

Магістерська програма з публічної політики та врядування

Дипломна робота

Тема:

**Як забезпечити максимальне використання потенціалу програмно-цільового
методу бюджетування в Україні**

Автор: Дарія Марчак

Науковий керівник: Ілона Сологуб

Київ - 2019

Зміст

Анотація	3
Вступ	4
Розділ I. Критерії, які дозволяють забезпечити якісне застосування програмного бюджетування у державному управлінні	10
Розділ 2: Невідповідність програмно-цільового методу ключовим принципам його застосування як проблема політики. Пропозиції щодо варіантів вирішення цієї проблеми.	54
Висновки	64
Перелік літератури	71
Додатки	75

Анотація

За прикладом найбільш розвинених країн (зокрема, країн ОЕСР), в Україні вже протягом тривалого періоду часу триває впровадження програмного методу складання бюджету, в українській бюджетній термінології - програмно-цільового методу (ПЦМ). Водночас, за визначенням самого Міністерства фінансів України, яке є «власником» цього процесу, ефективність ПЦМ України є недостатньою. Метою даного дослідження є визначення шляхів забезпечення максимального використання потенціалу програмного бюджетування в Україні.

Ми використали чотири методи дослідження. В рамках аналізу міжнародної дослідницької літератури було визначено три групи принципів, яким має відповідати як система бюджетування, так і ключові складові програмного бюджетування - бюджетні програми - аби забезпечити ефективність цього методу. Після цього, методом порівняння було визначено, чи відповідає законодавство та практика застосування програмного бюджетування в Україні цим принципам. В результаті було виявлено значну невідповідність між українською практикою та найкращими міжнародними підходами до застосування програмного бюджетування.

Після цього ми дослідили нормативні документи Міністерства фінансів (desk research), шість паспортів бюджетних програм, а також провели глибинні інтерв'ю з державними службовцями, які безпосередньо задіяні в процесі складання бюджетних програм у Міністерстві фінансів та трьох обраних міністерствах. В результаті визначили причини невідповідності української практики застосування ПЦМ найкращим практикам. Ми побачили, що українські органи влади застосовують ПЦМ формально, але не за суттю. Це призводить до недостатньо чіткого формулювання цілей державної політики та методів їх досягнення, відсутності розрахунку необхідних ресурсів, та до подвійного адміністративного навантаження державних службовців.

Із цієї ситуації є два виходи – повернутися до «порядкового» (line-item) бюджетування, яке діяло до 2001 року або по-справжньому впровадити ПЦМ. Ми рекомендуємо другий шлях. Для цього потрібно (1) значно посилити спроможність як галузевих (лінійних) міністерств, так і Міністерства фінансів до коректного застосування ПЦМ, у тому числі через проведення інтенсивного навчання та розширення команди Міністерства фінансів, яка супроводжує процес складання паспортів бюджетних програм; (2) виправити недоліки нормативного регулювання, (3) забезпечити кращу комунікацію завдань та потенційного позитивного впливу програмно-цільового методу бюджетування на ефективність бюджетного планування в уряді як політичному керівництву самих міністерств, так і керівництву уряду та парламенту.

Вступ

Після Революції Гідності в Україні розпочався стрімкий процес реформування багатьох сфер соціально-економічного життя, покликаний вирішити значні структурні проблеми та дисбаланси, спричинені застарілими та неякісними підходами до державного управління. Серед іншого, з 2016 року розпочато роботу з реформування системи державного управління, одним із ключових завдань якої є побудова дієвої системи стратегічного планування та пов'язаного із ним середньострокового бюджетного планування. З цією метою у 2017 році Урядом було ухвалено Стратегію реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки, одне з ключових завдань якої - підвищення якості бюджетування в Україні.

Одним із елементів якісного бюджетного планування відповідно до міжнародних стандартів та підходів є програмне бюджетування. Це інструмент взаємозв'язку між стратегічними цілями уряду, політиками, що мають розроблятися ним, та розподілом бюджетного фінансування у коротко- та середньостроковій перспективі.

