

**Київський національний торговельно-економічний університет**

**Кафедра фінансів**

**ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА**

на тему:

**«Програмно-цільовий метод планування видатків бюджету»**

Студента 2 курсу, 2м групи,  
спеціальності 072  
«Фінанси, банківська справа та страхування»  
спеціалізації «Державні фінанси»

Лозової Ольги  
Сергіївни

Науковий керівник  
доктор економічних наук  
професор кафедри фінансів

Кучер Галина  
Вікторівна

Гарант освітньої програми  
д.е.н., професор

Макогон Валентина  
Дмитрівна

Завідувач кафедри фінансів,  
заслужений діяч науки і техніки України  
д.е.н., професор

Чугунов Ігор  
Якович

Київ 2019

## ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО БЮДЖЕТУВАННЯ	6
1.1. Сутність та особливості програмно-цільового методу бюджетного планування	11
1.2. Зарубіжний досвід використання програмно-цільового методу планування видатків бюджету у країнах з розвинутою та трансформаційною економікою	11
РОЗДІЛ 2. ОЦІНКА ЗАСТОСУВАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ В УКРАЇНІ	
2.1. Використання програмно-цільового методу при плануванні та оцінці результативності видатків Державного бюджету України	16
2.2. Сучасний стан застосування програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів	22
РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТНИМИ КОШТАМИ В УМОВАХ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО БЮДЖЕТУВАННЯ	
3.1. Підвищення ефективності планування та використання бюджетних видатків в умовах застосування програмно-цільового методу	30
3.2. Програмно-цільовий метод при переході до середньострокового бюджетного планування	38
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ	43
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	46
ДОДАТКИ	51

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Дослідження стану використання програмно-цільового методу в Україні свідчить про наявність низки питань, що потребують врегулювання: відсутність зв'язку між метою, завданнями та показниками бюджетних програм; зазначення схожих завдань у різних розпорядників без врахування виділених коштів та поставлених задач кожного з них; необґрунтованість сум бюджетних коштів, зазначених в програмах. Також проблемою залишається підхід до сприйняття програм окремими суб'єктами як інструменту здобуття фінансування. Тобто визначення необхідних сум розпочинається не з потреби забезпечити розвиток конкретного напрямку, а з потреб відповідного суб'єкту і розподілення цих сум між підзвітними програмами.

Використання програмно-цільового методу у зарубіжних країнах свідчить про ефективність застосування даного інструменту в процесі бюджетного планування. Застосування програмно-цільового методу в Україні потребує вдосконалення. Зокрема, це стосується вдосконалення методологічних засад застосування програмно-цільового методу на місцевому рівні, механізму реалізації цілей в умовах середньострокового бюджетного планування та повної імплементації огляду витрат як інструменту підвищення ефективності та результативності бюджетного планування.

Питання впровадження та вдосконалення програмно-цільового методу досліджували такі вітчизняні вчені: О.Голинська, В.Гордієнко, О.Деревчук, Н.Корнієнко, П.Логвінов, Ц.Огонь, Ю.Остріщенко, І. Чугунов та інші.

**Мета і завдання дослідження.** Метою статті є розкриття ролі та особливостей застосування програмно-цільового методу, визначення напрямів його удосконалення для підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Досягнення поставленої мети зумовлює вирішення наступних завдань:

- розкрити сутність та роль програмно-цільового методу бюджетного планування та огляду витрат як інструменту підвищення ефективності використання бюджетних коштів;
- дослідити зарубіжний досвід використання методу планування видатків бюджету;
- охарактеризувати сучасний стан застосування програмно-цільового методу в Україні, в т.ч. на рівні місцевих бюджетів;
- визначити напрями підвищення ефективності бюджетних видатків в умовах застосування програмно-цільового методу;
- охарактеризувати особливості програмно-цільового методу при переході до середньострокового бюджетного планування.

Об'єктом дослідження є програмно-цільовий метод бюджетного планування.

Предметом є теоретичні та практичні питання використання програмно-цільового методу бюджетного планування.

**Методи дослідження.** У роботі застосовано сукупність методів і підходів, що дозволило реалізувати концептуальну єдність дослідження. Діалектичний, системний та структурний методи використано при розкритті економічної сутності програмно-цільового методу. Порівняльний та факторний методи застосовано для систематизації досвіду реалізації заходів впровадження та вдосконалення застосування програмно-цільового методу в країнах із розвинутою і трансформаційною економікою. За допомогою математичного та статистичного методів було проаналізовано динаміку кількості програм, найрозповсюдженіші причини недовиконання бюджетних програм. При аналізі програмно-цільового методу при переході до середньострокового бюджетування застосовано метод наукового абстрагування.

Інформаційну базу дослідження становили законодавчі та нормативно-правові акти з питань функціонування програмно-цільового методу та середньострокового бюджетного планування, статистичні матеріали Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Жашківської об'єднаної територіальної громади, статистичні служби зарубіжних

країн та міжнародних організацій, відповідні монографії, наукові статті вітчизняних та зарубіжних вчених.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає у наступному:

*удосконалено:*

- розкриття сутності та ролі програмно-цільового методу бюджетного планування та огляду витрат як інструменту підвищення ефективності використання бюджетних коштів;

*дістало подальшого розвитку:*

– узагальнення та систематизація зарубіжного досвіду функціонування програмно-цільового методу та інструменту огляду витрат, що надасть можливість визначення «вузьких місць» функціонування методу в Україні і посилить якісний вплив бюджетних ресурсів на розвиток економіки;

– дослідження взаємовпливу програмно-цільового методу та середньострокової бюджетної політики, зокрема використання бюджетних середньострокового бюджетного планування з метою підвищення дієвості програмно-цільового методу та стабілізації цілей бюджетних програм на середньострокову перспективу.

**Загальна характеристика наукової роботи.** Наукова робота складається із трьох розділів, висновку, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг наукової роботи становить 58 сторінок, основний зміст роботи викладено на 45 сторінках. Наукова робота містить 2 таблиці, 2 рисунки, 3 додатків, список використаних джерел включає 48 найменувань на 5 сторінках.

Ключові слова: бюджет, видатки бюджету, програмно-цільовий метод, огляд витрат, середньострокове бюджетне планування.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО БЮДЖЕТУВАННЯ

#### 1.1 Сутність та особливості програмно-цільового методу бюджетного планування

В сьогоденному науковому середовищі та практичному вжитку не існує єдиної термінології програмно-цільового бюджетування, як не існує і єдиного підходу до його впровадження в різних країнах. Відповідно до Бюджетного кодексу України, 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 [4].

Для створення повної та якісної карти особливостей програмно-цільового методу наведемо визначення, які використовують вітчизняні науковці в своїх працях. Федосов В. М. та Бабич Т. С. наводять таке визначення, програмно-цільове бюджетування є фінансовою технологією управління бюджетними ресурсами в коротко- та середньостроковій перспективі, яка передбачає розробку та реалізацію бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат (згідно зі стратегічними цілями) із застосуванням критеріїв оцінки їх результативності та ефективності використання бюджетних коштів [5]. Також в даному визначенні наголошено, що програмно-цільовий метод це не просто нова технологія калькулювання витрат на різні види державної діяльності. Це система багатоаспектного аналітичного підходу до процесу прийняття рішень щодо бюджету в державному секторі.

Потеряйло Ю.І. запропонував трактування програмно-цільового бюджетування як методу управління видатками бюджету в середньостроковій

перспективі, який спрямований на розробку та реалізацію бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат [25].

Визначення Остріченко Ю.В. та характеристика бюджетування за програмним методом містить практичне визначення: “програмно-цільове планування – це один з видів планування, орієнтований на досягнення поставленої цілі. При формуванні та виконанні бюджету на основі програмно-цільового методу акцент зміщується з планування бюджетних витрат на планування конкретних суспільних результатів – як поточних, так і перспективних” [23].

Автор зазначає, що при застосуванні програмно-цільового методу ключовим питанням стає не розвиток мережі та утримання штатів установ, а результати виконання програм, тобто не лише те, як утримати соціальну та житлово-комунальну сфери, а те, наскільки послуги, надані за витрачені кошти, відповідають потребам громадян, які сплатили податки до бюджету. Таким чином, встановлення системи виконання бюджетів усіх рівнів, орієнтованої не на утримання бюджетних установ, а на досягнення стратегічних цілей у найефективніший спосіб, є найголовнішим напрямком реформування місцевих бюджетів. Враховуючи зазначене, метою статті є аналіз передумов та визначення основних підходів щодо запровадження ПЦМ на рівні місцевих бюджетів.

Значної уваги дослідженню питань програмно-цільового бюджетування було приділено Чугуновим І.Я. Науковець зазначає, що при застосуванні програмно-цільового методу бюджетування, який за своєю сутністю є системою планування та управління бюджетними коштами в середньостроковій перспективі, спрямованою на розробку та реалізацію бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат, увага зосереджується не стільки на розвитку мережі та утриманні штатів установ, а перш за все на результатах виконання програм. Для визначення результативності програм розробляється низка показників, за допомогою яких можна оцінити результати використання бюджетних коштів [38].

І саме планування результатів є однією з переваг програмно-цільового методу, оскільки ключовими є поставлені цілі, а не лише розподілення наявних ресурсів,

що свідчить про свідомий підхід до використання коштів. Бюджетний процес за програмно-цільовий методом за своєю суттю є циклом, який починається та закінчується з визначення переліку соціальних та економічних проблем і охоплює поетапну реалізацію усіх заходів, необхідних для їх подолання [24]. Фактично програмно-цільовий метод є інструментом об'єктивного обґрунтування управлінських рішень про бюджет. Кожен наступний цикл бюджетування за програмно-цільовий методом починається з оцінки результативності бюджетної програми після закінчення бюджетного періоду, тобто визначається: ступінь досягнення мети програми; подальші дії за програмою: продовження, зменшення, збільшення її фінансування, або її припинення. Для здійснення оцінки результативності бюджетної програми важливо правильно спланувати систему показників її виконання. Такі показники мають відповідати цілі та завданням програми. Тому сама програма повинна бути спрямована на досягнення конкретної цілі, а кількість завдань та показників її виконання не була занадто великою.

Серед робіт іноземних вчених, одним з найгрунтовніших досліджень, присвячених безпосередньо програмному методу бюджетування, є робота Джона Кіма “Від лінійного до програмного бюджетування. Глобальні уроки та досвід Кореї”. Автор аналізує міжнародний досвід впровадження програмного бюджетування у Гавайях, Австралії, Австрії та ін.. На основі проведених досліджень визначає концептуальні засади програмного бюджетування. Джон Кім наголошує на необхідності формування політик як базового підґрунтя для програмного бюджетування[42].

Ще одним важливим дослідженням у цій сфері є робота Марка Робінсона: “Програмна класифікація для бюджетування, орієнтованого на результат”. Автор фокусується на підходах до класифікації бюджетних видатків, зокрема того, яким чином програмна класифікація видатків може співіснувати з іншими видами класифікації: економічною, функціональною, адміністративною. Автор є прибічником підходу з застосуванням «стель видатків», зокрема, наголошує, що на рівні закону про бюджет мають визначатись лише найбільш важливі програми



та їхні загальні «стелі видатків», а щодо решти видатків має бути дотримано принцип автономії розпорядників бюджетних коштів. Робінсон присвячує окремий розділ принципам складання програм, що базуються на результатах[43].

Цілісне узагальнення проблем, з яким стикаються країни при запровадженні програмного бюджетування, здійснено в статтях Грехема Скотта, фахівця з управління публічними фінансами, що консультує уряд Нової Зеландії. Його робота містить стислий наскрізний аналіз проблем, з якими ця реформа стикається на етапі реалізації. Він звертає увагу на велику роль персонального фактору, наприклад, на сприйняття реформи, як занадто «технічної» і недостатню роботу лідерів реформи з ключовими виконавцями; недостатню цілеспрямованість, послідовність та наполегливість міністерства фінансів у здійсненні реформи [41].

Спільна праця, підготовлена Штеваном Сьоландером, Рімантасом Вескисом та Анастасією Єрмошенко, висвітлює питання забезпечення зв'язку між бюджетним та стратегічним плануванням. Дослідження надає системне розуміння архітектури, необхідних елементів та послідовності етапів бюджетування для забезпечення більшої ефективності, прозорості та підзвітності використання бюджетних коштів в Україні [48].

