концепції реформування місцевих бюджетів також визначено, що для запровадження планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу необхідно конкретизувати цілі та завдання, види планування й перелік показників; забезпечити врахування показників, передбачених програмами соціально-економічного розвитку на середньострокову перспективу, під час середньострокового бюджетного планування; розробити теоретико-методологічні засади програмно-цільового методу планування видатків місцевих бюджетів на середньострокову перспективу та провести експеримент із запровадження елементів програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів в окремих регіонах.

Відповідно до положень Концепції запровадження програмно-цільового методу планування та виконання місцевих бюджетів здійснюється поетапно протягом 2009–2014 років.

На виконання завдань визначених у програмі Президента України, основних положень нової редакції Бюджетного кодексу України та Концепції реформування місцевих бюджетів затверджено **Наказ Міністерства фінансів України від 02.08.2010 року № 805 «Про затвердження Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів»** [20].

Цим наказом визначено, що запровадження ПЦМ на рівні місцевих бюджетів потребує підготовчого етапу, в ході якого необхідно виконати такі завдання:

- створити нормативно-правову та методологічну бази;
- провести навчання кадрів на рівні місцевих фінансових органів, розпорядників і одержувачів бюджетних коштів;
- здійснити відповідне матеріально-технічне забезпечення переходу до ПЦМ.

Міністерством фінансів України, за технічної підтримки Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД) в рамках проекту «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи» за фінансування Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), протягом 2009–2010 років проведено підготовчий етап із запровадження ПЦМ в місцевих бюджетах

пілотних регіонів – Житомирської, Львівської, Луганської областей та Автономної Республіки Крим.

Згідно пропозицій наданих місцевими фінансовими органами у 2009 році було відібрано 26 місцевих бюджетів зазначених регіонів для участі в експерименті. Протягом 2010 року їх чисельність було збільшено до 37 місцевих бюджетів (у т.ч. наприкінці 2010 року до експерименту долучився бюджет м. Києва), у 2011 році кількість учасників збільшилась до 118.

До початку 2012 року напрацьовано основу методологічної бази запровадження ПЦМ на місцевому рівні, розроблено інструкції для роботи, проведено навчання для понад 3,5 тис. фахівців, розроблено близько 3 тис. бюджетних програм.

Перші підсумки проведення експерименту показали, що було отримано позитивні результати в усіх бюджетах-учасниках.

Відповідно до положень Наказу з 2012 року до державного експерименту із впровадження ПЦМ долучені бюджет м. Севастополя, усі бюджети міст обласного значення і усі обласні бюджети України, а також районні бюджети Дніпропетровської, Донецької та Вінницької областей. З 2013 року до впровадження ПЦМ було залучено усі районні бюджети.

Контрольні запитання:

1. Які країни використовують ПЦМ?
2. Які елементи притаманні ПЦМ?
3. Що є базовими компонентами ПЦМ?
4. Які основні законодавчі підстави запровадження ПЦМ в Україні?
5. Чи віднесено запровадження ПЦМ на рівні місцевих бюджетів до стратегічних цілей держави? Яким документом це врегульовано?
6. Які заходи здійснено Міністерством фінансів України щодо запровадження ПЦМ на місцевому рівні?

2. БЮДЖЕТНА ПРОГРАМА ТА ПОКАЗНИКИ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПРОГРАМИ

2.1. Загальний огляд бюджетних програм як основи управління видатками місцевих бюджетів за програмно-цільовим методом

В українській управлінській практиці поняття «програма» має низку спеціальних тлумачень, на основі яких доцільно провести загальну класифікацію програм:

- програми економічного та соціального розвитку України є документом, що визначають цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку й описують засоби і шляхи їх досягнення. Ці програми є однорічними, їх формування регламентоване законодавчо [21];
- програми діяльності Уряду – сукупність основних цілей та завдань, які уряд має вирішити в коротко- та середньостроковій перспективі;
- державні цільові програми – комплекс взаємопов'язаних завдань та заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць [22];
- місцеві програми соціально-економічного та культурного розвитку – комплекс цілей та завдань, показників соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці, запланованих заходів для їх досягнення і реалізації [21]. Їх регламентація також закріплена законодавчо. Ці програми формуються за подібними державними програмами і також є однорічними.

Отже, в українському законодавчому полі існує доволі широкий спектр тлумачень поняття «програма».

Всі перелічені типи програм є багатоелементними, тобто вони описують діяльність за широким колом напрямів, галузей, категорій споживачів послуг, структур виконавців, за багатьма сферами впровадження й містять великий перелік різноманітних заходів та етапів. Ці програми можна віднести до однієї групи, яку умовно названо «Комплексні програми».

Бюджетна програма, на відміну від комплексної, описує однотипну діяльність в одній галузі, в одному типі структур, а послуга, про яку

йдеться, направлена на задоволення конкретних потреб отримувачів такої послуги.

У ст. 2 Бюджетного кодексу України визначено: «Бюджетна програма – сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій» [18].

Тому, бюджетні програми слід відрізняти від інших програм.

Розглянемо ієрархічний зв'язок прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку та бюджетних програм (рис.2.1).

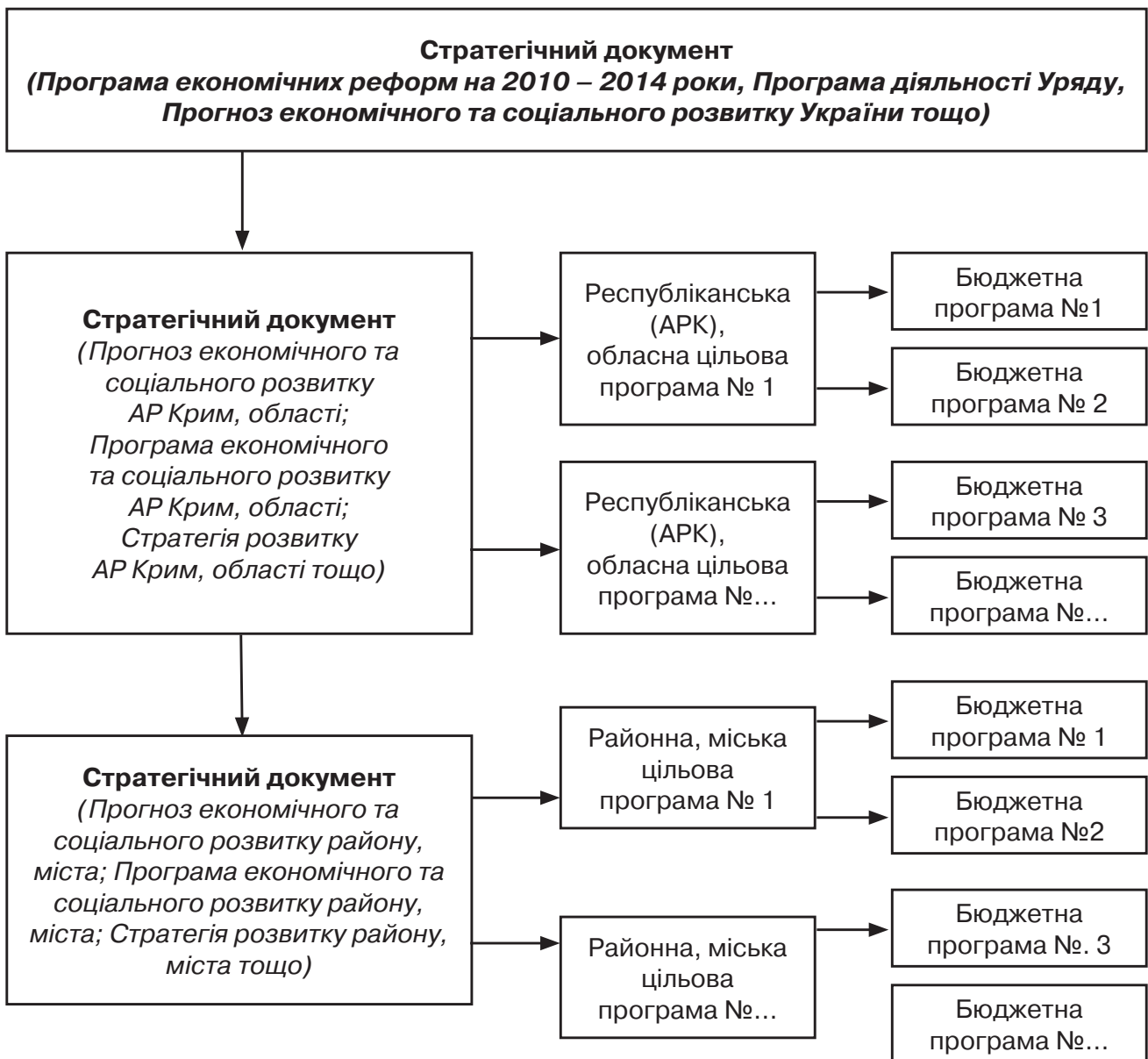


Рис. 2.1. Ієрархічний зв'язок стратегічних документів економічного і соціального розвитку та бюджетних програм

Стратегічні документи – це документи, в яких визначаються цілі та пріоритети економічного і соціального розвитку, засоби та шляхи їх досягнення, формується взаємоузгоджена і комплексна система заходів органів законодавчої і виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, спрямованих на ефективне розв'язання проблем економічного і соціального розвитку, досягнення стабільного економічного зростання, а також характеризуються очікувані зміни у стані економіки та соціальної сфери.

Основними сучасними стратегічними документами, що визначають цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку України, є Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», Програма діяльності Уряду, прогнози економічного й соціального розвитку України та регіонів тощо.

Для досягнення відповідної мети й виконання завдань, визначених у стратегічному документі та спрямованих на розв'язання актуальних проблем розвитку регіону, необхідно розробити конкретні шляхи у розрізі галузей економіки. Цю проблему вирішує цільова програма, що складається, як правило, на декілька років і у якій визначаються комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, спрямованих на досягнення відповідних цілей, строки виконання заходів програми, прогнозні обсяги та джерела фінансування.

Термін, на який розробляється цільова програма, залежить від специфіки поставлених завдань.

Взаємозв'язок мети і завдань стратегічного документу, цільових та бюджетних програм наведено на рис. 2.2.

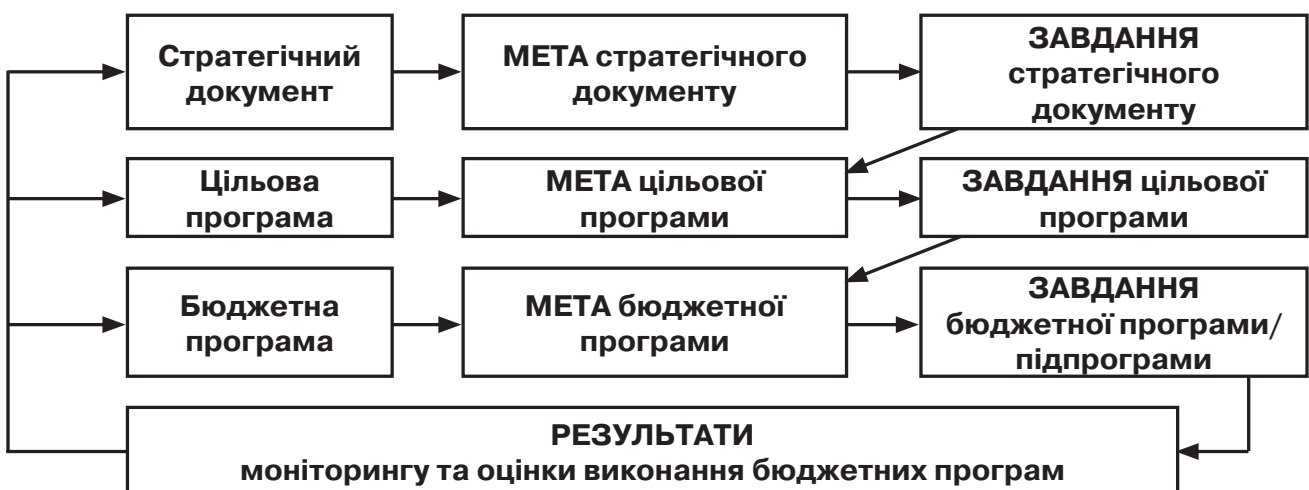


Рис. 2.2. Взаємозв'язок мети і завдань стратегічного документу, цільових та бюджетних програм

Процес розробки та реалізації бюджетних програм можна поділити на чотири етапи: планування програм, їх погодження, виконання та аналіз виконання програм. У свою чергу аналіз виконання програм складається з моніторингу та оцінки.

Бюджетні програми затверджуються щорічно виключно в межах наявних бюджетних ресурсів з метою досягнення конкретного результату при витрачанні цих ресурсів. Також, згідно зі ст. 21 Бюджетного кодексу України, Радою Міністрів АРК, місцевими державними адміністраціями та виконавчими органами відповідних місцевих рад складається та схвалюється прогноз місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди. У разі, коли головний розпорядник є виконавцем певної цільової програми, то він має забезпечити в межах відповідної бюджетної програми виконання завдань, визначених такою цільовою програмою.

Основа для планування та формування бюджетної програми – визначення головної мети діяльності розпорядника коштів, що є необхідним критерієм для запобігання дублюванню діяльності декількох установ головних розпорядників.

«Головна мета діяльності розпорядника бюджетних коштів – це загальна мета існування розпорядника коштів, задля якої він здійснює свою діяльність» [2]. Вона визначає соціально значущу користь або блага, які отримує від цієї діяльності суспільство, та закріплена у відповідних нормативно-правових актах і установчих документах цих розпорядників.

З метою деталізації програм у міжнародному досвіді застосовується така опція як «Підпрограма». Практика бюджетного процесу за ПЦМ в Україні показує, що є ряд випадків, коли також доцільно застосувати цю опцію. Діючі бюджетні програми досить часто мають одну мету, однак різняться за видами бюджетних послуг або контингентом їх отримувачів. Їх фінансування здійснюється за окремими кошторисами та навіть деколи окремими розпорядниками. Таким чином, кожен з видів цих послуг може виступати як підпрограма, а декілька підпрограм формують багатоконпонентну бюджету програму.

Для забезпечення зведення звітних показників виконання місцевих бюджетів України необхідно дотримуватися такого принципу: один код тимчасової класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів відповідає одній бюджетній підпрограмі (для багатоконпонентних програм) або одній бюджетній програмі (якщо програма не поділяється на підпрограми). Це дозволить проводити порівняльний аналіз ефективності

виконання бюджетних програм, при складанні місцевих бюджетів за ПЦМ, а також формувати звітність, в розрізі якої складається Зведений бюджет України.

2.2. Елементи бюджетних програм

Бюджетна програма складається з частин (опцій) та має такі елементи (рис 2.3.):

- назва бюджетної програми;
- мета бюджетної програми;
- назва підпрограми (за умови поділу бюджетної програми на підпрограми);
- завдання бюджетної програми / підпрограми (*одне або більше для кожної програми / підпрограми*);
- результативні показники виконання бюджетної програми / підпрограми (затрат, продукту, ефективності, якості).



Рис. 2.3. Структура бюджетної програми, яка використовується згідно з чинним законодавством в Україні

2.2.1. Мета бюджетної програми

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

Наказом Міністерства фінансів України № 679 від 09.07.2010 р. «Про деякі питання проведення експерименту із запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» визначено: «Мета бюджетної програми – кінцевий результат, що досягається при виконанні бюджетної програми, відповідає пріоритетам державної та регіональної політики і сприяє досягненню стратегічної мети розвитку держави та/або адміністративно-територіальної одиниці в середньостроковому періоді. Мета повинна бути реальною та досяжною і суттєво не змінюватися з року в рік, за винятком випадків, коли бюджетна програма має періодичний характер, закінчується строк її виконання або прийняття нових законодавчих актів передбачає внесення до неї змін» [23].

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 досягненні 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.

Приклад формування мети за програмою «Надання соціальних та реабілітаційних послуг громадянам похилого віку, інвалідам, дітям-інвалідам в установах соціального обслуговування» у галузі «Соціальний захист та соціальне забезпечення»:

Мета: Надання соціальних послуг, зокрема стаціонарного догляду, догляду вдома, денного догляду, громадянам похилого віку, інвалідам та дітям-інвалідам в установах соціального обслуговування системи органів праці та соціального захисту населення.

2.2.2. Підпрограма

Багатокомпонентні бюджетні програми можуть поділятися на підпрограми.

Деталізація бюджетної програми на підпрограми здійснюється з метою комплексного охоплення різних заходів, які відносяться до одного коду тимчасової класифікації видатків і кредитування місцевих бюджетів.

Підпрограми спрямовуються на комплексне досягнення загальної мети бюджетної програми.

При цьому бюджетні програми можуть бути сформовані як з елементом «підпрограми», так і без нього.

Приклад формування підпрограм за програмою «Надання соціальних та реабілітаційних послуг громадянам похилого віку, інвалідам, дітям-інвалідам в установах соціального обслуговування» у галузі «Соціальний захист та соціальне забезпечення»:

Підпрограма 1. Забезпечення соціальними послугами стаціонарного догляду із наданням місця для проживання дітей з вадами фізичного та розумового розвитку (КТКВК 090601);

Підпрограма 2. Забезпечення соціальними послугами стаціонарного догляду із наданням місця для проживання, всебічної підтримки, захисту та безпеки особам, які не можуть вести самостійний спосіб життя через похилий вік, фізичні та розумові вади, психічні захворювання або інші хвороби (КТКВК 090901);

Підпрограма 3. Навчання та трудове влаштування інвалідів (КТКВК 091203);

Підпрограма 4. Забезпечення соціальними послугами за місцем проживання громадян, які не здатні до самообслуговування у зв'язку з похилим віком, хворобою, інвалідністю (КТКВК 091204);

Підпрограма 5. Надання реабілітаційних послуг інвалідам та дітям-інвалідам (КТКВК 091206).

2.2.3. Завдання бюджетної програми

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.

Наказом Міністерства фінансів України № 679 від 09.07.2010 р. визначено: «Завдання бюджетної програми – конкретний, спрямований на досягнення мети бюджетної програми комплекс заходів, який відображає основні етапи досягнення поставленої мети, визначає шляхи виконання програми та підлягає перевірці» [23].

За умови поділу бюджетної програми на підпрограми завдання формуються для кожної підпрограми.

Бюджетна програма (або підпрограма) може мати декілька завдань, направлених на досягнення результату, очікуваного від впровадження програми (або підпрограми).

Завдання 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);
- визначеність конкретних термінів виконання завдання.

Отже, чітко сформульовані завдання вказують на те, що буде зроблено, та не містять загальних та декларативних тверджень.

Завдання слугує своєрідним обґрунтуванням плану витрачання ресурсів за програмою, інакше кажучи, завдання є обґрунтуванням кошторису бюджетної установи.

