

**Міністерство освіти і науки України
Тернопільський національний економічний університет**

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД БЮДЖЕТУВАННЯ

Навчальний посібник

**Тернопіль – ТНЕУ
2017**

Автори:

Савчук С. В., к.е.н., доцент, доцент кафедри фінансів ім. С. І. Юрія;
Дем'янюк А. В., к.е.н., доцент кафедри фінансів ім. С. І. Юрія
Лободіна З. М., к.е.н., доцент, доцент кафедри фінансів ім. С. І. Юрія

Рецензенти:

Дейнека Юрій Петрович - начальник управління стратегічного розвитку міста Тернопільської міської ради;
Казимирів Ольга Борисівна – начальник фінансового управління Тернопільської районної державної адміністрації;
Радинський Сергій Віталійович – кандидат економічних наук, доцент кафедри економіки та фінансів Тернопільського національного технічного університету імені Івана Пулюя.

*Рекомендовано до друку Науково-методичною радою
Тернопільського національного економічного університету
(протокол №3 від 12 листопада 2017 р.)*

Савчук С. В.

Програмно-цільовий метод бюджетування: навчальний посібник для студ. другого (магістерського) рівня вищої освіти / Савчук С. В., Дем'янюк А. В., Лободіна З. М. – Тернопіль, 2017. – 180 с.

Навчальний посібник підготовлено відповідно до програми курсу з дисципліни «Програмно-цільовий метод бюджетування», яку включено до навчального плану підготовки студентів другого (магістерського) рівня вищої освіти. У посібнику розглянуто теоретичні та практичні засади застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, особливості функціонування його складових, основні аспекти програмно-цільового методу бюджетування у зарубіжній практиці. Посібник містить питання для обговорення і самоконтролю знань, а також тестові завдання до кожної теми.

Посібник пропонується для студентів, викладачів, аспірантів.

ЗМІСТ

Передмова	4
Зміст дисципліни «Програмно-цільовий метод бюджетування»	6
Тема 1. Загальний огляд програмно-цільового методу бюджетування	11
Тема 2. Стратегічне планування	33
Тема 3. Середньострокове планування бюджетів	50
Тема 4. Бюджетна програма	63
Тема 5. Показники виконання бюджетних програм	80
Тема 6. Відповідальні виконавці бюджетних програм	91
Тема 7. Моніторинг, оцінка та контроль за виконанням бюджетних програм	100
Тема 8. Прозорість бюджету та залучення громадськості до бюджетного процесу	110
Тема 9. Зарубіжний досвід застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі	125
Тематика практичних занять з дисципліни «Програмно-цільовий метод бюджетування»	140
Самостійна робота студентів	143
Глосарій	144
Використана і рекомендована література	150
Додатки	165

ПЕРЕДМОВА

Застосування впродовж тривалого періоду розвитку та становлення місцевих фінансів механізму формування місцевих бюджетів, що не відповідає умовам демократичного суспільства та ринкової економіки, призвело до зниження ефективності бюджетної політики, розбалансування бюджетів, загострення соціально-економічних проблем та інших негативних наслідків.

У контексті зазначеного необхідним постає вдосконалення практики планування і виконання бюджетів різних рівнів за рахунок трансформації методів бюджетного планування з метою оптимізації складу та структури доходів та видатків бюджетів, економії та підвищення ефективності перерозподілу й використання бюджетних ресурсів. Вирішенню зазначених вище проблем, як засвідчує досвід розвинутих країн, сприяє застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі.

Саме впровадження і подальше поширення програмно-цільового методу бюджетування у вітчизняній практиці забезпечить ефективне та цільове використання коштів бюджетів, підвищення якості надання суспільних благ місцевими органами влади, прозорість та зрозумілість для громадськості прийнятих управлінських рішень щодо питань у сфері бюджету, посилення контролю за рухом бюджетних ресурсів в Україні.

Зважаючи на реалізацію адміністративної реформи та активізацію процесів бюджетної децентралізації в державі, зростає потреба у підготовці висококваліфікованих фахівців-фінансистів. Саме знання закономірностей застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі сприятиме розширенню фахових компетентностей при підготовці працівників фінансової сфери.

Метою дисципліни “Програмно-цільовий метод бюджетування” є ґрунтовне засвоєння студентами основних теоретико-методологічних засад застосування програмно-цільового методу складання і виконання бюджетів.

Програма та тематичний план дисципліни орієнтовані на досконале вивчення студентами основних принципів застосування програмно-цільового методу складання і виконання бюджетів. Ця дисципліна відноситься до спеціальних економічних наук, які формують фаховий світогляд майбутніх фінансистів. Курс “Програмно-цільовий метод бюджетування” охоплює еволюцію технологій складання та виконання бюджетів в розвинутих демократичних країнах, методологічні засади застосування основних елементів програмно-цільового методу, застосування стратегічного та середньострокового бюджетного планування в бюджетному процесі.

Найменування компетентностей, формування котрих забезпечує вивчення дисципліни:

- здатність розробляти бюджетні програми при застосуванні програмно-цільового методу формування і виконання бюджетів,

- здатність аналізувати бюджетну політику на місцевому рівні та обґрунтовувати напрями її удосконалення;

- здатність використовувати положення і методи дослідження інших економічних наук для розв'язання професійних та наукових задач у сфері бюджету при застосуванні програмно-цільового методу бюджетування;

- здатність розробляти бюджетні програми для підготовки проектів бюджетів у процесі використання програмно-цільового методу.

Головним завданням дисципліни є вивчення студентами теоретичних та практичних аспектів застосування програмно-цільового методу складання та бюджетів. Оволодіння цим курсом повинно виробляти у студентів навички практичного застосування прийомів та методів використання вказаного методу в бюджетному процесі в Україні.

В результаті вивчення дисципліни “Програмно-цільовий метод бюджетування” студенти повинні знати:

- теоретичні засади та принципи програмно-цільового методу складання та виконання бюджету;

- методологічні основи застосування програмно-цільового методу складання та виконання бюджету;

- порядок складання бюджетних програм та розробки показників їх оцінки;

- особливості проведення оцінки, контролю та моніторингу виконання бюджетних програм;

- методичні прийоми програмно-цільового методу складання та виконання бюджету.

Вивчення навчальної дисципліни “Програмно-цільовий метод бюджетування” передбачає наявність систематичних та ґрунтовних знань із суміжних курсів (“Бюджетний менеджмент”, “Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади”, “Управління державними доходами і видатками”), сумлінної роботи над вивченням спеціальної літератури, активної участі на лекціях та практичних заняттях, самостійної роботи та виконання індивідуальних завдань.

Зміст дисципліни
«Програмно-цільовий метод бюджетування»

Змістовий модуль 1.
“Теоретичні засади програмно-цільового методу
бюджетування”

ТЕМА 1. Загальний огляд програмно-цільового методу
бюджетування

Економічні основи бюджетного планування. Бюджетне планування як складова фінансового, його зміст, принципи і завдання. Методи бюджетного планування. Рівні та етапи бюджетного планування. Поняття та особливості програмно-цільового бюджетування.

Ідеологія програмно-цільового методу бюджетування. Необхідність реформування механізму планування та виконання бюджету в Україні. Взаємозв'язок бюджетної реформи з іншими реформами державного управління. Основні передумови запровадження програмно-цільового методу бюджетування.

Принципові відмінності традиційних підходів до формування та виконання бюджету та програмно-цільового методу бюджетування. Багаторівневість застосування інструментарію програмно-цільового методу бюджетування.

Загальна характеристика програмно-цільового методу бюджетування. Базові компоненти програмно-цільового методу бюджетування. Нормативно-правове забезпечення застосування програмно-цільового методу бюджетування.

ТЕМА 2. Стратегічне планування

Поняття стратегічного планування бюджету. Роль та значення стратегічного планування бюджету у забезпеченні соціально-економічного розвитку країни. Мета стратегічного бюджетного планування. Нормативно-правова база стратегічного планування бюджету.

Основні елементи стратегічного планування бюджету. Ініціація стратегічного планування. Залучення ключових зацікавлених сторін. Фази стратегічного планування.

Етапи стратегічного планування: оцінювання внутрішнього і зовнішнього середовища (SWOT-аналіз); формулювання місії, бачення та цінностей; визначення цілей та завдань; розробка показників продуктивності для визначення, чи були досягнуті цілі та чи були виконані завдання; визначення стратегічних питань та формулювання стратегії; підготовка стратегічного плану; відслідковування і здійснення моніторингу виконання стратегічного плану. Розробка та реалізація стратегічного плану.

ТЕМА 3. Середньострокове планування бюджетів

Поняття та значення середньострокового бюджетного планування. Необхідність середньострокового бюджетного прогнозування. Склад і структура бюджетних доходів. Особливості планування окремих видів доходів бюджету. Нормативно-правова база, відповідно до якої здійснюється планування доходів бюджету. Основні етапи здійснення середньострокового планування бюджету. Методи прогнозування бюджетних доходів: експертна оцінка; прогнозування тенденцій; детерміністичний підхід; економетричне моделювання; аналіз фінансового впливу.

Середньострокове планування бюджетних видатків. Необхідність середньострокового прогнозування видатків бюджету. Склад і структура видатків бюджету. Умови для здійснення середньострокового прогнозування видатків. Способи оцінювання доцільності видатків: аналіз витрат на одиницю продукції; аналіз продуктивності витрат; аналіз економічної ефективності витрат; аналіз “витрат-вигод”, матриця витрат.

Перспективи розвитку середньострокового бюджетного планування як умови підвищення результативності програмно-цільового бюджетування.

ТЕМА 4. Бюджетна програма

Поняття та мета бюджетної програми. Трактують терміна “програма” в чинних нормативно-правових актах. Характеристика складових бюджетної програм.

Принципи формування бюджетних програм. Процес формування бюджетної програми. Нормативно-правова база, що регламентує процес складання бюджетних програм.

Загальні підходи до формування бюджетних програм. Етапи формування бюджетної програми.

Бюджетні запити при застосуванні програмно-цільового методу бюджетування. Організаційно-правові засади процесу складання бюджетних запитів. Загальні правила заповнення форм бюджетного запиту.

Поняття паспорту бюджетної програми. Організаційно-правові засади складання паспорта бюджетної програми.

Головна мета діяльності (місія) розпорядника бюджетних коштів. Формулювання місії розпорядника бюджетних коштів. Формулювання назви бюджетної програми. Ціль (мета) бюджетної програми. Завдання бюджетної програми. Вимоги до формулювання завдань бюджетної програми. Визначення напрямків діяльності розпорядника бюджетних коштів.

Реалізація бюджетної програми.

Змістовий модуль 2.
**“Практика застосування програмно-цільового методу
бюджетування у бюджетному процесі”**

ТЕМА 5. Показники виконання бюджетних програм

Показники виконання бюджетних програм. Визначення показників виконання програм. Узгодження результативних показників і завдань бюджетної програми. Типи показників виконання програм. Показники затрат. Показники робочого навантаження. Показник продукту. Показник ефективності. Показник якості. Проблеми формування показників ефективності бюджетних програм.

Використання показників виконання бюджетних програм. Етапи формулювання показників. Етап 1. Визначення програми. Етап 2. Встановлення об'єктів оцінки. Етап 3. Визначення показників виконання. Етап 4. Встановлення цілей, на досягнення яких зорієнтована програма. Етап 5. Поточний контроль (моніторинг). Етап 6. Звітування про виконання програми. Етап 7. Аналіз і подальші заходи.

Особливості застосування показників виконання бюджетних програм.

ТЕМА 6. Відповідальні виконавці бюджетних програм

Відповідальні виконавці бюджетних програм та їхня роль у бюджетному процесі на місцевому рівні. Законодавчий порядок визначення переліку відповідальних виконавців бюджетних програм.

Функціональні повноваження відповідальних виконавців бюджетних програм у процесі застосування програмно-цільового методу бюджетування. Взаємодія відповідальних виконавців бюджетних програм з іншими учасниками бюджетного процесу.

Нормативно-правове забезпечення діяльності відповідальних виконавців бюджетних програм.

**ТЕМА 7. Моніторинг, оцінка та контроль за виконанням
бюджетних програм**

Сутність моніторингу бюджетних програм. Місце моніторингу та оцінки бюджетних програм в системі управління бюджетним процесом, у методології програмно-цільового бюджетування.

Принципи та етапи побудови системи моніторингу виконання бюджетних програм. Вимоги до побудови системи моніторингу. Етапи розробки системи моніторингу бюджетних програм.

Сутність оцінки бюджетних програм. Необхідність проведення оцінки. Завдання оцінки бюджетних програм. Порівняння моніторингу та оцінки бюджетних програм. Критерії оцінки бюджетних програм.

Схема процесу оцінки програм. Послідовність оцінки програм. Структура оцінки.

Типи оцінки за стадією реалізації оцінюваної програми. Стратегічна оцінка. Оцінка впливу. Оцінка відповідності. Оцінка розробки програми. Управлінська оцінка. Оцінка програмного впливу.

Етапи побудови системи оцінки. Визначення потреби в проведенні оцінки. Визначення цілей і завдань оцінки. Розробка механізму проведення оцінки. Збір даних. Аналіз даних. Підготовка звіту про оцінку. Використання результатів оцінки. Висновки про результативність та економічну ефективність (продуктивність). Управлінські рішення.

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

Сутність контролю за виконанням бюджетних програм. Особливості здійснення бюджетного контролю в умовах застосування програмно-цільового методу складання і виконання бюджету. Звітність про виконання паспорта бюджетної програми.

ТЕМА 8. Прозорість бюджету та залучення громадськості до бюджетного процесу

Поняття бюджетної прозорості. Необхідність забезпечення прозорості бюджету у демократичній державі. Роль бюджетної прозорості у забезпеченні справедливого й ефективного управління бюджетними ресурсами. Критерії оцінювання рівня бюджетної прозорості.

Способи забезпечення бюджетної прозорості. Забезпечення доступності інформації про бюджет для населення. Форми залучення громадськості до бюджетного процесу. Нормативно-правове регламентування порядку оприлюднення інформації про бюджет. Сучасні способи оприлюднення інформації про бюджет.

Сучасний стан забезпечення бюджетної прозорості в Україні. Проблеми доступності суспільно важливої інформації про бюджет для населення. Шляхи удосконалення бюджетної прозорості в Україні.

ТЕМА 9. Зарубіжний досвід застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі

Розвиток програмно-цільового методу бюджетування у світовій практиці. Еволюція фінансово-управлінських технологій формування бюджету.

Управління бюджетним процесом в розвинутих країнах. Демократичний вибір бюджетних пріоритетів. Політичний механізм бюджетних рішень.

Зарубіжний досвід стратегічного планування. Економіко-аналітичні засади бюджетування. Методи програмного аналізу і раціоналізація розробки бюджетів.

Середньострокове планування у зарубіжних країнах. Складання бюджетів “на нульовій основі”. Планування інвестицій за методом “витрати-вигоди”. Виконання бюджету і бюджетний контроль. Забезпечення виконання намірів парламенту. Ефективність використання коштів.

Особливості програмно-цільового методу бюджетування у світовій практиці.

ТЕМА 1.

ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ БЮДЖЕТУВАННЯ

1. *Бюджетне планування, його роль в управлінні бюджетними ресурсами та методи здійснення*
2. *Передумови та необхідність запровадження програмно-цільового методу бюджетування*
3. *Сутність та особливості програмно-цільового методу у бюджетному процесі*
4. *Характеристика складових програмно-цільового методу*
5. *Нормативно-правові основи застосування програмно-цільового методу бюджетування у вітчизняній практиці*

1. Бюджетне планування, його роль в управлінні бюджетними ресурсами та методи здійснення

Перш ніж перейти до вивчення теоретичних засад програмно-цільового методу бюджетування, необхідності його застосування та подальшого впровадження в практичну діяльність, доцільно згадати про економічну сутність бюджетного планування, його роль в управлінні бюджетними ресурсами та відповідно традиційні методи його здійснення.

Бюджетне планування характеризують за: сутністю, змістом і формою. За сутністю, це поняття відображає науково обґрунтований процес встановлення обсягів та джерел формування і напрямків використання централізованого фонду грошових коштів держави. За змістом бюджетне планування визначається як особлива сфера фінансової діяльності держави, пов'язана з обґрунтуванням певних управлінських рішень у сфері економіки щодо фінансового забезпечення держави. При цьому бюджетне планування потрібно розуміти як специфічну сферу управління. За формою бюджетне планування – це процес складання, розгляду та затвердження основного фінансового плану державного бюджету.

В управлінні бюджетними ресурсами бюджетне планування займає надзвичайно важливе значення. Оскільки від правильного визначення планових показників бюджету залежить рівень його виконання. За допомогою бюджетного планування відбувається виявлення реальних джерел формування дохідної частини бюджетів, таким чином забезпечується мобілізація у централізованому фонді грошових коштів, необхідних для фінансування завдань та функцій органів державної влади і місцевого самоврядування. Саме у процесі планування проводять аналіз та оцінювання фактичних показників розвитку економіки держави, регіонів і окремих галузей, що дає змогу виявити їхні фінансові можливості та врахувати окремі пропозиції щодо зростання дохідної спроможності й визначення ефективних напрямків спрямування коштів бюджету.

Складання бюджетів, тобто їхнє планування, здійснюється з допомогою різних методів. Аналіз практики бюджетного планування свідчить про застосування, в тому числі і на рівні місцевих бюджетів, аналітичного, нормативного, балансового, програмно-цільового, і рідше економіко-математичного моделювання.

Базовим при дослідженні будь-яких процесів в економічній діяльності, у тому числі й у бюджетній сфері, є аналітичний метод планування. За допомогою аналізу вихідних фактичних даних (бюджетних показників) можна виявити не тільки тенденції та закономірності в минулому і на цьому етапі, але й визначити зміни та фактори, які можуть впливати на них у майбутньому, а також здійснити моніторинг виконання бюджетних показників.

Нормативний метод базується на визначенні та використанні системи норм і нормативів, що набуло широкого застосування у бюджетному плануванні. У самому визначенні поняття „норма” як науково обґрунтованої міри суспільно необхідних видатків ресурсів на одиницю споживання закладена важлива перевага нормативного методу – встановлення у процесі планування чіткої залежності між ресурсами, що витрачаються, й очікуваними результатами, які є особливо важливими у бюджетному плануванні.

Суть балансового методу полягає в досягненні відповідності між двома основними частинами бюджету як фінансового плану – доходами і видатками – та відповідності між взаємозалежними показниками плану й у забезпеченні їхнього поєднання і погодженості. Це достатньо ефективний метод планування, який обов'язково використовується на кінцевому етапі складання бюджету, адже він дає змогу встановлювати та планувати напрямки руху фінансових потоків, тобто джерела і напрямки витрачання бюджетних коштів, у взаємозв'язку.

Звичайно ефективність планування значно підвищує використання економіко-математичного моделювання, яке ґрунтується на застосуванні математичних прийомів при аналізі економічних систем, прогнозуванні економічного зростання, оцінюванні фінансового потенціалу і т. ін. Економіко-математичні моделі у процесі планування на довго- чи середньостроковий період можуть відпрацьовуватися для моделювання руху фінансових ресурсів держави та регіонів, оптимізації дохідної та видаткової частини бюджетів всіх рівнів бюджетної системи ін.

В сучасних умовах бюджетного реформування в Україні передбачає використання у бюджетному плануванні нових прогресивних методів його здійснення, особливе місце серед яких займає застосування програмно-цільового методу, що підтверджує світовий досвід. Оскільки, саме програмно-цільове бюджетування є одним із таких підходів, що дає можливість спрямовувати бюджетні кошти відповідно до пріоритетів суспільного розвитку та безпосередньо враховувати потреби населення.

Бюджетний кодекс України допускає формування за допомогою програмно-цільового методу як державного, так і місцевих бюджетів.

При застосуванні даного методу використовується вся сукупність традиційних методів, яка доповнюється додатковими специфічними елементами, що характеризують взаємозв'язок між ресурсами і результатами.

Науковці й практики зазначають, що програмно-цільовий метод складання бюджету передбачає використання принципово іншого підходу до формування бюджетних показників. Із застосуванням цього методу увага насамперед акцентується на результатах, яких необхідно досягти у бюджетній сфері, а вже після цього вирішується питання щодо ефективності й способів використання необхідних ресурсів для досягнення окреслених результатів. Визначається наявність власних ресурсів, а також необхідність у залученні додаткових фінансових ресурсів шляхом проведення державних кредитних операцій на зовнішніх ринках.

Як відомо, програмно-цільовий метод формування бюджету, поширений у багатьох розвинутих країнах, є перспективним методом бюджетування і дає змогу більш раціонально й ефективно управляти бюджетними ресурсами та приймати виважені рішення в управлінні бюджетним процесом, зокрема щодо використання бюджетних коштів на всіх рівнях.

2. Передумови та необхідність запровадження програмно-цільового методу бюджетування

Програмно-цільовий метод є методом управління бюджетними коштами, відповідно до якого система планування та використання коштів бюджетів різних рівнів орієнтована на досягнення конкретних результатів, що дає змогу покращити якість надання суспільних послуг й забезпечити в умовах обмеженості оптимальний розподіл бюджетних ресурсів.

У бюджетному процесі України окремі елементи програмно-цільового методу почали застосовуватися ще з 1998 року. У практику бюджетного планування було запроваджено бюджетні запити, що передбачало обов'язкове визначення головними розпорядниками бюджетних коштів основної мети діяльності, завдань на плановий бюджетний період, а також здійснення аналізу результатів діяльності, досягнутих у минулому році, та прогнозу очікуваних результатів діяльності у поточному році, обґрунтування розподілу граничного обсягу видатків відповідно до кодів функціональної класифікації та напрямків діяльності.

Практичне застосування програмно-цільового методу розпочалося у 2001 році із прийняттям Бюджетного кодексу України, в якому, в першу чергу, на законодавчому рівні визначено термін "бюджетна програма", регламентовано застосування програмної класифікації видатків бюджетів, унормовано розподіл видатків державного бюджету за головними розпорядниками з відповідною деталізацією за бюджетними програмами, а також у складі принципів бюджетної

системи України виокремлено принципи ефективності та цільового використання бюджетних коштів (із внесеними з змінами 1 січня 2011 року - принципи ефективності та результативності, цільового використання бюджетних коштів).

Основні методологічні засади та етапи впровадження програмно-цільового методу визначено Концепцією застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 р. № 538).

Частково елементи програмно-цільового методу в Україні було впроваджено у 2001-2002 рр. при плануванні Державного бюджету та експериментально на рівні окремих місцевих бюджетів (в АРК, Житомирській, Львівській та Луганській областях) за допомогою міжнародних проектів “Підтримка економічної та фіскальної реформи” та “Реформа місцевих бюджетів в Україні”, фінансованих за рахунок коштів Агентства США з міжнародного розвитку USAID).

В контексті зазначеного в Україні програмно-цільовий метод при складанні державного бюджету вперше використаний на 2002 рік.

З 2003 р. програмно-цільовий метод випробовується на рівні місцевих бюджетів України. Адже саме для місцевих бюджетів надзвичайно актуальним вирішення проблем ефективного та результативного витрачання бюджетних коштів, що обумовлено необхідністю максимального задоволення потреб населення, оскільки фінансування видатків соціального спрямування, в основному, здійснюється на місцевому рівні

З метою впровадження програмно-цільового методу в Україні на рівні місцевих бюджетів з червня 2005 року по березень 2006 року відбулось підписання мерами 30 міст угоди з Агентством міжнародного розвитку США (USAID) про співробітництво у рамках проекту “Реформа місцевих бюджетів України”. Упродовж 2006 року було передбачено низку заходів для подальшого вдосконалення новітнього методу із проведенням експерименту за участю 5 міністерств: фінансів, освіти і науки, охорони здоров'я, економіки та аграрної політики.

В рамках наступного етапу реформування місцевих бюджетів в Україні 6 червня 2006 року у Києві відбулось підписання мерами 55 українських міст угоди з Агентством міжнародного розвитку США (USAID).

Міністерством фінансів України спільно з Інститутом бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД), який виконує проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи” за підтримки USAID, розпочато реалізацію II етапу експерименту із запровадження програмно-цільового методу бюджетування на місцевому рівні.

Робота по запровадженню ПЦМ на рівні місцевих бюджетів здійснювалась відповідно до Програми економічних реформ Президента України на 2010-2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” й Концепції реформування місцевих бюджетів (затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. №308-р.).

Упродовж 2009–2010 років проведено підготовчий етап із запровадження програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів у пілотних регіонах – Житомирській, Львівській, Луганській областях та Автономній Республіці Крим. Згідно пропозицій наданих місцевими фінансовими органами у 2009 році було відібрано 26 місцевих бюджетів вказаних регіонів для участі в експерименті. У 2010 році їх чисельність збільшилась до 37 місцевих бюджетів (у т.ч. до експерименту наприкінці 2010 року долучено бюджет м. Києва).

Перші підсумки проведення експерименту щодо впровадження у бюджетний процес програмно-цільового методу засвідчили позитивні результати в усіх бюджетах-учасниках. Так, до початку 2011 року напрацьовано вже основу методології запровадження програмно-цільового методу на місцевому рівні, розроблено інструктивні матеріали, проведено навчання для 2102 фахівців, розроблено понад 550 програм в галузях освіти й охорони здоров'я.

У 2011–2012 роках було передбачено долучення до впровадження програмно-цільового методу усіх обласних, районних бюджетів, бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення пілотних регіонів та бюджету міста Києва. Впродовж 2011 р. кількість учасників експерименту збільшилася до 118 місцевих бюджетів, у 2012 р. - залучено ще 346 місцевих бюджетів усіх регіонів.

До кінця 2013 р. поетапний перехід до програмно-цільового методу планування стосувався усіх обласних бюджетів, бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів інших 22 регіонів України. У 2013 році - 692 місцевих бюджетів, тобто усіх місцевих бюджетів, які мають прямі міжбюджетні відносини з державою.

У 2014 р. закінчується розпочатий у 2011 році експеримент із запровадження програмно-цільового методу на місцевому рівні. ПЦМ поширюється на усі місцеві бюджети (крім бюджетів селищ та сіл, міст районного підпорядкування). Акт

З 2014 р. активізується обговорення проекту “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження” за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) (2011-2015), реалізація якого зосереджена на таких напрямках, як:

- надання законодавчої, методологічної та організаційної підтримки центральним і місцевим органам влади у поширенні програмно-цільового методу на всі місцеві бюджети України;
- розробка і впровадження фінансових практик, що сприяють енергоефективності у вибраних містах;
- покращення обізнаності громадськості щодо процесу державного бюджетування, доходів і видатків.

Незважаючи на те, що тривале застосування традиційного підходу до формування бюджетів не давало необхідного результату, на цьому етапі все ж було досягнуто значних покращень, в тому числі за рахунок урахування показників соціально-економічної ефективності та

посилення відповідальності розпорядників бюджетних коштів за кількість та якість наданих населенню послуг.

Тому саме програмно-цільовий метод, ліквідувавши суттєві прогалини у бюджетному плануванні, дав можливість отримати ефективні результати щодо формування та виконання місцевих бюджетів та домогтись покращення економічного розвитку окремих територіальних громад.

Запровадження з 2015 року “прямих” міжбюджетних відносин, у результаті яких відбувається передача трансфертів між державним бюджетом та обласним (I рівень) та державним бюджетом і бюджетом міста обласного значення / бюджетом об'єднаних територіальних громад / районним бюджетом (II рівень), створили передумови для практичного застосування середньострокового бюджетного планування та програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів, які мають взаємовідносини з державним бюджетом.

У 2015 та 2016 рр. відповідно до змін бюджетного законодавства кожен місцевий бюджет самостійно приймає рішення про застосування програмно-цільового методу при бюджетуванні.

Відповідно до Бюджетного кодексу України застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів, які мають взаємовідносини з державним бюджетом, розпочинається із складання проектів місцевих бюджетів на 2017 рік.

3. Сутність та особливості програмно-цільового методу у бюджетному процесі

Відповідно до Бюджетного кодексу, програмно-цільовий метод у бюджетному процесі визначено як метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу.

Концепцією застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі схваленою Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 року. № 538-р “Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі” визначено мету запровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі, що полягає у встановленні безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їхнього використання.

В контексті застосування програмно-цільового методу бюджетний процес розглядається як цикл, в межах якого окреслюється перелік соціально-економічних проблем розвитку держави й адміністративно-територіальних одиниць, визначаються заходи, необхідні для їх вирішення, що поетапно впроваджуються їх у практичну діяльність. Саме це є визначальною характеристикою програмно-цільового підходу до формування бюджетів.

Із запровадженням програмно-цільового методу складання бюджету змінюється і специфіка обговорення та реалізації бюджетної політики як на державному, так і на місцевому рівнях. Основна увага акцентується на питаннях ефективного використання бюджетних коштів, а не на визначенні потреб у них на утримання бюджетної сфери. Це обумовлює трансформацію принципів фінансування бюджетних установ від їх утримання до надання конкретних бюджетних коштів в результаті виявлених проблем для максимального задоволення суспільних потреб населення.

Саме тому першочерговим при формуванні бюджету із застосуванням програмно-цільового методу постає визначення цілей та результатів, яких необхідно досягти, та розрахунок обсягів необхідних ресурсів для отримання очікуваних результатів. Зосередженість на результатах у процесі формування бюджетів дає змогу посилити дієвість та ефективність органів державної влади та місцевого самоврядування. В практичному аспекті програмно-цільовий метод вносить у бюджетний процес елементи оцінки ефективності, тобто співставлення витрат та досягнутих результатів. Це, в свою чергу, слугує інструментом оцінювання програм, що призводить до необхідності складання лише тих програм, в результаті реалізації яких обґрунтовано здійснені на них витрати.

Істотною відмінністю методології програмно-цільового бюджетування від традиційного, тобто постатейного, методу формування бюджету є підходи до проблем, що потребують вирішення впродовж бюджетного періоду, а також склад інструментів, що використовуються для розв'язання поставлених завдань.

Основною метою традиційних методів складання бюджетів є збереження організаційної структури бюджетних установ за рахунок передбаченого у бюджеті на наступний бюджетний період достатнього фінансування усіх видатків. Це дає змогу функціонувати таким установам впродовж наступного року. При цьому неодмінною проблемою постає реальне забезпечення мобілізації до затвердженого бюджету впродовж року необхідних коштів. При такому підході визначальним у досягненні поставлених цілей, головним чином, є вплив політичних чинників. Оскільки, як правило, запити бюджетних установ на виділення коштів суттєво перевищують наявні обсяги бюджетних ресурсів. При цьому, із збільшенням фінансування однієї сфери одночасно зменшуються обсяги виділених коштів іншій. Тому застосований упродовж тривалого періоду в Україні постатейний метод планування видатків вважався стандартизованою процедурою здійснення видатків на постійно виконуваних органами державної влади та місцевого самоврядування функції.

При такому підході основна увага приділяється плануванню бюджетних показників для забезпечення діяльності бюджетних установ без урахування аналізу та оцінки досягнутих суспільно важливих результатів під час формування бюджету на один рік.

Новітнім прогресивним методом у бюджетному плануванні є програмно-цільовий, який докорінно відрізняється від традиційного (табл.1.1).

Таблиця 1.1

**Порівняння програмно-цільового та постатейного методів
формування бюджетів**

<i>Програмно-цільовий метод</i>	<i>Постатейний метод</i>
Планування здійснюється на середньострокову перспективу (3-5 років)	Планування здійснюється на 1 рік
Основна мета – забезпечення ефективного управління бюджетними коштами, надання населенню якісних суспільних послуг	Основна мета – забезпечення функціонування на належному рівні бюджетних установ
При плануванні акцент робиться на отримання очікуваних соціально-економічних результатів від використання бюджетних коштів	Планування здійснюється виходячи із потреб бюджетних установ для виконання їхніх функцій
Персональна відповідальність виконавців бюджетних програм за результати виконання програм	Відсутність відповідальності за результати діяльності бюджетної установи та якість наданих послуг
Видатки бюджетів плануються відповідно до програмної та економічної класифікацій	Видатки бюджетів плануються відповідно до функціональної класифікації та економічної класифікацій
Обов'язковими є оцінка доцільності бюджетних програм, їх результативності	Оцінка доцільності видатків та якості наданих бюджетних послуг не здійснюється
Здійснюється контроль за ефективністю використання бюджетних коштів, результативністю виконання бюджетних програм	Здійснюється контроль за виконанням зобов'язань, цільовим використанням бюджетних коштів
Посилюється прозорість на всіх стадіях бюджетного процесу	Недостатній рівень прозорості в процесі формування і виконання бюджетів

В першу чергу, основний акцент робиться на раціональне управління бюджетними коштами, його метою є вирішення соціальних проблем. На відміну від постатейного, програмно-цільовий метод орієнтований на одержання конкретних результатів. Застосування програмно-цільового методу передбачається вдосконалення існуючих організаційних методів роботи установ, фінансування тільки тих, які сприяють максимальному досягненню окреслених цілей. Програмно-

цільове бюджетування встановлює безпосередній зв'язок між використаними ресурсами і досягнутими результатами у середньо- та довгостроковій перспективі.

Вказані відмінності між різними методами формування бюджетів дають змогу виокремити характерні особливості програмно-цільового методу бюджетування (рис. 1.1):



Рис. 1.1. Характерні особливості програмно-цільового методу бюджетування

Поширення програмно-цільового методу на всіх рівнях бюджетної системи є одним з пріоритетних завдань сучасної бюджетної політики тому, що цей прогресивний підхід до формування бюджетної стратегії дозволяє підвищити ефективність управління бюджетними коштами. Застосування даного методу створює необхідні передумови для поєднання соціально-економічних пріоритетів із заходами бюджетної політики, що, в свою чергу, дозволяє досягнути збалансованості бюджетів у середньостроковій перспективі, покращити рівень надання послуг населенню органами державної влади та місцевим самоврядуванням.

Програмно-цільовий метод у бюджетному плануванні на місцевому рівні сприяє становленню ефективного місцевого самоврядування, зміцненню його матеріально-фінансової, правової та організаційної самостійності. Даний метод дає можливість змінити акценти у витрачанні завжди обмежених бюджетних коштів і спрямувати їх на вирішення найбільш важливих і першочергових проблем територіальних громад. Позитивні наслідки впровадження програмно-цільового методу досягаються завдяки тому, що він базується на середньостроковому плануванні, чітко окреслює

пріоритети соціально-економічного розвитку територій, передбачає ефективне управління доходами і видатками бюджетів, сприяє виробленню довгострокової стратегії.

Програмно-цільовий метод бюджетування забезпечує застосування комплексного підходу до формування бюджетів. Ефективне його впровадження можливе за рахунок взаємозв'язку базових компонентів методології програмно-цільового бюджетування (рис. 1.2).



Рис. 1.2. Компоненти програмно-цільового бюджетування

Кожний із зазначених компонентів характеризує сучасні бюджетні методики, що сприяє зростанню ефективності та продуктивності будь-якого бюджетного формату, в тому числі для програмно-цільового бюджетування. При цьому програмно-цільовий метод означає як процес, так і формат формування бюджетів, невід'ємною вимогою якого є дотримання всіх компонентів.

За таких умов бюджетні документи мають слугувати досягненню наступних цілей:

- забезпечення достатньою, об'єктивною та ґрунтовною інформацією стосовно наявних ресурсів та ефективності витрат, які необхідні для досягнення окреслених цілей, широкого кола зацікавлених сторін;

- дотримання усіх законодавчо встановлених принципів реалізації бюджетної політики на всіх рівнях.

Процес програмно-цільового планування включає три основні етапи: стратегічне планування, формування програм, складання бюджету (рис. 1.3).



Рис. 1.3. Етапи програмно-цільового планування

Застосування прозорих процедур визначення переліку та цілей бюджетних програм, показників їх результативності сприяє утвердженню демократичних засад у бюджетному процесі на місцевому рівні. Платники податків – члени територіальної громади одержують можливість оцінити ефективність роботи органів самоврядування, виявити ступінь задоволення суспільних потреб і на цій основі – приймати відповідні рішення щодо необхідних змін.

4. Характеристика складових програмно-цільового методу бюджетування

Програмно-цільовий метод – це метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу.

Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі має основні складові, наведені на рис. 1.4:

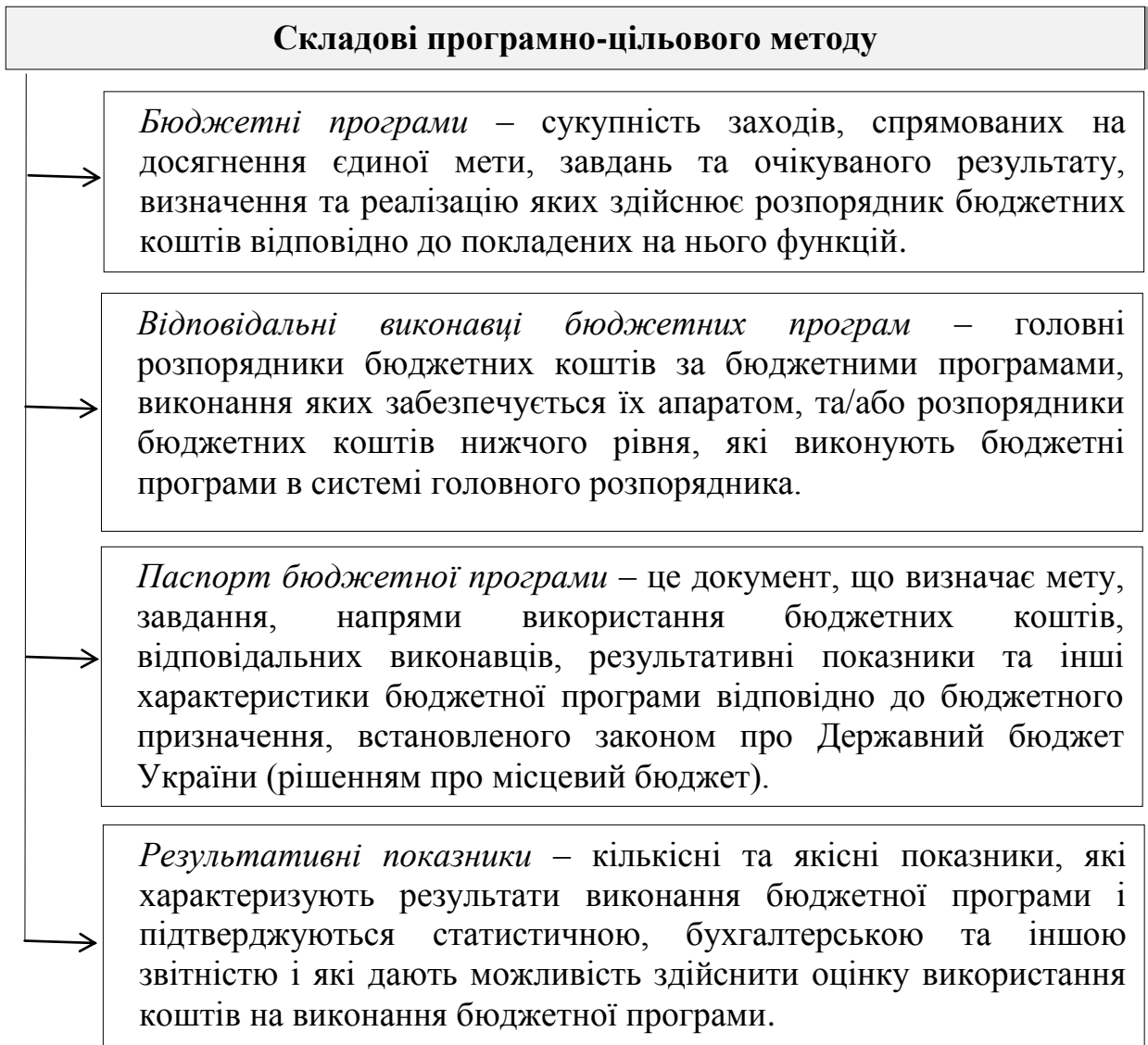


Рис. 1.4. Складові програмно-цільового методу у бюджетному процесі

Головним елементом програмно-цільового методу у бюджетному процесі є бюджетні програми.

Складовими елементами бюджетної програми є:

- мета бюджетної програми;

- завдання бюджетної програми;
- напрями діяльності;
- результативні показники, які дають можливість здійснити оцінку використання коштів на виконання бюджетної програми.

Відповідальні виконавці бюджетних програм:

- безпосередньо забезпечують виконання однієї або кількох бюджетних програм у системі головного розпорядника; забезпечують цільове та ефективне використання бюджетних коштів протягом усього строку реалізації відповідних бюджетних програм у межах визначених для них бюджетних призначень; ведуть в установленому порядку облік та звітність; здійснюють інші повноваження, встановлені чинним законодавством України.

Відповідальними виконавцями можуть бути:

- 1) головний розпорядник – за бюджетними програмами, виконання яких забезпечується його апаратом;
- 2) розпорядники коштів державного бюджету нижчого рівня та одержувачі коштів державного бюджету, які виконують бюджетні програми у системі головного розпорядника.

Кожна бюджетна програма відповідно до Бюджетного кодексу України повинна мати паспорт бюджетної програми.

Визначення всіх бюджетних програм покладається на відповідних головних розпорядників бюджетних коштів, які повинні формувати бюджетні програми (з урахуванням строку їх реалізації) на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди, відповідно до цього організувати та забезпечувати на підставі плану діяльності та індикативних прогнозних показників бюджету складання проекту кошторису та бюджетного запиту.

Реалізація бюджетної програми відбувається шляхом визначення головним розпорядником бюджетних коштів відповідального виконавця бюджетної програми за обов'язкового погодження з Міністерством фінансів України (якщо йдеться про кошти Державного бюджету) чи його територіальним органом (якщо йдеться про кошти місцевого бюджету).

Головний розпорядник бюджетних коштів, що розпоряджається коштами бюджетних програм, виконання яких забезпечується апаратом такого головного розпорядника, може бути одночасно і відповідальним виконавцем таких бюджетних програм. Також відповідальним виконавцем таких бюджетних програм може бути і розпорядник бюджетних коштів нижчого рівня, який виконує бюджетні програми у системі головного розпорядника.

Завданням відповідального виконавця бюджетних програм є забезпечення цільового та ефективного використання бюджетних коштів протягом всього терміну реалізації відповідних бюджетних програм в межах визначених бюджетних призначень.

Для оцінки ефективності бюджетної програми застосовуються кількісні та якісні результативні показники. Ці показники

характеризують бюджетну програму в ході виконання, визначають її результативність та ступінь досягнення певної мети, що ставилась від початку реалізації бюджетної програми та виконання поставлених завдань.

Головний розпорядник бюджетних коштів розробляє перелік результативних показників щодо кожної окремої бюджетної програми з обов'язковим урахуванням засад (принципів), що встановлюються Міністерством фінансів України.

Результативні показники поділяються на такі групи:

- показники затрат – визначають обсяги та структуру ресурсів, що забезпечують виконання бюджетної програми;

показники продукту – використовуються для оцінки досягнення поставлених цілей. Показником продукту є, зокрема, кількість користувачів товарами (роботами, послугами), виробленими в процесі виконання бюджетної програми;

показники ефективності – визначаються як відношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до їх вартості у грошовому або людському вимірі (витрати ресурсів на одиницю показника продукту);

показники якості – відображають якість вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг).

Учасники бюджетного процесу в межах наданих їм повноважень здійснюють оцінку ефективності бюджетних програм на всіх стадіях цього процесу. Така оцінка передбачає проведення відповідних заходів з моніторингу, аналізу та контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів.

Ефективність бюджетних програм оцінюється на підставі аналізу всіх результативних показників бюджетних програм та іншої необхідної інформації, яка міститься в бюджетних запитах; кошторисах; паспортах бюджетних програм; звітах про виконання кошторисів; звітах про виконання паспортів бюджетних програм.