Багато інформації опрацьовано з настанов ОЕСР щодо кращих практик бюджетування. Роботи оприлюднені у 2018 році, фокусуються саме на програмному бюджетуванні. Настанови виділяють 7 «найкращих практик» у застосуванні програмно-цільового методу, які є комплексом рекомендацій щодо законодавства, процедур та підходу до роботи з розпорядниками коштів, управління людськими ресурсами тощо. Зокрема, у настановах зазначається, що програми чітко визначають причини існування потреби, завдання бюджетної програми та відображають інтереси населення; бюджетування, орієнтоване на результат, забезпечує чітке узгодження стратегічних цілей та фінансування пріоритетів уряду; програмно-цільовий метод передбачає гнучкість, аби бути спроможним коректно відображати різноманітну природу активностей уряду, а також складну систему взаємозв'язків між видатками та досягненням цілей; уряд

інвестує в людські ресурси та інфраструктуру, необхідну для бюджетування, орієнтованого на результат; бюджетування, орієнтоване на результат, полегшує системний нагляд законодавчої гілки влади та громадського суспільства, посилюючи спрямованість уряду на досягнення результатів та його підзвітність; бюджетування, орієнтоване на результат, доповнюється іншими інструментами, спрямованими на підвищення рівня досягнення результатів, включно з оцінюванням програм та оглядами видатків (spending reviews); система мотивації, пов'язана з бюджетуванням, орієнтованим на результат, сприяє посиленню поведінки, орієнтованої на результат та на навчання.

Забезпечення результативності процесу планування бюджетних видатків відбувається завдяки проведенню моніторингу та оцінки ефективності програм. Економічна сутність ефективності бюджетних видатків як інструменту системи бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку полягає у сукупності досягнутих результативних показників, що відповідають основним цілям та завданням бюджетних призначень з урахуванням обсягу здійснених видатків бюджету, дієвості інституційних перетворень суспільного середовища [37].

Ефективність системи моніторингу та оцінювання визначається узгодженістю завдань, показників та обраних інструментів операційного планування із існуючими напрямками державної політики. Моніторинг є безперервним процесом, що передбачає систематичний збір даних за визначеними показниками для збору управлінської інформації щодо поточних програм. Моніторинг передбачає оцінювання ступеня виконання завдань та здійснюється впродовж бюджетного періоду на всіх рівнях. Оцінювання на відміну від моніторингу передбачає більш поглиблений збір інформації та передбачає здійснення об'єктивного та систематичного аналізу діючої або завершеної програми або напряму державної політики, їх структури та отриманих результатів. Аналіз ефективності передбачає не просто порівняння фактичних результатів з запланованими, а передусім виокремлення чинників, які вплинули на результат. Позитивний результат виконання програми може формуватися як завдяки правильному плануванню та виконанню так і через недостатньо амбіційні цілі, або

їх свідоме заниження. Незадовільний результат реформи може бути спричинений неправильно обраними інструментами, їх невмілим використанням або ж невідповідністю цілей до виділених на реалізацію програми сум.

Висновки дослідників щодо ключових вимог до побудови системи управління публічними фінансами, зокрема в частині програмного бюджетування, здебільшого збігаються. Ці висновки полягають в тому, що для підвищення рівня досягнень цілей уряду та ефективності використання бюджетних коштів, мають бути дотримані низка вимог як до системи управління державними фінансами в цілому, так і до процедур застосування програмного бюджетування, а також до наповнення самих бюджетних програм зокрема в частині індикаторів досягнення цілей або результативних показників.

Аналіз досліджень програмно-цільового методу свідчить про велику кількість, проте обмежений характер досліджень. Крім того роботи здебільшого фокусуються на окремих аспектах практичного запровадження та вдосконалення програмно-цільового методу, але не дають цілісного аналізу його застосування.

## **1.2 Зарубіжний досвід використання програмно-цільового методу планування видатків бюджету у країнах з розвинутою та трансформаційною економікою**

Запровадження програмного бюджетування стало еволюційною формою розвитку систем управління публічними фінансами у відповідь на проблеми, з якими стикались країни, використовуючи традиційний підхід до бюджетування.

Загальновизнаними вадами традиційного підходу є недостатність та нерелевантність інформації для ухвалення рішень про те, на які політики варто витратити обмежений бюджетний ресурс, а на які - ні; недостатня свобода дій, з якою стикаються лінійні міністерства під час впровадження своїх політик; слабкі механізми підзвітності та відповідальності міністерств; нестача прозорості та

доступності якісної інформації, необхідної для ухвалення політичних рішень щодо видатків бюджету [42].

Починаючи ще з 1949 року в США було здійснено перші спроби введення в бюджетний процес елементів зорієнтованих на результат. В цілях підвищення ефективності бюджетних витрат і якості адміністративних послуг бюджетування орієнтоване на результат отримало розвиток у бюджетній практиці США, що полягає: у запровадженні чіткої системи оцінки бюджетних програм; в удосконаленні управління бюджетними коштами органами державної влади; у розробці методик, що дозволяють інтегрувати плани і бюджети, ресурси і результати; у формуванні зрозумілої, об'єктивної та обґрунтованої фінансової інформації з метою підвищення ефективності прийняття управлінських рішень з урахуванням стратегічних пріоритетів (за допомогою формування системи індикаторів і в цілому збалансованої системи показників ефективності та результативності); у розвитку аналітичного інструментарію. На рівні урядів штатів і адміністрацій муніципальних утворень у США моніторинг результативності бюджетних витрат регулюється власними нормативними правовими актами; розробляються власні програми впровадження моніторингу результативності бюджетних витрат [1].

Дослідження ефективності запровадження програмного бюджетування в різних країнах та проблем, із якими стикається його застосування, є важливим напрямком у розвитку наукової літератури з управління державними фінансами. Міжнародна література дозволяє сформулювати чітке розуміння правил та механізмів бюджетування, які вважаються найкращою міжнародною практикою. Водночас, наразі фокус міжнародних дослідників зосереджено переважно на досвіді країн, які вважаються успішними з точки зору реформування систем державного управління.

Однією з таких країн є Нова Зеландія. Реформування бюджетного процесу було складовою комплексної реформи системи державного управління, спрямованої на покращання якості державних послуг. Цілями впровадження орієнтованого на витрати підходу в Новій Зеландії були: необхідність

фокусування бюджетних витрат на пріоритетних напрямках та результатах витрачання коштів; необхідність підвищення відповідальності міністерств та центральних офісів за результати використання бюджетних коштів. Результатом реформи державного сектору стало впровадження системи контрактних взаємовідносин між міністрами та керівниками департаментів. У цих контрактах визначається очікуваний результат діяльності департаменту як основа оцінювання їх ефективності.

У Новій Зеландії міністрам було надано жорсткі бюджетні обмеження, та водночас набагато більшу свободу дій щодо витрачання коштів у рамках цих обмежень. Як показали результати запровадження такого підходу, віддавши контроль за виконанням окремих програм на органи влади, та одночасно запровадивши жорсткий контроль за стелями видатків, Міністерство фінансів фактично збільшило контроль за фіскальною ситуацією [41].

Досвід Франції щодо вибору цілі та завдань бюджетних програм свідчить, що оптимальною кількістю завдань є не більше 5-6 для однієї програми, які забезпечуватимуть розгляд програм з точки зору громадян, користувачів та платників податків. Забезпечення інтересів вказаних осіб забезпечується насамперед вимірюванням соціально-економічного ефекту для громадян, якості наданих послуг для користувачів та економічної ефективності управління для платників податків. Серед інших аспектів вказують, що цілі повинні бути зрозумілими та чітко вказувати на інструменти впливу, відповідати меті програми та не містити віддалені від програми цілі, вимірюватись закріпленими в програмі показниками.

Важливим для розвитку програмно-цільового методу та забезпечення відповідності завдань програм цілям розвитку країни є зв'язок середньострокового та програмного бюджетування. В деяких країнах середньострокові цілі розглядаються як індикативні, і немає жодних політичних чи законодавчих зобов'язань щодо їх дотримання. Натомість в інших країнах (Словенія, Швеція) цільові податково-бюджетні показники затверджуються на законодавчому рівні. В інших країнах (Нідерланди, Австрія) середньострокові

бюджетні цілі визначаються в коаліційній угоді партій, що входять до урядової коаліції. У Фінляндії середньострокові бюджетні цілі встановлюються на період каденції нового уряду. У Франції та Польщі основні бюджетні показники на середньострокову перспективу наводяться у додатку до закону про бюджет на поточний рік.

Середньострокова система видатків у Швеції, де цільові показники затверджуються на державному рівні, забезпечує зв'язок між завданнями фіскальної політики держави у макроекономічному контексті та їх виконанням на операційному рівні. Це відбувається на трьох спадаючих рівнях: на першому рівні забезпечується визначення завдань фіскальної політики уряду в макроекономічних термінах, таких як рівень бюджетного профіциту або дефіциту у відсотках до ВВП; на другому рівні ці завдання трансформуються у загальний граничний обсяг видатків на основі певних економічних припущень; на третьому рівні загальний граничний обсяг видатків розподіляється на граничні обсяги для кожної з 27 сфер видатків на середньостроковий період, при цьому граничний обсяг для першого року змінюватись не може, а на два наступні роки є індикативним [13].

Завдяки середньостроковому прогнозуванню Швеція досягла підвищення фіскальної дисципліни в середньостроковому періоді. Уряд почав приділяти більшу увагу фіскальним наслідкам поточних рішень у наступних роках. Крім, того вдалося ефективно обмежити видатки відповідно до встановлених на середньострокову перспективу лімітів[42].

На відміну від Швеції, середньострокове бюджетне планування у Німеччині допускає коригування та уточнення наявних запланованих раніше показників як для планових так і для індикативних показників. Сучасна система середньострокового планування передбачає прогнозування не на три, а на п'ять років. В основі середньострокового фінансового планування Німеччини лежить обмеження рівня видатків. Керівництво держави запроваджує різні програми, спрямовані на систематичне зменшення обсягів видатків. Усі плани розробляються з урахуванням інтересів федерації та кожної землі [30].

Програмно-цільовий метод у міжнародному просторі постійно вдосконалюється. Черговим поштовхом до вдосконалення, була необхідність маневрувати обмеженою фіскальною та видатковою спроможністю, спричиненою рецесією. Результатом пошуків стало використання огляду витрат як ключового інструменту забезпечення ефективності бюджетних видатків. Огляд витрат – інструмент регулювання бюджетних витрат для поліпшення контролю над сукупним рівнем витрат, підвищення пріоритетності витрат та виділення фіскального простору для нових пріоритетних напрямів [45].

Огляд видатків після 2008 року почали поступово впроваджувати в Канаді та Великобританії, згодом в Австралії, Франції, Ірландії. Огляд витрат у частині країн проводиться незалежними групами, а в інших впроваджено за ініціативи державних органів. Позитивним є зарубіжний досвід огляду витрат Великобританії: після 2010 року здійснено перехід до скорочення витрат. Основними цілями огляду витрат в Ірландії є надання Раді міністрів повноцінного пакету варіантів для підтримки рішень, орієнтованих на досягнення цілей фіскальної консолідації, а також для оцінки державних програм та асигнувань з метою підвищення їх відповідності пріоритетам уряду.

Дослідження міжнародної наукової літератури та міжнародного досвіду дозволяє визначити чіткі критерії якості, вимоги, які існують до застосування програмно-цільового бюджетування. Ці вимоги логічно випливають із завдань, які уряди та дослідники ставлять перед програмним бюджетуванням. Аналіз міжнародних досліджень дозволяє виокремити такі ключові завдання. Програмне бюджетування має: забезпечити зв'язок між наданням бюджетного фінансування та досягненням цілі політики; підвищити ефективність використання бюджетних коштів; забезпечити у середньостроковій перспективі пріоритетні політики достатнім і передбачуваним фінансуванням; допомогти урядові визначити пріоритетні напрями видатків виходячи зі стратегічних завдань уряду; допомогти урядові визначити доцільність фінансування окремих програм виходячи із порівняння вигоди від впровадження програми із іншими бюджетними програмами.