Приклад формування завдань за підпрограмою 5 «Надання реабілітаційних послуг інвалідам та дітям-інвалідам (КТКВК 091206) бюджетної програми «Надання соціальних та реабілітаційних послуг громадянам похилого віку, інвалідам, дітям-інвалідам в установах соціального обслуговування» у галузі «Соціальний захист і соціальне забезпечення»:

Завдання 1. Забезпечення діяльності центрів професійної реабілітації інвалідів та центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів сфери органів праці та соціального захисту населення;

Завдання 2. Придбання обладнання і предметів довгострокового користування.

2.2.4. Результативні показники виконання бюджетних програм

2.2.4.1. Показники результативності бюджетних програм у системі управління місцевими бюджетами за програмно-цільовим методом

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, більше того, 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 та підлягати кількісному визначенню.

Для задоволення принципу цілісності програм результативні показники мають співвідноситися з метою та завданнями, що виконуються у межах програм / підпрограм. 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 перевернути свідомість фінансиста «з голови на ноги» – зовсім з іншої позиції подивитися на бюджетні видатки; зрозуміти, що сенс видатків – не в самому факті їх здійснення, а в тому результаті, який принесе для громади витрачання ресурсів бюджету. Адже що представляє 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 – шкіл, лікарень, дитсадків, і т. д., – 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, у тому числі 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 та якісний еквівалент, як це показано в табл. 2.1.

Таблиця 2.1

Еквіваленти вимірювання бюджетних програм

Категорія	Одиниця вимірювання
Бюджетна програма	Тис. грн.
Завдання бюджетної програми	Тис. 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 та завданнями програми, то якщо мета та завдання програми неправильно (або не чітко) сформульовані, встановити обґрунтовані результативні показники неможливо.

Наступним важливим моментом є необхідність розробки реалістичних показників для кожного завдання програми / підпрограми. Дуже часто бюджетні установи, розробляючи програми, використовують показники, які потім важко оцінювати. Наприклад, сформувавши показник «Рівень задоволення населення лікувально-профілактичними послугами», лікувально-профілактичний заклад (або управління охорони здоров'я як головний розпорядник) повинні для його оцінки «розгорнути» кампанію з опитування чи анкетування населення, яке проживає на дільницях обслуговування, що потребує залучення значних додаткових ресурсів (технічних, людських та бюджетних). Крім того, суб'єктивізм оцінки цього досить узагальненого показника, що неминуче проявиться при опитуванні (анкетуванні), перешкоджатиме адекватному відображенню результативності та якості цієї послуги.

Тому, встановлюючи будь-який показник результативності, треба в першу чергу 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.

Для того, щоб ясно уявити значення результативних показників, сформулюємо їх функції у процесі управління місцевими бюджетами:

Звітна функція: індикація рівня результативності використання бюджетних коштів. Наприклад, отримавши дані звіту по мережі, шта-тах та контингентах про кількість штатних посад за звітний період, ми отримуємо фактичні дані для звітування за показником результативності (стосовно показника затрат).

Моніторингова функція: порівняння результатів виконання програми у динаміці. Наприклад, отримавши дані про рівень успішності учнів за декілька місяців поточного навчального року, ми робимо висновок про динаміку успішності у цьому навчальному році.

Аналітична функція: аналіз виконання програми в розрізі бюджетних періодів та в розрізі територіально окремих виконавців. Наприклад, отримавши дані про успішність від декількох районів області, ми робимо висновок щодо рівня успішності освітнього процесу в регіоні у цілому та про критичні точки (найвища та найнижча успішність по області) у розрізі районів за звітний період.

Управлінська функція: окреслення змін, які відбуваються у групі споживачів бюджетних послуг, у проблематиці, у ході виконання програми. Наприклад, за результатами виконання моніторингової функції, ми визначаємо альтернативи та приймаємо управлінське рішення щодо виявлення причин недовиконання запланованого показника та подальших дій, спрямованих на поліпшення ситуації в галузі.

Демократизаційна функція: оприлюднення показників результативності забезпечує прозорість та відкритість механізмів бюджетної політики, полегшує доступ громадськості до інформації щодо бюджетних витрат.

2.2.4.2. Огляд категорій показників результативності бюджетних програм

Для розуміння системи показників результативності бюджетних програм слід розглянути таке положення: будь-яка програма є бюджетною послугою, а будь-яка бюджетна послуга повинна бути кимось

вироблена. Виробництво є процесом суспільної праці, а отже, і бюджетна послуга є перш за все продуктом праці, при цьому праця здійснюється в умовах обмеженого ресурсу та фактично необмеженої потреби в ньому. Таким чином, ми прийшли до визначення праці у процесі виробництва бюджетної послуги як суто економічної категорії. Описати послугу-працю також можна за допомогою об'єктивних факторів економіки праці [24, с. 228]:

- засоби праці;
- предмети праці;
- ефективність праці;
- продуктивність (результативність) праці.

На цих засадах ґрунтується розуміння чотирьох груп показників результативності, що з розвитком нормативно-інструктивної бази дістали такі назви: група показників затрат, група показників продукту, група показників ефективності та група показників якості (Бюджетний кодекс України, ст. 20, Наказ Міністерства фінансів України від 09.07.2010 р. № 679 «Про деякі питання проведення експерименту по запровадженню програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів»). Відповідно до зазначеного Наказу, **результативні показники – це показники, на підставі яких здійснюється оцінка ефективності використання бюджетних коштів, передбачених на виконання бюджетної програми, для досягнення її мети та реалізації завдань [24, с. 228].**

Аби чітко зрозуміти логічний сенс системи результативних показників, доцільно проілюструвати її відповідність загальноекономічним категоріям (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

Логіка системи результативності бюджетної програми

Назва показника	Характерна ознака показника (фактора) у програмі	Співвідносність з фактором праці	Ознака одиниці вимірювання
Показник затрат	Хто виробляє послугу? – Штатна структура, структура управлінь, відділів, відділень і т. ін. Чим виробляємо послугу? – потужності, будівлі, споруди і т. ін.	Засіб надання послуги (матеріальні та людські засоби праці)	Одиниця вимірювання завжди подається в абсолютному вираженні – шт. од., од., м. кв., м.куб.

Назва показника	Характерна ознака показника (фактора) у програмі	Співвідносність з фактором праці	Ознака одиниці вимірювання
Показник продукту	На кого (на що) ми докладаємо зусиль? На кого (на що) ми діємо у процесі надання послуг? – Контингент споживачів послуги, обсяги виконаних робіт за послугою, і т. ін.	Об'єкт надання послуги (предмет праці)	Одиниця вимірювання завжди подається в абсолютному вираженні – ос., учнів, м.куб., м. кв., ліжко-днів
Показник ефективності	Скільки коштує одиниця продукту в грошовому виразі? Яку частку показника затрат припадає на одиницю продукту?	Продуктивність послуги (продуктивність праці)	Одиниця вимірювання завжди подається в відносних величинах – грн./л-день, шт. од. вчителів / 1 учня (навантаження), грн / м. кв. ремонту
Показник якості	Що досягнуто в результаті виконання програми?	Результат надання послуги (результат праці)	Одиниця вимірювання завжди подається в відносних величинах – % зниження захворюваності, темп зростання показника порівняно з іншим періодом

З метою забезпечення повноти розуміння системи результативності бюджетних програм розглянемо визначення всіх груп показників відповідно до Наказу Міністерства фінансів № 679 та приклади щодо однієї з програм за групами результативних показників.

Показники затрат – це показники, що визначають обсяги та структуру ресурсів, які забезпечують виконання бюджетної програми та характеризують структуру витрат бюджетної програми.

Приклад:

Завдання 1. Забезпечення діяльності центрів професійної реабілітації інвалідів та центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів сфери органів праці та соціального захисту населення.

Показники затрат:

- кількість установ для інвалідів та дітей-інвалідів, од.;
- кількість штатних одиниць, од.

Показники продукту використовуються для оцінки досягнення поставленої мети. Показниками продукту є, зокрема, обсяг виробленої продукції, наданих послуг чи виконаних робіт на виконання бюджетної програми, кількість користувачів товарами (роботами, послугами) тощо.

Приклад:

Завдання 1. Забезпечення діяльності центрів професійної реабілітації інвалідів та центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів сфери органів праці та соціального захисту населення.

Показники продукту:

- кількість інвалідів та дітей-інвалідів, які отримали реабілітаційні послуги, осіб.

Показники ефективності залежно від завдань, виконання яких забезпечує реалізацію бюджетної програми, можуть визначатись як:

- 1. витрати ресурсів на одиницю показника продукту (економність);**
- 2. відношення максимальної кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до визначеного обсягу фінансових ресурсів (продуктивність);**
- 3. досягнення визначеного результату (результативність).**

Приклад:

Завдання 1. Забезпечення діяльності центрів професійної реабілітації інвалідів та центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів сфери органів праці та соціального захисту населення.

Показники ефективності:

- середні витрати на реабілітацію одного інваліда та дитини-інваліда на рік, грн;
- кількість дітей-інвалідів, які інтегровані в дошкільні, загальноосвітні навчальні заклади, осіб;
- кількість працевлаштованих інвалідів, осіб.

Показники якості є сукупністю властивостей, які характеризують досягнуті результати якості створеного продукту, що задовольняють

споживача відповідно до їх призначення та відображають послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій у наданні послуг (виробленні товарів, виконанні робіт) споживачам за рахунок коштів бюджетної програми.

Приклад:

Завдання 1. Забезпечення діяльності центрів професійної реабілітації інвалідів та центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів сфери органів праці та соціального захисту населення.

Показник якості:

- відсоток охоплення інвалідів та дітей-інвалідів реабілітаційними послугами, %;
- частка дітей-інвалідів, які інтегровані в дошкільні, загальноосвітні навчальні заклади, до загальної їх чисельності, %;
- частка працевлаштованих інвалідів до загальної чисельності випускників, %.

2.2.4.3. Застосування показників результативності бюджетних програм

Застосування результативних показників програм дає змогу продемонструвати результативність використання бюджетних коштів, тобто співвідношення досягнутих результатів та затрачених коштів, оцінити тривалість виконання бюджетної програми, її необхідність та відповідність визначеній меті, а також порівнювати результати виконання бюджетних програм, аналізувати їх. Застосування результативних показників є основою для якісного та кількісного аналізів стану виконання програми у контексті фінансового забезпечення та в частині досягнення соціального ефекту, що є основою виконання бюджетної програми.

Усі явища і процеси в бюджетній системі перебувають у тісному взаємозв'язку. Кожне явище на шляху реалізації бюджетної програми можна розглядати і як причину, і як результат. Завданнями системи результативних показників є узагальнення, згрупування та класифікація цих явищ з огляду на їх вплив у середньостроковій чи стратегічній перспективі.

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

В межах одного завдання можуть бути визначені показники всіх груп, а також, лише деякі групи показників (наприклад, тільки показники продукту, ефективності та якості). Такі виключення повинні здійснюватися, виходячи з умов та специфіки бюджетних програм. Звичайно, чим ширший перелік показників визначається в тій чи іншій програмі, тим більше можливостей для якісного управління програмою. У межах однієї групи може визначатися довільна кількість самих показників даної групи. Рівень деталізації, як і в попередньому випадку, залежить від специфіки програми та від глибини аналізу, який ми передбачаємо провести за результатами виконання програми. Не варто ускладнювати перелік показників або переповнювати програми показниками, що мало демонструють суть програми, її корисність для суспільства, недостатньо відображають функціональне призначення головного розпорядника. Тобто не варто включати до програм показники за принципом «показники заради показників». Наприклад, для освітніх програм мало що ілюструватиме показник обсягу наданих платних послуг, адже, по-перше, вони ніяк не співвідносяться з метою більшості освітніх програм, а по-друге, характеризують доходи освітніх закладів по спеціальному фонду і, відповідно, відображаються в інших джерелах планування та звітності. Щодо переважної більшості програм виникає бажання включити в бюджет велику кількість показників затрат, продукту та ефективності (оскільки вони є найпростішими для сприйняття). Але при формуванні переліку результативних показників бюджетних програм необхідно зміщувати акцент на показники якості, оскільки саме вони ілюструють якість надання бюджетних послуг.

Різні результативні показники повинні розглядатись не як такі, що суперечать один одному, а як такі, що доповнюють один одного. Використання кількох показників однієї групи дає можливість більш чітко визначити ступінь ефективності використання головним розпорядником бюджетних коштів.

При формуванні бюджетних програм слід пам'ятати про принцип необхідності та достатності щодо переліку результативних показників програм. Показників не повинно бути забагато, не слід переобтяжувати ними програмно-цільовий бюджет. Водночас це мають бути найбільш характерні, найбільш ілюстративні показники, які дають чітке уявлення про призначення бюджетної програми у загальній інфраструктурі та про результати, яких планується досягти у ході реалізації програми.

Порівнюючи наявні дані про виконання показників якості та ефективності з даними за минулі періоди, можна ясно побачити тенденції розвитку

та відхилення від планових показників. Використання такого інструменту оцінки програм сприяє відходу від практики фінансування за принципом утримання бюджетних установ, надає поштовху до аналізу структури та обсягів бюджетних витрат та сприяє впровадженню принципу фінансування згідно зі стратегічним планом та за пріоритетними напрямками. Правильно сформульований перелік результативних показників бюджетної програми на рівні головних розпорядників повинен задовольняти такі вимоги:

- адекватне відображення мети програми і пріоритетів розвитку окремої галузі;
- відображення впливу, що справить успішна реалізація цієї програми на життя членів територіальної громади;
- чітке визначення контингенту споживачів бюджетної послуги, якщо діяльність галузі направлена не на територіальну громаду в цілому, а лише на одну з груп населення міста;
- реалістичність досягнення будь-якого показника за конкретний проміжок часу;
- показники мають підлягати моніторингу та дозволяють оцінювати ступінь досягнення кінцевих результатів / мети;
- відображення причинно-наслідкових зв'язків між витраченими бюджетними ресурсами і кінцевими соціально-економічними результатами діяльності головного розпорядника;
- чіткість і однозначність формулювання показників, що дозволяє легко використовувати їх при складанні звітності;
- використання професійної термінології, водночас не занадто складної, зрозумілої для широких верств населення.

У процесі розробки результативних показників програм, в залежності від змісту програм та завдань використовують такі основні інформаційні джерела:

- фінансова звітність;
- статистична звітність;
- дані внутрішньогосподарського (управлінського) бухгалтерського обліку;
- дані первинної облікової документації (вибіркові дані);
- експертні оцінки.

З огляду на зазначене, ми можемо сформулювати критерії щодо збирання даних для визначення результативних показників програм: доступність, точність, періодичність, вартість збирання даних.

Використання показників сприяє ефективному використанню коштів і є необхідним для якісного управління місцевими бюджетами, а саме:

- покращання процесу прийняття рішень на основі забезпечення інформацією для їх прийняття з метою формування якісної бюджетної політики;
- встановлення пріоритетів, що допомагає управлінцям сконцентруватись на більш важливих соціально-економічних проблемах;
- оптимальне розміщення ресурсів, що забезпечує співвідношення ресурсів зі сферами найважливіших результатів і потреб, та / або створити більш продуктивний баланс у розподілі ресурсів;
- посилення ефективності видатків; це сприяє концентрації бюджетного процесу на результатах, що мають бути одержані, а не на установах та розпорядниках коштів, які повинні отримати постійно зростаюче фінансування;
- виховання управлінської відповідальності в учасників бюджетного процесу;
- забезпечення прозорості реалізації бюджетної програми, що дозволяє громадськості краще зрозуміти результати бюджетної політики та їх вплив на процес;
- залучення громадськості до участі у бюджетному процесі, що сприяє розвитку громадського контролю та спонукає до надання послуг кращої якості.

Підсумковим кроком у процесі розробки та застосування результативних показників програм є використання поданої інформації у процесі прийняття управлінських рішень. Оскільки показники є підґрунтям для оцінювання програм, а на основі оцінки проводиться подальше управління програмою, то можна стверджувати, що саме показники є базовим інструментом механізму програмно-цільового управління бюджетами.

Усвідомлення цілісної системи результативності бюджетних програм приводить до такого твердження: в умовах організації бюджетних відносин на місцевому рівні необхідно та можливо уніфікувати перелік бюджетних програм і результативних показників. Така уніфікація є основою для подальшої побудови програмної класифікації видатків місцевих бюджетів.

Зауважимо, що розробка системи результативних показників є обов'язковою процедурою на стадії планування бюджетних програм, але затверджуватися рішенням сесії можуть як програми та показники в комплексі, так і лише перелік бюджетних програм (результативні

показники в цьому випадку наводяться у пояснювальній записці до проекту місцевого бюджету).

Міністерством фінансів України спільно з профільними міністерствами сформовано та затверджено накази, що визначають типові переліки бюджетних програм та показників результативності в частині виконання видатків за делегованими повноваженнями відповідної галузі. При формуванні програмно-цільового бюджету включення до нього бюджетних програм «1-го кошика» відбувається на основі зазначених наказів – тобто до проекту бюджету з наказів переносяться назва програми, її мета, назва підпрограми, завдання та перелік результативних показників. Накази передбачають, що за потреби цей перелік можна уточнювати, доповнювати та розширювати.

У табл.2.3. наведені реквізити наказів про затвердження типових переліків бюджетних програм та результативних показників їх виконання.

Таблиця 2.3

Реквізити наказів про затвердження типових переліків бюджетних програм та результативних показників у частині виконання видатків за делегованими повноваженнями

№ з/п	Галузь	Реквізити
1	Державне управління	Наказ Міністерства фінансів України від 01.10.2010 р. № 1147 «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Державне управління» зі змінами
2	Освіта	Наказ Міністерства фінансів України та Міністерства освіти і науки України від 01.06.2010 р. № 298/519 «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Освіта»
3	Охорона здоров'я	Наказ Міністерства фінансів України та Міністерства охорони здоров'я України від 26.05.2010 р. № 283/437 «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Охорона здоров'я» (зі змінами)
4	Фізична культура та спорт	Наказ Міністерства фінансів України та Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту від 01.10.2010 р. № 1149/3438 «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Фізична культура і спорт» за видатками, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів» зі змінами
5	Культура та мистецтво	Наказ Міністерства фінансів України та Міністерства культури і туризму України від 01.10.2010 р. № 1150/41 «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Культура»

№ з/п	Галузь	Реквізити
6	Соціальний захист сім'ї, дітей та молоді	Наказ Міністерства фінансів України та Міністерства соціальної політики України від 24.10.2012 р. № 1116/673 «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Соціальний захист сім'ї та дітей» за видатками, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів» Наказ Міністерства фінансів України та Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 22.01.2013 р. № 35/41 «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів з питань молоді за видатками, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів»
7	Соціальний захист та соціальне забезпечення	Наказ Міністерства фінансів України та Міністерства праці та соціальної політики України від 27.09.2010 р. № 1097/290 «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Соціальний захист та соціальне забезпечення» зі змінами

Зазначені вище накази стосуються лише делегованих повноважень, які виконуються місцевими бюджетами. Формування бюджетних програм та результативних показників в частині власних повноважень регламентується наказом Міністерства фінансів України від 27.07.2011 року № 945 «Про затвердження Примірного переліку результативних показників бюджетних програм для місцевих бюджетів за видатками, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів» зі змінами. У наказі визначені мета, завдання та результативні показники для 114 бюджетних програм.