Результати оцінки ефективності бюджетних програм є підставою для:

- прийняття рішень про внесення в установленому порядку змін до бюджетних призначень поточного бюджетного періоду;

пропозицій до проекту бюджету на плановий бюджетний період;

пропозицій до прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, включаючи зупинення реалізації відповідних бюджетних програм.

Досліджуючи зарубіжний досвід використання програмно-цільового бюджетування, констатуємо одну із ключових його переваг – розроблення та реалізація бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат (відповідно до стратегічних цілей), із застосуванням критеріїв оцінки їх результативності й ефективності використання бюджетних коштів, базованих на транспарентності прийняття управлінських рішень.

Зазначене обумовлює доцільність запровадження програмно-цільового методу управління бюджетними коштами на місцевому рівні як пріоритетного завдання бюджетної політики держави, оскільки дасть змогу отримати такі позитивні ефекти:

- орієнтація системи планування та виконання місцевого бюджету на досягнення стратегічних цілей у сфері підвищення якості та доступності надання суспільних послуг найбільш ефективним способом, а не на утримання мережі бюджетних установ;

- забезпечення безпосереднього зв'язку між виділеними бюджетними коштами та отриманими результатами від їх використання;

- забезпечення можливості здійснення моніторингу ефективності і результативності використання бюджетних коштів шляхом врахування інформації, що міститься у бюджетних запитах, паспортах бюджетних програм, звітах про їх виконання, а не лише контролю за цільовим витрачанням коштів місцевих бюджетів;

- вдосконалення організації бюджетного менеджменту шляхом прийняття виважених управлінських рішень на підставі результатів оцінки ефективності бюджетних програм.

5. Нормативно-правові основи застосування програмно-цільового методу бюджетування

Правовою основою до запровадження в Україні у бюджетний процес програмно-цільового методу став прийнятий у 2001 році Бюджетний кодекс. Це стало важливим етапом у реформуванні системи державних фінансів у напрямку вдосконалення бюджетного планування для забезпечення реалізації обґрунтованої фінансово-бюджетної політики держави, підвищення якості надання суспільних послуг та ефективного використання бюджетних коштів.

Бюджетним кодексом було регламентовано основні організаційні засади бюджетного процесу на державному та місцевому рівнях, в тому числі бюджетного планування, міжбюджетних відносин, а також відповідальність за порушення бюджетного законодавства.

Розпорядженням Кабінету міністрів України від 14.09.2002 року № 538-р «Про схвалення концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі» визначено етапи щодо переходу до застосування програмно-цільового методу, його елементи та мету запровадження у вітчизняній практиці.

Згідно вказаної Концепції запровадження ПЦМ у бюджетному процесі спрямоване на:

- забезпечення прозорості бюджетного процесу, що дає змогу чітко визначати 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 головних розпорядників 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 головних розпорядників 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.

Програмою економічних реформ Президента України на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» серед передбачених напрямів реформування державних фінансів визначено:

- комплексне використання програмно-цільового методу для бюджетів усіх рівнів;

- запровадження середньострокового планування, закріплення в законодавстві норм, що визначають процедуру середньострокового планування;

- підвищення прозорості формування й виконання місцевих бюджетів шляхом зміни періодичності публікації й розширення обсягу інформації про виконання місцевих бюджетів;

- підвищення якості капітального бюджетування за рахунок впровадження на рівні головних розпорядників бюджетних коштів середньо — строкових інвестиційних планів у межах граничних сум середньострокового бюджету з проектів, що пройшли процедуру оцінювання; а також створення методології та врегулювання законодавчих засад оцінювання інвестиційних проектів

- удосконалення систем моніторингу й оцінювання використання бюджетних коштів;

- розроблення методології середньострокового бюджетного планування;

- запровадження програм розвитку регіонів на середньострокову перспективу та ін.

Стратегічні цілі зазначеної Програми знайшли своє продовження у Концепції реформування місцевих бюджетів (розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. № 308-р «Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів» зі змінами від 21.07.2010 р. №1467) та у редакції Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 р. №2456-VI.

Зазначеною Концепцією передбачено перетворення місцевих бюджетів у ефективний інструмент соціально-економічного розвитку регіонів за рахунок 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.

З метою запровадження планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу необхідним постало:

- конкретизація цілей, завдань, видів планування, переліку показників;
- визначення порядку взаємодії всіх учасників процесу середньострокового бюджетного планування;
- забезпечення врахування показників, передбачених програмами соціально-економічного розвитку на середньострокову перспективу, під час середньострокового бюджетного планування;
- врегулювання процедури врахування показників розвитку місцевих бюджетів на середньострокову перспективу під час підготовки проекту Державного бюджету України на відповідний рік, проведення моніторингу їх виконання з подальшим коригуванням зазначених показників;
- розробка теоретико-методологічних засад програмно-цільового методу планування видатків місцевих бюджетів на середньострокову перспективу;
- проведення експерименту із запровадження елементів програмно-цільового методу складення та виконання місцевих бюджетів в окремих регіонах;
- розробка програмної класифікації видатків і кредитування місцевих бюджетів;
- складання типового переліку бюджетних програм та показників їх виконання органами місцевого самоврядування у частині делегованих повноважень;
- удосконалення процедури казначейського обслуговування місцевих бюджетів.

Згідно Концепції Програмно-цільовий метод планування та виконання місцевих бюджетів має здійснюватися поетапно впродовж 2007–2014 років.

Змінами до Бюджетного кодексу України передбачалася подальша трансформація бюджетного процесу в країні в контексті утвердження демократичних засад розвитку суспільства, зокрема щодо модернізації процедур бюджетного планування за рахунок розширення сфери

застосування програмно-цільового методу, запровадження середньострокового планування, посилення відповідальності учасників бюджетного, зміцнення фінансового забезпечення місцевих бюджетів, удосконалення управління бюджетною політикою.

На виконання окреслених завдань затверджено наказ Міністерства фінансів України від 02.08.2010 р. №805 «Про затвердження основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів», яким визначено заходи щодо реалізації основних етапів запровадження програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів. Важливими завданнями на кожному етапі є:

- удосконалення методологічної бази впровадження програмно-цільового методу у місцевих бюджетах;
- розробка системи моніторингу й оцінки виконання бюджетних програм.

Необхідність подальшого розвитку програмно-цільового методу, що застосовується на рівні державного та місцевих бюджетів надалі було регламентовано розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 р. №774-р «Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами», а також розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 р. №142-р «Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017—2020 роки». В контексті реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017—2020 роки основною метою постає перетворення програмно-цільового методу на інструмент для прийняття ефективних управлінських рішень та ефективного використання державних коштів.

Іншими нормативно-правовими актами, що регламентують застосування окремих компонентів програмно-цільового методу є наступні:

– Наказ Міністерства фінансів України від 26.08.2014 р. № 836 «Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» із змінами від 30.09.2016 р. №860 (на заміну наказу МФУ від 09.07.2010р. № 679), яким затверджені в новій редакції:

- Інструкція про статус та особливості участі у бюджетному процесі відповідальних виконавців бюджетних програм місцевих бюджетів;
- Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання;
- Форма паспорта бюджетної програми місцевого бюджету;
- Форма звіту про виконання паспорта бюджетної програми місцевого бюджету.

– Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Типової відомчої класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів» від 14.02.2011 р. № 96 (із змінами від 23.11.2011 р. №1488, від 14.12.2011 р. №1627, від 24.05.2016 р. №502);

– Наказ Міністерства фінансів України від 02.12.2014 року №1195 «Про затвердження Структури кодування програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів і Типової програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів / Тимчасової класифікації видатків та кредитування для бюджетів місцевого самоврядування, які не застосовують програмно-цільового методу» (із змінами від 04.02.2016 р. №34, від 03.06.2016 р. №526, від 23.12. 2016 р. №1134, від 16.02. 2017 р. №236, від 20.04. 2017 р. №444);

– Наказ Міністерства фінансів України від 17.05.2011 р. № 608 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм» (зі змінами від 12.01.2012 р. №13);

– Наказ Міністерства фінансів України та Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Охорона здоров'я» від 26.05.2010 р. №283/437 (із змінами від 25.07.2013 р. №693/633);

– Наказ Міністерства освіти і науки України від 10.07.2017 р. №992 «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Освіта»;

– 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»;

– Наказ Міністерства фінансів України та Міністерства соціальної політики України від 18.01.2017 р. №57 «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Соціальний захист сім'ї та дітей»;

– Наказ Міністерства фінансів України та Міністерства праці та соціальної політики України від 19.04.2017 р. №659 «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Соціальний захист та соціальне забезпечення» (із змінами від 08.10.2012 р. № 1060/630);

– Наказ Міністерства молоді та спорту України від 23.11.2016 р. №4393 «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у сфері фізичної культури і спорту»;

– Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Державне управління» від 01.10.2010 р. № 1147 (із змінами від 27.09.2012 р. № 1035);

– Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Примірного переліку результативних показників бюджетних програм для місцевих бюджетів за видатками, що можуть здійснюватися з усіх

місцевих бюджетів» від 27.07.2011 р. №945 (із змінами від 30.11.2012 р. № 1260, від 10.09.2015 р. № 765);

– Наказ Міністерства фінансів України від 17.07.2015 р. №648 “Про затвердження типових форм бюджетних запитів для формування місцевих бюджетів” (із змінами від 30.09.2016 р. №861);

– Лист Міністерства фінансів України від 19.09.2013 року №31-05110-14-5/27486, щодо «Удосконалення методики здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм, які виконуються розпорядниками коштів місцевих бюджетів»;

– Лист Міністерства фінансів України від 17.02.2016 року № 31-05110-14-8/4647, щодо здійснення моніторингу стану запровадження програмно-цільового методу на місцевому рівні та підготовки аналітичних матеріалів з даного питання.

Незважаючи на наявність нормативно-правового підґрунтя до застосування у бюджетному процесі програмно-цільового методу, все ж наявними залишаються проблеми у застосуванні програмно-цільового методу формування місцевих бюджетів:

– формальний характер застосування результативних показників;

– суперечливий характер у визначенні переліку результативних показників;

– відсутність фактичної інформації про ступінь досягнення запланованих цілей або ефективності використання коштів бюджету;

– складний порядок внесення змін та доповнень в процесі виконання бюджетних програм;

– необхідність подальшого перегляду бюджетних програм;

– уточнення їх результативних показників з урахуванням результатів адміністративно-територіальної та бюджетної реформи;

– посилення аналітичності та інформативності результативних показників щодо досягнення конкретних результатів реалізації бюджетної політики;

– необхідність удосконалення нормативно-правової та методологічної бази та запровадження системи оцінки ефективності виконання бюджетних програм місцевих бюджетів тощо.

Питання для обговорення

1. Програмно-цільовий метод: сутність та необхідність подальшого вдосконалення в умовах бюджетної децентралізації.

2. Компоненти, що забезпечують ефективне функціонування програмно-цільового бюджетування у бюджетному процесі.

3. Порівняльна характеристика традиційних підходів до формування бюджетів та програмно-цільового методу.

4. Процес програмно-цільового планування: основні етапи та проблеми здійснення у вітчизняній практиці.

5. Характеристика складових програмно-цільового методу у бюджетному процесі.

Тести

1. За змістом бюджетне планування визначається як ...:

а) поняття, що відображає науково обґрунтований процес встановлення обсягів та джерел формування і напрямків використання централізованого фонду грошових коштів держави;

б) особлива сфера фінансової діяльності держави, пов'язана з обґрунтуванням певних управлінських рішень у сфері економіки щодо фінансового забезпечення держави;

в) процес складання, розгляду та затвердження основного фінансового плану державного бюджету;

г) вірної відповіді немає.

2. На рівні місцевих бюджетів найбільшого застосування у сфері практики бюджетного планування набули такі методи:

а) аналітичний, нормативний, екстраполяції, програмно-цільовий метод, економіко-математичне моделювання;

б) метод техніко-економічних розрахунків, аналітичний, нормативний, балансовий, програмно-цільовий;

в) аналітичний, нормативний, балансовий, програмно-цільовий метод, економіко-математичне моделювання;

г) балансовий, програмно-цільовий, експертних оцінок.

3. Відповідно до Бюджетного кодексу, програмно-цільовий метод у бюджетному процесі визначено як метод, що:

а) полягає в досягненні відповідності між двома основними частинами бюджету як фінансового плану – доходами і видатками – та між взаємозалежними показниками плану, а також забезпеченні їхнього поєднання і погодженості;

б) базується на визначенні та використанні системи норм і нормативів, що набуло широкого застосування у бюджетному плануванні;

в) управляє бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу;

г) вірної відповіді немає.

4. Основними складовими програмно-цільового методу у бюджетному процесі є:

а) бюджетна програма, паспорт бюджетної програми, відповідальні виконавці бюджетних програм;

б) стратегічне планування, середньострокове планування, бюджетні програми;

в) бюджетна програма, відповідальні виконавці бюджетних програм, паспорт бюджетної програми, результативні показники;

г) бюджетна програма, напрямки діяльності бюджетних установ, результативні показники.

5. Процес програмно-цільового методу формування бюджетів включає в себе такі етапи, як:

а) стратегічне планування, формування програм, складання бюджету;

б) стратегічне планування, формування програм, контроль за виконанням планів;

в) збір, оцінка й аналіз інформації, формування програм, контроль за виконанням планів;

г) складання проектів бюджетів, їх розгляд і затвердження.

6. Планування бюджетів за допомогою програмно-цільового методу здійснюється на:

а) короткострокову перспективу – 1 рік;

б) середньострокову перспективу – 3-5 років;

в) довгострокову перспективу – більше 5 років;

г) всі відповіді вірні.

7. Постатейний (традиційний) метод планування бюджетів спрямований на:

а) утримання на належному рівні бюджетних установ;

б) якісне надання гарантованих державною послуг суспільству;

в) підвищення соціально-економічних показників розвитку відповідних регіонів;

г) дотримання оптимальних пропорцій показників економічного розвитку держави та регіонів.

8. Програмно-цільовий метод запроваджений у бюджетний процес в Україні:

а) з прийняттям Бюджетного кодексу в червні 2001 року;

б) з підписанням 6 червня 2006 року у Києві угоди з Агентством міжнародного розвитку США (USAID);

в) із внесення змін до Бюджетного кодексу у 2015 році щодо об'єднаних територіальних громад;

г) вірної відповіді немає.

9. Мета запровадження програмно-цільового методу полягає у:

а) формуванні фондів грошових коштів та подальшому їхньому використанню бюджетними установами;

б) запровадженні нормативно-правової бази щодо ефективного використання бюджетних коштів;

в) встановленні безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання;

г) забезпеченні належної оцінки виконання бюджетних програм.

10. Відповідальність за результати виконання бюджетних програм при програмно-цільовому методі формування бюджетів несуть ...

а) місцеві фінансові органи;

б) персонально виконавці бюджетних програм;

в) виконавці бюджетних програм разом із органами виконавчої влади;

г) органи місцевого самоврядування.

ТЕМА 2. СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ

- 1. Поняття та значення стратегічного планування у забезпеченні соціально-економічного розвитку держави й регіонів*
- 2. Процес стратегічного планування*
- 3. Розробка та реалізація стратегічного плану*

1. Поняття та значення стратегічного планування у забезпечення соціально-економічного розвитку держави й регіонів

Необхідність забезпечення економічної збалансованості і фінансової стабільності держави та регіонів обумовлює потребу застосування дієвих інструментів для успішної реалізації державної і регіональної політики. Важливим при цьому виступає система стратегічного планування, що є базовою основою системного підходу у визначенні довгострокових науково обґрунтованих пріоритетів розвитку демократичного суспільства. Саме стратегічне планування передбачає визначення чітких орієнтирів діяльності органів влади різних рівнів з метою задоволення суспільних потреб, оптимальне використання обмежених фінансових, матеріальних та трудових ресурсів, обов'язкове узгодження інтересів усіх зацікавлених суспільних груп при формулюванні основних цілей, а також напрямків та заходів їх досягнення для прийняття ефективних управлінських рішень. Здійснення стратегічного планування дозволяє спрогнозувати майбутні тенденції розвитку з можливістю гнучкого реагування на зміни умов функціонування вітчизняної економіки.

Забезпечення ефективного процесу формування бюджетів обумовлює необхідність розв'язання таких завдань, як:

- визначення пріоритетів на довгострокову перспективу;
- встановлення зв'язку широкого спектру організаційних цілей та основних аспектів регіонального розвитку;
- реалізація бюджетної політики, орієнтованої на досягнення конкретних результатів на всіх рівнях;
- залучення та сприяння залученню усіх зацікавлених сторін до прийняття управлінських рішень.

Тому налагоджене управління бюджетними ресурсами завжди передбачає застосування стратегічного планування, що є важливим компонентом програмно-цільового бюджетування.

Стратегічне бюджетне планування як невід'ємна передумова до впровадження у бюджетний процес програмно-цільового методу являє собою процес встановлення стратегічних цілей та завдань, визначення їх пріоритетності, а також напрямків діяльності, спрямованих на оптимальне використання людських і фінансових ресурсів, які реалізуються як відповідальними виконавцями бюджетних програм, так і усіма зацікавленими сторонами.

Зважаючи на багатогранність і масштабність застосування стратегічного планування в контексті забезпечення сталого розвитку держави та регіонів йому відводиться особлива роль. Сутність стратегічного планування розглядається залежно від рівня здійснення (рис. 2.1):



Рис. 2.1. Сутність стратегічного планування на різних рівнях його здійснення

На всіх рівнях спільним залишається необхідність виокремлення довгострокових цілей у процесі розробки стратегічних планів, спрямованих на прийняття ефективних управлінських рішень на основі визначених пріоритетів соціально-економічного розвитку з урахуванням можливостей держави, регіонів чи окремих територіальних громад.

Сутність стратегічного планування характеризують основні його риси:



Рис. 2.2. Характерні риси стратегічного планування

Загалом, як відомо, стратегічне планування у процес державного управління було запроваджено після успішного втілення у країнах, що розвиваються, у великих корпораціях США та більшості західноєвропейських країн у 60-х рр. Надалі стратегічне планування у різних формах його функціонування застосовувалося у більшості великих корпорацій. Такий стратегічний підхід дав змогу керівникам корпорацій та іншим державним посадовим особам передбачати та шукати оптимальні напрями подолання впливу зовнішніх і внутрішніх чинників. Такий досвід у державному управлінні сприяв підвищенню ефективності державних установ, їхній спроможності враховувати місцеві потреби.

Стратегічне планування – це інструмент управління, який органи місцевого самоврядування можуть застосовувати, щоб визначити свої сильні та слабкі сторони, з'ясувати загрози і наявні в них можливості, а також щоб виробити бачення майбутнього і визначити, що необхідно зробити, щоб втілити його в життя. При формуванні бачення органи місцевого самоврядування мають враховувати наявні ресурси, але наявні ресурси не повинні обмежувати бачення.

В умовах бюджетної децентралізації відбувається посилення ролі стратегічного планування для забезпечення сталого розвитку регіонів та територіальних громад. Із розширенням наданих повноважень місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, зростає їх відповідальність за життєзабезпечення підвідомчих територій. Тому для вирішення усіх проблем місцевого значення необхідним постає формування стратегічного мислення та чітко окреслених місцевою владою стратегічних дій, що сприятиме ефективній взаємодії з органами влади різних рівнів, а також безпосередньо з громадськістю. Саме стратегічне планування в таких умовах є тим інструментом, що забезпечить реалізацію перспективних напрямків розвитку окремих територій, дасть можливість урахувати усі зовнішні та внутрішні виклики суспільства.

В Україні нормативно-правовою основою для здійснення стратегічного планування, в тому числі на місцевому рівні є:

– Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» (прийнятий у 2000 р. для впорядкування цілісної системи прогнозних і програмних документів соціально-економічного розвитку України, окремих адміністративно-територіальних одиниць та галузей економіки);

– Концепція вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України, схваленою Розпорядженням Кабінету Міністрів України №504-р від 4.10.2006 р., в якій регламентовано розробку на довгостроковий період (до 5 років) проектів Стратегії економічного та соціального розвитку України; Державної стратегії регіонального розвитку; регіональних стратегій; стратегій розвитку галузей економіки (сфер діяльності).

– Закон України «Про засади державної регіональної політики», яким врегульовано основні організаційні засади формування регіональних стратегій розвитку, що визначають тенденції та проблеми соціально-економічного розвитку регіонів; стратегічні цілі та пріоритетні напрямки їх розвитку на відповідний період; оперативні цілі, що забезпечать досягнення стратегічних цілей; основні завдання, етапи та механізми їх реалізації; систему моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональної стратегії розвитку.

– Постанова Кабінету Міністрів України «Про Порядок розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів» №932 від 11. 11 2015 р.

– Постанова Кабінету Міністрів України Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року №385 від 6 серпня 2014 р.

На вимогу чинного законодавства всіма регіонами України розроблено стратегії розвитку до 2020 чи 2025 років. На сьогодні законодавчо вони отримали можливості для забезпечення їх сталого розвитку на основі власного потенціалу, а також для посилення фінансової автономії місцевих органів влади.

Державна стратегія регіонального розвитку передбачає:

- підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів шляхом оптимізації і диверсифікації структури економіки;
- забезпечення ефективної спеціалізації регіонів з пріоритетним використанням власного ресурсного потенціалу;
- досягнення рівномірного та збалансованого розвитку територій,
- запобігання поглибленню соціально-економічних диспропорцій, забезпечення соціально-економічної єдності і рівномірності розвитку регіонів з метою створення рівних умов для розвитку людини.

Стратегічне планування повинно здійснюватись із дотриманням відповідних принципів, які мають стати основоположними у виконанні усіх поставлених завдань, до основних з них належать (рис. 2.3):

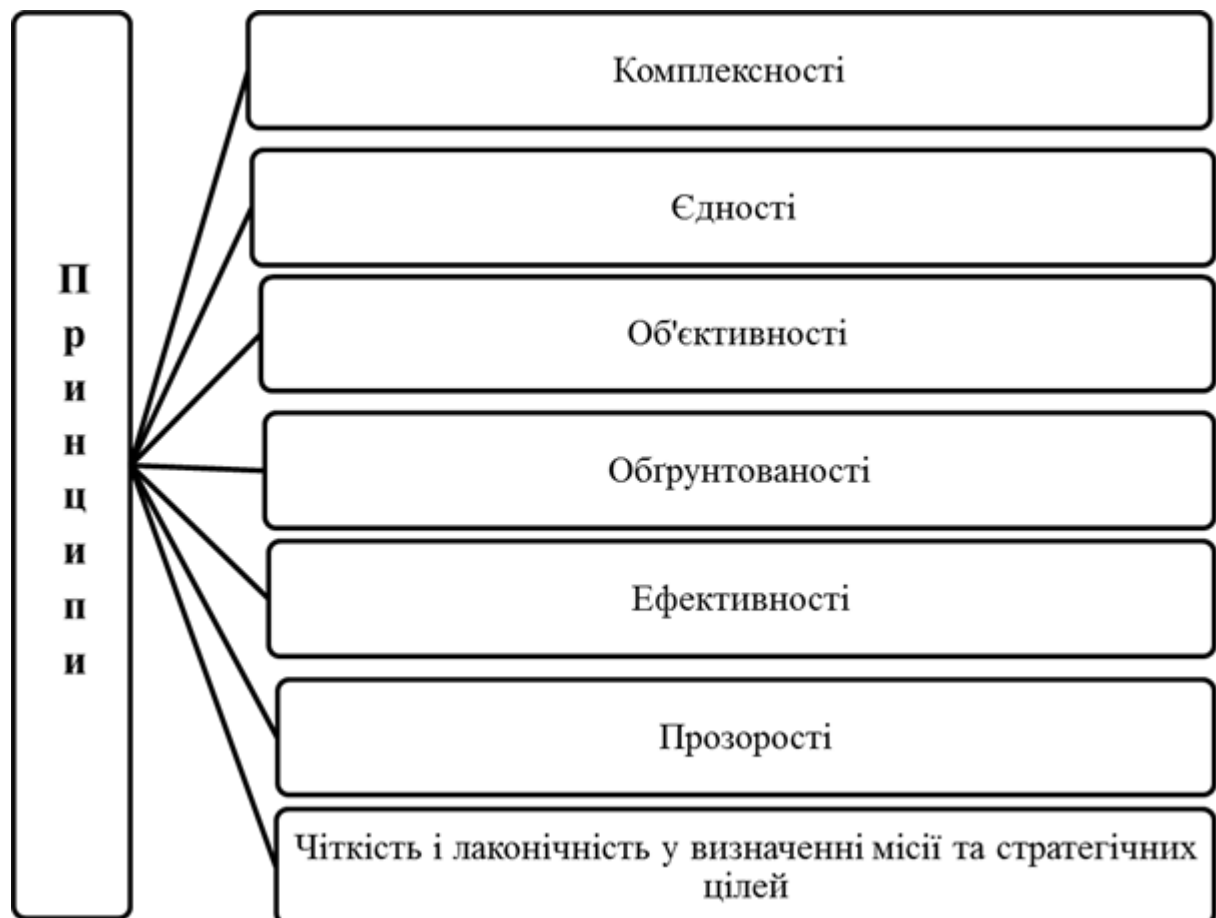


Рис. 2.3. Основні принципи стратегічного планування розвитку регіону

- комплексності – охоплення всіх аспектів функціонування регіону, враховуючи основні тенденції його розвитку, наявний ресурсний та фінансовий потенціал та резерви;
- єдності – єдиний підхід до розробки стратегічного плану, що забезпечується єдиною правовою базою;
- об'єктивності – формування стратегії регіону на основі об'єктивної інформації та попереднього досвіду, виключаючи вплив суб'єктивних факторів;
- обґрунтованості – науково обґрунтоване формулювання пропозицій щодо стратегічного бачення розвитку регіону, а також визначення показників результативності дії стратегічного плану;
- ефективності – для досягнення поставлених цілей при розробці стратегічних планів необхідно спрямовувати всі заходи відповідно до визначених пріоритетів при залученні мінімального обсягу фінансових ресурсів з метою забезпечення сталого розвитку регіону;
- чіткість і лаконічність у визначенні місії та стратегічних цілей;
- прозорості – забезпечення максимальної публічності та прозорості у процесі вибору найбільш пріоритетних проектів для подальшого впровадження у регіоні, сценаріїв регіонального розвитку, так і безпосередньо розробки стратегії через ефективну комунікацію з громадськістю.

Стратегічне планування на регіональному рівні має ряд недоліків, до яких відносять:

- повільний темп здійснення процесів стратегічного планування розвитку регіонів;
- фрагментарний, безсистемний і тому неефективний стан здійснення стратегічного планування;
- недосконалість нормативно-правової бази державного регулювання регіонального розвитку;
- низька інституційна та фінансова спроможність органів місцевого самоврядування щодо вирішення проблем територіальних громад;
- недотримання цілісності та взаємоузгодженості документів державного прогнозування на відповідних рівнях;
- недотримання принципу гласності та прозорості (доступності усіх документів державного прогнозування та планування для громадськості) в здійсненні даного процесу;
- низька ефективності реалізації програм соціально-економічного розвитку регіонів;
- відсутність стимулів до створення системи стратегічного планування, прозорих і зрозумілих усім механізмів формування й реалізації державної політики, удосконалення процедур виконання владних повноважень.

2. Процес стратегічного планування

Як важливий інструмент забезпечення сталого розвитку регіонів та основна складова програмно-цільового методу бюджетування, стратегічне планування дозволяє не тільки окреслити основні пріоритети на майбутнє, але й передбачати можливі наслідки від прийняття відповідних рішень, вчасно реагувати на зміни у зовнішній та внутрішній політиці.

Основою для ефективного стратегічного планування, визначення перспектив регіонального розвитку є ґрунтовний аналіз і оцінка реальної економічної спроможності відповідних територій. Тому, в даному контексті виокремлено основні етапи стратегічного планування:

- здійснення SWOT-аналізу (аналіз сильних сторін та можливостей розвитку, відповідно слабких сторін та загроз);
- формулювання стратегічного бачення щодо розвитку регіону, а також місії;
- визначення стратегічних і оперативних цілей, завдань в межах зазначеної місії;
- розробка показників продуктивності для аналізу очікуваних результатів;
- підготовка конкретного стратегічного плану;
- впровадження і моніторинг реалізації стратегічного плану.

Стадії ефективного процесу стратегічного планування:

- *Ініціація процесу стратегічного планування.*

Це вагомий крок органів місцевого самоврядування щодо оцінки своєї готовності до здійснення процесу стратегічного планування та окреслення його відповідності поставленим цілям, наявним ресурсам і політичному середовищу. Для подальшого впливу на майбутній розвиток окремих територій важливою є ініціація процесу стратегічного планування органами місцевої влади. Як правило, для цього створюється наглядова рада та декілька робочих груп. Робочі групи розробляють рекомендації для наглядової ради, яка відповідає за загальне спрямування та ухвалення рішень, виходячи з ґрунтового дослідження проблемних сфер.

- *Залучення зацікавлених сторін.*

Зацікавленими сторонами вважаються будь-які особи, або організації, які мають певний інтерес до вирішення окремих питань, висувають вимоги, або на які впливає громада чи органи місцевого самоврядування. Тому важливою передумовою стратегічного планування є визначення й залучення зацікавлених сторін – органів державної влади та місцевого самоврядування, громадських організацій та громадян. Їхня підтримка забезпечить готовність реально впроваджувати стратегічний план у життя.

- *Застосування SWOT-аналізу для оцінки чинників середовища.*

Аналіз внутрішніх сильних та слабких сторони дає змогу органам місцевого самоврядування розробити реалістичні плани, оцінити зовнішнє середовище з погляду потенційних можливостей та загроз, які

можуть вплинути в майбутньому. За допомогою SWOT-аналізу (аналіз сильних сторін (Strengths), слабких сторін (Weaknesses), можливостей (Opportunities) та загроз (Threats)) увага акцентується на таких вирішенні важливих питань, зокрема, тих, що стосуються організаційної структури органів управління, кваліфікованого персоналу, фінансового забезпечення розвитку територій.

– *Визначення місії.*

Окреслення стратегічних напрямів діяльності органів місцевого самоврядування передбачає формулювання орієнтирів розвитку територій, цінностей та бачення на перспективу. Визначення місії повинно бути широким, містити чітке означення цілей розвитку органів місцевого самоврядування, з чого випливає мета їх функціонування

– *Визначення ключових пріоритетів.*

Визначення найважливіших питань, що потребують невідкладного вирішення. Це обумовлює окреслення ключових пріоритетів. Стратегічними постають саме ті питання, які необхідно розв'язати для виконання місії органу місцевого самоврядування. Такі питання поділяють на ті, які є нагальними і спрямовані на задоволення потреб у короткотерміновому періоді; ті, які необхідно вирішити у середньо строковій перспективі (3-5 років), а також ті, які можуть бути вирішені у довгостроковому періоді (10 років і більше).

– *Розробка цілей, окреслення завдань, досягнення яких можна оцінити кількісно, а також визначення показників результативності.* Визначені стратегічні питання повинні бути узгоджені з поставленими широкими цілями, завданнями, виконання яких можна оцінити за допомогою показників результативності. Цілі мають враховувати важливі питання, які стоять перед органом місцевого самоврядування, та окреслені на попередньому етапі. Досягненню очікуваних результатів органами місцевого самоврядування сприятиме встановлення цілей на засадах SMART. Зокрема цілі мають бути:

– специфічними (specific) – чітко визначеними для найкращого розуміння результатів, яких прагнуть досягти органи місцевого самоврядування;

– вимірними (measurable) – можливість періодичного оцінювання результатів на всіх етапах виконуваних завдань;

• досяжними (attainable) – досягнення цілей за наявних певних знань, навиків та ресурсів;

• узгодженими (related) – не мають суперечити іншим поставленим органами місцевого самоврядування цілям;

• відстежуваними (trackable) – дозволяють оцінювати процес виконання.

Таким чином, визначені завдання до розв'язання їх органами місцевого самоврядування мають виражатися кількісно, формулюватися таким чином, щоб можна було перевірити ступінь їх досягнення.

Зв'язок між стратегіями, цілями, діями та завданнями, визначеними у стратегічному плані, програмою та напрямами

діяльності, що фінансуються з бюджету забезпечують показники продуктивності. Вони інформують про ступінь досягнення цілей, чи виконання поставлених завдань.

– *Розробка стратегій та плану дій.*

Стратегії являються саме тими методами, які застосовуються для досягнення цілей чи виконання завдань. Доцільною є наявність відносно невеликої кількості конкретних стратегій, спрямованих на допомогу у виборі пріоритетних напрямів діяльності ті, на яких необхідно акцентувати.

У процесі розробки плану дій визначаються напрями діяльності та послуги, що надаватимуться, пов'язані з цим витрати, обов'язки, пріоритетність та часові рамки, в межах яких органи місцевого самоврядування планують досягти своїх стратегічних цілей. Стратегічний план являється довготерміновим планом, який розробляється органом місцевого самоврядування, де вказуються місія, цілі та завдання, а також, які здійснюватимуться для їх досягнення у середньостроковому періоді.

Схвалення плану дій. Відповідальні керівники мають офіційно схвалити стратегічний план, щоб рішення щодо бюджетної політики та приймалися в контексті даного плану.

Виконання плану. Ті, хто займається розробкою стратегічного плану, мають спільно працювати над його виконанням. Більше того, стратегічний план має бути тією основою, на якій розроблятиметься поточний бюджет, бюджет розвитку та здійснюватимуться інші заходи органів влади, пов'язані з фінансовим плануванням. Ключовим аспектом процесу виконання плану повинно бути його оприлюднення та просування, тобто досягнення позитивного сприйняття його широким загалом.

Моніторинг. Оцінка є завершальним етапом циклу, починаючи від планування до завершення. Органи влади та місцевого самоврядування працюють над розробкою такого процесу, за допомогою якого систематично проводився б аналіз для проведення оцінки процесу реалізації стратегічних цілей. Важливим є періодичний перегляд стратегічного плану. На досягнення поставлених цілей першочергово впливають такі зовнішні фактори, як економіка держави чи регіону, постійні зміни в чинному законодавстві; демографічна ситуація, порядок розподілу повноважень між органами влади, кліматичні зміни. Необхідність внесення змін до стратегічного плану може виникнути також в результаті одержання додаткової чи уточнення наявної інформації про потреби зацікавлених осіб чи результати.

Таким чином, стратегічне планування дає змогу державним посадовим особам передбачати масштабний вплив зовнішніх та внутрішніх чинників, що свідчить про можливість зростання ефективності державних установ, спроможність максимального врахування місцевих потреб. В умовах обмежених фінансових ресурсів органи місцевого самоврядування повинні аналізувати складні

питання, які стоять перед ними і територіальними громадами, встановлювати пріоритети та вживати заходів.

За умови ефективного процесу стратегічного планування органи місцевого самоврядування мають змогу:

- з'ясувати перспективні напрямки розвитку;
- визначати пріоритети у витрачанні бюджетних коштів;
- розробити ефективні стратегії;
- проаналізувати можливі наслідки прийнятих рішень;
- ефективно реагувати на швидкозмінні обставини;
- підвищити результативність роботи.

3. Розробка та реалізація стратегічного плану

Результатом стратегічного планування є комплексний стратегічний план, який містить сукупність чітко визначених стратегій, які спрямовані на досягнення організаційної мети.

Стратегічний план являється документом, що містить детальний опис дій, необхідних для досягнення поставлених цілей, визначає «проект майбутнього» окремих територій та слугує основою для поточної управлінської діяльності органів місцевого самоврядування (додаток А) .

Стратегічні плани повинні бути:

- дієвими;
- гнучкими стосовно змін,
- інтенсивними;
- формуватись на тенденціях розвитку;
- включати елементи оцінювання.

У стратегічному плані визначаються місія, цілі, завдання та заходи, які потрібно здійснити у середньо- та довгостроковому періоді.

Формулювання місії є початковим та надзвичайно важливим етапом процесу визначення стратегії органу місцевого самоврядування. Місія ставиться відносно діяльності конкретних суб'єктів, визначаються основні потреби та проблеми, на яких необхідно акцентувати увагу. Саме в ній визначається загальна мета функціонування органу місцевого самоврядування. Для правильного формулювання місії органи місцевого самоврядування мають поставити такі запитання:

- Яка мета нашої діяльності, що необхідно зробити?
- Чи забезпечується однаковий доступ до наданих суспільних послуг, що для цього ми робимо?
- Які основні соціальні та політичні проблеми ми покликані вирішити?
- Що ми хочемо робити, щоб задовольняти потреби всіх зацікавлених сторін?

Після формулювання місії, необхідно здійснити *SWOT-аналіз*, що вважається універсальним методом, який можна застосовувати для аналізу як конкретної установи, діяльності органу місцевого самоврядування чи розвитку регіону загалом. За його допомогою

оцінюються тенденції функціонування установ шляхом внутрішньої і зовнішньої оцінки, що визначається у самій аббревіатурі SWOT (сильні сторони, слабкі сторони, можливості, загрози).

Під внутрішніми сильними сторони розуміють наявні ресурси чи інші переваги, які сприяють виконанню місії. Такими в установах чи органах місцевого самоврядування можуть бути:

- високий фаховий рівень персоналу;
- належне матеріальне забезпечення;
- наявна достатня аналітична база;
- професійність в управлінні та ін.

Протилежними до них є внутрішні слабкі сторони, що обмежують спроможність органів місцевого самоврядування виконувати свою місію.

Внутрішня оцінка дає змогу визначити стан установ (органів місцевого самоврядування), продуктивність їх роботи, наявні проблеми, потенційний вплив на регіональний розвиток.

Зовнішня оцінка вказує на сили (чинники), які впливають на середовище, в якому функціонують установи. Це зумовлює виникнення можливостей і загроз, які можуть вплинути на їхню діяльність.

Зовнішніми можливостями можна вважати потенційну допомогу, тенденції, які можуть допомогти в досягненні місії, цілей чи виконанні завдань установ. Зокрема, це:

- позитивні тенденції в економіці держави та регіонів
- зростання обсягів доходів населення;
- зовнішні інвестиції тощо.

Зовнішні загрози заважають відповідно органу місцевого самоврядування чи громаді у виконанні місії, досягненню цілей та вирішенню завдань. Для прикладу, їх значними загрозами можуть бути як нестача фінансування, так недостатній рівень прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування.

Відповідно результатом SWOT- аналізу є:

- внутрішня та зовнішня оцінка діяльності установ;
- аналіз інформації про чинні тенденції;
- обговорення питань, які постають перед органами місцевого самоврядування чи громадами.

В процесі розробки стратегії виокремлюють основні етапи:

1. визначення стратегічних питань;

2. встановлення пріоритетів в контексті визначених питань;

3. формулювання стратегії для вирішення виявлених стратегічних питань.

Визначальний вплив на місію установ справляє окреслення стратегічних питань, а також серед них найбільш важливих. Для цього доцільно поставити наступні питання:

- Чому дане питання обумовлює виникнення проблеми?
- Який результат отримаємо за рахунок його вирішення?
- Які наслідки отримаємо, якщо питання не будуть вирішені?

Незважаючи на нагальність окремих питань, вони можуть вимагати для вирішення різного терміну. Це впливає на розмежування глобальних питань, які потребують вжиття заходів у середньо- та довготерміновій перспективі (3-10 років або більше) та більш термінових важливих питань, які необхідно вирішити у короткотерміновий період (1-3 роки).

Час, необхідний для вирішення питання, не обов'язково відповідає пріоритету потреби. Тому визначення стратегічних питань обумовлює необхідність встановлення їхніх пріоритетів.

Одним із найскладніших етапів у стратегічному плануванні вважається встановлення пріоритетів. Важливим постає виокремлення довготермінових та питань, які потребують негайного вирішення. Для цього варто відповісти на ряд питань, які зорієнтують щодо пріоритетності:

- Що станеться при не вирішення того чи іншого питання?
- Яким пріоритетам надається перевага?
- Які ризики пов'язані із певними питаннями?
- Як поставлені питання пов'язані з іншими пріоритетами?
- Чи наявна необхідна інформація та відповідні ресурси для вирішення питань?
- Коли визначені стратегічні питання обговорюватимуться громадою?
- Чи є необхідним для вирішення даного питання надання нової послуги, зростання обсягів дохідних джерел відповідних бюджетів?
- Наскільки визначені питання є важливими для громади, задоволення її потреб?

Відповіді на зазначені питання дадуть змогу органам місцевого самоврядування визначити серед них пріоритетні.

Після окреслення пріоритетних питань органи місцевого самоврядування формують стратегії для вибору найбільш оптимальних шляхів їх вирішення. Стратегія вказує на напрям та специфіку діяльності органів місцевого самоврядування у довготерміновому періоді, встановлює баланс між наявними ресурсами і постійно мінливим середовищем для максимального задоволення, яке постійно змінюється, з метою задоволення суспільних потреб та отримання очікуваних результатів.

Для формування ефективної стратегії варто відповісти на наступні питання:

- Чи відображає дана стратегія місію і цінності?
- Чи існує зв'язок даної стратегії із досягненням поставленої цілі та виконанням завдань?
- Чи реалістичною є дана стратегія, узгоджується з іншими?
- Чи прийнятна дана стратегія для усіх зацікавлених сторін?

Важливою є відповідність діяльності органів місцевого самоврядування наявним.

Після вибору відповідних стратегій необхідною є розробка плану дій, де детально визначається процес виконання стратегії, зокрема це:

- поставлені завдання;
- етапи виконання;
- терміни виконання;
- джерела фінансування;
- особливості використання коштів;

Після ґрунтовного аналізу вказаної інформації, розробляється проект стратегічного плану для подальшого ухвалення. Даний проект обов'язково має бути представлений місцевою владою на громадських слуханнях. Усі зацікавлені особи можуть забезпечити зворотній зв'язок щодо цілей та завдань стратегічного плану, це може внести корективи до фінальної версії документу. Після внесених змін місцевою радою приймає стратегічний план.

Успішний стратегічний план:

- відображає внесок та залучення усіх працівників установи;
- чітко визначає суть установи;
- містить чіткі, довгострокові, реалістичні та досяжні цілі;
- включає завдання, що відповідають визначеним критеріям (конкретні, вимірювані, досяжні, реалістичні, важливі);
- містить збалансовану низку показників результативності.

Для забезпечення виконання стратегічних цілей та завдань, визначених у стратегічному плані необхідно здійснювати поточний контроль виконання заходів, моніторинг виконання стратегічного плану.

Основними завданнями моніторингу є:

- контроль за дотриманням термінів виконання окремих проектів;
- аналіз причин невиконання окремих заходів, розробка рекомендацій щодо усунення недоліків;
- аналіз внутрішніх змін та змін зовнішнього середовища;
- аналіз змін, що виникли в процесі реалізації стратегічного плану, оцінка реалістичності окремих його складових.

Стратегічний контроль дає можливість відслідковувати проблеми та відхилення у процесі реалізації стратегічного плану, які можуть піддати ризику виконання поставлених завдань. Одночасно контроль дозволяє попередити негативні тенденції розвитку та зменшити вплив непередбачуваних змін. Контроль повинен бути:

- всеосяжним, об'єктивним;
- безперервним, регулярним;
- гнучким,
- перевіряти не лише кількість і термін, але і якість роботи;
- своєчасним;
- дієвим.

Варто вказати на те, що безпосередньо план не є кінцем процесу планування, він є постійним.

Таким чином, наявність стратегічного плану:

- дозволяє використовувати фінансові та інші ресурси регіонів більш ефективно;
- є інструментом партнерства влади, громади та приватних організацій;
- усі зацікавлені сторони беруть участь у розробці та реалізації стратегічного плану;
- забезпечує кращий доступ до кредитних ресурсів та інвестицій, що пропонуються різними організаціями;
- кредитори та інвестори надають перевагу тим, хто має затверджені стратегічні документи. Береться до уваги, чи забезпечено цей документ фінансовими ресурсами;
- дозволяє здійснювати ґрунтовий розподіл ресурсів за бюджетними програмами на середньостроковий період (плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди).