## РОЗДІЛ 2

### ОЦІНКА ЗАСТОСУВАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ В УКРАЇНІ

#### 2.1. Використання програмно-цільового методу при плануванні та оцінці результативності видатків Державного бюджету України

В Україні окремі елементи програмного бюджетування почали застосовуватися ще 1998 року. В уряді було запроваджено бюджетні запити з обов'язковим визначенням головними розпорядниками бюджетних коштів основної мети діяльності, завдань на плановий рік, а також з проведенням аналізу результатів діяльності, досягнутих у минулому році. У 2002 році було ухвалено Концепцію застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі (розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 р. № 538). Ця Концепція визначає основні методологічні засади, елементи та принципи програмно-цільового методу.

Як було виявлено в рамках даного дослідження, важливою особливістю застосування програмного методу бюджетування в Україні є еволюційна зміна цілі його застосування, та, відповідно, зміна очікувань щодо результатів застосування цього методу з боку Міністерства фінансів як ініціатора застосування програмно-цільового методу.

До 2003 року, коли вступило у дію розпорядження Кабінету Міністрів України про запровадження програмно-цільового методу, уряд використовував метод фінансування за функціями. На практиці це означало, що міністерства в рамках бюджету отримували кошти на загальні напрями діяльності й самостійно розподіляли ці кошти на свої потреби. В умовах відсутності електронних систем взаємодії та роботи виключно в паперовій формі це призводило до непрозорості та відсутності звітування.



На початку впровадження програмно-цільовий метод дійсно відіграв роль інструменту, що призвів до значного підвищення підзвітності та прозорості у розподілі бюджетних ресурсів.

Запровадження програмно-цільового методу дозволило Міністерству фінансів отримувати детальну інформацію, які статті видатків планує фінансувати кожне міністерство, а процедура спільного погодження - Міністерством фінансів та секторальним міністерством – його паспортів бюджетних програм давала Мінфіну дієві важелі для відмови у недоцільних видатках.

Але сприйняття можливостей програмно-цільового методу та очікування від використання паспортів бюджетних програм за роки застосування цього методу в Україні значно еволюціонували. Програмно-цільовий метод залишився скоріше формальним інструментом планування, аніж реальним інструментом підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Аналіз динаміки кількості бюджетних програм, які реалізуються у державному бюджеті свідчить про щорічне зростання.

*Таблиця 2.1*

Кількість бюджетних програм в державному  
бюджеті України у період 2015–2019 роки

Назва	2015	2016	2017	2018	2019
Кількість бюджетних програм, од.	458	472	483	484	525
Загальна кількість розпорядників бюджетних коштів, од.	137	135	125	93	92

В складено на основі [9]

Протягом 2015–2019 років спостерігалася тенденція до збільшення загальної кількості бюджетних програм (Таблиця 2.1). Середня кількість бюджетних програм за п'ятирічний період у державному бюджеті становить 484 одиниці.

Зменшення кількості бюджетних програм відбулося у 2015 році за рахунок оптимізації органів державної влади (зміни організаційної форми окремих органів

влади), зменшення кількості головних розпорядників та ліквідації 3 державних інституцій. Після 2015 року, незважаючи на оптимізацію кількості головних розпорядників коштів, кількість бюджетних програм зростала.

Детальніший розгляд ситуації дає відповідь на питання про зростання кількості програм: однією з причин є чинне регулювання, згідно з яким кожен інвестиційний проект потребує відкриття окремої бюджетної програми. Наприклад, МінАПК планує збільшувати кількість бюджетних програм з 2020 року, що пов'язано з розширенням інвестиційних проектів.

Здійснення видатків з державного бюджету за кожною з програм є можливим виключно після ряду послідовних подій:

- прийняття державного бюджету України на відповідний рік;
- затвердження Кабінетом Міністрів України порядку використання коштів за відповідною бюджетною програмою (у разі якщо порядок використання коштів затверджений у попередніх періодах, його повторно затверджувати не потрібно);
- затвердження спільним наказом відповідного головного розпорядника бюджетних коштів та Мінфіну паспорту бюджетної програми (існують окремі бюджетні програми, за якими затвердження паспортів бюджетних програм не потрібне).

Тому перейдемо від кількісного аналізу до розгляду питань про затвердження бюджетних програм. Паспорт бюджетної програми — документ, що визначає мету, завдання, напрями використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики програми відповідно до бюджетного призначення, встановленого законом про державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), ст. 2 Бюджетного кодексу України [4]. (З затвердженням головним розпорядником кошторису державної установи та плану асигнувань, що передуює діям)

Протягом 45 днів з моменту набрання чинності законом України про державний бюджет на поточний рік затверджуються паспорти бюджетних програм [4]. До затвердження паспортів фінансування здійснюється згідно із

затвердженим тимчасовим розписом державного бюджету України на відповідний період, а після затвердження — на підставі бюджетного розпису.

Після спливу строку затвердження паспортів бюджетних програм фінансування здійснюється на основі затверджених паспортів, відправлених в Казначейство, оскільки здійснювати платежі за дорученнями розпорядників бюджетних коштів Казначейство може у разі наявності затвердженого в установленому порядку паспорта бюджетної програми [22].

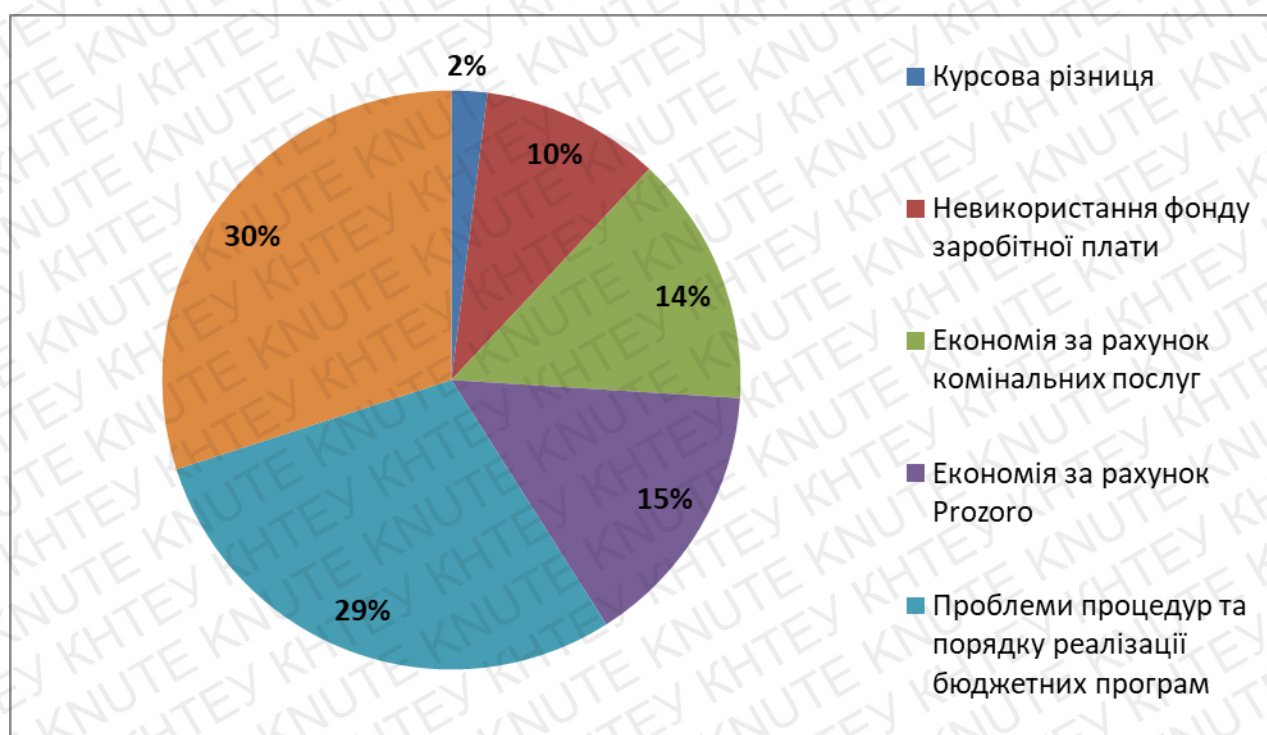
Проте на основі досліджень можна констатувати, що терміни розгляду та затвердження паспортів бюджетних програм суттєво порушуються, а фінансування деяких програм здійснюється після спливу строку, відведеного на затвердження паспортів бюджетних програм. На практиці фінансування здійснюється до закінчення першого кварталу. Підставою для фінансування таких бюджетних програм є план асигнувань на перший квартал. Після закінчення строку затвердження бюджетних програм та з початком другого кварталу фінансування програм Державною казначейською службою України припиняється. Для відновлення фінансування головному розпоряднику потрібно затвердити відповідний паспорт бюджетної програми.

Після затвердження, на етапі виконання також існує низка ризиків. Фактори, які впливають на невиконання або неповне виконання бюджетних програм, виникають на різних етапах їх виконання. Серед поширених узагальнених випадків можна виділити недоліки планування обсягів фінансування та показників результативності. Часто головні розпорядники бюджетних коштів отримують ресурси в III-IV кварталі, що суттєво ускладнює реалізацію бюджетних програм, пов'язаних з капітальним будівництвом.

Однією з причин недовиконання бюджетних програм є внесення правових, організаційних та економічних змін до умов діяльності та функціонування головних розпорядників бюджетних коштів. Зокрема, у цих бюджетних програмах спостерігається невикористання фонду заробітної плати, неповна сплата ЄСВ, недотримання структури та обсягів витрат у межах програми, скорочення витрат на житлово-комунальні послуги, оптимізація бюджетних

витрат на бюджетних закупівлях, недоотримання коштів за бюджетними асигнуваннями, скасування тендерів, невиконання договірних умов.

Інші причини стосуються процедур реалізації бюджетних програм та пов'язаних з ними проблем, зокрема: невиконання умов договору, затримання строків будівництва, несвоєчасне укладання угод, скасування торгів, несвоєчасне надання науково-технічної документації, несхвалення програми на проведення дочасних виборів та інше.



Джерело: [26]

Рис.2.1. Розподіл основних причин недовиконання бюджетних програм відповідно до пояснень ГРК, %

Серед причин невиконання бюджетних програм, визначених самими головними розпорядниками бюджетних коштів, можна виділити п'ять основних за кількістю згадувань у поясненнях. Перелік причин представлено на рис. 2.1.

В категорію “інші причини” відноситься: скорочення державного замовлення на підготовку студентів та аспірантів, ліквідація окремих органів управління, зокрема автомобільної інспекції, недоліки в роботі органів соціального захисту в окремих регіонах, зменшення чисельності отримувачів державної допомоги, зменшення кількісного складу збірних спортивних команд тощо.

Низка показників у досліджуваних програмах є контр-логічною з точки зору цілей державного регулювання. Зокрема, у бюджетній програмі МінАПК «Фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі шляхом здешевлення кредитів» показником якості програми визначено, що «Питома вага пільгових кредитів до загального обсягу залучених кредитів у 2018 році» має становити 100%. Таким чином, згідно із програмою, держава пропонує повністю замінити пільговим кредитуванням комерційне кредитування фермерських господарств, що може мати негативні наслідки для розвитку фінансового сектору.

Принцип, за яким програма має забезпечувати чіткий зв'язок державних видатків із конкретними політиками, майже не дотримується. Стратегічні цілі міністерств, до яких апелюють бюджетні програми, не відповідають пріоритетним політикам уряду у сферах, за які відповідальні досліджувані міністерства. Одна з програм, яка є прикладом відповідності бюджетної програми цілісній політиці є програма МінАПК «Державна підтримка галузі тваринництва».

При цьому, якщо стратегічні цілі міністерств є занадто широкими у своїх формулюваннях, то мета програм у паспортах часто є занадто детальною та вузькою, а іноді знаходиться на рівні деталізації завдань. Мета і завдання програми не відповідають стратегічним цілям програм та не дають розуміння, яким чином буде досягнуто ці стратегічні цілі.