Вперше програмне бюджетування було застосовано на початку 1960х у США, коли міністр оборони США Роберт МакНамара запровадив систему "Планування, Програмування та Бюджетування» у Пентагоні. Метою МакНамари було підвищити контроль за видатками на численні дорогі програми розвитку озброєння, виконання яких стикалося з постійним зростанням як затримок, так і фінансування. Втім, масово програмне бюджетування почало використовуватися з початку 1990х, коли низка розвинених країн постала перед проблемою значних дефіцитів публічних фінансів.

Запровадження програмного бюджетування стало еволюційною формою розвитку систем управління публічними фінансами у відповідь на проблеми, з якими стикались країни, використовуючи т.зв. "традиційний" підхід до бюджетування. Загальновизнаними вадами традиційного підходу є (1) недостатність та нерелевантність інформації для ухвалення рішень про те, на які політики варто витратити обмежений бюджетний ресурс, а на які - ні; (2) недостатня свобода дій, з якою стикаються лінійні міністерства під час впровадження своїх політик; (3) слабкі механізми підзвітності та відповідальності міністерств; (4) нестача прозорості та доступності якісної інформації, необхідної для ухвалення політичних рішень щодо видатків бюджету (Kim, 2007).

Прямим наслідком непрозорості та нестачі інформації є неефективність використання бюджетних ресурсів, що призводить до збільшення державних видатків без підвищення рівня досягнення цілей політик, які впроваджуються урядами. Таким чином, державні видатки мають тенденцію до збільшення без відчутного підвищення якості державного урядування.

Саме тому, коли на початку та в середині 1990х років низка країн зіткнулися з кризами в публічних фінансах, їхньою відповіддю на кризу стало запровадження нових підходів до управління видатками бюджету через інструменти програмного бюджетування.

Дослідники вирізняють 4 завдання застосування програмного бюджетування. (1) як інструмент аналізу політики, програмне бюджетування полегшує порівняння та оцінювання ефективності альтернативних опцій видатків, спрямованих на досягнення певної цілі; (2) як інструмент покращення результатів державного управління, програмне бюджетування надає програмним менеджерам операційну дискрецію; (3) полегшення звітування за цілісне фінансування урядових активностей (full cost of government activities); (4) уможливлення планування уряду та визначення опцій щодо фінансування (Kim, 2007).

Хоча в науковій літературі немає консенсусу щодо точного визначення програмного бюджетування, дослідники погоджуються, що його суть - забезпечити надання бюджетного фінансування органам влади не на «утримання» (як, зазвичай, відбувається в рамках традиційного підходу до бюджетування), а на досягнення конкретних цілей політик. *“Базова ідея програмного бюджетування дуже проста: інформування та рішення про бюджет мають бути структуровані відповідно до цілей уряду”* (Kim, 2007). Відповідно, ключовою рисою бюджетних програм є наявність чітких цілей, на досягнення яких спрямовано урядову політику, та чітких індикаторів, за якими можна виміряти прогрес у досягненні цілей. Програмне бюджетування має пов’язувати видатки зі стратегічними цілями та пріоритетами уряду (ОЕСР, 2018).

Саме тому в міжнародній літературі термін «програмне бюджетування» (program budgeting) є синонімом до «бюджетування, спрямованого на досягнення результатів» (result based budgeting) або «бюджетування, що базується на результатах» (performance based budgeting). В рамках даного дослідження буде використовуватись термін «програмне бюджетування».

Досвід впровадження програмного бюджетування не завжди є успішним. Зокрема, дослідники аналізують значні складнощі, з якими стикались при запровадженні програмного бюджетування такі країни, як Гавайї у 1970х роках, Бразилія наприкінці 1990х та інші. *«Вже понад 50 років багато урядів намагаються запровадити процес програмного бюджетування у свій бюджетний процес. Хоча багато з цих спроб завершилися невдачею, самі спроби (зробити це) тривають»* (Kim, 2007). Це може пояснюватись тим, що уряди різних країн продовжують спроби забезпечити більшу ефективність розподілу бюджетних коштів, аніж при традиційному підході до

бюджетування, і забезпечити зв'язок між наданням бюджетного ресурсу та досягненням цілей урядів, зокрема - завдяки проведенню оцінювання, чи допомогло бюджетне фінансування досягти цих завдань (Kim, 2007).