Визначені у Примірному переліку результативні показники виконання бюджетних програм застосовуються в тій частині, що відповідає встановленим меті та завданням конкретної бюджетної програми.

Водночас, перелік завдань та результативних показників може бути уточнений і розширений.

За бюджетними програмами, по яких ці параметри не визначено (враховуючи їх специфіку для кожного окремого бюджету), складові кожної бюджетної програми формуються із урахуванням стратегічних цінностей та цілей, на досягнення яких вона спрямована. При цьому, кожний головний розпорядник бюджетних коштів, який отримує бюджетні асигнування, повинен сформулювати окрему бюджетну програму, визначивши конкретні та чіткі її елементи:

- назву бюджетної програми;
- мету бюджетної програми;

- завдання (одне або декілька) бюджетної програми;
- результативні показники виконання бюджетної програми (затрат, продукту, ефективності, якості) для кожного завдання.

Отже, для вимірювання результатів застосовується один з найважливіших елементів – результативні показники бюджетних програм, які є ключовим інструментом результатної складової програмно-цільового бюджету. Підхід до класифікації та групування показників результативності ґрунтується на визначенні праці в процесі виробництва бюджетної послуги як суто економічної категорії.

Підсумком застосування результативних показників є прийняття результативних управлінських рішень з метою формування якісної бюджетної політики місцевих органів влади.

Контрольні запитання:

1. З якою метою в практику бюджетного процесу впроваджується система результативності бюджетних програм?
2. Що є ключовим елементом управління місцевими бюджетами за програмно-цільовим методом?
3. Які Ви знаєте функції результативних показників?
4. На яких економічних критеріях ґрунтується групування результативних показників за категоріями?
5. Що відображають показники затрат у системі результативності бюджетних програм?
6. Яким чином на державному рівні провадиться уніфікація бюджетних програм та результативних показників?
7. У чому полягає специфіка формування показників якості в системі результативності бюджетних програм?
8. Як відрізняються один від одного одиниці виміру показників бюджетних програм за групами?
9. З якими складовими бюджетної програми повинні співвідноситися результативні показники?
10. Що є кінцевою метою застосування показників результативності?

3. ВІДПОВІДАЛЬНІ ВИКОНАВЦІ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЇХ УЧАСТІ У БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ

У процесі програмно-цільового бюджетування підвищується відповідальність головних розпорядників не тільки за ефективне та раціональне використання бюджетних коштів, а і за досягнення результату від виконання бюджетної програми. Методологія ПЦМ вимагає визначення **відповідального виконавця** бюджетної програми, тобто того, хто безпосередньо відповідає за виконання програми.

При традиційному (постатейному) формуванні бюджету відповідальність за використання бюджетних коштів, що плануються за одним кодом тимчасової класифікації видатків місцевих бюджетів, може покладатися на одного або декількох головних розпорядників.

Здійснення видатків бюджету за бюджетними програмами передбачає, що відповідальність за виконання поставлених програмою цілей, завдань, а також показників результативності програм повинна покладатися лише на одного відповідального виконавця. При цьому в разі невідповідного виконання програми можна проаналізувати кількісні та якісні фактори, що вплинули на відхилення від запланованих показників результативності, розробити і вжити відповідних заходів.

Зарубіжна практика передбачає наявність декількох відповідальних виконавців бюджетної програми, найчастіше – згідно з кількістю підпрограм у структурі програми.

В Україні особливий статус відповідальних виконавців бюджетних програм регламентований статтею 20 Бюджетного кодексу України.

«Відповідальний виконавець бюджетних програм визначається головним розпорядником бюджетних коштів за погодженням з Міністерством фінансів України (місцевим фінансовим органом). Відповідальним виконавцем бюджетних програм може бути головний розпорядник бюджетних коштів за бюджетними програмами, виконання яких забезпечується його апаратом, та / або розпорядник бюджетних коштів нижчого рівня, який виконує бюджетні програми у системі головного розпорядника.

Відповідальний виконавець бюджетних програм у процесі їх виконання забезпечує цільове та ефективне використання бюджет-

них коштів протягом усього строку реалізації відповідних бюджетних програм у межах визначених бюджетних призначень» [18].

Нагадаємо, що, згідно з п. 18 ст. 2 Бюджетного кодексу України, «головні розпорядники бюджетних коштів – бюджетні установи в особі їх керівників, які відповідно до статті 22 цього Кодексу отримують повноваження шляхом встановлення бюджетних призначень» [18].

Головні розпорядники коштів місцевих бюджетів визначаються рішенням про місцевий бюджет, в якому одночасно їм затверджуються і бюджетні призначення.

Головні розпорядники розробляють та затверджують паспорти бюджетних програм, складають звіти про їх виконання, аналізують показники виконання бюджетних програм, оцінюють ефективність цих програм, забезпечуючи ефективно, результативно і цільове використання бюджетних коштів.

Водночас цільове та ефективно використання бюджетних коштів у процесі виконання бюджетних програм забезпечує відповідальний виконавець бюджетних програм. Чітке розмежування повноважень, прав і відповідальності головного розпорядника коштів місцевого бюджету (далі – головний розпорядник) та відповідальних виконавців бюджетних програм (далі – відповідальні виконавці) у процесі складання, затвердження та виконання місцевих бюджетів регламентовано Інструкцією про статус та особливості участі у бюджетному процесі відповідальних виконавців бюджетних програм місцевих бюджетів (далі – Інструкція), затвердженою наказом Міністерства фінансів України від 09.07.2010 р. № 679 «Про деякі питання проведення експерименту із запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» [23].

Відповідальний виконавець безпосередньо забезпечує та / або координує виконання однієї чи ряду бюджетних програм у системі головного розпорядника, є юридичною особою, має окремий рахунок та бухгалтерський баланс.

Відповідно до Інструкції, відповідальними виконавцями бюджетних програм місцевих бюджетів можуть бути:

1) головний розпорядник – за бюджетними програмами, виконання яких забезпечується його апаратом;

2) розпорядники коштів місцевого бюджету нижчого рівня (далі – розпорядники коштів нижчого рівня), які виконують бюджетні програми у системі головного розпорядника.

У першому випадку головний розпорядник є одночасно відповідальним виконавцем бюджетної програми, і його участь у бюджетному процесі здійснюється у порядку, встановленому для головних розпорядників бюджетних коштів. Тому ми будемо розглядати другий випадок, коли відповідальний виконавець є розпорядником коштів нижчого рівня у мережі головного розпорядника.

Інструкція регламентує взаємовідносини головного розпорядника і відповідального виконавця як на стадії формування, так і на стадії виконання місцевого бюджету. Відповідальний виконавець визначається головним розпорядником за письмовим погодженням з відповідним місцевим фінансовим органом у процесі формування проекту бюджету на наступний рік.

Згідно з Інструкцією, у **процесі формування місцевого бюджету** відповідальні виконавці в установленому головним розпорядником порядку, з урахуванням отриманих від головного розпорядника граничних обсягів видатків загального фонду місцевого бюджету забезпечують складання бюджетних запитів за кожною бюджетною програмою, за виконання якої вони відповідають, та подають їх головному розпоряднику. Крім того, відповідальні виконавці мають право брати участь разом з головним розпорядником в обговоренні та узгодженні бюджетних програм, що пропонуються головним розпорядником для включення до проекту відповідного місцевого бюджету. При цьому окремі пропозиції відповідального виконавця щодо включення його бюджетних програм до проекту відповідного місцевого бюджету розглядаються місцевим фінансовим органом тільки за наявності висновку головного розпорядника.

Відповідно до п. 2.4 Інструкції «У рішенні про місцевий бюджет бюджетні призначення встановлюються головному розпорядникові у розрізі відповідальних виконавців за всіма бюджетними програмами». Тобто **бюджетні призначення встановлюються за кожною бюджетною програмою. Крім того, ознака відповідального виконавця є окремою складовою коду програмної класифікації видатків місцевого бюджету.**

Таким чином, **кожна бюджетна програма, за якою встановлені відповідні бюджетні призначення, може мати лише одного відповідального виконавця**, ознака якого визначена у кодї програмної класифікації видатків.

Розглянемо особливості участі відповідальних виконавців у процесі виконання місцевих бюджетів.

Процедури виконання місцевих бюджетів регламентовані Бюджетним кодексом України, постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 р. № 228 «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ» та наказом Міністерства фінансів України від 23.08.2012 р. № 938 «Про затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів».

У процесі виконання місцевого бюджету взаємодію головного розпорядника бюджетних коштів та відповідальних виконавців можна представити такою схемою (рис. 3.1):

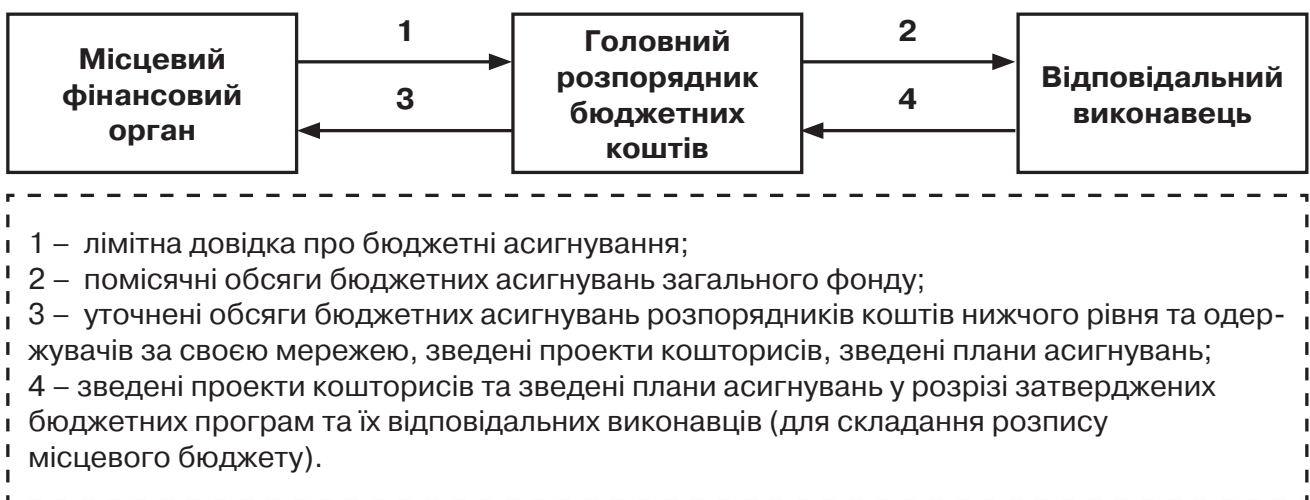


Рис. 3.1. Взаємодія головного розпорядника бюджетних коштів та відповідальних виконавців при затвердженні планових документів і формуванні розпису місцевих бюджетів

Доцільно звернути увагу, що всі документи для складання розпису місцевого бюджету до місцевого фінансового органу подають виключно головні розпорядники, а відповідальні виконавці можуть подавати пропозиції щодо внесення змін за письмовим погодженням із головним розпорядником.

У розписі місцевого бюджету розподіл бюджетних асигнувань головним розпорядникам здійснюється в розрізі відповідальних виконавців за всіма затвердженими бюджетними програмами відповідно до категорій економічної класифікації видатків бюджету.

Витяги з розпису місцевий фінансовий орган направляє головним розпорядникам за всіма бюджетними програмами в розрізі відповідальних виконавців, що є підставою для затвердження в установленому порядку кошторисів та планів асигнувань розпорядникам. Головний

розпорядник розсилає витяги із розпису місцевого бюджету відповідальним виконавцям за їх бюджетними програмами.

Якщо відповідальні виконавці мають у своїй мережі розпорядників коштів нижчого рівня та одержувачів, то вони готують розподіл показників зведених кошторисів та проектів зведених планів асигнувань із загального фонду за своєю мережею. Однак зазначений розподіл подається до територіального органу Державної казначейської служби України за підписом головного розпорядника.

Виділення коштів для проведення видатків за відповідними бюджетними програмами здійснюється у такому порядку.

Місцевий фінансовий орган готує розпорядження про виділення коштів головним розпорядникам, у тому числі відповідальним виконавцям, подає його до територіального органу Державної казначейської служби України і повідомляє головного розпорядника (у розрізі відповідальних виконавців) та відповідальних виконавців про належні їм суми.

Відповідальні виконавці, що мають свою мережу, здійснюють розподіл виділених коштів розпорядникам та одержувачам за мережею. Оформлені розподіли за підписом головного розпорядника відповідальні виконавці подають до територіального органу Державної казначейської служби України.

Видатки за бюджетними програмами здійснюються відповідальними виконавцями у загальновстановленому порядку відповідно до затверджених кошторисів, планів асигнувань тощо.

Відповідальність за зведення показників, своєчасність надання та достовірність інформації, поданої відповідальними виконавцями до територіального органу Державної казначейської служби України, несе головний розпорядник коштів.

Фінансову звітність за бюджетними програмами відповідальні виконавці подають головному розпоряднику та до територіального органу Державної казначейської служби України. Зведену фінансову звітність до територіального органу Державної казначейської служби України у встановленому порядку подає головний розпорядник бюджетних коштів.

Аналогічні взаємовідносини між головним розпорядником і відповідальним виконавцем існують також у частині формування паспортів бюджетних програм та подання звітів про їх виконання.

Відповідальні виконавці готують проекти паспортів відповідних бюджетних програм та подають їх головному розпоряднику, який затверджує ці паспорти відповідно до Правил складання паспортів

бюджетних програм місцевих бюджетів, квартального та річного звітів про їх виконання, здійснення моніторингу та аналізу виконання бюджетних програм, оцінки ефективності бюджетних програм, затверджених наказом Мінфіну № 679.

Звіти про виконання паспортів усіх бюджетних програм, за виконання та достовірність поданої інформації щодо яких вони відповідають, відповідальні виконавці також подають головному розпоряднику бюджетних коштів.

Головний розпорядник коштів відповідає за зведення результативних показників виконання бюджетних програм та подання квартальних (річного) звітів про виконання паспорта бюджетної програми.

Тобто відповідальні виконавці діють у межах своїх повноважень у тісному взаємозв'язку з головним розпорядником.

Таким чином, у процесі складання, затвердження та виконання бюджету в умовах ПЦМ-бюджетування чітко розмежовані повноваження, права і відповідальність головного розпорядника коштів місцевого бюджету та відповідальних виконавців бюджетних програм.

Контрольні запитання:

1. Якими нормативними документами регламентована діяльність відповідальних виконавців бюджетних програм?
2. Хто може бути відповідальними виконавцями бюджетних програм місцевих бюджетів?
3. Скільки відповідальних виконавців може бути за кожною бюджетною програмою?

4. ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ КЛАСИФІКАЦІЇ

4.1. Основні принципи застосування бюджетної класифікації

Відповідно до Бюджетного кодексу України «**Бюджетна класифікація – єдине систематизоване згрупування доходів, видатків, кредитування, фінансування бюджету, боргу відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів**» [18, п. 3, ст. 2].

Нагадаємо основні поняття та визначення бюджетної класифікації, що регламентовані Бюджетним кодексом України [18 ст.8-12].

Стаття 8 Бюджетного кодексу встановлює загальні поняття бюджетної класифікації: «Бюджетна класифікація використовується для складання і виконання державного та місцевих бюджетів, звітування про їх виконання, здійснення контролю за фінансовою діяльністю органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших розпорядників бюджетних коштів, проведення фінансового аналізу в розрізі доходів, організаційних, функціональних та економічних категорій видатків, кредитування, фінансування і боргу, а також для забезпечення загальнодержавної і міжнародної порівнянності бюджетних показників. Бюджетна класифікація є обов'язковою для застосування всіма учасниками бюджетного процесу в межах бюджетних повноважень» [18].

Бюджетна класифікація має такі складові частини:

- класифікація доходів бюджету;
- класифікація видатків та кредитування бюджету;
- класифікація фінансування бюджету;
- класифікація боргу.

Статті 9 – 12 дають містять детальну характеристику цих складових частин.

Доходи бюджету класифікуються за такими розділами:

- податкові надходження;
- неподаткові надходження;
- доходи від операцій з капіталом;
- трансферти.

Видатки та кредитування бюджету класифікуються за:

- бюджетними програмами (програмна класифікація видатків та кредитування бюджету);
- ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація видатків та кредитування бюджету);
- функціями, з виконанням яких пов'язані видатки та кредитування бюджету (функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету).

До повнофункціонального впровадження програмно-цільового методу бюджетування на рівні місцевих бюджетів використовується Тимчасова класифікація видатків та кредитування місцевих бюджетів, затверджена наказом Мінфіну від 14.01.2011 р. № 11 «Про бюджетну класифікацію» [25].

Функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету систематизує та конкретизує видатки та кредитування бюджету, пов'язані з виконанням функцій держави, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування.

Функціональна класифікація видатків бюджету застосовується виключно в аналітичних та статистичних документах. Прив'язка коду конкретної бюджетної програми до відповідного коду функціональної класифікації видатків бюджету використовується, зокрема, з метою складання зведеного бюджету, здійснення макроекономічного аналізу, формування державної політики у сферах економіки, проведення міжнародних порівнянь видатків за функціями [16].

Економічна класифікація класифікує видатки бюджету за економічною характеристикою операцій, що здійснюються при проведенні цих видатків.

Класифікація кредитування бюджету систематизує кредитування бюджету за типом позичальника та поділяє операції з кредитування на надання кредитів з бюджету і повернення кредитів до бюджету.

Класифікація фінансування бюджету містить джерела отримання фінансових ресурсів, необхідних для покриття дефіциту бюджету, і напрями витрачання фінансових ресурсів, що утворились у результаті профіциту бюджету. Фінансування бюджету класифікується за типом кредитора (за категоріями кредиторів або власників боргових зобов'язань) та за типом боргового зобов'язання (за засобами, що використовуються для фінансування бюджету).

Класифікація боргу систематизує інформацію про всі боргові зобов'язання держави, Автономної Республіки Крим, територіальної

громади міста. Борг класифікується за типом кредитора та за типом боргового зобов'язання.

