



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

**МОНІТОРИНГ
СТАНУ СИСТЕМИ
ПАСПОРТИЗАЦІЇ
БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ
ГРОМАД-ПАРТНЕРОК
ПРОЄКТУ USAID
«ГОВЕРЛА»
ЗА 2024 РІК**

Ця публікація створена Проєктом USAID «ГОВЕРЛА» та стала можливою завдяки щирій підтримці американського народу через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Зміст цієї публікації не обов'язково відображає погляди USAID чи Уряду США.

ЗМІСТ

ВСТУП	4
I. ГЕОГРАФІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ	5
II. МОНІТОРИНГ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ЗАСАД ФОРМУВАННЯ ПАСПОРТІВ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ.....	7
III. ОСОБЛИВОСТІ ПАСПОРТИЗАЦІЇ В ГАЛУЗЯХ ОСВІТИ ТА СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ	24
ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ	28

ВСТУП

Паспорт бюджетної програми є одним з основних документів процесу управління місцевими бюджетами. Він фактично підсумовує та систематизує результати попереднього етапу планування, а також регламентує виконання та закладає основу для здійснення контролю за використанням бюджетних коштів. Належна увага до паспортів бюджетних програм сприяє підвищенню бюджетної дисципліни в органах місцевого самоврядування.

Практика свідчить про наявність певних інституційних та організаційних перепон і незгодженостей, які знижують ефективність виконання бюджету та процедур його паспортизації. Особливо гострого характеру негативні чинники впливу набувають в умовах істотного обмеження ресурсів, втрати низки доходних джерел, численних викликів та ризиків у соціально-економічній сфері. Існування таких перепон актуалізує необхідність удосконалення процесу паспортизації бюджетних програм у громадах.

Моніторингове дослідження стану паспортизації бюджетних програм, здійснене експертами Проєкту USAID «ГОВЕРЛА», має на меті надати підтримку органам місцевого самоврядування в питаннях генерації власних доходів у частині удосконалення системи формування паспортів бюджетних програм та забезпечення моніторингу їх реалізації.

Наголошуємо на важливості забезпечення узгодженості паспортів та інших бюджетних документів із просторовими та стратегічними планувальними документами територіальної громади.

I. ГЕОГРАФІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

Аналіз паспортів бюджетних програм за 2024 рік здійснено у **91** громаді-партнерці Проєкту. Загальна кількість проаналізованих паспортів бюджетних програм у зазначених громадах склала **4 441**.

Всього в галузі освіти проаналізовано **1 331** паспорт бюджетних програм, з них – **987** паспортів бюджетних програм у галузі освіти, які фінансуються за рахунок видатків місцевого бюджету.

Кількість паспортів бюджетних програм у галузі соціального захисту та соціального забезпечення – **885**, з них – **841** паспорт бюджетної програми в галузі соціального захисту та соціального забезпечення, який фінансується за рахунок видатків місцевого бюджету.

Інформацію про географію та статистику проведеного аналізу наведено в таблиці 1.

Назва області	Загальна кількість громад-партнерок Проєкту	Кількість громад-партнерок, які надали інформацію	Загальна кількість паспортів бюджетних програм	Кількість паспортів бюджетних програм у галузі освіти, всього	Зокрема в галузі освіти, які фінансуються за рахунок видатків місцевого бюджету	Кількість паспортів бюджетних програм у галузі соціального захисту та соціального забезпечення, всього	Зокрема в галузі соціального захисту та соціального забезпечення, які фінансуються за рахунок видатків місцевого бюджету
Волинська	10	10	456	159	128	83	77
Житомирська	10	10	570	129	90	99	99
Закарпатська	10	10	346	137	106	44	44
Львівська	10	10	430	127	93	75	75
Миколаївська	9	9	426	118	96	131	116
Одеська	10	9	476	125	87	88	88
Полтавська	5	3	185	59	40	68	53
Рівненська	10	6	276	87	53	39	39
Сумська	8	7	444	120	78	90	82
Харківська	10	10	512	168	133	109	109
Чернігівська	7	7	320	102	83	59	59
РАЗОМ:	99	91	4 441	1 331	987	885	841

Результати аналізу ґрунтуються на систематизації отриманих статистичних даних моніторингу паспортів бюджетних програм, які реалізуються у 2024 році в громадах-партнерах Проєкту USAID «ГОВЕРЛА», та відповідях на питання Анкети-опитувальника, яка була розіслана громадам-партнерам для формування інформаційної бази моніторингового дослідження на основі отриманих відповідей. Фокус аналізу спрямовано на паспорти бюджетних програм у галузі освіти і соціального захисту та соціального забезпечення, що фінансуються за рахунок видатків місцевого бюджету.

II. МОНІТОРИНГ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ЗАСАД ФОРМУВАННЯ ПАСПОРТІВ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ

Нормативно-правові засади формування паспортів бюджетних програм головних розпорядників бюджетних коштів місцевих бюджетів визначено такими нормативними актами:

- Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI;
- Наказ Міністерства фінансів України від 26.08.2014 № 836 «Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів»;
- Наказ Міністерства фінансів України від 10.12.2010 № 1536 «Про результативні показники бюджетної програми».

Бюджетним кодексом України визначено, що паспорт бюджетної програми – документ, що визначає мету, завдання, напрями використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми відповідно до бюджетного призначення, встановленого рішенням про місцевий бюджет, та цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, реалізацію якої забезпечує головний розпорядник бюджетних коштів (далі – головний розпорядник).

У бюджетному процесі для бюджетів усіх рівнів застосовується програмно-цільовий метод. Відповідно до п. 2 статті 20 Бюджетного кодексу України його складовими є бюджетні програми, відповідальні виконавці бюджетних програм, паспорти бюджетних програм, результативні показники бюджетних програм. Паспорт бюджетної програми містить результативні показники та інші характеристики бюджетної програми згідно з бюджетними призначеннями, встановленими рішенням про місцевий бюджет, на основі яких здійснюється контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів і аналіз її ефективності. При цьому результативні показники бюджетної програми визначаються відповідно до Загальних вимог до визначення результативних показників бюджетних програм, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 10.12.2010 № 1536 (Рис 1).

Відповідно до п. 3 статті 20 Бюджетного кодексу України бюджетні програми формуються головними розпорядниками під час складання прогнозу місцевого бюджету та проєкту бюджету на плановий бюджетний період, з урахуванням планів діяльності на середньостроковий період, прогнозних та програмних документів економічного і соціального розвитку.

Паспорти бюджетних програм складають усі головні розпорядники за кожною бюджетною програмою, крім винятків, зазначених у нормативних документах.