В багатьох програмах відсутні індикатори досягнення стратегічних цілей містяться лише в деяких із досліджуваних програм. За відсутності відображення цільового, проміжного та базового індикаторів досягнення цілі, показники продукту, ефективності та якості у бюджетних програмах не дають розуміння про те, чи вдалось урядові завдяки реалізації даної програми досягти прогресу у досягненні цілей політики.

Підхід до того, що мають визначати результативні показники якості та ефективності у бюджетних програмах, значно відрізняється. У більшості паспортів бюджетних програм результативні показники орієнтовані на надання

інформації лише щодо продуктів програми: у розрізі затрат, продукту, ефективності вироблення продукту, якості продукту. Таким чином, програми ґрунтуються на вхідних положеннях, а не запланованому результаті. Кількість результативних показників у програмах також значно варіюється, від 1, що не дає повної інформації до 9-10, які надміру деталізують програму. До того ж, програми не містять показника вартості всієї політики (протягом всього часу її впровадження), на реалізацію якої спрямовано дану програму.

Висновки щодо якості результативних показників у бюджетних програмах в цілому збігаються із результатами досліджень багатьох вчених, згідно з якими зв'язок між цілями/ завданнями бюджетних програм та результативними показниками, що оцінюють прогрес програм, є слабким; в багатьох випадках результативні показники не підходять для оцінювання; аналіз відхилень досягнення результативних показників відсутній; формальний підхід до складання плану заходів бюджетних програм робить контроль їх виконання складним.

## **2.2. Сучасний стан застосування програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів**

В сучасних умовах господарювання пріоритетною сферою державного управління є соціально-економічні відносини на місцевому рівні, які націлені на вирішення питань зайнятості та добробуту населення, формування місцевого бюджету а, отже, фінансування витрат на соціальні потреби (освіта, охорона здоров'я, благоустрій, житлово-комунальне господарство тощо). Нажаль, сучасний стан системи управління в регіонах є неефективним. Негативні тенденції соціально-економічного розвитку регіонів України потребують пошуку та використання на практиці нових підходів до управління соціально-економічними процесами.

Одним із них є програмно-цільовий підхід, орієнтований на визначення пріоритетів і цілей соціально-економічного розвитку та пошуку шляхів їх досягнення, здатний забезпечити комплексне вирішення проблем розвитку території та ефективності використання бюджетних коштів. Однак, повністю розкрити потенціал цього підходу до управління регіональним розвитком наразі так і не вдається.

Планування видатків місцевих бюджетів – важливий складник бюджетної політики, який визначає ступінь ефективності виконання органами місцевого самоврядування покладених на них функцій і повноважень та впливає на рівень соціально-економічного розвитку територій. У сучасних умовах перебудови бюджетної системи формується відповідне розуміння сутності бюджетного планування, яке полягає в перенесенні акценту з утримання мережі бюджетних установ на результативність їх функціонування і ступінь якості та корисності послуг для населення країни [19].

Удосконалення системи планування видатків бюджету за допомогою використання фінансових механізмів, орієнтованих на досягнення результату та трансформації постатейного бюджету у програмний, варто розглядати як інструмент підвищення ефективності бюджетного менеджменту на місцевому рівні.

В Україні у 2010-2014 роках діяв експеримент із запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів. До участі в експерименті поступово залучалися різні рівні місцевих бюджетів і у 2014 році практично всі місцеві бюджети (крім бюджетів сіл, селищ та міст районного підпорядкування) планувалися та виконувалися у традиційному форматі і одночасно формували всі документи у програмно-цільовому форматі.

Відповідно до частини першої статті 20 Бюджетного кодексу України програмно-цільовий метод бюджетування застосовується на рівні місцевих бюджетів за рішенням відповідної місцевої ради. Водночас, Верховна Рада України у Законі України від 28.12.2014 р. № 79 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» визначила

таку норму: «Установити, що програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів, які мають взаємовідносини з державним бюджетом, застосовується, починаючи із складання проектів місцевих бюджетів на 2017 рік».

Аналіз досліджень та бюджетних програм свідчить про низку проблем, характерних для більшості місцевих бюджетів:

- слабкий зв'язок між регуляторними актами з питань планування соціально-економічного розвитку та місцевих бюджетів;
- відсутність кваліфікованих кадрів, які розуміли б необхідність та доцільність зміни системи у повному обсязі;
- відсутність належної статистичної інформації по місцевих бюджетах;
- нестача стабільності планування, необхідної для довгострокового бюджетного планування;
- опір змінам з боку посадових осіб та установ.

На прикладі Жашківської об'єднаної територіальної громади Черкаської області було проведено аналіз бюджетних програм. У 2019 році в місті Жашкові затверджено 21 бюджетну програму, що на 6 бюджетних програм менше, ніж в попередньому періоді (інформація щодо бюджетних програм громади наявна за два бюджетні періоди, оскільки громада об'єдналась наприкінці 2017 року).

Розглянемо структура бюджетних програм за розпорядниками бюджетних коштів: в 14 з 21 програми розпорядником бюджетних коштів є Виконавчий комітет Жашківської міської ради, 4 програми очолює відділ культури, молодіжної політики, спорту та туризму та ще 3 програми відділ освіти Жашківської міської ради.





Складено на основі [31]

Рис.2.2. Розподіл бюджетних програм Жашківської ОТГ за розпорядниками бюджетних коштів ( 2019р.)

Аналіз затверджених сум свідчить, що фінансування 21 програми затверджено на рівні 129,3 млн.грн., при цьому 81,4% коштів з загального фонду і 18,5% зі спеціального. Серед 5 програм, які фінансуються виключно коштами спеціального фонду – інвестиційні програми, а також програма «Заходи із запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха»(Додаток Б).

Детальніше проаналізуємо деякі з програм поточного року, їх мету та завдання (Додаток А):

Програма «Утримання та розвиток автомобільних доріг та дорожньої інфраструктури за рахунок коштів місцевого бюджету» - позитивним моментом є розмежування за напрямками витрати за поточними та капітальними заходами; серед недоліків: як показник продукту визначена кількість вулиця, відповідно як показник ефективності – середня вартість поточного ремонту однієї вулиці – на нашу думку доцільніше визначати кількість кілометрів і відповідно середню

вартість ремонту одного кілометра; після змін до програми, додався ще один показник – кількість проектів, який безпосередньо корелює з виділенням коштів на капітальний ремонт.

Програма «Організація благоустрою населених пунктів» - зазначено посилення на програму «Регулювання чисельності безпритульних тварин гуманними методами у Жашківській міській ОТГ на 2018-2023», проте ні завдання програми, ні показники не відображають запланованих заходів та результатів;

Програма «Виконання інвестиційних проектів в рамках здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій» - різні масштаби обсягів коштів, виділених на будівництво та реконструкцію доцільно розділяти в програмі по різних показниках; із визначених в програмі показників не зрозумілі масштаби запланованих робіт. Окремо виділена програма «Інша діяльність, пов'язана з експлуатацією об'єктів житлово-комунального господарства», яка теж передбачає ремонт будівель.

У програмі «Заходи із запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха» передбачено лише один захід. На нашу думку один захід може відповідати меті – запобігання надзвичайних ситуацій, проте ліквідація наслідків стихійного лиха не може обмежитись простим розрахунком.

Для програми «Забезпечення діяльності бібліотек» ціль держаної політики не визначена, що загалом характерно для більшості програм даного розпорядника коштів – «відділу культури, молодіжної політики, спорту та туризму»; регіональні та місцеві програми також не вказані; показники ефективності та якості взагалі відсутні, що також характерно для багатьох програм на місцевому рівні;

Надмірна деталізація показників затрат, відсутність показників щодо кількості учасників заходів, відсутність показників ефективності та якості «Забезпечення діяльності палаців і будинків культури, клубів, центрів дозвілля та інших клубних заходів». Програма ґрунтується на кількості проведених заходів, а не на

досягнених результатах, що є недоліком багатьох бюджетних програм як на місцевому, так і на державному рівнях.

У двох бюджетних програмах відбувається дублювання мети програми : «Забезпечення діяльності інших закладів в галузі культури та мистецтва» та «Інші заходи в галузі культури і мистецтва», при цьому мета сформульована не чітко і складається з декількох підпунктів. Для першої програми наявна невідповідність поставлених завдань меті; із показників, визначені лише показники затрат. У другій програмі відсутні показники якості наприклад, фактична кількість учасників заходів.

Програми відділу освіти Жашківської ОТГ («Надання дошкільної освіти», «Надання загальної середньої освіти загальноосвітніми навчальними закладами(в т.ч. школою-дитячим садком, інтернатом при школі), спеціалізованими школами, ліцеями, гімназіями, колегіумами», «Забезпечення діяльності інших закладів у сфері освіти») містять найбільш обґрунтовані показники серед бюджетних програм ОТГ. З недоліків слід зазначити, що не для всіх програм визначений зв'язок з цілями державної політики.

Для програми «Експлуатація та технічне обслуговування житлового фонду» характерний недолік, як і для багатьох програм досліджуваної ОТГ – відсутність показників, які характеризують масштаби запланованих робіт.

Програма «Внески до статутного капіталу суб'єктів господарювання» передбачає підтримку підприємств комунальної власності шляхом купівлі обладнання, при цьому кількість підприємств, яким надаватиметься допомога не визначено.

Одна з програм, які відповідають принципу «Одна бюджетна програма – одна місьа програма» - «Інші заходи у сфері соціального захисту і соціального забезпечення». Проте в показниках якості програми зазначено показник «відсоток кількості громадян, яким надана одноразова грошова допомога у порівнянні з минулим роком»; на нашу думку, доцільніше визначати відсоток

громадян, які отримали грошову допомогу від загальної кількості таких, які претендували на допомогу і мали законні підстави на її отримання.

У програмі «Охорона та раціональне використання природних ресурсів» заплановано здійснення заходів, проте жодної конкретизації, щодо їх масштабів в програмі немає; при цьому визначено два напрями і в показниках затрат розмежовано суми по напрямках, а от інші види показників не конкретизовано.

Програма «Виконання заходів за рахунок цільових фондів, утворених Верховною радою Автономної республіки Крим, органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади і фондів» - завдання не конкретизують мету реалізації програми, а лише дублюють її; напрями використання коштів також не конкретизовані; серед показників визначено лише обсяг видатків як показник затрат.

Проаналізувавши бюджетні програми Жашківської ОТГ можемо виділити місцеві та регіональні програми, які виконуються в їх складі:

1. Програма «Економічного і соціального розвитку Жашківської об'єднаної територіальної громади на 2018 рік»
2. Програма «Економічного і соціального розвитку Жашківської об'єднаної територіальної громади на 2019 рік»
3. Програма регулювання чисельності безпритульних тварин гуманними методами у Жашківській міській ОТГ на 2018-2023»
4. Комплексна програма забезпечення техногенної та пожежної безпеки на території Жашківської міської об'єднаної територіальної громади, вжиття заходів щодо ліквідації наслідків можливих надзвичайних ситуацій та подій на 2019-2020 роки
5. Програма розвитку культури, молодіжної політики, спорту та туризму в Жашківській міській об'єднаній територіальній громаді на 2019р.
6. Програма розвитку дошкільної освіти до 2022 року

7. Програма «Оздоровлення та відпочинку дітей і учнівської молоді» на 2018-2020 роки
8. Програма «Шкільне харчування» на 2018-2020 роки
9. Програма «Вчитель» на 2018-2020 роки
10. Програма піклування 2018-2020 року

В усіх бюджетних програмах ціль державної політики зазначається як «реалізація державної політики, спрямованої на забезпечення сталого соціально-економічного розвитку регіону» або взагалі відсутня. Більшість програм не містять показників якості та ефективності; визначені показники не завжди дають розуміння масштабів запланованих заходів або робіт і фокус зміщується з результатів, які планується отримати на заплановані активності.

Аналіз бюджетних програм свідчить, що результативні показники програм, орієнтовані на кількість проведених заходів та показники ефективності на середню вартість одного заходу.

Кількість бюджетних програм вдвічі перевищує кількість регіональних та міських програм, при цьому у багатьох програмах взагалі не зазначено зв'язку ні з державними цілями, ні з міськими програмами. Слід позитивно відмітити, що 7 із 10 міських програм, розраховані на середньострокову перспективу.