Наявність інформації про обсяг коштів, сприяє досягненню основних цілей, без фінансового обґрунтування стратегічний план втрачає свою реалістичність, перестає бути інструментом ефективного управління.

Незважаючи на зазначене, можна виділити проблеми стратегічного планування регіонального розвитку:

- формальне створення відповідних стратегій за єдиними шаблонами з порушенням чинного законодавства;
- тривалий процес відбору та погодження важливих для громади проектів до перспективного плану, що потребують фінансування;
- складність формулювання та узгодження з усіма зацікавленими сторонами стратегічних цілей, спільного бачення розвитку регіону у майбутньому;
- відсутність у стратегіях конкретних заходів щодо реального втілення у практичну діяльність усіх поставлених цілей та завдань, і, відповідно, подання узагальнених показників продуктивності;
- декларативний характер індикаторів успішності реалізованої стратегії;
- невчасність у прийнятті стратегій розвитку окремих областей (це, зокрема стосується Запорізької, Львівської, Тернопільської, Херсонської та Чернівецької областей).

Питання для обговорення

1. Стратегічне планування, його сутність та необхідність застосування на різних рівнях в умовах бюджетної децентралізації.
2. Основні завдання та умови здійснення ефективного процесу стратегічного планування.
3. Практика стратегічного планування: основні етапи та проблеми здійснення.
4. Необхідність застосування SWOT-аналізу для ефективного стратегічного планування.
5. Особливості стратегічного планування в об'єднаних територіальних громадах.

Тести

1. Стратегічне планування це –

а) кількісна оцінка показників, що характеризують динаміку, структуру та ефективність економіки із забезпеченням ув'язки та збалансованості всіх показників розвитку економіки;

б) процес прийняття рішень, які мають обов'язковий характер для об'єктів планування, може бути ефективним засобом вирішення багатьох завдань, які мають загальнонаціональне значення;

в) інструмент управління, який органи місцевого самоврядування можуть застосовувати, щоб визначити свої сильні та слабкі сторони, з'ясувати загрози і наявні в них можливості, а також щоб виробити бачення майбутнього і визначити, що необхідно зробити, щоб втілити його в життя;

г) вірної відповіді немає.

2. Стратегічне планування на загальнодержавному рівні:

а) процес визначення майбутніх дій держави для досягнення цілей довгострокового характеру з метою вирішення стратегічно важливих проблем соціально-економічного розвитку;

б) сукупність конкретних заходів, що спрямовані на реалізацію стратегічних цілей установ, організацій, підприємств, які є відповідальними за виконання стратегічних планів на різних рівнях розробки;

в) передбачає розробку стратегій розвитку регіонів та окремих територіальних громад із визначенням чітких стратегічних цілей, в процесі реалізації яких забезпечується відповідність між окресленими пріоритетами, реальними можливостями і ймовірним зовнішнім впливом для досягнення на довгострокову перспективу бажаного стану регіонів і територіальних громад;

г) вірної відповіді немає.

3. Стратегічний план – це ...

а) документ, в якому: описуються всі основні аспекти підприємницької діяльності, аналізуються головні проблеми, з якими може спіткнутися підприємство і визначаються основні способи вирішення цих проблем;

б) довгостроковий план, в якому визначені: місія, цілі, завдання та заходи, які необхідно здійснити для їх досягнення у середньостроковій перспективі;

в) документ, що описує всі основні аспекти майбутньої комерційної діяльності підприємства (фірми, установи) або організації з випуску нової продукції, аналізує всі проблеми, з якими воно може зіткнутися, а також визначає способи вирішення цих проблем;

г) вірної відповіді немає.

4. Стадіями ефективного процесу стратегічного планування є:

а) ініціація процесу стратегічного планування; залучення зацікавлених сторін; застосування SWOT-аналізу для оцінки чинників середовища; визначення місії; визначення ключових пріоритетів; розробка цілей, окреслення завдань, досягнення яких можна оцінити

кількісно, а також визначення показників результативності; розробка стратегій та плану дій;

б) ініціація процесу стратегічного планування; розробка цілей, окреслення завдань, досягнення яких можна оцінити кількісно; розробка стратегій та плану дій;

в) визначення ключових пріоритетів; розробка цілей, окреслення завдань, досягнення яких можна оцінити кількісно, а також визначення показників результативності; розробка стратегій та плану дій;

г) ініціація процесу стратегічного планування; залучення зацікавлених сторін; застосування SWOT-аналізу; визначення ключових пріоритетів; розробка цілей, окреслення завдань, досягнення яких можна оцінити кількісно.

5. SWOT-аналіз - це:

а) аналіз сильних сторін, слабких сторін, можливостей та загроз;

б) розробка показників продуктивності для аналізу очікуваних результатів;

в) дослідження конкурентоспроможності;

г) аналіз фінансових можливостей установ, організацій чи регіонів.

6. Стратегічна проблема – це ...

а) комплекс завдань, що потребують вирішення у довгостроковому періоді;

б) основне завдання, вирішення якого впливає на реалізацію головної мети діяльності організації, на її спроможність задовольняти потреби, на споживачів послуг, структуру витрат та управління.

в) визначення ключових пріоритетів та розробка цілей;

г) вірної відповіді немає.

7. Стратегічний контроль:

а) контролює і забезпечує результативність і правильність виконання окремих функцій та робіт; відстежує поточну діяльність установ та органів місцевого самоврядування за фактичними значеннями відповідних конкретних показників, порівнюючи їх із запланованими або нормативними значеннями;

б) дає можливість відслідковувати проблеми та відхилення у процесі реалізації стратегічного плану, які можуть піддати ризику виконання поставлених завдань

в) спрямований на реалістичність, достовірність, ефективність;

г) вірної відповіді немає.

8. *“Стратегічний” підхід був запроваджений у процес державного управління країн, що розвиваються, після успішного втілення стратегічного планування у великих корпораціях:*

а) Франції;

б) Німеччини;

в) США;

г) Нової Зеландії.

9. Продукт стратегічного планування – це ...:

- а) комплекс чітко визначених стратегій;
- б) розробка показників продуктивності для аналізу очікуваних результатів;
- в) визначення стратегічних і оперативних цілей, завдань в межах зазначеної місії;
- г) вірної відповіді немає.

10. Успішний стратегічний план:

- а) містить чіткі, довгострокові, реалістичні та досяжні цілі; включає завдання, що відповідають визначеним критеріям (конкретні, вимірювані, досяжні, реалістичні, важливі);
- б) відображає внесок та залучення усіх працівників установи; чітко визначає суть установи; містить чіткі, довгострокові, реалістичні та досяжні цілі; включає завдання, що відповідають визначеним критеріям (конкретні, вимірювані, досяжні, реалістичні, важливі); містить збалансовану низку показників результативності;
- в) чітко визначає суть установи; містить чіткі, довгострокові, реалістичні та досяжні цілі;
- г) відображає внесок та залучення усіх працівників установи.

ТЕМА 3.

СЕРЕДНЬОСТРОКОВЕ ПЛАНУВАННЯ БЮДЖЕТІВ

1. *Середньострокове планування бюджету, поняття та значення.*

2. *Організаційно-правові основи середньострокового бюджетного планування.*

3. *Переваги та ризики застосування середньострокового бюджетного планування.*

1. Середньострокове планування бюджету, поняття та значення

Реалізація бюджетної реформи в Україні потребує першочергового вдосконалення бюджетного процесу, що забезпечить трансформацію підходів до управління державними фінансами та здійснення бюджетної політики на державному та місцевому рівнях. Для підвищення ефективності розподілу та використання бюджетних коштів, посилення прозорості у бюджетному процесі та відповідальності його учасників визначальним стало впровадження й поширення у вітчизняній практиці програмно-цільового бюджетування, який передбачає застосування середньострокового бюджетного планування для прийняття ефективних управлінських рішень та забезпечення фінансової стабільності як у державі загалом, так і в окремих регіонах.

Згідно Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі ще з 2002 року передбачено необхідним його елементом *середньострокове бюджетне планування*, що являє собою визначення головними розпорядниками бюджетних коштів на підставі Програми діяльності Кабінету Міністрів України плану своєї діяльності на середньостроковий період та обсягу необхідних коштів для досягнення поставлених цілей у середньостроковій перспективі. Даним документом вказано мету та обґрунтовано доцільність переходу до середньострокового планування бюджетів, що дасть змогу забезпечити взаємозв'язок стратегічних планів діяльності із реальними бюджетними ресурсами на довгостроковий період.

Середньострокове бюджетне планування є тим інструментом, який забезпечує відповідність бюджетної політики у поточному періоді з окресленими стратегічними цілями і пріоритетами, що сприяє безперервності бюджетного процесу. Якраз і посилення в сучасних умовах зв'язку між стратегічним та поточним бюджетним плануванням, прийнятими стратегіями розвитку і реальними можливостями бюджетів обумовлює підвищення ефективності і результативності використання бюджетних ресурсів. Застосування середньострокового бюджетного планування дає змогу вирішити проблему фінансування усіх передбачених програм та заходів, а також

оцінити ступінь реалізації бюджетної політики, її відповідність макроекономічним прогнозам.

Змінами до Бюджетного кодексу України у 2010 р. було регламентовано із застосуванням програмно-цільового методу у бюджетному процесі складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди. Тому в сучасних умовах бюджетного реформування необхідним є забезпечення високої якості таких прогнозів, дотримання точності та реальності у досягненні результатів прогнозування.

З ухваленням Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки передбачено запровадження середньострокового бюджетування з визначенням розподілу бюджетних ресурсів відповідно до пріоритетів розвитку на 3 роки. Для дотримання збалансованості бюджетної і податкової політики визначено необхідність прийняття середньострокової бюджетної декларації, запровадження більш прозорої процедури окреслення пріоритетів політики, активізації ролі та посилення відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів у процесі бюджетного планування.

Міністерством фінансів України розроблено проект змін до Бюджетного кодексу України щодо вдосконалення програмно-цільового методу бюджетування та запровадження середньострокового бюджетного планування. Важливим аспектом внесення таких змін є прийняття трирічної бюджетної декларації, що дасть змогу поєднати стратегічні пріоритети розвитку із реальними можливостями бюджету країни. Зважаючи на це, вже на 2018 рік проект Державного бюджету України був представлений з урахуванням розробленої середньострокової бюджетної резолюції на 2018-2020 рр.

Середньострокове бюджетне планування є необхідним елементом впровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі. Застосування середньострокового бюджетного планування дасть можливість учасникам бюджетного процесу узгодити свої стратегічні плани діяльності з наявними бюджетними коштами як у рамках підготовки проекту бюджету на відповідний рік, так і на наступні періоди, що сприяє переходу до формування довгострокової бюджетної політики.

В процесі здійснення середньострокового бюджетного планування відбувається визначення головними розпорядниками бюджетних коштів на підставі урядових програм плану своєї діяльності на середньостроковий період та обсягу необхідних коштів для досягнення поставлених цілей у середньостроковій перспективі.

Обов'язковою вимогою середньострокового планування бюджету є відбір відповідних напрямів діяльності і завдань, виходячи з існуючих фінансових можливостей.

Основною метою середньострокового планування видатків є підвищення дисципліни використання бюджетних коштів згідно пріоритетних напрямків розвитку держави та окремого регіону, якості

планування джерел надходжень та видатків місцевих бюджетів на середньострокову перспективу в контексті створення основи для координації державної та місцевої політики, підвищення стабільності та передбачуваності соціально-економічного розвитку.

Виходячи з основної мети запровадження середньострокового бюджетного планування, можна виокремити наступні завдання (рис. 3.1):

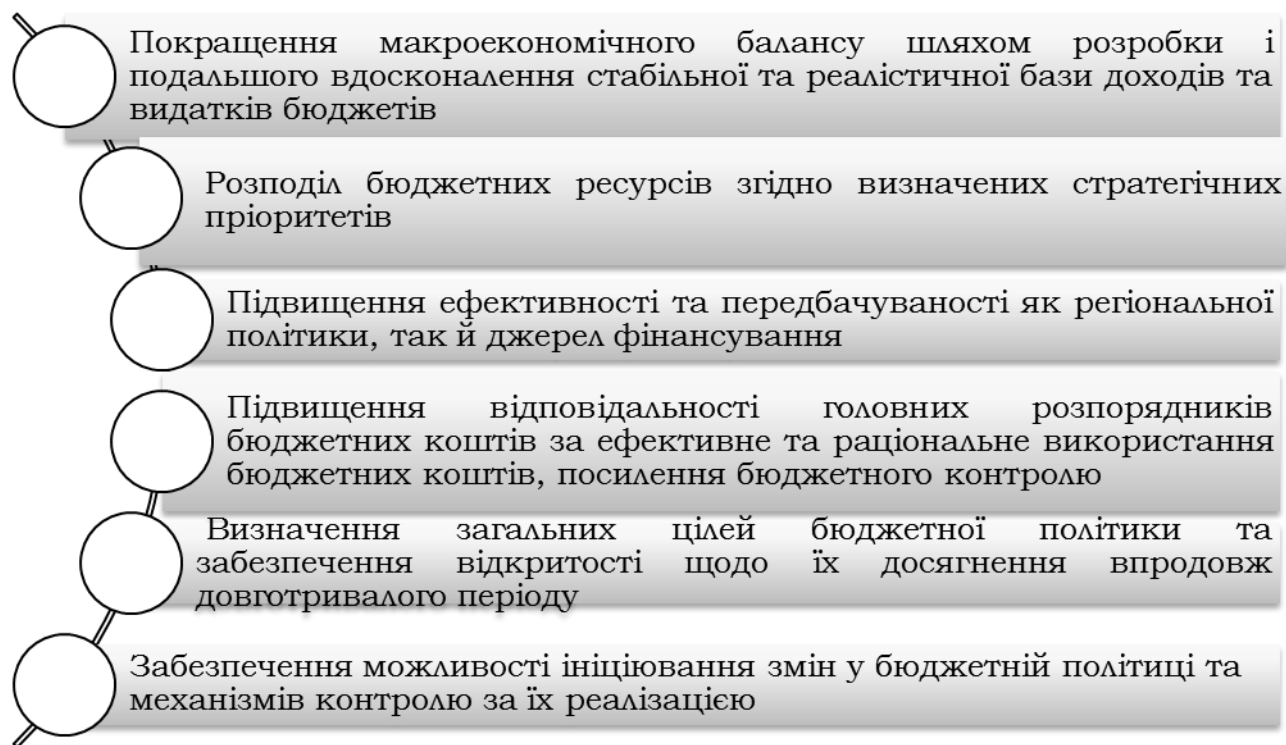


Рис. 3.1. Завдання середньострокового бюджетного планування

В процесі здійснення середньострокового бюджетного планування відбувається визначення головними розпорядниками бюджетних коштів на підставі урядових програм плану своєї діяльності на середньостроковий період та обсягу необхідних коштів для досягнення поставлених цілей у середньостроковій перспективі.

Зазначене дає змогу виокремити характерні риси середньострокового планування (рис. 3.2).

Крім того, варто зазначити, що на місцевому рівні запровадження середньострокового бюджетного планування також сприятиме підвищенню передбачуваності та послідовності бюджетної політики місцевими органами. Це дасть змогу окреслити дієві заходи щодо її здійснення впродовж наступних бюджетних періодів, і відповідно вчасно виявляти негативні тенденції у бюджетній політиці, посилити конструктивну взаємодію державних та місцевих органів влади у процесі складання бюджетних прогнозів та бюджетів різних рівнів.



Рис. 3.2. Характерні риси середньострокового бюджетного планування

Отже, запровадження середньострокового бюджетного планування є важливим етапом у бюджетному реформуванні, особливо у сучасних умовах впровадження процесів децентралізації та поширення програмно-цільового методу бюджетування. Оскільки прогнозованість бюджетних показників вимагає чіткого визначення стратегічних пріоритетів при реалізації реформ в межах наявних можливостей бюджетів, відповідальності усіх учасників бюджетного процесу, його прозорості, що забезпечить відновлення довіри населення до органів влади різних рівнів та підвищення якості наданих суспільних благ.

2. Організаційно-правові основи середньострокового бюджетного планування

Відповідно до Бюджетного кодексу України (стаття 21) в контексті застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі передбачено складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди.

Міністерство фінансів України за участю центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері економічного і соціального розвитку, Національного банку України, а також головних розпорядників коштів державного бюджету складає прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди, який ґрунтується на щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, прогнозних та програмних документах економічного та соціального розвитку, державних цільових програмах.

Прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди включає індикативні прогнозні показники:

- основних макропоказників економічного і соціального розвитку України (із зазначенням показників номінального і реального обсягу валового внутрішнього продукту, індексів споживчих цін та цін виробників, показників валютно-курсової політики, наданих Національним банком України, прибутку підприємств, фонду оплати праці, рівня безробіття, експорту та імпорту товарів і послуг, а також інших показників, які застосовуються при складанні проекту бюджету);
- зведеного бюджету України за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування;
- державного бюджету за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування;
- державного боргу та гарантованого державою боргу, що визначаються з урахуванням стратегії управління державним боргом, що затверджується Кабінетом Міністрів України і включає визначення пріоритетних цілей і завдань управління державним боргом на

середньострокову або довгострокову перспективу та засобів їх реалізації;

– за бюджетними програмами, які забезпечують протягом декількох років виконання інвестиційних проектів, у тому числі тих, що здійснюються із залученням державою кредитів (позик) від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій. Такі бюджетні програми за умови схвалення або відбору у встановленому законодавством порядку відповідних інвестиційних проектів включаються щорічно до прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди та проекту закону про Державний бюджет України протягом усього строку їх реалізації з урахуванням вимог цього Кодексу;

– взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами.

Прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди подається до Верховної Ради України разом з проектом закону про Державний бюджет України, уточнюється на підставі прийнятого закону про Державний бюджет України та схвалюється Кабінетом Міністрів України до 1 квітня планового року.

Головні розпорядники коштів державного бюджету, виходячи з індикативних прогнозних показників обсягів видатків і надання кредитів з бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, доведених Міністерством фінансів України, разом з інструкцією з підготовки бюджетних запитів, складають плани своєї діяльності на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди (що включають заходи з реалізації інвестиційних проектів) відповідно до прогнозних та програмних документів економічного та соціального розвитку, державних цільових програм з визначенням очікуваних результатів діяльності. Такі плани діяльності щорічно приводяться у відповідність із показниками державного бюджету на плановий бюджетний період та прогнозом Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди.

З метою досягнення поставлених цілей головні розпорядники коштів державного бюджету формують бюджетні програми (з урахуванням строку їх реалізації) на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди.

Прогноз місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди включає:

– індикативні прогнозні показники місцевого бюджету за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування;

– індикативні прогнозні показники місцевого боргу та гарантованого Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста боргу;

– індикативні прогнозні показники за бюджетними програмами, які забезпечують протягом декількох років виконання інвестиційних проектів.

Прогноз місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди подається до відповідних місцевих рад разом з

проектом рішення про місцевий бюджет, уточнюється на підставі схваленого Кабінетом Міністрів України прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди і прийнятого рішення про місцевий бюджет та схвалюється відповідними місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами відповідних місцевих рад.

Показники проекту місцевого бюджету на бюджетний період, що настає за плановим, ґрунтуються на індикативних прогнозних показниках місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди.

При підготовці бюджету на середньострокову перспективу необхідно, щоб основні учасники бюджетного процесу розуміли важливість та необхідність кожного етапу та його взаємозв'язок з бюджетом на поточний рік.

У процесі середньострокового бюджетного планування можна виокремити наступні етапи:



Рис. 3.3. Етапи середньострокового бюджетного планування

Завдання щодо запровадження середньострокового бюджетного планування (зокрема через запровадження трирічної бюджетної декларації) визначено стратегічними та програмними документами країни, серед яких:

1) Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» у Верховній Раді України восьмого скликання (пункт 2.6 «Реформа публічних фінансів» розділу VII «Децентралізація та реформа публічної адміністрації»);

2) Стратегія сталого розвитку «Україна-2020», схвалена Указом Президента України від 12.01.2015 р. №5 (пункт 5 «Децентралізація та

реформа державного управління» першочергових 10 реформ у розділі 3);

3) Програма діяльності Кабінету Міністрів України, схвалена Постановою Верховної Ради України від 14.04.2016 р. № 1099-VIII (розділ VIII «Забезпечення прискореного економічного розвитку»);

4) Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 р. № 142-р (пункт 3 «Середньострокове бюджетне планування» розділу II «Дотримання загальної бюджетно-податкової дисципліни у середньостроковій перспективі»);

Першим стратегічним документом з наближення середньострокового бюджетного планування до європейських вимог було прийняття Концепції розвитку системи управління державними фінансами (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2012 р. № 633-р), на основі якої в 2013 році затверджено Стратегію розвитку системи управління державними фінансами. Основні аспекти Стратегії реформування системи управління державними фінансами в контексті запровадження середньострокового бюджетного планування:

- однорічний період бюджетного планування не дає змоги виконати завдання з утримання дефіциту державного бюджету на безпечному рівні та скорочення рівня державного боргу у середньостроковій перспективі, а також призводить до непередбачуваності бюджетної політики для головних розпорядників бюджетних коштів і не дає можливості їм належним чином планувати свою діяльність;

- перехід до середньострокового бюджетного планування в Україні є не технічною зміною у формуванні бюджету шляхом врахування ще двох бюджетних періодів у розрахунках, а системною зміною бюджетної політики, яка повинна забезпечити стратегічний підхід до визначення пріоритетних заходів та відповідний розподіл обмежених ресурсів; посилення бюджетної дисципліни здійснюватиметься шляхом визначення та відображення наслідків реалізації поточної державної політики протягом наступних років і забезпечення дотримання граничних обсягів видатків;

- підвищення рівня передбачуваності бюджетних ресурсів та відповідне планування заходів;

- основні напрями бюджетної політики мають бути трансформовані у стратегічний документ – бюджетну декларацію, що включатиме, зокрема, середньостроковий бюджетний прогноз, оцінку фіскальних ризиків та граничні обсяги видатків бюджету (сукупних та в розрізі головних розпорядників бюджетних коштів), у тому числі базовий обсяг державних капітальних інвестицій, для посилення відповідності бюджетних видатків пріоритетам розвитку держави.

- прогнозування повинно бути технічним неупередженим процесом, що забезпечуватиме реалістичні очікування щодо темпів розвитку економіки та впливу реформ як в суспільстві, так і для

головних розпорядників бюджетних коштів під час планування їх діяльності;

- зміни до порядку підготовки макроекономічного прогнозу передбачатимуть нові строки його оприлюднення для своєчасного забезпечення бази для розроблення бюджетної декларації на середньострокову перспективу та визначення граничних обсягів видатків, а для підвищення надійності прогнозу в умовах макроекономічної нестабільності будуть встановлені строки перегляду макроекономічного прогнозу відповідно до бюджетного циклу;

- для підвищення рівня довіри до процесу прогнозування будуть проаналізовані варіанти забезпечення незалежного зовнішнього оцінювання як макроекономічних прогнозів, так і прогнозів доходів бюджету, зокрема створення або визначення незалежного органу (стратегічної ради, експертної групи тощо) для проведення оцінки реалістичності прогнозів з обов'язковим оприлюдненням результатів такої оцінки разом з рекомендаціями та пропозиціями, за результатами чого буде реалізований оптимальний для України варіант;

- очікуваними результатами реалізації завдань серед іншого є врахування потреб бюджетного процесу у процедурі макроекономічного прогнозування;

- посилення ролі головних розпорядників бюджетних коштів у бюджетному процесі

Прийнятим Верховною Радою України Законом про зміни до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування (законопроект №6161 від 6.03. 2017 р.) на 2018 рік державний бюджет Міністерством фінансів вже розроблено на основі середньострокової бюджетної резолюції, що є істотною складовою середньострокового бюджетного планування та передумовою запровадження на постійній основі.

В контексті внесених змін передбачені новації в частині середньострокового планування на державному рівні:

- запровадження Бюджетної декларації на середньостроковий період;

- оновлення бюджетного календаря;

- розширення бюджетних правил;

- узгодження стратегічного та бюджетного планування.

Водночас на рівні місцевих бюджетів як інструмент середньострокового бюджетного планування запроваджуються трирічні місцеві фінансові плани.

Крім положень, які щорічно визначалися в Основних напрямках бюджетної політики, Бюджетною декларацією визначатимуться:

- сукупна сума видатків та надання кредитів як максимально можливий обсяг бюджетних коштів, який можна отримати за певних економічних умов;

- стелі для кожного головного розпорядника бюджетних коштів;

- цілі головних розпорядників та показники результату їх діяльності у межах визначених стель;

- оцінка фіскальних ризиків.

Загалом Бюджетною декларацією регулюватиметься оптимальний розподіл між галузями доступних у середньостроковій перспективі бюджетних ресурсів.

Зміни до Бюджетного кодексу передбачається схвалення Бюджетної декларації Кабінетом Міністрів не пізніше 1 червня. Крім того, для забезпечення комплексного бачення розвитку економіки та бюджетної сфери, Бюджетна декларація і макропрогноз схвалюватимуться Кабінетом Міністрів одночасно.

Саме дотримання встановлених процедур у бюджетному плануванні, зокрема на середньострокову перспективу, дозволить ефективно досягати цілей бюджетної політики на державному та місцевому рівнях, що забезпечить поступовий прогрес у реалізації реформ в державі.

3. Переваги та ризики застосування середньострокового бюджетного планування

В контексті передбачених законодавчих змін стосовно запровадження середньострокового бюджетного планування безумовними його перевагами можна вважати:

- забезпечення фінансової та макроекономічної стабільності в державі та регіонах;
- запровадження Міністерством фінансів та галузевими міністерствами механізмів прогнозованості потоків бюджетних ресурсів, що сприятиме скороченню державних видатків;
- формування бюджетів на основі реальних показників;
- встановлення контролю за державним боргом;
- прогнозованість і розрахунок наслідків впливу політичних чинників на економіку держави;
- посилення бюджетної дисципліни за рахунок підвищення ефективності та результативності бюджетних видатків;
- чіткість у визначенні пріоритетів у використанні бюджетних коштів;
- підвищення відповідальності розпорядників щодо розподілу та використання бюджетних коштів;
- прогнозування поточних видатків, які виникатимуть у зв'язку із завершенням бюджетних проектів;
- посилення загального бюджетного контролю;
- забезпечення стабільності у реалізації бюджетної політики тощо.

Саме зазначені переваги обумовлюють необхідність переходу на середньострокове бюджетне планування, що супроводжується:

- активною реалізацією реформ, планом здійснення яких повинна передбачатися чітка конкретизація фінансового забезпечення всіх намічених новацій. Це сприятиме ефективному формуванню середньострокового бюджетного плану як фінансового плану України у

контексті проведення всіх реформ та ліквідації практики несистемних змін до бюджетно-податкового законодавства.

- значним впливом політичних чинників на прийняття управлінських рішень щодо збільшення соціальних витрат, особливо у передвиборні періоди. Посилення законодавчої взаємозалежності щодо формування бюджету на поточний рік та середньострокового бюджетного прогнозу нівелюватиме політичний вплив на прийняття бюджетних рішень.

- потребою підвищення ефективності реалізації державних програм. Впровадження середньострокового бюджетного планування сприятиме зростанню ймовірності реалізації довгострокових інфраструктурних проектів. Адже безпосередньо міністерства будуть зацікавлені не тільки в освоєнні коштів, але й у досягненні реальних результатів. Відповідно середньостроковий план стане стимулятором посилення співпраці між органами державної і місцевої влади, які відповідальні за складання бюджетних прогнозів, а надалі і бюджету.

- важливістю ефективного використання ресурсів місцевими органами влади і постійного пошуку альтернативних дохідних джерел місцевих бюджетів, а не тільки очікування фінансової допомоги з центру. Оскільки при складанні місцевих бюджетів не враховувались реальні потреби регіонів, складання бюджетних запитів органів місцевого самоврядування мало лише формальний характер, а всі рішення приймалися на рівні головних розпорядників бюджетних коштів. Доведення середньострокових бюджетних планових показників до місцевих органів не означало ефективне впровадження середньострокового бюджетного планування. Тому впровадження бюджетної децентралізації посилило потребу у розробці належного механізму взаємодії відповідальних органів на державному та місцевому рівнях.

Незважаючи на вказані переваги, не можна не враховувати і певних ризиків та проблем щодо подальшого застосування середньострокового бюджетного планування:

- непередбачуваність середньострокових показників інфляції;
- в результаті політичної і військової дестабілізації непередбачуване зростання цін і тарифів, курсу національної валюти;
- зменшення зайнятості населення;
- неготовність розпорядників бюджетних коштів на місцевому рівні до моделі середньострокового планування, зокрема більшість з них не вміють будувати середньострокові галузеві плани;

- значний вплив політичних факторів, що проявляється у негативних діях депутатських фракцій у місцевих радах, які можуть значно змінювати бюджетні пріоритети, а пізніше вносити зміни до місцевого бюджету, ставлячи під загрозу головну цінність реформи – планування і стабільне фінансування довгострокових соціально-економічних програм.

- нестабільність макроекономічної ситуації, що справляє безпосередній вплив на точність середньострокових прогнозів;

– відсутність або низька якість середньострокових галузевих стратегій головних розпорядників бюджетних коштів, недостатня спроможність міністерств до здійснення бюджетного планування за галузями на середньострокову перспективу.

Питання для обговорення

1. *Необхідність та значення середньострокового бюджетного планування в умовах бюджетної децентралізації.*
2. *Особливості середньострокового планування бюджетів в Україні.*
3. *Характеристика нормативно-правового забезпечення середньострокового планування бюджетів.*
4. *Переваги та проблеми застосування середньострокового бюджетного планування у вітчизняній практиці в сучасних умовах.*
5. *Перспективи розвитку середньострокового бюджетного планування як умови підвищення результативності програмно-цільового бюджетування.*

Тести

1. *Середньострокове планування - це:*
 - а) формування головними розпорядниками бюджетних коштів плану своєї діяльності на середньостроковий період, визначення обсягів необхідних коштів для досягнення поставлених цілей у середньостроковій перспективі;
 - б) планування, спрямоване на кардинальні зміни, повинно підкріплюватися тактичним і оперативним плануванням, що забезпечує послідовне (поетапне) досягнення стратегічних цілей;
 - в) планування, яке полягає в розробці планів на всіх рівнях управління підприємством та за всіма напрямками його діяльності на коротко- та середньостроковий період;
 - г) вірної відповіді немає.
2. *На який період здійснюється середньострокове планування?*
 - а) від 3 до 6 років;
 - б) від 1 до 3 років;
 - в) від 4 до 8 років;
 - г) більше 10 років.
3. *Середньострокові прогнози повинні відображати:*
 - а) поточний стан доходів та видатків;
 - б) додаткові видатки, необхідні для забезпечення однакового рівня та якості послуг у майбутньому;
 - в) додаткові витрати або економію коштів, якщо передбачається змінити рівень або вид послуг;
 - г) всі відповіді вірні.
4. *Відповідно до Бюджетного кодексу України в контексті застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі передбачено складання прогнозу бюджету на наступний(і) за плановим:*
 - а) один бюджетний період;

- б) два бюджетні періоди;
- в) три бюджетні періоди;
- г) всі відповіді вірні.

5. У процесі середньострокового бюджетного планування можна виокремити:

- а) 2 етапи;
- б) 3 етапи;
- в) 5 етапів;
- г) 8 етапів.

6. Чи правильно, що середньострокове прогнозування містить 2 послідовних етапи: прогнозування (технічні оцінки поточних витрат) та програмування (аналіз змін обсягу видатків у разі зміни пріоритетів у бюджетній політиці):

- а) так;
- б) ні;
- в) так, якщо це визначено Міністерством фінансів України;
- г) можлива і більша кількість етапів.

7. Систему планування бюджетних коштів на середньострокову перспективу, спрямовану на розроблення бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат, характеризує:

- а) програмно-цільовий метод;
- б) аналітичний метод;
- в) метод прямого рахунку;
- г) постатейний метод;
- д) метод заохочення.

8. Першим стратегічним документом з наближення середньострокового бюджетного планування до європейських вимог є:

- а) Концепція розвитку системи управління державними фінансами;
- б) Конституція України;
- в) Закон про зміни до Бюджетного кодексу України;
- г) Стратегія сталого розвитку «Україна-2020».

9. Коли Верховною Радою України прийнято Закон про зміни до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування:

- а) у 2010 році;
- б) у 2013 році;
- в) у 2015 році;
- г) у 2017 році.

10. Характерними рисами середньострокового планування є:

- а) прозорість, гласність, безперервність;
- б) реалістичність, достовірність, ефективність;
- в) точності, гнучкості, збалансованості;
- г) середньостроковий період, реалістичність, гнучкість.

ТЕМА 4. БЮДЖЕТНА ПРОГРАМА

1. *Поняття і характеристика складових бюджетної програми.*
2. *Формування бюджетної програми.*
3. *Паспорт бюджетної програми*
4. *Реалізація бюджетної програми*

1. Поняття і характеристика складових бюджетної програми

Основним елементом програмно-цільового методу є бюджетна програма, яка Бюджетним кодексом визначається як *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.*

Основні складові бюджетної програми наведені на рис. 4.1.:

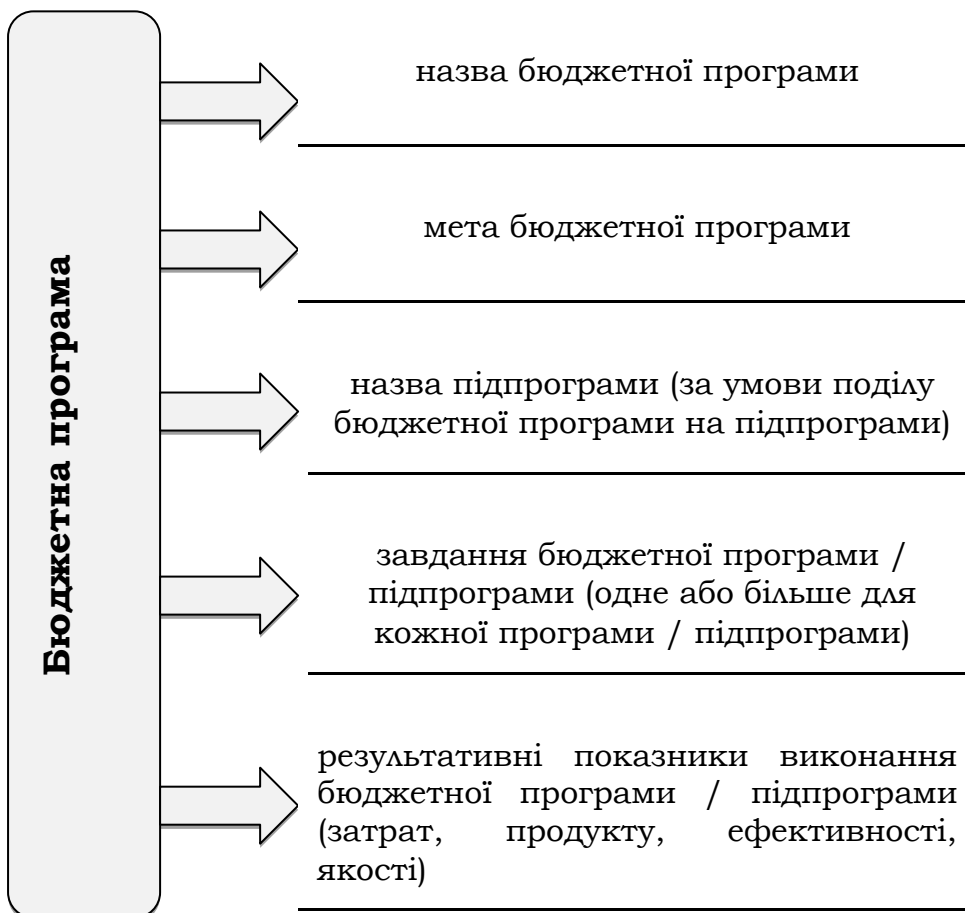


Рис. 4.1. Складові бюджетної програми

Назва та мета програми визначаються:

– спільними наказами Міністерства фінансів України та профільних Міністерств затверджено Типові переліки бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Освіта», «Охорона здоров'я», «Соціальний захист та соціальне забезпечення», «Соціальний захист сім'ї та дітей», «Фізична культура та спорт» та «Культура»;

– наказами Міністерства фінансів України затверджено Типовий перелік бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Державне управління» та Примірний перелік результативних показників бюджетних програм для місцевих бюджетів за видатками, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів.

Мета бюджетної програми відображає цілі, яких необхідно досягти при виконанні бюджетної програми у середньостроковому періоді, відповідає пріоритетам державної політики у відповідній сфері, визначеним нормативно-правовими актами, та сприяє реалізації плану діяльності головного розпорядника бюджетних коштів на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди. Мета повинна бути чіткою, реальною та досяжною.

Формування підпрограм забезпечує конкретизацію заходів, спрямованих на досягнення загальної мети програми, та дозволяє оцінити ефективність бюджетної програми в розрізі її складових.

Завдання бюджетної програми - це конкретний, спрямований на досягнення мети бюджетної програми комплекс заходів, який відображає основні етапи досягнення поставленої мети, визначає шляхи виконання програми (підпрограми) та підлягає перевірці.

За умови деталізації бюджетної програми за підпрограмами завдання формується для кожної підпрограми. Завдання бюджетної програми відображають основні етапи і шляхи виконання бюджетної програми протягом бюджетного періоду та спрямовані на досягнення її мети. Завдання мають бути чітко сформульованими, конкретними, їхнє виконання можна перевірити за допомогою результативних показників бюджетної програми.

Відповідно до Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі конкретні цілі, яких необхідно досягти у результаті виконання бюджетної програми протягом відповідного бюджетного періоду можна оцінити за допомогою результативних показників.

Результативні показники бюджетної програми використовуються для оцінки ефективності бюджетної програми і включають кількісні та якісні показники, які визначають результат виконання бюджетної програми, характеризують хід її реалізації, ступінь досягнення поставленої мети та виконання завдань бюджетної програми. Такі показники повинні підтверджуватися офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю, даними бухгалтерського, статистичного та внутрішньогосподарського

(управлінського) обліку. Результативні показники формуються для кожного завдання окремо.

Застосування системи показників виконання програм:

- дає можливість оцінити ефективність використання бюджетних коштів;
- порівняти фактичні результати з очікуваними та оцінити вартість здійснення програми;
- дозволяє оцінити соціально-важливий ефект від виконання програми, що є її основною метою.

2. Формування бюджетної програми

В основу програмно-цільового підходу покладено механізм формування комплексу програм та підпрограм, на виконання яких виділяються з місцевих бюджетів кошти, необхідні для досягнення запланованих програмами результатів.

Кожна бюджетна програма формується на середньо- або довгострокову перспективу та повинна орієнтуватися на досягнення соціально важливого результату.

Досвід практичного впровадження програмно-цільового методу дав змогу визначити основний принцип формування бюджетних програм: надання лише тих послуг, що необхідні для досягнення цілей конкретної програми. Це дасть змогу уникнути дублювання однакових бюджетних послуг у різних програмах.

Робота по формуванню бюджетних програм починається з аналізу напрямків діяльності установи та визначення основної мети діяльності (місії). Крім того, передбачається аналіз основних функцій (напрямків діяльності) установи та консолідація їх у програми. Процес визначення програм продовжується окресленням завдань, які виконуватимуться в межах кожної програми, а також засобів їх досягнення (напрямків) та показників, які дадуть змогу оцінити досягнення запланованих цілей та виконання поставлених завдань.

Процес формування бюджетної програми умовно поділяють на два етапи: розробка програми і безпосередньо складання проекту бюджету за програмою (рис. 4.2).

Таким чином, перехід на програмно-цільовий метод формування бюджету передбачає, що діяльність бюджетної установи (організації) згрупована за програмами.

Формуванню бюджетних програм передують значна аналітична робота, яку здійснює кожний розпорядник коштів. Це, починаючи від аналізу напрямків діяльності установи й визначення місії бюджетної установи. Кожний розпорядник бюджетних коштів аналізує всі види своєї діяльності, групує їх в програми, що орієнтовані на відповідний результат. Далі визначається завдання в межах кожної програми, напрямки діяльності та показники результативності, за допомогою яких визначається ступінь досягнення запланованих цілей та виконання завдань.

Розробка програми

- визначення програм, які необхідно реалізувати розпоряднику (одержувачу) бюджетних коштів для досягнення цілей, визначених в стратегічному плані, відповідно до головної мети діяльності установи. Передбачається визначення чітких стратегічних цілей, їх відповідності загальнодержавним (місцевим) пріоритетам та визначення конкретних завдань із зазначенням термінів їх виконання.

Складання проекту бюджету за програмою

- визначення та аналіз ресурсів, необхідних для реалізації програми відповідно до поставлених цілей, оцінка очікуваних результатів. На цьому етапі передбачається чіткий розподіл людських (штатних), матеріальних та інших ресурсів, необхідних для виконання програми.

Рис. 4.2. Процес формування бюджетної програми

Етапи з формування бюджетних програм проходять в наступній послідовності:

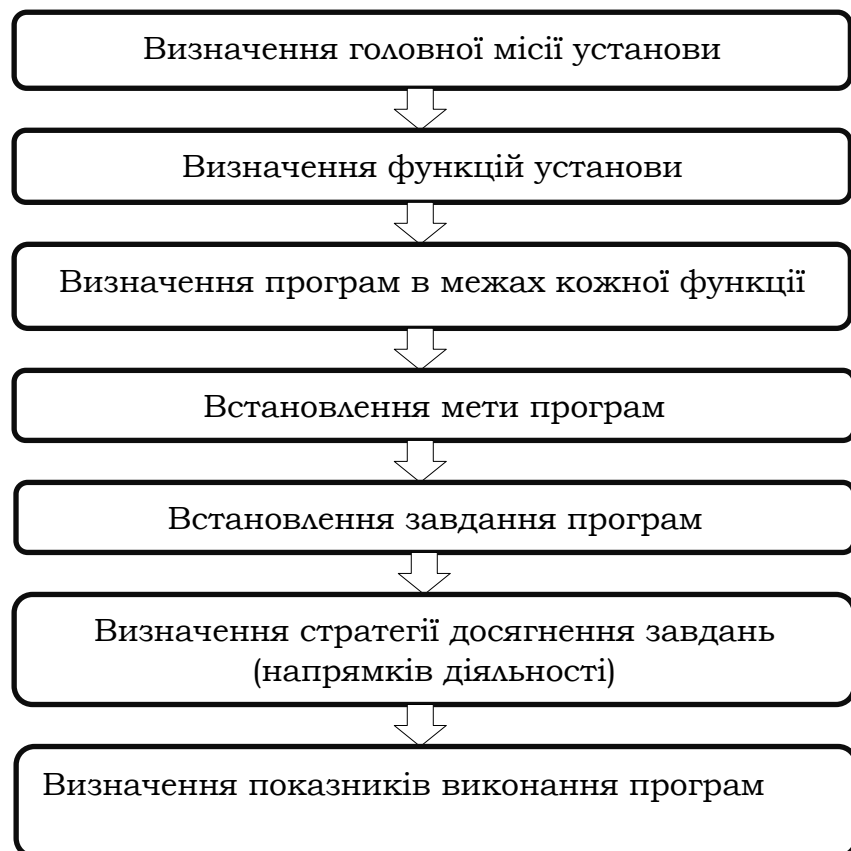


Рис. 4.3. Етапи формування бюджетних програм

Кожна бюджетна програма в контексті застосування програмно-цільового методу складання та виконання бюджету має чітку структуру, яка залишається незмінною з року в рік. Проте в результаті змін пріоритетів, її основні компоненти можуть також змінюватися, адаптуючись до нових умов. Саме це забезпечує прозорість бюджету та гарантує наявність значного обсягу інформації про цілі програми та очікувані результати від реалізації програми. Крім того, відображається інформація про заплановані обсяги видатків в частині кожної бюджетної програми.