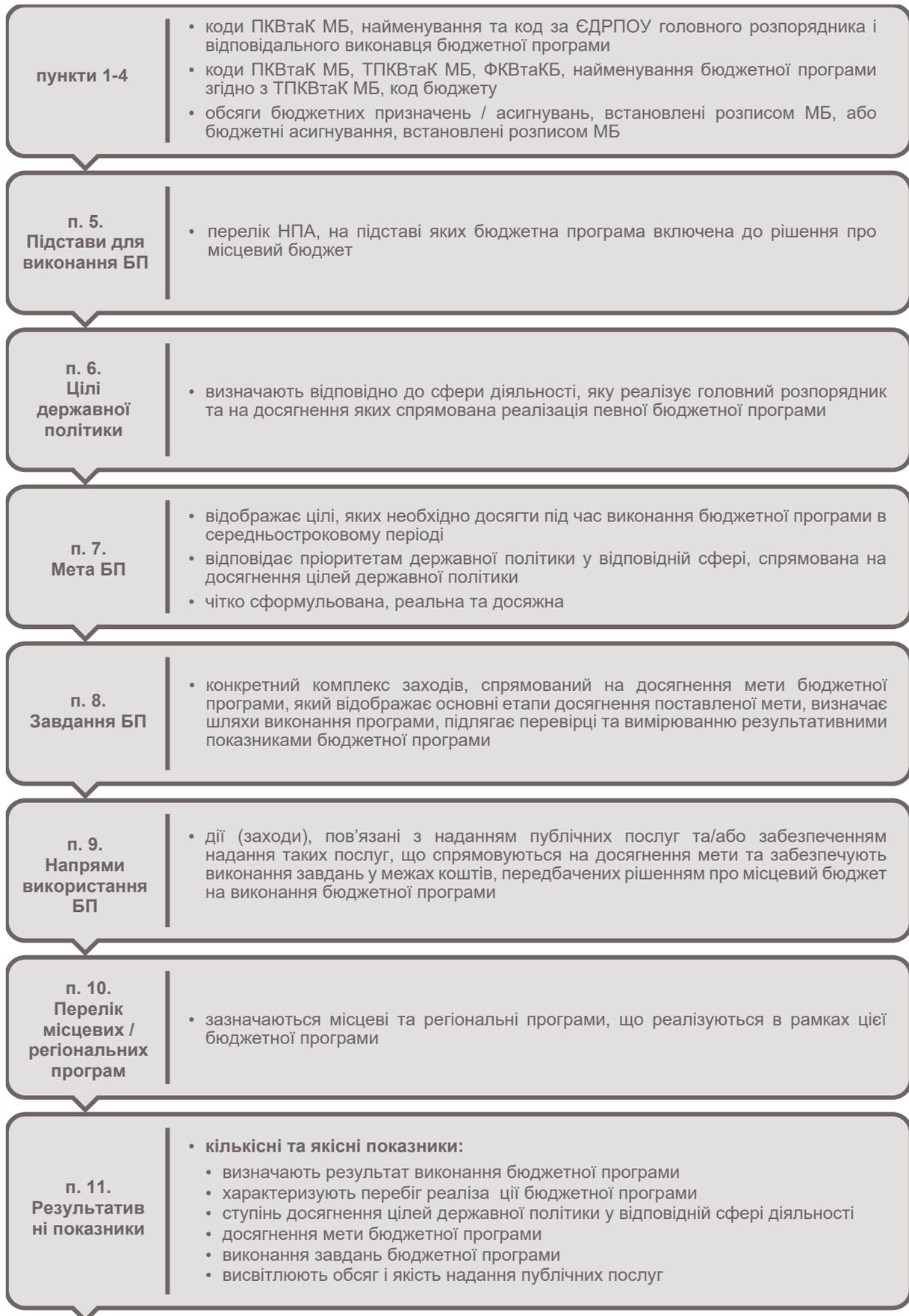


Рис. 1. Структура паспорту бюджетної програми

Наказом Міністерства фінансів України від 26.08.2014 № 836 «Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» (далі – наказ № 836) затверджено Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання (далі – Правила), типові форми паспорта бюджетної програми та звіту про виконання паспорта бюджетної програми.

Головні розпорядники відповідають за змістовну частину паспорта бюджетної програми. Усі головні розпорядники складають паспорти бюджетних програм за кожною бюджетною програмою, крім бюджетних програм:

- які створюються протягом року за рахунок коштів резервного фонду бюджету;
- з повернення кредитів до бюджету;
- з відшкодування шкоди, завданої фізичній чи юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, їх посадових і службових осіб;
- з перерахування міжбюджетних трансфертів.

Паспорт бюджетної програми формується з використанням інформації, наведеної в бюджетному запиті головного розпорядника, плані діяльності головного розпорядника на середньостроковий період, з урахуванням бюджетних призначень, установлених рішенням про місцевий бюджет.

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

Також нормативно-правові засади паспортизації бюджетних програм мають бути визначені локальними місцевими актами:

- рішенням про місцевий бюджет (щодо затвердження паспортів бюджетних програм);
- Планом заходів з підготовки (складання) проєкту місцевого бюджету;
- Бюджетним регламентом (якщо такий затверджено);
- наказами головного розпорядника про затвердження паспортів бюджетних програм (або іншим відповідним розпорядчим документом головного розпорядника).

Щодо затверджених місцевих нормативно-правових актів, які регулюють процес складання паспортів бюджетних програм.

Аналіз наявності в громадах-партнерах Проєкту USAID «ГОВЕРЛА» затверджених нормативних актів, у яких визначені норми щодо формування, виконання та оцінки виконання паспортів бюджетних програм, свідчить, що перелік таких актів у територіальних громадах має відмінності. Насамперед це зумовлено відсутністю відповідного нормативного акту або відсутністю в ньому відповідної норми щодо регулювання паспортизації.

Аналіз відповідей в анкетах громад-партнерок Проєкту USAID «ГОВЕРЛА» показав, що практично всі громади в рішеннях про місцевий бюджет включили норми щодо затвердження паспортів бюджетних програм. Зокрема, така норма наявна в рішеннях про місцевий бюджет у:

- 8 громад-партнерок Волинської області;
- 10 громад-партнерок Житомирської області;
- 10 громад-партнерок Закарпатської області;
- 9 громад-партнерок Львівської області;
- 8 громад-партнерок Миколаївської області;
- 9 громад-партнерок Одеської області;
- 5 громад-партнерок Полтавської області;
- 5 громад-партнерок Рівненської області;
- 8 громад-партнерок Сумської області;
- 10 громад-партнерок Харківської області;
- 7 громад-партнерок Чернігівської області.

Щодо наявності відповідних норм у Планах заходів з підготовки (складання) Проєкту місцевого бюджету, то вони присутні у:

- 8 громад-партнерок Волинської області;
- 7 громад-партнерок Житомирської області;
- 10 громад-партнерок Закарпатської області;
- 7 громад-партнерок Львівської області;
- 8 громад-партнерок Миколаївської області;
- 7 громад-партнерок Одеської області;
- 5 громад-партнерок Полтавської області;
- 5 громад-партнерок Рівненської області;
- 8 громад-партнерок Сумської області;
- 9 громад-партнерок Харківської області;
- 7 громад-партнерок Чернігівської області.

При цьому є громади-партнерки Проєкту USAID «ГОВЕРЛА», які у Планах заходів з підготовки (складання) Проєкту місцевого бюджету не передбачили заходи, пов'язані із затвердженням паспортів бюджетних програм.

Майже 50 % громад-партнерок Проєкту USAID «ГОВЕРЛА» зазначили, що в затверджених Бюджетних регламентах відсутні норми, що регулюють процес складання паспортів бюджетних програм. Про наявність відповідних норм повідомили:

- 5 громад-партнерок Волинської області;
- 4 громади-партнерки Житомирської області;
- 5 громад-партнерок Закарпатської області;
- 9 громад-партнерок Львівської області;
- 5 громад-партнерок Миколаївської області;
- 8 громад-партнерок Одеської області;
- 5 громад-партнерок Полтавської області;
- 5 громад-партнерок Рівненської області;
- 8 громад-партнерок Сумської області;
- 6 громад-партнерок Харківської області;
- 7 громад-партнерок Чернігівської області.

При цьому всі головні розпорядники громад-партнерок Проєкту USAID «ГОВЕРЛА» видають накази про затвердження паспортів бюджетних програм (або інший відповідний розпорядчий документ головного розпорядника):

- 10 громад-партнерок Волинської області;
- 10 громад-партнерок Житомирської області;
- 10 громад-партнерок Закарпатської області;
- 10 громад-партнерок Львівської області;
- 8 громад-партнерок Миколаївської області;
- 9 громад-партнерок Одеської області;
- 5 громад-партнерок Полтавської області;
- 6 громад-партнерок Рівненської області;
- 8 громад-партнерок Сумської області;
- 10 громад-партнерок Харківської області;
- 7 громад-партнерок Чернігівської області.

Головний розпорядник забезпечує своєчасність затвердження паспортів бюджетних програм, достовірність і повноту інформації, що в них міститься (рис. 2).