### РОЗДІЛ 3

## НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТНИМИ КОШТАМИ В УМОВАХ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО БЮДЖЕТУВАННЯ

### 3.1. Підвищення ефективності планування та використання бюджетних видатків в умовах застосування програмно-цільового методу

Хоча існують окремі незначні розбіжності, переважна більшість дослідників погоджуються, що існує низка принципів, дотримання яких дозволяє забезпечити якісний процес програмного бюджетування, що, в свою чергу, дозволяє досягти завдань, які ставляться перед цим методом.

Перша група - принципи побудови макросередовища, в якому використовується програмне бюджетування. Програмне бюджетування має бути частиною більшої архітектури управління публічними фінансами. Важливими елементами цієї архітектури є:

- стратегічне планування як на загальнонаціональному, так і на секторальному рівнях. Стратегічне планування має містити стратегічні загальні цілі та пріоритетні політики уряду за сферами політик, що забезпечують внесок у досягнення загальних стратегічних цілей уряду;

- середньострокове бюджетне планування, та зокрема, середньострокову рамку видатків (medium-term expenditure framework - MTEF), що є структурованим підходом, що дозволяє інтегрувати фіскальну політику та бюджетування на декілька років, а також зв'язати фіскальний прогноз, фіскальні цілі та планування видатків на кілька років. Базове завдання таких рамок - пов'язати політику і планування уряду з розподілом бюджетних ресурсів через структурований, інтегрований процес ухвалення рішень. Важливою рисою середньострокового бюджетного планування має бути запровадження бюджетування "згори донизу".

-прогнозування, стратегічне та бюджетне планування мають здійснюватись в рамках єдиного та інтегрованого процесу.

-програмне бюджетування, яке є інструментом зв'язку між стратегічними цілями уряду, середньостроковим бюджетним плануванням та досягненням цілей політик, які є пріоритетними для уряду.

-дієва систему оцінювання результатів як наскрізну систему оцінки роботи уряду, зокрема: регулярні перегляди видатків (spending reviews), індивідуальне оцінювання результатів роботи державних службовців як елемент системи управління персоналом;

-система взаємодії з постачальниками, побудована на досягненні результатів.

Друга група - принципи/ вимоги до процедур застосування програмного бюджетування.

Всі видатки на одну політику мають міститися в рамках однієї бюджетної програми. Тобто має дотримуватись принцип «Одна політика - одна бюджетна програма». За потреби, бюджетні програми можуть мати підпрограми, які разом спрямовано на досягнення єдиної цілі політики.

Оскільки певні лінійні міністерства в будь-якій країні мають схожий перелік політик у своєму управлінні (зокрема, міністерства освіти чи охорони здоров'я), це означає, що міністерства в різних країнах, які опікуються однією сферою політики, матимуть більш-менш схожий перелік бюджетних програм. Наприклад, програми з початкової та середньої освіти.

З метою забезпечення принципу концентрації всіх видатків на одну політику в рамках єдиної бюджетної програми бюджетна програма має об'єднувати всі типи продуктів або послуг, та трансфертних платежів, які разом мають на меті досягнення однієї цілі. Зокрема, бюджетні програми можуть включати як поточні видатки, так і видатки на реалізацію інвестиційних проектів/ інші капітальні видатки, що здійснюються в рамках реалізації даної політики.

Третя група - вимоги до змісту бюджетних програм. Програми мають забезпечувати чіткий зв'язок державних видатків із конкретними політиками і мають простою мовою пояснювати, яким чином використання бюджетних коштів призведе до досягнення цілі політики, на яку спрямована певна програма.

Кожна програма повинна мати чітку кінцеву ціль, від якої буде залежати і структура програми. Як приклад дослідники наводять кейс із видатками на шкільну освіту. Що є цілями держави у фінансуванні шкіл? Чи просто навчити дітей, чи підготувати їх до дорослого життя, чи зробити з них конкурентоспроможних громадян? Хоча в цілому освіта спрямована на вирішення всіх цих трьох завдань, кожне з них вимагатиме іншої структури бюджетної програми. Але оскільки уряд може мати лише одну програму, спрямовану на шкільну освіту, одна ціль має бути важливішою за інші.

Програми мають містити показники, які дозволяють виміряти як саму ціль, так і індикатори її поступового досягнення. Показники мають дозволяти відслідковувати досягнення цілі як в динаміці, так і порівняно з показниками інших країн. Таким чином, індикатори досягнення цілі мають містити кінцевий цільовий показник, проміжні індикатори, базовий індикатор - тобто стан індикатору на момент розроблення програми.

Через систему цілей та індикаторів їх досягнення бюджетні програми мають бути чітко пов'язані зі стратегічними документами уряду, документами середньострокового бюджетного планування та окремими політиками.

Програма має бути сфокусована не на заходах та активностях, а на результатах. Це особливо важливо також з урахуванням того, що бюджетування на заходах часто є недоцільним та в цілому неможливим для реалізації, оскільки далеко не завжди міністерство може визначити стабільну ціну затрат на одиницю продукції.

Політики, які відображаються у програмах, мають бути якісно прораховані з фінансової точки зору. Відсутність такої якісної оцінки призводить до надмірного використання бюджетних ресурсів.



Має бути вдосконалений державний контроль та державний аудит використання бюджетних коштів та реалізації бюджетних програм, особливо це стосується правових основ процедур та порядку контролю, а також діяльності відповідних державних інституцій. Слід запровадити сучасну систему менеджменту бюджетних програм як на рівні центральних органів державної влади, так і в областях і територіальних громадах. Необхідно впровадити ефективний громадський контроль за виконанням бюджетних програм і вдосконалити процедуру звітності головних розпорядників бюджетних коштів, зокрема шляхом запровадження публічних звітів у ході виконання бюджетних програм.

Використання результатів виконання бюджетних програм попередніх років має використовуватись для формування бюджетних програм у майбутніх періодах. Основні проблеми використання управління за результатами в публічному секторі зведено до наступних:

- системи управління результативністю насамперед призначені для промислово-виробничої діяльності циклічного характеру, що складається з нескладних виробничих функцій і має очевидні, однозначні результати;
- більшість видів діяльності органів державної влади має багатоцільовий характер, а багато найважливіших політичних завдань - наприклад, захист суверенітету або підтримання почуття національної гордості - в принципі не піддаються кількісному вимірюванню та оцінці;
- причинно-наслідковий зв'язок між діяльністю і її результатом в секторі державного управління, як правило, виражений досить слабо. Наслідки і результати, що дійсно представляють суспільний інтерес, майже завжди залежать від ряду факторів, які знаходяться поза сферою прямого впливу органів державної влади;
- між власне процесом діяльності та отриманням запланованих результатів проходить досить тривалий проміжок часу;

- більшість показників результативності за своєю природою суб'єктивні, а їх оцінка пов'язана з високими витратами, в силу чого методи управління за результатами також не можуть бути абсолютно об'єктивними і нейтральними за своїми наслідками;

- орієнтація на кількісні планові завдання може викликати негативні ефекти, такі, наприклад, як виникнення обмеженого бачення проблеми: недооцінка значення якісних результатів; обмеження взаємодії з іншими організаціями, які працюють над вирішенням аналогічних завдань.

Щодо стану розвитку програмно-цільового методу, слід навести тезу із Стратегії розвитку системи управління державними фінансами, затверджені у 2017 році, « програмно-цільовий метод використовується лише формально; результати програмно-цільового методу не використовуються під час прийняття управлінських рішень. Дієвий контроль за результативністю виконання бюджетних програм відсутній» . Даний документ уряду визначає 4 напрямки для реформування програмно-цільового методу, втім, ці напрямки, як і можливі причини низької результативності застосування програмно-цільового методу, окреслено дуже загально, без глибинного аналізу причин низької ефективності застосування цього методу в Україні.

Аналіз чинного бюджетного законодавства дозволяє зробити висновок про те, що більшість вимог до процедур застосування програмного бюджетування в Україні наразі відсутні.

Протягом всього періоду застосування в Україні програмного бюджетування цілі бюджетних програм та індикатори їхнього досягнення не включались до пакету документів, що подавались на розгляд парламенту разом із проектом Закону про державний бюджет. Навпаки: згідно з Бюджетним кодексом України, паспорти бюджетних програм, які містять цілі програм та індикатори їхнього досягнення. Мають затверджуватися протягом 45 днів після ухвалення Закону про державний бюджет. Таким чином, законодавча гілка влади в Україні не мала можливості для ознайомлення із тим, якого результату очікували від надання державного фінансування органи влади в рамках різних політик.

Законодавчі підстави для включення цілей бюджетних програм та індикаторів їх виконання (результативних показників, за термінологією Бюджетного кодексу) до бюджетного пакету з'явилися лише після ухвалення змін до бюджетного кодексу у грудні 2018 року .

Починаючи з 2019 року уряд має подавати на розгляд Верховної Ради проект Закону про державний бюджет разом із інформацією про цілі державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник коштів державного бюджету, і показниками їх досягнення за результатами попереднього бюджетного періоду, очікувані у поточному бюджетному періоді та прогнозні на середньостроковий період.

В Україні відсутня практика та законодавчі вимоги для особистого звітування міністрів у парламенті в цілому, зокрема розповідати про досягнення цільових показників та індикаторів бюджетних програм та пояснювати причини недо- чи перевиконання цих показників. Змінами до Бюджетного кодексу від грудня 2018 року уряд має подавати до парламенту звіт про інформацію про досягнення головними розпорядниками коштів державного бюджету запланованої мети, завдань та результативних показників бюджетних програм, а також цілей державної політики, з показниками їх досягнення за результатами звітного бюджетного періоду. Окрім того, головні розпорядники коштів відтепер мають проводити публічну презентацію інформації про виконання бюджетних програм, у тому числі досягнення цілей державної політики у відповідній сфері діяльності. Водночас, персонального звітування міністрів у парламенті про результати діяльності та досягнення цілей політик/ бюджетних програм і надалі не передбачається.

Під час реалізації закону про державний бюджет автори програм не мають автономії в управлінні фінансовими ресурсами в межах їхніх програм. Наприклад, перерозподіл коштів у рамках бюджетних програм може здійснюватись лише за погодженням із Міністерством фінансів. Респонденти з департаменту державного бюджету Міністерства фінансів програмно-цільового методу бюджетування) пояснюють це значними зловживаннями, що відбувались у використанні

бюджетних коштів, коли міністерствам було надано більшу свободу протягом першої половини 2000х років.

Відповідно до змін до Бюджетного кодексу від грудня 2018 року, починаючи з 2019 року вони затверджують паспорти бюджетних програм «за погодженням з Міністерством фінансів», а не «спільним наказом», як це було раніше. Це означає більшу свободу дій головних розпорядників коштів.

Система оцінювання бюджетних програм є скоріше формальністю та не призводить до суттєвих змін у фінансуванні програм у наступні бюджетні періоди. SIGMA оцінює українську урядову практику за критерієм «якість здійснення урядом моніторингу та звітування» на 3 з 5 можливих балів. А за субіндикатором «якість документів звітності» - на 4 з 12 можливих балів.

Оцінювання програм здійснюється лише на етапі планування (оцінювання на відповідність бюджетних програм цілям розвитку та спроможності профінансувати програму), і, частково, на етапі впровадження програми (відслідковування рівня використання бюджетних коштів Державним Казначейством та Міністерством фінансів). Щодо оцінювання програм після завершення, воно здійснюється лише після закінчення бюджетного року, тобто коли закон про новий державний бюджет уже діє. А відтак, результати оцінювання вже не впливають на розподіл коштів у новому бюджетному році.

Зміни до Бюджетного кодексу, ухвалені у грудні 2018 року, мають змінити цю ситуацію. Ними визначається, що результат оцінки ефективності бюджетних програм є підставою для прийняття рішень щодо змін (включаючи зупинення реалізації бюджетної програми) до бюджетних призначень як у поточному бюджетному періоді, так і при плануванні наступного бюджету, а також розробленні Бюджетної декларації.

У таблиці 3.1 визначено деякі з проблем функціонування програмно-цільового методу та запропоновано шляхи їх вирішення.