При цьому класифікація доходів, функціональна і економічна класифікації, а також класифікації кредитування, фінансування та боргу затверджені наказом Міністерства фінансів України від 14.01.2011 р. № 11 «Про бюджетну класифікацію» [25] і застосовуються при складанні як державного, так і місцевих бюджетів.

Відомча класифікація видатків та кредитування бюджету містить перелік головних розпорядників бюджетних коштів для систематизації видатків та кредитування бюджету за ознакою головного розпорядника бюджетних коштів і формується індивідуально для кожного місцевого бюджету з урахуванням Типової відомчої класифікації видатків місцевих бюджетів, затвердженої наказом Міністерства фінансів України від 14.02.2010 р. № 96 «Про затвердження Типової відомчої класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів».

Програмна класифікація видатків та кредитування бюджету використовується у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі. Програмна класифікація видатків та кредитування місцевого бюджету формується місцевим фінансовим органом за пропозиціями, поданими головними розпорядниками бюджетних коштів під час складання проекту рішення про місцевий бюджет у бюджетних запитах [18].

Програмна класифікація видатків та кредитування місцевого бюджету формується з урахуванням типової програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету, що затверджується Міністерством фінансів України [18]. **Програмна класифікація – це розподіл видатків бюджету за бюджетними програмами.**

Враховуючи викладене, бюджетна класифікація, що застосовується при програмно-цільовому бюджетуванні, має бути уніфікованою, мати показники, що дозволять використовувати цю класифікацію при формуванні всіх місцевих бюджетів і одночасно ідентифікувати кожну окрему бюджетну програму. Досягти цього можна лише шляхом застосування єдиної структури кодування програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів. Тому структура коду програмної класифікації затверджена наказом Міністерства фінансів України від 14.02.2011 р. № 97 «Про затвердження Структури коду програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів і Кодифікатора бюджетних програм місцевих бюджетів» [26].

Відповідно до абзацу другої частини другої статті 10 Бюджетного кодексу України програмна класифікація видатків та кредитування місцевого бюджету формується з урахуванням **типової програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету**, яка затверджується Міністерством фінансів України.

До застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів використовується **тимчасова класифікація видатків та кредитування місцевих бюджетів**, яка затверджується Міністерством фінансів України [18].

Водночас, єдина бюджетна класифікація є однією із складових, які забезпечують принцип єдності бюджетної системи України (ст.7 БКУ), і, зокрема, об'єктивну та прозору співставну звітність.

З метою дотримання вимог Бюджетного кодексу України щодо застосування бюджетної класифікації при програмно-цільовому бюджетуванні місцевих бюджетів та забезпечення принципу єдності бюджетної системи, коди Типової програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів та Тимчасової класифікації видатків та кредитування для бюджетів місцевого самоврядування, які не застосовують програмно-цільового методу, будуть взаємоузгоджені. Чітка відповідність цих кодів забезпечить складання достовірної зведеної бюджетної звітності про виконання місцевих бюджетів всіх рівнів.

4.2. Код програмної класифікації видатків та кредитування

Структура коду програмної класифікації видатків та кредитування затверджена наказом Міністерства фінансів України від 14.02.2011 р. № 97 «Про затвердження Структури коду програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів і Кодифікатора бюджетних програм місцевих бюджетів» [26].

Розглянемо процедуру формування кодів програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів.

Для програмної класифікації видатків і кредитування місцевих бюджетів використовується 7-значна структура коду, яку умовно можна розділити на 4 складових частини: XX X XXX X.

Перші два знаки – код відомчої класифікації видатків (далі – КВК), код головного розпорядника коштів відповідного місцевого бюджету, визначений згідно з Типовою відомчою класифікацією видатків

місцевих бюджетів, затвердженою наказом Міністерства фінансів України № 96 [27].

Третій знак – ознака відповідального виконавця бюджетної програми.

У системі головного розпорядника не може бути більше ніж дев'ять відповідальних виконавців (цифри від «1» до «9»), включаючи головного розпорядника, ознакою якого завжди є цифра «1». Тобто, якщо відповідальним виконавцем бюджетної програми є безпосередньо головний розпорядник бюджетних коштів, то ця частина коду визначається цифрою «1». Інших відповідальних виконавців у системі цього головного розпорядника характеризують цифри від «2» до «9».

Четвертий, п'ятий, шостий та сьомий знаки – код бюджетної програми (далі – КБП), визначений відповідно до Кодифікатора бюджетних програм місцевих бюджетів (далі – Кодифікатор), затвердженого наказом МФУ № 97. Кодифікатор передбачає присвоєння кожній бюджетній програмі унікального КБП, який і застосовується при формуванні коду програмної класифікації видатків і кредитування місцевих бюджетів (далі – КПКВК). КБП складається з 4-х цифр, які відображають номер бюджетної програми (четверта, п'ята та шоста цифри) та номер підпрограми (сьома цифра), і використовується для ідентифікації бюджетних програм та підпрограм (сформованих у межах відповідних бюджетних програм) з метою аналізу ефективного використання бюджетних коштів та для складання зведеної звітності по місцевих бюджетах.

Детальніше розглянемо найбільшу частину коду – номер бюджетної програми.

Бюджетним програмам, що відповідають відповідній галузі, присвоюються номери відповідного цифрового діапазону:

- бюджетні програми галузі «Державне управління» мають номери в діапазоні від «001» до «020»;
- бюджетні програми галузі «Освіта» – від «100» до «199»;
- бюджетні програми галузі «Охорона здоров'я» – від «200» до «299»;
- бюджетні програми галузі «Соціальний захист та соціальне забезпечення» – від «300» до «399»;
- бюджетні програми галузі «Культура і мистецтво» – від «400» до «499»;
- бюджетні програми галузі «Фізична культура і спорт» – від «500» до «599».

- бюджетним програмам, сформованим на виконання власних повноважень місцевих бюджетів, присвоюються унікальні номери в діапазоні від «600» до «999».

Номер підпрограми визначається відповідно до Кодифікатора бюджетних програм місцевих бюджетів.

У всіх бюджетних програмах (незалежно від того, поділяються вони на підпрограми чи не поділяються) остання (сьома) цифра – «0».

Якщо бюджетна програма є багатокомпонентною і поділяється на підпрограми, то кожній підпрограмі в межах конкретної бюджетної програми присвоюється номер від 1 до 9.

Кожний код бюджетної програми відповідає окремому коду Тимчасової класифікації видатків та кредитування (далі – КТКВК) у відповідній галузі.

Так, кожна бюджетна програма галузі «Освіта» має власний код від «1010» до «1990» і відповідає окремому КТКВК, який класифікується за узагальненим КТКВК «070000».

Розглянемо приклад. Якщо бюджетна програма має код «1150» ми можемо однозначно стверджувати, що ця програма належить до галузі «Освіта», незалежно від того, який головний розпорядник коштів її виконує. Відповідно до Кодифікатора ця програма називається «Підвищення кваліфікації, перепідготовка кадрів іншими закладами післядипломної освіти», тобто виконавцем її може бути будь-який головний розпорядник бюджетних коштів, до функціональних обов'язків якого належить підвищення кваліфікації та перепідготовка кадрів у своїй галузі (наприклад, Департамент житлово-комунального господарства, Департамент охорони здоров'я тощо).

Крім того, у Кодифікаторі визначена відповідність кодів бюджетних програм певним КТКВК.

Таким чином, код бюджетної програми відповідає коду Тимчасової класифікації видатків та кредитування і коду функціональної класифікації видатків та кредитування бюджету (КФКВ), затвердженому наказом Мінфіну № 11 [25]. Так, наведена у нашому прикладі бюджетна програма з кодом 1150 «Підвищення кваліфікації, перепідготовка кадрів іншими закладами післядипломної освіти» відповідає КТКВК 070702 «Інші заклади і заходи післядипломної освіти» та КФКВ 0950 «Післядипломна освіта».

Оскільки коди бюджетних програм безпосередньо співвідносяться з відповідними кодами Тимчасової класифікації видатків та кредитування

місцевих бюджетів та кодами функціональної класифікації видатків, **аналогічні бюджетні програми, складені при формуванні різних місцевих бюджетів, будуть мати однакові коди, а відповідні видатки можуть бути повністю ідентифіковані, що дозволить забезпечити загальнодержавну порівнянність бюджетних показників.**

Приклади формування кодів програмної класифікації видатків і кредитування місцевих бюджетів наведені у табл. 4.1.

Таблиця 4.1

Приклади формування кодів програмної класифікації видатків місцевих бюджетів

Формування КПКВК бюджетних програм, які не поділяються на підпрограми	
10 X XXX X	«10» – КВК головного розпорядника бюджетних коштів, визначений згідно з Типовою відомчою класифікацією видатків місцевих бюджетів (Департамент освіти і науки)
10 1 XXX X	«1» – відповідальний виконавець – головний розпорядник бюджетних коштів (Департамент освіти і науки)
10 1 112 X	«112» – номер бюджетної програми «Підготовка кадрів вищими навчальними закладами I і II рівнів акредитації» згідно з Кодифікатором бюджетних програм місцевих бюджетів, затвердженим Міністерством фінансів
10 1 112 0	«1120» – код бюджетної програми «Підготовка кадрів вищими навчальними закладами I і II рівнів акредитації» згідно з Кодифікатором
10 1 112 0	КПКВК бюджетної програми «Підготовка кадрів вищими навчальними закладами I і II рівнів акредитації», що виконується Департаментом освіти і науки
14 1 112 0	КПКВК бюджетної програми «Підготовка кадрів вищими навчальними закладами I і II рівнів акредитації», що виконується Департаментом охорони здоров'я
24 1 112 0	КПКВК бюджетної програми «Підготовка кадрів вищими навчальними закладами I і II рівнів акредитації», що виконується Департаментом культури
Формування КПКВК багатокомпонентних бюджетних програм, які поділяються на підпрограми	
30 X XXX X	«30» – КВК головного розпорядника бюджетних коштів, визначений згідно з Типовою відомчою класифікацією видатків місцевих бюджетів (Управління преси та інформації)
30 1 XXX X	«1» – відповідальний виконавець – головний розпорядник бюджетних коштів (Управління преси та інформації)
30 1 720 X	«720» - номер бюджетної програми «Підтримка засобів масової інформації» згідно з Кодифікатором бюджетних програм місцевих бюджетів, затвердженим Міністерством фінансів

Формування КПКВК бюджетних програм, які не поділяються на підпрограми	
30 1 720 0	КПКВК бюджетної програми «Підтримка засобів масової інформації», що виконується Управлінням преси та інформації
30 1 720 1	КПКВК підпрограми 1 «Сприяння діяльності телебачення і радіомовлення» бюджетної програми «Підтримка засобів масової інформації», що виконується Управлінням преси та інформації
30 1 720 2	КПКВК підпрограми 2 «Підтримка періодичних видань (газет та журналів)» бюджетної програми «Підтримка засобів масової інформації», що виконується Управлінням преси та інформації

Таким чином, код програмної класифікації забезпечує порівнянність показників місцевих бюджетів та ідентифікацію бюджетних програм, дає можливість проводити достовірний аналіз планування і виконання місцевих бюджетів як у розрізі головних розпорядників бюджетних коштів, так і в розрізі галузей («Освіта», «Охорона здоров'я» тощо).

Контрольні запитання:

1. Чи є єдиною програмна класифікація для всіх місцевих бюджетів?
2. Скільки знаків має структура коду програмної класифікації?
3. Дайте характеристику складових частин коду програмної класифікації.
4. Хто формує програмну класифікацію?

5. ЗАПОВНЕННЯ БЮДЖЕТНИХ ЗАПИТІВ

5.1. Організаційно-правові засади процесу складання бюджетних запитів

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 та інші ресурси, необхідні для виконання конкретної програми, робить її вартісну оцінку і приводить у відповідність до можливостей бюджету.

Відомо, що практика подання бюджетних запитів урядовими структурами та організаціями застосовувалась у США ще з 1921 року [28]. У багатьох європейських країнах (Франція, Велика Британія, Польща, Німеччина) в процесі планування бюджетів застосовуються подібні документальні реєстри.

У прийнятому у 2001 році Бюджетному кодексі України вперше у вітчизняній бюджетній практиці були дані визначення та правовий статус бюджетного запиту [29]. Перші форми бюджетних запитів були запропоновані Міністерством фінансів для розпорядників коштів державного та місцевих бюджетів при плануванні бюджету на 2002 рік.

Нова редакція Бюджетного кодексу 2010 року містить таке визначення: **бюджетний запит – документ, підготовлений головним розпорядником бюджетних коштів, що містить пропозиції з відповідним обґрунтуванням щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для його діяльності на наступні бюджетні періоди** [18 ст. 2].

Міністерство фінансів України щорічно доводить Міністерству фінансів АР Крим та Департаментам фінансів ОДА лист щодо підготовки проекту бюджетів на наступний бюджетний період. Одночасно з цим листом доводяться базові форми бюджетних запитів (Додаток 1) та інструкція по їх заповненню. До базових форм належать:

- форма 20XX-1 – загальний за всіма бюджетними програмами запит головного розпорядника коштів;
- форма 20XX-2 – індивідуальний запит, який включає детальний розподіл граничного обсягу видатків на плановий та прогнозні

періоди, а також результативні показники, що плануються для виконання в межах граничного обсягу видатків;

- форма 20XX-3 – додатковий запит, який включає обґрунтування додаткової понад граничний обсяг потреби у видатках на реалізацію бюджетних програм, а також додаткові результативні показники, що плануються при збільшенні видатків на програми понад граничні обсяги.

Міністерство фінансів АР Крим та Департаменти фінансів ОДА наділені правом доопрацьовувати базові форми та інструкцію відповідно до потреб регіонального розвитку та зобов'язані довести їх до інших місцевих фінансових органів у вигляді власної інструкції. У свою чергу, інші місцеві фінансові органи можуть доопрацьовувати її відповідно до потреб місцевого розвитку та зобов'язані довести до головних розпорядників у вигляді власної інструкції.

За необхідності додаткової інформації для обґрунтування проекту місцевого бюджету Міністерство фінансів АР Крим, Департаменти фінансів ОДА, місцеві фінансові органи можуть за потребою видозмінювати описані вище базові форми (Додаток 1) або пропонувати місцевим фінансовим органам нижчого рівня та розпорядникам додаткові форми. **Головні розпорядники не мають права змінювати інструкцію і зобов'язані довести її до розпорядників нижчого рівня без змін.**

Бюджетні запити на плановий рік та прогнозні періоди заповнюються всіма розпорядниками бюджетних коштів. Розпорядники нижчого рівня заповнюють форми 20XX-2 та 20XX-3 запитів та подають їх для зведення головному розпоряднику, який заповнює форму 20XX-1 та зведені форми 20XX-2 і 20XX-3 по своїй мережі та подає їх до місцевого фінансового органу в терміни та у порядку, встановлені цим органом в інструкції про заповнення бюджетних запитів. Місцевий фінансовий орган на основі зведених бюджетних запитів головних розпорядників формує проект місцевого бюджету на плановий рік і прогнозні періоди.

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 та 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, виходячи з наявної дохідної бази з урахуванням міжбюджетних трансфертів). Граничний обсяг видатків на плановий рік доводиться до головного розпорядника в цілому, 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 визначає напрями соціально-економічного розвитку на плановий та наступні за плановим два роки.

Взаємозв'язок між стратегічними цілями та бюджетними програмами головного розпорядника

№ з/п (КПКВК МБ)	Стратегічні цілі* (найменування бюджетної програми)
1	Стратегічна ціль 1. Створення умов для комфортного проживання мешканців, формування естетичної привабливості міста
КПКВК МБ	Бюджетна програма 1. Підвищення рівня благоустрою

* мають відповідати цілям головного розпорядника, визначеним у плані його діяльності

Рис. 5.1. Приклад заповнення таблиці з форми 20XX-1 бюджетного запиту

Такий розподіл повинен враховувати необхідність зменшення рівня заборгованості минулих періодів та недопущення утворення заборгованості за зобов'язаннями у плановому році.

Якщо головний розпорядник у своєму бюджетному запиті подасть розподіл, структура якого не забезпечує мінімально необхідний рівень видатків для його функціонування (наприклад, більшість коштів планується направити на оплату праці, а на утримання установи та оплату комунальних послуг і енергоносіїв тощо – 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.

Формування дохідної частини спеціального фонду здійснюється згідно з пунктом 17 Постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 р. № 228 «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ» зі змінами та доповненнями [30].

При заповненні бюджетних запитів на плановий рік місцевим фінансовим органам та головним розпорядникам необхідно забезпечити реальне планування показників надходжень не тільки до загального, а й до спеціального фонду, враховуючи обсяги їх фактичного надходження у 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.

Функції учасників бюджетного процесу на етапі формування бюджетних запитів представлено на рис. 5.2.

З метою забезпечення зіставності та об'єктивності даних бюджетного запиту звітні дані за минулий рік повинні бути приведені у відповідність до класифікації планового року:

- звітні дані щодо видатків повинні бути розподілені за бюджетними програмами, які здійснюються в поточному році, а в разі їх відсутності у поточному та плановому роках видатки потрібно відобразити окремою бюджетною програмою (для аналізу і зіставлення у формі 20XX-1);
- звітні дані щодо доходів, фінансування, видатків, повернення та надання кредитів повинні бути узгоджені з відповідною класифікацією доходів бюджету, класифікацією фінансування бюджету, економічною класифікацією видатків та класифікацією кредитування з урахуванням змін, якщо такі були внесені протягом минулого та поточного років.

