



Проект: Розбудова спроможності Національної академії державного управління при Президентові України для відкритого місцевого самоврядування

Виконавець: Мережа інститутів і шкіл державного управління країн Центральної та Східної Європи (NISPAcee)

Партнер виконавця: Національна академія державного управління при Президентові України (НАДУ)

За підтримки: SlovakAid, Програма Міністерства закордонних справ Словаччини

Програмно-цільове бюджетування

**Редактор:
Юрай Немец**

Copyright © 2017 by NISPAcee

Мережа інститутів і шкіл державного управління країн Центральної та Східної Європи
<http://www.nispa.org>

Розбудова спроможності НАДУ для відкритого місцевого самоврядування

Програмно-цільове бюджетування

Редактор: Юрай Немец

Автори:

Юрай Немец, факультет економіки, Університет Матея Бела, Банська Бистриця,
Словаччина

Наталія Гринчук, кафедра регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом, Національна академія державного управління при Президентіві України, Київ, Україна

Навчальний матеріал розроблено в рамках проекту № SAMRS/2015/VP2/1/1 “Budovanie kapacít NAPA pre otvorenú miestnu správu a samosprávu” / “Розбудова спроможності НАДУ для відкритого місцевого самоврядування”, який спільно впроваджується NISPAcee - Мережею інститутів і шкіл державного управління країн Центральної та Східної Європи та НАДУ - Національною академією державного управління при Президентіві України за підтримки Slovak Aid – Словацької агенції з міжнародного співробітництва та розвитку.

Команда учасників проекту, яка розробила та переглянула це видання:

Словакія:

Юрай Немец (Juraj Nemes), експерт проекту
 Даніел Клімовський (Daniel Klimovský), експерт проекту
 Томаш Яцко (Tomáš Jasko), експерт проекту
 Людмила Малікова (Ludmila Malíková), експерт проекту
 Людмила Гайдошова (Ludmila Gajdošová), експерт проекту
 Елена Жакова (Elena Žáková), експерт проекту / керівник проекту
 Юрай Скленар (Juraj Sklenár), асистент проекту

Україна:

Володимир Вакуленко, експерт проекту / український координатор проекту
 Наталія Гринчук, експерт проекту
 Григорій Борщ, експерт проекту

Думки авторів не обов'язково відображають погляди NISPAcee, НАДУ та SlovakAid.

ISBN 978-80-89013-93-7

NISPAcee - міжнародна асоціація, орієнтована на державне управління. Її місія полягає у сприянні та посиленні ефективного і демократичного врядування та модернізації державного управління і політики у регіоні NISPAcee.



Зміст:

Навчальний модуль: Програмно-цільове бюджетування	
<i>Юрай Немець</i>	4
Кейс-стаді 1: Широко поширені наслідки схем фінансування за показниками продуктивності: приклад університетів	
<i>Юрай Немець</i>	32
Кейс-стаді 2: Програмно-цільове бюджетування на місцевому рівні в Словаччині	
<i>Юрай Немець</i>	35
Кейс-стаді 3: Програмно-цільове бюджетування на муніципальному рівні: методи	
<i>Юрай Немець</i>	37
Кейс-стаді 4: ПЦМ-бюджетування: формулювання мети, завдань і показників	
<i>Наталія Гринчук</i>	39
Кейс-стаді 5: ПЦМ-бюджетування в Україні на рівні місцевих бюджетів – 2017	
<i>Наталія Гринчук</i>	43

Навчальний модуль: Програмно-цільове бюджетування
Відповідальні експерти: Юрай Немець, Наталія Гринчук

Планований розподіл часу: 4 год. лекційних, 2 год. семінарських, 4 год. практичних занять.

Мета модуля: забезпечити систематизовані знання та набуття навичок щодо способів (програмно)-цільового формування бюджету для органу публічної влади.

Після вивчення цього модуля студенти повинні:

- розуміти зміст понять програмно-цільового бюджетування (ПЦМ);
- усвідомлювати переваги і недоліки ПЦМ бюджету, у тому числі з врахуванням досвіду країн Центральної і Східної Європи (ЦСЄ);
- орієнтуватися у чинному українському законодавстві за даною темою;
- вміти запропонувати програми, цільові показники та індикатори виконання для ПЦМ-бюджетів органів публічної влади.

План

1. ПЦМ бюджетування у порівнянні з цільовим фінансуванням та їх системні вади.
2. Плюси і мінуси ПЦМ-бюджету.
3. Міжнародний досвід ПЦМ-бюджетування.
4. Існуюче українське законодавство і досвід ПЦМ: короткий огляд.
5. Реалізація ПЦМ-бюджетування.

1. ПЦМ бюджетування у порівнянні з цільовим фінансуванням (та їх системні вади)

У багатьох академічних і професійних публікаціях не проводять чіткої межі між цільовим фінансуванням (фінансуванням виконання) і ПЦМ-бюджетуванням. Мета модулю – чітко розділити ці два поняття:

а/ Програмно-цільове бюджетування (далі у тексті використовується скорочення ПЦМ – зважаючи на спосіб, у який цей інструмент сьогодні застосовується в країнах ЦСЄ: беручи до уваги як програмні елементи, так і елементи продуктивності (результативні показники).

Вдалим прикладом визначення ПЦМ є формулювання Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), згідно з яким ПЦМ це процес бюджетування, який забезпечує зв'язок виділених коштів з вимірюваними результатами. Інші визначення наступні:

- бюджети, які містять інформацію про фактичні або передбачувані результати;
- представлення чіткого опису зв'язку між цілями виконання і вартістю досягнення цих цілей.

б/ Цільове фінансування – розподіл публічних ресурсів серед публічних, а також приватних установ на основі показників продуктивності. Наприклад, у багатьох країнах університети отримують державну підтримку (гранти) на основі декількох індикаторів, зазвичай кількості студентів й обсягу та якості публікацій, що перераховуються за затвердженою формулою (див., наприклад, Nemes and Orviska, 2009).

Як цільове фінансування, так і ПЦМ-бюджетування пов'язані з багатьма добре відомими обмеженнями. Наприклад, Van Dooren, Bouckaert and Halligan (2010) зазначають, що розуміння продуктивності з роками набуло різноманітних і часто неоднозначних трактувань. Публікації свідчать, що уряди запроваджували різноманітні форми управління за продуктивністю, застосовуючи різні методи і в різних цілях.

На думку Halligan (2011), останні 15 років продуктивність представляє одну з двох великих проблем (разом з ринками) у публічному управлінні. Як і будь-яка міжнародна практика, управління продуктивністю розвивалося і включало все більш і більш складні заходи. Однак гарно налаштовані і високо-ефективні системи ще й досі ефемерні.

Вимірювання продуктивності - це набір спеціальних дій щодо кількісної оцінки продуктивності, яка включає в себе визначення об'єкта вимірювання, формулювання показників, збір даних, аналіз даних і звітність (Van Dooren, Bouckaert, and Halligan, 2010).

Проблеми виникають вже на першій стадії, коли вимірюваність зазвичай розглядається як вирішальний фактор оцінювання якості даних про продуктивність і вимірюванні продуктивності.

Вважається, що цей аспект дослідження продуктивності має дати відповідь на такі питання:

- Що має бути виміряне, і як саме воно повинно бути виміряне?
- Як саме мають бути застосовані критерії?

- Чи насправді вимірювання продуктивності вимірює саме те, що вона має намір виміряти?

Міжнародна література чітко демонструє, що вимірювання продуктивності у державному секторі це комплексна складна проблема, оскільки у багатьох випадках необхідно виміряти соціальні та нефінансові витрати і здобутки. Це – складна операція, адже вона зазвичай комбінує об'єктивні і суб'єктивні виміри, а виміри у свою чергу часто вимагають поєднання даних з багатьох джерел (Andrews, Boyne, and Walker, 2006).

Продуктивність має чисельні і часто неоднозначні визначення (Van Dooren, Bouckaert, and Halligan, 2010) і є різні думки про те, як вона має бути визначена (Armstrong, 2009). Blalock (1999) вказує, що системи вимірювання виконання (продуктивності), як правило, настільки зосереджені на оцінці обмеженого набору результатів, що справжня складність задуму програми у процесі виробництва інформації часто ігнорується. Як результат, збирається замало інформації про важливі елементи реалізації програми, про втручання, які вважаються унікальними для програми, або про ширший спектр результатів, які можуть бути дуже впливовими.

Проблемою є і фактичне використання інформації про виконання. Moynihan and Pandey (2010) стверджують, що уряди доклали надзвичайних зусиль задля створення даних про продуктивність, покладаючись на те, що вони будуть використовуватися для покращення управління, проте багато чого залишається невідомим стосовно факторів, пов'язаних з використанням цієї інформації. Van Dooren, Bouckaert, and Halligan (2010) описують різні спотворення, пов'язані з використанням інформації про виконання та результати, а також парадокс продуктивності.

// Парадокс продуктивності відноситься до слабкої кореляції між показниками продуктивності і власне самою продуктивністю (Meyer & Gupta, 1994; Meyer & O'Shognessi, 1993). Це явище викликане тенденцією показників продуктивності до деградації з плином часу. Вони втрачають свою цінність як індикатори продуктивності і більше не можуть розрізняти хороших і поганих виконавців. У результаті, взаємозв'язок між фактичною і реальною продуктивністю послаблюється //

Boyne, Meier, O'Toole and Walker (2006) розглянули питання, які аспекти управління впливають на ефективність діяльності публічних установ, відзначаючи, що емпіричних досліджень впливу управління на реальні результати діяльності публічних організацій майже нема.

Вимірювання виконання (продуктивності) має вимірювати, а також забезпечувати як досягнення правильних цілей, так і використання правильних способів їх досягнення

(Pilarova, 2008). Є певні недоліки щодо такого типу оцінки. Оцінювання виконання часто зосереджується на результатах, однак дуже важко визначити вимірювані результати, а вимірювані результати не обов'язково визначають продуктивність організації (або чинсь іншу). Організації та працівники часто концентруються лише на тих критеріях, на підставі яких вони оцінюються, і нехтують іншими (Kellough, 2012). Результати, досягнуті окремим працівником або організацією, не обов'язково залежать тільки від них одних. Коли організації зосереджуються лише на оцінці продуктивності своїх співробітників, вони можуть зіткнутися з необхідністю оцінити результати, які важко виміряти, наприклад, рівень підтримки клієнтів (Daley, 2005). Предметом оцінки часто є робота працівника та соціальна поведінка в організації. У цьому випадку оцінка часто ґрунтується на переконанні, що бажана поведінка забезпечує високу продуктивність. У зв'язку з цим розроблено «рейтингові шкали на основі поведінки», що базуються на потрібній поведінці працівників (Kellough, 2012).

У цілому, вимірювання виконання (продуктивності) є важливим, але досить складним інструментом публічного управління – на цей факт слід зважати при застосуванні цього інструменту у схемі ПЦМ-бюджету.