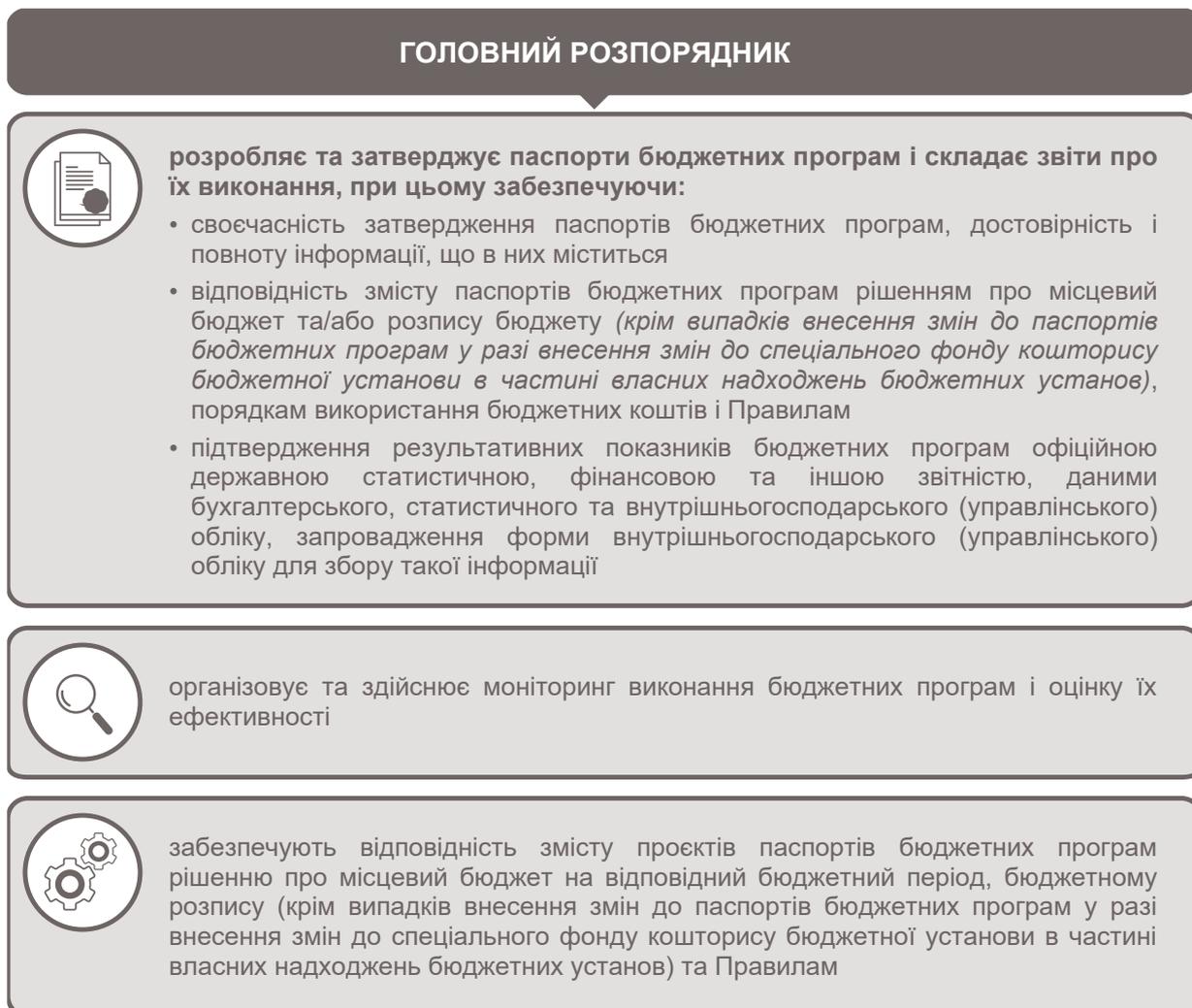


Рис. 2. Повноваження головних розпорядників при паспортизації бюджетних програм

Алгоритм розроблення та затвердження головними розпорядниками паспортів бюджетних програм наведено на рис. 3.

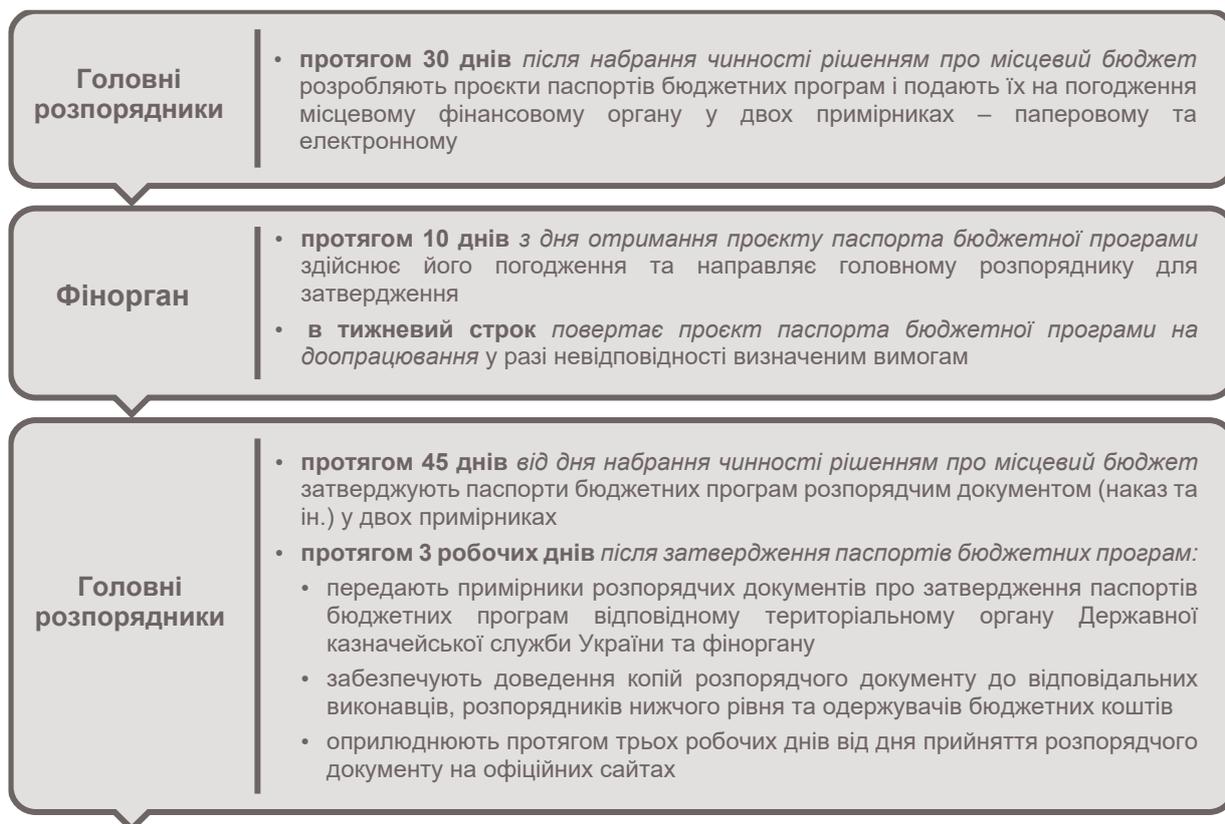


Рис. 3. Алгоритм розроблення та затвердження головними розпорядниками паспортів бюджетних програм

Щодо дотримання термінів процедури складання, затвердження паспортів бюджетних програм та надання звітів про їх виконання

Результат аналізу відповідей анкетування Проекту USAID «ГОВЕРЛА» показав, що всі головні розпорядники дотримуються термінів процедури складання, затвердження паспортів бюджетних програм та надання звітів про їх виконання. І лише один головний розпорядник (Полтавська область) не дотримується законодавчих вимог через «невідповідальне ставлення до роботи головного бухгалтера».

Щодо узгодженості паспортів бюджетної програми з бюджетними запитами, бюджетними призначеннями, затвердженими рішенням про місцевий бюджет, бюджетним розписом

Вибірковий аналіз узгодженості паспортів бюджетних програм з бюджетними запитами, бюджетними призначеннями, затвердженими рішенням про місцевий бюджет, бюджетними розписами свідчить про забезпечення узгодженості цих документів.

Основні причини повернення на доопрацювання паспортів бюджетних програм у 2024 році у громадах-партнерах Проекту USAID «ГОВЕРЛА»:

- невідповідність, недостовірність, некоректність визначення результативних показників затрат, продукту, ефективності;
- невідповідність переліку підстав для виконання бюджетної програми та назв місцевих бюджетних програм;

- відсутність попереднього погодження і корегування недоліків / неузгодженостей у процесі підготовки паспортів з фінансовим відділом;
- невідповідність результативних показників меті та завданню бюджетної програми;
- обсяги коштів не відповідають додаткам 3 та 3.1 розподілів видатків до рішення Про внесення змін до місцевого бюджету;
- відсутність назв програм місцевого значення в розділі 10;
- технічні помилки.

Якщо до рішення про місцевий бюджет було внесено зміни, які призводять до зміни інформації та показників бюджетної програми, паспорт якої ще не затверджено, паспорт зазначеної програми затверджується на підставі показників (обсягу коштів, назви), встановлених рішенням про місцевий бюджет з урахуванням внесених змін.

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

Зміни до паспортів бюджетних програм вносяться протягом бюджетного періоду через затвердження їх у новій редакції у порядку, встановленому для складання паспортів бюджетних програм, у випадках, зазначених на рис. 4.