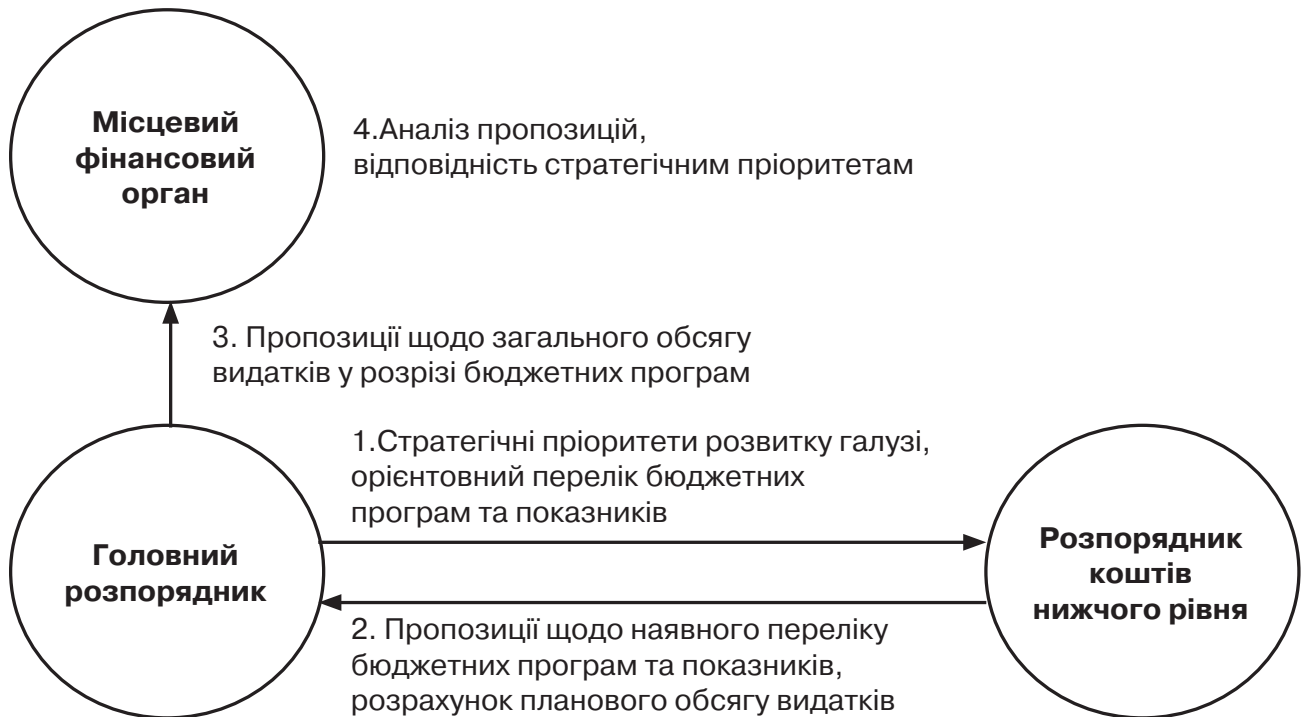


Рис. 5.2. Функції учасників бюджетного процесу на етапі формування бюджетних запитів

Для аналізу показників, що застосовуються у формах бюджетного запиту на плановий та наступні за плановим два роки, використовують дані звіту за минулий рік (поданого до органів Державної казначейської служби) та показники, затверджені розписом відповідного бюджету на поточний рік.

При заповненні бюджетних запитів слід пам'ятати визначення бюджетних періодів, що у щорічних базових інструкціях Міністерства фінансів вживаються у такому контексті:

- минулий рік – звітний період;
- поточний рік – період, протягом якого відбувається планування бюджетних показників на наступний рік;
- плановий рік – рік, на який здійснюється планування бюджетних показників;
- наступні за плановим два роки (згідно зі ст. 21 Бюджетного кодексу) – роки, на які здійснюється прогноз бюджетних показників і які є наступними за плановим роком.

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.

5.2. Загальні рекомендації до заповнення форм бюджетного запиту

Рекомендований Міністерством фінансів України бюджетний запит має три стандартизовані за змістом форми. Усі позиції форм бюджетного запиту в обов'язковому порядку заповнюються на середньострокову перспективу – на плановий та два наступні за плановим прогностні бюджетні періоди.

Назви форм містять рік, на який складається бюджет, та номер і назву самої форми (наприклад, форма 2013-1 – загальний, форма 2013-2 – індивідуальний, форма 2013-3 – додатковий). Охарактеризуємо коротко кожну з форм.

Форма 20XX-1 охоплює загальну інформацію про складові бюджетної програми та обсяг бюджетних ресурсів, що планується витратити на її реалізацію. Також вона ілюструє зв'язок бюджетної програми зі стратегічними цілями та завданнями, визначеними у стратегічних та середньострокових документах місцевого значення. Ця форма передбачає чітке формулювання мети діяльності головного розпорядника; розподіл головним розпорядником граничних обсягів видатків на плановий рік; складання прогнозу видатків на наступні за плановим два прогностні роки в розрізі бюджетних програм та відповідальних виконавців; письмове пояснення такого розподілу та результатів, яких головний розпорядник має досягти у плановому і наступних за плановим роках; визначення пріоритетності бюджетних програм.

Форма 20XX-2 призначена для обґрунтування граничного обсягу бюджетного ресурсу та ілюструє його взаємозалежність з результативними показниками. Це найбільша форма запиту, вона містить вичерпну інформацію щодо фінансової діяльності розпорядника за бюджетною програмою. Мета форми 20XX-2 – всебічне, якісне та змістовне викладення запиту щодо обсягу бюджетних коштів на плановий рік за бюджетною програмою для

оцінки ефективності використання цих коштів та доцільності включення до проекту відповідного місцевого бюджету на плановий рік (визначення пріоритетності тощо), а також прогнозування надходжень спеціального фонду за відповідною бюджетною програмою на наступні за плановим два роки.

Форма 20XX-2 містить розділ 12 «Інвестиційні проекти, які виконуються у межах бюджетних програм». У розділі подається інформація про джерела фінансування інвестиційних проектів; приводяться усі джерела фінансування кожного інвестиційного проекту, включаючи небюджетні кошти; надаються пояснення, що характеризують джерела фінансування (наприклад, облігації місцевої позики, банківський кредит, термін погашення, термін повернення інвестицій приватному партнеру або виникнення нефінансових зобов'язань з боку головного розпорядника бюджетних коштів тощо).

Також у розділі проставляються **джерела фінансування до кінця реалізації кожного інвестиційного проекту в розрізі років.**

Форма 20XX-3 містить обґрунтування додаткової (понад граничний обсяг) потреби в бюджетному ресурсі на реалізацію програми. Вона може заповнятися після підготовки форм 20XX-1 і 20XX-2 за наявності пропозицій про збільшення граничного обсягу видатків загального фонду на плановий рік. Слід зазначити, що цей додатковий обсяг безпосередньо залежить від додаткової результативності (порівняно з показниками результативності форми 20XX-2), яку забезпечить можливе збільшення ресурсу. У цій формі потрібно обґрунтувати запропоноване збільшення поточних видатків та обсяги капітальних видатків на плановий рік (запити на збільшення видатків можливі лише за бюджетними програмами, які згідно з нормативними актами визначені пріоритетними). Зазначені пропозиції форми 20XX-3 розглядаються місцевим фінансовим органом у ході доопрацювання проекту місцевого бюджету на плановий рік, якщо виникає реальна можливість збільшення планового обсягу ресурсів відповідного місцевого бюджету на цей рік.

У всіх формах бюджетного запиту доходи та фінансування спеціального фонду показуються відповідно за класифікацією доходів бюджету та класифікацією фінансування бюджету; повернення кредитів до спеціального фонду бюджету – за програмною класифікацією видатків та кредитування в розрізі такої класифікації кредитування: 4120, 4220.

Видатки показуються за такою економічною класифікацією: 2110, 2120, 2210, 2220, 2230, 2240, 2250, 2260, 2270, 2281, 2282, 2400, 2610, 2620, 2630, 2700, 2800, 2900, 3110, 3120, 3130, 3140, 3150, 3160, 3210,

3220, 3230, 3240; надання кредитів із бюджету – за класифікацією кредитування: 4110, 4210.

З метою запобігання надлишковій числовій перевантаженості запиту всі показники доцільно відображати в тисячах гривень з округленням до десятої (наприклад 122,9 тис. грн.).

При розрахунку показників бюджетного запиту за спеціальним фондом необхідно привести дані щодо кожного виду надходжень до спеціального фонду за таким переліком: плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю (код 25010100); надходження бюджетних установ від додаткової (господарської) діяльності (код 25010200); плата за оренду майна бюджетних установ (код 25010300); надходження бюджетних установ від реалізації в установленому порядку майна (крім нерухомого майна) (код 25010400); благодійні внески, гранти та дарунки, отримані бюджетними установами (код 25020100); кошти, що отримують бюджетні установи від підприємств, організацій, фізичних осіб та від інших бюджетних установ для виконання цільових заходів (код 25020200); інші доходи спеціального фонду.

При заповненні цього пункту в частині власних надходжень слід керуватися Постановою Кабінету Міністрів України від 17.05.2002 р. № 659 «Про затвердження переліку груп власних надходжень бюджетних установ, вимог щодо їх утворення та напрямів їх використання» [31] з урахуванням внесених змін. При цьому надходження за кодом 25020200 «Кошти, що отримують бюджетні установи від підприємств, організацій, фізичних осіб та від інших бюджетних установ для виконання цільових заходів» можуть плануватися головним розпорядником на плановий рік за наявності відповідної підстави (укладена угода тощо), про яку обов'язково слід навести інформацію під час складання запиту. Сюди ж відносяться також інвестиції, які згідно із законодавством надходять до бюджетних установ, у тому числі на спорудження житлових будинків.

Надходження від повернення кредитів до бюджету відображаються зі знаком «-» за бюджетними програмами, що передбачають ці надходження, які планується спрямувати в межах бюджетної програми, за якою заповнюється форма 20XX-2, на подальше рекредитування (надання нових кредитів) або на інші цілі, не заборонені законодавством, у розрізі класифікації кредитування. При цьому за однією бюджетною програмою можуть здійснюватися або тільки видатки з подальшою їх деталізацією за кодами економічної класифікації видатків, або тільки надання кредитів з подальшою їх деталізацією за класифікацією кредитування.

Слід зазначити, що при заповненні результативних показників, обов'язковою необхідно вказувати «Джерело інформації», де визначається найменування статистичних збірників, форми звітності та обліку, що ведуться головним розпорядником, інших видів джерел інформації, які підтверджують достовірність наведених показників виконання, та «Одиниці вимірювання» – для забезпечення зіставності результативних показників та їх аналітичної цінності.

З метою обґрунтування необхідності надання додаткового (порівняно з граничним обсягом) бюджетного ресурсу після кожного коду програмної (до її прийняття – функціональної) класифікації, за яким головний розпорядник робить додатковий запит до граничного обсягу видатків загального фонду на плановий рік або прогнозного обсягу загальних видатків на наступні два роки, обов'язково:

- обґрунтовується необхідність додаткових коштів із загального фонду на плановий рік;
- визначається вплив додаткових коштів на виконання бюджетної програми, у разі виділення цих коштів у плановому році (в тому числі у розрізі результативних показників) та в наступних за плановим двох роках (при цьому обов'язковим є посилання на нормативний документ, відповідно до якого необхідно додаткові кошти);
- визначаються зміни результативних показників, що характеризують виконання бюджетної програми, та прогнозу на два наступні за плановим роки у разі, якщо додаткові кошти із загального фонду не будуть виділені на плановий рік.

За потребою також можуть бути визначені альтернативні заходи, розроблені головним розпорядником для забезпечення виконання бюджетної програми. При цьому при обґрунтуванні необхідності виділення додаткових коштів з боку головного розпорядника місцевим фінансовим органам доцільно надати такі пояснення: чому неможливо забезпечити виконання бюджетних програм у межах граничного обсягу видатків загального фонду на плановий рік; як вплине виділення додаткових коштів на виконання бюджетних програм у плановому році з окресленням впливу на результативні показники продукту та ефективності, а також у наступних за плановим двох роках з приведенням конкретних очікуваних результатів. Крім того, треба проаналізувати додаткові запити порівняно з відповідними видатками за минулий та поточний роки (у разі, якщо такі були).

При визначенні зміни результативних показників, що характеризують виконання бюджетної програми, необхідно показати, як зміняться

результативні показники продукту та ефективності у разі виділення додаткових коштів у плановому році.

Також головному розпоряднику треба навести наслідки, що очікуються у разі відмови від виділення додаткових коштів, та пояснити, які альтернативні заходи були ним здійснені для забезпечення виконання бюджетних програм.

Отже, при застосуванні ПЦМ бюджетний запит є документом, що слугує основою для складання проекту місцевого бюджету на плановий та прогнозні бюджетні періоди. Його мета – чітко обґрунтування потреби в бюджетних ресурсах на реалізацію програми та їх збалансування з запланованим максимально можливим соціально-економічним результатом.

Контрольні запитання:

1. На якій стадії бюджетного процесу розпорядники коштів місцевих бюджетів складають бюджетні запити?
2. Який порядок доведення базової інструкції по заповненню бюджетних запитів до Міністерства фінансів АР Крим та Департаментів фінансів ОДА?
3. Скільки форм налічує базовий бюджетний запит?
4. Яка мета заповнення кожної з форм бюджетного запиту?
5. Які Ви знаєте особливості заповнення бюджетного запиту в частині доходів та видатків спеціального фонду?
6. Яка форма передбачає заповнення та обґрунтування планових результативних показників за бюджетною програмою?
7. В якому порядку доводиться до розпорядників коштів місцевих бюджетів нижчого рівня інструкція по заповненню бюджетних запитів? Як ця інструкція адаптує бюджетний запит до потреб місцевого соціально-економічного розвитку?
8. У чому полягають функції місцевих фінансових органів у процесі складання бюджетних запитів?
9. У чому полягають функції головних розпорядників у процесі складання бюджетних запитів?
10. Які Ви знаєте особливості складання бюджетних запитів за додатковою (понад граничний обсяг) потребою у видатках на реалізацію бюджетної програми?

6. ВИМОГИ ДО СКЛАДАННЯ ПАСПОРТА БЮДЖЕТНОЇ ПРОГРАМИ

6.1. Організаційно-правові засади складання паспорта бюджетної програми

Виходячи з визначення процесу управління бюджетними коштами, наведене в Бюджетному Кодексі України [18], формування, реалізація, моніторинг та оцінка бюджетних програм також представлена сукупністю дій учасників бюджетного процесу відповідно їх повноважень і, відповідно, потребує чітко встановлених на державному рівні реєстрів документального оформлення.

Основним документом, що використовується розпорядниками бюджетних коштів місцевих бюджетів на стадії виконання та моніторингу бюджетних програм є Паспорт бюджетної програми (далі – Паспорт).

Подібні реєстри документообігу використовуються багатьма зарубіжними країнами (США, Франція, Польща, Великобританія, Австралія, тощо). Запровадження паспортів бюджетних програм існує в Казахстані (з 2002 року) [32], Російській Федерації (з 2005 року) [33], та в Республіці Білорусь (з 2007 року) [34]. Виходячи з уроків міжнародного досвіду, наявність такого документу впорядковує процес виконання бюджетних програм, сприяє підвищенню бюджетної дисципліни розпорядників та забезпечує контроль за ходом реалізації затверджених показників бюджетних програм.

З метою поліпшення контролю за витрачанням бюджетних коштів, в Україні запровадження Паспортів бюджетних програм розпочалося в 2004 році на виконання положень Концепції про застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі [16]. Ці Паспорти розроблялися лише в частині програм Державного бюджету, порядок їх розробки регламентується окремим наказом Міністерства фінансів України від 29.12.2002 р. № 1098 (зі змінами) [35].

Бюджетний кодекс України [18] затверджує наступне чітке визначення:

Паспорт бюджетної програми – документ, що визначає мету, завдання, напрями використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми відповідно до бюджетного призначення,

встановленого законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет).

Відповідно до Наказу Міністерства фінансів України від 02.08.2010 р. № 805 «Основні підходи до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів на рівні місцевих бюджетів», паспорти бюджетних програм затверджуються починаючи з 2011 року – для місцевих бюджетів, що є учасниками державного експерименту, а починаючи з 2014 року – для всіх місцевих бюджетів України.

У відповідності до Бюджетного кодексу [18] поняття паспорта бюджетної програми місцевого бюджету визначено наказом Міністерства фінансів України від 09.07.2010 № 679 «Про затвердження Правил складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів, квартального та річного звітів про їх виконання, здійснення моніторингу та аналізу виконання бюджетних програм, оцінки ефективності бюджетних програм» [23]:

Паспорт бюджетної програми місцевого бюджету – документ, що містить повну інформацію про бюджетну програму місцевого бюджету та застосовується для здійснення моніторингу, оцінки реалізації і контролю ефективності виконання бюджетної програми й цільового використання бюджетних коштів.

Паспорт бюджетної програми документально визначає мету, завдання, результативні показники бюджетної програми, їх склад, відповідальних виконавців, підстави для виконання (нормативно-правову та інструктивну бази) та обсяги бюджетних призначень в розрізі загального та спеціального фондів, встановлені рішеннями про місцевий бюджет на відповідний бюджетний період, на основі яких здійснюються контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів і аналіз виконання бюджетної програми.

Паспорти бюджетних програм складають усі без виключення головні розпорядники коштів місцевих бюджетів щорічно окремо за кожною бюджетною програмою. Основою та відправною точкою для складання Паспортів є затверджене сесією місцевої ради рішення про бюджет, таким чином, Паспорт є ключовим документом, який діє на стадії виконання місцевих бюджетів.

Слід зауважити, що за бюджетними програмами в частині повернення кредитів до бюджету та програмами, що виконуються за рахунок коштів резервного фонду (і, відповідно, на стадії затвердження бюджету не виділяються як окремі програми), Паспорти не формуються та не затверджуються.

Проекти паспортів бюджетних програм розробляють Головні розпорядники коштів місцевих бюджетів, після чого вони подають ці проекти на погодження місцевому фінансовому органу:

- Міністерству фінансів АР Крим – головні розпорядники коштів республіканського, міських, районних та районних у містах бюджетів АР Крим;
- Департаментам фінансів ОДА – головні розпорядники коштів обласних бюджетів;
- районним фінансовим відділам (управлінням) – головні розпорядники коштів районних бюджетів;
- міським фінансовим відділам (управлінням, департаментам) – головні розпорядники коштів міських бюджетів;
- фінансовим відділам (управлінням) районів у містах – головні розпорядники коштів бюджетів районів у містах.

Проекти паспортів бюджетних програм подаються на погодження разом з проектами наказів про їх затвердження на паперових та електронних носіях.

Термін подання на погодження паспортів бюджетних програм складає *30 днів* після прийняття місцевою радою рішення про бюджет на відповідний бюджетний період. Проте, існують виключення, коли термін подачі Паспортів складає лише *один тиждень*, в 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;
- прийняття відповідних рішень, якщо виконання бюджетної програми потребує затвердження нових або внесення змін до чинних порядків використання бюджетних коштів.

Своєчасність затвердження паспортів бюджетних програм, достовірність і повноту інформації, що в них міститься забезпечує одноособово головний розпорядник. Відповідальність за відповідність змісту Паспортів рішенню про місцевий бюджет на відповідний бюджетний період, бюджетному розпису, відповідним порядкам використання бюджетних коштів покладена

в рівних частках на головних розпорядників та місцеві фінансові органи. У разі невідповідності проекту паспорта бюджетної програми рішенням про місцевий бюджет на відповідний бюджетний період, бюджетному розпису, порядкам використання бюджетних коштів місцевий фінансовий орган в тижневий строк з дня отримання проекту на погодження, повертає проект на доопрацювання відповідному головному розпорядникові.