2. За і проти програмно-цільового бюджетування: досвід країн ЦСЄ

Центральна ідея ПЦМ бюджетування – це перехід до прозорішого методу розподілу публічних ресурсів (основне джерело про це для країн ЦСЄ – книга Allen and Tomassi, 2001). Традиційний бюджет показує, куди витрачаються гроші, але не дає зрозуміти, які при цьому досягаються результати. Зазвичай він оформлений за певними позиціями - за типами витрат (наприклад, заробітна плата, відрахування, а також придбані товари і послуги). Він також зазвичай формується на покроковій / історичній основі - асигнування на плановий рік визначаються на основі асигнувань попереднього року з поправкою. Традиційний бюджет зазвичай демонструє ефективність у ситуаціях, коли взагалі немає змін, або незначні зміни в області витрат. Його просто підготувати, з ним легко працювати, за винятком необхідності щось змінювати (наприклад, коли потрібно вирішити, витрати на які програми обмежити і на які збільшити).

Як відповідь на згадані вище прогалини, ПЦМ-бюджет дає чітке уявлення, чого саме ви намагаєтеся досягти. Він пов'язує витрати і доходи з чітко сформульованими суспільними цілями, і дає відповідь на питання на кшталт:

- *Що має бути досягнуто за рахунок виділених ресурсів?*
- *Що громадяни отримують в обмін на їх гроші?*

Цей спосіб формування бюджету переміщує фокус від затрат до продуктів і результатів, а це означає, що це перехід від питання:

Скільки грошей я отримую?

до питання:

Чого я досягаю із цими грошима?

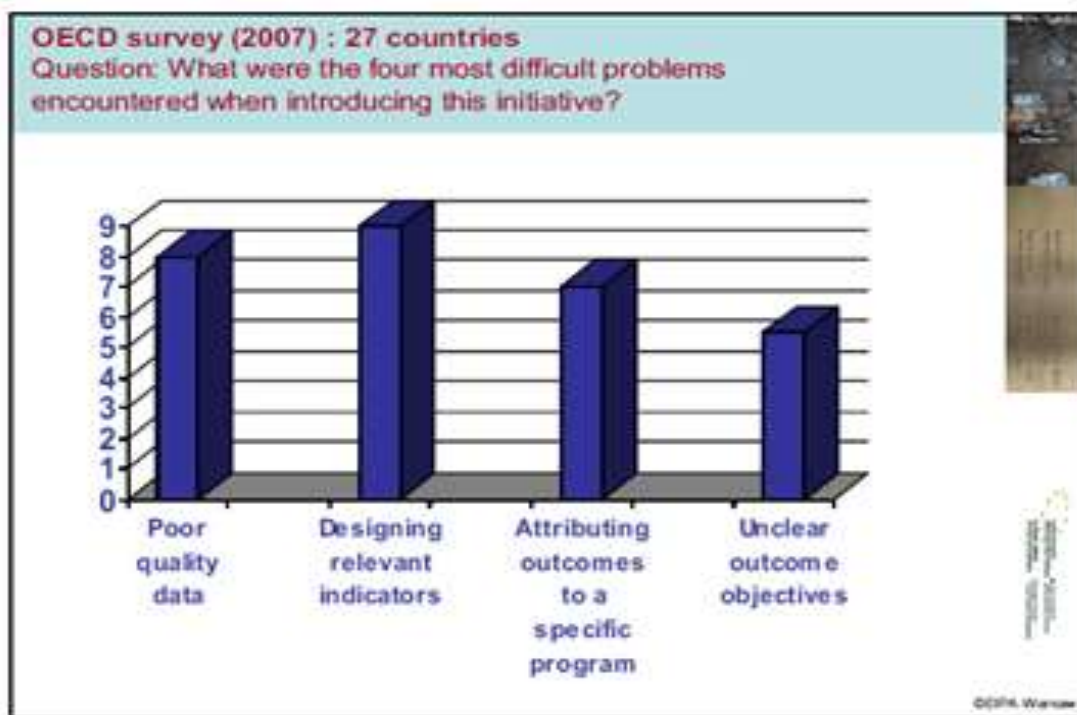
ПЦМ бюджет є дійсно важливим інструментом сучасної системи управління публічними фінансами (у разі належної його реалізації). Основними перевагами його застосування можуть бути такі:

- a) він покращує планування надання послуг;
- b) він допомагає подолати корупцію через збільшення прозорості;
- c) він служить “містком” між муніципалітетом і мешканцями;
- d) він сприяє підвищенню ефективності управління і покращує контроль;
- e) він допомагає реорганізувати програми витрат.

Проте, як вже зазначалось, ефективне складання ПЦМ-бюджету не просте завдання, особливо тому що дуже важко правильно виміряти продукти і особливо результати діяльності (див. вище), його результатом можуть стати різні типи деформацій поведінки, тому що у випадку недосконалої реалізації він створює хибні стимули. Він зосереджується на цілях, тобто на очікуваних результатах, нехтуючи побічними результатами й ефектами, а зв'язок між затратами і отриманими продуктами / результатами неоднозначний.

ПЦМ бюджетування у країнах ЦСЄ також наражається на небезпеку через суто формальну – дійсно неправильну реалізацію, що базується на чіткому порядку формування цього бюджету зверху-донизу, внаслідок чого посилюється небажання виконавців щось реально змінювати порівняно з усталеним порядком речей (див. текст нижче).

Рис. 1 Найсуттєвіші проблеми ПЦМ-бюджету



Джерело: опитування OECD (2007): 27 countries, www.oecd.org

Рис. 1 підсумовує результати проведеного ОЕСР опитування, яке виокремило чотири найважливіші проблеми, пов'язані з ПЦМ бюджетом, з'ясовані за відповідями респондентів з 27 країн.

Запитання: З якими 4-ма найбільш складними проблемами ви зіткнулись, коли запроваджували цю ініціативу?

Узагальнені відповіді (зліва направо):

1. Низька якість даних (інформації)
2. Визначення релевантних індикаторів (показників)
3. Прив'язка результатів до певної програми
4. Нечіткі вихідні цілі / Не зрозуміло, що саме ми хочемо отримати на виході

3. Міжнародний досвід ПЦМ-бюджетування

Як пояснюють Allen and Tomassi (2001) або Wright and Nemes (1997), складання ПЦМ-бюджету було започатковано більш ніж п'ятдесят років тому у Сполучених Штатах Америки – перша така система була реалізована американським урядом в 1965. Втім, шість років по тому через незадовільні результати від цієї системи відмовились.

Це не означає, що ПЦМ-бюджет більше не застосовується розвиненими країнами – він використовується, але в різних формах і масштабах.

Щоб продемонструвати один з існуючих підходів, у додатках подано приклад бюджетної програми з Брістоля (Коннектикут, США), скопійований з міського сайту (додаток 2). Цей приклад чітко демонструє, що розвинені країни зробили висновки з невдалих спроб у минулому, і реалізують ПЦМ-бюджет максимально простим, прозорим і зрозумілим способом. Такий підхід дає шанс, що громадяни та інші зацікавлені сторони насправді використовуватимуть надану інформацію.

На жаль, ситуація у країнах ЦСЄ відрізняється від поточних "західних" підходів. Деякі країни ЦСЄ вже запровадили ПЦМ-бюджет, але як бюрократичну систему зверху-донизу, а не інструмент підвищення підзвітності, відповідальності та ефективності. Словацький приклад саме із цієї категорії. Програмний бюджет невеликого міста, як правило, складає близько 200 сторінок, із штучними показниками та багатьма навіть не розрахованими цільовими даними. Нижче буде подано один із старих прикладів словацького міста з обґрунтуванням, що ситуація надалі не поліпшувалась (доповідь Національної рахункової палати про якість виконання ПЦМ-бюджету пропонує достатньо доказів цього).

Приклад: Витяг з муніципальної програми виконання ПЦМ-бюджету словацького міста

Підпрограма 6.1: Збір, транспортування та утилізація відходів

Місія: Регулярна та екологічна переробка відходів

	2010	2011	2012	2013
Бюджет (євро)	1 842 068	1 911 300	1 975 300	1 975 300

Відповідальність: Департамент будівництва та регіонального розвитку

Мета: Забезпечення економічно ефективного збору і перевезення відходів у врахуванням потреб жителів міста

Вихідний індикатор: тонни зібраних відходів за рік

Рік	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
План	25000	25000	25000	25000	25000	25000	25000
Факт		21438	20008,3				

Вправа для студентів – які висновки можна зробити з цього прикладу?

4. Існуюче українське законодавство і досвід формування ПЦМ-бюджету – короткий огляд

Реформа децентралізації, що проводиться в Україні, має за мету визначити та розмежувати завдання і функції, більшість з яких передається з рівня центральних органів на нижчий рівень і стають власними завданнями та повноваженнями органів нижчого рівня. Серед позитивних наслідків процесу децентралізації слід назвати наступне:

- реалізація рішення відбувається за участю суб'єкта прийняття рішення або під його відповідальність. Відтак час і місце прийняття рішення є адекватними часу і місцю його реалізації;

- завдяки оптимальній структурі управління спрощується система і процедура прийняття рішення;

- стає значно коротшим період часу для надходження інформації з рівня виконавця на рівень прийняття рішення і навпаки, а прозорість і відкритість процедур прийняття рішення та процесу його реалізації призводить до підвищення їх ефективності;

- підвищення свідомості та зростання відповідальності за здійснені заходи і прийняті рішення посадовими особами;

- розвиток демократії, адже відбувається розширення впливу територіальних громад, соціальних груп та громадськості в цілому на справи суспільного значення.

Реформи децентралізації, а у тому числі міжбюджетних відносин – це стимул для місцевих громад ефективніше наповнювати свої бюджети, переходити на самозабезпечення та ощадно планувати свої видатки. Адже тепер саме місцева влада буде вирішувати, на які потреби вона може витратити ці кошти, яких цілей хоче досягнути.

Однак, існує значний ризик того, що тільки збільшення обсягів фінансових ресурсів у розпорядженні органів місцевого самоврядування може й не призвести до збільшення обсягу та якості публічних послуг, якщо не покращити ефективність використання обмежених бюджетних коштів.

В Україні ця бюджетна технологія отримала назву «програмно-цільовий метод у бюджетному процесі» (ПЦМ- бюджет).

У 2010-2014 роках в Україні 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.

Досвід роботи місцевих бюджетів в умовах експерименту із запровадження програмно-цільового бюджетування показує, що при плануванні бюджету за ПЦМ на відміну від традиційного (постатейного):

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

Таким чином було доведено доцільність застосування цього методу бюджетування та його широке поширення у практику.

Згідно Бюджетного кодексу України (ст. 20, ч. 1) програмно-цільовий метод бюджетування застосовується на рівні місцевих бюджетів за рішенням відповідної місцевої ради.

Водночас, у Законі України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 р. № 79 визначено 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». Відтермінування повсюдного запровадження ПЦМ пояснюється недосконалим програмним забезпеченням ПЦМ бюджетування, а в окремих моментах – його відсутністю.

Однак у 2016 році бюджетні запити на 2017 рік і, відповідно, місцеві бюджети мають формуватися, а з 1 січня 2017 року і виконуватися, лише за ПЦМ. За цей час програмне забезпечення всіх місцевих бюджетів має бути адаптоване до програмно-цільового бюджетування.