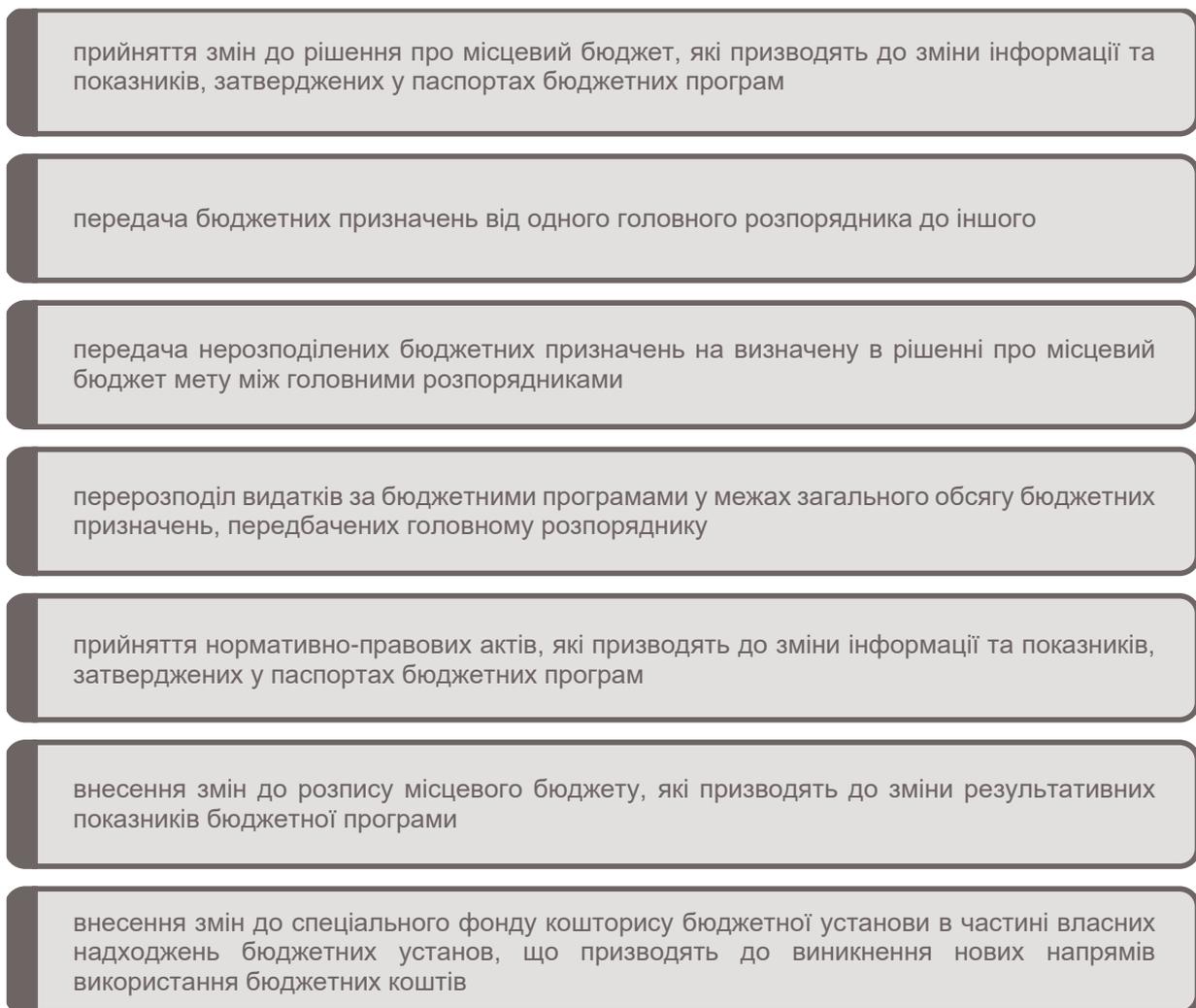


Рис. 4. Підстави для внесення змін до паспортів бюджетних програм

Пояснення про причини відхилення (збільшення або зменшення) обсягів касових видатків (наданих кредитів з бюджету) за напрямками використання бюджетних коштів від обсягів, затверджених у паспорті бюджетної програми, надаються головним розпорядником у звіті про виконання паспорта бюджетної програми. Алгоритм внесення змін до паспортів бюджетних програм наведено на рис. 5.

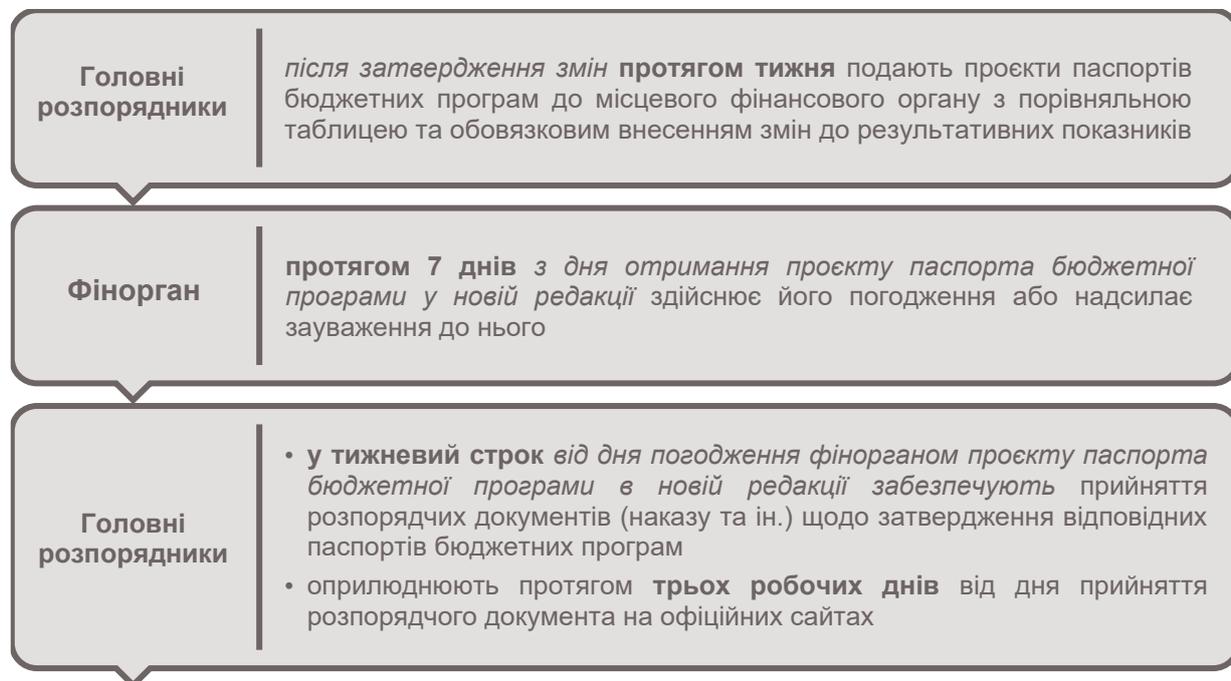


Рис. 5. Алгоритм внесення змін до паспортів бюджетних програм

Щодо дотримання головними розпорядниками та місцевим фінансовим органом процедури внесення змін до паспортів бюджетних програм, затвердженої Наказом Мінфіну від 26.08.2014 № 836

За даними анкетування, всі головні розпорядники та місцеві фінансові органи громад-партнерок Проекту USAID «ГОВЕРЛА» дотримуються процедури та строків внесення змін до паспортів бюджетних програм, затвердженої Наказом Мінфіну від 26.08.2014 № 836.

Щодо дотримання вимог щодо подачі до місцевого фінансового органу порівняльної таблиці з поясненнями щодо відмінностей інформації та показників проекту паспорта в новій редакції порівняно із затвердженим паспортом

За даними анкетування, головні розпорядники громад-партнерок Проекту USAID «ГОВЕРЛА» (крім головних розпорядників громад-партнерок Чернігівської області) у переважній більшості не надають порівняльні таблиці з поясненнями щодо відмінностей інформації та показників проекту паспорта в новій редакції порівняно із затвердженим паспортом. Вони подаються в:

- 5 громадах-партнерках Волинської області;
- 5 громадах-партнерках Житомирської області;
- 4 громадах-партнерках Закарпатської області;
- 6 громадах-партнерках Львівської області;
- 6 громадах-партнерках Миколаївської області;
- 4 громадах-партнерках Одеської області;
- 1 громаді-партнерці Полтавської області;

- 5 громадах-партнерах Рівненської області;
- 4 громадах-партнерах Сумської області;
- 1 громаді-партнерці Харківської області.
- жодній громаді-партнерці Чернігівської області.

Основними причинами недотримання головними розпорядниками вимог щодо подачі порівняльної таблиці є:

- «безвідповідальність» посадових осіб головних розпорядників;
- «невідповідальний головний бухгалтер головного розпорядника коштів»;
- «свідоме порушення термінів, встановлених законодавством»;
- «брак часу, враховуючи короткі терміни»;
- «суть внесених змін зрозуміла із підстав», «користуються додатками 3 та 3.1 щодо розподілу видатків до рішення про внесення змін до бюджету»;
- «відсутність затвердженої форми та попередньої практики щодо подання порівняльної таблиці», «в більшості випадків уточнення здійснюються в усній формі»;
- «відсутність затвердженої форми (Порядком, затвердженим наказом МФУ від 26.08.2014 № 836 (зі змінами) не передбачено). Враховуючи зазначене, головні розпорядники листами подають інформацію щодо необхідності змін».

Також серед причин вказано *«порядком, затвердженим наказом МФУ від 26.08.2014 № 836 (зі змінами) не передбачено подання порівняльної таблиці»* що не відповідає дійсності – пунктом 1.12 Правил передбачено, що у разі внесення змін до паспорта бюджетної програми головні розпорядники подають до місцевого фінансового органу порівняльну таблицю з поясненнями щодо відмінностей інформації та показників проекту паспорта в новій редакції порівняно із затвердженим паспортом.

Такий стан справ свідчить про недостатню обізнаність головних розпорядників та місцевих фінансових органів щодо особливостей запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів.