Затвердження Паспортів головного розпорядника відбувається через видання спільного наказу головного розпорядника та місцевого фінансового органу протягом *45 днів* від дня набрання чинності рішенням про місцевий бюджет на відповідний бюджетний період. У випадках скорочення терміну подання проекту до одного тижня (описаних вище) цей термін не може перевищувати *двох тижнів*.

Головний розпорядник коштів у *триденний строк* від дня затвердження наказу про паспорт бюджетної програми подає його та Паспорт в електронному вигляді до фіноргану. У паперовому вигляді оригінал наказу затверджується у трьох примірниках, що розподіляються наступним чином:

- один примірник залишається у місцевому фінансовому органі;
- другий – передається відповідному головному розпорядникові;
- третій – передається фінорганом до відповідного територіального органу Державної казначейської служби України.

Якщо згідно з нормативно-правовими актами головний розпорядник ухвалює свої рішення у формі, іншій ніж наказ (наприклад, розпорядження), Паспорт затверджується одночасно двома документами – зазначеним документом головного розпорядника та наказом місцевого фінансового органу. У такому разі в грифі «Затверджено» форми паспорта бюджетної програми зазначаються також реквізити розпорядчого документа головного розпорядника.

У *тижневий строк* від дня затвердження наказу про паспорти бюджетних програм головний розпорядник доводить до розпорядників нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів його копії та копії затверджених паспортів відповідних бюджетних програм. В свою чергу, розпорядники нижчого рівня та одержувачі бюджетних коштів подають копії наказу про затвердження паспортів бюджетних програм та копії самих паспортів до територіальних органів Державної казначейської служби України (в яких відкриті їх реєстраційні рахунки).

Виходячи з того, що інформація, наведена в Паспорті, базується на інформації рішення про місцевий бюджет, яка може зазнавати змін у процесі його виконання, Паспорт також може зазнавати відповідних змін,

що вносяться протягом бюджетного періоду. Зміни до Паспорту вносяться шляхом затвердження його у новій редакції у разі:

- прийняття змін до рішення про місцевий бюджет на відповідний бюджетний період, які призводять до зміни інформації та показників, затверджених у паспортах бюджетних програм;
- зміни інформації та показників, затверджених у паспортах бюджетних програм, необхідність унесенні яких з об'єктивних причин виникла в процесі виконання бюджету і які відповідають меті та завданням бюджетної програми;
- 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;
- 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. У цьому випадку зміни до паспорта бюджетної програми вносяться за *п'ять днів* до закінчення звітного періоду.

6.2. Заповнення форм паспорту бюджетної програми

Форма паспорта бюджетної програми місцевого бюджету затверджена наказом Міністерства фінансів України від 09.07.2010 № 679 «Про затвердження Правил складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів, квартального та річного звітів про їх виконання, здійснення моніторингу та аналізу виконання бюджетних програм, оцінки ефективності бюджетних програм» [23] (Додаток 2).

За першими чотирма пунктами цієї формою визначаються коди і найменування головного розпорядника, відповідального виконавця, бюджетної програми, код тимчасової класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів, якому відповідає бюджетна програма, бюджетні призначення, затверджені рішенням про місцевий бюджет (в цілому по програмі в розрізі загального та спеціального фондів).

Для чіткого з'ясування вимог до заповнення Паспорту, розглянемо кожен з його пунктів окремо.

Пункт 5. Тут наводиться перелік нормативно-правових та інструктивних актів, на підставі яких бюджетна програма була включена до рішення про місцевий бюджет на відповідний бюджетний період або виникла протягом цього періоду у випадках, описаних вище. Даний пункт доцільно заповнювати у такій послідовності:

- Конституція України (Закон від 28.06.1996 № 254 / 96) [36];
- Бюджетний кодекс України (Закон від 08.07.2010 № 2456-VI) [18];
- Закон України «Про Державний бюджет України» на відповідний бюджетний період;
- основний галузевий Закон України (Постанова), якими керується головний розпорядник у функціональній діяльності в межах бюджетної програми;
- наказ Міністерства фінансів України від 09.07.2010 № 679 «Про затвердження Правил складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів, квартального та річного звітів про їх виконання, здійснення моніторингу та аналізу виконання бюджетних програм, оцінки ефективності бюджетних програм» [23];
- основні відомчі інструктивно-нормативні документи, якими керується головний розпорядник у функціональній діяльності в межах бюджетної програми (за потребою);
- державна чи регіональна цільова програми, що виконуються в межах бюджетної програми (за потребою);
- рішення сесії про місцевий бюджет на відповідний бюджетний період.

Не потрібно значно розширювати цей пункт, оптимальна кількість його позицій складає 4-8 найменувань.

Пункти 6 та 7. Тут зазначаються відповідно мета і завдання бюджетної програми, виконання яких забезпечує її реалізацію.

Пункт 8. Тут вказуються обсяги фінансування бюджетної програми у розрізі завдань бюджетної програми з розбивкою на півріччя та рік (за загальним, спеціальним фондами та разом), наростаючим підсумком.

Пункт 9. Тут зазначаються обсяги бюджетних призначень, що спрямовуються на реалізацію державних/регіональних програм, які виконуються у складі бюджетної програми.

Пункт 10. Тут визначаються результативні показники бюджетної програми з розподілом за завданнями бюджетної програми в розрізі завдань з обов'язковим зазначенням одиниць виміру та джерел інформації за кожною

з чотирьох груп: показники затрат, продукту, ефективності, якості. Показники затрат, продукту та ефективності зазначаються за півріччя та рік наростаючим підсумком, а показники якості – лише річні. Паспорт бюджетної програми може бути складений за неповним переліком результативних показників з наданням відповідних пояснень головним розпорядником при поданні проекту паспорту місцевому фінансовому органу. У виняткових випадках, за погодженням з місцевим фінансовим органом, заповнення показників затрат, продукту, ефективності, якості можливе лише за окремим звітним періодом, при цьому в рядках за іншими періодами ця інформація не наводиться.

Пункт 11. Заповнюється тільки для затверджених у місцевому бюджеті видатків/надання кредитів на реалізацію інвестиційних проектів (програм).

Тут відображаються джерела їх фінансування із визначенням фактичних показників станом на початок звітного періоду, план звітного періоду і прогноз до кінця реалізації інвестиційного проекту (програми). У графі 12 необхідно надати пояснення, що характеризують джерела фінансування.

Як ми можемо помітити з цих пояснень, значна частина інформації Паспорту відповідає інформації розглянутого нами раніше документального реєстру – бюджетного запиту. Дійсно, переважна більшість пунктів може бути перенесена головним розпорядником з заповненого ним на стадії планування бюджету, бюджетного запиту. Відповідність цих пунктів наведена у табл.6.1.

Таблиця 6.1

Відповідність пунктів бюджетного запиту пунктам паспорту бюджетної програми

Складові бюджетної програми	Бюджетний запит (Форма 20XX-2)	Паспорт бюджетної програми
Мета	П.3,1	П.6
Підстави для виконання	П.3.2	П.5
Завдання	П.5	П.7
Результативні показники	П.7	П.10
Цільові програми	П.10	П.11

При перенесенні зазначених у таблиці даних з бюджетного запиту до Паспорту, необхідно уважно перевірити, чи не зазнали змін затверджені в рішенні сесії у порівнянні з запланованими в запиті такі пункти: завдання, номенклатура КЕКВ, Перелік та значення результативних показників, суми фінансування цільових програм та їх склад у бюджетній програмі.

6.3. Заповнення квартального та річного звітів про виконання паспорта бюджетної програми

Як і сам Паспорт, звіт про його виконання також носить формалізований характер. Форма квартального (річного) звіту та вимоги до його складання затверджені наказом Міністерства фінансів України від 09.07.2010 р. № 679 «Про затвердження Правил складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів, квартального та річного звітів про їх виконання, здійснення моніторингу та аналізу виконання бюджетних програм, оцінки ефективності бюджетних програм» (із змінами) [23] (Додаток 3). Звіти про виконання паспорта бюджетної програми складаються наростаючим підсумком з початку року (півріччя та рік). Звіти про виконання паспортів бюджетних програм головні розпорядники бюджетних коштів подають до місцевих фінансових органів у терміни, визначені для подання квартальної та річної зведеної фінансової звітності.

Розглянемо порядок заповнення звіту за пунктами.

Пункти 1 – 3. Тут наводяться відповідно коди і найменування головного розпорядника, відповідального виконавця, бюджетної програми і код тимчасової класифікації видатків та кредитування бюджету, якому відповідає бюджетна програма, ця інформація переноситься з Паспорту.

Пункт 4. Тут відображаються обсяги видатків та надання кредитів за бюджетною програмою за звітний період:

- у графах 1–3: обсяги бюджетних асигнувань, затверджені паспортом бюджетної програми на звітний бюджетний період, з урахуванням змін;
- у графах 4–6: обсяги касових видатків та наданих кредитів з бюджету за звітний період;
- у графах 7–9: відхилення обсягів касових видатків та наданих кредитів з бюджету від обсягів, затверджених паспортом на звітний період.

Пункт 5. Тут наводяться перелік та обсяги використання бюджетних коштів, за завданнями визначеними під час затвердження паспортів бюджетних програм (п.8 Паспорта), обсяги відповідних проведених видатків (касові видатки) і наданих кредитів з бюджету за звітний період та їх відхилення.

Пункт 6. Тут зазначаються обсяги затверджених і проведених видатків (касові видатки), наданих кредитів з бюджету на реалізацію державних/регіональних цільових програм за звітний період, що виконуються у складі бюджетної програми, та їх відхилення.

Пункт 7. Тут відображаються результативні показники за завданнями бюджетної програми, що характеризують її виконання за звітний період, здійснюється аналіз стану їх виконання з короткими поясненнями розбіжностей (відхилення) між виконаними результативними показниками і тими, що затверджені паспортом бюджетної програми. При цьому пояснення щодо стану виконання показників надається за кожним показником окремо.

Пункт 8. Тут відображаються джерела фінансування за інвестиційними проектами (програмами) з визначенням фактичних показників станом на початок звітного періоду, план та фактичні показники звітного періоду і прогноз до кінця реалізації інвестиційного проекту (програми). Пункт заповнюється тільки для затверджених у місцевому бюджеті видатків/надання кредитів на реалізацію інвестиційних проектів (програм) при складанні річного звіту про виконання паспорта бюджетної програми.

Отже, паспорт бюджетної програми є основним документом, що слугує для цілей контролю бюджетної програми на стадії її виконання. Інформація, наведена в паспорті повинна відповідати інформації, що затверджена рішенням сесії про місцевий бюджет. Звіт про виконання паспорту є джерелом моніторингу та контролю за ходом виконання бюджетної програми.

Контрольні запитання:

1. На якій із стадій бюджетного процесу складається паспорт бюджетної програми?
2. Хто складає та погоджує Паспорт?
3. Яким чином затверджуються паспорти бюджетних програм?
4. Які терміни існують для затвердження Паспортів? У яких випадках?
5. В якій послідовності наводяться дані у Паспорті при описі підстав для виконання бюджетної програми?
6. Який термін визначено для погодження Паспортів?
7. Як розподіляються затверджені на паперових носіях оригінали Паспорту?
8. Яким інструктивно-правовим документом затверджено форму звіту про виконання Паспорту?
9. Яким чином наводиться звіт про виконання результативних показників за бюджетною програмою?
10. Який документальний реєстр, що також застосовується в управлінні місцевими бюджетами за програмно-цільовим методом може слугувати джерелом для заповнення значної частини даних Паспорта?

7. МОНІТОРИНГ ТА ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПРОГРАМИ

7.1. Загальні принципи здійснення моніторингу та оцінки ефективності виконання бюджетної програми

Виконання бюджету, складеного за програмно-цільовим методом передбачає здійснення низки заходів, пов'язаних не тільки з фінансуванням програми, але й з управлінням видатками, розподіленими за підпрограмами та завданнями програми. Будь-яке рішення, про внесення змін або корегувань в програму, про обсяги асигнувань або перерозподіл коштів між завданнями в межах програми та ін., необхідно приймати базуючись на своєчасно отриманій обґрунтованій аналітичній інформації. Інструментами, що забезпечують отримання необхідних даних є моніторинг та оцінка – невід'ємні елементи ефективного процесу управління програмами. Вони є спорідненими, але відрізняються 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.

Мета здійснення моніторингу – оперативне управління бюджетною програмою в ході її реалізації.

В бюджетному процесі орієнтованому на результат моніторинг використовується як інструмент відстеження процесу впровадження програми, виявлення відхилень планових показників від поточних показників виконання. Таким чином, моніторинг концентрує увагу на існуючих та потенційних проблемах впровадження програми, та, за необхідності, стимулює до розробки заходів задля виправлення ситуації.

Моніторинг здійснюють розпорядники коштів – виконавці програм. Вони надають результати моніторингу головному розпоряднику коштів для узагальнення даних і прийняття оперативних рішень щодо покращення управління програмою.

Відповідно до світового досвіду система моніторингу має бути підготовлена з дотриманням таких вимог:

- *Оперативність.* Дані, що використовуються для моніторингу повинні безперешкодно забезпечуватися на визначені дати та мають надавати необхідну інформацію про результати виконання завдань (поставлених цілей), та про обсяг ресурсів, які було витрачено для їх виконання.
- *Періодичність/безперебійність.* Ефективна система моніторингу передбачає надання необхідної інформації про виконання програм у визначені відповідними органами влади строки і терміни.
- *Достовірність.* Система моніторингу здатна функціонувати досить ефективно лише в тому разі, якщо в достатньому обсязі розроблена аналітична база та проводиться збір достовірної інформації.
- *Дієвість.* Аналітична інформація отримана шляхом моніторингу повинна мати здатність використовуватись при розробці планів видатків, показників виконання та оцінці результатів виконання бюджету, оскільки саме здатність гнучко реагувати на суспільні потреби відрізняє успішні системи виконання бюджету від невдалих.

Крім того, для проведення моніторингу необхідно розробити формат, який у стислому та зрозумілому вигляді дозволить відобразити дані про фактичне фінансування бюджетної програми та виконання показників (в тому числі в порівнянні з планом). Зручність та інформативність такого формату дозволить приймати поточні рішення щодо покращення процесу управління програмою.

Відповідно до діючої методологічної бази запровадження ПЦМ на рівні місцевих бюджетів в Україні таку систему вже створено та розроблено формат проведення моніторингу. Так відповідно до наказу Міністерства фінансів України від 09.07.2010 № 679 «Про затвердження Правил складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання» (із змінами) [23] (Додаток 3) головні розпорядники бюджетних коштів у визначені терміни подають до місцевих фінансових органів звіти про виконання паспортів бюджетних програм. Цей документ відображає повну інформацію про обсяги затверджених і проведених видатків, планові та фактичні результативні показники за завданнями бюджетної програми, а також містить аналіз стану їх виконання з короткими поясненнями розбіжностей між виконаними та затвердженими показниками.

Дані, отримані за допомогою моніторингу (інформація про фінансування програми; про показники виконання) є основою для здійснення оцінки ефективності бюджетної програми.

Оцінка бюджетної 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.

Оцінка бюджетної програми надає можливість оцінити економічну та соціальну ефективність використання бюджетних коштів на виконання бюджетної програми згідно визначених мети і завдань цієї програми. Вона здійснюється за допомогою порівняння планових і фактичних показників її виконання, а також з урахуванням усіх факторів, які впливають на виконання бюджетної програми. Основою для отримання інформації про показники виконання бюджетної програми є:

- бюджетний запит;
- паспорт бюджетної програми;
- звіти про виконання паспорта бюджетної програми;
- звітність Державної казначейської служби України;
- фінансова звітність головного розпорядника бюджетних коштів;
- інші джерела офіційної інформації.

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

- оцінити відповідність існуючих бюджетних програм пріоритетам державної та регіональної 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 бюджетний період;
- підвищити прозорість бюджету шляхом інформування громадськості про результати оцінки бюджетних програм та ін.

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

В залежності від суб'єктів, які здійснюють оцінку, вона може бути зовнішньою і внутрішньою. Зовнішню оцінку здійснюють незалежні фахівці, що не мають відношення до процесу реалізації програми. В українській практиці це може бути – Рахункова палата, Державна фінансова інспекція тощо. У зарубіжних країнах до процесу оцінки програм часто залучають незалежні аудиторські компанії. Внутрішню оцінку здійснюють головні розпорядники бюджетних коштів. Існують можливості поєднання зовнішньої та внутрішньої оцінки (комбінована оцінка). В такому випадку оцінка проводиться незалежними фахівцями за сприянням працівників установи-виконавця програми.

Відповідно до частини шостої статті 20 Бюджетного кодексу України та з метою подальшого розвитку програмно-цільового методу у бюджетному процесі, Міністерством фінансів України затверджено Методичні рекомендації щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм державного бюджету (наказ Міністерства фінансів України від 17 травня 2011 року № 608 зі змінами) [37].

Відповідно до положень наказу Методичні рекомендації щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм можуть використовуватись головними розпорядниками та іншими учасниками бюджетного процесу при здійсненні оцінки ефективності бюджетних програм в межах своїх повноважень.

Оцінка ефективності бюджетних програм передбачає заходи з моніторингу, аналізу та контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів. Вона здійснюється на підставі аналізу результативних показників бюджетних програм, а також іншої інформації, що міститься у бюджетних запитах, кошторисах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання кошторисів, звітах про виконання паспортів бюджетних програм.

Для оцінки ефективності бюджетних програм можуть використовуватись офіційна державна статистична, фінансова та інша звітність, дані, бухгалтерського, статистичного та внутрішньогосподарського (управлінського) обліку, інформація про результати контрольних заходів, проведених контрольно-ревізійним підрозділом розпорядника бюджетних коштів тощо.

Основними завданнями оцінки ефективності бюджетних програм при виконанні бюджету є:

- визначення рівня ефективності та результативності бюджетної програми шляхом встановлення взаємозв'язку між досягнутими результатами та використаним обсягом бюджетних коштів;

- визначення ступеня досягнення запланованої мети, виконання завдань бюджетної програми шляхом аналізу виконання результативних показників;
- виявлення чинників, що перешкоджають виконанню бюджетних програм та досягненню запланованих результативних показників бюджетної програми;
- розробка пропозицій щодо підвищення ефективності використання бюджетних коштів;
- прийняття управлінських рішень, спрямованих на підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

За результатами оцінки ефективності бюджетних програм головні розпорядники у межах своїх повноважень вживають заходів щодо підвищення ефективності бюджетних витрат.

Результати оцінки ефективності бюджетних програм, у тому числі висновки органів виконавчої влади, уповноважених на здійснення фінансового контролю за дотриманням бюджетного законодавства, є підставою для прийняття рішень про внесення в установленому порядку змін до бюджетних призначень поточного бюджетного періоду, відповідних пропозицій до проекту бюджету на плановий бюджетний період та до прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, включаючи зупинення реалізації відповідних бюджетних програм.