Необхідно звернути увагу що ця норма стосується місцевих бюджетів, які мають взаємовідносини з державним бюджетом. А відповідно до змін до Бюджетного кодексу України - це обласні бюджети, бюджети міст обласного значення, районні бюджети, а також бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад областей.

Оскільки результати проведеного експерименту показали необхідність вдосконалення та уніфікації нормативно-правової бази ПЦМ бюджетування, затверджено низку наказів Міністерства фінансів України.

Наказом від 02.12.2014 р. № 1194 внесені зміни до Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів. Даним наказом визначено, що починаючи з 2015 року запровадження ПЦМ на рівні місцевих бюджетів застосовується за рішенням відповідної місцевої ради.

Наказом від 02.12.2014 р. № 1195 затверджено нову типову програмну класифікацію видатків для місцевих бюджетів всіх рівнів та нову структуру кодування програмної класифікації видатків і кредитування місцевих бюджетів.

Це зроблено на вимогу дотримання принципу єдності бюджетної системи України, та зважаючи на необхідність зведення показників та забезпечення єдиної достовірної звітності про виконання всіх місцевих бюджетів (незалежно від методів їх складання та виконання).

З урахуванням практичної діяльності учасників експерименту Мінфіном видано наказ «Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» від 26 серпня 2014 року № 836, яким затверджені нові документи, що дозволять запровадження ПЦМ у бюджетному процесі на місцевому рівні, а саме:

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

Найперше, що привертає увагу - це те, що паспорти бюджетних програм (і, відповідно, звіти про їх виконання) формуються з 2017 року без розбивки на півріччя – лише річні показники.

Чітко визначено, що основна робота та відповідальність по формуванню паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання лягає на головних розпорядників бюджетних коштів. Головні розпорядники бюджетних коштів місцевого бюджету:

- є відповідальними за розробку і затвердження спільно з місцевими фінансовими органами паспортів бюджетних програм;

- у терміни, визначені для подання зведеної річної фінансової та бюджетної звітності подають до місцевих фінансових органів звіти про виконання паспортів бюджетних програм;

- протягом 30 днів після складання звіту про виконання паспорту бюджетної програми подають місцевому фінансовому органу узагальнені результати аналізу ефективності бюджетних програм;

- передають до відповідного територіального органу Державної казначейської служби України один примірник спільного наказу про затвердження паспортів бюджетних програм;

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

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

Особливої ваги моніторинг та оцінка виконання бюджетних програм набувають в ході реалізації нових норм, визначених у Бюджетному кодексі України законом від 24 грудня 2014 р. № 79. Стаття 28 Кодексу у новій редакції регламентує наступне:

«Головні розпорядники коштів державного бюджету (місцевих бюджетів у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі) до 15 березня року, що настає за звітним, здійснюють публічне представлення та публікацію інформації про бюджет за бюджетними програмами та показниками, бюджетні призначення щодо яких визначені їм законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), відповідно до вимог та за формою, встановленими центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики, а також оприлюднюють паспорти бюджетних програм на поточний бюджетний період та звіти про виконання паспортів бюджетних програм за звітний бюджетний період».

Вимоги до проведення оцінки та моніторингу виконання бюджетних програм регламентовані наступними нормативними документами:

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

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

Програмно-цільовий метод бюджетного планування дозволяє пов'язати між собою фінансові та соціально-економічні показники розвитку територій, оскільки паспорти бюджетних програм та щорічні звіти про їх виконання містять перелік соціально-економічних показників та відповідного обсягу бюджетних ресурсів, спрямованих на забезпечення виконання цих показників. Таким чином, актуальною стає проблема якомога детальнішої конкретизації соціально-економічних показників програм, рівень виконання яких залежить від визначеного обсягу бюджетного ресурсного забезпечення цих програм.

Однак, наприклад, аналіз чинної системи результативних показників виконання бюджетних програм, проведений на базі звітів про виконання паспортів бюджетних програм в галузях освіти та культури за 2012-2013 роки, а також типових переліків результативних показників по цих галузях, показав, що інструментарій ПЦМ потребує удосконалення. Для ефективного використання типових показників бюджетних програм слід упорядкувати їхню кількість, виділити, за необхідності, в складі програм окремі підпрограми в розрізі КФКВ (кодів функціональної класифікації видатків). Такий підхід дасть змогу підвищити ефективність використання бюджетних коштів підпрограм у межах однієї програми, зменшити організаційне навантаження на відповідальних виконавців бюджетних програм у випадку внесення змін до рішень про місцевий бюджет. Наприклад, якщо потрібне незначне коригування бюджетних призначень за певною бюджетною підпрограмою, відповідальний виконавець може здійснити перерозподіл видатків між підпрограмами в межах незмінного обсягу призначень за бюджетною програмою.

Кількість результативних показників та їхнє представлення за групами (затрат, продукту, ефективності, якості) обумовлюється специфікою бюджетної програми та має задовольняти потреби аналізу виконання бюджетної програми. Об'єктивно найбільш інформативними повинні бути результативні показники ефективності та якості як такі, що враховують і споживачів соціальних послуг, і інструменти надання цих послуг. Це забезпечує вищий пріоритет їхнього використання. Проте при формуванні типових переліків перевагу надано іншим критеріям – показникам затрат та продукту. В тій

структурі, яку на сьогодні мають показники затрат та продукту, ці індикатори більш детально відображають ціноутворюючі чинники (затратні складові) бюджетної послуги (наприклад, кількість педагогічних та інших ставок, кількість бібліотек, театральних постановок, інших заходів, кількість споживачів, тощо) та очікувані показники продукту, які в багатьох випадках підміняють собою необхідні показники наслідку (ефективності та якості).

У той же час саме показники ефективності та якості в паспортах бюджетних програм носять дуже обмежений характер, розроблені як похідні лише від деяких показників затрат та продукту, не розкривають ступінь корисності впровадження тих чи інших програмних заходів, не ілюструють стану задоволеності бюджетною соціальною послугою саме її споживача.

Перелік документів чинної нормативно-правової бази України, що дозволяє формувати місцеві бюджети за програмно-цільовим методом, як це передбачено із 2017 року наведено у Додатку 1.

Головні проблеми та їх вирішення

Використання такого інструменту оцінки програм сприятиме відходу від практики фінансування за принципом утримання бюджетних установ, дасть поштовх до аналізу структури та обсягів бюджетних витрат та сприятиме впровадженню принципу фінансування згідно зі стратегічним планом та за пріоритетними напрямками.

Саме останнє і є головною проблемою. Мета та завдання всіх бюджетних програм повинні відповідати пріоритетам соціально-економічного розвитку міста, визначеним в стратегії міста. Крім того низький рівень управлінських навичок планування результатів та виконавчої дисципліни головного розпорядника бюджетних коштів може обумовити різний рівень фінансування бюджетних програм та їх виконання.

Додатковими перешкодами на шляху успішного запровадження програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів в Україні залишаються:

- практично повна відсутність середньострокового бюджетного планування;
- відсутність чіткого взаємозв'язку між стратегічними документами, цільовими програмами та бюджетними програмами;
- низький рівень відкритості в бюджетному процесі, що унеможливорює доступ громадськості до здійснення моніторингу виконання бюджетних програм.

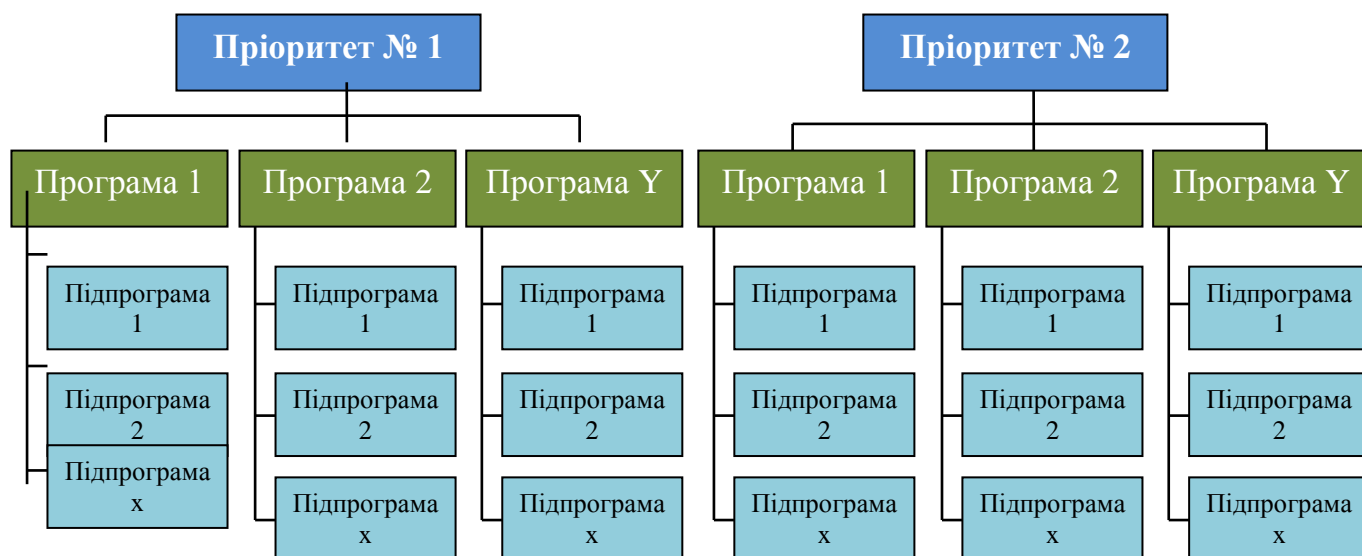
5. Реалізація програмно-цільового бюджетування

Впровадження ПЦМ бюджету пов'язане з кількома важливими поняттями, описаними і охарактеризованими в цій частині.

Програми / діяльність

У ПЦМ бюджеті витрати класифіковані за видами діяльності. Бюджет визначає конкретні продукти/результати, що мають бути досягнуті за результатами діяльності – див. Рис. 2.

Рис. 2 Діяльність / програми



За таким підходом основні принципи ПЦМ можуть бути представлені наступним чином:

- Програма представляє сукупність дій, спрямованих на досягнення пріоритетних цілей, визначених в бюджеті;
- Назва програми має бути коротка та інформативна (наприклад, Охорона довкілля, Утилізація відходів тощо);
- Програми мають бути розроблені відповідно до компетенцій однієї організаційної одиниці;
- Одна організаційна одиниця має бути відповідальна за певну програму;
- Програма має бути спрямована на досягнення суспільних цілей;
- Програма має бути чіткою і орієнтованою на результат;
- Програма повинна покривати свої витрати;
- Програма повинна служити координуючим інструментом для діяльності муніципалітету і, таким чином, зменшувати дублювання і підвищувати ефективність планування;

- Програма має покращувати підзвітність муніципалітету перед його жителями.

Вхід, вихід, результати /Витрати, продукти, результати

Витрати – ресурси, що використовуються для отримання продуктів (у грошовому або негрошовому вираженні). Приклади: зарплата, робочий час, витрати на матеріали, амортизація, тощо. Більшість витрат легко виміряти.

Продукти можуть бути виміряні через кількість вироблених одиниць. Приклади: візуально оглянуті кілометри труб; кількість обслужених клієнтів, прийняті на навчання студенти тощо. Продукти також можуть бути легко виміряні.