Вимоги до оформлення компонентів бюджетної програми:

1. *Головна мета діяльності (місія) розпорядника бюджетних коштів* є стислим переліком поточних та майбутніх цілей бюджетної установи (організації), а також, відповідно, і її програм. Даний компонент має окреслювати суспільні цілі існування установи та містити пріоритети, вказуючи контингент одержувачів послуг. Визначення місії бюджетної установи є необхідним критерієм для запобігання дублюванню діяльності декількох бюджетних установ.

Головна мета діяльності (місія), з одного боку, це загальна ціль існування розпорядника коштів, задля якої він здійснює свою діяльність, з іншого, - користь або блага, які отримує від цієї діяльності суспільство.

Головна мета діяльності установи формулюється на основі статутних документів установи та положень про її діяльність. Вона повинна бути стислою, в ній повинна надаватися відповідь на питання: «Яку діяльність здійснює установа? Чому і для кого вона її здійснює?».

Місія розпорядника коштів зазначається у бюджетному запиті як основному плановому документі бюджетних програм, що слугує основою для подальшого аналізу інформації щодо бюджетної програми. Це гарантуватиме відповідність програм, які здійснюються розпорядником коштів, його місії.

2. *Назва бюджетної програми, що відіграє важливу роль при формуванні бюджетної програми.* Коректне викладення назви бюджетної програми повинно відображати її основну суть. Існують загальні принципи формування назви бюджетної програми, за якими програма повинна бути: конкретною, чіткою, зрозумілою, лаконічною.

3. *Ціль (мета) програми*

Кожна бюджетна програма повинна містити мету, на досягнення якої спрямована програма та виділяються кошти з бюджету. Визначення мети бюджетної програми є дуже важливим етапом формування бюджетної програми. Адже визначаються основні цілі, яких необхідно досягти в результаті виконання конкретної бюджетної програми. Ціль програми, як правило, може бути одна та узгоджується з місією розпорядника коштів. У випадках, коли у програмі є кілька цілей, вони встановлюються у порядку пріоритетності. Ціль бюджетної програми є соціально-спрямованою та довгостроковою, та не підлягає кількісному та якісному виміру.

Визначаючи ціль програми, визначальними залишаються потреби споживачів послуг, які передбачаються бюджетною програмою, що орієнтує на кінцевий результат. Це дає змогу загалом охарактеризувати мету бюджетної програми:

- відповідність місії (головній меті) бюджетної установи;
- визначення кінцевого результату від реалізації програми;
- довгостроковий період.

4. *Завдання* - є одним з компонентів бюджетної програми, які розробляються розпорядниками коштів відповідно до визначених цілей бюджетної програми. Завдання можна розглядати як короткострокові цілі в рамках довгострокової стратегії, що визначається метою бюджетної програми.

Завдання бюджетної програми - конкретні цілі, яких необхідно досягти в результаті виконання програми та які можна оцінити за допомогою показників виконання. За умови деталізації бюджетної програми за підпрограмами завдання формуються для кожної підпрограми. Завдання, що формулюються на рівні програми (підпрограми), мають бути безпосередньо пов'язані з метою програми. На відміну від цілей, завдання визначаються кількісно і в часі, мають визначати конкретний результат діяльності установи.

Кожне завдання формується таким чином, щоб можна було визначити термін, впродовж якого можна досягти очікуваного результату. Терміни вирішення окремих тактичних завдань не перевищують терміни досягнення встановлених цілей. Визначення кожного завдання повинно визначати певне коло споживачів бюджетних послуг. Бюджетна програма (або підпрограма) може мати декілька завдань залежно від запланованих напрямків досягнення результату, очікуваного від здійснення програми або підпрограми.

Завдання повинні:

- орієнтуватися на результат, чітко вказувати на те, що необхідно зробити;
- відображати результати у кількісних вимірах для визначення рівня виконання завдання;
- визначати конкретні терміни виконання завдання.

У процесі розробки завдань важливим є взаємозв'язок з метою, а також чіткість у визначенні терміну виконання для подальшого контролю результатів програми. Завдання слугує своєрідним обґрунтуванням плану використання бюджетних ресурсів за програмами.

5. *Напрямки діяльності* - це конкретні заходи, що здійснюються в рамках програм (підпрограм) і спрямовані на виконання визначених завдань.

Їх визначення означає, що для кожного завдання має бути розроблена стратегія його виконання, тобто дії та заходи, до яких вдаватиметься розпорядник коштів для виконання завдання. Визначення напрямків діяльності допомагає оцінити послідовність та

ефективність запропонованих дій. На даному етапі відбувається планування видатків за кодами економічної класифікації.

б. Показники виконання бюджетних програм включають кількісні та якісні показники, які характеризують результати виконання бюджетної програми і підтверджуються статистичною, бухгалтерською та іншою звітністю і які дають можливість здійснити оцінку використання коштів на виконання бюджетної програми. Показники виконання розробляються відповідно до встановлених завдань та повинні з ними узгоджуватися. Вони формуються для кожного окремого завдання бюджетної програми (підпрограми) та підтверджуватися офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю.

Забезпечення якісного управління програмами та схвалення адміністративних рішень, в тому числі щодо виділення бюджетних асигнувань, на основі фактичних та очікуваних результатів їх реалізації, вимагає розробки системи показників, на основі яких проводитиметься оцінка виконання програм.

Застосування системи показників виконання програм дає можливість оцінити ефективність використання бюджетних коштів, порівняти фактичні результати з очікуваними та оцінити вартість здійснення програми. Крім того, показники виконання дозволяють оцінити соціально-важливий ефект від здійснення програми, який є головною метою виконання бюджетної програми.

3. Паспорт бюджетної програми

Основою для формування бюджету за програмно-цільовим методом є Паспорт бюджетної програми, яким визначаються основні компоненти - мета програми, завдання програми, напрямки діяльності та показники виконання (результативності). Крім того, паспорт бюджетної програми включає і додаткову інформацію щодо розпорядників коштів згідно програми, основну мету його діяльності, відповідального виконавця, законодавчі підстави для реалізації програми та альтернативні шляхи виконання програми.

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).

Паспорт бюджетної програми формується на основі бюджетних запитів, що подаються головними розпорядниками бюджетних коштів, та відповідних бюджетних призначень (додаток Б). Головні розпорядники бюджетних коштів розробляють паспорт за кожною бюджетною програмою щорічно.

Наказом Міністерства фінансів України від 26.08.2014 року №836 «Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» затверджено:

– Інструкцію про статус та особливості участі у бюджетному процесі відповідальних виконавців бюджетних програм місцевих бюджетів;

– Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання;

– форму паспорта бюджетної програми місцевого бюджету;

– форму звіту про виконання паспорта бюджетної програми місцевого бюджету.

Паспорт бюджетної програми визначає мету, підпрограми (у разі їх формування), відповідальних виконавців, завдання, результативні показники й інші характеристики бюджетної програми згідно з бюджетними призначеннями, встановленими рішенням про місцевий бюджет на відповідний бюджетний період, на основі яких здійснюються контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів і аналіз виконання бюджетної програми. Інформація, що міститься у паспорті бюджетної програми місцевого бюджету застосовується для здійснення моніторингу, оцінки ефективності бюджетної програми, контролю за цільовим використанням бюджетних коштів.

Структура паспорта бюджетної програми (додаток В):

1. Найменування головного розпорядника;
2. Найменування відповідального виконавця;
3. Найменування бюджетної програми;
4. Обсяг бюджетних призначень / бюджетних асигнувань, у тому числі по загальному та спеціальному фондах;
5. Підстави для виконання бюджетної програми;
6. Мета бюджетної програми;
7. Підпрограми, спрямовані на досягнення мети, визначеної паспортом бюджетної програми;
8. Обсяги фінансування бюджетної програми у розрізі підпрограм та завдань;
9. Перелік регіональних цільових програм, які виконуються у складі бюджетної програми;
10. Результативні показники бюджетної програми у розрізі підпрограм і завдань;
11. Джерела фінансування інвестиційних проектів у розрізі підпрограм.

У пунктах 1 - 4 форми паспорта бюджетної програми місцевого бюджету визначаються відповідно коди і найменування головного розпорядника, відповідального виконавця, бюджетної програми, код функціональної класифікації видатків та кредитування бюджету, якому відповідає бюджетна програма, бюджетні призначення, встановлені рішенням про місцевий бюджет, або бюджетні асигнування, встановлені розписом місцевого бюджету. Код функціональної

класифікації видатків та кредитування бюджету вказується лише у випадку, коли бюджетна програма не поділяється на підпрограми.

У пункті 5 наводиться перелік нормативно-правових актів, на підставі яких бюджетна програма була включена до рішення про місцевий бюджет на відповідний бюджетний період або виникла у інших передбачених випадках, у тому числі наводяться регіональні цільові програми, що здійснюються у межах бюджетної програми.

У пункті 6 вказується мета бюджетної програми.

У пункті 7 форми паспорта зазначаються коди програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів, функціональної класифікації видатків та кредитування бюджету і назви підпрограм, спрямованих на досягнення мети, визначеної паспортом бюджетної програми. У випадку відсутності поділу бюджетної програми на підпрограми, пункт 7 не заповнюється.

У пункті 8 вказуються обсяги фінансування бюджетної програми у розрізі підпрограм (у разі їх формування) та завдань бюджетної програми. У випадку, якщо бюджетна програма не поділяється на підпрограми, пункт 8 заповнюється лише в розрізі завдань бюджетної програми.

У пункті 9 форми паспорта зазначаються обсяги бюджетних призначень, що спрямовуються на реалізацію регіональних цільових програм, які виконуються у складі бюджетної програми.

У пункті 10 форми паспорта з розподілом за підпрограмами (у разі їх формування) та завданнями бюджетної програми визначаються результативні показники бюджетної програми (підпрограми), які поділяються на такі групи: показники затрат; показники продукту; показники ефективності; показники якості. Оскільки показники ефективності та якості визначаються з використанням кількох показників, мають наводитись джерела інформації щодо кожного з них. При відсутності статистичної інформації, необхідно подати інформацію щодо кількісних показників, які характеризують кінцеві результати, досягнуті за кошти конкретної програми (підпрограми).

Паспорт бюджетної програми може бути складений за неповним переліком результативних показників з наданням відповідних пояснень.

При розробці бюджетних програм (підпрограм) та результативних показників їх виконання головні розпорядники повинні використовувати Типові переліки бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів, Примірний перелік результативних показників бюджетних програм для місцевих бюджетів за видатками, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів, визначені Міністерством фінансів України та відповідними галузевими міністерствами.

При цьому головні розпорядники самостійно обирають із визначеного Міністерством фінансів України переліку результативних показників бюджетних програм ті, які максимально ефективно та у

повному обсязі відображають результати виконання бюджетних програм.

У пункті 11 форми паспорта з розподілом за інвестиційними проектами (програмами) відображаються джерела їх фінансування, касові видатки станом на початок звітного періоду, план видатків звітного періоду і прогноз видатків до кінця реалізації інвестиційного проекту (програми) з розбивкою за роками. У графі 13 необхідно надати пояснення, що характеризують джерела фінансування. Пункт 11 форми паспорта заповнюється тільки для затверджених у місцевому бюджеті видатків/надання кредитів на реалізацію інвестиційних проектів (програм).

Правила складання паспортів.

Головні розпорядники розробляють проекти паспортів бюджетних програм і подають їх на затвердження місцевому фінансовому органу протягом 30 днів після набрання чинності рішення про місцевий бюджет.

Упродовж тижня головні розпорядники подають на затвердження до фіноргану проекти паспортів бюджетних програм при:

- виникненні нових бюджетних програм (підпрограм);
- набранні чинності рішенням про внесення змін до рішення про місцевий бюджет на відповідний бюджетний період, які призводять до зміни інформації та показників, затверджених у паспортах бюджетних програм;
- передачі бюджетних призначень від одного головного розпорядника до іншого;
- передачі нерозподілених бюджетних призначень на визначену в рішенні про місцевий бюджет мету між головними розпорядниками;
- перерозподілі видатків за бюджетними програмами у межах загального обсягу бюджетних призначень, передбачених головному розпоряднику;
- перерозподілі видатків за підпрограмами у межах загального обсягу бюджетних призначень, передбачених на виконання бюджетної програми;
- зміні інформації та зміні 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;
- затвердженні нових або внесенні змін до чинних порядків використання бюджетних коштів, які призводять до зміни інформації та показників, затверджених у паспортах бюджетних програм;
- внесенні змін до розпису місцевого бюджету, які призводять до зміни інформації та показників, затверджених у паспортах бюджетних програм.

Проекти паспортів бюджетних програм подаються до фіноргану разом з проектами наказів про їх затвердження у паперовому та електронному вигляді.

Місцеві фінансові органи та головні розпорядники забезпечують відповідність змісту паспортів бюджетних програм:

- рішенню про місцевий бюджет на відповідний бюджетний період;
- бюджетному розпису;
- відповідним порядкам використання бюджетних коштів;
- правилам складання паспортів.

У випадку невідповідності проекту паспорта бюджетної програми рішенню про місцевий бюджет на відповідний бюджетний період фінансові органи мають право в тижневий строк з дня його отримання повернути такий паспорт бюджетної програми на доопрацювання відповідному головному розпорядникові.

Паспорти бюджетних програм головного розпорядника затверджуються спільним наказом головного розпорядника та фінансового органу в трьох примірниках протягом 45 днів від дня набрання чинності рішенням про місцевий бюджет, а у окремих випадках, – протягом двох тижнів після настання відповідних випадків. Якщо згідно з нормативно-правовими актами головний розпорядник ухвалює свої рішення в іншій формі, ніж наказ (наприклад, розпорядження), паспорт бюджетної програми затверджується одночасно відповідним розпорядчим документом головного розпорядника і наказом фінансового органу. При цьому в грифі «ЗАТВЕРДЖЕНО» форми паспорта бюджетної програми зазначається назва розпорядчого документа головного розпорядника.

Один примірник спільного наказу про затвердження паспортів бюджетних програм залишається у фінансовому органі, другий та третій - передаються відповідному головному розпорядникові, один з яких у встановленому порядку передається до відповідного територіального органу Державної казначейської служби України.

Головний розпорядник коштів у триденний строк від дня затвердження наказу про паспорт бюджетної програми подає його та паспорт бюджетної програми в електронному вигляді до фіноргану.

Головний розпорядник у тижневий строк від дня затвердження наказу про паспорти бюджетних програм забезпечує доведення до відповідальних виконавців, розпорядників нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів його копій та копій затверджених паспортів бюджетних програм.

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

Головний розпорядник забезпечує своєчасність затвердження паспортів бюджетних програм, достовірність і повноту інформації, що в них міститься.

Якщо до рішення про місцевий бюджет внесено зміни, які призводять до зміни інформації та показників бюджетної програми,

паспорт якої ще не затверджено, паспорт зазначеної програми затверджується на підставі показників (обсягу коштів, назви), встановлених рішенням про місцевий бюджет з урахуванням внесених змін.

Якщо у процесі виконання бюджету відкриваються нові бюджетні програми, показники паспорта бюджетної програми повинні відповідати показникам розпису місцевого бюджету зі змінами.

Зміни до паспортів бюджетних програм вносяться впродовж бюджетного періоду шляхом затвердження їх у новій редакції у порядку, встановленому для складання паспортів бюджетних програм, у випадку:

- 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 зміни 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;

- перерозподілу видатків за підпрограмами у межах загального обсягу бюджетних призначень, передбачених на виконання бюджетної програми;

- 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 (підпрограми);

- внесення змін до спеціального фонду кошторису бюджетної установи в частині власних надходжень бюджетних установ, що призводять до виникнення нових завдань бюджетної програми (підпрограми).

При зменшенні або передачі бюджетних призначень, що призводять до скасування існуючої програми, відповідний головний розпорядник бюджетних коштів готує наказ про визнання таким, що втратив чинність, наказу про затвердження відповідного паспорта бюджетної програми.

4. Реалізація бюджетної програми

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

Бюджетні програми затверджуються щорічно виключно в межах наявних бюджетних ресурсів з метою досягнення конкретного результату при витрачанні цих ресурсів. Відповідно до Бюджетного кодексу України, місцевими державними адміністраціями та виконавчими органами відповідних місцевих рад складається та схвалюються прогноз місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди. Якщо головний розпорядник є виконавцем певної цільової програми, то він має забезпечити в межах відповідної бюджетної програми виконання завдань, визначених такою цільовою програмою.

Підґрунтям для планування та формування бюджетної програми – визначення головної мети діяльності розпорядника коштів, що є необхідним критерієм для запобігання дублюванню діяльності декількох установ головних розпорядників. Вона закріплена у відповідних нормативно-правових актах і установчих документах цих розпорядників.

При застосуванні програмно-цільового методу ліміти бюджетних призначень визначаються на кілька років наперед (зокрема, на три роки), з щорічним внесенням змін у наступних періодах. Ці ліміти бюджетних призначень є основою для обґрунтування видатків на програми (підпрограми).

Наступним етапом є складання бюджетних запитів розпорядниками коштів в розрізі бюджетних програм. Погодження бюджетних запитів відбувається на всіх етапах їх підготовки, шляхом залучення всіх зацікавлених сторін.

В сучасних умовах необхідним є погодження переліку запланованих програм з початкових стадій бюджетного процесу з метою підвищення його ефективності, що дасть змогу досягти не тільки консенсусу щодо запровадження відповідних програм між усіма зацікавленими сторонами, але й оцінити потреби громади та врахувати загалом думку громадськості. Це дозволить уникнення дублювання програм.

Затвердження переліку програм в кожній галузі вже на початкових стадіях бюджетного процесу дозволить сформуванню більш комплексний підхід до формування бюджету за програмно-цільовим методом та запропонувати такі програми, реалізація яких сприятиме отриманню очікуваних результатів. За допомогою такого підходу ґрунтовно аналізується використання всіх показників результативності, що надання інформації про виконання окремих показників результативності, які було встановлено та схвалено.

У процесі розгляду проекту бюджету за програмно-цільовим методом особлива роль відводиться місцевим фінансовим органам, які

детально аналізують подані програми та показники їх виконання. Однак відповідальність за виконання програм покладена все ж на їх виконавців, якими, як правило, є головні розпорядники бюджетних коштів та розпорядники нижчого рівня.

На відміну від традиційних підходів до формування бюджетів однією з істотних проблем виконання бюджетних програм при програмно-цільовому методі є недостатність навиків управлінців щодо ефективного управління бюджетними коштами.

Важливою перевагою виконання бюджету за програмно-цільовим методом є можливість перерозподілити кошти між підпрограмами (статтями видатків) в межах програми, не розглядаючи питання на сесії відповідної ради. Це означає, що розпорядник бюджетних коштів, може самостійно приймати рішення щодо перерозподілу коштів в межах програми з метою досягнення запланованого результату. Не є характерними для програмно-цільового методу і часті зміни до кошторису програм.

Керівник установи, яка є розпорядником коштів (виконавцем бюджетної програми) відповідає за виконання запланованої програми в межах визначеного обсягу фінансування. При цьому за такого формату розпорядники коштів можуть розраховувати лише на ті ресурси, які були передбачені в бюджетному запиті.

На всіх етапах виконання бюджетних програм, як під час, так і після їх реалізації проводиться їх аналіз, що є однією з характерних рис програмно-цільового методу. Аналіз виконання бюджетних програм відповідно починається з аналізу за цільовим використанням бюджетних ресурсів та закінчується аналізом досягнення запланованих результатів та соціального ефекту від реалізації програми. Під час аналізу виконання програм, основна увага приділяється аналізу виконання результативних показників, як основи оцінки успішності програми. Дані про виконання показників є основою для прийняття політичних рішень та складання проектів бюджету на наступний період, що є також основною вимогою програмно-цільового методу.

Для отримання такої інформації щодо виконання показників результативності необхідним є визначення джерел, методів, суб'єктів, що відповідатимуть за збір та обробку даних щодо виконання показників результативності бюджетних програм. Для цього доцільно схвалити план моніторингу показників виконання програм. Крім того, мають визначатися відповідальні за аналіз показників виконання та підготовку звіту про виконання показників, який розповсюджуватиметься серед усіх зацікавлених сторін.

Перелік показників, які відстежуватимуться відповідно до плану моніторингу визначається шляхом аналізу попередньо-встановлених індикаторів. З метою акумуляції такої інформації використовують наявну статистичну інформацію, для прикладу кількість споживачів наданих послуг, опитування населення для збору окремих видів інформації про надані послуги. Цей тип надходження інформації може

бути дуже ефективним, однак якість опитування повинна періодично переглядатися.

При цьому варто враховувати, що:

- опитування націлено на оцінку конкретної цілі або виду діяльності органів місцевого самоврядування;
- під час опитування респондентам задають питання щодо вже наданих послуг, а не тих послуг, надання яких планується в майбутньому;
- опитування населення проводиться на регулярній основі;
- опитування націлені на оцінку результативних показників.

Програми мають бути сформовані таким чином аби охопити всі напрямки діяльності відповідних установ. При цьому значний вплив на результати аналізу бюджетних програм справляє розробка та відбір показників виконання програм, на основі яких здійснюється моніторинг та аналіз виконання програм. Однак є випадки, коли показники розробляються лише виходячи з наявності (доступності) інформації, необхідної для їхнього розрахунку. При цьому не береться до уваги ступінь важливості показника, який визначає, чи вдалося досягти бажаного результату. Це, в результаті, може призвести до неправильного розподілу ресурсів в процесі реалізації програми.

Питання для обговорення

1. *Бюджетна програма як основа до застосування програмно-цільового методу, : характеристика її складових.*
2. *Особливості формування бюджетних програм на всіх етапах.*
3. *Паспорт бюджетної програми: його структура та необхідність.*
4. *Специфіка реалізації бюджетних програм в сучасних умовах.*
5. *Проблеми формування і реалізації бюджетних програм в умовах бюджетної децентралізації.*

Тести

1. *Бюджетна програма - це ...*
 - а) 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;
 - б) правові засади функціонування бюджетної системи, її принципи, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин;
 - в) регламентована нормами бюджетного права діяльність зі складання, розгляду та затвердження бюджету, його виконання, а також зі складання та затвердження звіту про його виконання;
 - г) вірної відповіді немає.
2. *Проект обласного бюджету готує:*
 - а) Департамент фінансів обласної державної адміністрації;
 - б) Міністерство фінансів України;
 - в) Відділ економіки обласної державної адміністрації;

г) фінансове управління міської державної адміністрації.

3. Завдання бюджетної програми ...

а) забезпечують конкретизацію заходів, спрямованих на досягнення загальної мети програми, та дозволяє оцінити ефективність бюджетної програми в розрізі її складових;

б) конкретний, спрямований на досягнення мети бюджетної програми комплекс заходів, який відображає основні етапи досягнення поставленої мети, визначає шляхи виконання програми (підпрограми) та підлягає перевірці;

в) відображає цілі, яких необхідно досягти при виконанні бюджетної програми у середньостроковому періоді, відповідає пріоритетам державної політики у відповідній сфері, визначеним нормативно-правовими актами, та сприяє реалізації плану діяльності головного розпорядника бюджетних коштів;

г) вірної відповіді немає.

4. Застосування системи показників виконання програм:

а) дає можливість оцінити ефективність використання бюджетних коштів;

б) порівняти фактичні результати з очікуваними та оцінити вартість здійснення програми;

в) дозволяє оцінити соціально-важливий ефект від здійснення програми, що є головною метою виконання бюджетної програми;

г) всі відповіді вірні.

5. Процес формування бюджетної програми можна умовно поділити на ... етапи?:

а) 2;

б) 3;

в) 4;

г) 5.

6. Головна мета діяльності (місія) розпорядника бюджетних коштів – це ...:

а) конкретні цілі, яких необхідно досягти в результаті виконання програми та які можна оцінити за допомогою показників виконання;

б) уявлення про бажаний результат, якого прагне досягнути особа, що визначає спрямованість діяння;

в) загальна ціль існування розпорядника коштів, задля якої він здійснює свою діяльність, а також це - користь або блага, які отримує від цієї діяльності суспільство;

г) вірної відповіді немає.

7. Основними складовими бюджетної програми є:

а) розробка програми, складання проекту бюджету за програмою;

б) розробка програми, назва бюджетної програми, мета бюджетної програми, складання проекту бюджету за програмою;

в) назва бюджетної програми, мета бюджетної програми, назва підпрограми, завдання бюджетної програми чи підпрограми, результативні показники виконання бюджетної програми чи підпрограми;

г) вірної відповіді немає.

8. *Кожна бюджетна програма формується на:*

- а) коротко- або середньострокову перспективу;
- б) середньо-або довгострокову перспективу;
- в) середньострокову перспективу;
- г) квартал.

9. *Існує декілька типів показників виконання, які можна використовувати для оцінки програми та визначення її кінцевої результативності:*

а) показник затрат/вхідних ресурсів, показник продукту, показник продуктивності (ефективності), показник результативності (якості).

б) чистий дохід(виручка) від реалізації, чистий прибуток(збиток);

в) валовий прибуток, чистий прибуток;

г) вірної відповіді немає.

10. *Паспорт бюджетної програми формується на основі:*

а) паспортів бюджетних програм за попередній бюджетний період;

б) бюджетних запитів;

в) звітності про виконання відповідних бюджетів за попередній бюджетний період;

г) бюджетних прогнозів.

ТЕМА 5. ПОКАЗНИКИ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ

1. Показники виконання бюджетних програм як важливий інструмент у плануванні та виконанні бюджетів за програмно-цільовим методом

2. Типи показників виконання бюджетних програм

3. Особливості застосування показників виконання бюджетних програм

1. Показники виконання бюджетних програм як важливий інструмент у плануванні та виконанні бюджетів за програмно-цільовим методом

Показники бюджетних програм є вагомим інструментом механізму планування та виконання бюджетів за програмно-цільовим методом, є особливою складовою бюджетних програм, що визначає основну характерну рису програмно-цільового бюджетування. У системі управління місцевими бюджетами вони відображають результативність програмно-цільового бюджету, визначають ступінь досягнення поставленої мети та виконання завдань бюджетної програми.

Метою використання результативних показників є проведення оцінки ефективності бюджетних програм, зокрема ефективності надання послуг, гарантованих державою, інших послуг, що надаються фізичним та юридичним особам органами державної влади, органами місцевого самоврядування та підприємствами (установами, організаціями), яким держава делегувала право надання відповідних послуг.

Для досягнення очікуваних результатів показники виконання бюджетних програм повинні відповідати таким критеріям, як:

- реалістичність;
- актуальність;
- суспільна значимість (рис. 5.1).

Для відповідності принципу повної вимірності бюджетних програм результативні показники обов'язково мають підлягати кількісному визначенню, тобто бути вимірюваними.

Крім того, результативні показники повинні співвідноситися з метою та завданнями, поставленими в межах бюджетних програм, що задовольняє принцип цілісності програм. Разом з тим, вони не повинні відображати результати короткострокової діяльності чи вимірювати наслідки одноразової дії, так як являються системним інструментом.

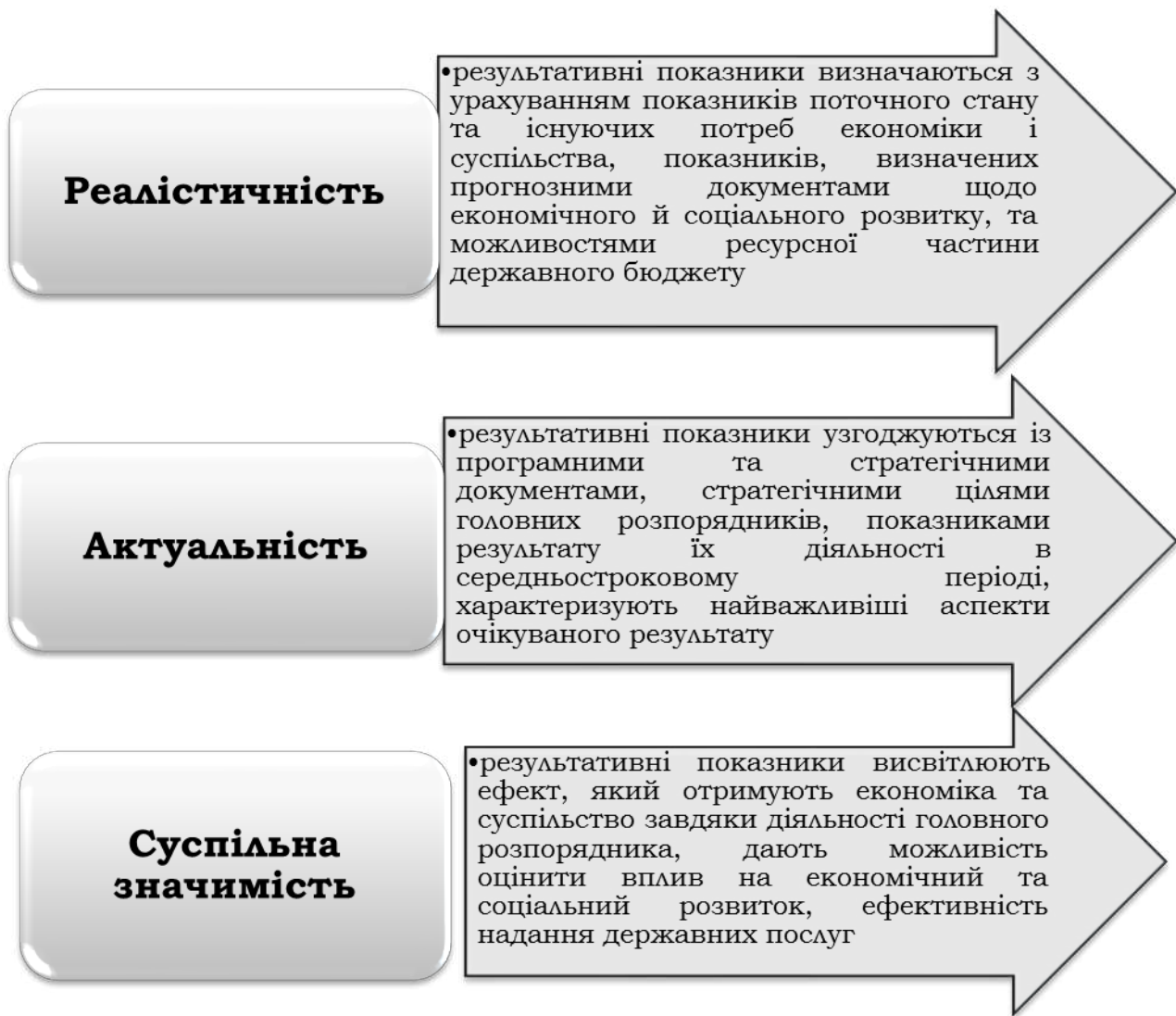


Рис. 5.1. Критерії результативних показників виконання бюджетних програм

Зважаючи на значення результативних показників, у процесі управління місцевими бюджетами узагальнюють їх функції:

1) звітна функція: визначення рівня результативності використання бюджетних коштів. Наприклад, на основі даних звіту про кількість штатних посад за звітний період, отримуємо фактичну інформацію для звітування за відповідним показником результативності (показник затрат);

2) моніторингова функція: порівняння результатів виконання програми у динаміці. Наприклад, отримавши дані про рівень успішності учнів за декілька місяців поточного навчального року, можна зробити висновок про динаміку успішності у даному періоді;

3) аналітична функція: аналіз виконання програми за окремі бюджетні періоди та в частині окремих виконавців. Наприклад, на основі даних про успішність від окремих об'єднаних територіальних громад відповідної області, можна зробити висновок про рівень успішності у сфері освіти загалом в регіоні, а також про критичні

показники (найвища та найнижча успішність) в частині окремих територіальних громад за звітний період;

4) управлінська функція: окреслення змін, які відбуваються щодо споживачів бюджетних послуг, вирішення проблем у процесі виконання бюджетних програм. Наприклад, за допомогою моніторингової функції, можливим є визначення альтернатив та прийняття управлінських рішень щодо виявлення й усунення причин недовиконання запланованих показників, а також подальших дій, спрямованих на вирішення наявних проблем в окремих сферах;

5) функція демократизації: оприлюднення результативних показників бюджетних програм забезпечує прозорість та відкритість механізму реалізації бюджетної політики, полегшує доступ громадськості до інформації щодо використання бюджетних коштів.

2. Типи показників виконання бюджетних програм

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.

Результативні показники поділяють на такі групи:

- показники затрат;
- показники продукту;
- показники ефективності;
- показники якості.

Показники затрат:

- визначають обсяги та структуру ресурсів, які забезпечують виконання бюджетної програми;

- характеризують структуру витрат бюджетної програми та можуть включати штатну чисельність працівників бюджетної установи, у тому числі залучених до надання державних послуг, кількість осіб, які мають право на отримання державних послуг, розміри виплат, встановлені нормативно-правовими актами, кількість обладнання, площу будівель тощо, які потребують обслуговування (ремонт, реконструкції, реставрації), загальний обсяг робіт, які необхідно виконати у поточному та наступних роках (загальна потреба), кошторисну вартість реалізації інвестиційних проектів (проектів будівництва).

Показник затрат являється статистичною величиною, що відображає структурований обсяг вхідних ресурсів, необхідний для виконання відповідного завдання бюджетної програми. Він може виражатися лише в натуральній формі (наприклад, кількість об'єктів, кількість заходів та ін., а також трудові ресурси (кількість штатних посад, кількість спеціалістів та ін.). Сукупність показників затрат кожного завдання, у приведеній натуральній формі свідчить про узагальнений обсяг ресурсів, необхідних для ефективного здійснення бюджетної програми.

Для досягнення планового результату від виконання завдання програми, показник затрат обов'язково повинен відповідати принципу необхідності та достатності. Його заниження чи завищення не сприятиме визначенню необхідних обсягів ресурсів, а також ефективному, цільовому використанню бюджетних ресурсів для результативного виконання поставлених завдань. При плануванні такого показника обов'язково повинна враховуватися структура та специфіка інструментів виконання кожної з бюджетних програм.

Таким чином, показники затрат - це показники, які визначають обсяги і структуру ресурсів, що забезпечують виконання бюджетної програми та характеризують структуру її витрат. Характерною їхньою ознакою у програмі є відповідь на питання: Хто виробляє послугу? (штатна структура, структура управлінь, відділів, відділень тощо) Чим виробляємо послугу? (потужності, будівлі, споруди та ін.)

Показники продукту характеризують результати діяльності головного розпорядника за відповідний бюджетний період у межах бюджетної програми, можуть відображати обсяг виробленої продукції, наданих державних послуг чи виконаних робіт, кількість осіб, яким надано державні послуги.

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.

Характерною особливістю показника у програмі є те, що отримується відповідь на наступні питання: На кого чи на що докладаються зусилля? На кого (на що) спрямовані зусилля у процесі надання послуг? (контингент споживачів послуги, обсяги виконаних робіт за послугою та ін.).

Показник продукту є базовим показником виконання бюджетних програм. Оскільки в сукупності з іншими результативними показниками виконання програм, він дає змогу здійснити оцінку використання коштів на виконання програми, проаналізувати процес досягнення цілей бюджетної програми та дотримання місії відповідальних виконавців.

Важливим є відповідність показників продукту критеріям відбору даних для їх визначення, зокрема:

- доступність;
- точність;
- періодичність;
- спрощеність збору даних.

Незважаючи на те, що зазначений показник завжди визначає рівень динаміки виконання програми, являється статистичним індикатором та дає можливість аналізу програм, проте він не обов'язково має вказувати на якість наданих послуг чи виконаних робіт, на ступінь задоволення потреб споживачів. Показник продукту лише свідчить про факт надання послуг, виконання робіт чи кількість користувачів. Тому даний показник є основним кількісним індикатором

програми чи підпрограми незалежно від її цілей, пріоритетів та критеріїв, лише варіюється залежно від зміни чи уточнення зазначених параметрів.

Даний показник забезпечує здійснення оперативного моніторингу та оцінку ступеня виконання кожного із завдань та напрямків бюджетної програми. Він є незамінний для визначення етапу, на якому знаходиться виконання завдань програми в конкретний період та при конкретних обсягах витрачених ресурсів.

Показники ефективності характеризують економність при витрачанні бюджетних коштів, ефективність надання державних послуг, співвідношення між одержаним продуктом і витраченим ресурсом та визначаються як витрати ресурсів на одиницю показника продукту, відношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до витраченого обсягу ресурсу.

Тому показники ефективності залежно від завдань, виконання яких забезпечує реалізацію бюджетної програми, визначають 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).

Даний показник у програмі характеризується такими питаннями, як: Скільки коштує одиниця продукту в грошовому виразі? Яка частка показника затрат відповідає одиниці продукту?

Показник ефективності (продуктивності) являється статистичним показником, і визначається як відношення показника робочого навантаження або продукту до показника затрат. Тобто ефективність – це відношення кількісного показника наданої послуги до затрат у грошовому еквіваленті, що необхідні для надання послуги, а також визначення рівня ефективності наданої послуги. Важливою передумовою визначення результативності програм є саме правильне обчислення рівня і динаміки продуктивності цих програм. Тому даний показник відслідковує абсолютну та відносну успішність виконання тієї чи іншої бюджетної програми, може слугувати для розрахунку індексів темпів та динаміки виконання бюджетної програми.

Показники якості являють собою сукупність властивостей, які характеризують досягнуті результати якості створеного продукту, що задовольняють споживачів відповідно до їхніх потреб та відображають послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій у наданні послуг (виробленні товарів, виконанні робіт) споживачам за рахунок бюджетних коштів.

Показник якості характеризують у програмі відповідь на таке питання: Що досягнуто в результаті виконання відповідної бюджетної програми?

Показники якості:

– визначають динаміку досягнення мети та виконання завдань бюджетної програми, відповідність створеного продукту встановленим стандартам (нормативам), рівень реалізації інвестиційних проектів, виконання робіт, ступінь готовності об'єктів будівництва, якість створеного продукту; рівень задоволення користувачів державних послуг відповідно до їх призначення, рівень забезпечення державними послугами осіб, які мають на них право;

– висвітлюють послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій в економіці, користь для суспільства від реалізації бюджетної програми.

Якщо показники характеризують рівень освоєння бюджетних коштів, їх недоцільно включати до складу показників якості.

Показник якості (результативності) є статистичним показником, що визначає ступінь впливу отриманого результату на стан задоволення визначених потреб, вирішення проблем, умови та можливості. Він слугує своєрідним звітом про надання послуги результати (включаючи якість та довгострокові наслідки) та відображення соціального ефекту програми та ролі відповідальних виконавців. Його значення впливає на рівень фінансування та стимулювання із місцевих бюджетів, які представляють інтереси територіальних громад.

Показники якості відображає успішність процесу виконання програми, вимірювані, значущі результати наданих послуг, виконаних робіт. Вони дозволяють оцінити кінцевий ефект від здійснення бюджетних програм та забезпечують можливість відстеження щорічного прогресу у досягненні цілей програми та виконанні її завдань у відповідності до місії виконавця, цілей, завдань бюджетної програми.

Показник результативності є динамічним показником. Темпи та динаміка зростання показника результативності є критерієм ефективною реалізації програм.

3. Особливості використання показників виконання бюджетних програм

В контексті застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі результативні показники виконання бюджетних програм повинні:

– визначатися виходячи із стратегічних цілей головного розпорядника та очікуваних показників результату його діяльності на середньостроковий період з урахуванням фактично досягнутих показників у попередніх бюджетних періодах і на основі тенденцій розвитку відповідної галузі економіки (сфери діяльності, регіону) та прогнозу її розвитку на перспективу;

– формулюватися чітко та однозначно, бути зрозумілими та доступними для сприйняття широкими верствами населення;

- висвітлювати кількісні та якісні характеристики результатів, яких планується досягти за відповідний бюджетний період;
- характеризувати виконання кожного завдання бюджетної програми та реалізацію кожного напряму використання бюджетних коштів;
- об'єктивно та реалістично відображати особливості та специфіку діяльності головного розпорядника, висвітлювати результати його діяльності в галузях (сферах діяльності);
- бути вимірюваними, надавати можливість порівняння за окремими бюджетними періодами, порівняння з аналогічними показниками інших бюджетних установ, мати кількісне вираження в одиницях виміру, які відповідають змісту показника;
- підтверджуватися офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю, даними бухгалтерського, статистичного та внутрішньогосподарського (управлінського) обліку, що є джерелами інформації для визначення результативних показників, або розраховуватися за допомогою математичних дій з показниками таких звітності та обліку.

Головні розпорядники:

- забезпечують достовірність результативних показників та точність їх розрахунку;
- розробляють методику розрахунку для результативних показників, що потребують методологічних роз'яснень їх змісту.

Результативні показники визначаються головними розпорядниками в бюджетному запиті при підготовці пропозицій до проекту державного бюджету, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання паспортів бюджетних програм.

При визначенні результативних показників у паспорті бюджетної програми використовується інформація щодо результативних показників, наведена в бюджетному запиті, із урахуванням бюджетних призначень, встановлених законом про Державний бюджет України та рішеннями про місцеві бюджети на відповідний бюджетний період. У звітах про виконання паспортів бюджетних програм зазначаються усі результативні показники, визначені в паспорті бюджетної програми, за звітний період.

Кількість результативних показників визначається специфікою бюджетної програми та має задовольняти потреби аналізу виконання бюджетної програми, тобто головні розпорядники застосовують ті результативні показники, які найкраще характеризують ступінь досягнення поставленої мети та виконання завдань бюджетної програми.

Розробка системи результативних показників є обов'язковою на етапі планування бюджетних програм. Проте рішенням сесій відповідних рад можуть затверджуватися як комплексно програми та показники, так і лише перелік бюджетних програм (при цьому результативні показники наводяться у пояснювальній записці до проекту відповідного місцевого бюджету).

Міністерством фінансів України спільно з профільними міністерствами затверджено накази, якими визначаються типові переліки бюджетних програм та показників результативності. При складанні бюджетів за програмно-цільовим методом включення до них бюджетних програм здійснюється виходячи із зазначених наказів. Зокрема у проектах бюджетів з наказів переносяться назва програми, її мета, назва підпрограми, завдання та перелік результативних показників. Наказами передбачено можливість уточнення, доповнення та розширення такого переліку.

Формування бюджетних програм та результативних показників в частині власних повноважень регламентується наказом Міністерства фінансів України від 27 липня 2011 року № 945 (у редакції наказу Міністерства фінансів України від 10.09.2015 № 765) «Про затвердження Примірного переліку результативних показників бюджетних програм для місцевих бюджетів за видатками, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів». Наказом визначено мету, завдання та результативні показники для 88 бюджетних програм. Результативні показники виконання бюджетних програм, визначені у Примірному переліку, застосовуються в тій частині, що відповідає встановленим меті та завданням конкретної бюджетної програми. 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 цілей, на досягнення яких вона спрямована. Кожний головний розпорядник бюджетних коштів, який отримує бюджетні асигнування, повинен сформулювати окрему бюджетну програму, визначивши конкретні її елементи.

Типові переліки бюджетних програм та показників, що стосуються виконання делегованих повноважень затверджені Міністерством фінансів України щодо різних галузей.

– *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» у редакції Наказу від 27.09.2012 р. № 1035;

– *Освіта* - Наказ Міністерства освіти і науки України від 10.07.2017 № 992 «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Освіта»;

– *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»;

– *Культура* - 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»;

– *Молодіжна сфера* - Наказ Міністерства молоді та спорту України від 24.11.2016 року № 4408 «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у молодіжній сфері»;

– *Фізична культура і спорт* - Наказ Міністерства молоді та спорту України від 23.11.2016 року № 4393 «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у сфері фізичної культури і спорту».