Таблиця 3.1

Шляхи вирішення проблем підвищення якості застосування ПЦМ в бюджетному плануванні на основі досліджень зарубіжного досвіду

Проблеми	Рішення
Нечіткість і неоднозначність формулювання цілей і завдань	Конкретизація, лаконічність і чіткість формулювання цілей і завдань програми, чітке розмежування понять «мета», «завдання», «захід»; - результати, передбачені в програмі, необхідно відобразити в задачах, спрямованих на цей результат; - Підвищення кваліфікації працівників, проведення навчальних семінарів
Відсутність варіантів (сценаріїв) реалізації програми в разі зміни умов її фінансування	Розробка варіативності реалізації програми при зниженні її фінансування
Відсутність ефективної системи управління програмою з боку головного виконавця програми	Розробка системи управління реалізацією програми з боку головного виконавця програми, підвищення можливості його впливу на обсяги фінансового забезпечення реалізації тих чи інших заходів
Недостатність визначення зовнішніх і внутрішніх чинників ризику	Своєчасний і повний аналіз, врахування зовнішніх і внутрішніх факторів ризику, які впливають на ефективність реалізації програм

Складено на основі [10]

Що стосується місцевих бюджетів, то зазвичай інформація про планування їх видатків або відсутня взагалі, або подана на офіційних сайтах головних розпорядників коштів у неповному та незрозумілому для зовнішніх користувачів форматі. Вважаємо за потрібне на законодавчому рівні затвердити вимоги щодо інтерфейсу, складових, вмісту та наповнення електронних ресурсів місцевих органів влади щодо планування, фінансування видатків місцевих бюджетів та оцінки ефективності даних процесів у вигляді, доступному для розуміння пересічному мешканцеві громади, району чи регіону. Ще одним напрямом удосконалення бюджетного планування на місцях, є участь громадськості у

бюджетному процесі, проведення громадських слухань щодо визначення основних пріоритетів розвитку адміністративно-територіальних одиниць та оцінки населенням процесу ефективності прогнозів щодо використання бюджетних коштів за попередні періоди [20].

### **3.2. Програмно-цільовий метод при переході до середньострокового бюджетного планування**

Проаналізувавши вітчизняні ініціативи щодо запровадження середньострокового планування у бюджетному процесі, можна сказати, що в Україні цей механізм акцентує свою увагу на трирічному плануванні видатків бюджету. Саме тому перед аналізом міжнародного досвіду потрібно уточнити поняття, оскільки у світовій практиці є кілька видів планування, які мають різний набір показників та стосуються бюджетного процесу.

Так, базовим є середньострокове макропланування, що зосереджене на плануванні загальної макроекономічної ситуації в країні, зокрема платіжного балансу, реального, державного/недержавного секторів економіки, ключових показників монетарної та фіскальної політик тощо [6].

Як правило, середньострокове макропланування можна розглядати як послідовність кількох етапів, а саме:

- середньострокове фіскальне (фінансове) планування;
- середньострокове бюджетне планування;
- середньострокове планування видатків;
- середньострокове планування показників ефективності;

Одним з видів середньострокового бюджетного планування є планування на основі бюджетних програм. Зауважимо, що цей вид не виключає визначення видатків у розрізі економічних або функціональних категорій, але відправною

точкою служать саме програми, які повинні бути реалізовані розпорядниками бюджетних коштів. Головними характеристиками на основі програм є наступні:

- обмеження за доходами і складання Міністерством фінансів або відповідним державним органом, що займається середньостроковим бюджетним плануванням, плану з урахуванням граничних меж (стель) видатків за підходом «зверху вниз»;

- існування відмінностей між поточними та новими бюджетними програмами, а також визначення бюджетного простору нових програм;

- використання показників ефективності для моніторингу та оцінки бюджетних програм. Зазначимо, що на сьогодні більше ніж дві третини країн світу запровадили середньострокове бюджетне планування з національними особливостями, яке, в першу чергу, зобов'язує урядовця: проводити моніторинг стану кожного з секторів економіки; контролювати виконання бюджетних програм; вивчати, яким чином державні видатки можуть виступати каталізатором національного розвитку у середньостроковій перспективі; вміти поєднувати короткострокові та середньострокові бюджетні цілі; виділяти вузькі сфери витрачання коштів, які у межах окремих бюджетних цілей будуть пріоритетними, тощо[6].

При цьому до основних переваг використання середньострокового бюджетного планування можна віднести підвищення прозорості середньострокових бюджетних цілей країни; забезпечення чіткості та послідовності дій у проведенні бюджетної політики; допомога у вирішенні загальних проблем розподілу державних ресурсів, що виникають, коли розпорядники коштів отримують економічну вигоду у вигляді окремих преференцій у межах певного виду державних видатків, проте не несуть при цьому повних адміністративних витрат; підвищення якості та стабільності процесу прийняття рішень; сприяння здійсненню структурних реформ тощо.

Разом з тим основною причиною стрімкого впровадження цього механізму, зокрема для країн з низьким та середнім рівнем доходу – є спосіб забезпечення стабільної багаторічної прихильності інвесторів; запорука включення до Стратегії подолання бідності та Рекомендацій Світового банку щодо бюджетної реформи.

Моделі середньострокового бюджетного планування у міжнародній практиці не можна вважати однотипними, адже підходи країн мають свою специфіку, продиктовану національними особливостями. У зв'язку з цим основними критеріями, що спричиняють появу різних підходів до механізму застосування середньострокового бюджетного планування є [44]:

1) рівень політичної волі(Україна є яскравим прикладом низького рівня здатності політиків до послідовної реалізації поставлених цілей — політичної волі);

2) період планування(Донедавна деякі країни-члени приймали повноцінні закони про бюджет, що охоплювали два роки поспіль (наприклад, Словенія), вважаючи їх значно перспективнішими, ніж однорічні. Проте на сьогодні у переважній більшості країн періодом планування є три роки: модель «наступний за поточним + два наступні роки»);

3) область використання;

4) рівень деталізації(Вищий рівень деталізації середньострокового бюджетного планування прослідковується на центральному рівні. Пояснити це можна тим, що центральний уряд має більше повноважень у контролюванні видаткової частини бюджету, ніж місцевий. Це призводить до пріоритетності у плануванні бюджетних видатків над доходами, оскільки видатки сприймаються урядом як найбільш «оперативний» інструмент реагування та показник ефективності використання бюджетних коштів);

5) визначення планового показника;

6) неврахування окремих пунктів, статей.



Програмне бюджетування є складовою середньострокового бюджетного планування та має забезпечувати зв'язок між стратегічними цілями діяльності уряду, формуванням політик (у тому числі з метою досягнення стратегічних цілей уряду та міністерств), та наданням фінансування для впровадження цих політик на середньостроковий період - на відміну від традиційного підходу до бюджетування, коли фінансове планування обмежується однорічним горизонтом.

Оприлюднений у 2016 році Звіт МВФ з технічної підтримки управління публічними фінансами (Technical assistance report. Public Financial Management Overview) містить загальні настанови для України з покращення управління публічними фінансами. Фокусом Звіту є запровадження середньострокового бюджетного планування, в той час як питання програмного бюджетування розглядаються лише побіжно.

В 2017 року урядом було ухвалено Стратегічний план пріоритетних дій на 2017-2020 роки (далі – СППДУ), який виконує роль інструменту стратегічного планування діяльності уряду. СППДУ містить стратегічні загальні цілі та пріоритетні політики уряду за сферами, що забезпечують внесок у досягнення загальних стратегічних цілей уряду.

Водночас, як свідчать результати співставлення завдань бюджетних програм та стратегічних цілей, стратегічний план пріоритетних дій не є орієнтиром для пріоритизації бюджетних видатків.

Законодавство для запровадження середньострокового бюджетного планування та зокрема створення середньострокової рамки видатків (medium-term expenditure framework - MTEF), було ухвалено лише в грудні 2018 року . Таким чином, першим з періодом, на який буде розроблено середньострокову рамку видатків, будуть 2020-2022 роки.

Про відсутність в практиці уряду України формування політик, зокрема аналізу проблем та альтернатив їхнього вирішення, ex-post та ex-ante оцінювання політик свідчать оцінки міжнародних організацій. SIGMA, що проводив оцінювання ефективності роботи держслужби України влітку 2018 року, за

індикатором «якість планування державної політики» оцінив поточну практику в українському уряді лише на 1 бал з можливих 5.

Спроби комплексно підійти до формування політик та їх пріоритизації були здійснені в рамках Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду 2017-2020. Цей документ передбачає 87 пріоритетних політик на цей період, в середньому по 4-7 для кожного міністерства. Для порівняння, державний бюджет Швеції структуровано відповідно до 27 сфер політик/ видатків.

А у грудні 2018 року було ухвалено законодавчу базу для запровадження середньострокового бюджетного планування. Хоча стратегічний план дій уряду існує з 2017 року, формування політик на рівні міністерств є радше винятком, аніж правилом, а регулярні огляди видатків (spending reviews) запроваджено з 2019 року. Бюджетні програми лише формально виконують функцію зв'язку між стратегічними цілями уряду, середньостроковим бюджетним плануванням та реалізацією політик, зокрема через те, що паспорти програм відображають не цілісні політики, а набори заходів, та не містять показників, які б забезпечували вимірювання не лише прямих наслідків використання бюджетних коштів (вироблення продуктів чи надання послуг), але й кінцевої цілі політики (пов'язаної із стратегічною ціллю уряду), та проміжних індикаторів досягнення цієї цілі. Також в уряді повністю відсутня дієва, і тим більш наскрізна система оцінювання результатів - як результатів окремих бюджетних програм, впровадження політик, так і результатів діяльності окремих державних службовців. Відсутність важливих елементів управління державними фінансами природньо послаблює можливий ефект від застосування програмно-цільового методу.

Одним з орієнтирів для руху є підвищення рівня впровадження стратегічних та операційних планів уряду до 70% до 2022 року (відповідно до Плану дій Уряду, Середньострокового плану пріоритетних дій уряду, або іншого стратегічного документу уряду, який може прийти йому на заміну). При цьому базовий показник становив 56% у 2018 році.

## ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Дослідження міжнародної наукової літератури та міжнародного досвіду дозволяє визначити чіткі критерії якості, вимоги, які існують до застосування програмно-цільового бюджетування. Ці вимоги логічно випливають із завдань, які уряди та дослідники ставлять перед програмним бюджетуванням. Аналіз міжнародних досліджень дозволяє виокремити такі ключові завдання. Програмне бюджетування має:

- забезпечити зв'язок між наданням бюджетного фінансування та досягненням цілі політики;
- підвищити ефективність використання бюджетних коштів; забезпечити у середньостроковій перспективі пріоритетні політики достатнім і передбачуваним фінансуванням;
- допомогти урядові визначити пріоритетні напрями видатків виходячи зі стратегічних завдань уряду;
- допомогти урядові визначити доцільність фінансування окремих програм виходячи із порівняння вигоди від впровадження програми із іншими бюджетними програмами.

Аналіз структури бюджетних програм свідчить про невідповідність структурі політик, які визначено як пріоритетні для міністерства. Принцип «одна політика - одна бюджетна програма» не дотримується. Зазвичай в рамках одного міністерства на впровадження однієї й тієї ж політики спрямовано одразу кілька програм. Низка політик в цілому не має бюджетної програми, яка хоча б частково відповідала даній політиці.

Крім того, дані з різних джерел свідчать, що відсутність посилань на відповідні програми в бюджетних паспортах не завжди означає, що відповідні політики не мають фінансування взагалі: вони можуть фінансуватись з окремих програм, які формально не є дотичними до цих політик. Проте, на нашу думку, це також є вагомим недоліком, оскільки ускладнює оцінку результатів виконання як бюджетних програм, так і програм розвитку.

Така значна фрагментація бюджетних видатків на ключові політики, що фактично унеможлиблює оперативне відслідковування їхнього впровадження з боку як політичного керівництва, так і зовнішніх аудиторів.

За результатами аналізу динаміки кількості паспортів бюджетних програм можна зробити висновок, що ця кількість має (подекуди стрімку) тенденцію до зростання. Однією з причин збільшення кількості бюджетних програм є чинне регулювання, згідно з яким кожен інвестиційний проект потребує відкриття окремої бюджетної програми. Ця ж причина впливає на відношення кількості бюджетних програм до визначених цілей. Але слід зауважити, що кількість бюджетних програм має бути керованою. Уряд має контролювати лише найбільш пріоритетні видатки, а не розпорошувати увагу на значну кількість програм. Вибір програм має відображати те, які саме бюджетні програми уряд та пропонує контролювати.