Результати - якісні наслідки, зумовлені з програмою/послугою; вони зосереджуються на завершальному “навіщо” надання послуги. Приклади: скорочення смертельних випадків / отриманих травм внаслідок пожеж; збільшення штатних працівників, які обіймають посаду більше шести місяців; зменшення кількості недоношених немовлят і т. д. Результати можуть бути виміряні, але у багатьох випадках зв'язок між витратами і результатами може бути дуже слабким (чи насправді ця зміна досягається саме завдяки цим витратам?)

Індикатори ефективності також можуть використовуватися у ПЦМ-бюджеті – як співвідношення затрат на одиницю продукту (або кількість продукту на одиницю витрат). Приклади: Вартість одиниці: ціна за тону зібраних відходів, вартість утримання одного в'язня, вартість однієї транзакції тощо; Продуктивність: кількість витраченого часу на обробку скарг споживачів, кількість розглянутих планів на рецензента тощо.

Вправа для студентів: Будь-ласка, визначте, чи є наступні показники індикаторами продукту чи результатів:

- Зменшення відсотку громадян, які не відчують себе у безпеці в громадських місцях,
- Зменшення безробіття,
- Скорочення числа нелегальних іммігрантів
- Збільшення числа безробітних, які брали участь у громадських тренінгових програмах.

Індикатори і цілі

Головні загальні принципи для ПЦМ-бюджету визначені таким чином:

- Вимірюйте те, що ви хочете виміряти, а не те, що легко виміряти.

- Надання інформації про виконання діяльності вимагає глибокого розуміння політичних питань і, отже, потребує залучення політиків.
- Розглядайте постановку цілей як позитивний процес, який спонукає до навчання;
- Будьте терплячі; стійке поліпшення вимагає часу.
- Не ставте цілі, на процес досягнення яких не маєте впливу.
- Не встановлюйте індикатори/цілі, вартість вимірювання яких більша за отриману вигоду.
- Не встановлюйте надто багато індикаторів і цілей.
- Не встановлюйте індикатори/цілі, якщо вони не будуть пріоритетом для громадськості або організації.

Цілі

Мета/ціль програми – певний результат, який має бути досягнутий за певний період часу. Мета повинна показати: що має бути зроблене, для кого і коли. Типове формулювання цілей наступне – збільшення, зменшення, завершення, запобігання, підтримка тощо.

Приклади для головних сфер муніципальних витрат:

- Збільшення житлової площі в наступному фінансовому році на 2%;
- Зниження втрат в системі водопостачання на 25%;
- Збільшення кількості комерційної нерухомості в місті на 10%.

Корисні поради для формулювання цілей:

- Процес: Залучіть місцевий «парламент» і керівників галузей, щоб результат відображав політичні пріоритети
- Дилема приписування результату (дилема атрибуції): фокус на результат, якого муніципалітет хоче досягти.
- Піраміда результату: увага на ті результати, що найбільш тісно пов'язані з повноваженнями муніципалітету.
- Формулювання: формулюйте завдання лаконічно, з використанням «дієслів дії»

Індикатори

Індикатори можуть бути числовими (тонни відходів) або описовими (контактний офіс створено: так чи ні, муніципальна система забезпечення прозорості приймається зовнішнім оцінювачем: так чи ні).

Індикатори мають бути СТРУКТУРОВАНИМИ (тобто FABRIC, за першими літерами відповідних англійських термінів):

- Цілеспрямованими - для запобігання інформаційного перевантаження, повинно бути не більше показників, ніж це необхідно, щоб відобразити основні цілі. Відповідно, показники продуктивності повинні бути спрямовані на цілі і завдання організації.
- Відповідними – зібрана інформація має бути придатною і корисною для зацікавлених сторін, які, ймовірно, використовуватимуть її.
- Збалансованими – показники продуктивності повинні давати збалансовану загальну картину, що покриває усі відповідні аспекти мети. Це необхідно, щоб запобігти небажаним наслідкам (увага тільки одній частині цілей організації, скоріш за все, призведе до нехтування невимірюваними заходами) і включити як кількісні, так і якісні показники (у Грузії усі три групи показників - див. вище)
- Стійкими – індикатори мають бути встановлені способом, який дозволить пережити як зміни політичних інтересів, так і організаційні зміни.
- Інтегрованими – показники продуктивності не мають бути «доповненням», вони повинні бути інтегровані у діяльність організації, будучи частиною процесів управління і бізнес-планування.
- Економічно вигідними – ресурси, витрачені на збір інформації про індикатор, мають бути пропорційними до переваг, які надає ця інформація. Потрібно розглядати не лише грошові витрати, але також і адміністративний тягар для організації й громадян. Використання вже існуючих джерел даних допоможе мінімізувати витрати.

Цілі

Встановлення цільових показників повинно відповідати критеріям SMART:

- **Конкретні** - Будьте конкретні щодо того, що ви прагнете досягти. Варіанти:
 - встановити бінарний вимір досягнення цілі: так / ні
 - встановити абсолютну кількість: 100
 - встановити відсоток: %
 - встановити інтервал: мінімум - максимум
 - задати напрямок: збільшення / зменшення у порівнянні з базовим роком
 - встановити орієнтир: топ-3 українських муніципалітетів

- **Вимірювані** - Мета повинна бути вимірюваною, що означає, що дані доступні. Дані можуть бути отримані з:
 - Інформаційні системи
 - Опитування
 - Оціночні дослідження
 - Експертні огляди
- **Досяжні** - Цілі мають бути напруженими і відображати амбіції. Проте, вони повинні бути досяжними або реалістичними.
 - Занадто низькі - не корисні (не ефективні)
 - Занадто високі - демотивують
- **Відповідальні** - Постановка мети повинна включати в себе експертні знання і зобов'язання тих, хто несе відповідальність за постановку мети. Цілі повинні «належати» тим, хто буде керувати процесом.
- **Обмежені у часі** – має бути зрозуміло, коли саме мета має бути досягнута. Таким чином, досягнення мети має бути обмежено певним часом.

Семінарське заняття

У ході семінару студенти мають:

- а / обговорити плюси і мінуси ПЦМ-бюджетування
- б / порівняти ЦСЄ і західний підходи до ПЦМ-бюджетування

Практичне заняття

Під час занять студенти пропонують програми, їх цілі, показники та цілі для конкретних публічних організацій, установ, відповідно до чинного законодавства України.

Посилання

Allen, R. and Tomassi, R. *Managing Public Expenditures*. OECD, 2001.

Andrews, R., Boyne, G. A., Walker, R. M. (2006) Subjective and objective measures of organizational performance: an empirical exploration. In *Public Service Performance - Perspectives on Measurement and Management*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 14-34.

Armstrong, M. (2009) *Armstrong's Handbook of Performance Management*. London: Kogan Page.

- Blalock, A. B. (1999) Evaluation Research and the Performance Management Movement - From Estrangement to Useful Integration? *Evaluation*, vol. 5, no. 2, pp. 117-149.
- Boyne, G. A., Meier, K. J., O'Toole, L. J., Walker, R. M. (2006). *Public service performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Daley, Dennis M. (2005) *Designing Effective Performance Appraisal Systems* In *Handbook of Human Resource Management in Government*. 2. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2005, pp. 499–527.
- Forbes, M., Hill, C. J., Lynn, L. E. (2006), *Public management and government performance: an international review*. In *Public Service Performance - Perspectives on Measurement and Management*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, pp. 254–274.
- Halligan, J. (2011) *Reform Design and Performance in Australia and New Zealand*. In Christensen, T., and Lægreid, P. (Eds.), *Transcending New Public Management*, Ashgate, pp. 43–64.
- Jacko, T. (2015) *Performance Measurement and Performance-Related Pay in Slovak Local Government*. In: Nemeč, J., De Vries, M. S. (eds.) (2015) *Implementation of New Public Management Tools: Experiences from transition and emerging countries*. Brussels: Bryulant, pp. 251-266
- Kellough, Edward J. (2012) *Managing human resources to improve organizational productivity: The Role of Performance Evaluation in Public Personnel Management. Current concerns, future challenges*. Glenview: Pearson Education, pp. 173–185.
- Moynihan, D. P., Pandey, S. K. (2010) *The Big Question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information?* *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2010, vol. 20, pp. 849-866.
- Nemeč, J. – Orviská, M.: *Slovak higher education system: selected performance tools and their results*. In: *Teoretické a praktické aspekty VF. VŠE Praha*, 2009
- Nemeč, J., De Vries, M. S. (2012) *Public Sector Reform: An overview of recent literature and research on NPM and alternative paths*, *International Journal of Public Sector Management*, Emerald Group Publishing Limited, 26, 1.
- Nemeč, J., De Vries, M. S. (eds.) (2015) *Implementation of New Public Management Tools: Experiences from transition and emerging countries*. Brussels: Bryulant
- Noe et all. (2009) *Managing Employees' Performance* In: *Assessing Performance and Developing Employees in: Fundamentals of Human Resource Management*. McGraw-Hill, 3d edition. *Performance budgeting in OECD countries*, OECD, 2007

- Pilařová, I. (2008) Jak efektivně hodnotit zaměstnance a zvyšovat jejich výkonnost. [How to Effectively Evaluate Employees and Increase Their Performance.] Praha: Grada.
- Put, V., Bouckaert, G. (2011) Managing Performance and Auditing Performance. In The Ashgate Research Companion to New Public Management. Farnham: Ashgate, pp. 223-236.
- Propper, C., Wilson, D. (2003) The Use and Usefulness of Performance Measures in the Public Sector. *Oxford Review of Economic Policy*, 19 (2), pp. 250–267.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G., Halligan, J. (2010), Performance management in the public sector. Oxon: Routledge.
- Van Thiel, S., Leeuw, F. L. (2000) The performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review*, Vol. 25, No. 3, pp. 267-281.