Щодо уточнення головними розпорядниками результативних показників при внесенні змін до паспортів бюджетних програм

Матеріали анкетування громад-партнерок Проєкту USAID «ГОВЕРЛА» та вибіркового аналізу паспортів бюджетних програм головних розпорядників показав, що, як правило, головні розпорядники вносять зміни до результативних показників при внесенні змін до паспортів бюджетних програм. Проте з'ясувалося, що у громаді Закарпатської області відповідні зміни не вносяться своєчасно.

У громадах-партнерах Проєкту USAID «ГОВЕРЛА» протягом 2024 року кількість внесених змін до паспортів бюджетних програм у галузі освіти склала:

- 122 у громад-партнерок Волинської області;
- 196 у громад-партнерок Житомирської області;
- 54 у громад-партнерок Закарпатської області;
- 142 у громад-партнерок Львівської області;
- 125 у громад-партнерок Миколаївської області;
- 237 у громад-партнерок Одеської області;

- 70 у громад-партнерок Полтавської області;
- 104 у громад-партнерок Рівненської області;
- 138 у громад-партнерок Сумської області;
- 188 у громад-партнерок Харківської області;
- 104 у громад-партнерок Чернігівської області.

У громадах-партнерках Проєкту USAID «ГОВЕРЛА» протягом 2024 року кількість внесених змін до паспортів бюджетних програм у галузі освіти, які фінансуються за рахунок видатків місцевого бюджету, склала:

- 109 у громад-партнерок Волинської області;
- 159 у громад-партнерок Житомирської області;
- 47 у громад-партнерок Закарпатської області;
- 125 у громад-партнерок Львівської області;
- 119 у громад-партнерок Миколаївської області;
- 187 у громад-партнерок Одеської області;
- 60 у громад-партнерок Полтавської області;
- 85 у громад-партнерок Рівненської області;
- 108 у громад-партнерок Сумської області;
- 162 у громад-партнерок Харківської області;
- 85 у громад-партнерок Чернігівської області.

У громадах-партнерках Проєкту USAID «ГОВЕРЛА» протягом 2024 року кількість внесених змін до паспортів бюджетних програм у галузі соціального захисту та соціального забезпечення склала:

- 53 у громад-партнерок Волинської області;
- 76 у громад-партнерок Житомирської області;
- 20 у громад-партнерок Закарпатської області;
- 46 у громад-партнерок Львівської області;
- 58 у громад-партнерок Миколаївської області;
- 68 у громад-партнерок Одеської області;
- 61 у громад-партнерок Полтавської області;
- 36 у громад-партнерок Рівненської області;
- 56 у громад-партнерок Сумської області;
- 102 у громад-партнерок Харківської області;
- 38 у громад-партнерок Чернігівської області.

У громадах-партнерках Проєкту USAID «ГОВЕРЛА» протягом 2024 року кількість внесених змін до паспортів бюджетних програм у галузі соціального захисту та соціального забезпечення, які фінансуються за рахунок видатків місцевого бюджету, склала:

- 49 у громад-партнерок Волинської області;
- 76 у громад-партнерок Житомирської області;
- 20 у громад-партнерок Закарпатської області;
- 46 у громад-партнерок Львівської області;
- 58 у громад-партнерок Миколаївської області;
- 67 у громад-партнерок Одеської області;

- 55 у громад-партнерок Полтавської області;
- 36 у громад-партнерок Рівненської області;
- 54 у громад-партнерок Сумської області;
- 102 у громад-партнерок Харківської області;
- 38 у громад-партнерок Чернігівської області.

У разі зменшення або передачі бюджетних призначень, що призводять до скасування чинної програми, відповідний головний розпорядник готує наказ про визнання таким, що втратив чинність, наказу про затвердження відповідного паспорта бюджетної програми у двох примірниках.

Один примірник відповідного наказу залишається у головного розпорядника, інший – протягом трьох робочих днів передається головним розпорядником відповідному територіальному органу Державної казначейської служби України.

Протягом трьох робочих днів від дня прийняття відповідного наказу головний розпорядник передає завірену в установленому законодавством порядку його копію місцевому фінансовому органу.

Щодо включення у паспорти бюджетних програм переліку чинних нормативно-правових актів, на підставі яких бюджетна програма була включена до рішення про місцевий бюджет

За результатами аналізу паспортів бюджетних програм та відповідей анкетування громад-партнерок Проєкту USAID «ГОВЕРЛА», з'ясовано, що головними розпорядниками у паспорти бюджетних програм включаються законодавчі акти, рішення місцевої ради, місцеві цільові програми, на виконання яких спрямована бюджетна програма (пункти 5 та 10 паспорта бюджетної програми). Проте стратегії розвитку територіальних громад включають лише частина головних розпорядників.

Щодо наявності Стратегій розвитку територіальної громади у переліку підстав для виконання бюджетних програм – цей документ включають такі громади:

- 3 громади-партнерки Волинської області;
- 2 громади-партнерки Житомирської області;
- 3 громади-партнерки Закарпатської області;
- жодна громада-партнерка Львівської області;
- 6 громад-партнерок Миколаївської області;
- 4 громади-партнерки Одеської області;
- 2 громади-партнерки Полтавської області;
- 1 громада-партнерка Рівненської області;
- 5 громад-партнерок Сумської області;
- 2 громади-партнерки Харківської області;
- жодна громада-партнерка Чернігівської області.

Щодо наявності галузевих нормативно-правових актів у переліку підстав для виконання бюджетних програм – цей документ включають такі громади :

- 10 громад-партнерок Волинської області;
- 10 громад-партнерок Житомирської області;
- 9 громад-партнерок Закарпатської області;
- 10 громад-партнерок Львівської області;

- 8 громад-партнерок Миколаївської області;
- 10 громад-партнерок Одеської області;
- 5 громад-партнерок Полтавської області;
- 6 громад-партнерок Рівненської області;
- 8 громад-партнерок Сумської області;
- 10 громад-партнерок Харківської області;
- 7 громад-партнерок Чернігівської області.

Слід зазначити, що включення до підстав реалізації бюджетної програми регіональних програм сприяє синхронізації цілей державної політики та місцевого розвитку.

Щодо дотримання головними розпорядниками принципів градації цілей, спрямованих на досягнення конкретного результату.

Під час вибіркового аналізу було виявлено, що переважна більшість головних розпорядників при складанні паспортів бюджетних програм дотримуються принципів градації цілей, спрямованих на досягнення конкретного результату.

Щодо відповідності завдань бюджетних програм їхній визначеній меті

Моніторинг паспортів бюджетних програм головних розпорядників громад-партнерок Проекту USAID «ГОВЕРЛА» показав, що сформульовані в паспортах бюджетних програм мета та завдання, як правило, відповідають спрямованості бюджетної програми на вирішення нагальних проблем громади та реалізації цілей її розвитку. Втім, не завжди вони є конкретними та узгодженими.

Щодо узгодженості бюджетної програми з бюджетним запитом, бюджетними призначеннями, затвердженими рішенням про місцевий бюджет, бюджетним розписом

При вибіркового аналізу паспортів бюджетних програм виявлено їх відповідність і узгодженість з бюджетним запитом, бюджетними призначеннями, затвердженими рішеннями про місцевий бюджет і передбачених бюджетними розписами головних розпорядників. Це свідчить про забезпечення системності та узгодженості бюджетних нормативних документів. Водночас серед причин повернення на доопрацювання проектів паспортів бюджетних програм місцевими фінансовими органами вказувалось: невідповідність рішенням про місцевий бюджет та бюджетним призначенням (громади Житомирської, Полтавської, Сумської, Харківської, Рівненської областей – обсяги коштів не відповідають розподілу видатків відповідно до рішення про місцевий бюджет).

Окремим напрямом використання бюджетних коштів у паспорті бюджетної програми визначається погашення заборгованості за бюджетними зобов'язаннями минулих років, узяними на облік органами Державної казначейської служби України (зокрема такими, що зняті ними з обліку в кінці відповідного бюджетного періоду), у разі, якщо строк виконання напряму, за яким утворилася така заборгованість, закінчився в минулому бюджетному періоді.

Щодо наявності окремих напрямом використання бюджетних коштів погашення заборгованості за бюджетними зобов'язаннями минулих років

Про наявність заборгованості за бюджетними зобов'язаннями минулих років, яка планується до погашення в поточному бюджетному році, узяними на облік органами Державної казначейської служби України відповідно до вимог Наказу МФУ від 26.08.2014 № 836, зазначили громади-партнерки в таких областях:

- 4 громади-партнерки Волинської області;
- 10 громад-партнерок Житомирської області;
- 10 громад-партнерок Закарпатської області;
- 8 громад-партнерок Львівської області;
- 8 громад-партнерок Миколаївської області;
- 10 громад-партнерок Одеської області;
- 2 громади-партнерки Полтавської області;
- 5 громад-партнерок Рівненської області;
- 4 громади-партнерки Сумської області;
- 8 громад-партнерок Харківської області;
- 7 громад-партнерок Чернігівської області.