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 із показниками попереднього року;
- наявність фінансових порушень за результатами контрольних заходів;
- стан фінансової дисципліни.

Водночас у наказі Міністерства фінансів України від 17 травня 2011 року № 608 [37] надаються лише загальні рекомендації здійснення оцінки ефективності бюджетних програм та не визначено однакового алгоритму визначення ефективності.

Для того щоб забезпечити порівняння результатів оцінки в усіх необхідних розрізах Міністерством фінансів України було запроваджено Методику здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм, які виконуються розпорядниками коштів місцевих бюджетів.

7.2. Методика здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм, які виконуються розпорядниками коштів місцевих бюджетів

Листом Міністерства фінансів України від 19.09.2013 року № 31-05110-14-5/27486 усім місцевим фінансовим органам була направлена удосконалена Методика здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм, які виконуються розпорядниками коштів місцевих бюджетів.

Відповідно до положень Методики порівняльний аналіз ефективності бюджетних програм здійснюється головними розпорядниками коштів місцевих бюджетів, а 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. При цьому, 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 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 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 (приклад проведення аналізу бюджетної програми наведено у додатку 4):

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

$$\bar{I}_{(еф)} = \sum \frac{P_{(еф)і факт}}{P_{(еф)і план}} \div Z_{(еф)} \cdot 100 \quad (7.1)$$

де: $\sum \frac{P_{(еф)і факт}}{P_{(еф)і план}}$ – сума співвідношень фактичних та планових значень всіх показників ефективності, що входять до бюджетної програми;

$Z_{(еф)}$ – кількість показників ефективності бюджетної програми.

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

$$\bar{I}_{(як)} = \sum \frac{P_{(як)і факт}}{P_{(як)і план}} \div Z_{(як)} \cdot 100 \quad (7.2)$$

де: $\sum \frac{P_{(як)і факт}}{P_{(як)і план}}$ – сума співвідношень фактичних та планових значень всіх 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 формули:

$$\bar{I}_1 = \frac{\bar{I}_{(еф)звіт}}{\bar{I}_{(еф)баз}} \quad (7.3)$$

де: (звіт), (баз) – 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 наступна 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 усіх показників-дестимуляторів потрібно використовувати обернене значення: $(\frac{\Pi_{i\text{план}}}{\Pi_{i\text{факт}}})$.

Якщо при розрахунках фактичні значення показника значно перевищують запланований показник ($\frac{\Pi_{i\text{факт}}}{\Pi_{i\text{план}}} \geq 1,3$) тоді такий коефіцієнт враховується лише при умові детального аналізу та обґрунтуванні 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 розрахунку 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 в цілому.

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

$$E = \bar{I}_{(еф)} + \bar{I}_{(як)} + \bar{I}_1 \tag{7.4}$$

де: $\bar{I}_{(еф)}$ – 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 у результаті такого розрахунку кількість балів порівнюється зі шкалою оцінки ефективності бюджетних програм, яка складається з трьох ступенів:

Ефективність бюджетної програми	Кількість балів (пропонована шкала)
Висока ефективність програми	215 і більше балів
Середня ефективність програми	190–215 балів
Низька ефективність програми	менше 190 балів

Ефективність бюджетної програми визначається на основі порівняння суми набраних балів за кожним з параметрів оцінки із вищезазначеною шкалою оцінки.

Для бюджетних програм (окремих завдань програми), які не містять групи результативних показників ефективності або якості, та бюджетних програм, для яких не має даних за попередні бюджетні періоди загальна шкала оцінки 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 випадках коли бюджетна програма за результатами оцінки має низьку ефективність необхідно:

- провести поглиблений аналіз за усіма 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 заплановані результати та надати обґрунтовані пропозиції щодо внесення змін до реалізації бюджетної програми з метою їх поліпшення;
- підготувати описовий звіт про причини низької ефективності програми у розрізі її завдань та результативних показників.

Результати аналізу ефективності бюджетної програми за встановленою формою (додаток 5) готують усі головні розпорядники бюджетних коштів за кожною бюджетною програмою, для якої складається паспорт та звіт про його виконання. Він підписується керівником установи головного розпорядника бюджетних коштів та використовується для внутрішнього аналізу результатів діяльності за звітний період.

Крім того, протягом 10 днів після складання звіту про виконання паспорту бюджетної програми головні розпорядники бюджетних коштів

подають місцевому фінансовому органу узагальнені результати аналізу ефективності бюджетних програм на паперових та електронних носіях (додаток 6).

Таким чином, застосування порівняльного аналізу дає змогу показати ефективність використання бюджетних коштів, співвідношення досягнутих результатів і витрат, тривалість виконання бюджетної програми, її необхідність і відповідність визначеній меті, а також порівнювати результати виконання бюджетних програм у динаміці за роками та між головними розпорядниками бюджетних коштів, визначати найефективніші бюджетні програми при розподілі бюджетних коштів. Крім того використання формульного підходу дозволить автоматизувати зведення інформації щодо результатів аналізу та уніфікувати здійснення оцінки ефективності для усіх розпорядників бюджетних коштів.

Контрольні запитання:

1. В чому різниця між моніторингом та оцінкою бюджетної програми?
2. Хто здійснює оцінку ефективності бюджетних програм?
3. На підставі яких даних проводиться порівняльний аналіз ефективності бюджетних програм?
4. Чи всі показники бюджетної програми можна поділити на показники-стимулятори та показники-дестимулятори?
5. В які терміни мають надаватись місцевому фінансовому органу узагальнені результати аналізу ефективності бюджетних програм?

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Уотермен Р. Фактор обновления: как сохраняют конкурентоспособность лучшие компании / Уотермен Р. ; пер.с англ. ; [общ. ред. В. Т. Рысина]. – М. : Прогресс, 1988. – 362 с.
2. Щербина І. Ф. Практичні аспекти програмно-цільового методу бюджетування. Зарубіжний досвід / [Щербина І. Бабіч Т., Козейчук С. та ін.] ; Проект «Реформа місцевих бюджетів в Україні» : матеріали тренінгів. – К. : RTI International (USAID), 2006. – 260 с.
3. Використання програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів України : [посіб. для фахівців] [Електронний ресурс].
4. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії / Бланкарт Ш.; [за ред. В. М. Федосова]. – К. : Либідь, 2000. – 654 с.
5. Доклад о развитии человека за 2001 год. Использование новых технологий в интересах развития человека. – Нью-Йорк : Оксфорд юниверсити пресс, Инк., 2001. – 264 с.
6. Ансофф И. Стратегическое управление / Ансофф И. ; сокр. пер. с англ. ; [под ред. Л. И. Евенко]. – М. : Экономика, 1989. – 519 с.
7. Близнюк В. В. Напрями реформування механізму забезпечення державних фінансових зобов'язань в частині розвитку людського капіталу / В. В. Близнюк // Вісник Хмельницького національного університету : Економічні науки. – 2005. – Т. 1, № 2. – С. 145–149.
8. Закон США «Про реформування суспільних послуг», 1978 р. [Електронний ресурс].
9. Закон США «Про оцінку результатів діяльності державних установ» 1993 р. [Електронний ресурс].
10. Закон США «Про державний сектор», 1988 р. [Електронний ресурс].
11. Закон США «Про державні фінанси», 1989 р. [Електронний ресурс].
12. Урядова концепція Австралії «Про реформування державного сектору», 1983 р. [Електронний ресурс].
13. Сайт проекту «Реформа місцевих бюджетів» в Україні : Звіт про навчальний тур до Великої Британії [Електронний ресурс].

14. Богачева О. Бюджетная политика: проблемы России и зарубежный опыт / О. Богачева // Мировая экономика и международные отношения. – 1994. – № 4. – С. 109–120.
15. Грішнова О. А. Зарубіжний досвід фінансування освіти та перспективи його застосування в Україні / О. А. Грішнова // Наукові праці НДФІ. – 2000. – Вип. 10–11. – С. 214–222.
16. Про схвалення концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 р. № 538-р [Електронний ресурс].
17. Програма економічних реформ Президента України на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [Електронний ресурс].
18. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс].
19. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. № 308-р [Електронний ресурс].
20. Про затвердження Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів : Наказ Міністерства фінансів України від 02.08.2010 р. № 805 [Електронний ресурс].
21. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23.03.2000 р. № 1602-III [Електронний ресурс].
22. Про державні цільові програми : Закон України від 18.03.2004 р. № 1621-IV [Електронний ресурс].
23. Про деякі питання проведення експерименту із запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів : Наказ Міністерства фінансів України від 09.07.2010 р. № 679 [Електронний ресурс].
24. Маркс К., Энгельс Ф. Избранные сочинения, т.7 М: Издательство политической литературы, 1987. – 812 с.
25. Про бюджетну класифікацію : Наказ Міністерства фінансів України 14.01.2011 р. № 11 [Електронний ресурс].
26. Про затвердження Структури коду програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів і Кодифікатора нумерації типових переліків бюджетних програм місцевих

- бюджетів : Наказ Міністерства фінансів України від 14.02.2011 р. № 97 [Електронний ресурс].
27. Про затвердження Типової відомчої класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів : Наказ Міністерства фінансів України від 14.02.2011 р. № 96 [Електронний ресурс].
 28. Федеральний бюджет США (The Federal Budget U.S.) [Електронний ресурс].
 29. Бюджетний кодекс України: закон, засади, коментар/ За редакцією О.В.Турчинова і Ц.Г.Огня. – К.: Парламентське вид-во, 2002 – 320 с.
 30. Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 р. № 228 [Електронний ресурс].
 31. Про затвердження переліку груп власних надходжень бюджетних установ, вимог щодо їх утворення та напрямів їх використання : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.05.2002 р. № 659 [Електронний ресурс].
 32. Об утверждении правил составления паспорта бюджетной программы : Постановление Правительства Республики Казахстан от 28.12.2001 г. № 1743 [Електронний ресурс].
 33. Об утверждении положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ : Постановление Правительства Российской Федерации от 19.04.2005 г. № 239 [Електронний ресурс].
 34. Об утверждении Положения о паспорте бюджетной программы : Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 24.05.2007 г. № 668 [Електронний ресурс].
 35. Про паспорти бюджетних програм : Наказ Міністерства фінансів України від 29.12.2002 р. № 1098 [Електронний ресурс].
 36. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254 / 96. [Електронний ресурс].
 37. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм : Наказ Міністерства фінансів України від 17.05.2011 р. № 608 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://minfin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=358839&cat_id=355989 – Назва з титул. екрана.

ДОДАТОК 1

**Форми бюджетних запитів для формування місцевих бюджетів
за програмно-цільовим методом**

БЮДЖЕТНИЙ ЗАПИТ НА 20__ РІК: загальний (Форма 20__–1)

1. _____ (__) (__)
(найменування головного розпорядника коштів місцевого бюджету) КБК
2. **Мета діяльності головного розпорядника коштів місцевого бюджету**
3. **Прогноз надходжень для забезпечення діяльності головного розпорядника:**
3.1. Прогноз надходжень для забезпечення діяльності головного розпорядника коштів на 20__ рік:

Код	Найменування видів надходжень	20__ рік (звіт)				20__ рік (затверджено)				20__ рік (проект)			
		загальні	спеціальні	в т.ч. бюджет розвитку	разом (3+4)	загальні	спеціальні	в т.ч. бюджет розвитку	разом (7+8)	загальні	спеціальні	в т.ч. бюджет розвитку	разом (11+12)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
	Надходження із загального фонду бюджету		X	X			X	X			X	X	
	Власні надходження бюджетних установ	X				X				X			
	Інші надходження спеціального фонду	X				X				X			
401000	Запозичення	X				X				X			
602400	Кошти, що передаються із загального фонду до спеціального фонду (бюджету розвитку)	X				X				X			

4. Розподіл прогнозного обсягу видатків/надання кредитів загального фонду на 20__ рік за бюджетними програмами та підпрограмами, порівняння з відповідними показниками на 20__ і 20__ роки та прогноз на 20__ – 20__ роки

(грн.)

КПКВК	КТКВК	Найменування видатків / надання кредитів за програмною класифікацією	Відповідний виконавець	20__ рік (звіт)	20__ рік (затверджено)	20__ рік (проект)	20__ рік (прогноз)	20__ рік (прогноз)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
		Програма						
		Підпрограма						
		...						
		ВСЬОГО						

5. Розподіл прогнозного обсягу видатків/надання кредитів спеціального фонду на 20__ рік за бюджетними програмами та підпрограмами, порівняння з відповідними показниками на 20__ і 20__ роки та прогноз на 20__ – 20__ роки

(грн.)

КПКВК	КТКВК	Найменування видатків / надання кредитів за програмною класифікацією	Відповідний виконавець	20__ рік (звіт)	20__ рік (затверджено)	20__ рік (проект)	20__ рік (прогноз)	20__ рік (прогноз)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
		Програма						
		Підпрограма						
		...						
		ВСЬОГО						

Керівник установи

(підпис)

(прізвище та ініціали)

Керівник фінансової служби

(підпис)

(прізвище та ініціали)

6.2. Виклад запиту видатків/надання кредитів за бюджетною програмою в розрізі підпрограм та завдань на 20__–20__ роки

(грн.)

№ з/п	Підпрограма/ завдання бюджетної програми	20__ рік (прогноз)				20__ рік (прогноз)			
		загальний фонд	спеціальний фонд	в т.ч. бюджет розвитку	разом (3+4)	загальний фонд	спеціальний фонд	в т.ч. бюджет розвитку	разом (7+8)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	Підпрограма								
	Завдання								
	...								
	...								
	ВСЬОГО								

7. Результативні показники, що характеризують виконання бюджетної програми (в розрізі підпрограм та завдань)*

7.1. Результативні показники, що характеризують виконання бюджетної програми у 20__ році

№ з/п	Показники	Одиниця виміру	Джерело інформації	20__ рік (звіт)	20__ рік (затверджено)	20__ рік (проект)
1	2	3	4	5	6	7
	Підпрограма	<i>Назва підпрограми</i>				
	Завдання	<i>Назва завдання</i>				
	затрат					
	...					
	продукту					
	...					
	ефективності					
	...					
	якості					
	...					
	Завдання	<i>Назва завдання</i>				
	...					

7.2. Результативні показники, що характеризують виконання бюджетної програми у 20__–20__ роках

№ з/п	Показники	Одиниця виміру	Джерело інформації	20__ рік (прогноз)	20__ рік (прогноз)
1	2	3	4	5	6
	Підпрограма	<i>Назва підпрограми</i>			
	Завдання	<i>Назва завдання</i>			
	затрат				
	...				
	продукту				
	...				
	ефективності				
	...				
	якості				
	...				
	Завдання	<i>Назва завдання</i>			
	...				

8. Структура видатків на оплату праці*

(грн.)

Найменування видатків	20__ рік (звіт)		20__ рік (затверджено)		20__ рік (проект)		20__ рік (прогноз)		20__ рік (прогноз)	
	загальний фонд	спеціальний фонд	загальний фонд	спеціальний фонд	загальний фонд	спеціальний фонд	загальний фонд	спеціальний фонд	загальний фонд	спеціальний фонд
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Підпрограма 1										
...										
Підпрограма 2										
...										
ВСЬОГО										
у тому числі оплата праці штатних одиниць за загальним фондом, що враховані також у спеціальному фонді	X		X						X	

12.2. Таблиця аналізу управління кредиторською заборгованістю по загальному фонду в 20__–20__ (поточному та плановому) роках

(грн.)

КЕКВ/ККК	Назва підпрограми та видатків за економічною класифікацією / класифікацією кредитування	20__ рік					20__ рік				
		Затверджені призначення	Кредиторська заборгованість на 01.01.20__	Планується погасити кредиторської заборгованості за рахунок коштів		Очікуваний обсяг взяття поточних зобов'язань (3–4)	Граничний обсяг	Можлива кредиторська заборгованість на 01.01.20__ (4–5–6)	Планується погасити кредиторської заборгованості за рахунок коштів		Очікуваний обсяг взяття поточних зобов'язань (8-9)
				загального фонду	спеціального фонду				загального фонду	спеціального фонду	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
	Підпрограма 1										
	...										
	Підпрограма 2										
	...										
	ВСЬОГО										

12.3. Таблиця аналізу дебіторської заборгованості в 20__–20__ (звітному та поточному) роках

(тис. грн.)

КЕКВ/ККК	Назва підпрограми та видатків за економічною класифікацією / класифікацією кредитування	Затверджено з урахуванням змін	Касові видатки	Дебіторська заборгованість на 01.01.20__	Дебіторська заборгованість на 01.01.20__	Очікувана дебіторська заборгованість на 01.01.20__	Причини виникнення заборгованості	Вжиті заходи щодо ліквідації заборгованості
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Підпрограма 1							
	...							
	Підпрограма 2							
	...							
	ВСЬОГО							

12.4. Нормативно-правові акти, виконання яких у 20__ році не забезпечено граничним обсягом видатків/надання кредитів загального фонду

№ з/п	Найменування	Статті (пункти) нормативно-правового акта	Обсяг видатків/ надання кредитів, необхідний для виконання статей (пунктів) (тис.грн.)	Обсяг видатків/надання кредитів, врахований у граничному обсягу (тис.грн.)	Обсяг видатків/надання кредитів, не забезпечений граничним обсягом (тис.грн.) (4-5)	Заходи, яких необхідно вжити для забезпечення виконання статей (пунктів) нормативно-правового акта в межах граничного обсягу
1	2	3	4	5	6	7
	Нормативно-правовий акт					
	Економічна класифікація видатків бюджету/ класифікація кредитування бюджету					
	ВСЬОГО					

12.5. Аналіз управління бюджетними зобов'язаннями та пропозиції щодо упорядкування бюджетних зобов'язань у 20__ році

13. Аналіз результатів, досягнутих внаслідок використання коштів загального фонду бюджету у 20__ році, очікувані результати у 20__ році, обґрунтування необхідності передбачення видатків/ надання кредитів на 20__ – 20__ роки *

14. Аналіз результатів, досягнутих внаслідок використання коштів спеціального фонду бюджету у 20__ році, та очікувані результати у 20__ році*

* У пунктах 5-14 інформація зазначається у розрізі підпрограм тільки у разі їх формування у складі бюджетної програми.

** Необхідно проставити джерела фінансування до кінця реалізації інвестиційного проекту в розрізі років.

Керівник установи

_____ (підпис)

_____ (прізвище та ініціали)

Керівник фінансової служби

_____ (підпис)

_____ (прізвище та ініціали)

БЮДЖЕТНИЙ ЗАПИТ НА 20__ РІК: додатковий (Форма 20__-3)

1. _____ () ()
 (найменування головного розпорядника коштів місцевого бюджету) КБК

2. Додатковий запит на видатки/надання кредитів загального фонду місцевого бюджету

2.1. Додатковий запит на видатки/надання кредитів загального фонду місцевого бюджету на 20__ рік (плановий) за бюджетними програмами

(грн.)