Додаток 1

Перелік чинних нормативно-правових актів з ПЦМ-бюджетування в Україні:

1. Бюджетний кодекс України
2. Концепція реформування місцевих бюджетів, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. № 308-р (зі змінами від 21.07.2010 р. № 1467)
3. Наказ Міністерства фінансів України від 02.08.2010 року № 805 «Про затвердження Основних підходів до впровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» (із змінами від 02.12.2014 р. № 1194)
4. Наказ Міністерства фінансів України від 26.08.2014 р. №836 «Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів»
5. Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Типової відомчої класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів» від 14.02.2011 р. № 96 (із змінами від 23.11.2011 р. № 1488 та від 14.12.2011 р. № 1627)
6. Наказ Міністерства фінансів України "Про затвердження Структури кодування програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів і Типової програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів/Тимчасової класифікації видатків та кредитування для бюджетів місцевого самоврядування, які не застосовують програмно-цільового методу" від 02.12.2014 р. № 1195
7. Спільний наказ Міністерства фінансів України та Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Охорона здоров'я» від 26.05.2010 р. № 283/437
8. Спільний наказ Міністерства фінансів України та Міністерства охорони здоров'я «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Охорона здоров'я» для пілотних проектів у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та м. Києві» від 21.09.2012 р. № 728/1015
9. Спільний наказ Міністерства фінансів України та Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Освіта» від 01.06.2010 р. № 298/519
10. Спільний наказ Міністерства фінансів України та Міністерства культури і туризму України «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних

показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Культура» від 01.10.2010 р. № 1150/41

11. Спільний наказ Міністерства фінансів України та Міністерства соціальної політики України «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Соціальний захист сім'ї та дітей» за видатками, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів» від 24.10.2012 р. № 1116/673

12. Спільний наказ Міністерства фінансів України та Міністерства праці та соціальної політики України «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Соціальний захист та соціальне забезпечення» від 27.09.2010 № 1097/290 (із змінами від 09.02.2011 р. № 75/39 та 08.10.2012 р. № 1060/630)

13. Спільний наказ Міністерства фінансів України та Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Фізична культура і спорт» за видатками, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів» від 22.11.2012 р. № 1202/1291

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

15. Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Примірного переліку результативних показників бюджетних програм для місцевих бюджетів за видатками, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів» від 27.07.2011 р. № 945 (із змінами від 30.11.2012 р. № 1260)

16. Спільний наказ Міністерства фінансів України та Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів з питань молоді за видатками, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів» від 22.01.2013 р. № 35/41

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

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

Додаток 2

ПЦМ-бюджет, місто Брістоль, США

ПАРКИ ТА РЕКРЕАЦІЯ

Едвард Swicklas, управляючий директор: (860) 584-6160 edwardswicklaswci.bnstol.ct.us

Місто Брістоль, Коннектикут 2010-2011 ЗАГАЛЬНИЙ ФОНД БЮДЖЕТУ

Резюме витрат на парки і зони відпочинку

Оргкод	Опис	Поперед-ній рік фактично, дол.США 2008-2009	Початко-вий бюджет, дол.США 2009-2010	Уточне-ний бюджет, дол.США 2009-2010	Бюджет-ний запит, дол.США 2010-2011	Спільна координат-ційна рада 2010-2011
0017000	Парки і зони відпочин-ку	\$ 2277582	\$ 2401750	\$ 2399901	\$ 2443776	\$ 2327590
Всього	Парки і зони відпочин-ку	\$ 2277582	\$ 2401750	\$ 2399901	\$ 2443776	\$ 2327590

Описова частина надання послуг

Департамент парків та місць відпочинку Брістоля став лідером в сфері соціальних послуг, особистісного росту і самореалізації шляхом збереження і розвитку громадських парків, ігрових майданчиків та рекреаційних об'єктів.

Департамент парків прагне плекати кращий дух громади і в повній мірі сприяти збагаченню життя мешканців Брістоля. Департамент не є ізольованою одиницею місцевого самоврядування, але життєво пов'язаний з усіма іншими структурами громади і тісно співпрацює з усіма іншими установами, які обслуговують дозвілліві інтереси громадян.

За штатним розкладом у департаменті працюють 22 штатні співробітники і більше ніж 175 залучених на неповний робочий день сезонних працівників. Політика встановлюється комісією з семи членів. Департаменту пощастило мати багато благодійників. Ці благодійники створили велику кількість трастів та благодійних фондів, які приносять користь паркам і громаді.

Департамент парків пропонує програми масового відпочинку для людей різного віку, ініціює/організовує спеціальні заходи і спеціальні програми за інтересами, а також надає допомогу громадським групам, орієнтованим на відпочинок. Послуги включають в себе: два



відкриті басейни, три аквапарки, п'ятнадцять тенісних кортів, шість освітлених майданчиків для пляжного волейболу, сім ділянок для риболовлі, два поля для гри у підкову, два корти для гри в бочче, шість баскетбольних майданчиків, маршрут (трасу) диск-гольфу, пункт фітнес-курсу, ADA сумісний майданчик (ігровий майданчик для людей з обмеженими можливостями), три поля для гри в бейсбол, три поля для гри в софтбол, доріжку для бігу, розмічену доріжку для ходьби, похідний маршрут (туристичну тропу), дев'ять ігрових майданчиків і монолітно-каркасний скейтпарк.

2010 ФІНАНСОВИЙ РІК. ОСНОВНІ ДОСЯГНЕННЯ РІВНЯ ОБСЛУГОВУВАННЯ

- > Виконані удосконалення ставка Hoppers / Birge у природному заповіднику
- > Відновлено гармату часів Першої світової війни і Скульптуру Мандрівника
- > Завершення III етапу – парку Rockwell, яке заплановано на червень 2010 року та включає в себе реконструкцію кількох історичних будівель – Pavilion, Bell Tower, Summer House & Comfort Station
- > Розроблено дизайн для поновлення Casey Softball Field
- > Ініційовано проект для стабілізації річки Pequabuck в Rockwell Park

2011 ФІНАНСОВИЙ РІК. ОСНОВНІ ЦІЛІ РІВНЯ ОБСЛУГОВУВАННЯ

- > Початок і завершення ремонту Casey Softball Field
- > Початок і завершення ремонту Kern Park
- > Початок і завершення ремонту Pine Lake
- > Етапи ремонту доріг у Rockwell Park: демонтаж, відновлення та укладка

ДОВГОСТРОКОВІ ЦІЛІ

- > Завершення майстер-плану та відновлення Muzzy Field and Page Park
- > Відновлення історичної частини Rockwell Park Bathhouse

ПОКАЗНИКИ ЕФЕКТИВНОСТІ

Кількісні:

Учасники літньої програми - 2009	7491
Учасники програм Осінь, зима і весна 2009 - 2010	9064
Загальна кількість відвідувачів басейну	22446

Кількість парків і публічних скверів	17
--------------------------------------	----



Кількість акрів	700
Ігрові майданчики	9
Басейни відкриті	2
Басейни криті	1
Відкрита льодова ковзанка /споруди	5 (1 контрольована)
Освітлений тенісний корт (асфальтований)	5
Тенісні корти Ball diamonds без освітлення	10
Хардбол (1 з освітленням)	3
Софтбол (1 з освітленням)	3
Мала ліга	14
Баскетбольні майданчики	6
Волейбольні майданчики (з освітленням)	6
Ділянки для риболовлі	7
Стадіон	1
Футбольні поля	2
Поля для гри у підкову - Horseshoe Pits	2
Мотузковий парк Ropes Challenge Course	1
Аквапарки	3

ВИДАТКИ І ЗАГАЛЬНА СУМА

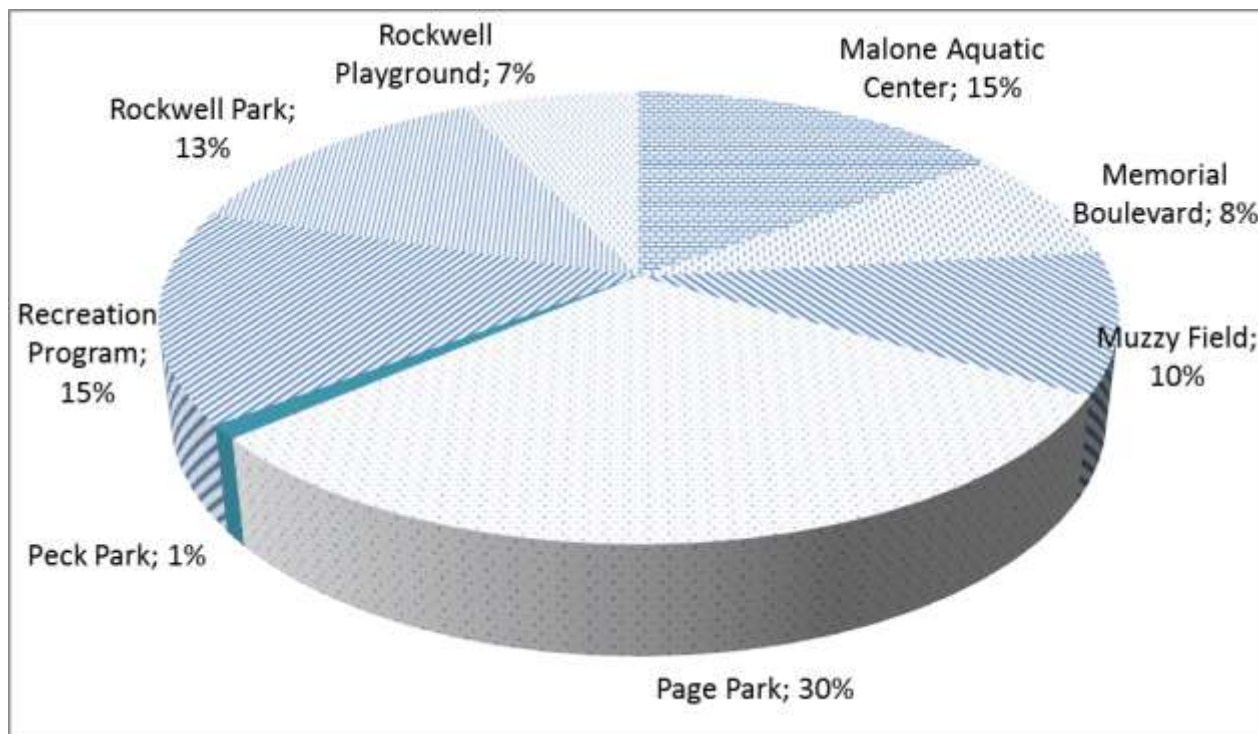
	2009 фактично	2010 план	2011 прогноз бюджету
Витрати на заробітну плату	\$ 1.644.984	\$ 1.721.158	\$ 1.653.705
Штатні посади	23	23	22

ДОДАТКОВА ІНФОРМАЦІЯ

Внутрішньо, Департамент парків зберігає розподіл витрат, як це показано в таблиці і на графіку нижче. Розподіл коштів базується на часі, що витрачається на підтримку кожного парку, і вказує на те, який відсоток бюджету використовується . Це узгоджується і підходами паркових трастів. Відсотки співвідносяться з загальним бюджетом.