Головні розпорядники у встановленому законодавством порядку оприлюднюють результативні показники бюджетних програм у складі паспортів бюджетних програм, звітів про їх виконання, бюджетних запитів на єдиному веб-порталі використання публічних коштів та власних веб-сайтах.

Отже, показники виконання бюджетних програм 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.

Питання для обговорення

1. *Обґрунтуйте зміст та необхідність показників виконання бюджетних програм в системі програмно-цільового бюджетування.*

2. *Охарактеризуйте типи показників виконання бюджетних програм, специфіку їх розрахунку.*

3. *Визначити стан нормативно-правового забезпечення застосування результативних показників в контексті програмно-цільового бюджетування.*

4. *Дослідити практику використання показників виконання бюджетних програм в сучасних умовах.*

5. *Проблеми використання показників виконання бюджетних програм при формуванні програмно-цільового бюджету в умовах бюджетної децентралізації.*

Тести

1. *Щоб задовольняти принцип повної вимірності бюджетних програм, результативний показник обов'язково має бути вимірюваним та підлягати ... визначенню*

- а) якісному;
- б) вартісному;
- в) кількісному;
- г) вірної відповіді немає.

2. Функціями результативних показників у процесі управління місцевими бюджетами є:

- а) звітна; моніторингова; аналітична; управлінська; демократизації;
- б) звітна; управлінська; контрольна;
- в) моніторингова; аналітична; контрольна;
- г) звітна; моніторингова; аналітична.

3. Яка функція результативних показників виконання бюджетних програм у процесі управління місцевими бюджетами характеризується окресленням змін, які відбуваються щодо споживачів бюджетних послуг, вирішенням проблем у процесі виконання бюджетних програм:

- а) управлінська функція;
- б) моніторингова функція;
- в) звітна функція;
- г) вірної відповіді немає.

4. Результативні показники - це показники, на підставі яких здійснюється оцінка ефективності ...

- а) використання бюджетних коштів, передбачених на виконання бюджетної програми, для досягнення її мети та реалізації завдань;
- б) формування бюджетних коштів, передбачених на виконання бюджетної програми, для досягнення її мети та реалізації завдань;
- в) використання бюджетних коштів, передбачених на виконання урядової програми, для досягнення її мети та реалізації завдань;
- г) виконання бюджетів різних рівнів.

5. Характерною ознакою показника затрат у бюджетній програмі є відповідь на питання:

- а) Хто виробляє послугу?
- б) Чим виробляємо послугу?
- в) На що спрямовано надані послуги?
- г) вірної відповіді немає.

6. Які є типи показників виконання бюджетних програм:

- а) використання, продукту, ефективності, якості;
- б) затрат, ефективності, якості, ціни;
- в) затрат, продукту, ефективності, якості;
- г) затрат, продукту, продуктивності.

7. Показник затрат може виражатися у :

- а) грошовій формі;
- б) натуральній формі;
- в) кількісній формі;
- г) вірної відповіді немає.

8. Ефективність (продуктивність) – це...

- а) відношення затрат до кількісного показника наданої послуги, у грошовому або робочому еквіваленті, що необхідні для надання послуги, а також визначення рівня ефективності наданої послуги;

б) різниця кількісного показника наданої послуги та затрат, у грошовому або робочому еквіваленті, що необхідні для надання послуги, а також визначення рівня ефективності наданої послуги;

в) відношення кількісного показника наданої послуги до затрат, у грошовому або робочому еквіваленті, що необхідні для надання послуги, а також визначення рівня ефективності наданої послуги;

г) вірної відповіді немає.

9. *Показник якості (результативності) є статистичною величиною, яка відображає...*

а) успіх процесу виконання програми, вимірювані, значущі результати наданих послуг, виконаних робіт;

б) параметри обсягу наданих бюджетних послуг, об'єму виконаних робіт або послуг, номенклатура яких повністю відповідає місії відповідального виконавця та завданню бюджетної програми;

в) структурований обсяг вхідних ресурсів, необхідний для здійснення відповідного завдання бюджетної програми;

г) вірної відповіді немає.

10. *Якому принципу обов'язково повинен відповідати показник затрат?*

а) принципу строкості та достатності;

б) принципу економічності та достатності;

в) принципу необхідності та достатності;

г) принципу достатності та ефективності.

ТЕМА 6.

ВІДПОВІДАЛЬНІ ВИКОНАВЦІ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ

1. Відповідальні виконавці бюджетних програм, їх роль у бюджетному процесі

2. Нормативно-правове забезпечення діяльності відповідальних виконавців бюджетних програм

3. Функціональні повноваження відповідальних виконавців при формуванні бюджетів за програмно-цільовим методом, їх взаємодія з іншими учасниками бюджетного процесу

1. Відповідальні виконавці бюджетних програм, їх роль у бюджетному процесі

Здійснення видатків шляхом реалізації бюджетних програм передбачає визначення їх конкретних відповідальних виконавців.

Під час застосування програмно-цільового методу значна роль приділяється відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів за досягнення результату виконання бюджетної програми. Методологія програмно-цільового методу вимагає визначення відповідального виконавця бюджетної програми, який безпосередньо відповідає за виконання програми.

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.

Відповідальними виконавцями можуть бути:

- головний розпорядник – за бюджетними програмами, виконання яких забезпечується його апаратом;
- розпорядники коштів місцевого бюджету нижчого рівня, які відповідають за виконання бюджетних програм у системі головного розпорядника.

До системи головного розпорядника, крім центрального апарату Міністерства фінансів України, входять шість відповідальних виконавців, а саме:

- Державна казначейська служба України;
- Державна фіскальна служба України;
- Державна пробірна служба України;
- Державна аудиторська служба України;
- Державна служба фінансового моніторингу України.

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

коштів протягом усього строку реалізації відповідних бюджетних програм у межах визначених бюджетних призначень.

Роль відповідальних виконавців у бюджетному процесі полягає у наступному:

- здійснюють аналіз видатків, затверджених за бюджетними програмами на поточний рік у розрізі кодів економічної класифікації видатків бюджету та класифікації кредитування бюджету, та готують пропозиції щодо потреби у видатках на плановий і наступні за плановим два бюджетних періоди, виходячи зі зміни законодавства, закінчення/періодичності дії програм з відповідними обґрунтуваннями;

- надають перелік та обсяги видатків та кредитів на плановий і наступні за плановим два бюджетних періоди, зміна обсягів яких відбувається у зв'язку зі змінами показників, що впливають на розрахунок видатків, разом з детальними розрахунками і обґрунтуваннями;

- надають перелік та обсяги нових видатків (надання/повернення кредитів) державного бюджету на плановий та наступні за плановим два бюджетних періоди відповідно до змін у законодавстві або в зв'язку з періодичністю виконання певних програм разом з детальними розрахунками і обґрунтуваннями;

- вносять пропозиції щодо уточнення назв бюджетних програм, упорядкування бюджетних програм (об'єднання, розподіл, передача від одного відповідального виконавця іншому) з детальними обґрунтуваннями таких змін;

- узгоджують з відповідними структурними підрозділами Міністерства фінансів України інформацію щодо окремих бюджетних програм, а в разі потреби – з іншими центральними органами виконавчої влади;

- забезпечують включення до бюджетних запитів за бюджетними програмами, які забезпечують протягом декількох років виконання інвестиційних програм (проектів), у разі їх схвалення у встановленому законодавством порядку та на підставі розрахунків обсягу витрат і вигод щодо реалізації таких інвестиційних програм (проектів);

- подають головному розпоряднику інформацію щодо проектів кошторисів за бюджетними програмами на паперових та електронних носіях у встановлені Міністерством фінансів України терміни.

2. Нормативно-правове забезпечення діяльності відповідальних виконавців бюджетних програм

Особливий статус відповідальних виконавців бюджетних програм в Україні регламентований статтею 20 Бюджетного кодексу України, котра дає їх визначення та характеристику.

Важливим у нормативно-правовому забезпеченні діяльності відповідальних виконавців є Порядок взаємодії Міністерства фінансів України як головного розпорядника коштів державного бюджету та відповідальних виконавців бюджетних програм на всіх стадіях

бюджетного процесу від 23.08.2012 р. № 939. Цей Порядок розроблено відповідно до частини п'ятої статті 22, частини другої статті 32, статей 34-36, 42, 46, 59-61 Бюджетного кодексу України, Положення про Міністерство фінансів України, затвердженого Указом Президента України від 08 квітня 2011 року № 446, постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 року № 228 «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ», наказу Міністерства фінансів України від 14 грудня 2001 року № 574 «Про затвердження Інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі», зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 03 січня 2002 року за № 3/6291.

Порядок регулює взаємовідносини між Міністерством фінансів України як головним розпорядником бюджетних коштів та центральними органами виконавчої влади (відповідальними виконавцями бюджетних програм) у процесі складання, затвердження та виконання державного бюджету за кодом відомчої класифікації видатків та кредитування державного бюджету 350 «Міністерство фінансів України» відповідно до бюджетної класифікації, затвердженої наказом Міністерства фінансів України від 14 січня 2011 року № 11 «Про бюджетну класифікацію».

Порядком взаємодії Міністерства фінансів України як головного розпорядника коштів державного бюджету та відповідальних виконавців бюджетних програм на всіх стадіях бюджетного процесу визначено:

- порядок формування проектів кошторисів та прогнозних показників на наступні за плановим два бюджетних періоди та їх розгляду головним розпорядником;
- порядок формування бюджетних запитів та їх розгляду головним розпорядником;
- мережу розпорядників та одержувачів коштів державного бюджету;
- підготовку та затвердження порядків використання коштів державного бюджету;
- порядок складання та затвердження паспортів бюджетних програм та звіту про їх виконання;
- порядок складання розпису Державного бюджету України;
- порядок складання та затвердження кошторисів;
- унесення змін до розпису державного бюджету;
- розподіл відкритих асигнувань за бюджетними програмами;
- перерозподіл раніше відкритих (невикористаних) асигнувань;
- порядок подання звітності за бюджетними програмами;
- публічне представлення інформації про бюджет;
- затвердження структури та штатних розписів.

Статус відповідальних виконавців та особливості їх участі в бюджетному процесі визначено Інструкцією про статус та особливості

участі у бюджетному процесі відповідальних виконавців бюджетних програм місцевих бюджетів затверджена наказом Міністерства фінансів України від 26.08.2014 р. № 836 «Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів». Ця Інструкція розроблена з метою чіткого розмежування повноважень, прав і відповідальності головного розпорядника коштів місцевого бюджету та відповідальних виконавців бюджетних програм у процесі складання, затвердження та виконання місцевих бюджетів за програмно-цільовим методом. В ній визначено окремо з детальним описом особливості участі відповідальних виконавців у процесі формування та виконання місцевого бюджету.

3. Функціональні повноваження відповідальних виконавців при формуванні бюджетів за програмно-цільовим методом, їх взаємодія з іншими учасниками бюджетного процесу

Головний розпорядник є одночасно відповідальним виконавцем бюджетної програми, і його участь у бюджетному процесі здійснюється у порядку, встановленому для головних розпорядників бюджетних коштів. В іншому випадку, відповідальний виконавець є розпорядником коштів нижчого рівня у мережі головного розпорядника.

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 ефективне, результативне і цільове використання бюджетних коштів.

Водночас цільове та ефективне використання бюджетних коштів у процесі виконання бюджетних програм забезпечує відповідальний виконавець бюджетних програм.

Одержувачі бюджетних коштів не можуть бути виконавцями бюджетних програм.

Наприклад, комунальні підприємства не можуть бути відповідальними виконавцями бюджетних програм, оскільки вони не можуть бути ні головними розпорядниками, ні розпорядниками коштів нижчого рівня, а є одержувачами бюджетних коштів.

За бюджетними програмами, які поділяються на підпрограми, відповідальним виконавцем є головний розпорядник, якому у рішенні про місцевий бюджет встановлюються бюджетні призначення.

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.

Відповідальний виконавець визначається головним розпорядником за письмовим погодженням з відповідним місцевим фінансовим органом у процесі формування проекту бюджету на наступний рік.

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.

У рішенні про місцевий бюджет бюджетні призначення встановлюються головному розпорядникові у розрізі відповідальних виконавців за всіма бюджетними програмами. Кожна бюджетна програма, за якою встановлені відповідні бюджетні призначення, може мати лише одного відповідального виконавця, ознака якого визначена у коді програмної класифікації видатків.

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.

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.

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 Міністерства фінансів України № 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.

Особливості участі відповідальних виконавців у процесі виконання місцевого бюджету

Після отримання від місцевого фінансового органу лімітних довідок про бюджетні асигнування (головний розпорядник отримує лімітну довідку з помісячним розподілом асигнувань із загального фонду в цілому) головний розпорядник визначає помісячні обсяги бюджетних асигнувань із загального фонду в цілому за кожним відповідальним виконавцем та у триденний термін повідомляє відповідальних виконавців про визначені їм обсяги.

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 програмно-цільового бюджетування чітко розмежовані повноваження, права і відповідальність головного розпорядника коштів місцевого бюджету та відповідальних виконавців бюджетних програм.

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 наступному 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 встановленому 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 та звітів про їх виконання, затверджених наказом Мінфіну № 836.

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 річного звіту про виконання паспорта бюджетної програми.

Питання для обговорення

1. Дати визначення терміну відповідальні виконавці, хто ними може бути і в якій статті регламентований їхній статус?

2. Визначити стан нормативно-правового забезпечення діяльності відповідальних виконавців бюджетних програм.

3. У чому полягає роль відповідальних виконавців у бюджетному процесі на всіх його стадіях?

4. Охарактеризуйте головних розпорядників та їхню діяльність у процесі виконання бюджету.

5. Проаналізуйте діяльність відповідальних виконавців у процесі виконання бюджету.

Тести

1. Під час застосування програмно-цільового методу бюджетування значна роль приділяється відповідальності...

- а) головних розпорядників бюджетних коштів;
- б) головних фундаторів бюджетних коштів;
- в) головних користувачів бюджетних коштів;
- г) головних отримувачів бюджетних коштів.

2. Особливий статус відповідальних виконавців бюджетних програм в Україні регламентований...

- а) статтею 12 Бюджетного кодексу України;
- б) статтею 20 Бюджетного кодексу України;
- в) статтею 21 Бюджетного кодексу України;
- г) статтею 20 Податкового кодексу України.

3. Відповідальними виконавцями можуть бути:

- а) тільки головний розпорядник;
- б) тільки розпорядники нижчого рівня;
- в) головний розпорядник та розпорядники нижчого рівня;
- г) вірної відповіді немає.

4. Яке правильне твердження?

а) одержувачі бюджетних коштів можуть бути виконавцями бюджетних програм;

б) одержувачі бюджетних коштів в деякій мірі можуть і не можуть бути виконавцями бюджетних програм;

в) одержувачі бюджетних коштів не можуть бути виконавцями бюджетних програм;

г) усі відповіді вірні.

5. Ким визначається відповідальний виконавець за письмовим погодженням з відповідним місцевим фінансовим органом у процесі формування проекту бюджету на наступний рік?

- а) головним розпорядником;
- б) розпорядниками нижчого рівня;
- в) головним розпорядником та розпорядниками нижчого рівня;
- г) вірної відповіді немає.

6. Скільки відповідальних виконавців може мати кожна бюджетна програма, за якою встановлені відповідні бюджетні призначення?

- а) одного;
- б) двох;
- в) більше двох;
- г) усі відповіді вірні.

7. Хто подає всі документи для складання розпису місцевого бюджету до місцевого фінансового органу?

- а) відповідальні виконавці;
- б) головні розпорядники;
- в) розпорядники нижчого рівня;
- г) вірної відповіді немає.

8. Хто несе відповідальність за зведення показників, своєчасність надання та достовірність інформації, поданої відповідальними виконавцями до територіального органу Державної казначейської служби України?

- а) відповідальні виконавці;
- б) головні розпорядники;
- в) розпорядники нижчого рівня;
- г) вірної відповіді немає.

9. Хто у встановленому порядку подає зведену фінансову звітність до територіального органу Державної казначейської служби України?

- а) відповідальні виконавці;
- б) головні розпорядники;
- в) розпорядники нижчого рівня;
- г) вірної відповіді немає.

10. Хто відповідає за зведення результативних показників виконання бюджетних програм та подання річного звіту про виконання паспорта бюджетної програми?

- а) відповідальні виконавці;
- б) головні розпорядники;
- в) розпорядники нижчого рівня;
- г) вірної відповіді немає.

ТЕМА 7.

МОНІТОРИНГ, ОЦІНКА ТА КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОНАННЯМ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ

1. *Сутність оцінки та моніторингу виконання програм*
2. *Типи оцінки бюджетних програм*
3. *Моніторинг програм*
4. *Розробка системи оцінки та моніторингу*

1. Сутність оцінки та моніторингу виконання програм

При проведенні оцінки та моніторингу виконання програм увага зосереджується на визначенні рівня досягнення цілі в процесі виконання програми та позитивних, або негативних аспектах програмних завдань.

Можна розглядати оцінку програм, направлену на виконання трьох різних, але взаємопов'язаних цілей, в залежності від того, який тип оцінки вибирається. Одна з цілей полягає у визначенні результативності, тобто чи в процесі виконання програми досягнуто поставлених цілей. Економічна ефективність (продуктивність) лежить в основі другої цілі, що показує чи виконана програма належним чином, виходячи із одиниці затрат та інших витрат у процесі виконання програми. А також економія, на основі чого визначається що зроблено з ціллю зменшення затрат на виконання програми.

Необхідність оцінки зумовлена необхідністю визначення рівня досягнення поставлених цілей.

Управління з метою досягнення результату є практичним процесом, який включає:

- розробку загального плану та стратегії для втілення місії організації;
- визначення проміжних результатів, яких необхідно досягнути, та прямих ресурсів, необхідних для досягнення поставлених цілей;
- делегування повноважень щодо передачі ресурсів з ціллю досягнення результату.

При переході на програмно-цільовий метод бюджетування все більш актуальною стає задача освоєння найважливіших інструментів управління – моніторингу й оцінки програм.

Моніторинг та оцінка програм є невід'ємними елементами моделі раціонального управління.

Процес оцінки програм відбувається на основі запитань, що окреслені такими етапами:

1. Виконання програми
 - 1.1. Процес розробки та виконання програми
2. Необхідність проведення оцінки
 - 2.1. Якими факторами визначається необхідність проведення оцінки?
 - 2.2. Які цілі та завдання проведення оцінки?

2.3. Які очікувані результати проведення оцінки (внесення змін у програму, перегляд завдань та задач, переорієнтація програм з метою досягнення реальних результатів, запит на додаткове фінансування, зменшення видатків)?

2.4. Як скористатися результатами оцінки?

3. Структура оцінки

3.1. Яким чином структуруються запитання: за параметрами програми, за критеріями оцінки?

3.2. Якого типу інформація необхідна для проведення оцінки?

3.3. Хто та на якому етапі буде залучений до процесу проведення оцінки?

3.4. Які методи буде використано та які основні джерела інформації?

4. Аналіз програм

4.1. Чи правильно визначена ціль програми?

4.2. Чи ціль програми відповідає потребам споживачів, місії розпорядника(ів) коштів?

4.3. Чи має місце періодичний контроль за виконанням програми?

4.4. Чи існує послідовність спланованих дій з метою досягнення бажаних змін?

4.5. Чи існує механізм внесення змін у програму?

4.6. У якій мірі залучається до участі громадськість?

5. Збір даних

5.1. Яка інформація та в якій формі необхідна для проведення оцінки?

5.2. Чи збір інформації проводиться своєчасно? Як часто (щомісяця, щоквартально, щорічно, один раз у два роки)?

5.3. Чи існують об'єктивні та доступні джерела інформації для проведення оцінки?

6. Аналіз результатів оцінки

6.1. Чи пов'язані індикатори виконання з цілями програми, завданнями та напрямками діяльності?

6.2. Чи відображають результати виконання програми задоволення споживачів послуг?

6.3. Чи затверджено рівень якості послуг?

6.4. Чи можливо підвищити рівень якості послуг при наявності аналогічного або зменшеного об'єму коштів, забезпечуючи той самий (або вищий) рівень результатів?

6.5. Чи забезпечуються плановими видатками потреби споживачів?

6.6. Чи визначена оптимальна (інша) кількість персоналу?

6.7. Чи достатньо компетентні виконавці програми для втілення програмних завдань?

6.8. Чи мали місце періодичні перевитрати коштів, які фактори їх спричинили?

7. Висновки про результативність та економічну ефективність (продуктивність)

7.1. Чи програмні завдання виконані своєчасно та в повному об'ємі у відповідності до плану програми?

7.2. Чи підтверджують результати програми те, що програма була результативною та економічно ефективною (продуктивною)?

7.3. Який рівень достовірності індикаторів виконання програми?

7.4. Які перспективи удосконалення програми? Чи існують ризики, які можуть спричинити погіршення виконання програми?

7.5. Як можуть вплинути на виконання програми збільшення або зменшення бюджетних асигнувань?

7.6. Який рівень покращення стану програми очікується (якщо очікується) у випадку наявності додаткових коштів?

7.7. Які завдання не виконані та чому?

7.8. Які слабкі сторони програми визначені в процесі оцінки та наскільки можливо врахувати потенційні ризики?

7.9. Які сильні сторони програми визначені в процесі оцінки та які наявні можливості для удосконалення ходу виконання програми?

7.10. Чи було в загальному виконання програми результативним та економічно ефективним (продуктивним)?

8. Управлінські рішення

8.1. Чи буде програма продовжена?

8.2. Чи виникне необхідність для внесення змін в формулювання завдань?

8.3. Чи є необхідність більш широкого залучення громадськості в цілях моніторингу?

8.4. Чи існує необхідність збільшення або зменшення видатків на програму?

8.5. Чи будуть змінюватися пріоритети?

8.6. Чи вдалося досягти загальної цілі при виконанні програми?

Основне призначення – моніторингу та оцінки: надавати інформацію для прийняття управлінських рішень. Інформація повинна бути достатньою, своєчасною, надійною та достовірною. Суть оцінки та моніторингу полягає у наступному: відслідковувати хід і результати програми та надавати інформацію відповідальним за прийняття рішень. Організація регулярного моніторингу програм та проведення їх періодичної оцінки – це дві різні задачі, які відрізняються по рівню складності та методологічних підходах. Відмінності між оцінкою та моніторингом можна сформулювати так:

Оцінка – це аналітичне судження про результати державної стратегії, яке підкреслює достовірність та корисність рішень. Головні завдання оцінки полягають в необхідності ствердження прийнятого рішення, розміщення коштів та звітності. Оцінка повинна бути складовою частиною більш широкої структури управління. Оцінкою можна доповнити, але не замінити дану структуру.

Моніторинг – це процес поточного визначення та обліку найважливіших індикаторів діяльності по програмі та її результатах.

Моніторинг відповідає на запитання «який стан справ?», «скільки?», «хто?», «що?», «де?», «коли?», це постійне відслідковування ситуації, порівняння поточного стану справ з плановим. Моніторинг створює інформаційний базис для проведення оцінки. Якщо моніторинг проведено належним чином, в процесі оцінки не виникне жодних несподіванок.

2. Типи оцінки бюджетних програм

Існує багато типів оцінки та їх класифікацій, в тому числі:

Стратегічна: проводиться аналіз першопричин соціальних проблем і т. п.

Оцінка впливу: увага зосереджується на оцінці взаємозв'язку між послугами програм та програмними результатами.

Оцінка відповідності: проводиться аналіз відповідності програмних завдань до загальнодержавних та регіональних стратегій, рішень та процедур, рішень органів місцевого самоврядування.

Оцінка розробки програми: перевіряється вимірність програмних припущень, програмної логіки, визначення відповідальності та звітності за програмні результати.

Управлінська оцінка: проведення оцінки економічної ефективності (продуктивності) (взаємовідносин між показниками затрат та показниками продукту або робочого навантаження) та результативності (виконувати якраз те, що необхідно) при використанні ресурсів.

Оцінка програмного впливу: проводиться оцінка систем програми та взаємозв'язок між результатами, цілями та завданнями.

Найважливішими питаннями, на які повинні відповідати фахівці при оцінці програм, є, наприклад, такі:

– Чи покращився рівень послуг, які надаються населенню в результаті реалізації програми?

– Наскільки її позитивний вплив дієвіший в порівнянні із витратами на програму?

– Чи можливо покращити рівень послуг при аналогічних витратах або знизити витрати, але досягти подібних результатів, тобто зробити програму більш ефективною?

Не менш важливим, особливо в умовах жорстких обмежень ресурсів, є питання про вибір пріоритетів для фінансування, яке можна сформулювати наступним чином: На які з існуючих програм повинні виділятися бюджетні кошти в першу чергу? Які програми можна скоротити? На які програми потрібно збільшити витрати? Від чого необхідно відмовитися, щоб виділити кошти на таке збільшення?

Лише обґрунтовані відповіді на всі ці питання дозволять сформулювати стратегію і тактику діяльності розпорядників бюджетних коштів. Тому моніторинг є основою оцінки, а побудова системи моніторингу програм стає невід'ємною складовою діяльності всіх розпорядників коштів.

Аналіз даних моніторингу, за умови належної організації роботи, дозволить не лише уникнути неефективного використання бюджетних коштів, але і отримати якісну аргументацію на користь тієї чи іншої програми (або відмови від неї), як для представлення у фінансові органи, так для населення. Це, в свою чергу, розширює можливості для партнерства органів влади безпосередньо з тими, хто отримує послуги, визначені програмою.

3. Моніторинг програм

Для того, щоб проводити моніторинг програми, необхідно заздалегідь визначити її характеристики і в процесі проведення моніторингу проводити відповідні виміри і порівнювати фактичні характеристики програми з плановими показниками.

Стосовно бюджетних програм частіше ведеться мова про показники або індикатори (показники виконання), які забезпечують інформацію про досягнення результатів програми.

– Необхідно якнайшвидше створити систему моніторингу.

– При розробці системи моніторингу необхідно мати інформацію про програму, а також інформацію про її важливість.

– Аналогічно у бюджетній програмі визначаються індикатори, значення яких можна визначити в процесі виконання програми.

Для побудови системи моніторингу програми необхідно зробити наступне:

– Визначити вимірювані показники (індикатори), відповідно до яких можна буде відслідковувати хід програми.

– Установити джерела інформації для проведення моніторингу (організації, відділи, окремі люди або групи людей, документи і т.).

– Вибрати методи збору інформації.

– Визначити частоту і графік збору інформації.

– Призначити відповідальних за одержання необхідної інформації і домовитися з тими, хто цю інформацію буде надавати.

– Визначити технологію обробки та аналізу одержуваної інформації.

– Спланувати як і кому будуть передані дані моніторингу, а також хто і як буде їх використовувати.

– Врахувати в бюджеті програми витрати, необхідні для проведення моніторингу.

4. Розробка системи оцінки та моніторингу

Розробка індикаторів для бюджетних програм вимагає ясного розуміння цілей програми і проблеми. Тому відповідно індикатори для моніторингу подібних за цілями програм можуть істотно відрізнятись.

Моніторинг - це регулярне відстеження ходу робіт (у рамках програми) для порівняння поточного стану справ із планом на основі

заздалегідь визначених показників, що дозволяють одержувати тимчасові «зрізи» даних, що характеризують зміну ситуації.

При проведенні моніторингу необхідно зібрати та представити дані у формі, що дозволяє відповісти на такі питання:

- Скільки споживачів обслуговується?
- Який обсяг послуг (по кожній послугі) надається споживачам?
- Чи виконують працівники свою роботу?

При цьому важливо пам'ятати принципи успішного моніторингу:

1. Звітні показники повинні бути чітко визначені, і виміри повинні здійснюватися послідовно від одного звітного періоду до іншого.

2. Моніторинг повинен бути регулярним. Він буде приносити користь лише в тому випадку, якщо виміри проводяться досить часто та через рівні проміжки часу. Моніторингові дії, зроблені від випадку до випадку, не мають ніякої цінності.

3. Облік і моніторинг – це різні речі. Моніторинг припускає ретельний відбір і подачу інформації, на основі якої можна виявити проблеми або, подачу інформації, на основі якої можна виявити проблеми або досягнення. Тобто, моніторинг показує не лише що зроблено, але й наскільки добре проводиться робота. Звітність забезпечує чисельні дані розміщення ресурсів та фактичних видатків.

Моніторинг дозволяє вчасно виявляти відхилення ходу реалізації програми від наміченого плану і вчасно приймати правильні і своєчасні управлінські рішення. Моніторинг також дозволяє в разі потреби знаходити ефективні способи коректування самої програми – змінювати її цільову спрямованість, виключати свідомо неефективні дії, вносити виправлення в систему фінансових та інформаційних потоків.

Однією з головних переваг моніторингу є те, що він являє собою важливий інструмент для організації управління. Моніторинг дає можливість виявити існуючі або потенційні недоліки. Дані періодичного моніторингу також показують нестачу або надмірність ресурсів для реалізації конкретної програми, що дозволяє правильно перерозподіляти ресурси між різними програмами.

Моніторинг має багато інших переваг. У реалізації кожної конкретної програми зацікавлено досить багато сторін, як ті, що забезпечують реалізацію програми та її фінансування, установи (міністерство, міська рада), так і клієнти програми. І кожна із сторін має право знати, наскільки добре працює програма. Вірний моніторинг веде до зміцнення підтримки програми з боку «зовнішніх» осіб або організацій. Моніторинг дає можливість виконавцям одержувати корисну інформацію в результаті зворотного зв'язку, а також змушує їх прагнути до підвищення якості/результативності їхньої роботи. У цілому моніторинг допомагає виконавцям програми зрозуміти що вони роблять добре, а що не дуже, і це розуміння, в свою чергу, допомагає їм свідомо продовжувати роботу по програмі, весь час удосконалюючи її. Іноді рішення про проведення оцінки приймається саме за

результатами моніторингу коли виникають підозри, що програма не виконується відповідно до плану, не досягаються намічені результати, але причини цього невідомі.

Порівнюючи моніторинг і оцінку (ці поняття часто змішуються), можна сказати, що моніторинг описує проблеми реалізації видів діяльності програми, а оцінка пояснює їх результати.

У процесі збору даних необхідно оцінювати ступінь вірогідності одержуваної інформації. По можливості бажано одержувати ті самі дані з різних джерел, порівнювати отримані дані з аналогічними даними в інших подібних державних установах.

Головні відмінності моніторингу та оцінки:

- Проводиться постійно
- Програма приймається в існуючому вигляді без змін
- Заплановані діяльність і результати порівнюються з фактичними
- Одержана інформація використовується для покращення роботи по програмі
- Проводиться на ключових етапах реалізації програми
- Програма аналізується з метою оптимізації / покращення
- Аналізуються причини досягнення/не досягнення запланованих результатів

– Одержана інформація може бути використана як для покращення роботи по даній програмі, так і для уточнення планів на майбутнє

– Завдання керівника – мобілізувати людей та ресурси на виконання місії організації/завдань програми

– Завдання управління – перетворювати добрі наміри в реальні результати

– Завдання моніторингу та оцінки – забезпечити своєчасну, необхідну і достатню інформацію для вирішення перших двох завдань

Оцінка виконання бюджетних програм.

На всіх стадіях бюджетного процесу його учасники в межах своїх повноважень здійснюють оцінку ефективності бюджетних програм, що передбачає заходи з моніторингу, аналізу та контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів. Оцінка ефективності бюджетних програм 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 та звітах про виконання паспортів бюджетних програм. Організаційно-методологічні засади оцінки ефективності бюджетних програм визначаються Міністерством фінансів України.

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.

Моніторинг та оцінка ефективності бюджетних програм здійснюється відповідно до:

– Моніторингу стану запровадження ПЦМ (Лист Міністерства фінансів України від 27.02.2016 року № 31-05110-14-8/4647 щодо здійснення моніторингу стану запровадження програмно-цільового методу на місцевому рівні та підготовки аналітичних матеріалів з даного питання

– Методичних рекомендацій щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм (Наказ Міністерства фінансів України від 17.05.2011 року № 608 (із змінами від 12.02.2012 р. № 13)

– Удосконаленої Методики здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм, які виконуються розпорядниками коштів місцевих бюджетів (Лист Міністерства фінансів України від 19.09.2013 року № 31-05110-14-5/27486)

Методика здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм, які виконуються розпорядниками коштів місцевих бюджетів враховує особливості бюджетних програм для місцевих бюджетів:

– передбачає визначення однакових критеріїв ступеню ефективності для усіх бюджетних програм;

– дозволяє уніфікувати здійснення оцінки ефективності для усіх розпорядників бюджетних коштів;

– використовує однаковий алгоритм розрахунку на основі формульного підходу.

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.

Основними параметрами оцінки є:

– середній індекс виконання показників ефективності бюджетної програми;

– середній індекс виконання показників якості бюджетної програми;

– порівняння результативності бюджетної програми із показниками попередніх періодів.

Питання для обговорення

1. Охарактеризувати сутність оцінки та моніторингу виконання бюджетних програм

2. Проаналізувати складові процесу оцінки програм

3. Здійснити порівняльний аналіз типів оцінки бюджетних програм

4. Визначити відмінне та спільне моніторингу та оцінки

5. Оцінка нормативно-правового забезпечення моніторингу та оцінки ефективності бюджетних програм

Тести

1. Скільки цілей можна розглядати при оцінці програм, в залежності від того, який тип оцінки вибирається.

а) дві;

б) три;

в) чотири;

г) п'ять.

2. Яке основне призначення моніторингу та оцінки?

а) вивчати інформацію для прийняття управлінських рішень;

б) надавати інформацію для прийняття управлінських рішень;

в) опрацьовувати інформацію для прийняття управлінських рішень;

г) вивчати та надавати інформацію для прийняття управлінських рішень.

3. Інформація для прийняття управлінських рішень повинна бути:

а) достатньою та своєчасною;

б) надійною та достовірною;

в) своєчасною та надійною;

г) усі відповіді вірні.

4. Оцінка – це...

а) процес поточного визначення та обліку найважливіших індикаторів діяльності по програмі та її результатах;

б) аналітичне судження про результати державної стратегії, яке підкреслює достовірність та корисність рішень;

в) віддзеркалення господарської або іншої діяльності підприємства на підставі документів в різних вимірниках;

г) вірної відповіді немає.

5. Моніторинг – це...

а) процес поточного визначення та обліку найважливіших індикаторів діяльності по програмі та її результатах;

б) аналітичне судження про результати державної стратегії, яке підкреслює достовірність та корисність рішень;

в) віддзеркалення господарської або іншої діяльності підприємства на підставі документів в різних вимірниках;

г) вірної відповіді немає.

6. Який зміст оцінки програмного впливу?

а) увага зосереджується на оцінці взаємозв'язку між послугами програм та програмними результатами;

б) перевіряється вимірність програмних припущень, програмної логіки, визначення відповідальності та звітності за програмні результати;

в) проводиться оцінка систем програми та взаємозв'язок між результатами, цілями та завданнями;

г) вірної відповіді немає.

7. Порівнюючи моніторинг і оцінку, можна сказати, що...

а) оцінка описує проблеми реалізації видів діяльності програми, а моніторинг пояснює їх результати;

б) моніторинг описує проблеми реалізації видів діяльності програми, а оцінка пояснює їх результати;

в) моніторинг та оцінка описують проблеми реалізації видів діяльності програми та пояснюють їх результати;

г) вірної відповіді немає.

8. Усі результативні показники бюджетної програми поділяються на:

а) кількісні та якісні ;

б) ефективності та економності;

в) стимулятори і де стимулятори;

г) вірної відповіді немає.

9. Основними параметрами оцінки є:

а) середній індекс виконання показників ефективності та якості бюджетної програми;

б) порівняння результативності бюджетної програми із показниками попередніх періодів;

в) усі відповіді правильні;

г) вірної відповіді немає.

10. Принципи успішного моніторингу:

а) звітні показники повинні бути чітко визначені;

б) моніторинг повинен бути регулярним;

в) облік і моніторинг – це різні речі;

г) усі відповіді правильні.

ТЕМА 8. ПРОЗОРІСТЬ БЮДЖЕТУ ТА ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ

1. *Поняття та методи забезпечення прозорості бюджетного процесу*
2. *Форми залучення громадськості до бюджетного процесу*
3. *Партиципаторний бюджет, як демократичний інструмент забезпечення прозорості бюджетного процесу*
4. *Сучасний стан забезпечення бюджетної прозорості в Україні: проблеми та шляхи удосконалення*

1. Поняття та методи забезпечення прозорості бюджетного процесу

Забезпечення прозорості бюджетного процесу передбачає своєчасне, достовірне і повне оприлюднення інформації щодо функціонування бюджету, а також можливість суспільства безпосередньо приймати участь у формуванні та виконанні бюджету, що є беззаперечною ознакою демократичності та досягненням багатьох розвинутих країн світу. В Україні процеси відкритості та залучення громадськості до прийняття державотворчих рішень тривають з 1990-х років та регламентуються законодавчо-нормативними актами, що представлено на рисунку 8.1.



Рис.8.1. Нормативно-правове забезпечення прозорості бюджету

Принцип публічності та прозорості бюджетної системи України, що визначений Бюджетним кодексом України, передбачає інформування громадськості з питань бюджету як загальнодержавного, так і місцевого рівня на всіх стадіях бюджетного процесу, а також контролю за їх виконанням. Важливим щодо умов та порядку інформування про використання публічних коштів є прийняття Закону України «Про відкритість використання публічних коштів», згідно котрого визначено єдиний веб-портал використання публічних коштів, строки та зміст інформації для оприлюднення, відповідальність у разі порушення вимог вищезазначеного закону. Відповідно до Плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» розроблено інтегровану інформаційно-аналітичну систему «Прозорий бюджет» з метою забезпечення прозорості використання публічних коштів та оприлюднення інформації для суспільства.



Рис.8.2. Схема функціонування інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет»

Функціонування інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет» (рис. 8.2) сприятиме підвищенню бюджетної грамотності, участі громадськості у бюджетному процесі, відкритості та прозорості бюджету, доступності до інформації про публічні кошти та їх ефективне використання, посиленню громадського контролю у сфері бюджету, а

також – підвищенню рейтингу України за Індексом відкритості бюджету Міжнародного бюджетного партнерства.

Методи забезпечення прозорості бюджетного процесу представлено на рисунку 8.3.

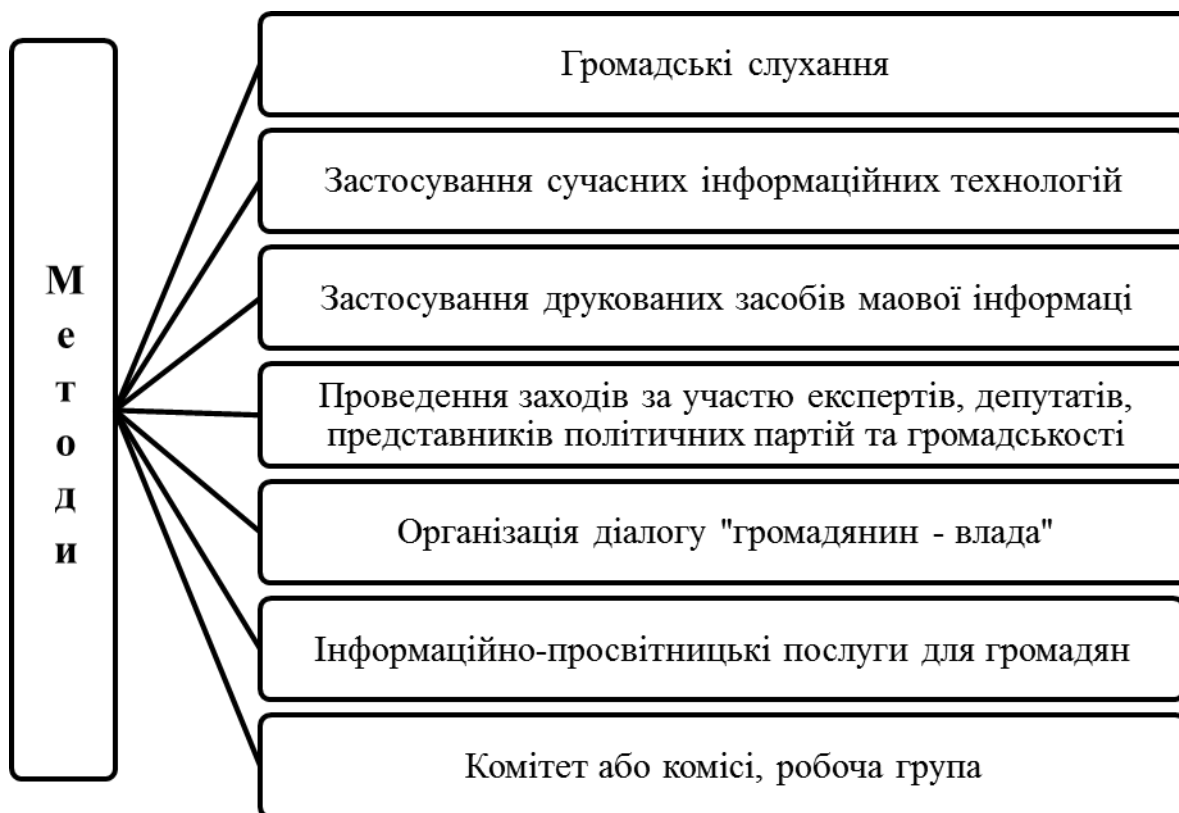


Рис.8.3. Методи забезпечення прозорості бюджетного процесу

Забезпечення прозорості бюджету передбачає не тільки доступність до інформації про бюджет, але й функціонування елементів її досягнення з метою ефективного управління бюджетом на усіх рівнях бюджетної системи.

Основними елементами забезпечення прозорості бюджетного процесу визначають наступні:

- законодавство про інформацію та її розкриття;
- бюджетний облік, облік урядових активів і зобов'язань, статистика державних фінансів;
- аналіз фінансової позиції уряду та податково-бюджетної політики;
- державний аудит та вжиті за його результатами заходи;
- технології розкриття інформації через ЗМІ та глобальну мережу Інтернет;
- розроблені механізми процедур ухвалення рішень;
- політичні наміри, цілі, завдання і прогнози;

– визначення функцій державних органів та чітке їх розмежування.

Важливою є інформація про ефективність використання бюджетних коштів, зокрема у сфері забезпечення суспільних благ і послуг, на максимальний рівень забезпечення котрих очікує кожен громадянин. Забезпечення прозорості бюджету повинно передбачати не тільки оприлюднення інформації, її своєчасність, надійність, зрозумілість, можливість порівняння з міжнародними показниками, але й ефективність управління бюджетним процесом.

2. Форми залучення громадськості до бюджетного процесу

Трансформаційні зміни державотворчих процесів в Україні щодо модернізації функціонування бюджетів з урахуванням забезпечення прозорості бюджетного процесу передбачають поширення практики участі громадськості у розробці та прийнятті бюджетних рішень. Дослідження існуючих проблем та запровадження кращих практик забезпечення прозорості бюджету дозволять зміцнити демократичні й соціально-економічні засади функціонування бюджетів.

Впровадження та розвиток участі громадськості у бюджетному процесі сприятиме ефективності розробки й прийняття бюджетних рішень з метою забезпечення максимального рівня суспільних благ і послуг для громадян в обмін за сплачені обов'язкові податкові платежі. Бюджетна прозорість та участь громадськості у бюджетному процесі є головною умовою становлення демократичних засад соціально-економічного розвитку держави.

З метою підвищення прозорості бюджету в Україні важливого значення також набувають проблеми залучення громадськості до бюджетного процесу. Адже, громадяни є головною зацікавленою стороною ефективності управління бюджетом в контексті забезпечення його прозорості та визначення пріоритетних напрямів функціонування бюджету. *Головними методами залучення громадськості до бюджетного процесу визначають наступні:*

– методи, що безпосередньо спрямовані на залучення громадян до процесу прийняття рішень (бюджетні слухання, круглі столи, опитування громадської думки; діяльність дорадчих комітетів, комісій, громадських асоціацій тощо);

– методи, що передбачають навчання та інформування громадян (дні відкритих дверей, інформаційні послуги для громадян, навчальні програми, звітування перед громадою, функціонування Центру громадських зв'язків тощо).