Щодо відповідності обсягу бюджетних призначень об'єктивним (реальним) показникам місцевого економічного розвитку, то про її констатацію повідомили:

- 5 громад-партнерок Волинської області;
- 10 громад-партнерок Житомирської області;
- 6 громад-партнерок Закарпатської області;
- 8 громад-партнерок Львівської області;
- 8 громад-партнерок Миколаївської області;
- 10 громад-партнерок Одеської області;
- 4 громади-партнерки Полтавської області;
- 4 громади-партнерки Рівненської області;
- 8 громад-партнерок Сумської області;
- 10 громад-партнерок Харківської області;
- 7 громад-партнерок Чернігівської області.

Результативні показники бюджетної програми визначаються відповідно до Загальних вимог до визначення результативних показників бюджетних програм, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 10.12.2010 № 1536. При цьому головні розпорядники самостійно обирають із визначеного переліку ті, які максимально ефективно та в повному обсязі відображають результати виконання бюджетних програм. Вибір показників має забезпечувати можливість оцінки досягнення цілей бюджетної програми.

Щодо оцінки досягнення цілей бюджетної програми за визначеними результативними показниками

За результатами моніторингу паспортів бюджетних програм громад-партнерок Проєкту USAID «ГОВЕРЛА» можна констатувати, що в переважній їх більшості визначений перелік показників результативності дає змогу оцінити досягнення визначених цілей. Проте цілі бюджетних програм та результативні показники мають інколи формальний характер

Дослідження оцінки досягнення цілей бюджетної програми за допомогою визначених результативних показників підкреслило необхідність доопрацювання результативних показників, що характеризують ефективність виконання бюджетних програм. Показники слід поглиблено розробляти та узгоджувати із цілями бюджетної програми, враховуючи галузеву специфіку, необхідно включати гендерно орієнтовані показники та уникати формального підходу при визначенні результативних показників.

Часто результативні показники мають дещо формальний характер, тому оцінити досягнення цілей бюджетної програми можна не завжди. В окремих випадках спостерігається відсутність визначення показників якості.

Про можливість здійснення оцінки досягнення цілей бюджетної програми за визначеними результативними показниками зазначили такі громади-партнерки:

- 10 громад-партнерок Волинської області;
- 6 громад-партнерок Житомирської області;
- 5 громад-партнерок Закарпатської області;
- 7 громад-партнерок Львівської області;
- 8 громад-партнерок Миколаївської області;
- 10 громад-партнерок Одеської області;
- 4 громади-партнерки Полтавської області;
- 5 громад-партнерок Рівненської області;
- 8 громад-партнерок Сумської області;
- 10 громад-партнерок Харківської області;
- 7 громад-партнерок Чернігівської області.

Щодо самостійної розробки показників результативності та ефективності бюджетних програм, то вона здійснюється у:

- 7 громадах-партнерках Волинської області;
- 9 громадах-партнерках Житомирської області;
- 4 громадах-партнерках Закарпатської області;
- 10 громадах-партнерках Львівської області;
- 8 громадах-партнерках Миколаївської області;
- 10 громадах-партнерках Одеської області;
- 3 громадах-партнерках Полтавської області;
- 5 громадах-партнерках Рівненської області;
- 7 громадах-партнерках Сумської області;
- 8 громадах-партнерках Харківської області;
- жодній громаді-партнерці Чернігівської області.

Щодо включення гендерних показників до паспортів бюджетних програм, то вони включені до паспортів бюджетних програм у:

- 3 громад-партнерок Волинської області;
- 8 громад-партнерок Житомирської області;
- 5 громад-партнерок Закарпатської області;
- 7 громад-партнерок Львівської області;
- 4 громад-партнерок Миколаївської області;
- 8 громад-партнерок Одеської області;
- 4 громад-партнерок Полтавської області;
- 1 громаді-партнерці Рівненської області;
- 7 громад-партнерок Сумської області;
- 7 громад-партнерок Харківської області;
- жодній громаді-партнерці Чернігівської області.

У звіті про виконання бюджетних програм відображаються результативні показники, що характеризують виконання бюджетної програми, здійснюється аналіз стану їх виконання з поясненнями розбіжностей (відхилень) між фактичними результативними показниками, досягнутими за звітний період, та затвердженими паспортом бюджетної програми, при цьому пояснення щодо стану виконання показників надається за кожним показником окремо.

Щодо оцінки бюджетних програм по визначених показниках результативності

Аналіз визначених результативних показників бюджетних програм дає змогу констатувати, що вони не завжди дають змогу здійснити оцінку її виконання. Здебільшого це стосується бюджетних програм у галузі соціального захисту та соціального забезпечення.

Часто результативні показники бюджетної програми не відображені в повному обсязі. Не повністю враховані кількісні та якісні показники. У середньому в 60 % громад-партнерок результативні показники бюджетної програми визначені в такий спосіб, що це дає змогу здійснити оцінку її виконання і вони уточнюються протягом бюджетного періоду.

Щодо оприлюднення наказів про затвердження паспортів бюджетних програм, відповідних змін до паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання

Головні розпорядники за визначеними нормативними вимогами оприлюднюють паспорти бюджетних програм на поточний бюджетний період. У зв'язку із введенням воєнного стану відповідно до п. 22 Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу України частина 5 статті 28 Бюджетного кодексу України не застосовується. Водночас органи місцевого самоврядування мають право визначати інформацію, що оприлюднюється.

Слід зазначити, що є головні розпорядники, які частково оприлюднюють інформацію паспортів бюджетних програм, змін та звітів про виконання. Також є громади, в яких головні розпорядники прийняли різні рішення – одні продовжують публікувати інформацію, а інші скористалися нормативними можливостями щодо її неоприлюднення. За інформацією громад-партнерок, інформацію оприлюднюють:

- 8 громад-партнерок Волинської області;
- 7 громад-партнерок Житомирської області;
- 8 громад-партнерок Закарпатської області;
- 7 громад-партнерок Львівської області;
- 5 громад-партнерок Миколаївської області;
- 7 громад-партнерок Одеської області;
- 5 громад-партнерок Полтавської області;
- 3 громади-партнерки Рівненської області;
- 7 громад-партнерок Сумської області;
- 7 громад-партнерок Харківської області;
- 7 громад-партнерок Чернігівської області.

Щодо залучення громадськості до здійснення моніторингу виконання паспортів бюджетних програм

Залученість громадськості на всіх етапах бюджетного процесу сприяє прозорості бюджетного процесу та ефективності використання бюджетних коштів. Механізми участі громадськості в бюджетному процесі на місцевому рівні визначено в Наказі Міністерства фінансів України від 03.03.2020 № 94. Також для упорядкування питання залучення громадськості до бюджетного процесу доцільно в Бюджетному регламенті проходження

бюджетного процесу передбачити відповідні положення. Залученість громадськості до здійснення моніторингу виконання паспортів бюджетних програм дозволяє зробити процес використання бюджетних коштів більш ефективним та зміцнити позиції громадськості щодо впливу на прийняття управлінських рішень.

Аналіз залученості громадськості до здійснення моніторингу виконання паспортів бюджетних програм у громадах-партнерах Проєкту USAID «ГОВЕРЛА» демонструє, що спостерігається залученість громадськості в:

- жодній громаді-партнерці Волинської області;
- 1 громаді-партнерці Житомирської області;
- 3 громадах-партнерах Закарпатської області;
- двох громадах-партнерах Львівської області;
- жодній громаді-партнерці Миколаївської області;
- жодній громаді-партнерці Одеської області;
- 1 громаді-партнерці Полтавської області;
- 2 громадах-партнерах Рівненської області;
- 1 громаді-партнерці Сумської області;
- 2 громадах-партнерах Харківської області;
- жодній громаді-партнерці Чернігівської області.

Водночас під залученням громадськості до здійснення моніторингу бюджетних програм розуміється оприлюднення відповідних матеріалів на офіційних сайтах або публічне звітування.

Щодо організації системи моніторингу виконання бюджетних програм

Аналіз паспортів бюджетних програм та відповідей анкетування громад-партнерок Проєкту USAID «ГОВЕРЛА» дає змогу констатувати, що система моніторингу виконання бюджетних програм організована частково у:

- 6 громадах-партнерах Волинської області;
- 3 громадах-партнерах Житомирської області;
- 2 громадах-партнерах Закарпатської області;
- 5 громадах-партнерах Львівської області;
- 4 громадах-партнерах Миколаївської області;
- 2 громадах-партнерах Одеської області;
- 2 громадах-партнерах Полтавської області;
- 1 громаді-партнерці Рівненської області;
- 4 громадах-партнерах Сумської області;
- 2 громадах-партнерах Харківської області;
- жодній громаді-партнерці Чернігівської області.