Birges Pond/Hoppers	1%	Page Park	30%
Malone Aquatic Center	15%	Peck Park	1%
Memorial Boulevard	8%	Recreation Program	15%
Muzzy Field	10%	Rockwell Park	13%
		Rockwell Playground	7%

Парковий розподіл:



ПАРКИ І РЕКРЕАЦІЯ: ЦІЛЬОВІ РАХУНКИ

Назва фонду	Мета фонду
Bristol City Goodsell Park/Playground	Виплати Раді Фінансів міста Брістоль для догляду, технічного обслуговування, придбання, вдосконалення і розширення парків та ігрових майданчиків.
Page Dewitt Park Endowment	Щорічні виплати чистого доходу в бюджет міста Брістоль на прохання Ради представників парків, у такі терміни і в таких обсягах, які запросить Рада, такі суми грошей повинні дорівнювати сумі грошей виділених і витрачених містом на удосконалення і утримання Page Park, на зведення та утримання будівель в ньому, на посадку зелених насаджень (кущів), або на придбання земель, які примикають та можуть бути придбані, і на догляд та утримання Парку для цілей покладених на Парк. Заявлена довірена особа також може надавати кошти в місто Брістоль, на вимогу Ради представників парків час від часу, понад основну зазначену цільову суму, крім доходу або накопичень із зазначеного цільового фонду, ця сума не повинна перевищувати \$ 10 000 в рік, за умови, що ці гроші витрачені містом на зазначений Page Park; але ні в якому разі і ні за яких умов не повинно бути вилучено з цільового Фонду щорічно понад зазначену суму в розмірі 10 000 доларів на додаток до загальної суми доходів і накопичень.
Page May Rockwell	Піклувальник фонду повинен щорічно виплачувати в місто Брістоль суму грошей, яка буде дорівнювати одній третині асигнувань на утримання Page Park, як описано в щорічному бюджеті міста Брістоль, який затверджено Радою фінансів. Якщо майбутні умови призводять до того, що щорічні обсяги асигнувань на утримання Page Park міста Брістоль з Dewitt Page Park Endowment не буде достатньо, щоб забезпечити одну третину на його утримання, то тільки в тому випадку,

	довірена особа на власний розсуд може збільшити щорічний внесок в бюджет міста Брістоль, в розмірі цього дефіциту. Визнаючи ймовірність чистого прибутку, що залишиться після сплати в бюджет міста Брістоль, довірена особа на свій власний розсуд може неконтрольовано щорічно весь або частину такого залишкового доходу надати некомерційним організаціям.
Page May Rockwell	1) Додати весь або частину доходу, що залишається після сплати адміністративних витрат довірителю цього трастового фонду. 2) Платити місту Брістоль, на прохання його Ради представників парків, таку суму, яку запросить Рада для капітального ремонту або заміни в басейні або пов'язаних з ним машин і обладнання; однак довірена особа має погодити з Радою представників парків, що така витрата буде являти собою великий ремонт або реконструкцію. Рішення піклувальника в цьому питанні має бути остаточним і не підлягає обговоренню; 3) Оплачувати такі витрати, які передбачені в попередньому абзаці з основної суми або доходу на розсуд довіреної особи.
Page, May Rockwell fbo Rockwell Park	Для підтримки Rockwell парку у місті Брістоль, я вказую, що велика частина чистого доходу має бути надана моєю довіреною особою час від часу за запитом фінансових управляючих, контролерів або інших співробітників управління міста Брістоль, і має бути супроводжена докладним бюджетом витрат, на утримання, вдосконалення, розвиток і благоустрій зазначеного парку, з можливістю моєї довіреної особи акумулювати і додати в основний дохід будь-який неочікуваний. Я також надаю повноваження моїй довірений особі, на свій розсуд, виплачувати місту Брістоль таку частину основної суми, яка може знадобитися для ремонту або реконструкції зазначеного парку в разі знищення або серйозного пошкодження Page Park, в результаті повені або іншої великої катастрофи.
Peck, Constant fbo Peck Park	Якщо є більше грошей, ніж потрібно для покупки землі, то такий залишок може бути використаний для обладнання або пожертвувано на розсуд піклувальників фонду.
Rockwell, Nettie fbo Memorial Blvd	Видатки на поліпшення, облагородження і турботу про меморіальний Бульвар Rockwell, що починається від Main Street на сході і з'єднується з авеню Ріверсайд і на вдосконалення і поліпшення майна міста Брістоль, що прилягає до вищезазначеного Бульвару з північної і південної сторін. Зазначено, що видатки за рахунок цього фонду повинні бути зроблені зі схвалення вищезгаданого департаменту уряду міста Брістоль.

Кейс-стаді 1: Широко поширені наслідки схем фінансування за показниками продуктивності: приклад університетів

Юрай Немец

Вступ

Вимірювання продуктивності стало важливою частиною адміністративних реформ зумовлених ідеологією Нового публічного управління (NPM – New Public Management). Ідея, що організації (установи) повинні оцінювати (і активно управляти) власною продуктивністю також є ключовим елементом останніх реформ державного сектору в багатьох країнах. Проте, вимірювання продуктивності є типовою "злісною проблемою" для державного сектору (проблемою, яку важко або неможливо вирішити).

Вимірювання продуктивності є досить складним завданням, особливо якщо кінцева мета полягає в тому, щоб порівняти держави (області, регіони), організації (установи) або здійснити їх оцінювання. Погано впроваджена система може створювати ефекти, що глибоко проникатимуть по усій системі і суттєво впливатимуть на поведінку дійових осіб.

Пропонована для розгляду практична ситуація (кейс) показує ефекти від схем фінансування за показниками продуктивності на прикладі університетів.

Опис кейсу

Протягом більше десяти років словацькі університети фінансуються за показниками їх продуктивності і основними її критеріями визначено кількість студентів і результати проведених досліджень. Одним з очевидних результатів системи, де більшість грошових потоків слідує за студентами, є збільшення кількості студентів протягом перших років після впровадження системи, побудованої за новою формулою фінансування (Таблиця 1).

Таблиця 1. Кількість студентів, що поступили на навчання у Словаччині

	1990/91	1995/96	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06
Нові студенти очної форми	13 404	20 809	24 279	24 270	26 974	24 150	32 488	35 542
% нових студентів очної форми від загальної	15,9%	21,8%	27,2%	27,2%	30,4%	27,2%	36,7%	41,3%

	1990/91	1995/96	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06
кількості 18(19)ти- річних								
Нові студенти заочної форми навчання	1 868	3 881	9 665	12 763	8 057	15 057	15 718	17 254
Всього	15 272	24 690	33 944	37 033	35 031	39 207	48 206	52 796

Джерело: Міністерство освіти, науки, досліджень та спорту Словачької Республіки

Формально така система розподілу прозора і справедлива. Проте, оскільки більше 80% поточних витрат грантів фінансується через цей механізм, він спричиняє ефект, що широко поширюється. Керівництво університету може збільшити рівень державної підтримки (розмір гранту) шляхом збільшення кількості прийнятих студентів. Отримані результати легко і просто продемонструвати - можливості навчальних будівель перевантажені, рівень вступних іспитів знижується, ці іспити можуть бути навіть взагалі скасовані, а всі зацікавлені абітурієнти зараховуватимуться до лав студентів. Зниження вступних вимог і перевантаження навчальних потужностей закладу створює високий ризик зниження рівня фахової підготовки його випускників (особливо якщо співвідношення вступників і випускників контролюється Міністерством освіти) - якщо мінімальні вимоги щодо рівня знань студентів низькі, то і середній рівень їх підготовки відповідно знижується.

Висновки

Факти зі Словаччини свідчать, що схема фінансування за показниками продуктивності не може забезпечити ані досягнення належних цілей, ані належного способу їх досягнення.

Питання для обговорення:

1. Чи спостерігається подібна проблема в Україні (у якомусь із сегментів державного сектору)?

2. Як зменшити негативні наслідки схем фінансування за показниками продуктивності – особливо в цьому конкретному випадку?

3. Словацька формула фінансування університетів включає кількість публікацій як другий показник їх продуктивності. Які наслідки можуть бути викликані цим елементом?

Посилання

- Andrews, R., Boyne, G. A., Walker, R. M. (2006) Subjective and objective measures of organizational performance: an empirical exploration. In *Public Service Performance - Perspectives on Measurement and Management*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 14-34.
- Boyne, G. A., Meier, K. J., O'Toole, L. J., Walker, R. M. (2006). *Public service performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Jahoda, R. (2013) Performance Measurement in the Czech Research System. Case study of application problems based on three economic faculties. In: *Lecture Notes in Management Science*, Vol. 15. Singapore: Singapore Management and Sports Science Institute, pp. 572-579.
- Moynihan, D. P., Pandey, S. K. (2010) The Big Question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2010, vol. 20, pp. 849-866.
- Nemec, J. – Šagát, V.: Performance Financing of Universities: Selected Pervasive Effects of Czech and Slovak System. In: *Aktuálne otázky verejných financií 2007*. Banská Bystrica : EUROPRO, 2007, CD rom

Кейс-стаді 2: Програмно-цільове бюджетування на місцевому рівні в Словаччині

Юрай Немец

Вступ

У ході головної реформи державних фінансів Словаччина з 2005 року запровадила (крок за кроком, починаючи з центрального рівня) середньострокове програмно-цільове бюджетування (ПЦМ). Сьогодні таке бюджетування є обов'язковим також на місцевому рівні – для усіх муніципалітетів розміром понад 2000 жителів.

Пропонована для розгляду практична ситуація (кейс) описує поточний стан справ з програмно-цільовим бюджетуванням на місцевому рівні і його оцінку - на основі висновків дисертації, підготовленої Д. Баюсовою (D. Bajusova) у Університеті економіки в Братиславі.

Опис кейсу

Проведене оцінювання ситуації свідчить, що ПЦМ-бюджетування у Словаччині не працює і не забезпечує очікуваних результатів. SWOT-аналіз проявляє основні проблеми.

Таблиця 1. SWOT аналіз, частина А: сильні та слабкі сторони

<i>Сильні сторони</i>	<i>Слабкі сторони</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Свобода встановлювати структуру програми • Наявність базової документації на сайті Міністерства фінансів 	<ul style="list-style-type: none"> • Реалізація зверху вниз • Недостатня підтримка муніципалітетів на стадії підготовки • Програмно-цільове бюджетування не вітається муніципальними службовцями (опір змінам) • Недостатня ІТ підтримка • Мешканці не проявляють інтерес • Занадто багато програм для невеликих муніципалітетів • Використовуються невірні індикатори і цільові показники • Відсутність ресурсів для реалізації (фінансових та людських) • Занадто складна схема • Брак підготовки і навчань

Таблиця 2. SWOT аналіз, частина Б: можливості і загрози

Можливості	Загрози
<ul style="list-style-type: none"> • Підвищення прозорості • Сприяння підвищенню ефективності • Представляє інструмент для аналізу витрат • Може служити для порівняльного аналізу • Покращує внутрішній і зовнішній контроль та аудит можливостей • Покращує управління і контроль за бюджетом 	<ul style="list-style-type: none"> • У своїй нинішній формі реалізації ПЦМ складно впровадити і підтримувати • Витрачається багато часу і ресурсів • Брак підтримки з боку співробітників і депутатів • Відсутність навичок впровадження

Висновки

Досвід Словаччини свідчить, що ПЦМ-бюджетування на місцевому рівні суттєво не підвищує ефективність і прозорість публічних фінансів. Для розв'язання цієї проблеми Д. Баюсова пропонує зосередитися на подоланні найбільш суттєвих її причин, а саме: реалізація «зверху – донизу», брак відповідних знань і навичок на місцях, недостатній рівень ІТ підтримки, слабка підзвітність.

Питання для обговорення:

1. Досвід України свідчить про подібну чи набагато кращу ситуацію з провадженням ПЦМ-бюджетування? Чим це зумовлено?
2. Як можна запобігти зазначеним вище хибам?

Посилання

D. Bajusova: Programove rozpocetovanie v kontexte New Public Management. Ekonomicka univerzita Bratislava, 2013

Кейс-стаді 3: Програмно-цільове бюджетування на муніципальному рівні: методи

Юрай Немец

Вступ

У ході головної реформи державних фінансів Словаччина з 2005 року запровадила (крок за кроком, починаючи з центрального рівня) середньострокове програмно-цільове бюджетування (ПЦМ). Сьогодні таке бюджетування є обов'язковим також на місцевому рівні – для усіх муніципалітетів розміром понад 2000 жителів.