Вибір методів залучення громадськості у бюджетному процесі зумовлюється метою, котру необхідно досягнути у результаті участі громадян. Громадяни можуть окремо або групами долучатися до розробки та прийняття бюджетних рішень задля підвищення ефективності управління бюджетом.

Найбільш традиційною сферою уваги щодо забезпечення прозорості бюджетного процесу є залучення громадянського суспільства до процесів планування та виконання місцевих бюджетів. *За бюджетним процесом на місцевому рівні можуть здійснювати спостереження наступні групи:*

- організації виборних політиків (комітети, фракції та ін.);
- офіційні органи аудиту, такі як національні або регіональні рахункові палати;
- інспектори з питань тих або інших державних послуг, наприклад, інспектори шкіл;
- неурядові організації, які мають справу з державним управлінням;
- неурядові організації, що займаються вивченням питань доцільності ефективності витрат на окремі галузі послуг місцевих органів влади;
- професійні об'єднання, пов'язані з місцевим самоврядуванням; – користувачі послуг на місцевому рівні;
- конкуренти організацій, що надають державні послуги, наприклад, альтернативні постачальники послуг.

Здатність цих спостерігачів оцінювати планування і виконання місцевих бюджетів залежить від спроможності враховувати ними такі моменти, як деталізовані дані згідно з бюджетною класифікацією; доступність бюджетних даних і даних за показниками надання послуг; правила здійснення бюджетних процедур; стандарти результатів надання послуг і норми витрат, які використовують як основу для оцінки ефективності; регулярні та легко доступні для виборних посадових осіб і широкої громадськості системи звітності бюджетних показників; норми, що регулюють конфлікти інтересів (кодекси етичної поведінки), які унеможливають шахрайство або особисті переваги виборних посадовців і державних службовців.

Відсутність налагоджених механізмів усесторонньої взаємодії громадян підвідомчої території з органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної влади заважає громадянам у повній мірі використовувати належні їм права, зокрема на:

- здійснення влади безпосередньо (окрім виборів) – ст. 5 Конституції України;
- безпосереднє здійснення місцевого самоврядування та вирішення питань місцевого самоврядування територіальною громадою – ст. 140, 143 Конституції України;
- здійснення контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування – ст. 75 Закону України «Про місцеве самоврядування».

Принципи ефективного залучення організацій громадянського суспільства до бюджетного процесу на місцевому рівні базуються на тому, що участь представників громадянського суспільства у прийнятті бюджетних рішень надає йому легітимності. Однак, ставлення громадян сьогодні до окремих організацій громадянського суспільства

та цього сектору, в цілому, показує, що необхідного рівня легітимності не досягнуто. У цьому секторі необхідні рішучі зміни, щоб отримати довіру громадськості і, таким чином, досягти відповідного рівня легітимності для ефективної участі у бюджетному процесі з метою забезпечення його прозорості.

Дослідження практичних аспектів залучення громадян до процесу прийняття рішень із формування місцевих бюджетів дозволяє визначити певні вигоди місцевих органів влади стосовно прийняття бюджетних рішень:

- створення засад для політичної підтримки в суспільстві;
- розподіл відповідальності за прийняття рішень (особливо, що стосуються непопулярних реформ) та одержання громадської підтримки при їх втіленні в життя;
- покращення розуміння громадськістю існуючих бюджетних обмежень для органів влади та підвищення рівня довіри до місцевої влади;
- знаходження нетрадиційних шляхів для вирішення проблем, а також економічно ефективних шляхів надання послуг. Участь громадськості у бюджетному процесі на місцевому рівні сприяє появі активної громадянської позиції, підвищує прозорість та зменшує корупцію.

Варто зазначити, що залучення громадськості до бюджетного процесу також може мати низку потенційних ризиків:

- розмивання легітимності існуючих виборних інститутів на користь менш підзвітних громадських організацій;
- монополізація процесів участі місцевими елітами або найкраще організованими групами населення, що відстоюють власні інтереси;
- завищення очікувань громадян в умовах обмеженості ресурсів або недостатньої свободи дій місцевих органів влади у питаннях прийняття рішень з бюджетних питань.

Сучасний стан демократичних засад розвитку в Україні є сприятливим для діяльності громадянського суспільства в контексті забезпечення прозорості бюджетного процесу. Однак, демократичне середовище є тільки частиною вирішення проблем стосовно більш ефективної участі громадськості у бюджетному процесі.

На жаль, в Україні не існує глибоких традицій участі громадськості в бюджетному процесі. Одночасно це сталося через обмеження ролі та повноважень місцевих органів влади у формуванні місцевих бюджетів. За таких обставин розбудова громадянського суспільства та децентралізація у сфері прийняття бюджетних рішень залишається нагальною потребою для України. Багато в структурі місцевої влади має бути спрямовано на нейтралізацію бюрократичної інерції, яка часто заважає залученню громадянського суспільства та виконанню нових рішень, прийнятих організаціями громадянського суспільства та керівництвом.

Результати досліджень участі громадськості у бюджетному процесі визначають наступні перешкоди, що виникають між громадськими організаціями та державою – це такі, як:

- недосконалість правових механізмів для громадського контролю над владою;

- недостатній рівень інформування громадськості щодо основних рішень влади;

- відсутність бажання у певних органів місцевої влади активно співпрацювати з громадськістю та бездіяльність широкої громадськості у цьому питанні.

Оскільки Україна розвивається у напрямку децентралізації прийняття бюджетних рішень, необхідно звернути увагу на ефективний громадський менеджмент для досягнення демократичного прийняття бюджетних рішень. Залучення громадянського суспільства сприяє демократичному врядуванню у декілька способів. Через забезпечення більш відкритого і прозорого бюджетного процесу та кращу поінформованість тих її представників, які уповноважені приймати бюджетні рішення, збільшується легітимність та компетентність місцевої влади. Зростає рівень обізнаності та поінформованості громадян про те, якими мають бути повноваження місцевих органів влади та яким чином вони мають виконуватися, породжуючи тим самим, зміни у їхніх правах та обов'язках. Таким чином, стає можливим забезпечення прозорості бюджетного процесу в контексті демократичного прийняття бюджетних рішень.

Залучення громадськості до бюджетного процесу є надзвичайно важливим напрямом забезпечення прозорості бюджетного процесу. Важливим є не тільки залучення громадськості, але й застосування способів їх втручання у прийняття бюджетних рішень, до яких можна віднести наступні:

- особиста участь громадян, в основному через громадські слухання й представлення інтересів користувачів послуг;

- розкриття фактів порушення бюджетної дисципліни і громадський тиск через засоби масової інформації, публікації результатів опитувань громадської думки.

Подальший розвиток громадської участі у бюджетному процесі в Україні вимагає глибинної розбудови інституційних можливостей як по вертикалі між різними рівнями управління (розмежування повноважень органів державної і місцевої влади в сфері бюджетної компетенції), так і по горизонталі серед різних учасників на місцевому рівні (законодавчої та виконавчої влади, громадських організацій, об'єднань громадян, засобів масової інформації тощо). Впровадження удосконаленої доступної для громадськості інформаційно-статистичної бази показників місцевих бюджетів України, поширення практики залучення громадянського суспільства до процедур бюджетного процесу, а також децентралізація прийняття бюджетних рішень є необхідними складовими подальшого забезпечення прозорості

бюджетного процесу в контексті удосконалення формування місцевих бюджетів України.

3. Партиципаторний бюджет, як демократичний інструмент забезпечення прозорості бюджетного процесу

Демократичним інструментом забезпечення прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні через участь громадян у місцевому самоврядуванні є партиципаторний бюджет (бюджет участі), котрий забезпечує якісний та ефективний діалог між громадянами і органами місцевого самоврядування. *Партиципаторний бюджет – процес дискусій та прийняття рішень у формі прямої демократії (демократії прямої участі, демократії співучасті), у котрому кожен громадянин має право пропонувати напрями витрачання бюджетних коштів визначеної частини місцевого бюджету.* Характерними рисами партиципаторного бюджету визначають наступні:

- чітко визначена частина бюджету;
- реалізація всіх запланованих проектів повинна відбутися протягом бюджетного року;
- пропозиції подаються за встановленими вимогами від імені громадянина;
- можливість визначати і голосувати за проекти, реалізація котрих задовольнить потреби всієї місцевої громади;
- реалізація інвестиційних проектів і проведення ремонтних робіт може відбуватися лише на підвідомчій території згідно діючого законодавства;
- можливість здійснення безпосереднього контролю громадянами за бюджетними витратами.

Цикл функціонування партиципаторного бюджету передбачає такі наступні етапи (рис. 8.4):

- подання проектів;
- відбір проектів для голосування;
- голосування громадою за проекти;
- внесення завдань виконання проектів на наступний бюджетний рік;
- реалізація проектів протягом наступного бюджетного року.

Модель партиципаторного бюджету не заперечує і не применшує ні значення влади, ні відповідальності політичних представників. Влада і відповідальність набуватимуть іншого виду, інституційно пов'язаного консультативними та партиципаторними процесами, котрі їх оточуватимуть. Отже, ключове теоретичне питання стосовно взаємозв'язку між представницькою та партиципаторною (прямою) демократією полягатиме у наступному: функціонування другої гарантуватиме якість першої.

Виникнення і тестування моделі партиципаторного бюджету відбувалася протягом 1989 – 1997 рр. у місті Порту Алегрі та інших містах Бразилії, до 2000 р. ця модель бюджету набула поширення в

Латинській Америці, а з 2000 р. – досягла країн Північної Америки, Європи, Африки, Азії та Австралії. Модель партиципаторного бюджету розповсюджувалася повсюдно і з 2011 р. була застосована у Польщі. З того часу близько 100 польських міст в різних формах реалізують цей принцип участі громадян у бюджетному процесі на місцевому рівні. Наприклад, в містах Лодзь та Варшаві частка партиципаторного бюджету – 1%, але навіть маючи в розпорядженні такі кошти, можна реалізувати визначені проекти. Щороку на потреби партиципаторного бюджету міста Лодзь виділяється більше коштів, так у 2013 р. було виділено 20 млн. злотих, у 2014 р. – 40 млн. злотих, а до 2018 р. міська влада пообіцяла виділити 100 млн. злотих. Міська влада у місті Парижі визначила обсяг партиципаторного бюджету у розмірі 7%.



Рис. 8.4. Цикл функціонування партиципаторного бюджету

В Україні бюджет участі реалізується завдяки фундації українсько-польського партнерства ПАУСІ з 2015 року та функціонує на практиці у Черкасах, Полтаві, Чернігові, Сумах, Луцьку, Івано-Франківську, Запоріжжі, Львові, Вінниці, Чернівцях, Тернополі, Житомирі, Ужгороді, Харкові, Рівному, Києві, а також впроваджується у інших адміністративно-територіальних одиницях. За результатами обраних проектів для фінансування за рахунок коштів бюджету участі у містах були підтримані проекти спрямовані на покращення благоустрою територій та соціально-культурної сфери.

Аналіз показників щодо участі громадськості у бюджетному процесі в контексті прозорості бюджету засвідчує про недостатнє надання можливостей суспільству для участі у бюджетному процесі. З метою подолання негативних тенденцій необхідно інформувати

громадськість про можливість участі у бюджетному процесі, надавати можливість представникам громадськості виступати у законодавчих органах з питань бюджету та забезпечити механізми участі громадян в аудиті бюджету.

Перевагами функціонування партисипаторного бюджету важливо визначити наступні:

- покращення інформування громадян щодо планів та намірів місцевої влади;
- краще розуміння місцевою владою потреб громадян;
- більш чітке визначення пріоритетів;
- можливість прийняття нових рішень, котрі запропоновані громадянами;
- заощадження коштів і часу в контексті зменшення кількості протестів та заперечень громадян;
- отримання громадянами нових компетенцій та формування демократичних позицій, що виникають у зв'язку з участю у суспільному житті;
- формування нових громадських лідерів та зміна ставлення місцевої влади.

4. Сучасний стан забезпечення бюджетної прозорості в Україні: проблеми та шляхи удосконалення

В сучасних динамічних умовах демократичних та ринкових процесів реконструкції державотворчих засад розробки й прийняття бюджетних рішень особливо важливим є забезпечення прозорості бюджету з метою сталого розвитку держави.

За останні роки Україна демонструє пониження Індексу відкритості бюджету, котрий розраховується за 100-бальною шкалою згідно досліджень Міжнародного бюджетного партнерства. Дослідження базується на 109 показниках для визначення прозорості бюджету, котрі визначають доступність для суспільства головних бюджетних документів, їх всеохоплюючий та корисний характер. Так, в 2015 році Індекс відкритості бюджету в Україні становив 46 балів, що означає надання обмеженої інформації про бюджет для суспільства, та зменшився порівняно з 2008 роком на 9 балів. Якщо середній світовий показник у 2015 році становив 45 балів, то Україна порівняно з країнами визначеного регіону зайняла передостаннє місце у відповідному рейтингу, що відображено на рисунку 8.5.

За результатами дослідження Міжнародного бюджетного партнерства у 2015 році до групи країн з надання обмеженої інформації щодо бюджету було включено Туреччину, Україну, Угорщину, Словаччину та до країн з надання суттєвої інформації увійшли Польща, Болгарія, Чеська Республіка, Румунія. В Україні показник практичного значення бюджетної інформації протягом бюджетного процесу найвищим був на стадії затвердження бюджету та найнижчим на стадії виконання бюджету.

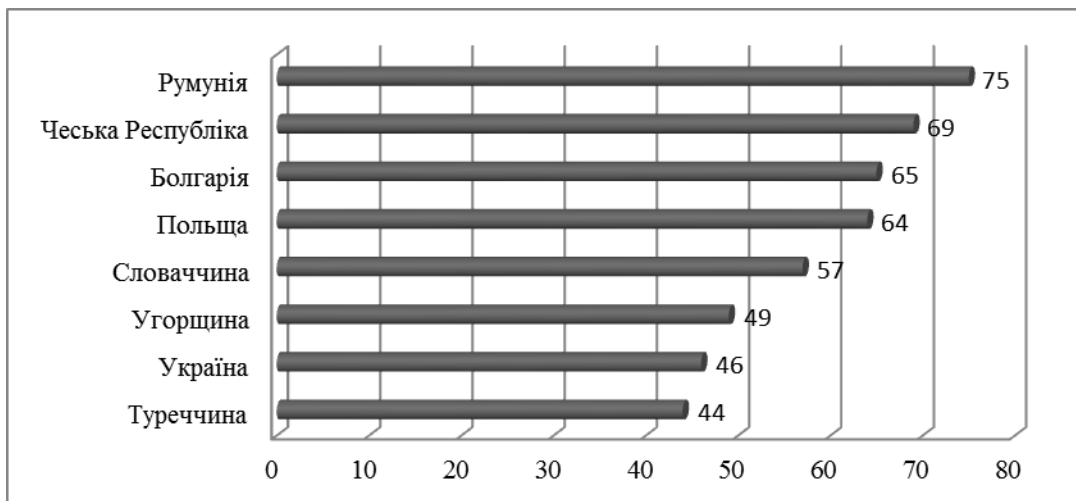


Рис.8.5. Рейтинг країн за Індексом відкритості бюджету

Дослідження концептуальних засад забезпечення прозорості бюджету та залучення громадськості до бюджетного процесу доводять беззаперечну важливість розвитку цих процесів з метою демократизації публічних фінансів. Проте, незважаючи на достатність законодавчого регламентування забезпечення прозорості бюджету та участі громадськості у бюджетному процесі, бюджетна прозорість за результатами міжнародних експертів є обмеженою, що визначає необхідність подальшого впровадження практичних дій спрямованих на вирішення існуючих проблем. Зокрема, це стосується повноти бюджетної інформації за минулі та на майбутні роки з наданням порівняльних показників, поширення участі громадськості у розробці та прийнятті бюджетних рішень. Подальший розвиток процесів підвищення прозорості бюджету та поширення участі громадськості у бюджетному процесі сприятиме сталому розвитку держави.

Відповідно до положень Бюджетного кодексу України органи місцевого самоврядування отримали можливість здійснювати більш самостійну бюджетну політику згідно з принципами публічності та прозорості бюджетної системи України. Проте, проголошені принципи не завжди реалізуються на практиці, що породжує негативні тенденції на всіх стадіях бюджетного процесу. Проблема взаємодії в процесі прийняття бюджетних рішень є новою і для органів влади, і для членів територіальних громад. Основною причиною кризового стану взаємодії між місцевими органами влади та членами громади є глибока прірва між не реформованою бюрократичною та новою демократичною системами. Бюрократична система правління не може ні виробляти, ні реалізовувати ефективні бюджетні рішення демократично, оскільки дозволяє собі не зважати на думку громади. В свою чергу, громада не є достатньо інформованою щодо своїх можливостей.

Забезпечення прозорості процесу планування та виконання місцевих бюджетів передбачає:

– надання прозорої інформації про порядок складання бюджетів всіх рівнів, фінансовий стан органів місцевого самоврядування,

підготовленої на основі методики збору, обробки та надання інформації;

- визначення порядку збору та узагальнення інформації, яка характеризує стан і якість управління коштами місцевих бюджетів;

- удосконалення інформаційно-статистичної бази соціально-економічних показників розвитку регіонів;

- запровадження публічного обговорення щорічних звітів про виконання місцевих бюджетів органами місцевого самоврядування;

- запровадження міжнародних стандартів фінансової і статистичної звітності для проведення незалежної фінансової експертизи та зовнішнього аудиту на місцевому рівні.

Основні заходи з реформування реалізуються шляхом удосконалення діючого податкового і бюджетного законодавства та розроблення нових нормативно-правових актів з урахуванням положень Концепції реформування місцевих бюджетів.

Місцева демократія в Україні, що першочергово мала б забезпечувати прозорість бюджетного процесу на місцевому рівні, потребує значних не тільки теоретичних, але й практичних звершень у даній площині питань. Резолюція Всеукраїнських зборів муніципальної громадськості «Стан та перспективи розвитку місцевої демократії в Україні» визначає необхідність зміцнення місцевої демократії через ефективну взаємодію територіальних громад, інституцій громадянського суспільства, місцевої влади та передбачає:

- демократизацію державної влади на засадах децентралізації державного управління, деконцентрації, дерегуляції, субсидіарності, фінансової децентралізації, забезпечення повсюдності місцевого самоврядування;

- розвиток інститутів громадянського суспільства через партнерські відносини з місцевою владою;

- здійснення адміністративної та адміністративно-територіальної реформ;

- створення на первинному рівні адміністративно-територіального устрою держави системи самоврядних, дієздатних, економічно спроможних територіальних громад;

- забезпечення повноцінного місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях.

Питання для обговорення:

1. *Методи та елементи забезпечення прозорості бюджетного процесу.*

2. *Які головні методи залучення громадськості до бюджетного процесу?*

3. *Проблеми реалізації прав громадян на участь у бюджетному процесі на місцевому рівні.*

4. *Партиципаторний бюджет, його риси та цикл.*

5. *Практика та проблематика забезпечення прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні.*

Тести

1. *Забезпечення прозорості бюджетного процесу передбачає :*

а) своєчасне, достовірне і часткове оприлюднення інформації щодо функціонування бюджету, а також можливість суспільства безпосередньо приймати участь у формуванні та виконанні бюджету;

б) своєчасне, достовірне і повне оприлюднення інформації щодо функціонування бюджету, а також можливість суспільства безпосередньо приймати участь у формуванні та виконанні бюджету;

в) своєчасне, достовірне і повне оприлюднення інформації щодо функціонування бюджету, а також не можливість суспільства безпосередньо приймати участь у формуванні та виконанні бюджету;

г) достовірне і повне оприлюднення інформації щодо функціонування бюджету.

2. *Які є методи забезпечення прозорості бюджетного процесу?*

а) громадські слухання, застосування сучасних інформаційних технологій, комітет або комісія, робоча група;

б) інформаційно-просвітницькі послуги для громадян, організація діалогу "громадянин - влада" , застосування друкованих засобів масової інформації;

в) проведення заходів за участю експертів, депутатів, представників політичних партій та громадськості;

г) усі відповіді вірні.

3. *Назвіть головні методи залучення громадськості до бюджетного процесу:*

а) методи, що безпосередньо спрямовані на залучення громадян до процесу прийняття рішень та методи, що передбачають навчання та інформування громадян;

б) методи, що безпосередньо не спрямовані на залучення громадян до процесу прийняття рішень та методи, що передбачають навчання та інформування громадян;

в) методи, що безпосередньо спрямовані на залучення громадян до процесу прийняття рішень та методи, що передбачають інформаційно-просвітницькі послуги для громадян;

г) вірна відповідь а) та в).

4. *Які ризики можуть виникнути при залученні громадськості до бюджетного процесу ?*

а) монополізація процесів участі місцевими елітами, завищення очікувань громадян в умовах обмеженості ресурсів;

б) монополізація процесів участі місцевими елітами, розмивання легітимності;

в) недосконалість правових механізмів, завищення очікувань громадян в умовах обмеженості ресурсів;

г) розмивання легітимності існуючих виборних інститутів, монополізація процесів участі місцевими елітами, завищення очікувань громадян в умовах обмеженості ресурсів.

5. *Назвіть способи втручання громадськості у прийнятті бюджетних рішень:*

а) професійні об'єднання та особиста участь громадян, в основному через громадські слухання й представлення інтересів користувачів послуг;

б) особиста участь громадян, в основному через громадські слухання й представлення інтересів користувачів послуг; розкриття фактів порушення бюджетної дисципліни і громадський тиск через засоби масової інформації;

в) професійні об'єднання; розкриття фактів порушення бюджетної дисципліни і громадський тиск через засоби масової інформації;

г) вірної відповіді немає.

б. Партиципаторний бюджет – це...

а) процес дискусій та прийняття рішень у формі прямої демократії (демократії прямої участі, демократії співучасті), у котрому кожен громадянин має право пропонувати напрями витрачання бюджетних коштів визначеної частини місцевого бюджету;

б) демократичний інструмент забезпечення прозорості бюджетного процесу на державному рівні;

в) процес дискусій та прийняття рішень у формі прямої демократії (демократії прямої участі, демократії співучасті), у котрому кожен громадянин має право пропонувати напрями витрачання бюджетних коштів визначеної частини державного бюджету;

г) демократичний інструмент забезпечення дискусій та прийняття рішень у формі прямої демократії (демократії прямої участі, демократії співучасті), у котрому кожен громадянин має право пропонувати напрями витрачання бюджетних коштів визначеної частини державного бюджету;

7. Протягом яких років відбувалося виникнення і тестування моделі партиципаторного бюджету?

а) 1889 – 1997 рр.

б) 1989 – 1991 рр.

в) 1989 – 1997 рр.

г) 1889 – 1991 рр.

8. Які етапи передбачає цикл функціонування партиципаторного бюджету?

а) подання проектів, відбір проектів для голосування, голосування депутатами за проекти, внесення завдань виконання проектів на наступний бюджетний рік, реалізація проектів протягом наступного бюджетного року;

б) подання проектів, відбір проектів для голосування, голосування громадою за проекти, реалізація проектів протягом наступного бюджетного року;

в) подання проектів, відбір проектів для голосування, внесення завдань виконання проектів на наступний бюджетний рік, реалізація проектів протягом наступного бюджетного року;

г) подання проектів, відбір проектів для голосування, голосування громадою за проекти, внесення завдань виконання проектів на

наступний бюджетний рік, реалізація проектів протягом наступного бюджетного року.

9. З якого року в Україні бюджет участі реалізується завдяки фундації українсько-польського партнерства ПАУСІ ?

- а) 2014 р.
- б) 2015 р.
- в) 2001 р.
- г) вірної відповіді немає.

10. Вкажіть правильне твердження:

а) Індекс відкритості бюджету базується на 10 показниках для визначення прозорості бюджету, котрі визначають доступність для суспільства головних бюджетних документів, їх всеохоплюючий та корисний характер;

б) Індекс відкритості бюджету базується на 109 показниках для визначення прозорості бюджету, котрі визначають доступність для суспільства головних бюджетних документів, їх всеохоплюючий та корисний характер;

в) Індекс відкритості бюджету базується на 1009 показниках для визначення прозорості бюджету, котрі визначають доступність для суспільства головних бюджетних документів, їх всеохоплюючий та корисний характер;

- г) вірної відповіді немає.

ТЕМА 9.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАСТОСУВАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ У БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ

- 1. Еволюція програмно-цільового методу бюджетування у світовій практиці*
- 2. Зарубіжний досвід стратегічного планування*
- 3. Особливості застосування програмно-цільового методу бюджетування у зарубіжних країнах*

1. Еволюція програмно-цільового методу бюджетування у світовій практиці

У світовій практиці (на прикладі США) прийнято виокремлювати наступні етапи еволюції програмно-цільового методу бюджетування:

- впровадження та застосування програмно-цільового методу бюджетування протягом 1949-1962 рр.;
- використання системи «планування – програмування – бюджетування» протягом 1962 – 1971 рр.;
- практика управління за цілями у 1972 – 1975 рр.;
- планування бюджету з нуля у 1977 – 1981 рр.;
- застосування програмно-цільового бюджетування з 1993 р.

Перші кроки по запровадженню програмно-цільового бюджетування були зроблені комісією Гувера в 1949 р. Запропонований комісією формат представлення федерального бюджету (що одержав назву «програмно-цільовий бюджет») переносив акцент з витрат державних ресурсів на виконання державних функцій, здійснення діяльності і досягнення результатів. «Програмно-цільовий бюджет» повинен був відображати не стільки структуру витрат в розрізі видів витрат (оплата праці, закупівля товарів, оренда приміщень і т.д.), скільки очікуваний результат від здійснення програм або виконання конкретних державних функцій.

Наприклад, як результат діяльності могло фігурувати переозброєння армії, підготовка кадрів, реалізація проектів капітального будівництва, здійснення програм наукових досліджень і т.п. Відповідно до рекомендацій комісії Гувера конгрес США в 1950 р. прийняв закон «Про бюджет і процедури бюджетної звітності», яким встановлювалася вимога представляти проект бюджету в конгрес у формі, що співпадає із запропонованою комісією, хоча сам термін «програмно-цільовий бюджет» в новому законі не використовувався.

Нові вимоги до представлення проекту бюджету полягали в тому, що всі дані про суми, пропоновані до фінансування, що представляються в розрізі міністерств і відомств, по кожному міністерству або відомству було слід представляти в розрізі програм, підпрограм і видів діяльності, причому саме в такій формі міністерства і відомства повинні були подавати свої бюджетні заявки в Адміністрацію президента (орган, що відповідає за підготовку проекту

федерального бюджету в США). В такому бюджеті також вимагалось вказувати дані про структуру витрат в розрізі видів витрат, проте ці витрати повинні були бути присутні як елементи програм, будучи не завданнями по фінансуванню, а засоби досягнення кінцевої мети.

Система розподілу ресурсів за цілями «планування – програмування – бюджетування» виникла в 1962 р. та зобов'язана своєю появою міністру оборони США Роберту Макнамаре. Головна задача полягала в тому, щоб забезпечити оптимальний розподіл ресурсів – у вигляді живої сили, техніки і тилового забезпечення по видах озброєних сил. Ця система була розвитком ідей програмно-цільового бюджету. Необхідність переходу на нову систему була пов'язана з тим, що колишня система страждала цілим рядом недоліків, включаючи надмірну децентралізацію процесу бюджетного планування, що призводила до помилок у визначенні витратних потреб і розподілі бюджетних асигнувань між конкуруючими програмами, і мала обмеження щодо планування на один рік. Система «Планування – програмування – бюджетування» дозволяла порівнювати альтернативні способи виконання поставлених задач і вибирати якнайкращий. При цьому вона відкривала можливість довільним чином вибирати тривалість планування, що дозволило Міністерству оборони перейти на п'ятирічний цикл бюджетного планування, привівши його у відповідність з терміном, на який була розрахована Доктрина національної оборони.

З 1965 р. на систему «планування – програмування – бюджетування» стали переводити всі федеральні міністерства і відомства. Перед кожним федеральним міністерством (відомством) була поставлена задача проаналізувати всі виконувані ними види діяльності, згрупувати ці види діяльності в програми, орієнтовані на досягнення певної соціально значущої мети, побудувати ієрархію задач або заходів, що ведуть до досягнення мети, довести цю ієрархію до базових елементів - традиційних видів діяльності, які в новій системі одержали назву «елементів програм». Необхідно було, крім того, оцінити витрати на виконання кожного елементу програм з тим, щоб можна було оцінити вартість реалізації кожної програми в цілому. Все це було потрібне для ухвалення оптимальних бюджетних рішень.

Відповідно до вимог «планування – програмування – бюджетування», для підготовки бюджетної заявки кожне міністерство або відомство повинне було сформулювати довгострокові цілі своєї діяльності, погоджувати ці цілі з метою державної політики, запропонувати декілька різних варіантів досягнення цілей і представити в бюджетній заявці різні варіанти досягнення цілей і відповідні їм різні варіанти фінансування. «Програмну» структуру набувала при цьому і багаторічне бюджетне планування, яке у той час почали використовувати стосовно проектів капітального будівництва і програм, реалізація яких розрахована на декілька років. Бажаний результат діяльності міністерств і відомств відтепер визначався обсягом послуг, що надаються ними, а сукупність відомчих програм повинна

була пов'язати намічений в кожній програмі кінцевий результат з довгостроковою метою державної політики. Для ухвалення оптимальних бюджетних рішень в рамках «планування – програмування – бюджетування» необхідно було порівнювати очікувані витрати і результати, для чого було необхідно навчитися вимірювати соціальну ефективність діяльності міністерств і відомств, що, у свою чергу, припускало використання достатньо складних аналітичних інструментів. Вимоги до рівня кваліфікації персоналу різко зросли.

Таким чином, у спадок від «планування – програмування – бюджетування» новим поколінням бюджетних реформаторів дісталися:

- сформульовані місії та функції міністерств і відомств;

- збільшена якість інформаційної підтримки ухвалення рішень: в міністерствах і відомствах була накопичена цінна інформація про нормативи витрат, обсягах надання послуг, про цілі та способи вимірювання ступеня їх досягнення;

- досвід використання системного аналізу для порівняння різних альтернатив і ухвалення оптимальних бюджетних рішень;

Серед проблем, що перешкождали успішному впровадженню системи, фахівці називали наступні:

- недосконалість методології оцінки результатів виконання програм;

- труднощі інтеграції одержаних оцінок в процесі ухвалення рішень;

- відсутність доступу до документів «планування – програмування – бюджетування» з боку конгресменів;

- неможливість за допомогою «планування – програмування – бюджетування» повністю формалізувати процес ухвалення рішень по розподілу бюджетних засобів між головними пріоритетами державної політики (наприклад, між освітою і охороною здоров'я); існування певних сфер державної діяльності (наприклад, зовнішньополітичної діяльності), в яких системний аналіз не застосовний;

- відсутність механізму подолання розбіжностей;

- організаційні складнощі (велика чисельність службовців і складна організаційна структура федеральних органів виконавської влади, необхідність координації дій міністерств).

Практика управління за цілями у 1972- 1975 рр. Управління за цілями стало наступним кроком у розвитку програмно-цільового бюджетування. Внеском управління за цілями у розвиток концепції програмно-цільового бюджетування стало підвищення відповідальності всіх співробітників міністерств за досягнення цілей, що стоять перед їх організацією. При цьому глава міністерства/відомства відповідав за досягнення цілей національного значення, висунутих президентом, а співробітники за реалізацію окремих завдань, сформульованих ними спільно з керівниками і направлених на досягнення цілей національного значення. Як і в раніше розглянутих підходах, результат діяльності міністерств визначався показниками обсягу послуг, що

надаються ними, проте в рамках управління за цілями вперше була зроблена спроба оцінити соціальну значущість досягнутих результатів.

У державний сектор метод управління за цілями прийшов з бізнесу, де цей підхід був достатньо популярний. Те нове, що цей метод привніс в управління бізнесом, полягало в поєднанні централізації при виборі цілей з децентралізацією в питанні вибору засобів їх досягнення. Успіхи, досягнуті завдяки застосуванню цього методу в бізнесі, зробили його привабливим і для державного сектора, де проблема пошуку оптимального поєднання централізації і децентралізації також стоїть достатньо гостро.

Провідна роль при впровадженні управління за цілями відводилася адміністративно-бюджетному управлінню, в яке було перетворено Бюджетне бюро. Крім виконання всіх функцій Бюджетного бюро, цьому управлінню були доручені оцінка соціальної і економічної ефективності федеральних програм, здійснення міжвідомчої координації дій, аналіз організаційних структур і управлінських процесів в органах федеральної виконавської влади. В управлінні була введена нова категорія фахівців - консультант по управлінню за цілями, і на роботу на цій посаді було прийнято 30 чоловік з різною професійною підготовкою, як з колишніх держслужбовців, так і з бізнесу і академічних кругів. В задачі консультантів входили: допомога міністерствам у визначенні цілей і організації контролю за їх досягненням, робота з бюджетними ревизорами, технічна допомога по впровадженню управління за цілями співробітникам управління. Крім того, в кожному галузевому міністерстві була створена своя власна структура по впровадженню управління за цілями.

Адміністративно-бюджетне управління прагнуло звести до мінімуму всю додаткову роботу, пов'язану з впровадженням управління за цілями паперову роботу, замінивши її регулярним (один раз в два місяці) проведенням колегій представників управління і міністерств. На цих зустрічах передбачалося обговорювати успіхи і труднощі, пов'язані з переходом на управління за цілями і досягненням заявлених цілей, а також проводилося коректування цих цілей.

Усередині адміністративно-бюджетного управління виникли напружені відносини між фахівцями з бюджету і консультантами по управлінню за цілями, які, не маючи реальних важелів впливу на ухвалення рішень і прагнучи уникнути конфліктів, стали вирушати в область спеціальних досліджень, самоусуваючись тим самим від практичних питань запровадження управління за цілями.

Перша спроба сумістити управління за цілями з бюджетним процесом була зроблена лише на другому році реформи. Адміністративно-бюджетне управління проінформувало керівників міністерств, що бюджетні заявки на 1974 р. повинні складатися виходячи з цілей міністерств, погодженого з метою державної політики. Міністерства були попереджені, що запропоновані ними цілі можуть відхиляти на стадії розгляду бюджету. Проте головними причинами

відмови від управління за цілями фахівці вважають слабкий зв'язок цього методу з процесом підготовки бюджету і труднощі, що виникли при виробленні цілей і їх вимірюванні. Вимогу зосередити увагу на результатах і виразити ці результати в кількісних показниках вдалося виконати далеко не всім міністерствам. Пропоновані цілі нерідко були взагалі не досяжними в рамках планованого горизонту (наприклад, «знайти ліки від раку», «ліквідувати злочинність»), або формулювання цих цілей були дуже загальними, неконкретними, що робило скрутним вибір кількісних параметрів для вимірювання ступеня їх досягнення. Крім того, як цілі своєї діяльності деякі міністерства висували задачі, рішення яких виходило за межі їх компетенції, що підривало всю систему відповідальності управління за цілями.

Не дивлячись на формальну відмову від управління за цілями, такі його елементи, як вироблення цілей, персональна відповідальність за їх досягнення збереглися в державному управлінні до цих пір. Проблеми ідентифікації цілей і їх вимірювання, які не вдалося вирішити в рамках управління за цілями, перейшли по спадку до наступного покоління реформаторів.

Планування бюджету з нуля у 1977-1981 рр. Ключовим моментом планування бюджету з нуля було встановлення міністерствам і відомствам цілей, які можуть бути досягнуті при різних рівнях витрат, причому для кожної мети міністерства повинні були запропонувати декілька програм її досягнення, і витрати принаймні по одній з програм повинні були нижче за поточний рівень. В процесі підготовки бюджетних заявок кожне міністерство повинне було побудувати ієрархію цілей, починаючи з нижньої ланки організації і до міністерства/відомства в цілому, і оцінити обсяг ресурсів, що вимагається для їх досягнення, безвідносно до відповідних бюджетних витрат попереднього періоду. Концептуально планування бюджету від нуля встановлювало найчіткіший і ясний зв'язок між бюджетними ресурсами і результатами реалізації програм.

Так само як і в управління за цілями, планування бюджету з нуля було запозичене з приватного бізнесу, і в суспільному секторі досить успішно використовувалося в деяких американських штатах і муніципалітетах. Розробка бюджету на нульовій основі передбачає, що при складанні проекту бюджету розподіл засобів між статтями починається «з чистого листа», без урахування планових і фактичних даних минулих періодів, тому використання планування бюджету від нуля дозволяє виявити і усунути зайві витрати, перехідні з періоду в період.

Аналіз досвіду першого року застосування планування бюджету з нуля виявив наступні проблеми:

– Деякі міністерства підійшли до формування центрів ухвалення рішень формально.

– Багато міністерств не змогли запропонувати способи досягнення цілей, що вимагають фінансування на рівні нижче поточного.

– Більшість міністерств зловживали правом представляти дані в укрупненому виді і виділяли в своїх заявках тільки центри ухвалення рішень, що знаходяться на найвищому рівні організаційної ієрархії.

– Перевірка декількох міністерств показала, що приблизно в половині випадків для альтернативних варіантів програм, включених в «пакети рішень», взагалі не указувалися ні обсяги робіт, ні очікуваний рівень витрат, ні оцінка соціальної ефективності їх реалізації.

З урахуванням виявлених недоліків адміністративно-бюджетне управління розробило нові, більш докладні та виразні інструкції по формуванню центрів ухвалення рішень, ранжирування цілей і їх об'єднання в програми. Управління також зобов'язало міністерства використовувати показники соціальної і економічної ефективності при оцінці альтернативних методів досягнення заявлених цілей і при аналізі очікуваної віддачі при різних рівнях виконання задач. Була також додана вимога про підготовку персоналу, який займатиметься планування бюджету від нуля.

Проте багато недоліків первинного варіанту планування бюджету з нуля не вдалося усунути. Так, в бюджетному календарі не був відведений час для програмного планування, не була відмінена обтяжлива вимога готувати «пакети рішень» по всіх цілях, включаючи ті, які були пов'язані з виконанням рішень вищестоящого рівня.

Застосування програмно-цільового бюджетування з 1993 р. Новий етап розвитку програмно-цільового бюджетування пов'язаний з ухваленням в 1993 р. Федерального закону «Про оцінку результатів діяльності державних установ». Федеральний закон визначав декілька цілей, з яких повинна виходити державна політика бюджетних витрат, і основні шляхи досягнення цих цілей.

Перша мета – зміцнення довіри американського народу до федерального уряду - повинна досягатися завдяки систематичним звітам федеральних міністерств про хід реалізації виконуваних ними програм і про досягнуті результати.

Друга мета – вдосконалення процедур вироблення програмних цілей, визначення соціальної та економічної ефективності реалізації програм, вдосконалення звітності про їх виконання - повинна бути досягнута в рамках реалізації пілотних проектів програмно-цільової реформи.

Третя мета полягала в підвищенні соціальної ефективності програм і посилення відповідальності державних органів за результати їх здійснення. Задача ставилася так: не нарощувати кількісні показники діяльності міністерств, а добитися підвищення якості послуг, підвищення ступеня задоволення населення якістю цих послуг, що надаються державою.

Четверта мета полягала в тому, щоб допомогти керівникам федеральних міністерств налагодити роботу, орієнтуючись на кінцевий результат. Для цього кожне міністерство повинне було розробити план робіт по досягненню заявлених цілей, сформулювати цілі у вигляді системи кількісних і якісних показників, що відображають бажані

результати. У міру реалізації намічених планів, міністерства повинні були регулярно робити звіт про виконану роботу і досягнуті результати в термінах цільових показників.

П'ята мета – підвищення якості законодавчих рішень – досягалася за рахунок надання конгресменам об'єктивної інформації про проведені витрати, ступінь досягнення поставлених цілей, порівняльну ефективність федеральних програм і т.д.

І нарешті, шоста мета полягала у вдосконаленні державного управління на федеральному рівні в цілому.

Навколо цих цілей будувалася вся система планів і звітів, що служила для ув'язки ресурсів і результатів. Слід також підкреслити, що до масового вживання у федеральних міністерствах нові концепції пройшли перевірку в пілотних міністерствах. В своїх основних рисах вказані цілі, концепції, а також система планів і звітів діють до теперішнього часу.

2. Зарубіжний досвід стратегічного планування

Успішна реалізація реформи управління державними фінансами вимагає функціонування цілісної системи стратегічного планування, що повинна бути спрямована на забезпечення якісного бюджетного планування, підвищення ефективності розподілу ресурсів згідно із основними пріоритетами для досягнення стратегічних цілей сталого розвитку держави та регіонів, максимального задоволення потреб населення. Із впровадженням та розвитком програмно-цільового бюджетування активізується роль стратегічного планування як невід'ємного його компонента, який передбачає визначення напрямів бюджетної політики на довгострокову перспективу, орієнтованих на досягнення конкретних результатів, здійснення середньострокового бюджетного планування, взаємоузгодження і взаємозв'язок планових документів на середньо- та короткостроковий періоди, а також поставлених цілей і завдань за напрямками державної і регіональної політики.

Зарубіжний досвід свідчить про вирішення за допомогою стратегічного планування широкого спектру управлінських завдань як щодо розвитку окремих компаній, регіонів, так і щодо розвитку економіки держави загалом. Для кожної з розвинутих країн характерна своя система стратегічного планування із характерними методами управління, охопленням тих чи інших галузей, рівнем централізації прийняття рішень, інструментами для визначення стратегічних орієнтирів розвитку, специфікою розробки та реалізації стратегічних планів. Тому при впровадженні окремих аспектів стратегічного планування конкретної країни доцільним, в першу чергу, постає врахування вітчизняних особливостей формулювання цілей та постановки основних завдань.

Значного розвитку на всіх рівнях здійснення стратегічне планування набуло саме у США. Його важливість у даній державі

полягає в окресленні основних пріоритетів розвитку економіки на федеральному рівні та організація на цій основі партнерських відносин з органами влади штатів, бізнесовими структурами та безпосередньо громадянами. Процес стратегічного планування регулюється Стратегією національної безпеки, що за своїм змістом включає наступні блоки проблем: безпека, благоустрій (стосовно економіки, енергетики, науки, технологій та інновацій тощо), цінності (захист прав людини, боротьба з корупцією, розвиток громадянського суспільства) та міжнародну діяльність щодо всіх сфер функціонування суспільних відносин. Цим документом у США визначено стратегічні орієнтири всієї системи стратегічного планування країни в контексті реалізації стратегічних цілей. Характерним є використання як традиційних для розвинутих країн підходів, тобто стратегічне планування розвитку окремих галузей за рахунок коштів державного бюджету, так і специфічних – за рахунок грантової та інших видів підтримки стимулювання регіонального розвитку.

Загалом система стратегічного планування вважається децентралізованою, про що свідчить надання можливості громадам створювати власні організаційні структури з метою максимального задоволення потреб населення. При цьому активізується партнерський взаємозв'язок органів влади та громадянського суспільства, зокрема щодо безпосередньої участі громадян у розробці стратегічних планів. Істотним є реалізація принципу професіоналізації діяльності у частині здійснення стратегічного планування шляхом залучення висококваліфікованих фахівців. Окрім того, позитивним аспектом є зосередження при бюджетному плануванні уваги на результатах оцінки реалізації цільових програм. Невід'ємним залишається забезпечення прозорості та відкритості стратегічного планування регіонального розвитку.