Програмне бюджетування має давати можливість уряду та законодавчому органу визначати пріоритетні політики та ефективно контролювати їх реалізацію. З цією метою, під час підготовки бюджету рішення щодо видатків та фінансування програм має ухвалюватись з урахуванням пріоритетності політик та результатів попереднього виконання програм. Мають існувати чіткі процедури перегляду видатків та пріоритизації програм.

Цілі бюджетних програм та індикатори їхнього досягнення має бути включено до документів, що подаються до парламенту при розгляді закону про державний бюджет. Більш слабка форма регулювання передбачає, що інформація щодо програм та їхніх результативних показників надається парламенту як додаткова інформація до закону про державний бюджет. Найкраща практика - інтегрувати інформацію щодо цільових показників та результатів виконання попередніх програм до ключових документів з бюджету.

Збільшення гнучкості у розподілі коштів всередині програм має поєднуватися з посиленням політичної відповідальності за порушення стелі видатків, передбачених на окреме міністерство в рамках середньострокового бюджетного планування (бюджетної декларації), що має приводити до

збільшення відповідальності головних розпорядників коштів за раціональний розподіл бюджетних коштів у рамках програми.

Для підвищення відповідальності за впровадження програм у кожній бюджетній програмі має бути чіткий відповідальний за її виконання структурний підрозділ. В іншому випадку дуже важко оцінити індивідуальні результати виконавців бюджетних програм. Тому структура програм має чітко відображати розподіл ресурсів між організаційними підрозділами міністерства.

Програми мають містити показники, які дозволяють виміряти як саму ціль, так і індикатори її поступового досягнення. Показники мають дозволяти відслідковувати досягнення цілі як в динаміці, так і порівняно з показниками інших країн. Таким чином, індикатори досягнення цілі мають містити кінцевий цільовий показник, проміжні індикатори, базовий індикатор - тобто стан індикатору на момент розроблення програми.

Програма має бути сфокусована не на заходах та активностях, а на результатах. Це особливо важливо також з урахуванням того, що бюджетування outputs часто є недоцільним та в цілому неможливим для реалізації, оскільки далеко не завжди міністерство може визначити стабільну ціну затрат на одиницю продукції.

Політики, які відображаються у програмах, мають бути якісно прораховані з фінансової точки зору. Відсутність такої якісної оцінки призводить до надмірного використання бюджетних ресурсів. Має бути вдосконалений державний контроль та державний аудит використання бюджетних коштів та реалізації бюджетних програм, особливо це стосується правових основ процедур та порядку контролю, а також діяльності відповідних державних інституцій. Слід запровадити сучасну систему менеджменту бюджетних програм як на рівні центральних органів державної влади, так і в областях і територіальних громадах.

Через систему цілей та індикаторів їх досягнення бюджетні програми мають бути чітко пов'язані зі стратегічними документами уряду, документами середньострокового бюджетного планування та окремими політиками. Запровадження стратегічних цілей за сферами політики має бути відображено у паспортах програм.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бриль Д. В. БОР : міжнародний досвід / Д. В. Бриль // Бюджет. – 2010. – № 5. – С. 46–49.
2. Бугай Т.В., Галюта А.А. «Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі: зарубіжний досвід і можливості його використання в Україні» [Електронний ресурс] - режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/>
3. Буряченко А. Є., Логвінов П. В. Витоки та успішний досвід використання програмно-цільового методу в бюджетному процесі . Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка» :збірник наукових праць / ред. Кол. : І. Д. Пасічник, О. І. Дем'янчук. - Острог : Видавництво Національного університету «Острозька академія», 2014. - Випуск 25. - С. 89-94.
4. Бюджетний кодекс України. Затверджено 8 липня 2010 року №2456-VI // Відомості Верховної Ради України. - 2010. - №50-51. - ст.572 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
5. Бюджетний менеджмент / [Т. С. Бабич, В. М. Федосов, В. М. Опарін та ін.] ; за заг. ред. В. Федосова. – К. : КНЕУ, 2004. – 864 с., (36 д.а.; особисто автору належить 1,54 др. арк.: розділ 5.2. «Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі та особливості його запровадження в Україні», С. 166-177; 5.3. «Порядок складання, розгляду проектів та затвердження державного і місцевих бюджетів», С. 177-193).
6. Бюджетна система: тенденції розвитку / [В.М. Мазярчук та ін.]; під ред. В.М. Мазярчука. – Київ: «ФОП Лопатіна О .О.», 2019. 384 с.
7. Голинська О. В. Механізми державного управління бюджетами через інструменти програмно-цільового методу : [монографія] / Голинська О. В. - О.: ВМВ, 2013. - 272 с.
8. Дем'янчук О. І. Інноваційні методи управління місцевими бюджетами України / О. І. Дем'янчук // Вісник Одеського національного університету. Серія : Економіка. - 2016. - Т. 21, Вип. 1. - С. 190-194. - [Електронний ресурс] - режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vonu\\_econ\\_2016\\_21\\_1\\_44](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vonu_econ_2016_21_1_44)

9. Державна казначейська служба України. Офіційний сайт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.treasury.gov.ua>
10. Домбровская И.А., Чернышева В.М. Применение программно-целевого метода в бюджетном планировании и прогнозировании в муниципальном образовании / И.А. Домбровская, В.М. Чернышева // *Фундаментальные исследования*. – 2014. – №12. – С. 1017-1021.
11. Запатріна І. В. Програмно-цільовий метод бюджетування. *Фінанси України*. – 2006. – №10. – С. 156–178
12. Звіт про базові вимірювання. Принципи державного управління. Україна, червень. SIGMA. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.center.gov.ua>
13. Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит Комітету Верховної Ради України: “Середньострокове бюджетне планування (міжнародний досвід)” [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.ibser.org.ua/>
14. Корнієнко Н. М. Теоретико-методологічні засади програмно-цільового методу планування бюджетних видатків / Н. М. Корнієнко // *Наукові праці НДФІ*. – 2012. – Вип. 1. – С. 70–78 (0,6 друк. арк.).
15. Кучер Г. В. "Удосконалення інституційного механізму управління державними фінансами" ББК 65.9 (4Укр) 262.1 (2016): 33.
16. Логвінов П.В. Методологія та сутність програмно-цільового методу бюджетування / П.В. Логвінов // *Економіка та підприємництво : зб. Наук. Пр. Молодих вчених та аспірантів*. – К. : КНЕУ, 2014. – Вип. 33. – С. 256–266
17. Логвінов П.В. Фінансове вирівнювання територій в умовах децентралізації публічних фінансів / П.В. Логвінов // *Фінанси, облік і аудит : зб. наук. пр. (Ulrich's Periodicals Directory) (Ulrichsweb) (США)*). – К. : КНЕУ, 2015. – № 2(26). – С. 80–93.
18. Макогон В. Д. Бюджетна стратегія держави: монографія. Київ: Київ. нац. торг.-екон. ун-т. 2018. 364 с
19. Маркович Г. Б. Програмно-цільовий метод бюджетування як інструмент підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів / *Вісник*

Дніпропетровського університету. Сер. : Економіка. - 2014. - Т. 22, вип. 8(1). - С. 3-10.

20. Мигович Т. М. Удосконалення механізму бюджетного планування в контексті реформи місцевого самоврядування / Т. М. Мигович // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2014. – Вип. № 3 (107). – С. 538-547.

21. Наказ Міністерства фінансів України № 805 від 02.08.2010 року. «Про затвердження Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» [Електронний ресурс] - режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/>

22. Наказу Міністерства фінансів України “Про паспорти бюджетних програм” від 29 грудня 2002 року №1098: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0047-03>.

23. Остріщенко Ю.В. Теоретико-методологічні засади запровадження програмно-цільового методу на місцевому рівні / Ю.В. Остріщенко// Наукові праці НДФІ. – 2009. – № 2. – С. 84–91

24. Планування місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу: Навчальний посібник / [Під заг. ред., В.В.Зубенко]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження». – 5-те видання, виправлене та доповнене – К., 2015. – 120 с

25. Потеряйло І.Ю. Програмно-цільовий метод управління видатками бюджету: автореф. дис. канд. екон. наук: 08.00.08 / Держ. вищ. навч. закл. "Київ. нац. екон. ун-т ім. В.Гетьмана". — К.: 2009. — 20 с.

26. Причини невиконання бюджетних програм, ФЕАО – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://feao.org.ua>

27. Порядок проведення огляду видатків бюджету в окремих сферах: постанова Кабінету Міністрів України від 21.02.2018 р. №101. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/101-2018-п>

28. Про проведення у 2019 році оглядів витрат державного бюджету в окремих сферах: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.03.2019 р. №



211-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2019-p>

29. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. № 142-р [Електронний ресурс]. - Режим доступу:  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-p>

30. Офіційний сайт Єврокомісії [Електронний ресурс]. - Режим доступу:  
[http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/sp\\_germany\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/sp_germany_en.pdf)

31. Сайт Жашківської об'єднаної територіальної громади. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zhashkivska.gromada.org.ua>

32. Середньострокове бюджетне планування в Швеції [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://ecofin.org.ua/midter-swedrn>

33. Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плани Пріоритетних дій Уряду– [Електронний ресурс]. – Режим доступу:  
<https://www.kmu.gov.ua>

34. Світовий досвід організації місцевих фінансів [Текст] / О. П. Кириленко, А. В. Лучка, Б. С. Малиняк, В. В. Письменний // Місцеві фінанси : підручник / О. П. Кириленко, А. В. Дем'янюк, А. Б. Кондрашихін, О. Р. Квасовський ; за ред. О. П. Кириленко. – Тернопіль : Економічна думка ТНЕУ, 2015. – С. 367-395

35. Станкус Т. "Програмно - цільовий метод у бюджетному процесі для місцевих бюджетів" Харків, 2017 р.

36. Статівка, Н. В., and Л. Ю. Марченко. "Запровадження програмно-цільового методу планування та виконання місцевих бюджетів в Україні: світовий досвід." Теорія та практика державного управління 2 (2016): 148-154.

37. Чугунов І. Я. Формування видатків бюджету у системі соціально-економічного розвитку країни / І. Я. Чугунов, І. М. Ігнатюк // Економічний вісник університету. - 2016. - Вип. 28(1). - С. 217-226. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecvu\\_2016\\_28\(1\)\\_31](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecvu_2016_28(1)_31).

38. Чугунов І. Я. Напрями застосування програмно-цільового методу планування місцевих бюджетів / І. Я. Чугунов, Ю. В. Остріщенко // Наукові праці

НДФІ. - 2009. - Вип. 3. - С. 3-11. - [Електронний ресурс] – режим доступу:  
[http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npndfi\\_2009\\_3\\_2](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npndfi_2009_3_2).

39. Шаповал С. Бюджетне планування як інструмент економічного зростання. Економічний вісник університету Пер.-Хм. ДПУ ім. Г. Сковороди. 2015. № 26/2. С. 406–410.

40. Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks (2013), International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank:  
<http://www.imf.org/>

41. Graham Scott. PFM Reform: Promises and Tears - Lessons Learnt from Reforms gone Wrong, 2014

42. John M. Kim and Chung-Keun Park , Top-down Budgeting as a Tool for Central Resource Management (OECD, 2007).

43. Marc Robinson, Program Classification for Performance-Based Budgeting (IFC, 2013).

44. Monika Sherwood (2015), Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States / Discussion Paper 021. Luxembourg: Publications Office of the European Union. – 34 p. – P. 13-14.

45. OECD (2017), “Spending review”, in Government at a Glance 2017, OECD Publishing, Paris. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/governance>.