Досвід Словаччини свідчить, що ПЦМ-бюджетування на місцевому рівні суттєво не підвищує ефективність і прозорість публічних фінансів. Для розв'язання цієї проблеми Д. Баюсова (D. Bajusova) пропонує зосередитися на подоланні найбільш суттєвих її причин, а саме: реалізації «зверху – донизу», відсутності відповідних знань і навичок на місцях, недостатньому рівні ІТ підтримки, слабкій підзвітності.

Пропонована для розгляду практична ситуація (кейс) демонструє проблему браку відповідних знань і навичок на місцях.

Опис ситуації

Пропонується один – але типовий – приклад того, як ПЦМ-бюджет формується на місцевому рівні (муніципалітет з приблизно 5000 жителів). Інформацію завантажено з муніципальної веб-сторінки.

Пункти програми:

1.4 Загальні послуги

Бачення програми: Утримання муніципальних будівель і площ

Відповідальність: Мер

Бюджет (євро, за роками)

2016	2017	2018
282 260	84 260	84 260

Цілі програми: Гарантувати належне функціонування та вигляд муніципальної офісної будівлі

Програмні індикатори: Кількість годин, використаних на підтримку чистоти в муніципальній будівлі

Період					
2014	2015	2016	2017	2018	
Цілі					
25	25	25	25	25	
Досягнуто					
25					

Пояснення. Програма включає в себе усі послуги з реєстрації, послуги нотаріуса, архіву та управління муніципальними будівлями. Ресурси будуть використовуватися для покриття витрат на робочу силу, закупівлю товарів і послуг та підготовку проектної документації з реконструкції двох будівель – пансіону та продовольчого магазину.

Висновки

Цей приклад яскраво демонструє як у словацьких муніципалітетах вибудовують програмні цілі, індикатори та завдання (звіт Рахункової палати Словацької Республіки це також підтверджує).

Питання для обговорення:

1. Досвід України свідчить про подібну чи набагато кращу ситуацію з провадженням ПЦМ-бюджетування? Чим це зумовлено?
2. Як можна запобігти зазначеним вище хибам?

Посилання

D. Vajusova: Programove rozpocetovanie v kontexte New Public Management. Ekonomicka univerzita Bratislava, 2013

Кейс-стаді 4: ПЦМ-бюджетування: формулювання мети, завдань і показників

Наталія Гринчук

Вступ

Часто в наукових публікаціях під вогонь критики потрапляють підходи до оцінки діяльності та фінансування державних структур. Як приклад критичного аналізу принципів продуктивного бюджетування, можна навести статтю Яна Д. Кларка і Гаррі Суейна «Впровадження принципів управління за результатами в секторі державного управління: межа між реальним і сюрреалістичним (Пропозиції щодо проведення адміністративної реформи в Канаді)» (Кларк, Свейн, 2006. С. 103-128).

Застосування теорії на практиці

Основні проблеми використання управління за результатами в публічному секторі авторами було 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;
- не всі наочні, що піддаються кількісному вимірюванню планові завдання або індикатори однозначно пов'язані з планованою сукупністю результатів діяльності, оскільки ми просто не маємо таких методик управління, використання яких гарантувало б досягнення всіх чітко і ясно сформульованих цілей;

- 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 (підрозділами), які працюють над вирішенням аналогічних завдань;
- безпосередня ув'язка планових завдань з матеріальними ресурсами і винагородою здатна стимулювати прямий обман;
- розробка якісних адміністративно-управлінських структур, а також їх грамотне практичне використання є справою дуже дорогою.

Автори аналізують і інші проблеми, тому, з їх точки зору, «... в реальному світі державної влади менеджмент - це не стільки суто раціональна діяльність, скільки вміння адаптуватися до існуючого інституційного середовища і знаходити спільну мову з конкретними учасниками всього процесу».

Звертає на себе увагу, що проблеми реалізації ПЦМ, означені авторами даної статті (Кларк, Свейн, 2006), пов'язані не з недоліками зовнішнього середовища - відсутністю кваліфікованих кадрів, невідпрацьованістю процедур і т.п., на що зазвичай звертають увагу при розгляді труднощів впровадження нових принципів бюджетування, а з сутнісними характеристиками самих цих принципів. Причому очевидно, що актуальні вони не тільки для Канади.

Цілі дослідження кейсу

Таке неоднозначне ставлення до результат-орієнтованого управління та бюджетування в міжнародному професійному співтоваристві, виявлені при впровадженні даних інструментів складності і протиріччя вимагають уважного ставлення при використанні відповідних механізмів в українських умовах.

Тим часом дані проблеми зазвичай не обговорюються в такому широкому контексті. При декларуванні переходу до ПЦМ бюджетування, було чітко визначено, для яких цілей повинен застосовуватися даний інструмент – досягнення кращих результатів при обмежених ресурсах.

Основна увага приділялася внутрішньому змісту нових механізмів бюджетування; підходам до визначення цілей, завдань і показників результативності; структурі паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання.

Але недоліки застосування даного інструменту продовжують залишатися.

Опис кейсу

Муніципалітет сформулював частину свого ПЦМ-бюджету таким чином:

Мета бюджетної програми - «Проведення ремонту під'їздів та сходових клітин в житлових будинках, що знаходяться на обслуговуванні житлово-експлуатаційних організаціях і управляючих організацій»,

Завдання - «підготовка житлового фонду до передачі його в управління товариствам власників житла, безпосереднє управління власниками приміщень або управління управляючої організації».

Результати програми:

- «істотне зменшення кількості муніципальних ліфтів, які відслужили нормативний термін експлуатації» (без вказівки конкретних числових значень).
- «зниження експлуатаційних витрат на 10%»;
- «підвищення комфортності проживання»;
- «модернізація і розвиток мереж зовнішнього освітлення з застосуванням прогресивних технологій».

Все вищевикладене приводить до того, що стає незрозумілим, як оцінювати результати впровадження цієї бюджетної програми, на які критерії при цьому спиратися.

Питання для обговорення

1. Як би Ви сформулювали мету і завдання бюджетної програми.
2. Які результативні показники Ви могли б запропонувати?

Висновки

Дана робота не ставить собі за мету вирішити всі викладені вище протиріччя і проблеми. Її завдання набагато скромніше - обговорити питання про те, як інструменти ПЦМ-бюджетування можуть використовуватися в муніципальній практиці для забезпечення ефективності політики місцевої влади. Ті аспекти даної проблеми, які пов'язані з взаємодією між різними рівнями влади, з організацією оцінки ефективності діяльності муніципальних утворень з боку центру, з дотриманням підзвітності чи ні місцевої влади в застосуванні даного інструменту, залишаються за рамками предмета даної роботи

Застосований в кейсі методологічний підхід виходить з того, що первинним є визначення призначення того чи іншого управлінського інструменту, і саме з призначення повинен витікати його дизайн і внутрішній зміст.

Посилання

- Кларк Ян Д., Суэйн Гарри. Внедрение принципов управления по результатам в секторе государственного управления: граница между реальным и сюрреальным: предложения по проведению административной реформы в Канаде // Экономическая политика. - 2006. - № 3. - С. 103-128.
- Стародубровская И.В. Бюджетирование, ориентированное на результат, на региональном и муниципальном уровнях: подходы и рекомендации / И.В. Стародубровская. – М.: ИЭПП, 2008. – 184 с.
- Станкус Т. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів / Т. Станкус. - Х. : Фактор, 2017. - 128 с.
- Lim Andrew. Performance-Based Budgeting : Critical Success Factors in Implementation. — [Electronic Resource] — Available from: <http://pbbconference.ir/Downloads/2.pdf>.
- Navin B. Guide to Performance based Budgeting – [Electronic Resource] — Available from: <http://www.cgg.gov.in/workingpapers/WP-113-127.pdf>.

Кейс-стаді 5: ПЦМ-бюджетування в Україні на рівні місцевих бюджетів – 2017

Наталія Гринчук

Вступ

З метою здійснення ефективної бюджетної політики, більшість країн стали впроваджувати елементи програмно-цільового методу (ПЦМ) у бюджетному процесі. Звісно кожна країна має власну специфіку, що зумовлено особливостями економічного устрою, і мають власні назви, управління продуктивністю або ефективністю, проте в цілому їх можна узагальнити як методи бюджетування, орієнтовані на соціально значущий результат. Ці методи мають за мету досягнення конкретного, як правило довгострокового, результату який має реагувати на потреби суспільства. М.Робінсон зазначає необхідність «систематичного використання інформації про результати діяльності для обґрунтування рішень стосовно бюджетних пріоритетів між конкуруючими програмами, на основі програмної класифікації видатків» (Robinson M., 2007). В той же час бюджетування орієнтоване на результат є інтеграція інформації про результати діяльності в процесі розробки бюджету для більш ефективного управління та досягнення результатів (Lim A.). Б.Навін, зазначає, що «програмно-цільове бюджетування передбачає суттєві зміни в форматі бюджету шляхом встановлення більш жорстких стандартів проектування та планування видатків». Цей формат бюджету також є універсальним інструментом для прийняття рішень, та не є способом для скорочення витрат (Navin B.). У своїй праці Р. Хакетом дається дефініція програмно-цільового бюджетування - як системного методу визначення головної мети діяльності, цілей, завдань організації та перевірки її діяльності під час оцінки виконання бюджету шляхом співвідношення її витрат, результатів і продуктивності діяльності (Хакет Р, 1999).

Застосування теорії на практиці

В Україні програмно-цільовий метод бюджетування, як і комплексний аналіз ефективності та доцільності видатків за секторами та горизонтально (spending review), підвищення рівня прозорості і підзвітності є однією із складових системи управління державними фінансами, розвиток яких забезпечується відповідно до схваленої Кабінетом Міністрів України Стратегії управління державними фінансами на 2017-2021 рр. Серед ключових завдань Стратегії визначено впровадження дієвої системи планування і оцінювання виконання державного бюджету за результатами, підвищення ефективності державних видатків - перехід від утримання установ до надання якісних державних

послуг, підтримка процесу бюджетної децентралізації шляхом забезпечення чіткого розподілу відповідних повноважень і ресурсів, а також забезпечення підзвітності місцевих бюджетів.

Усі ці напрями мають спільну мету, що полягає в досягненні конкретного, як правило довгострокового, результату, який максимально відповідає потребам суспільства. А оскільки такий результат повинен бути також достатньо об'єктивним, вимірюваним і передбачуваним, відмінною рисою такого способу бюджетування є система оцінки якості бюджетних послуг і результативності бюджетної політики в цілому.

Цілі дослідження кейсу

Оцінка нижче наведеної ситуації з застосуванням ПЦМ бюджетування в Україні висвітлює проблемні моменти і засвідчує складність процесу на рівні місцевих бюджетів, особливо бюджетів об'єднаних територіальних громад.

Опис кейсу

ПЦМ в Україні застосовується на рівні державного бюджету та деяких місцевих бюджетів і певною мірою дозволяє відстежити ефективність і результативність витрачання бюджетних коштів шляхом використання інформації щодо результативних показників та іншої інформації, що міститься у бюджетних запитах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання паспортів бюджетних програм.