У стратегічному плануванні в Канаді, як і США, варто відмітити наявність конструктивної взаємодії органів державної влади і приватних структур за рахунок налагодження державно-приватного партнерства. Особливістю застосування методів стратегічного планування з наступним складанням та реалізацією відповідних планів є активне залучення громадськості на всіх етапах цього процесу. Важливим вважається постійний моніторинг, обов'язкове проведення внутрішнього аудиту, зокрема щодо діяльності місцевих органів влади на рахунок достовірності інформації, представленої у стратегічному плані. При цьому акцент робиться на якості наданих суспільних послуг, досягненні результатів та прозорості.

Так, зокрема, у вітчизняній практиці реалізація суспільних інтересів як у короткостроковій, так і довгостроковій перспективі, більшою мірою, ускладнюється відсутністю постійного моніторингу бюджетних пріоритетів в Україні з метою їх коригування, тобто вибору механізмів, які сприятимуть максимальному виконанню державою своїх функцій. Також для стратегічного планування в Канаді характерною є наявність цілісної системи стратегічних документів на

різних рівнях управління, що є ключовою проблемою стратегічного планування у нашій державі.

У контексті реформування стратегічного планування у Франції муніципалітети наділені повною самостійністю щодо розробки і реалізації муніципальних і міжмуніципальних стратегічних планів з дотриманням усіх законодавчих норм. Відповідно стратегічні цілі регіонів деталізують стратегічні цілі держави загалом. Зазначені у відповідних стратегічних планах пріоритети реалізуються у конкретних діях, вказуються джерела, напрямки використання, показники результативності. Державні цільові програми розробляються відповідно до визначених напрямів стратегічного розвитку одночасно із наданням різноманітних фінансових пільг, що стимулює їх ефективну реалізацію.

У Польщі широкого застосування набув принцип територіального самоуправління. Кожним регіоном розробляється власна стратегія розвитку. Важливо зазначити, що основні положення Національної стратегії регіонального розвитку у Польщі узгоджено з іншими стратегічними документами держави, в тому числі з національною концепцією, довгостроковою стратегією регіонального розвитку, міжнародними зобов'язаннями, програмами розвитку окремих воєводств, галузей тощо. При розробці такої стратегії обов'язково беруться до уваги стратегії розвитку воєводств. Для забезпечення узгодженості загальнодержавної та регіональних стратегій розвитку запроваджено «територіальну угоду», що являє собою договір між урядом і регіонами, визначає їхні стратегічні цілі та інвестиційні пріоритети, фінансування і реалізацію. Крім того, в сучасних умовах політика регіонального розвитку орієнтована на підвищення ефективності планування, посилення взаємозв'язку між плановим та операційним рівнями, зменшення кількості стратегічних документів, оцінювання програм розвитку.

Таким чином, як свідчить зарубіжний досвід, проблемам стратегічного планування як важливого інструменту механізму державного та регіонального управління, невід'ємного компонента програмно-цільового бюджетування приділяється надзвичайно велика увага, що є актуальними у вітчизняній практиці. Проте навіть позитивні аспекти практики здійснення стратегічного планування у розвинених країнах очікуваних результатів для забезпечення економічного зростання держави та регіонів, покращення добробуту населення не принесуть без реалізації виваженої державної й регіональної політики у напрямку стимулювання економічної активності суб'єктів господарювання, зменшення тіньового сектору економіки, підвищення інвестиційної привабливості, посилення взаємозв'язку бюджетного планування з результатами оцінки реалізації цільових програм, стабілізації фінансової системи, боротьби з корупцією тощо.

3. Особливості застосування програмно-цільового методу бюджетування у зарубіжних країнах

У різних країнах відомі різні назви методу бюджетування, який переносить наголос з ресурсів на результати з метою покращення прозорості бюджету і кращого розподілу бюджетних коштів, а саме: «бюджетування, спрямоване на результати», «управління продуктивністю» або «покращення продуктивності», а також «програмно-цільове бюджетування».

Вперше матеріали щодо програмно-цільового методу бюджетування були опубліковані у посібнику, виданому Організацією Об'єднаних Націй (1965 р.), в котрому висвітлювалися переваги складання бюджету за програмами порівняно з постатейним формуванням бюджету, а також – були представлені системи рахунків, механізми управління бюджетом та показники ефективності використання бюджетних коштів. Головною перевагою зазначеного методу бюджетування є політика альтернативності прийняття бюджетних рішень з обов'язковим контролем за їх виконанням. Цей підхід до формування бюджету вперше був використаний у США та згодом у Великобританії, проте у 1970-х рр. було визначено ряд труднощів, котрі виникали із його застосуванням на загальнодержавному рівні. Такі зауваження стосувалися складностей ідентифікації та вартісного визначення мети бюджетної програми, впливу заінтересованих сторін при формуванні бюджетних програм, неможливості обчислення ефективності надання окремих суспільних благ і послуг.

У США даний підхід було застосовано в міністерстві оборони міністром Робертом Макнамарою, який запозичив цю систему в автомобілебудівній компанії «Форд», яку раніше очолював. Ліндонові Джонсону, який на той час був президентом США, цей підхід настільки сподобався, що він наказав усім іншим міністерствам федерального уряду перейняти його.

Відтоді практика програмно-цільового складання бюджету поширилася на цілу низку інших країн, а також на місцеві бюджети багатьох із цих країн. Скажімо, Канада й більшість країн Європейського союзу активно практикують мистецтво і науку програмно-цільового методу складання бюджету. Сьогодні більшість країн ЄС надають допомогу іншим країнам саме у формі допомоги на основі програмно-цільового методу. В Сполучених Штатах програмно-цільовий метод складання бюджету застосовується більшістю урядів штатів і муніципальних урядів.

Оскільки переваги використання методу бюджетування орієнтованого на результат були переважаючими то цей метод інтенсивно поширився серед країн, що входять до Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР). Це такі країни, як: Австралія, Австрія, Бельгія, Великобританія, Греція, Данія, Ірландія, Ісландія, Іспанія, Італія, Канада, Корея, Люксембург, Мексика,

Нідерланди, Німеччина, Нова Зеландія, Норвегія, Польща, Португалія, Республіка Словаччина, Республіка Чехія, США, Туреччина, Угорщина, Фінляндія, Франція, Швейцарія, Швеція, Японія.

Дедалі більше дослідників схиляється до думки, що найпрогресивнішими в плані застосування програмно-цільового методу складання бюджету є Австралія та Нова Зеландія. З регулярних бюджетних звітів, що видаються цими двома країнами видно, що вони досягли вражаючого рівня ясності й прозорості щодо того, що роблять їхні урядові структури і, як результат, їх часто ставлять за приклад для наслідування рештою країн світу.

Запровадження ПЦМ в бюджетному процесі набуває надзвичайної актуальності і в умовах інтеграції України до Європейського Союзу, оскільки підготовка бюджету на кількарічній основі є однією з вимог до країн-членів ЄС та кандидатів до вступу до ЄС.

Застосування елементів ПЦМ у країнах, що межують з Україною, також свідчить про зацікавленість до впровадження цього методу та демонструє їх певні досягнення. Успіхів в застосуванні ПЦМ досягли Румунія та Болгарія, в яких законодавчими актами регулюється поступовий перехід до практики складання бюджету за ПЦМ. Значні кроки в цьому напрямку здійснили Росія та Казахстан. Також елементи програмно-цільового методу використовуються в Литві та Естонії.

Польща і Україна — дві постсоціалістичні держави, що мали приблизно однакові стартові позиції на початку трансформаційних перетворень, досить схожу структуру економіки, подібне складне геополітичне положення та поляризовану політичну систему. Тривалий час вони йшли різними шляхами. Польща, яка ще в 90-х роках минулого століття чітко трималася курсу на євроінтеграцію, досягла більших економічних успіхів порівняно з Україною, яка намагалася отримати дивіденди, декларуючи інтеграційні прагнення одночасно в східному і західному напрямках. В Польщі, концепція бюджетування заснована на програмній та результативній ознаках, називається (поль.) «Budżetowanie zadaniowe», що дослівно перекладається як «бюджетування по завданням», проте за суттю це адаптована назва (з англ.) «Performance Program Budgeting», або програмно-цільовий метод, як аналогічна модель українського зразка.

Вперше, використання програмної технології бюджетування здійснено в Республіці Польща в 1994 році, при створенні бюджету міста Краків. Специфічною рисою даного впровадження на рівні польського міста, стало використання моделі міста Рочестер (США) . Масове розповсюдження програмно-цільового методу, на місцевому рівні, розпочинається після 2004 року, що може бути пов'язане із приєднанням Польщі до складу ЄС. Краків, що є другим за величиною містом виступає флагманом по впровадженню програмного бюджетування у 1994 році, цим значно випереджаючи інші органи місцевого самоврядування Польщі. Виконавчий орган, у таких містах, очолюється президентом.

Основним юридичним документом, що регулює процес використання програмно-цільового методу в Республіці Польща є закон «Про публічні фінанси» від 27 серпня 2009 року. В цьому документі встановлюються правила, що спрямовані на підвищення прозорості та ефективності використання державних фінансів шляхом використання довгострокового механізму фінансового планування, а також, нової структури бюджету в розрізі програмних елементів. Вперше юридично закріплюється термінологія «програмної системи завдань», встановлюються принципи та порядок підготовки державного бюджету за програмно-цільовим методом. Законом було закладено юридичні підвалини для загальної імплементації програмного методу, надано конкретні повноваження міністру фінансів для підготовки низхідних нормативно-правових документів й можливості застосування санкцій, здійснення моніторингу та повного контролю процесу й ефективності від впровадження. В зазначеному законі встановлено чіткий графік реалізації програмно-цільового методу для органів державного сектору та окреслено 2015 рік, як кінцевий строк для повноцінного впровадження.

Вперше державний бюджет за програмно-цільовим методом, був підготовлений в 2009 році Міністерством фінансів Польщі, після чого, відповідно до бюджетного законодавства, було підготовлено інформацію (звіт) про виконання бюджету у 2010 році. Використання програмно-цільового методу, на рівні одиниць місцевого самоврядування, розглядається як потужний інструмент планування матеріалів видаткової частини та використовується як додатковий метод при реалізації традиційної технології постатейного процесу, відповідно до класифікації бюджету. З 2007 року, дана технологія бюджетування ефективно використовується у місті Варшава. Імплементація програмно-цільового методу, в столиці Польщі, є наслідком адекватного реагування відповідних фінансових структур місцевих органів влади на виклики розвитку фінансової системи та освоєння нових інструментів, внаслідок адаптації бюджетного процесу до правил Європейського Союзу.

Впровадження програмно-цільового методу є структурним елементом комплексу заходів спрямованих на оптимізацію структури бюджету. Даний метод було використано як фінансове середовище для розвитку міста, що дало можливість для освоєння коштів з фондів ЄС, а також створення сучасної системи управління публічного фінансування та оптимізацію витрат. Процесу імплементації даного методу у Варшаві передувала громіздка та кропітка робота перероблення бюджету у програмний вигляд після чого було здійснено ранжування відповідних програм даної системи.

Згідно висновків ОЄСР Польща - порівняно з іншими країнами впроваджує ПЦМ відносно швидко. Перші кроки в цьому процесі можна оцінювати як позитивні. На сьогоднішній день Польща все ще має подвійну систему планування бюджетного процесу: - традиційна, заснована головним чином на постатейному асигнуванні коштів; -

паралельний бюджет заснований на продуктивності, що спрямований на покращення процесу управління державними фінансами і т.д.

Аналізуючи світові практики розвитку програмно-цільового методу бюджетування, необхідно зазначити, що основними каталізаторами його запровадження були економічна криза та необхідність скорочення бюджетних видатків.

У Великобританії запровадження бюджетування, орієнтованого на результат, розпочалося з 1988 р. в контексті реформи державного управління та передбачало здійснення всеохоплюючого аналізу ефективності управління бюджетними коштами з метою розробки пропозицій щодо його удосконалення.

Досвід застосування програмно-цільового методу бюджетування у Канаді розпочався з 1995 р. та передбачав здійснення планування, оцінки результативності й складання звітності про результати діяльності відомств.

Розвиток програмно-цільового методу бюджетування у Сполучених Штатах Америки розпочав свою історію з 1950-х рр. і пройшов такі основні етапи, як:

- здійснення бюджетних видатків з метою досягнення конкретних результатів (1949–1962 рр.),
- забезпечення оптимального розподілу бюджетних ресурсів (1962–1971 рр.),
- підвищення відповідальності виконавців за досягнення поставленої мети бюджетної програми (1972–1975 рр.),
- складання бюджету на нульовій основі (1977– 1981 рр.),
- розробка політики здійснення бюджетних видатків з використанням системи планів і звітів задля встановлення взаємозв'язку використаних бюджетних ресурсів й отриманих результатів (1993 р.).

Кожна країна має свої надбання в методології програмно-цільового бюджетування. Різниця в підходах спричиняється різницею політичних завдань кожної країни, бюджетними інституціями та організацією бюджетного процесу, різницею у на-явності ресурсів.

Ґрунтовне дослідження світових практик розвитку та поширення програмно-цільового методу бюджетування із урахуванням вітчизняних особливостей дозволить найбільш ефективно застосовувати зазначений метод на усіх рівнях бюджетної системи України задля забезпечення прозорості бюджетного процесу, результативності та оцінки виконання бюджету, посилення відповідальності виконавців бюджетних програм, підвищення якості розробки бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів.

Питання для обговорення

1. *Необхідність застосування програмно-цільового методу в Україні з урахуванням світового досвіду.*
2. *Історичні етапи розвитку програмно-цільового методу бюджетування.*

3. *Характеристика розвитку програмно-цільового методу бюджетування у зарубіжній практиці.*

4. *Сучасна світова практика формування бюджету на засадах програмно-цільового методу.*

5. *Переваги та загрози застосування програмно-цільового методу бюджетування в сучасних умовах.*

Тести

1. *Перші кроки по запровадженню програмно-цільового методу бюджетування були зроблені комісією:*

- а) Макнамаре в 1949 р.
- б) Макнамаре в 1950 р.
- в) Гувера в 1949 р.
- г) Гувера в 1953 р.

2. *Головною задачею системи розподілу ресурсів за цілями «планування – програмування – бюджетування» є:*

- а) забезпечення оптимального розподілу ресурсів – у вигляді живої сили, техніки і тилового забезпечення по видах озброєних сил;
- б) забезпечення ієрархічного розподілу ресурсів – у вигляді живої сили, техніки і тилового забезпечення по видах озброєних сил;
- в) розподіл коштів для виконання програм протягом п'яти років;
- г) порівняння альтернативних способів виконання поставлених задач і вибір якнайкращого.

3. *Які цілі відповідно до вимог «планування – програмування – бюджетування» повинне було сформулювати кожне міністерство або відомство для підготовки бюджетної заявки*

- а) короткострокові цілі;
- б) середньострокові цілі;
- в) довгострокові цілі;
- г) усі відповіді вірні.

4. *Цілі міністерств згідно, наступного кроку в розвитку програмно-цільового бюджетування, управління за цілями повинні були відповідати наступним критеріям:*

- а) бути соціально значущими; реалізовуваними без додаткових ресурсів; розрахованими на виконання протягом 2 років;
- б) бути соціально значущими; реалізовуваними без додаткових ресурсів; розрахованими на виконання протягом 1 року;
- в) бути соціально значущими; якісно вимірними; реалізовуваними без додаткових ресурсів, якщо це можливо; розрахованими на виконання протягом 2 року;
- г) бути соціально значущими; кількісно вимірними; реалізовуваними без додаткових ресурсів; розрахованими на виконання протягом 1 року.

5. *Головними причинами відмови від управління за цілями фахівці вважають:*

- а) слабкий зв'язок цього методу з процесом підготовки бюджету і труднощі, що виникли при виробленні цілей і їх вимірюванні;

б) тісний зв'язок цього методу з процесом підготовки бюджету і труднощі, що виникли при виробленні цілей і їх вимірюванні;

в) слабкий зв'язок цього методу з процесом виконання бюджету і труднощі, що виникли при виробленні цілей і їх вимірюванні;

г) немає правильної відповіді.

б. Розробка бюджету на нульовій основі передбачає:

а) при складанні проекту бюджету розподіл засобів між статтями починається «з чистого листа», з урахуванням планових і фактичних даних минулих періодів;

б) при складанні проекту бюджету розподіл засобів між статтями починається «з чистого листа», без урахування планових і фактичних даних минулих періодів.

в) при складанні проекту бюджету розподіл засобів між статтями починається «з чистого листа», з урахуванням кількісних і якісних даних минулих періодів.

г) немає правильної відповіді.

7. Федеральний закон «Про оцінку результатів діяльності державних установ» був ухвалений у:

а) 1993 р.

б) 1994 р.

в) 1992 р.

г) 1995 р.

8. Згідно вимогам Федерального закону «Про оцінку результатів діяльності державних установ», кожне міністерство зобов'язано:

а) розробити стратегічний план, як мінімум, на три років;

б) розробити стратегічний план, як мінімум, на п'ять років;

в) розробити план роботи на три роки;

г) розробити план роботи на п'ять років.

9. Суттю програмно-цільового методу є:

а) поділ ресурсів за визначеними стратегічними завданнями та цілями, що повинні бути досягнуті у визначені терміни за бюджетні кошти;

б) залучення громадян до бюджетного процесу, що посилює довіру населення до органів влади;

в) як середньострокове управління видатками, посилений та більш прозорий моніторинг та контроль, раціональність структури програм та розподілу коштів;

г) структурування ресурсів навколо програм, що мають визначені стратегічні завдання та цілі, які повинні бути досягнуті у визначені терміни за бюджетні кошти.

10. Запровадження програмно-цільового методу дозволить зробити максимально можливою оцінку:

а) економності виконаних бюджетних видатків;

б) раціональності виконаних бюджетних видатків;

в) ефективності виконаних бюджетних видатків;

г) справедливості виконаних бюджетних видатків.

Тематика практичних завдань

Практичне заняття №1.

Загальний огляд програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів

Мета: розкрити теоретичні засади програмно-цільового методу бюджетування в контексті його порівняння з традиційними методами, проаналізувати його основні компоненти, нормативно-правове забезпечення його застосування.

Питання для обговорення:

1. Традиційні способи формування і виконання бюджету та програмно-цільовий метод.
2. Оцінка існуючої системи управління бюджетним процесом в Україні.
3. Розробка ефективної системи управління бюджетним процесом.
4. Порівняння традиційного бюджету та бюджету, складеного за допомогою програмно-цільовими методів.
5. Основні компоненти програмно-цільового методу.

Практичне заняття №2

Стратегічне планування та середньострокове планування бюджетів

Мета: з'ясувати організаційні та методологічні засади стратегічного планування бюджетів.

Питання для обговорення:

1. Значення стратегічного планування для органів місцевого самоврядування.
2. Огляд процесу стратегічного планування.
3. Застосування SWOT аналізу.
4. Формулювання місії.
5. Визначення стратегічних питань, встановлення пріоритетів та формування стратегії.
6. Схвалення стратегічного плану, його виконання та моніторинг.
7. Необхідність та особливості середньострокового планування бюджетів в Україні.

Практичне заняття №3.

Бюджетна програма. Відповідальні виконавці бюджетних програм.

Мета: розкрити особливості формування бюджетних програм з виокремленням основних їхніх складових, та порядок їх виконання.

Питання для обговорення:

1. Принципи формування бюджетних програм.
2. Основні компоненти бюджетної програми.
3. Визначення інших компонентів бюджетної програми.
4. Визначення етапів реалізації бюджетної програми.
5. Роль відповідальних виконавців бюджетних програм у бюджетному процесі.
6. Нормативно-правове забезпечення діяльності відповідальних виконавців бюджетних програм.

Практичне заняття №4 **Показники виконання бюджетних програм**

Мета: дослідити практику виконання бюджетних програм, методику розрахунку показників виконання бюджетних програм.

Питання для обговорення:

1. Нормативно-правова база проведення оцінки виконання бюджетних програм.
2. Типи показників виконання бюджетних програм.
3. Особливості використання показників виконання бюджетних програм.
4. Розробка показників виконання програм місцевих бюджетів.

Практичне заняття №5 **Моніторинг, оцінка та контроль за виконанням бюджетних програм**

Мета: розкрити особливості здійснення моніторингу, контролю та оцінки бюджетних програм.

Питання для обговорення:

1. Сутність моніторингу, контролю та оцінки бюджетних програм.
2. Застосування моніторингу виконання програм в бюджетному процесі.
3. Застосування оцінки ефективності бюджетних програм.
4. Особливості моніторингу виконання програм та оцінки ефективності програм.
5. Критерії оцінки ефективності програм.
6. Визначення необхідності проведення оцінки.
7. Етапи та принципи побудови системи оцінки.

Практичне заняття №6
Прозорість бюджету та залучення громадськості до бюджетного процесу на місцевому рівні

Мета: розкрити необхідність забезпечення прозорості бюджету в умовах бюджетної децентралізації, проаналізувати можливості залучення громадськості до бюджетного процесу на місцевому рівні.

Питання для обговорення:

1. Необхідність та значення залучення громадськості до бюджетного процесу на місцевому рівні.
2. Методи залучення громадськості.
3. Форми участі громадськості у процесі розробки рішень.
4. Методика проведення громадських слухань з питань бюджету.
5. Процес прийняття рішень за участю зацікавлених сторін.
6. Перешкоди на шляху залучення громадськості до бюджетного процесу.

Практичне заняття №7
Зарубіжний досвід застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі

Мета: з'ясувати особливості програмно-цільового методу бюджетування у зарубіжних країнах з можливістю адаптації у вітчизняній практиці.

Питання для обговорення:

1. Особливості управління державними фінансами в розвинутих демократичних країнах.
2. Стратегічне планування у зарубіжних країнах.
3. Зарубіжний досвід середньострокового планування.
4. Сучасні технології виконання бюджету.
5. Зарубіжний досвід організації контролю в бюджетному процесі.
6. Особливості застосування програмно-цільового бюджетування у зарубіжних країнах.

Самостійна робота

1. Проблеми організації бюджетного процесу в Україні, чим вони обумовлені.
2. Недоліки планування бюджетів різних рівнів в сучасних умовах розвитку бюджетної системи України.
3. Недоліки виконання бюджетів в сучасних умовах розвитку бюджетної системи України.
4. Відмінності бюджету, складеного за допомогою традиційних підходів та за допомогою програмно-цільового методу.
5. Переваги бюджету, складеного за допомогою програмно-цільового методу на відміну від бюджету, складеного традиційним методом.
6. Проблеми, що виникають у зв'язку із використанням у бюджетному процесі програмно-цільового методу.
7. Позитивні результати від впровадження програмно-цільового методу.
8. Характеристика основних елементів програмно-цільового методу бюджетування.
9. Прозорість бюджету в контексті застосування програмно-цільового методу складання і виконання бюджету.
10. Необхідність поширення та розвитку програмно-цільового методу в Україні.
11. Еволюція програмно-цільового методу складання і виконання бюджету у вітчизняній та зарубіжній практиці.
12. Сутність та необхідність стратегічного планування в сучасних умовах.
13. Характеристика нормативно-правового забезпечення стратегічного бюджетного планування.
14. Значення стратегічного бюджетного планування для соціально-економічного розвитку держави та регіонів.
15. Практика та проблематика стратегічного планування в умовах бюджетної децентралізації.
16. Проблеми використання показників виконання бюджетних програм.
17. Проблеми планування бюджету розвитку.
18. Проблемні аспекти здійснення моніторингу, оцінки та контролю за виконанням бюджетних програм.
19. Підвищення результативності громадського контролю за формуванням і використанням коштів місцевих бюджетів.
20. Бюджетна політика регіону в контексті застосування програмно-цільового методу бюджетування.

ГЛОСАРІЙ

Бюджет – план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Бюджет розвитку – це доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази.

Бюджетування – це сукупність технологічних процедур бюджетної роботи з аналітично-розрахункової підготовки бюджетів, кошторисів і програм за допомогою порівняння відносної корисності альтернативних варіантів витрачання бюджетних коштів на конкретні види державної діяльності з урахуванням вартості витрат на досягнення кінцевого результату й упущених вигод.

Бюджети місцевого самоврядування – бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах).

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.

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.

Бюджетний процес – регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Бюджетні установи – органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також організації, створені ними у встановленому порядку, що повністю утримуються за рахунок відповідно державного бюджету чи місцевого бюджету. Бюджетні установи є неприбутковими.

Видатки бюджету – кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом. До видатків бюджету не належать: погашення боргу; надання кредитів з бюджету; розміщення бюджетних коштів на депозитах; придбання цінних паперів; повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування.

Витрати бюджету – видатки бюджету, надання кредитів з бюджету, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів.

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.

Головні розпорядники бюджетних коштів – бюджетні установи в особі їх керівників, які відповідно до статті 22 Бюджетного Кодексу України отримують повноваження шляхом встановлення бюджетних призначень.

Головна мета діяльності – це загальна ціль існування розпорядника коштів задля якої він здійснює свою діяльність.

Головна мета прогнозування доходів – полягає у визначенні реального обсягу надходжень, який може отримати місцевий бюджет для виконання запланованих програм, заходів тощо, зокрема на середньострокову перспективу.

Доходи бюджету – податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, плату за надання адміністративних послуг, власні надходження бюджетних установ).

Завдання бюджетної програми – конкретні цілі, яких необхідно досягти в результаті виконання програми та які можна оцінити за допомогою показників виконання.

Емпірична модель програми – це опис програми, що включає витрати, види діяльності, цілі та завдання і т. д., які чітко встановлюють взаємовідносини між видами діяльності та завданнями.

Інвестиційна програма (проект) – комплекс заходів, визначених на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки та спрямованих на розвиток окремих галузей, секторів економіки, виробництв, регіонів, виконання яких здійснюється з використанням коштів державного та/або місцевих бюджетів чи шляхом надання державних та/або місцевих гарантій.

Концесія – це надання з метою задоволення громадських потреб уповноваженим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування суб'єкту підприємницької діяльності права на створення (будівництво) чи управління (експлуатацію) об'єктів права державної чи комунальної власності, які використовуються для здійснення діяльності в житлово-комунальній сфері та галузі будівництва.

Мета програми – законодавчо визначені основні цілі, яких необхідно досягти у результаті виконання конкретної бюджетної програми.

Місцеві бюджети – бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування

Місцеві запозичення – операції, пов'язані з отриманням бюджетом коштів на умовах повернення, платності, строковості, з метою фінансування бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету, в результаті чого виникають зобов'язання місцевого самоврядування перед кредиторами.

Місцевий фінансовий орган – установа, що відповідно до законодавства України здійснює функції з складання, виконання місцевих бюджетів, контролю за витрачанням коштів розпорядниками бюджетних коштів, а також інші функції, пов'язані з управлінням коштами місцевого бюджету. Для цілей Бюджетного Кодексу Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим віднесено до місцевих фінансових органів. Сільський голова забезпечує виконання функцій місцевого фінансового органу, якщо такий орган не створено згідно із законом.

Моніторинг – це процес поточного визначення та обліку найважливіших індикаторів діяльності за програмами, контролю за станом об'єктів, явищ з метою забезпечення раціонального використання та запобігання кризовим ситуаціям.

Напрямки діяльності – це конкретні заходи, що здійснюються в рамках програм (підпрограм) і спрямовані на виконання визначених завдань.

Оцінка – аналітичне судження про результати державної стратегії, організації, або програми, яке визначає достовірність та корисність рішень.

Оцінка програм – це систематичний збір інформації для заздалегідь визначених користувачів із заздалегідь визначеними цілями по широкому колу питань, пов'язаних із програмою.

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).

Партиципаторний бюджет – процес дискусій та прийняття рішень у формі прямої демократії (демократії прямої участі, демократії співучасті), у котрому кожен громадянин має право пропонувати напрями витрачання бюджетних коштів визначеної частини місцевого бюджету.

Підпрограма – підгрупа завдань в структурі програми, які окреслюють логічно завершений етап (частину) реалізації програми в цілому.

Підфункція – група однорідних зобов'язань в структурі функції, перелік яких описує конкретну сторону діяльності відповідального виконавця в процесі здійснення статутної діяльності.

План капітальних вкладень – це документ, який готується на середньо- або довгострокову перспективу фахівцями органів місцевого

самоврядування та містить інформацію про проекти капіталовкладень, які необхідно реалізувати у визначеному періоді.

Показник затрат/вхідних ресурсів – визначає обсяги та структуру ресурсів, що забезпечують виконання бюджетної програми.

Показник корисності – відображає цінність досягнення поставленого завдання для відповідної територіальної громади (населення).

Показник продукту – визначає показники, необхідні для оцінки досягнення поставлених цілей, такі як кількість користувачів товарами (роботами, послугами), виробленими шляхом реалізації бюджетної програми.

Показник продуктивності (ефективності) – визначається як співвідношення кількості наданих послуг до їх вартості у грошовому або людському вимірі (показник робочого навантаження поділений на показник витрат).

Показник результативності (якості) – відображає результати виконаної роботи і якість надання послуг, показує досягнення чи корисність, отримані від здійснення заходів бюджетної програми.

Показник робочого навантаження – визначає середній обсяг робіт (послуг), який необхідно виконати для надання послуги.

Постатейний бюджет – передбачає формування статей видатків за бюджетною мережею та забезпечує фінансування на утримання бюджетних установ, без детального аналізу того, чи використання коштів призводить до досягнення бажаних результатів.

Прогнозування – це метод планування, в якому передбачення майбутнього опирається на накопичений досвід і поточні припущення, розгляд їх відносно майбутнього.

Програма соціально-економічного та культурного розвитку регіону – план дій, що окреслює реалізацію відповідної цілі, необхідної для реалізації завдань соціально-економічного та культурного розвитку регіону у відповідності з політичним курсом органів місцевого самоврядування.

Програмна класифікація видатків та кредитування бюджету – використовується у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі. Програмна класифікація видатків та кредитування державного бюджету (місцевого бюджету) формується Міністерством фінансів України (місцевим фінансовим органом) за пропозиціями, поданими головними розпорядниками бюджетних коштів під час складання проекту закону про Державний бюджет України (проекту рішення про місцевий бюджет) у бюджетних запитах.

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

Програмно-цільове бюджетування – система бюджетного планування, що пов'язує здійснені витрати з очікуваною віддачею від цих витрат з їх соціальною та економічною ефективністю.

Результативні показники (показники виконання бюджетних програм) – кількісні та якісні показники, які характеризують результати виконання бюджетної програми і підтверджуються статистичною, бухгалтерською та іншою звітністю і які дають можливість здійснити оцінку використання коштів на виконання бюджетної програми.

Рішення про місцевий бюджет – нормативно-правовий акт Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи відповідної місцевої ради, виданий в установленому порядку, що затверджує місцевий бюджет та визначає повноваження відповідно Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевої державної адміністрації або виконавчого органу місцевого самоврядування здійснювати виконання місцевого бюджету протягом бюджетного періоду.

Розпорядник бюджетних коштів – бюджетна установа в особі її керівника, уповноважена на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення витрат бюджету.

Розробка програми – визначення програм, які необхідно реалізувати розпоряднику бюджетних коштів для досягнення цілей, визначених у стратегічному плані відповідно до головної мети діяльності установи.

Середньострокове бюджетне планування – це визначення головними розпорядниками бюджетних коштів на підставі Програми діяльності Кабінету Міністрів України плану своєї діяльності на середньостроковий період та обсягу необхідних коштів для досягнення поставлених цілей у середньостроковій перспективі.

Складання бюджету на нульовій основі – це системна технологія бюджетування шляхом щорічно виконуваних заново обґрунтування й перерахунку видатків, що вимагає ранжирування програм у порядку їх пріоритетності з відповідним фінансовим забезпеченням ресурсами.

Середньостроковий період – в економіці це період, що триває більш як один (5 – 7 років, в бюджетній сфері – 3 роки). Поняття “середньостроковий” прийнято вживати щодо прогнозів, планів, термінів, на які надаються кредити.

Складання проекту бюджету за програмою – визначення та аналіз ресурсів, необхідних для реалізації програми відповідно до поставлених цілей, оцінка очікуваних результатів.

Стратегія – це методи досягнення цілей і завдань. Сформульована на основі визначення напряму та сфери діяльності органу місцевого самоврядування на довгострокову перспективу.

Стратегічний план – це довгостроковий план, розроблений органом місцевого самоврядування, в якому він визначає свою місію, завдання, цілі, напрями діяльності, спрямовані на здійснення цієї місії,

виконання цих завдань і досягнення цих цілей протягом певного проміжку часу.

Стратегічне планування – це процес встановлення стратегічних цілей та завдань, визначення напрямків діяльності, спрямованих на ефективне використання людських та фінансових ресурсів розпорядників бюджетних коштів та відповідальних виконавців бюджетних програм.

Стратегічна ціль – це визначення кінцевого результату, якого планує досягнути головний розпорядник.

Структура програми – це алгоритм, що описує дану програму за допомогою опцій програмно-цільового методу, дає уяву про призначення бюджетної програми та слугує для детального представлення даної програми на всіх етапах бюджетного процесу.

Управління бюджетними коштами – сукупність дій учасника бюджетного процесу відповідно до його повноважень, пов'язаних з формуванням та використанням бюджетних коштів, здійсненням контролю за дотриманням бюджетного законодавства, які спрямовані на досягнення цілей, завдань і конкретних результатів своєї діяльності та забезпечення ефективного, результативного і цільового використання бюджетних коштів.

Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості – гарантований державою в межах наявних бюджетних коштів рівень фінансового забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами місцевого самоврядування, що використовується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів

Фінансове прогнозування – це процес складання органами місцевого самоврядування прогнозу доходів і видатків майбутніх періодів, що базується на загальноекономічних припущеннях та певних специфічних міркуваннях щодо змісту фінансової політики.

Функція – це група однорідних за місією та ціллю зобов'язань, що їх виконує відповідальний виконавець програми в процесі здійснення власної статутної діяльності.

Ціль програми – це відображення загального кінцевого результату, на досягненні якого спрямована бюджетна програма.

Використана і рекомендована література

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

ОСНОВНА:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 56. – стаття 2047. [Електронний ресурс] : Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17>.

2. Бюджетна система : підруч. / за ред. С. І. Юрія, В. Г. Дем'янишина, О. П. Кириленко. – Тернопіль : ТНЕУ, 2013. – 624 с.

3. Берданова О. Стратегічне планування місцевого розвитку : практич. посіб. / О. Берданова, В. Вакуленко. – К. : ТОВ «Софія-А». – 2012. – 88 с.

4. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів / [І. О. Луніна, О. П. Кириленко, А. В. Лучка та ін.]; за ред. д-ра екон. наук І. О. Луніної; [НАН України, Ін-т економіки та прогнозування]. – К., 2010. – 310 с.

5. Місцеві фінанси: підруч. / за ред. д.е.н., проф. О. П. Кириленко. – 2-ге вид., доп. і перероб. – Тернопіль: Економічна думка ТНЕУ, 2015. – 448 с.

6. Планування та виконання місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу : навч. посіб. / [За заг. ред. В. В. Зубенка]; ІБСЕД, Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження”, [6 вид. випр. і доп.] – К., 2017. – 144 с.

7. Наказ Міністерства фінансів України від 26.08.2014 р. № 836 «Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» із змінами від 30.09.2016 р. №860 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до док.: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/MF11004.html.

8. Наказ Міністерства фінансів України від 02.08.2010 р. № 805 «Про затвердження Основних підходів до впровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» (із змінами від 02.12.2014 р. № 1194) [Електронний ресурс]. – Режим доступу до док.: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/MF11004.html.

9. Станкус Т. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів / Т. Станкус. – Х. : Фактор, 2017. – 128 с.

ДОДАТКОВА:

10. Алексєєва Н. І. Стратегічне планування як стрижневий елемент бюджетування на макрорівні : досвід Франції / Н. І. Алексєєва // Фінанси, облік і аудит. – 2013. – Вип. 2(22). – С. 7-15. Аналитический обзор международного опыта применения принципов кодекса лучшей практики. Возможности их использования в Российской Федерации. Проект МБРР. Москва, 2002. – 133 с.

11. Аналіз вигід і витрат: Практич. посіб. / Секретаріат Ради Скарбниці Канади; Пер. з англ. С. Соколик; Наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К.: Основи, 2000. – 175 с.

12. Андрущенко В. Л. Фінансова думка Заходу в ХХ столітті: (Теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів) / В. Л. Андрущенко. – Львів: Каменяр, 2000. – 303 с.
14. Афанасьев М. Бюджетирование, ориентированное на результат (новые тенденции) / М. Афанасьев // Вопросы экономики. – 2004. – № 9. – С. 130–139.
15. Берданова О. Стратегічне планування місцевого розвитку : практ. посіб. / О. Берданова, В. Вакулєнко; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія-А». – 2012. – 88 с
16. Бланкарт Шарль. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / Пер. з нім. С. І. Терещенко та О. О. Терещенка; Передмова та наук. редагування В.М. Федосова. – К.: Либідь, 2000. – 654 с.
17. Блащук Л. В. Стратегічне планування як функція управління міським розселенням / Л. В. Блащук // Економіка та держава. – 2011. – № 11. – С. 138-141.
18. Болтинова О. В. Стадії бюджетного процесу в зарубіжних країнах : уч. посіб. / О. В. Болтинова.– М.: Профобразование, 2002. – 96 с.
19. Бугай Т. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі: зарубіжний досвід і можливості його використання в Україні / Т. Бугай, А. Галюта // Вісник Житомирського державного технологічного університету. Серія: Економічні науки. – 2011. – № 3(57). – С. 206 – 210.
20. Буковинський С. А. Концептуальні підходи до формування перспективного бюджетного плану / С. А. Буковинський // Фінанси України. – 2006. – № 3. – С. 21–28.
21. Бюджет участі: як втілюють свої ідеї українські міста. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ucsr.org.ua/doslidzhennya/byudzhets-uchasti-yak-vtilyuyut-svoiy-ideyi-ukrayinski-mista.html>.
22. Бюджетирование, ориентированное на результат. – М.: ПРООН. – 2009. – 143 с.
23. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України: У 6 т. Т. 5 / Редкол.: М.Я.Азаров (голова) та ін. – К.: НДФІ, 2004. – 400 с.
24. Бюджетний менеджмент: підруч. / [В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.]; За заг. ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ. – 2004. – 864 с.
25. Бюджетний процес за програмно-цільовим методом на рівні: комплексний посібник користувача. – К.: RTI International, 2008. – 160 с.
26. Бюджетний процес і міжбюджетні відносини на рівні місцевих бюджетів району: навч. посіб. / С. І. Мельник, В. Серск, С. Б. Ільїних та ін. – К.: Міленіум, 2003. – 266 с.
27. Б`юкенен Д. М. Суспільні фінанси і суспільний вибір: два протилежних бачення держави / Д. М. Б`юкенен, Р. А. Масгрейв. [пер. з англ.]. – К.: КМ Академія, 2004. – 175 с.

28. Василик О. Д. Державні фінанси України / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К.: Цент. навч. літератури, 2004. – 608 с.
29. Використання програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів України. Посібник для фахівців / Проект ПЕФР: Підтримка реформи місцевих бюджетів. – К., 2007. – 184 с.
30. Встановлення критеріїв оцінювання, оцінювання і стратегічний менеджмент у державному секторі / Пер. з англ. М. Коваль і Р. Федущинська. – Львів: Львівський філіал Української Академії державного управління при Президентові України, 2000. – 136 с.
31. Волохов О. С. Прозорість бюджету як запорука розвитку демократії в Україні / Волохов О. С. // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2013. – Т. 1, № 6-2. – С. 96–100.
32. Воробйов Ю. М. Формування фінансової стійкості місцевих бюджетів в умовах підвищення самостійності регіонів: монограф. / Воробйов Ю. М., Когут І. А. – Мелітополь: Видавничий будинок ММД, 2012. – 249 с.
33. Ганущак Ю. Особливості місцевого бюджетування / Ю. Ганущак // Дзеркало тижня. – 2002. – № 5.
34. Гладченко Л. Прозорість державних фінансів як передумова ефективності державного управління / Л. Гладченко // Ринок цінних паперів України. – 2011. – № 3-4. – С. 35 – 41.
35. Гнатенко А. І. Зарубіжний досвід стратегічного планування у сфері державного управління регіональним розвитком / А. І. Гнатенко // Економіка будівництва і міського господарства. – 2013. – №4. – С. 275-286. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
http://donnasa.org/publish_house/journals/esgh/2013-4/03_Gnatenko.pdf
36. Голинська О.В. Програмно-цільовий метод управління бюджетами: основні позиції та компоненти / О. В. Голинська // Економіка та держава. – 2010. – №1. – С. 105-108.
37. Голинська О. Забезпечення участі громадян у бюджетному процесі засобами державного управління / О. Голинська // Зб. наук. пр. «Ефективність державного управління». – 2008. – Вип. 16/17. – С. 305 – 315.
38. Дегтяр Я. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі в умовах інтеграції України в Європейський Союз / Я. Дегтяр // Фінансове право. – 2016. – №8. – С. 130-134.
39. Дегтяр Я. Зарубіжний досвід використання програмно-цільового методу в бюджетному процесі України / Я. Дегтяр // Visegrad Journal on Human Rights. – 2016. – № 2/2. – С. 51 – 56.
40. Дем'янишин В. Г. Бюджетне планування та його особливості в умовах демократичних перетворень / В. Г. Дем'янишин // Світ фінансів. – 2005. – № 1. – С. 62-71.
41. Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України: монограф. / В. Г. Дем'янишин. – Тернопіль: ТНЕУ, 2008. – 496 с.