46. OECD Best Practices for Performance Budgeting, November 2018. URL: <https://one.oecd.org>

47. Postuła, Marta. "Spending Reviews—a Tool to Support the Efficient Management of Public Funds." Journal of Management and Business Administration 25.2 (2017): 63-90. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.academia.edu>

48. Stefan Sjolander, Rimantas Veckys, Anastasiia Yermoshenko. Government Strategic and Budget Planing in Ukraine: Ways of Reform. - The project ,Advisory Support for the Ministry of Finance of Ukraine on budget reform process and aid management‘. Kyiv, 2013

## ДОДАТОК А

	Мета бюджетної програми	Завдання	Затверджено	Розпорядник коштів
«Охорона та раціональне використання природних ресурсів»	Здійснення заходів по охороні навколишнього природного середовища	1.Забезпечення екологічно безпечного збирання, перевезення та захоронення твердих побутових відходів 2.Інші природоохоронні заходи	від 25.05.2019 №18-6 VIII	Виконавчий комітет Жашківської міської ради
«Виконання заходів за рахунок цільових фондів, утворених Верховною радою Автономної республіки Крим, органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади і фондів»	Вирішення питань соціально-економічного та культурного розвитку громади	Забезпечення соціально-економічного та культурного розвитку громади	від 25.05.2019 №18-6 VIII	Виконавчий комітет Жашківської міської ради
«Утримання та розвиток автомобільних доріг та дорожньої інфраструктури за рахунок коштів місцевого бюджету».	Покращення стану інфраструктури доріг населених пунктів громади	Забезпечення проведення ремонту об'єктів транспортної інфраструктури	від 25.05.2019 №18-6 VIII	Виконавчий комітет Жашківської міської ради
«Відшкодування різниці між розміром ціни (тарифу) на житлово-комунальні послуги, що затверджувалися або погоджувалися рішенням місцевого органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування та розміром економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво(надання)»	Забезпечення належної та безперебійної роботи комунальних підприємств та надання послуг населенню	Відшкодування різниці в тарифах підприємствам-надавачам послуг	від 25.05.2019 №18-6 VIII	Виконавчий комітет Жашківської міської ради
«Організація благоустрою населених пунктів»	Підвищення рівня благоустрою населених пунктів громади	1.Підвищення рівня благоустрою міста та сіл	від 25.05.2019 №18-6 VIII	Виконавчий комітет Жашківської міської ради

		об'єднаних тер громад 2. Забезпечення благоустрою кладовищ 3. Забезпечення належної та безперебійної роботи об'єктів житлово-комунального господарства	<i>продовження додатку А</i>	
«Інша діяльність, пов'язана з експлуатацією об'єктів житлово-комунального господарства»	Забезпечення надійної та безперебійної експлуатації житлового фонду та прибудинкових територій	Проведення ремонту житлового фонду	від 25.05.2019 №18-6 VIII	Виконавчий комітет Жашківської міської ради
«Інші заходи у сфері соціального захисту і соціального забезпечення»	Надання з бюджету Жашківської об'єднаної територіальної громади грошової допомоги громадянам, які потрапили у складне матеріальне становище	Надання матеріальної допомоги жителям ОТГ, які постраждали внаслідок стихійного лиха, техногенних катастроф та інших випадків, і таких, що перебувають у складному матеріальному становищі внаслідок стихійного лиха, нещасного випадку, хвороби та інших обставин.	від 25.05.2019 №18-6 VIII	Виконавчий комітет Жашківської міської ради
«Виконання інвестиційних проектів в рамках здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій».	Забезпечення розвитку інфраструктури територій	Забезпечення будівництва/реконструкції об'єктів	Від 05.04.2019 №65	Виконавчий комітет Жашківської міської ради
«Заходи із запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха».	Запобігання та ліквідація надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха в населених пунктах громади	Запобігання та ліквідація надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха в населених пунктах громади	Від 05.04.2019 №65	Виконавчий комітет Жашківської міської ради

«Забезпечення діяльності бібліотек»	Забезпечення прав громадян на бібліотечне обслуговування, загальну доступність до інформації та культурних цінностей, що збираються, зберігаються, надаються в тимчасове користування бібліотеками	Забезпечення громадян до інформації; створення умов для повного задоволення духовних потреб громадян, сприяння професійному та освітньому розвитку громадян; комплектування та зберігання бібліотечних фондів, їх облік, контроль за виконанням	№65	<i>продовження додатку А</i> м, и, спорту та туризму Жашківської міської ради Черкаської області
«Забезпечення діяльності палаців і будинків культури, клубів, центрів дозвілля та інших клубних заходів».	Культурно-масова робота з різними категоріями населення. Розвиток аматорської народної творчості, проведення культурно-масових заходів	Забезпечення діяльності палаців і будинків культури, клубів, центрів дозвілля та інших клубних закладів; забезпечення організації культурного дозвілля населення і зміцнення культурних традицій	Від 05.04.2019 №65	Відділ культури, молодіжної політики, спорту та туризму Жашківської міської ради Черкаської області
«Забезпечення діяльності інших закладів в галузі культури та мистецтва».	Забезпечення діяльності інших закладів в галузі культури і мистецтва, задоволення творчих потреб інтересів громадян, їх естетичне виховання, розвиток та збагачення духовного потенціалу, реалізація заходів з надання належних послуг в галузі культури і мистецтва	Складання і надання кошторисної, звітної, фінансової документації фінансування установ культури	Від 05.04.2019 №65	Відділ культури, молодіжної політики, спорту та туризму Жашківської міської ради Черкаської області
«Інші заходи в галузі культури і мистецтва».	Забезпечення діяльності інших закладів в галузі культури і мистецтва, задоволення творчих потреб інтересів громадян, їх естетичне виховання, розвиток та збагачення духовного	Забезпечення організації проведення загальноміських заходів, святкування державних, релігійних та інших світ, пам'ятних дат, згідно з розпорядженнями та	Від 05.04.2019 №31	Відділ культури, молодіжної політики, спорту та туризму Жашківської міської ради Черкаської області

	потенціалу, реалізація заходів з надання належних послуг в галузі культури і мистецтва	наказами		
«Надання дошкільної освіти»	Надання дошкільної освіти дошкільними навчальними закладами	1.Забезпечити створення належних умов для надання на належному рівні дошкільної освіти та виховання дітей 2.Придбання капітального обладнання	Від 08.04.2019	Відділ освіти Жашківської міської ради
«Надання загальної середньої освіти загальноосвітніми навчальними закладами(в т.ч. школою-дитячим садком, інтернатом при школі), спеціалізованими школами, ліцеями, гімназіями, колегіумами»	Забезпечити надання послуг з загальної середньої освіти в денних загальноосвітніх закладах	1.Забезпечити надання відповідних послуг денними загальноосвітніми навчальними закладами 2.Придбання капітального обладнання	Від 05.04.2019 №65	Відділ освіти Жашківської міської ради
«Забезпечення діяльності інших закладів у сфері освіти».	Забезпечення діяльності інших закладів у сфері освіти	Забезпечення діяльності інших закладів освіти	Від 07.06.2019 №30-3	Відділ освіти Жашківської міської ради
«Організаційне, інформаційно-аналітичне та матеріально-технічне забезпечення діяльності обласної ради, районної ради, районної у місті ради(у разі її створення), міської, селищної, сільської рад»	Організаційне, інформаційно-аналітичне та матеріально-технічне забезпечення діяльності міської ради та її виконавчого комітету	Забезпечення виконання наданих законодавством повноважень	Від 07.06.2019 №30-3	Виконавчий комітет Жашківської міської ради
«Експлуатація та технічне обслуговування житлового фонду».	Підвищення експлуатаційних можливостей житлового фонду і утримання його у належному стані, забезпечення його надійності та безпечної експлуатації, покращення умов проживання мешканців міста	Проведення ремонту та виготовлення технічної документації житлового фонду на території громади	Від 07.06.2019 №30-3	Виконавчий комітет Жашківської міської ради
«Будівництво інших об'єктів	Будівництво інших соціально-	Будівництво пам'ятного знаку	Від	Виконавчий комітет

комунальної власності»	культурних об'єктів на території громади	загиблим в АТО	<i>продовження додатку А</i>		
«Виконання інвестиційних проектів в рамках формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад»	Формування якісної інфраструктури ОТГ	Формування якісної інфраструктури ОТГ	Від 02.07.2019 №34-3	Виконавчий комітет Жашківської міської ради	
«Внески до статутного капіталу суб'єктів господарювання»	Підтримка підприємств комунальної форми власності	Фінансова підтримка підприємств комунальної форми власності	Від 02.07.2019 №34-3	Виконавчий комітет Жашківської міської ради	

## ДОДАТОК Б

## Розподіл бюджетних видатків Жашківської ОТГ 2019 року в розріз програм

Назва бюджетної програми	Загалом, грн.	Загальний фонд, грн.	Спеціальний фонд, грн.
«Організація благоустрою населених пунктів»	14866906	11820720	3046186
«Виконання заходів за рахунок цільових фондів, утворених Верховною радою Автономної республіки Крим, органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади і фондів»	43000	43000	0
«Виконання інвестиційних проєктів в рамках здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій».	9272279	0	9272279
«Утримання та розвиток автомобільних доріг та дорожньої інфраструктури за рахунок коштів місцевого бюджету»	2411330	2340000	71330
«Заходи із запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха».	70020	0	70020
«Забезпечення діяльності бібліотек»	223375	223375	0
«Забезпечення діяльності палаців і будинків культури, клубів, центрів дозвілля та інших клубних заходів».	1508743	1315217	193526
«Забезпечення діяльності інших закладів в галузі культури та мистецтва».	1126848	1118049	8899
«Інші заходи в галузі культури і мистецтва».	417400	417400	0
«Надання дошкільної освіти»	25486505	21724726	3761779
«Надання загальної середньої освіти загальноосвітніми навчальними закладами(в т.ч. школою-дитячим садком, інтернатом при школі), спеціалізованими школами, ліцеями, гімназіями, колегіумами»	55584662	51409385	4175277



«Забезпечення діяльності інших закладів у сфері освіти»	<i>продовження додатку Б</i>		
«Організаційне, інформаційно-аналітичне та матеріально-технічне забезпечення діяльності обласної ради, районної ради, районної у місті ради(у разі її створення), міської, селищної, сільської рад»	9972625	9908629	63996
«Експлуатація та технічне обслуговування житлового фонду».	183470	183470	0
«Будівництво інших об'єктів комунальної власності»	526000	0	526000
«Виконання інвестиційних проектів в рамках формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад»	2600000	0	2600000
«Внески до статутного капіталу суб'єктів господарювання»	79300	0	79300
«Інші заходи у сфері соціального захисту і соціального забезпечення»	620000	620000	0
«Інша діяльність, пов'язана з експлуатацією об'єктів житлово-комунального господарства»	882000	882000	0
«Охорона та раціональне використання природних ресурсів»	425138	325138	0
«Відшкодування різниці між розміром ціни (тарифу) на житлово-комунальні послуги, що затверджувалися або погоджувалися рішенням місцевого органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування та розміром економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво(надання)»	310369	310369	0
Всього	129276602	105288110	23888592

## ДОДАТОК В

## Етапи середньострокового планування

Етап	Підхід	Характеристика
I. Визначення середньострокового граничного розміру доходів державного бюджету, потрібних для фінансування видатків	«зверху вниз» ( <i>top-down approach</i> )	Застосування урядом (Міністерством фінансів або іншим міністерством, яке відповідає за підготовку бюджету, в поєднанні з іншими економічними міністерствами і, як правило, центральним банком) економетричних макромоделей. Відображає потенціал збору податкових та неподаткових надходжень; смність та доступність позикових коштів; рівень реалізації бюджетних програм та проектів міжнародної технічної допомоги за підтримки країн-донорів, що реалізуються в країні, тощо
II. Визначення середньострокових галузевих потреб у фінансуванні (вартості бюджетних програм)	«знизу вверх» ( <i>bottom-up approach</i> )	Узагальнення інформації, наданої розпорядниками бюджетних коштів місцевих рівнів. Мета: можливість гарантувати максимальну ефективність використання коштів місцевих бюджетів (ефективність розподілу ресурсів)
III. Погодження розподілу видатків та доопрацювання річного бюджету	процес узгодження ( <i>reconciliation process</i> )	Міністерство фінансів розглядає інформацію щодо видатків, надану розпорядниками бюджетних коштів з урахуванням галузевих особливостей та середньострокових бюджетних цілей. У результаті готується щорічний державний бюджет із середньостроковим прогнозом та подається парламенту для розгляду й ухвалення