Україна: місцеві бюджети, що перейшли на ПЦМ станом на 01.01.2017

Область	Загальна кількість місцевих бюджетів			Кількість місцевих бюджетів, які перейшли з 01.01.2017 на ПЦМ	
	Всього	У тому числі:		Всього	у тому числі ОТГ
		обласні, міст обласного значення, районні, ОТГ	ОТГ		
Вінницька	689	55	21	579	21
Волинська	384	36	15	35	14
Дніпропетровська	326	69	34	70	34
Житомирська	478	60	32	61	32
Закарпатська	345	22	3	22	3
Запорізька	286	42	16	42	16
Івано-Франківська	482	32	11	37	11
Київська	681	40	2	40	2
Львівська	667	52	22	55	22

Миколаївська	281	44	19	44	19
Одеська	478	45	11	45	11
Полтавська	482	50	18	53	18
...					
Всього	10 101	998	366	1 493	358

За даними Державної казначейської служби України

Таким чином, станом на 01.01.2017 998 місцевих бюджетів в Україні мають прямі взаємовідносини з державним бюджетом (обласні, районні бюджети, бюджети міст обласного значення та бюджети об'єднаних територіальних громад). Для них згідно п. 18 Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу України передбачено обов'язкове застосування ПЦМ у бюджетному процесі з 2017 року. Іншим громадам (близько 10 тис. бюджетів міст, селищ, сіл) рекомендовано застосовувати ПЦМ у бюджетному процесі за рішенням відповідної ради (частина перша ст. 20 Бюджетного кодексу України). Враховуючи що у 2017-2020 рр. планується створити 900-1000 об'єднаних територіальних громад, то можна зробити висновок, що до 2020 року обов'язково будуть застосовувати ПЦМ у бюджетному процесі близько 2000 місцевих бюджетів в Україні.

Проблеми ПЦМ-бюджетів на місцевому рівні

Зміст	Приклад
Складність, запутаність, застарілість нормативної бази	Оцінка ефективності бюджетної програми здійснюється за методикою, визначеною листом Міністерства фінансів України від 19.09.2013 № 31-05110-14-5/27486, і, водночас, за методикою, встановленою наказом Міністерства фінансів України від 17.05.2011 № 608. При цьому методики використовують принципово різний підхід при оцінюванні ефективності бюджетних програм.
	Чинним залишається наказ Міністерства фінансів України від 30.11.2012 №1260 «Про внесення змін до Примірного переліку результати результативних показників бюджетних програм для місцевих бюджетів за видатками, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів».
	Серед усіх міністерств лише Міністерство молоді та спорту України оновило в листопаді 2016 року наказ про типовий перелік бюджетних програм та результативні показники їх виконання для місцевих бюджетів, укрупнивши бюджетні програми шляхом введення підпрограм, осучаснивши програми, підпрограми, завдання, результативні показники за напрямками.

Зміст	Приклад				
Ускладненість процедур внесення змін до паспортів	<p>Відповідно до Правил складання паспортів бюджетних програм (наказ Міністерства фінансів України від 26.08.2014 № 836), у разі внесення змін до розпису місцевого бюджету, які призводять до зміни інформації та показників, затверджених у паспортах, протягом двох тижнів ГРБК подають на затвердження місцевому фінансовому органу оновлені паспорти бюджетних програм.</p> <p>При цьому внесення змін до розпису місцевого бюджету, мережі, штатів, контингентів установ може відбуватись неодноразово протягом року. Це призводить до необхідності у кожному випадку затверджувати паспорт в новій редакції. Наприклад, тільки по м. Миколаїв за 2016 рік складено 1615 довідок про зміни до розпису місцевого бюджету.</p>				
Неврегульованість питань контролю, зокрема, громадського	<p>Чинним законодавством (Бюджетним кодексом, іншим галузевим законодавством) не передбачені процедури громадського контролю виконання бюджетних програм.</p>				
Недосконалість методик оцінювання, надмірна кількість показників оцінювання бюджетних програм	<p>Законом від 27.03.2014 р. №1166-VII «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» внесені зміни до Закону від 21.12.1992 р. №2811-XII «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», і визначено, що допомога при народженні дитини виплачується незалежно від того, скільки дітей народилося.</p> <p>При цьому результативні показники підпрограми «Надання допомоги при народженні дитини» (КПКВК 3043) досі включають <u>шість показників</u>:</p> <table border="1" data-bbox="496 1395 1463 1989"> <tbody> <tr> <td data-bbox="496 1395 703 1709">Показники продукту</td> <td data-bbox="703 1395 1463 1709"> 1) кількість одержувачів щомісячної частини допомоги при народженні першої дитини; 2) кількість одержувачів щомісячної частини допомоги при народженні другої дитини; 3) кількість одержувачів щомісячної частини допомоги при народженні третьої та наступної дитини. </td> </tr> <tr> <td data-bbox="496 1709 703 1989">Показники ефективності</td> <td data-bbox="703 1709 1463 1989"> 1) середньомісячний розмір щомісячної частини допомоги при народженні першої дитини; 2) середньомісячний розмір щомісячної частини допомоги при народженні другої дитини; 3) середньомісячний розмір щомісячної частини допомоги при народженні третьої та наступної дитини </td> </tr> </tbody> </table> <p>В той час як достатньо <u>двох показників</u>:</p>	Показники продукту	1) кількість одержувачів щомісячної частини допомоги при народженні першої дитини; 2) кількість одержувачів щомісячної частини допомоги при народженні другої дитини; 3) кількість одержувачів щомісячної частини допомоги при народженні третьої та наступної дитини.	Показники ефективності	1) середньомісячний розмір щомісячної частини допомоги при народженні першої дитини; 2) середньомісячний розмір щомісячної частини допомоги при народженні другої дитини; 3) середньомісячний розмір щомісячної частини допомоги при народженні третьої та наступної дитини
Показники продукту	1) кількість одержувачів щомісячної частини допомоги при народженні першої дитини; 2) кількість одержувачів щомісячної частини допомоги при народженні другої дитини; 3) кількість одержувачів щомісячної частини допомоги при народженні третьої та наступної дитини.				
Показники ефективності	1) середньомісячний розмір щомісячної частини допомоги при народженні першої дитини; 2) середньомісячний розмір щомісячної частини допомоги при народженні другої дитини; 3) середньомісячний розмір щомісячної частини допомоги при народженні третьої та наступної дитини				

Зміст	Приклад	
	Показник продукту	кількість одержувачів щомісячної частини допомоги при народженні дитини
	Показник ефективності	середньомісячний розмір щомісячної частини допомоги при народженні дитини
Обмежені можливості щодо інформаційного забезпечення ПЦМ	<p>Наказом Міністерства фінансів України від 01.10.2010 р. № 1147 затверджені завдання та результативні показники, що можуть бути включені до бюджетної програми по галузі «Державне управління», зокрема:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) кількість отриманих листів, звернень, заяв, скарг, од.; 2) кількість прийнятих нормативно-правових актів, од. <p>Проте, в переліку відсутні показники, які відображають виконання основних функцій виконавчих органів.</p> <p>Наприклад, по департаменту соціальної політики показниками продукту можуть виступати такі показники як (?):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) кількість призначених та виплачених допомог та компенсацій; 2) кількість призначених та виплачених субсидій; 3) кількість призначених та виплачених пільг; 4) кількість проведених тендерних процедур. <p>Програмний комплекс, що використовується місцевими фінансовими органами для зведення, контролю та аналізу видатків та доходів бюджету (АІС «Місцеві бюджети рівня міста, району» (АВFIN)) не дає зведену інформацію про стан виконання видатків по галузі загалом, а лише в розрізі бюджетних програм. Це не дозволяє зводити необхідні для потреб управління бюджетом дані, не дозволяє проводити обмін статистичною інформацією тощо.</p>	

Зміст	Приклад
Проблеми, характерні для об'єднаних територіальних громад (ОТГ) ¹	<ul style="list-style-type: none"> • слабкий зв'язок між регуляторними актами з питань планування соціально-економічного розвитку та місцевих бюджетів; • відсутність перехідного періоду для ОТГ при запровадженні ПЦМ; • відсутність підрозділів та фахівців, відповідальних за планування загалом і за ПЦМ, зокрема (низька якість планування); • відсутність головних розпорядників коштів-юридичних осіб за галузевими (секторальними) бюджетними програмами; • низький рівень кваліфікації посадових осіб, депутатів ради ОТГ, працівників виконкому ради ОТГ; • відсутність належної статистичної інформації по ОТГ ; • опір змінам з боку посадових осіб та установ.

Джерело: (Слобожан О., 2017)

Висновки

За результатами наведеного аналізу можна констатувати неготовність України до повноцінного впровадження даної фінансової технології на рівні місцевих бюджетів. В той же час, за умов фінансової децентралізації, посиленні відповідальності органів самоврядування у витрачанні бюджетних коштів, поряд з розширенням їхньої фінансової самостійності, використання ПЦМ - бюджету дозволяє підвищити ефективність використання фінансових ресурсів та забезпечувати якісніше надання послуг громаді.

¹ Згідно Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад з 2015 року в Україні здійснюється процес добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад з дотриманням таких умов:

1) у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування;

2) територія ОТГ має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися;

3) об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області;

4) при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади;

5) якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання.

Питання для обговорення

1. Чи є подібні проблеми формування ПЦМ-бюджетів у вашій місцевості?
2. Які першочергові кроки варто здійснити для подолання ситуації, що склалася?
3. Що з досвіду інших країн можна запропонувати для вдосконалення нормативно-правових документів?
4. Як залучити громадськість, якими мають бути процедури громадського контролю виконання бюджетних програм?
5. Як забезпечити зв'язок між регуляторними актами з питань планування соціально-економічного розвитку та місцевих бюджетів?
6. Чи може стати низький рівень кваліфікації посадових осіб, депутатів, працівників виконкому ради перешкодою у запровадженні ПЦМ-бюджету? Як подолати їх опір?
7. Охарактеризуйте принципи /підходи до оцінювання результативності бюджетних програм.

Посилання

- Бюджетний кодекс України (зі змінами) // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 50-51, ст. 572.
- Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.91.
- 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.
- Слобожан О. Програмно-цільовий метод як складова бюджетної децентралізації. - https://www.auc.org.ua/.../pcm_slobozhan_02.03.2017_v.3
- Robinson M., 2007b, IMF, Making Program Budgeting Work, Presentation for International Conference on Performance-Based Budgeting: World Bank, Washington D.C. - [Electronic Resource] - Available from: http://www.theclearinitiative.org/PDFs/CLEAR_PB_Manual.pdf.
- Lim Andrew. Performance-Based Budgeting : Critical Success Factors in Implementation. - [Electronic Resource] – Available from: <http://pbbconference.ir/Downloads/2.pdf>.
- Navin B. Guide to Performance-based Budgeting – [Electronic Resource] - Available from: <http://www.cgg.gov.in/workingpapers/WP-113-127.pdf>.

Хакет Р. Програмно-цільовий метод. Program Budgeting Manual, Barents Group. – 1999. – Р. 111-112.