Код	Найменування	20__ рік (звіт)	20__ рік (затверджено)	20__ рік (проект)		Обґрунтування необхідності додаткових коштів із загального фонду на 20__ рік (обов'язкове посилання на нормативний документ, відповідно до якого необхідні додаткові кошти)
				граничний обсяг	необхідно додатково +	
1	2	3	4	5	6	7
КПКВК	Програма					
КПКВК	Підпрограма 1					
КЕКВ/ ККК	...					
КПКВК	Підпрограма 2					
КЕКВ/ ККК	...					

Зміна результативних показників, що характеризують виконання бюджетної програми, у разі виділення додаткових коштів

№ з/п	Показники	Одиниця виміру	Джерело інформації	20__ рік (проект) в межах доведених граничних обсягів	20__ рік (проект) зміни у разі виділення додаткових коштів
1	2	3	4	5	6
	Підпрограма				
	Завдання				
	затрат				
				
	продукту				
				
	ефективності				
				
	якості				
				

Наслідки у разі, якщо додаткові кошти не будуть передбачені у 20__ році, та альтернативні заходи, яких необхідно вжити для забезпечення виконання бюджетної програми

Підсумковий рядок таблиці пункту 2.1

(грн.)

ВСЬОГО						
--------	--	--	--	--	--	--

2.2. Очікувані зміни потреби у видатках/надання кредитів загального фонду місцевого бюджету на 20__–20__ (прогнозні) роки

(грн.)

Код	Найменування	20__ рік (прогноз)		20__ рік (прогноз)		Обґрунтування необхідності додаткових коштів із загального фонду на 20__–20__ роках (обов'язкове посилення на нормативний документ, відповідно до якого необхідно додаткові кошти)
		індикативні прогнозні показники	необхідно додатково +	індикативні прогнозні показники	необхідно додатково +	
1	2	3	4	5	6	7
КПКВК	Програма					
КПКВК	Підпрограма 1					
КЕКВ/ КKK	...					
КПКВК	Підпрограма 2					
КЕКВ/ КKK	...					

Зміна результативних показників, які характеризують виконання бюджетної програми, у разі виділення додаткових коштів

№ з/п	Показники	Одиниця виміру	Джерело інформації	20__ рік (прогноз) в межах доведених індикативних прогнозних показників	20__ рік (прогноз) зміни у разі передбачення додаткових коштів	20__ рік (прогноз) в межах доведених індикативних прогнозних показників	20__ рік (прогноз) зміни у разі передбачення додаткових коштів
1	2	3	4	5	6	7	8
	Підпрограма						
	Завдання						
	затрат						
						
	продукту						
						

№ з/п	Показники	Одиниця виміру	Джерело інформації	20__ рік (прогноз) в межах доведених індикативних прогнозних показників	20__ рік (прогноз) зміни у разі передбачення додаткових коштів	20__ рік (прогноз) в межах доведених індикативних прогнозних показників	20__ рік (прогноз) зміни у разі передбачення додаткових коштів
	ефективності						
						
	якості						
						

Наслідки у разі, якщо додаткові кошти не будуть передбачені у 20__–20__ роках, та альтернативні заходи, яких необхідно вжити для забезпечення виконання бюджетної програми

Підсумковий рядок таблиці пункту 2.2

(грн.)

ВСЬОГО							
--------	--	--	--	--	--	--	--

Керівник установи

(підпис)

(прізвище та ініціали)

Керівник фінансової служби

(підпис)

(прізвище та ініціали)

ДОДАТОК 2

ЗАТВЕРДЖЕНО
Наказ Міністерства фінансів
України
09.07.2010 № 679
(у редакції наказу
Міністерства фінансів
України
від 26.11.2012 № 1221)

ЗАТВЕРДЖЕНО
Наказ / розпорядчий
документ

(найменування головного розпорядника
коштів місцевого бюджету)

і наказ

(найменування місцевого фінансового
органу)

№ _____

Паспорт
бюджетної програми місцевого бюджету на _____ рік

1. _____
 (КПКВК МБ) _____
 (найменування головного розпорядника)
2. _____
 (КПКВК МБ) _____
 (найменування відповідального виконавця)
3. _____
 (КПКВК МБ) _____¹ _____
 (найменування бюджетної програми)
4. Обсяг бюджетних призначень / бюджетних асигнувань – _____
 тис. гривень, у тому числі загального фонду – _____ тис. гривень
 та спеціального фонду – _____ тис. гривень.
5. Підстави для виконання бюджетної програми _____

¹ Код Тимчасової класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів вказується лише у випадку, коли бюджетна програма не поділяється на підпрограми.

6. Мета бюджетної програми _____

7. Підпрограми, спрямовані на досягнення мети, визначеної паспортом бюджетної програми

№ з/п	КТКВК	КПКВК	Назва підпрограми

8. Обсяги фінансування бюджетної програми у розрізі підпрограм та завдань

(тис. грн)

№ з/п	Підпрограма / завдання бюджетної програми	Півріччя			Рік		
		загальний фонд	спеціальний фонд	разом	загальний фонд	спеціальний фонд	разом
1	2	3	4	5	6	7	8
	Підпрограма						
	Завдання						
	...						
	Усього						

9. Перелік державних/регіональних цільових програм, які виконуються у складі бюджетної програми

(тис. грн)

Назва державної / регіональної цільової програми та підпрограми	Півріччя			Рік		
	загальний фонд	спеціальний фонд	разом	загальний фонд	спеціальний фонд	разом
1	2	3	4	5	6	7
Державна / регіональна цільова програма 1						
Підпрограма 1						
Підпрограма 2						
...						
Усього						

10. Результативні показники бюджетної програми у розрізі підпрограм і завдань

Обсяги фінансування бюджетної програми у розрізі підпрограм та завдань	Показники	Одиниця виміру	Джерело інформації	Півріччя	Рік
1	2	3	4	5	6
	Підпрограма				
	Завдання				
1	затрат				

Обсяги фінансування бюджетної програми у розрізі підпрограм та завдань	Показники	Одиниця виміру	Джерело інформації	Півріччя	Рік
1	2	3	4	5	6
2	продукту				
3	ефективності				
4	якості			x	
	...				

11. Джерела фінансування інвестиційних проектів у розрізі підпрограм²

(тис. грн)

Код	Найменування джерел надходжень	Касові видатки станом на 1 січня звітного періоду			План звітного періоду (рік)			Прогноз до кінця реалізації інвестиційного проекту			Пояснення, що характеризують джерела фінансування
		загальний фонд	спеціальний фонд	разом	загальний фонд	спеціальний фонд	разом	загальний фонд	спеціальний фонд	разом	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
	Підпрограма 1										
	Інвестиційний проект 1										
	<i>Надходження із бюджету</i>										
	<i>Інші джерела фінансування (за видами)</i>	x			x			x			
	...										
	Інвестиційний проект 2										
	...										
	Усього										

Керівник установи головного розпорядника бюджетних коштів

_____ (підпис)

_____ (ініціали та прізвище)

ПОГОДЖЕНО:

Керівник фінансового органу

_____ (підпис)

_____ (ініціали та прізвище)

² Пункт 11 заповнюється тільки для затверджених у місцевому бюджеті видатків / надання кредитів на реалізацію інвестиційних проектів.

ДОДАТОК 3

ЗАТВЕРДЖЕНО
Наказ Міністерства фінансів
України
09.07.2010 № 679
(у редакції наказу
Міністерства фінансів
України
від 26.11.2012 № 1221)

Звіт

про виконання паспорта бюджетної програми місцевого бюджету
станом на _____ року

1. _____
 (КПКВК МБ) _____ (найменування головного розпорядника)
2. _____
 (КПКВК МБ) _____ (найменування відповідального виконавця)
3. _____
 (КПКВК МБ) _____ (КТКВК)¹ _____ (найменування бюджетної програми)
4. Видатки та надання кредитів за бюджетною програмою за звітний період

(тис. грн)

Затверджено паспортом бюджетної програми			Касові видатки (надані кредити)			Відхилення		
загальний фонд	спеціальний фонд	разом	загальний фонд	спеціальний фонд	разом	загальний фонд	спеціальний фонд	разом
1	2	3	4	5	6	7	8	9

5. Обсяги фінансування бюджетної програми за звітний період у розрізі підпрограм та завдань

(тис. грн)

№ з/п	КТКВК	КПКВК	Підпрограма / завдання бюджетної програми ²	Затверджено паспортом бюджетної програми на звітний період			Касові видатки (надані кредити) за звітний період			Відхилення		
				загальний фонд	спеціальний фонд	разом	загальний фонд	спеціальний фонд	разом	загальний фонд	спеціальний фонд	разом
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
			Підпрограма									
			Завдання									
			...									

¹ Код Тимчасової класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів вказується лише у випадку, коли бюджетна програма не поділяється на підпрограми.

² Зазначаються усі підпрограми та завдання, затверджені паспортом відповідної бюджетної програми.

№ з/п	КТКВК	КПКВК	Підпрограма / завдання бюджетної програми ²	Затверджено паспортом бюджетної програми на звітний період			Касові видатки (надані кредити) за звітний період			Відхилення		
				загальний фонд	спеціальний фонд	разом	загальний фонд	спеціальний фонд	разом	загальний фонд	спеціальний фонд	разом
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
			Усього									

6. Видатки на реалізацію державних/регіональних цільових програм, які виконуються в межах бюджетної програми, за звітний період

(тис. грн)

Назва державної / регіональної цільової програми та підпрограми	Затверджено паспортом бюджетної програми на звітний період			Касові видатки (надані кредити) за звітний період			Відхилення		
	загальний фонд	спеціальний фонд	разом	загальний фонд	спеціальний фонд	разом	загальний фонд	спеціальний фонд	разом
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Державна / регіональна цільова програма 1									
Підпрограма 1									
Підпрограма 2									
...									
Усього									

7. Результативні показники бюджетної програми та аналіз їх виконання за звітний період

№ з/п	Показники	Одиниця виміру	Джерело інформації	Затверджено паспортом бюджетної програми на звітний період	Виконано за звітний період (касові видатки / надані кредити)	Відхилення
1	2	3	4	5	6	7
	Підпрограма 1					
	Завдання 1					
1	затрат					
	показник					
	...					
	Пояснення щодо причин розбіжностей між затвердженими та досягнутими результативними показниками					
2	продукту					
	показник					
	...					
	Пояснення щодо причин розбіжностей між затвердженими та досягнутими результативними показниками					
3	ефективності					
	показник					
	...					
	Пояснення щодо причин розбіжностей між затвердженими та досягнутими результативними показниками					

№ з/п	Показники	Одиниця виміру	Джерело інформації	Затверджено паспортом бюджетної програми на звітний період	Виконано за звітний період (касові видатки / надані кредити)	Відхилення
1	2	3	4	5	6	7
4	якості ³					
	показник					
	...					
Пояснення щодо причин розбіжностей між затвердженими та досягнутими результативними показниками						
Аналіз стану виконання результативних показників						
	Завдання 2					
	...					
	Підпрограма 2					
	Завдання 1					
	...					

8. Джерела фінансування інвестиційних проектів у розрізі підпрограм⁴

(тис. грн)

Код	Найменування джерел надходжень	Касові видатки станом на 1 січня звітного періоду			План звітного періоду (на рік)			Виконано за звітний період			Прогноз до кінця реалізації інвестиційного проекту		
		загальний фонд	спеціальний фонд	разом	загальний фонд	спеціальний фонд	разом	загальний фонд	спеціальний фонд	разом	загальний фонд	спеціальний фонд	разом
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
	Підпрограма 1												
	Інвестиційний проект 1												
	Надходження із бюджету												
	Інші джерела фінансування (за видами)	x			x			x			x		
	...												
Пояснення щодо розбіжностей між фактичними надходженнями і тими, що затверджені паспортом бюджетної програми													
	Інвестиційний проект 2												
	...												
	Усього												

Керівник установи головного розпорядника бюджетних коштів

(підпис)

(ініціали та прізвище)

Головний бухгалтер установи головного розпорядника бюджетних коштів

(підпис)

(ініціали та прізвище)

³ Аналіз стану виконання показників якості та приведення пояснень щодо причин розбіжностей між їх затвердженими та досягнутими значеннями здійснюються тільки при складанні річного звіту про виконання паспорта бюджетної програми місцевого бюджету.

⁴ Пункт 8 заповнюється при складанні річного звіту про виконання паспорта бюджетної програми тільки для затверджених у місцевому бюджеті видатків / надання кредитів на реалізацію інвестиційних проектів.

ДОДАТОК 4

Приклад здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетної програми

Програма: Бібліотеки

Мета: Забезпечення прав громадян на бібліотечне обслуговування, загальної доступності до інформації та культурних цінностей, що збираються, зберігаються, надаються в тимчасове користування державними бібліотеками.

Завдання: Забезпечення доступності для громадян документів та інформації, створення умов для повного задоволення духовних потреб громадян, сприяння професійному та освітньому розвитку громадян, комплектування та зберігання бібліотечних фондів, їх облік, контроль за виконанням.

Виконання результативних показників бюджетної програми:

Показники	Попередній період			Звітний період		
	Затверджено	Виконано	Виконання плану	Затверджено	Виконано	Виконання плану
Показники ефективності:						
Кількість книговидач на одного працівника, од.	10500	11000	1,048	11500	12100	1,052
Середні затрати на обслуговування одного читача, грн.*	71,6	74,9	0,956	75,8	75,6	1,003
Показники якості:						
Динаміка збільшення кількості книговидач в плановому періоді по відношенню до фактичного показника попереднього періоду, %	4,4	4,8	1,091	4,6	4,5	0,978

* Перевиконання планових значень за цим показником має негативний ефект на результативність програми (середні затрати на обслуговування одного читача є показником-дестимулятором). Тому при розрахунку

враховується обернене значення $(\frac{\Pi_{i \text{ план}}}{\Pi_{i \text{ факт}}})$.

Розрахунок основних параметрів оцінки

а) розрахунок **середнього індексу виконання показників ефективності** бюджетної програми:

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

$$\bar{I}_{(еф)} = \left(\frac{12100}{11500} + \frac{75,8}{75,6} \right) \div 2 \cdot 100 = (1,052 + 1,003) \div 2 \cdot 100 = 102,7$$

б) розрахунок **середнього індексу виконання показників якості** бюджетної програми:

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

$$\bar{I}_{(як)} = \frac{4,5}{4,6} \div 1 \cdot 100 = 97,8$$

в) розрахунок **порівняння результативності бюджетної програми із показниками попередніх періодів**:

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

$$\bar{I}_{(еф)\text{ звіт}} = 102,7$$

$$\bar{I}_{(еф)\text{ баз}} = \left(\frac{11000}{10500} + \frac{71,6}{74,9} \right) \div 2 \cdot 100 = (1,048 + 0,956) \div 2 \cdot 100 = 100,2$$

$$\bar{I}_1 = \frac{102,7}{100,2} = 1,025$$

Розрахунок кількості набраних балів за параметром **порівняння результативності бюджетної програми із показниками попередніх періодів**. Оскільки $\bar{I}_1 = 1,025$, що відповідає критерію оцінки $\bar{I}_1 \geq 1$, то за цим параметром для даної програми нараховується 25 балів.

$$\bar{I}_1 = 25 \text{ балів}$$

Визначення ступеню ефективності бюджетної програми

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

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

$$E = 102,7 + 97,8 + 25 = 225,5$$

Порівнюємо отримане значення зі шкалою оцінки ефективності бюджетних програм.

Шкала оцінки ефективності бюджетної програми

Ефективність бюджетної програми	Кількість балів (пропонована шкала)
Висока ефективність програми	215 і більше балів
Середня ефективність програми	190–215 балів
Низька ефективність програми	менше 190 балів

Отже ця програма має високу ефективність.

ДОДАТОК 5

Результати аналізу ефективності бюджетної програми станом на _____ року

1. _____ (КПКВК МБ) _____ (найменування головного розпорядника)
2. _____ (КПКВК МБ) _____ (найменування відповідального виконавця)
3. _____ (КПКВК МБ) _____ (найменування бюджетної програми)
4. Результати аналізу ефективності

№ з/п	Назва підпрограми / завдання бюджетної програми ¹	Кількість нарахованих балів		
		Висока ефективність	Середня ефективність	Низька ефективність
1	2	3	4	5
	Підпрограма 1	x	x	x
	Завдання 1			
	Завдання 2			
	...			
	<i>Загальний результат оцінки підпрограми 1</i>			
	Підпрограма 2	x	x	x
	Завдання 1			
	Завдання 2			
	...			
	<i>Загальний результат оцінки підпрограми 2</i>			
	...			
	Загальний результат оцінки програми			

5. Поглиблений аналіз причин низької ефективності

№ з/п	Назва завдання бюджетної програми ²	Пояснення щодо причин низької ефективності, визначення факторів через які не досягнуто запланованих результатів
1	2	3
	Завдання 1	
	Завдання 2	
	...	

Керівник установи головного розпорядника бюджетних коштів

_____ (підпис)

_____ (ініціали та прізвище)

1 Зазначаються усі підпрограми та завдання, які включені до звіту про виконання паспорту бюджетної програми

2 Зазначаються усі завдання, які мають низьку ефективність

ДОДАТОК 6

Узагальнені результати аналізу ефективності бюджетних програм станом на _____ року

1. _____
(КПКВК МБ) _____
(найменування головного розпорядника)

2. Результати аналізу ефективності

N з/п	КПКВК МБ	Назва бюджетної програми ¹	Кількість нарахованих балів		
			Висока ефективність	Середня ефективність	Низька ефективність
1	2	3	4	5	6
		Програма 1			
		Програма 2			
		Програма 3			
		...			
		Середній результат оцінки програм			

3. Поглиблений аналіз причин низької ефективності

N з/п	КПКВК МБ	Назва бюджетної програми ²	Пояснення щодо причин низької ефективності, визначення факторів через які не досягнуто запланованих результатів
1	2	3	4
		Програма 1	
		Програма 2	
		Програма 3	
		...	

Керівник установи головного розпорядника бюджетних коштів

_____ (підпис)

_____ (ініціали та прізвище)

1 Зазначаються усі програми головного розпорядника, за якими складено звіт про виконання паспорту бюджетної програми

2 Зазначаються усі програми, які мають низьку ефективність

Під загальною редакцією В.В. Зубенко

**Планування
місцевих бюджетів на основі
програмно-цільового методу**

Навчальний посібник
4-те видання

Редактор – В.Г. Чебанова
Комп'ютерна верстка – М.Г. Невінчаний