Щодо нормативно-правових актів, які регламентують моніторинг виконання бюджетних програм, то про їх наявність повідомили:

- 2 громади-партнерки Волинської області;
- жодна громада-партнерка Житомирської області;
- 10 громад-партнерок Закарпатської області;
- жодна громада-партнерка Львівської області;
- 3 громади-партнерки Миколаївської області;

- жодна громада-партнерка Одеської області;
- 2 громади-партнерки Полтавської області;
- 6 громад-партнерок Рівненської області;
- 1 громада-партнерка Сумської області;
- 2 громади-партнерки Харківської області;
- жодна громада-партнерка Чернігівської області.

Як правило, під внутрішнім моніторингом громади-партнерки зазначають про здійснення періодичного аналізу виконання бюджетних програм, у деяких випадках у громадах місцевою радою прийнятий Порядок розроблення, виконання, моніторингу місцевих програм та звітності про їх виконання. Часто громади вважають моніторингом виконання бюджетних програм період внесення до них змін та необхідність уточнень показників. Як такого системного підходу поки що немає, хоча в громадах-партнерах вже є чітке розуміння необхідності такого процесу. Моніторинг передбачає відстеження на систематичній основі стану виконання заходів бюджетної програми та досягнення результативних показників бюджетної програми. У такий спосіб у результаті проведення моніторингу досягається високий та середній рівень виконання бюджетних програм.

Система моніторингу виконання бюджетних програм у Корецькій громаді Рівненської області полягає в контролі за якістю документів, своєчасній підготовці та внесенні змін / корегувань до них.

Крім того, станом на 01.07.2024 у Миколаївській області прийнято такі акти щодо моніторингу виконання бюджетних програм:

1. Інструкція про складання і виконання розпису бюджету Казанківської селищної територіальної громади від 05.01.2024 № 9.
2. Інструкція щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм головними розпорядниками коштів бюджету Казанківської селищної територіальної громади від 01.03.2024 № 14.
3. Інструкція з організації та здійснення внутрішнього контролю у Фінансовому відділі Казанківської селищної ради від 01.03.2024 № 13.
4. Рішення виконавчого комітету Миколаївської міської ради від 24.03.2021 № 234 «Про затвердження Бюджетного регламенту проходження бюджетного процесу в місті Миколаєві».

III. ОСОБЛИВОСТІ ПАСПОРТИЗАЦІЇ В ГАЛУЗЯХ ОСВІТИ ТА СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ

Проведений аналіз паспортів бюджетних програм громад-партнерок Проєкту USAID «ГОВЕРЛА» дає підстави зазначити, що кількість паспортів бюджетних програм, які відносяться до освітньої галузі та галузі соціального захисту і соціального забезпечення, займають домінуючу частину всіх паспортів бюджетних програм. Питома вага паспортів бюджетних програм у галузі освіти складає майже **30,0 %** від загальної кількості паспортів бюджетних програм у громадах-партнерах, що взяли участь у дослідженні, з них **74,0 %** – паспорти програм, які фінансуються за рахунок видатків місцевого бюджету.

Кількість паспортів бюджетних програм у галузі соціального захисту та соціального забезпечення складає майже **20,0 %** від загальної кількості паспортів бюджетних програм у громадах-партнерах, що взяли участь у дослідженні, з них **95,0 %** паспортів бюджетних програм – у галузі соціального захисту та соціального забезпечення, які фінансуються за рахунок видатків місцевого бюджету. Отже, частка паспортів бюджетних програм у галузях освіти, соціального захисту та соціального забезпечення від загальної кількості паспортів бюджетних програм, що реалізуються у громадах. З огляду на те, що обсяг видатків місцевих бюджетів на освітню галузь у більшості громад-партнерок займає вагому частину в загальному обсязі бюджетних видатків, питання забезпечення ефективності використання бюджетних коштів в умовах сьогодення набуває значної актуальності.

Соціальний захист також має надзвичайно важливу роль у забезпеченні нагальних потреб жителів громади. Особливої важливості питання соціального захисту та соціального забезпечення набули в умовах воєнного стану: категорія осіб, що потребують державної підтримки, збільшується, зростають види необхідних соціальних послуг, є потреба розширення кваліфікованого кадрового потенціалу. І оскільки більша частка соціальних послуг надається територіальними громадами, значний обсяг видатків на соціальну сферу спрямовується саме з місцевих бюджетів.

Інформація яка наведена в паспорті бюджетної програми, буде необхідна для проведення моніторингу, оцінки ефективності бюджетної програми, здійснення порівняльного аналізу та контролю за цільовим використанням коштів та подальшому прийнятті управлінських рішень. Це слід враховувати при плануванні видатків бюджету та використанні коштів. Особливо актуальним є це питання насамперед для ефективного використання освітньої субвенції, витрат коштів місцевого бюджету на утримання та розвиток освітньої галузі, з огляду на необхідність здійснення часто незапланованих видатків на заходи безпеки і доступності, а також фінансування послуг соціального захисту населення.

Тому, крім дотримання загальних вимог складання паспортів бюджетних програм, необхідно відповідально підходити до визначення мети, цілей та завдань бюджетних програм, із забезпеченням узгодженості зі стратегічними напрямками розвитку освітньої та соціальної галузі.

Слід виокремити проблему використання актуальних статистичних даних в освітній та соціальній сферах територіальних громад, що дасть змогу значно підвищити ефективність використання бюджетних коштів.

У стратегічних документах більшості громад розвиток людського капіталу визначено як основний напрям розвитку громади, що безпосередньо пов'язано з наданням якісних освітніх та соціально-культурних послуг жителям. Водночас, за результатами дослідження, підставами для виконання бюджетної програми є Конституція України, Бюджетний кодекс України, законодавство про освіту, соціальну політику, постанови Кабінету Міністрів України та накази Міністерства освіти і науки України, Міністерства

соціальної політики України. Стратегічні документи територіальної громади як підстави для розроблення бюджетної програми включають до переліку підстав для виконання бюджетної програми менш як половина громад-партнерок. Це також впливає на якість планування програмних документів.

Особливу увагу необхідно приділяти визначенню результативних показників, враховувати гендерні аспекти у формулюванні мети та завдань.

Мета повинна бути чіткою та досяжною, оскільки на її підставі формуються завдання бюджетної програми, які є комплексом заходів та відображають основні етапи досягнення мети. Завдання у свою чергу спрямовані на отримання конкретного результату, який можна виміряти в конкретних показниках: результативності затрат, продукту, ефективності та якості. Показників результативності не повинно бути багато, втім вони повинні надавати уявлення про мету бюджетної програми та результати, які треба досягнути.

Результати проведеного моніторингу паспортів бюджетних програм свідчать, що доволі часто трапляється ситуація, коли результативні показники нерівномірно поділені (визначені) за групами, не відображені в повному обсязі. Особливо це стосується кількісних та якісних показників результативності. Показники переважно мають загальний характер, що не дає змогу проаналізувати досягнення ефективності.

За допомогою показників визначається рівень прогресу щодо виконання окремих завдань бюджетної програми та загалом досягнення очікуваних результатів, на що бажано зважати при їх визначенні.

З огляду на це, при визначенні результативних показників за групами, слід враховувати таке: при формулюванні показника затрат визначають тип, обсяги та частку виділених ресурсів (матеріально-технічних, фінансових, інформаційних, людських та інших), у підходящих одиницях виміру відповідно до запланованих витрат, тобто чим саме виробляється послуга. Залежно від цього індикаторами можуть бути абсолютні одиниці вимірювання: одиниці, сума коштів, штуки, штатні одиниці та інше.

Показник продукту характеризується кількістю, обсягами та типами робіт і послуг, вироблених у процесі реалізації заходів бюджетної програми та їх кінцевими бенефіціарами. Індикаторами можуть бути також абсолютні одиниці вимірювання: кількість осіб, які отримали послугу або доступ до послуги (при доцільності за гендерним або інклюзивним розрізом), кількість заходів, кількість квадратних метрів (наприклад, при здійсненні ремонтних робіт). Тобто на кого чи що спрямована послуга.

Показник ефективності відображає, наскільки ефективно було витрачено ресурси на отримання продукту. Тому характеристикою цього показника можуть бути одиниці продукту в грошовому виразі, частка затрат на вироблення послуги. Отже, доцільно користуватися відносними одиницями вимірювання, які надають змогу порівняння та оцінки – витрачених коштів на квадратний метр, вартість послуги на одного отримувача та інше.

Показник якості характеризує результат виконання та ті зміни, зокрема що впливають на зміну середовища загалом. На його підставі можна надати оцінку досягнень від реалізації бюджетної програми. Має позитивне значення та відображається у відносних одиницях вимірювання, у порівнянні – наприклад, темп зростання виробництва, збільшення обсягу податкових надходжень, питома вага малого підприємництва, зменшення рівня безробіття, зниження захворюваності та інше. Відображається у відсотковому значенні у порівнянні з попереднім періодом.