42. Дем'янюк А.В. Новітні практики здійснення бюджетного регулювання в Україні / А. В. Дем'янюк // Глобальні та національні проблеми економіки. - 2017. - Вип. 20. - С. 811 - 814.
43. Дем'янюк А. В. Формування місцевих бюджетів в умовах здійснення реформи децентралізації // Економіка. Фінанси. Право. - 2016. - №11.- С. 23 - 25.
44. Дем'янюк А. В. Прозорість бюджету та участь громадськості у бюджетному процесі // Економіка та суспільство. - 2016. - Випуск №6. - С. 317 - 321.
45. Демків О. І. Напрями поглиблення бюджетної реформи в Україні / О. І. Демків // Фінанси України. - 2009. - № 3. - С. 46-55.
46. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року. Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. №385. [Електронний ресурс]. - Режим доступу до док. :
<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>
47. Державні фінанси в розвиткових та перехідних країнах / Пер. з англ. - К.: "К.І.С.", 2006. - 400 с.
48. Державні фінанси в транзитивній економіці: навч. посіб. / Карлін М. І., Горбач Л. М., Новосад Л. Я. та ін.; За заг. ред. Карліна М. І. - К.: Кондор, 2003. - 220 с.
49. Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі / За ред. Ю. Немеца і Г. Райта; Пер. з англ. - К.: Основи, 1998. - 542 с.
50. Диха М. В. Стратегічне планування соціально-економічного розвитку країни: еволюційно-історичний аспект і сучасні реалії / М. В. Диха // Економіка України. - 2014. - №7. - С. 82-93.
51. Дічкова Олена Програмно-цільовий метод складання державного бюджету / Олена Дічкова // Підприємництво, господарство і право. - 2011. - №1. -С. 19-22.
52. Длугопольський О. "Державний сектор" versus "приватний сектор": синергія ефективності через державно-приватне партнерство / Олександр Длугопольський // Світ фінансів. - 2010. - № 1. - С. 74-94.
53. Дробенко Г. О. Стратегічне планування розвитку територіальних громад / Г. О. Дробенко, Р. Л. Брусак, Ю. А. Свірський. - Вид. 2-ге - Львів : Вид-во "СПОЛОМ", 2001. - 118 с.
54. Єфименко Т. І. Податки в інституційній системі сучасної економіки / Т. І. Єфименко ; НАН України, Ін-т екон. та прогнозув. - К., 2011. - 688 с.
55. Жибер Т. В. Удосконалення процесу бюджетування в Україні / Т. В. Жибер // Фінанси України. - 2009. - № 8. - С. 76-81.
56. Зайчикова В.В. Принципи забезпечення ефективності та прозорості в органах місцевого самоврядування / В.В. Зайчикова // Наукові праці НДФІ. - 2008. - Вип. 4. - С. 10 - 22.
57. Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" від 23.03.2000 р. №1602-III. [Електронний ресурс]. Режим доступу:
[http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1602-14.](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1602-14)

58. Закон України «Про відкритість використання публічних коштів» від 11 лютого 2015 р. № 183 – VIII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/183-19>.
59. Закон України “Про засади державної регіональної політики” від 05.02.2015 р. №156-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
60. Запровадження стратегічного планування в Україні : зб. док. і матеріалів : уклад. В. Тертичка. - К. : Центр досліджень адміністративної реформи НАДУ (електронна версія рукопису), 2004. – 437 с.
61. Затонацька Т. Вплив соціальних видатків на показники економічного розвитку країни / Тетяна Затонацька, Андрій Ставицький // Світ фінансів. – 2010. – № 2. – С. 26–32.
62. Зварич Ольга Середньострокове бюджетне прогнозування як складова бюджетного процесу / Ольга Зварич // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. – 2011. – № 5. – С. 44-58.
63. Зварич О. В. Середньострокове прогнозування доходів бюджету та їх взаємозв'язок з макроекономічними показниками / Зварич О. В. // Фінанси України. – 2011. – № 8. – С. 59–75.
64. Індекс відкритості бюджету 2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.internationalbudget.org/>.
65. Калюжний В. Роль державних витрат та інвестицій у ринкових економіках / Валерій Калюжний // Вісник Національного банку України. – 2003. – № 9. – С. 58-62.
66. Карлін М.І. Фінанси зарубіжних країн: навч. посіб. / М. І. Карлін. – К.: Кондор, 2004. – 384 с.
67. Карпенко Андрій Стратегічне планування як інструмент інноваційного розвитку регіону / Андрій Карпенко // Економіка. Фінанси. Право. – 2012. – № 5. – С. 3-7.
68. Кириленко О. П. Вдосконалення методів фінансування видатків бюджетів в умовах функціонування казначейської системи / О. П. Кириленко, Б. С. Малиняк // Вісник Тернопільського державного економічного університету. – 2006. – № 1. – С. 7-16.
69. Кириленко О. П. Теорія і практика бюджетних інвестицій: монограф. / О. П. Кириленко, Б. С. Малиняк. – Тернопіль: Економічна думка, 2007 – 288 с.
70. Кириленко О. П. Децентралізація бюджетної системи України в умовах формування відкритого суспільства / О. П. Кириленко // Становлення доктрини фінансової системи України : монограф. / За ред. С. І. Юрія, О. М. Десятнюк. – Тернопіль : Економічна думка, 2008. – С. 11 – 20.
71. Коваленко Л. О. Бюджетний менеджмент в системі управління державними фінансами / Л. О. Коваленко // Економіка та держава. – 2006. – № 6. – С. 31–33.
72. Кондратинський О. С. Формування громадянських компетентностей територіальних громад з використанням програмно-

цільових підходів: теоретичний аналіз / О. С. Кондратинський // Аспекти публічного управління. – 2016. - №4-5. – С. 78-86.

73. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.

74. Концепція створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-%D1%80#n8>.

75. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: навч. посіб. – К: Т-во “Знання”, КОО, 1999. – 487 с.

76. Крилова О. Участь громадськості у формуванні бюджетів в Україні: поточна практика та рекомендації щодо її розширення / О. Крилова // Аналітичний звіт № 3. – Київ, 2006. – 72 с.

77. Кульпінська Л. К. Програмно-цільовий метод формування бюджету / Л. К. Кульпінська, В. С. Гвоздь // Формування ринкових відносин в Україні. – 2010. – №3. – С. 3-10.

78. Кушнір О. Актуальні проблеми застосування фіскальних методів подолання наслідків світової фінансово-економічної кризи / Олексій Кушнір // Світ фінансів. – 2010. – № 2. – С. 68–75.

79. Лавров А. М. Новые подходы к управлению общественными финансами / А. М. Лавров // Финансы. – 2003. – № 9. – С. 9.

80. Лавров А. М. Среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты: международный опыт и российские перспективы / А. М. Лавров // Финансы. – 2004. – № 3. – С. 9-14.

81. Левицька С. О. Впровадження програмно-цільового методу формування бюджетів / С. О. Левицька // Фінанси України. – 2004. – № 6. – С. 33–37.

82. Лимская декларация руководящих принципов контроля IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1977 году.

83. Лист Міністерства фінансів України від 19.09.2016 року № 31-05110-14-8/26486 «Щодо формування місцевих бюджетів на 2017 рік»

84. Лист Міністерства фінансів України від 19.09.2013 року № 31-05110-14-5/27486, щодо «Удосконалення методики здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм, які виконуються розпорядниками коштів місцевих бюджетів»

85. Лист Міністерства фінансів України від 17.02.2016 року № 31-05110-14-8/4647, щодо здійснення моніторингу стану запровадження програмно-цільового методу на місцевому рівні та підготовки аналітичних матеріалів з даного питання необхідно надати інформацію

86. Лист МФУ від 04.08.2016 року № 31-05110-14-21/22616 «Щодо складання проектів місцевих бюджетів на 2017 рік»

87. Лободіна З. Бюджетне забезпечення соціальної сфери в умовах побудови соціально-орієнтованої економіки в Україні / Зоряна Лободіна // Світ фінансів. – 2013. – Випуск 4. – С. 69–79.

88. Лободіна З. М. Вплив місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток територій в контексті проведення бюджетної реформи / Лободіна З. М. // Інноваційна економіка. – 2012. – № 9 (35). – С. 124–128.

89. Лободіна З. Трансформація видатків місцевих бюджетів у контексті бюджетної децентралізації / Зоряна Лободіна // Світ фінансів. – 2015. – Вип. 1. – С. 69–82.

90. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин: монограф. / І. О. Луніна. – К.: Наукова думка, 2006. – 432 с.

91. Луценко І.О. Забезпечення прозорості формування місцевих бюджетів / І.О. Луценко // Чернігівський науковий часопис. Серія 1: Економіка і управління – 2015. – Вип. 1(6). – С. 66 – 70.

92. Лучка А. В. Бюджетний процес на місцевому рівні: Навчально-методичний комплекс для слухачів вищих економічних навчальних закладів (освітньо-кваліфікаційний рівень – магістр, напрям підготовки 0501 “Економіка і підприємництво”) / А. В. Лучка, Б. С. Малиняк. – Тернопіль: Економічна думка, 2006. – 164 с.

93. Малиняк Б. С. Детінізація місцевих фінансів як передумова бюджетної децентралізації в Україні // Фінанси України. – 2015. – № 9. – С. 69–80.

94. Малиняк Б.С. Пріоритети удосконалення соціальних видатків бюджету / Б.С. Малиняк // Світ фінансів. – 2013. – № 4. – С. 58-68.

95. Малиняк Б. С. Стан прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні / Б. С. Малиняк // Наука й економіка. – 2010. – № 1. – С. 36–45.

96. Малиняк Б. С. Детінізація місцевих фінансів як передумова бюджетної децентралізації в Україні / Б. С. Малиняк // Фінанси України. – 2015. – № 5. – С. 69-80.

97. Маліновська О. Я. Соціальні програми та проекти як інструменти здійснення державної соціальної політики в умовах програмно-цільового методу організації бюджету / О. Я. Маліновська, О. В. Демкович // Економіка та держава. – 2016. - №3. – С. 61-64.

98. Мамонова В. В. Місцеві фінанси в умовах децентралізації влади / В. В. Мамонова, О. С. Горбатенко // Теорія та практика державного управління. – 2016. - №1(52). [Електронний ресурс]. – Режим доступу до док.:

<http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-1/doc/3/01.pdf>

99. Маниліч М. І. Регіональна політика в умовах бюджетної децентралізації / М. І. Маниліч // Формування ринкових відносин в Україні. – 2015. – № 10. – С. 127-131.

100. Маркович Г. Б. Пріоритетні напрями вдосконалення методологічних засад щодо запровадження програмно-цільового методу на місцевому рівні / Маркович Г. Б. // Фінанси України. – 2012. – № 9. – С. 43–53.

101. Марчук Т. Середньострокове бюджетне планування та прогнозування : [досвід Федеративної Республіки Німеччина] / Т. Марчук // Фінансовий контроль. – 2015. – № 8. – С. 56-60.
102. Микитюк І. Концептуальні засади побудови єдиної системи державного фінансового контролю / Ігор Микитюк // Світ фінансів. – 2009. – № 2. – С. 40–47.
103. Михайленко С. В. Бюджетний менеджмент: стан та оцінка ефективності : монограф. / С. В. Михайленко. – Одеса : ВМВ, Друк Південь, 2010. – 400 с
104. Муніципальні фінанси: навч. посіб.; за ред. О. П. Кириленко. – К.: Астон, 2015. – 360 с.
105. Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій: Монографія / За ред. О.П. Кириленко. – Тернопіль: ТНЕУ, «Економічна думка», 2008. – 376с.
106. Молдован О. О. Бюджетна децентралізація: досвід ефективної реформи Словаччини для України : [SUREC POLICY PAPER] / О. О. Молдован – Братислава: Дослідницький центр Словацької асоціації зовнішньої політики, 2010. – 40 с.
107. Молдован О. О. Нова архітектура бюджетної системи України: ризики та можливості для економічного зростання / О. О. Молдован, Я. А. Жаліло, Шевченко. – К.: НІСД, 2010. – 35 с.
108. Мэннинг Н. Реформа государственного управления: международный опыт / Н. Мэннинг, Н. Парисон. – М.: Изд-во “Весь мир”, 2003. – 495 с.
109. Мюллер Д. Общественный выбор / Деннис Мюллер; [пер. с англ. под. ред. А.П. Заостровцева, А.С. Скоробогатова]. – М.: Гос. ун-т – Высшая школа экономики, Институт «Экономическая школа», 2007. – 994 с.
110. Назарова М. І. Стратегічне планування соціально-економічного розвитку регіону / М. І. Назарова // Інвестиції : практика та досвід. – 2011. – № 20. – С. 81-84.
111. Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Типової відомчої класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів» від 14.02.2011 р. № 96 (із змінами від 23.11.2011 р. № 1488 та від 14.12.2011 р. №1627).
112. Наказ Міністерства фінансів України від 02.12.2014 року №1195 «Про затвердження Структури кодування програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів і Типової програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів / Тимчасової класифікації видатків та кредитування для бюджетів місцевого самоврядування, які не застосовують програмно-цільового методу» (із змінами від 04.02.2016 р. № 34 та від 03.06.2016 р. № 526).
113. Наказ Міністерства фінансів України від 17.05.2011 р. № 608 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм» (зі змінами від 12.01.2012 р. № 13).

114. Наказ Міністерства фінансів України та Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Охорона здоров'я» від 26.05.2010 р. № 283/437 (із змінами від 25.07.2013 № 693/633).

115. Наказ Міністерства фінансів України та Міністерства охорони здоров'я від 21.09.2012 р. № 728/1015 «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Охорона здоров'я» для пілотних проектів у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та м. Києві».

116. 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».

117. 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».

118. 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».

119. Наказ Міністерства фінансів України та Міністерства праці та соціальної політики України від 09.02.2010 року № 75/39 «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Соціальний захист та соціальне забезпечення» (із змінами від 08.10.2012 р. № 1060/630).

120. Наказ Міністерства фінансів України та Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 19.11.2012 р. № 1202/1291 «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».

121. Наказ Міністерства фінансів України та Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 22.01.2013 року № 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».

122. Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх

виконання для місцевих бюджетів у галузі «Державне управління» від 01.10.2010 р. № 1147 (із змінами від 27.09.2012 р. № 1035).

123. Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Примірною переліку результативних показників бюджетних програм для місцевих бюджетів за видатками, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів» від 27.07.2011 р. №945 (із змінами від 30.11.2012 р. № 1260, від 10.09.2015 р. № 765).

124. Наказ Міністерства фінансів України від 17.07.2015 р. № 648 «Про затвердження типових форм бюджетних запитів для формування місцевих бюджетів» (із змінами від 30.09.2016 р. №861).

125. Наказ Міністерства фінансів України від 26.08.2014 р. № 836 «Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» (із змінами від 28.04.2017 р. №472). [Електронний ресурс]. Режим доступу:

<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1103-14>

120. Наказ Міністерства фінансів України від 10.12.2010 р. № 1536 «Про результативні показники бюджетної програми» (із змінами від 24.07.2015 р.). [Електронний ресурс]. Режим доступу:

<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1353-10>.

121. Наказ Міністерства фінансів України від 23.08.2012 р. № 939 «Про затвердження Порядку взаємодії Міністерства фінансів України як головного розпорядника коштів державного бюджету та відповідальних виконавців бюджетних програм на всіх стадіях бюджетного процесу». [Електронний ресурс]. Режим доступу:

<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1809-12>

122. Небрат Т. В. Державні видатки в системі регулювання економіки: світові тенденції та вітчизняний досвід / Т. В. Небрат // Вісник КНТЕУ. – 2009. – № 2. – С. 12–19.

123. Огонь Ц. Г. Програмно-цільовий метод та ефективність бюджетних програм / Ц. Г. Огонь // Фінанси України. – 2009. – № 7. – С. 20 – 29.

124. Осипов В. М. Стратегічне планування як ефективний інструмент управління регіональним розвитком / В. М. Осипов, І. Д. Півоварчук, І. Л. Парасюк // Вісник Сумського державного університету : Серія «Економіка». – 2011. – №1. – С. 89-100.

125. Панасюк М. Я. Бюджетне планування: теоретико-методологічний аспект / М. Я. Панасюк // Економіка та держава. – 2011. – №7. – С. 132-134.

126. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: навч. посіб./ Ю. В. Пасічник. – К.: Знання-Прес, 2002. – 495 с. – (Вища освіта ХХІ століття).

127. Пасічник Ю. В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні: монограф. / Ю. В.Пасічник. – Донецьк: ТОВ «Юго-Восток, Лтд», 2005. – 642 с.

128. Петруня Ю. Є. Економічна політика держави: реальність та ілюзії відображення суспільного вибору / Ю. Є.Петруня // Економічна теорія. – 2008. – №3. – С. 3-10.

129. План заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-%D1%80>.

130. Податковий кодекс України. Закон України від 02.12.2010 р. № 2755 – VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу до докум. : <http://zakon.rada.gov.ua>

131. Порядок розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів. Постанова Кабінету Міністрів України №932 від 11. 11 2015 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу:

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-%D0%BF>.

132. Попова С. П. Удосконалення наповнення місцевих бюджетів / С. П. Попова // Науковий вісник КНТУ. – 2010. – Вип. 17. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/Npkntu_e/2010_17/stat_17/36.pdf.

133. Посаднева О. М. Впровадження програмно-цільового методу управління бюджетними ресурсами в Україні / О. М. Посаднева // Ефективна економіка. – 2012. – № 5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://www.economy.nauka.com.ua/index.php?operation=1&iid=1158>.

134. Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 р. № 228 “Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ” // Офіційний вісник України. – 15.03.2002. – № 9. – ст. 414.

135. Потеряйло І. Зарубіжний досвід застосування програмно-цільового методу бюджетування на сучасному етапі в Україні / І. Потеряйло // Науково-інформаційний вісник. Економіка. – 2015. – № 11. – С. 331 – 337.

136. Прокофьев С. Е. Шведский опыт исполнения бюджета и возможность его применения в России / С. Е. Прокофьев, В. В. Горбунов // Финансы. – 2004. – № 5. – С. 55–57.

137. Проць Н. В. Модель організації системи бюджетування / Н. В. Проць // Формування ринкових відносин в Україні. – 2015. – № 9. – С. 50-54.

138. Радіонов Ю.Д. Проблема ефективності використання бюджетних коштів / Радіонов Ю.Д. // Фінанси України. – 2011. – № 5. – С. 47–55.

139. Радіонов Ю.Д. Прозорість бюджетної системи – гарантія її ефективності / Ю.Д. Радіонов // Інвестиції: практика та досвід. – 2013. – № 14. – С. 14 – 21.

140. Регіональна фіскальна політика : теоретичні засади та практичні домінанти реалізації в Україні : монографія / за ред. д.е.н., проф. А. І. Крисоватого. – Тернопіль : ТНЕУ. – 402 с.

141. Реалізація галузевих стратегій розвитку: програмно-цільовий метод: Практичний посібник для розпорядників коштів міських бюджетів. – К.: RTI International, 2006. – 64 с.

142. Рожко О. Д. Еволюція теоретичних концепцій державних фінансів / О. Д. Рожко // Фінанси України. – 2009. – № 12. – С. 56–65.

143. Рожко О. Д. Суперечності бюджетного контролю в Україні / О. Д. Рожко // Наукові праці НДФІ. – 2010. – № 4. – С. 20–26.

144. Розвиток бюджетного процесу в умовах економічних перетворень: моногр. / за ред. С.І.Юрія, В.Г.Дем'янишина. – К.: Кондор-Видавництво, 2012. – 376 с.

145. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 р. № 538-р “Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі” // Офіційний вісник України. – 04.10.2002. – № 38. – стаття 1793.

146. Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017—2020 роки” від 8 лютого 2017 р. № 142-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу до док.:

<http://www.minfin.gov.ua/news/view/kabmin-ukhvalyv-stratehiiu-upravlinnia-derzhavnymu-finansamy>

147. Романенко А. П. Бюджетні інвестиції, їх вплив на економіку та фактори ефективного використання / А. П. Романенко // Формування ринкових відносин в Україні. – 2010. – №2. – С. 36-40.

148. Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. – Вашингтон: Международный валютный фонд, Управление по бюджетным вопросам, 2001. – 94 с.

149. Рябчук О. Г. Необхідність оцінки ризиків при виконанні бюджетних програм / О. Г. Рябчук // Формування ринкових відносин в Україні. – 2015. – №3. – С. 15-19.

150. Савчук С. Особливості застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі / С. Савчук // Методологічні проблеми фінансової теорії та практики : зб. наук. праць. – Тернопіль : ТНЕУ, 2014. – С. 111 – 114.

151. Савчук С. В. Роль бюджетного планування в реалізації бюджетної політики на місцевому рівні / С. В. Савчук // Пріоритетні напрями регіональної політики в економічній сфері (розвиток галузей та регіонального виробництва, бюджетне регулювання та фінансування): колект. монограф. Т.1. / [та інш.]; під заг. ред. Т.О.Журавльової. – Павлоград: АРТ СИНТЕЗ-Т, 2014. – С. 174 –181.

152. Савчук С. В. Особливості застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі/ С. В. Савчук // Методологічні проблеми фінансової теорії та практики : зб. наук. праць. – Тернопіль: ТНЕУ, 2014. – С. 111 –114.

153. Савчук С. В. Управління бюджетом: концептуальні засади становлення та розвитку / С. В. Савчук // Науковий вісник Чернівецького університету. Економіка. – Чернівці, 2015.– Випуск 730-731. – С. 127-131.

154. Савчук С. В. Особливості стратегічного планування в умовах бюджетної децентралізації / С. В. Савчук // Економіка та суспільство. – 2016. – №7. – [Електронний ресурс]. Режим доступу до журналу: <http://www.economyandsociety.in.ua/journal-7/14-stati-7/628-savchuk-s-v>

155. Савчук С. В. Зарубіжний досвід стратегічного планування / С. В. Савчук // Управління фінансами держави, регіону, підприємства та домогосподарства: погляди науковців і практиків : зб. тез доп. Третьої Всеукр. наук.-практ. Інт.-конф. (Тернопіль, 10 квіт. 2017 р.). – Тернопіль : Вектор, 2017. – С. 207 – 210.

156. Савчук С. В. Прозорість бюджету в контексті забезпечення ефективного розвитку регіонів / С. В. Савчук // Розвиток регіонів та громад в умовах адміністративно-територіальної реформи: перспективи та загрози : зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф. (Тернопіль-Вишнівець, 20-21 жовтня 2015 р.). – Тернопіль: ТНЕУ, 2015. – С. 248-251

157. Сітнікова Н. П. Стратегічне планування на регіональному рівні / Н. П. Сітнікова // Формування ринкових відносин в Україні. – 2011. – №7-8. – С. 155-161.

158. Сидоренко Д. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі / Д. Сидоренко // Фінансовий контроль. – 2014. – № 5. – С. 28-33.

159. Слухай С. В. Зарубіжний досвід організації місцевих фінансів / С. В. Слухай, О. В. Гончаренко // Фінанси України. – 2006. – № 7. – С 12–20.

160. Смиринський В. Логістична система державних закупівель у контексті бюджетної доктрини України / Валентин Смиринський, Василь Дем'янишин // Світ фінансів. – 2010. – № 2. – С. 18–25.

161. Сорока М. П. Державне стратегічне планування розвитку регіонів України : теорія, методологія, практика : монограф. / М. П. Сорока. – Миколаїв, 2012. – 456 с.

162. Стародубровская И. В. Бюджетирование, ориентированное на результат, на региональном и муниципальном уровнях: подходы и рекомендации / И. В. Стародубровская. – М.: ИЭПП, 2008. – 184 с.

163. Старченко, Л. Бюджетне планування в соціально-економічному розвитку держави / Л. Старченко // Казна України. – 2015. – № 1. – С. 11-13.

164. Статівка Н. В. Запровадження програмно-цільового методу планування та виконання місцевих бюджетів в Україні: світовий досвід / Н. В. Статівка, Л. Ю. Марченко // Теорія та практика державного управління. – 2016. – №2(53). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-2/doc/3/302.pdf>

165. Стефанюк І. Б. Державний фінансовий контроль: проблеми ідентифікації й визначення системи / І. Б. Стефанюк // Фінанси України. – 2009. – № 9. – С. 12–19.

166. Стефанюк І. Б. Оцінка управління бюджетними коштами у світлі вимог нового бюджетного кодексу / І. Б. Стефанюк // Фінанси України. – 2010. – № 11. – С. 18–22.

167. Стігліц Джозеф Е. Економіка державного сектора / Е. Джозеф Стігліц ; [Пер. з англ. А.Олійник, Р.Скільський]. – К.: Основи, 1998. – 854 с.

168. Стратегічне планування : вирішення проблем національної безпеки : монограф. / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський . – К. : НІСД, 2011. – 288 с.

169. Стратегія розвитку Тернопільської області на період до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oda.te.gov.ua/data/upload/publication/main/ua/20090/strateg2020z.pdf>

170. Сукач О. М. Закордонний досвід формування бюджетів за програмами / О. М. Сукач // Формування ринкових відносин в Україні. – 2015. – № 3. – С. 198-202.

171. Сумська Тетяна Децентралізація бюджетної системи як організаційна основа системи місцевого самоврядування / Тетяна Сумська // Журнал європейської економіки. – 2015. – Т. 14. – № 1. – С. 59-71.

172. Тимошенко М. В. Середньострокове бюджетне планування та регулювання збалансованості місцевих бюджетів / М. В. Тимошенко // Економіка та держава. – 2014. – № 12. – С. 73-77.

173. Тіщенко А. П. Стратегічне планування розвитку регіону: основні поняття, вимоги та алгоритми здійснення / А. П. Тіщенко // Вісник економічної науки України. – 2010. – № 2. – С. 158-161.

174. Томарева-Патлахова В. В. Науково-методичні рекомендації щодо формування державної стратегії розвитку регіонів України / В. В. Томарева-Патлахова // Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності. – 2016. – Вип. 1 (13). – С. 96-103.

175. Третнер Карл Х. О среднесрочном бюджетировании по результатам / Карл Х. Третнер // Финансы. – 2005. – № 10. – С. 20–23.

176. Тропіна В. Б. До питання про публічні фінанси / В. Д. Тропіна // Фінанси України. – 2009. – № 12. – С. 28–34.

177. Управління міським бюджетом за програмно-цільовим методом: Навч. посібник / Проект “Реформа місцевих бюджетів в Україні”. – К.: RTI International, 2005. – 56 с.

178. Управління фінансовими ресурсами місцевого бюджету: монограф. / [Л. Ф. Кондусова, І. І. Нескорородева, І. І. Алексеєнко та ін.]. – Х. : Вид-во ХНЕУ, 2011. – 266 с.

179. Усков І. В. Бюджетная политика в условиях трансформации системы местных финансов в Украине : монограф. / І. В. Усков. – Симферополь : Ариал, 2012. – 452 с.

180. Фінанси: Підручник / [С. І. Юрій, В. М. Федосов, Л. М. Алексеєнко, І. В. Зятковський, О. П. Кириленко та ін.]; за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. – К.: Знання, 2008. – 611 с.

181. Фінанси: Підручник / [С. І. Юрій, В. М. Федосов, Л. М. Алексеєнко, І. В. Зятковський, О. П. Кириленко та ін.]; за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. – К.: Знання, 2008. – 611 с.
182. Формування фінансового механізму сталого розвитку України: монографія / О. І. Тулай, В. Г. Дем'янишин, О. П. Кириленко [та ін.] ; за ред. О. П. Кириленко, О. І. Тулай. - Тернопіль : ТНЕУ, 2017. – 414 с.
182. Фурдичко Л. Є. Децентралізація: фінансова незалежність місцевих бюджетів України / Л. Є. Фурдичко // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2015. – № 5. – С. 39-42.
183. Хоменко Л. Державна послуга та її вартість для суспільства / Л. Хоменко // Матеріали круглого столу “Адміністративна реформа – скільки повинні коштувати населенню та підприємцям послуги від держави”, Київ 12 лютого 2003 року. – К., 2003. – С. 21-27.
184. Хомутенко А. В. Оцінювання ефективності управління фінансовими потоками місцевих бюджетів України за цільовим підходом / А. В. Хомутенко // Актуальні проблеми економіки. – 2016. – № 1. – С. 294-305.
185. Череп А. В. Стратегічне планування і управління : навч. посіб. / А. В. Череп, А. В. Сучков. – К. : Кондор, 2011. – 334 с.
186. Чечетов М. В., Чечетова Н. Ф., Бережна А. Ю. Бюджетний менеджмент: Навчальний посібник. В 2-х ч. Ч. 1. – Х.: ВД “ІНЖЕК”, 2004. – 560 с.
187. Чвалюк А. М. Правові основи формування державного бюджету України : монограф. / А. М. Чвалюк. – К. : КНТ, 2011. – 224 с.
188. Чугунов І. Я. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету / І. Я. Чугунов, І. В. Запатріна // Фінанси України. – 2008. – № 5. – С. 3-14.
189. Чугунов І. Я. Бюджетна система в інституційному середовищі суспільства / І. Я. Чугунов, Л. В. Лисяк // Фінанси України. – 2009. – № 11. – С. 3-11.
190. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті. Концептуальні аспекти : монограф. / Ю. П. Шаров.– К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.
191. Шевченко Ольга Удосконалення системи формування місцевих бюджетів на основі резервів розвитку громад / Ольга Шевченко // Вісник Тернопільського національного економічного університету. – 2015. – Вип. 3. – С. 71-78.
192. Шинкарьук О. Проблеми вдосконалення нормативно-правового забезпечення формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації / О. Шинкарьук // Світ фінансів. – 2015. – Вип. 4. – С. 76-87.
193. Янюк Н. Бюджетна децентралізація та формування фінансових ресурсів на місцевому рівні / Н. Янюк // Казна України. – 2015. – № 4. – С. 16-19.
194. Юрій С. І. Концептуальні засади сутності бюджету / С.І. Юрій // Фінанси України. – 2001. – № 10. – С. 3 – 10.

195. Юрій С. Бюджет, бюджетна доктрина та бюджетна політика держави: сучасна парадигма, іманентний детермінізм, реалії і перспективи / Сергій Юрій, Василь Дем'янишин // Світ фінансів. – 2010. – № 4. – С. 7–27.

196. Юрійчук С. М. Програмно-цільовий метод у системі виконання місцевих бюджетів України / С. М. Юрійчук // Економіка та держава. – 2010. – №9. – С. 72-73.

197. Charm M. Strategic Planning in Government Administration: A Comparison Between Ottawa and Quebec. / M. Charm, M. Racquin. - Ottawa: Canadian Center for Management Development, 1993. - 40 p.

198. Budgeting and Budgetary Institutions. Public sector governance and accountability series. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/BudgetingandBudgetaryInstitutions.pdf>.

199. Methods of budgeting. Research and Library Services. Northern Ireland Assembly. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://focusintl.com/RBM150-0610.pdf>.

Витяг із Стратегії розвитку Тернопільської області на період до 2020 року*

ВСТУП

Мета та підстави розроблення Стратегії розвитку Тернопільської області на період до 2020 року

Стратегія розвитку Тернопільської області на період до 2020 року розроблена на підставі законів України — «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про засади державної регіональної політики» з урахуванням Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2020 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 06 серпня 2014 р. №385 та відповідно до Порядку розроблення, проведення моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2011 р. №1186.

Необхідність розроблення нової Стратегії розвитку Тернопільської області на період до 2020 року викликана:

- завершенням строку реалізації Стратегії розвитку Тернопільської області на період до 2015 року, затвердженої рішенням Тернопільської обласної ради від 27.05.2008 №280;

- зміною зовнішніх та внутрішніх умов, у яких відбувається розвиток області та країни в цілому;

- зміною підходів щодо управління регіональним розвитком, що передбачають посилення ролі регіонів у власному стратегічному плануванні та власному розвитку, базованому на ефективному використанні ресурсів, посиленні територіальної згуртованості та розвитку людського капіталу;

- доцільністю підготовки нового стратегічного документа, розробленого за європейськими стандартами та на період, що синхронізується з періодом дії Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2020 року;

- необхідністю визначення напрямів розвитку територіальних громад області з урахуванням реформи децентралізації системи державного управління.

Розробка Стратегії, крім, власне, підготовки самого документа, стала важливим інструментом налагодження партнерства між обласною державною адміністрацією, обласною радою, районними державними адміністраціями, міськими і районними радами, вищими навчальними закладами області, а також широким колом організацій громадянського суспільства для того, аби стратегічний документ став

* <http://www.oda.te.gov.ua/data/upload/publication/main/ua/20090/strateg2020z.pdf>

надбанням усіх зацікавлених сторін, аби згодом було забезпечено суспільну підтримку реалізації заходів та проектів Стратегії.

Відповідно до нових підходів стратегічного планування ця Стратегія розроблена на основі чинного законодавства, з урахуванням кращої європейської практики та спрямована на виявлення і здійснення змін у плануванні розвитку області, забезпечення привабливості регіону для вкладення місцевих, регіональних, донорських та приватних коштів. Мета та завдання – досягнення стабільного зростання якості життя населення області на основі збалансованого та узгодженого розвитку регіональної економіки, базованої на інноваціях, ощадливому ставленні до природного середовища, збереженні природної системи розселення в області, а також з урахуванням стратегічних інтересів держави.

Стратегія є основою для уточнення діючих і розроблення нових регіональних та місцевих галузевих програм, щорічних програм економічного і соціального розвитку територій.

У Стратегії враховано всі виклики і переваги, передбачено оптимальне використання усіх наявних ресурсів області та зменшення диспропорцій у розвитку окремих районів області.

Визначені у Стратегії механізми розв'язання регіональних проблем базовані на територіальному та галузевому підходах. Особливу увагу приділено результатам для сільських територій та територій навколо міст.

Стратегію сформовано на основі цільового підходу, а саме, визначено напрями і цілі розвитку області на перспективу. Для визначення шляхів сталого розвитку регіону використано сценарні підходи.

Відповідно до реалій соціально-економічного розвитку Тернопільської області Стратегія передбачає концентрацію зусиль і фінансових ресурсів на трьох стратегічних цілях.

Перша – окреслює необхідність створення бази для розвитку людського капіталу і передбачає покращення здоров'я та збільшення тривалості активного періоду життя людини, підвищення здатності населення адаптуватись до потреб економіки та невиробничого сектору, створення комфортних та безпечних умов проживання населення.

Друга – концентрується на підвищенні конкурентоспроможності регіону і передбачає стимулювання розвитку малого та середнього підприємництва, туристичної індустрії області, залучення інвестицій, підвищення енергоефективності в усіх секторах економіки.

Третя – містить ряд завдань і заходів, спрямованих на розвиток сільських територій та територій навколо міст області, відповідно до якого передбачається підтримка зайнятості сільського населення, підвищення рівня ефективності виробництва в аграрному секторі, розвиток інфраструктури сільських територій.

Стратегія позиціонуватиметься як плановий документ найвищого рівня в регіоні, а отже її реалізація вимагає зосередження фінансових,

фізичних та людських ресурсів. Очікується, що всі зусилля адміністративних органів, громадянського суспільства, наукових кіл і громадян будуть націлені на успішну реалізацію пріоритетів та заходів, передбачених Стратегією. Таким чином, зосередження та належна координація наявних фінансових ресурсів, залучених із надходжень регіонального рівня, державного бюджету, коштів донорів та з приватних джерел дасть змогу забезпечити досягнення цілей, визначених у цій Стратегії.

Фінансування проектів та програм/заходів, що передбачаються цією Стратегією планується здійснювати як із традиційних джерел (місцеві бюджети), так і нових, а саме: коштів Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР), а також донорських та приватних коштів.

Стратегія має забезпечити радикальне реагування місцевої влади та суспільства на виклики, що постають перед областю, спрямоване на досягнення нових цілей у новій концепції розвитку регіону.

Підхід, методика та процес підготовки Стратегії розвитку Тернопільської області на період до 2020 року

Політика економічного розвитку включає стратегії та програми, здійснення яких дозволяє регіону пристосуватися до економічних змін шляхом поліпшення свого конкурентного положення з огляду на вирішальні фактори виробництва: людські ресурси, інформацію і технології, капітал і інфраструктуру.

Стратегічне планування є одним із інструментів регіонального управління розвитком регіону. Воно дає можливість залучити до цього процесу усіх активних суб'єктів регіону: представників обласної та місцевої виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, бізнесу, наукових кіл та громадськості спільно визначити, з урахуванням наявних регіональних проблем, бачення майбутнього розвитку, пріоритети, цілі і завдання як на довгострокову, так і середньострокову перспективу.

В основу підготовки Стратегії покладено такі основні принципи:

- партнерство;
- участь представників влади та приватного сектора;
- життєздатність;
- інтеграція;
- інновація;
- ієрархія стратегічних планів;
- інституційна пам'ять;
- субсидіарність.

Етапи розроблення Стратегії:

1. Організація роботи.

Для розробки Стратегії розпорядженням голови облдержадміністрації від 23 грудня 2014 року № 649-од утворено робочу групу, до складу якої увійшли різні суб'єкти регіонального розвитку: представники органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, бізнесу, наукових установ та громадських організацій.

2. Проведення соціально – економічного аналізу.

Найбільш тривалим і важливим етапом розроблення Стратегії було проведення соціально-економічного аналізу області та підготовка проміжних висновків про оцінку структурних економічних і соціальних умов.

Соціально-економічним аналізом охоплено всі важливі аспекти життєдіяльності та розвитку регіону. Його результати вказують на ключові тенденції, які можуть стати основою для регіонального розвитку та показують основні проблеми, які заважають розвитку і повинні бути вирішені.

На підставі оцінки ситуації та тенденцій економічного і соціального розвитку регіону проаналізовано його потенціал шляхом проведення SWOT-аналізу, за результатами якого визначено найбільш важливі внутрішні фактори (сильні і слабкі сторони) і зовнішні обставини (можливості і загрози) для регіонального розвитку.

Шляхом формування SWOT – матриці визначено та відібрано конкурентні переваги, з одного боку, і найбільш важливі проблеми, з іншого.

Результати цього етапу дали можливість:

- визначити ключові аспекти Стратегії, а саме: яким чином краще застосувати власні сили і зменшити внутрішні слабкості, оптимально використовуючи зовнішні можливості;

- сформуванню уявлення про поточну ситуацію, проблеми, потенціал, сценарії розвитку та визначити стратегічне бачення розвитку області до 2020 року.

3. Визначення стратегічного бачення і місії регіону.

Коректне формулювання бачення з точним зазначенням складових загальної мети розвитку є дуже важливим для успішного впровадження, подальшого моніторингу та оцінки виконання.

Стратегічне бачення відображає те, куди регіон має прийти в результаті реалізації Стратегії, та той конкретний результат, який бажає досягти у майбутньому.

4. Формування стратегічних та операційних цілей з відповідними завданнями.

Стратегічні цілі було визначено на період дії Стратегії, тобто на 6 років. Цей термін визначено для того, щоб створити стратегічну платформу для двох циклів реалізації Стратегії тривалістю по 3 роки, кожний для уникнення необхідності повторення процесу її розроблення у проміжний період і перевірки життєздатності планів у довгостроковій перспективі.

Стратегічні цілі визначено на основі порівняльних переваг регіону з урахуванням викликів і представляють конкретизацію бачення, аспектів і напрямів розвитку.

Операційні цілі визначені як деталізація шляхів досягнення стратегічних цілей, які передбачають реалізацію необхідних завдань. На цьому етапі також розпочинається процес розробки Плану реалізації Стратегії, який формується на основі визначених у Стратегії

стратегічних і операційних цілей (після того, як їх схвалено), а робочі підгрупи узгоджують конкретні заходи, які мають бути вжиті для досягнення загальних і конкретних цілей. Завдання передбачають визначення відповідальних за їх виконання, встановлення термінів виконання та визначення необхідних ресурсів. План реалізації розробляється за кожною стратегічною та операційною ціллю і представляє собою – «дерево цілей». Він формується за принципом «від загального до конкретного» та несе в собі високу ступінь деталізації.

5. Обговорення, схвалення та затвердження Стратегії.

Окремі розділи Стратегії (соціально-економічний аналіз, SWOT-аналіз, SWOT-матриця, стратегічне бачення і місія) та проект Стратегії в цілому представлено для громадського обговорення та розміщено на офіційному веб-сайті Тернопільської обласної державної адміністрації.

Після громадського обговорення проект Стратегії буде доопрацьовано та в установленому порядку схвалений розпорядженням голови облдержадміністрації та поданий обласній раді на розгляд та затвердження.

Бюджетний запит на 20__ – 20__ роки додатковий (Форма 20__-3)

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

2. Додаткові видатки / надання кредитів загального фонду місцевого бюджету

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

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

Продовження додатка3

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

№ з/п	КПКВК*	Найменування	Одиниця виміру	Джерело інформації	20__ рік (проект) в межах доведених граничних обсягів	20__ рік (проект) зміни у разі передбачення додаткових коштів
1	2	3	4	5	6	7
		<i>Підпрограма 1</i>				
		Завдання				
		затрат				
		...				
		продукту				
		...				

№ з/п	КПКВК*	Найменування	Одиниця виміру	Джерело інформації	20__ рік (проект) в межах доведених граничних обсягів	20__ рік (проект) зміни у разі передбачення додаткових коштів
		ефективності				
		...				
		якості				
		...				
		Підпрограма 2				
		...				

Наслідки, які настають 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. Додаткові видатки / надання кредитів загального фонду місцевого бюджету на 20__ - 20__ (прогнозні) роки за бюджетними програмами

(грн.)

Код	Найменування	20__ рік (прогноз)		20__ рік (прогноз)		Обґрунтування необхідності додаткових коштів загального фонду на 20__ - 20__ роки (обов'язкове посилання на нормативний документ, відповідно до якого існує необхідність у додаткових коштах)
		індикативні прогнозні показники	необхідно додатково (+)	індикативні прогнозні показники	необхідно додатково (+)	
1	2	3	4	5	6	7
КПКВК*	Програма					
КПКВК*	Підпрограма 1					
КЕКВ/ККК	...					
КПКВК*	Підпрограма 2					
КЕКВ/ККК	...					

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

№ з/п	КПКВК*	Найменування	Одиниця виміру	Джерело інформації	20__ рік (прогноз) у межах доведених індикативних прогнозних показників	20__ рік (прогноз) зміни у разі передбачення додаткових коштів	20__ рік (прогноз) у межах доведених індикативних прогнозних показників	20__ рік (прогноз) зміни у разі передбачення додаткових коштів
1	2	3	4	5	6	7	8	9
		<i>Підпрограма 1</i>						
		Завдання						
		затрат						
		...						
		продукту						
		...						
		ефективності						
							
		якості						
		...						
		<i>Підпрограма 2</i>						
		...						

Наслідки, які настають 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						
--------	--	--	--	--	--	--

* Код програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів, Структура якого затверджена наказом Міністерства фінансів України від 02 грудня 2014 року № 1195 «Про затвердження Структури кодування програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів і Типової програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів/Тимчасової класифікації видатків та кредитування для бюджетів місцевого самоврядування, які не застосовують програмно-цільового методу» (зі змінами).

Керівник відомства

(підпис)

(ініціали та прізвище)

Керівник фінансової служби

(підпис)

(ініціали та прізвище)

ЗАТВЕРДЖЕНО
Наказ / розпорядчий документ

(найменування головного розпорядника коштів місцевого
бюджету)

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) (КФКВК) (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

6. Мета бюджетної програми

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

№ з/п	КПКВК	КФКВК	Назва підпрограми

№ з/п КПКВК КФКВК Назва підпрограми

8. Обсяги фінансування бюджетної програми у розрізі підпрограм та завдань

(тис. грн.)

№ з/п	КПКВК	КФКВК	Підпрограма/завдання бюджетної програми ²	Загальний фонд	Спеціальний фонд	Разом
1	2	3	4	5	6	7
			Підпрограма			
			Завдання			
			...			
			Усього			

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

(тис. грн.)

Назва регіональної цільової програми та підпрограми	КПКВК	Загальний фонд	Спеціальний фонд	Разом
1	2	3	4	5
Регіональна цільова програма 1				
Підпрограма 1				
Підпрограма 2				
...				
Усього				

10. Результативні показники бюджетної програми у розрізі підпрограм і завдань

№ з/п	КПКВК	Назва показника	Одиниця виміру	Джерело інформації	Значення показника
1	2	3	4	5	6
		Підпрограма			
		Завдання			
1		затрат			
2		продукту			
3		ефективності			
4		якості		x	
		...			

11. Джерела фінансування інвестиційних проектів у розрізі підпрограм

(тис. грн.)

Код	Найменування джерел надходжень	КП КВ К	Касові видатки станом на 01 січня звітного періоду			План видатків звітного періоду			Прогноз видатків до кінця реалізації інвестиційного проекту ³			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	13
	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)

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) (КФКВК)1 (найменування бюджетної програми)

4. Видатки та надання кредитів за бюджетною програмою за звітний період

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

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

(тис. грн)

№ з/п	КПКВ К	КФКВ К	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					загальний фонд
1	2	3	4	5	6	7	8	1	2	3	4	5
			Підпрограма								Підпрограма	
			Завдання								Завдання	
			
			Усього								Усього	

6. Видатки на реалізацію регіональних цільових програм, які виконуються в межах бюджетної програми, 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

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

№ з/п	КПКВК	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	8
		Підпрограма 1					
		Завдання 1					
1		затрат					
		<i>показник</i>					
		...					
		Пояснення щодо причин розбіжностей між затвердженими та досягнутими результативними показниками					
2		продукту					
		<i>показник</i>					
		...					
		Пояснення щодо причин розбіжностей між затвердженими та досягнутими результативними показниками					
3		ефективності					
		<i>показник</i>					
		...					
		Пояснення щодо причин розбіжностей між затвердженими та досягнутими результативними показниками					
4		якості					
		<i>показник</i>					
		...					
		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 підпрограм
(тис. грн)

Код	Найменування джерел надходжень	КПКВК	Касові видатки станом на 01 січня звітного періоду			План видатків звітного періоду			Касові видатки за звітний період			Прогноз видатків 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	15
	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)

*Форма звіту із змінами, внесеними згідно з Наказом Міністерства фінансів № 472 від 28.04.2017