За результатами аналізу результативних показників бюджетних програм громад-партнерок Проєкту USAID «ГОВЕРЛА» Житомирської області встановлено, що в середньому тільки 60,0 % громад забезпечують результативність бюджетних програм за визначеними показниками, а кількісні та якісні показники не повністю враховані. У громадах-партнерах Львівської області в окремих випадках відсутні визначення показників якості. При вибіркового аналізу паспортів бюджетних програм у Сумській, Полтавській та Харківських областях у громадах-партнерах Проєкту USAID «ГОВЕРЛА» встановлено, що визначені результативні показники бюджетної програми не завжди дають можливість здійснити оцінку її виконання. Здебільшого це стосується бюджетних програм у галузі соціального захисту та соціального забезпечення.

Трапляються випадки, коли показники результативності за групами поділено неправильно, а застосування цих показників не дає змоги визначити ефективність. Також зустрічаються показники з тотожним економічним змістом. Наприклад, показник ефективності визначено як витрати на одну дитину, а показник якості – як динаміку росту видатків на одну дитину, що загалом не завжди може свідчити про підвищення якості, а не бути наслідком, наприклад, неоптимізованої мережі закладів освіти.

Наприклад, у паспорті бюджетної програми з «Надання спецосвіти мистецькими школами» показником якості визначено «відсоток обсягу батьківської плати за навчання у загальному обсязі видатків на отримання освіти у мистецьких школах». У бюджетній програмі «Підтримка дітей з особливими потребами та їх участь у конкурсах» показник якості визначено як «збільшення закладів, в яких планується провести модернізацію матеріально-технічної бази до загальної кількості закладів». У паспорті бюджетної програми «Підтримка дітей з особливими освітніми потребами та їх участь у конкурсах» показник якості – збільшення закладів, в яких планується провести модернізацію матеріально-технічної бази до загальної кількості закладів. Запропоновані показники результативності, по суті, не відображають якість запланованих заходів та не можуть бути підставою для оцінки ефективності проведених заходів, крім фіксації витрачених бюджетних коштів.

Поширеною є практика, коли головні розпорядники в паспортах бюджетних програм показник якості визначають як «% виконання завдань» без зазначення їхньої суті. Переважна більшість показників якості у проаналізованих паспортах бюджетних програм стосується або суми коштів, або відсотка від витрат на реалізацію заходів бюджетної програми.

Одним із кращих прикладів визначення показника якості бюджетної програми можна відзначити такий показник якості, як «збільшення кількості молоді, охопленої державними заходами регіональної політики у молодіжній сфері, %».

Слід зазначити, що одиниці виміру, які застосовуються головними розпорядниками бюджетних коштів при складанні паспортів бюджетних програм, повинні бути такими, які даватимуть змогу оцінити результат. Наприклад, показник затрат і показник продукту може оцінюватися в таких одиницях вимірювання – штука, одиниці площі, гривні та інше. Показник ефективності краще визначати у відносних величинах. Показник якості – у відсотковому значенні.

Відповідно до законодавчих норм, за підсумками виконання бюджетних програм здійснюється оцінка їх виконання, а отримана інформація, за результатами оцінювання, повинна стати підґрунтям для прийняття управлінських рішень. Тому, крім нормативно затверджених галузевими міністерствами типових результативних показників виконання бюджетних програм, доцільно використовувати самостійно розроблені показники результативності, з урахуванням гендерних показників, що особливо важливо для визначення ефективності використання бюджетних коштів на надання послуг у галузях

освіти та соціальної сфери. Наприклад, щодо охоплення дівчаток та хлопчиків позашкільною освітою – дотримання принципів доступності за гендерними та інклюзивними ознаками. Водночас аналіз щодо застосування самостійно розроблених показників результативності та застосування гендерного підходу показав, що не всі громади розробляють такі показники, а гендерний аспект враховують у середньому менш як половина головних розпорядників у громадах-партнерах.

Актуальною залишається проблема впровадження якісного моніторингу виконання бюджетних програм, що охоплює заходи бюджетних програм та відповідні результативні показники. Значний обсяг бюджетних видатків на галузі освіти та соціальної сфери у територіальних громадах зумовлює необхідність запровадження особливо ретельного моніторингу використання цих коштів. Саме тому доцільно впроваджувати процедури аналізу виконання показників якості протягом року з метою здійснення відповідних коригувань та прийняття ефективних управлінських рішень для попередження відхилень від запланованих параметрів та забезпечення цільового та результативного використання бюджетних коштів.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Паспорт бюджетної програми є основним документом, що використовується розпорядниками бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу і дає змогу підвищити ефективність управління та контролю за використанням бюджетних коштів, забезпечивши їх результативність – спрямувати на досягнення чітко визначених цілей, які є системним фокусом стратегічного курсу розвитку територіальних громад.

Аналіз паспортів бюджетних програм, наданих громадами-партнерками Проекту USAID «ГОВЕРЛА», дав змогу констатувати також про таке:

- відсутність єдиного системного підходу до нормативного закріплення складання паспортів бюджетних програм головними розпорядниками в місцевих нормативно-правових актах;
- відсутність узгодженості між програмними бюджетними та стратегічними нормативними документами територіальної громади, а отже, і відсутність узгодженості цілей та завдань подальшого розвитку, визначених ними;
- визначення обсягу бюджетних призначень на основі фінансової спроможності громади з урахуванням наявних пріоритетів, а не з реальних потреб та показників місцевого економічного розвитку;
- непропорційність кількості по групах результативних показників, відсутність частини показників, зокрема показників якості бюджетної програми;
- наявність переважно формального характеру цілей бюджетних програм та їх результативних показників, що не дає змоги якісно оцінити досягнення цілей бюджетної програми;
- відсутність у громад-партнерок системи моніторингу формування та оцінювання паспортів бюджетних програм.

Підкреслимо, що якісне планування соціально-економічного розвитку громади, його взаємозв'язок з бюджетним ресурсом та визначення напрямів ефективного використання цього ресурсу, подальше впровадження бюджетних програм, яке супроводжуватиметься дієвим моніторингом, сприятиме підвищенню результативності бюджетних видатків та наданню якісних бюджетних послуг жителям громад в Україні.

Для забезпечення підвищення якості паспортів бюджетних програм як системного бюджетного документа експерти Проекту USAID «ГОВЕРЛА» рекомендують головним розпорядникам звернути увагу на реалізацію таких заходів:

- забезпечити включення норм щодо паспортів бюджетних програм у місцеві нормативно правові акти, зокрема, Бюджетні регламенти територіальних громад;
- забезпечити системну узгодженість процесів бюджетного планування та прогнозування з просторовими та стратегічними планувальними документами територіальної громади при формуванні паспорта бюджетних програм із включенням відповідних актів до переліку законодавчих підстав для виконання бюджетної програми;
- забезпечувати кореляцію та завершеність при формуванні групи показників виконання бюджетних програм у паспорті бюджетної програми;
- практикувати самостійне визначення показників виконання, враховуючи гендерні аспекти, питання інклюзії та безбар'єрності;
- необхідно забезпечувати узгодженість цілей, завдань та показників виконання (показників результативності), які віддзеркалюють їх виконання;
- поглиблено розробляти та узгоджувати показники результативності, враховуючи галузеву специфіку;
- уникати формальних підходів до визначення показників результативності при підготовці паспорта бюджетної програми. Головним розпорядникам варто виходити з того, що результативні показники, які визначають результат виконання бюджетної програми, ступінь досягнення мети бюджетної програми, виконання завдань, висвітлюють обсяг і якість надання послуг. Визначені показники результативності є основою для оцінки ефективності наданої послуги (задоволення потреб бенефіціарів) та ефективності витрачених ресурсів. Тому показники повинні надавати змогу зробити таку оцінку;
- показники результативності та індикатори повинні бути вимірними, доступними, надійними та об'єктивними, чутливими до змін, простими та зрозумілими, відповідати вимогам регулярності відстеження, підлягати перевірці, стосуватися контексту, піддаватися дезагрегуванню, вказувати на прогрес у досягненні бажаного результату;
- забезпечити релевантність показників результативності при формуванні паспорта бюджетної програми, які можна виміряти або розрахувати для забезпечення моніторингу бюджетних програм, оскільки на їх основі здійснюється оцінка «успішності» її реалізації;
- запровадити систему моніторингу виконання бюджетних програм, забезпечивши тісний взаємозв'язок між плануванням, моніторингом та оцінкою. Тому вже під час планування треба мати уявлення про організацію процесу збору інформації, контролю за виконанням запланованого та оцінки результатів. Доцільно розробити єдину систему моніторингу виконання стратегічних та програмних документів, що сприятиме зв'язку між плануванням фінансових ресурсів та соціально-економічним розвитком громади. А також нормативно запровадити регулярну оцінку реалізації програмних документів, що сприятиме прийняттю обґрунтованих управлінських рішень;
- забезпечити активне залучення громадськості на етапах здійснення моніторингу та оцінки програмних документів, що сприятиме ефективності прийнятих управлінських рішень.



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

Проект USAID «Підвищення ефективності роботи
і підзвітності органів місцевого самоврядування»
«ГОВЕРЛА»)