Втім, низка країн вважаються успішними з точки зору імплементації цього методу і, як зауважують дослідники, завдяки ньому змогли досягти підвищення рівня досягнення цілей своїх політик з одночасним зменшенням видатків бюджету. Зокрема, успішно впровадили цей метод США, Канада, Франція, Нідерланди, Велика Британія, Сингапур, Австралія, Нова Зеландія (ОЕСР, 2018; Михальчук, 2014). Сьогодні запровадження програмного бюджетування з різним рівнем успішності відбувається у більшості країн Центрально-Східної Європи, включаючи Словаччину, Румунію, Грузію, а також у Росії, Вірменії, Туреччині тощо.

В Україні окремі елементи програмного бюджетування почали застосовуватися ще 1998 року. Воно має назву програмно-цільового методу бюджетування (далі ПЦМ). У 1998 році в уряді було запроваджено бюджетні запити з обов'язковим визначенням головними розпорядниками бюджетних коштів основної мети діяльності, завдань на плановий рік, а також з проведенням аналізу результатів діяльності, досягнутих у минулому році¹. У 2002 році було ухвалено Концепцію застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі (розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 р. N 538). Ця Концепція визначає основні методологічні засади, елементи та принципи програмно-цільового методу.

Застосування ПЦМ в Україні регулюється Бюджетним кодексом України. Ключові положення до БКУ щодо програмно-цільового методу було внесено у 2001 році, розширено та уточнено змінами до БКУ у 2011 та 2018 роках. Структурною одиницею ПЦМ є паспорт бюджетної програми.

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

На початку свого впровадження ПЦМ дійсно відіграв роль інструменту, що призвів до значного підвищення підзвітності та прозорості у розподілі бюджетних ресурсів (Додаток В.1). До 2003 року, коли вступило у дію Розпорядження КМУ про запровадження ПЦМ, уряд використовував метод фінансування за функціями. На

¹ Відповідно до Розпорядження КМУ від 1 серпня 2013 р. N 774-р «Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами»

практиці це означало, що міністерства в рамках бюджету отримували кошти на загальні напрями діяльності й самостійно розподіляли ці кошти на свої потреби. В умовах відсутності електронних систем взаємодії та роботи виключно в паперовій формі це призводило до суцільної непрозорості, непідзвітності та «хаосу» (Додаток В.1).

Запровадження ПЦМ дозволило Міністерству фінансів отримувати детальну інформацію, які статті видатків планує фінансувати кожне міністерство, а процедура спільного погодження - Міністерством фінансів та секторальним міністерством - його паспортів бюджетних програм давала Мінфіну дієві важелі для відмови у недоцільних видатках (Додаток В.1).

Втім, сприйняття Міністерством фінансів можливостей ПЦМ, та відповідно вимоги до очікувань від використання паспортів бюджетних програм за роки застосування цього методу в Україні значно еволюціонували. З плином часу стало очевидним, що у його нинішній формі застосування ПЦМ не відповідає очікуванням від його застосування, та є радше формальним інструментом планування, аніж реальним інструментом підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

У 2013 році Уряд затвердив Стратегію розвитку системи управління державними фінансами, в якій визнав потребу реформувати ПЦМ з метою підвищення його ефективності. У 2017 році ця потреба у реформуванні була ще чіткіше озвучена в новій Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки, якою було замінено Стратегію від 2013 року.

Зокрема, згідно із Стратегією, затвердженою у 2017 році, *«програмно-цільовий метод використовується лише формально; результати програмно-цільового методу не використовуються під час прийняття управлінських рішень. Дієвий контроль за результативністю виконання бюджетних програм відсутній»*. Даний документ уряду визначає 4 напрямки для реформування ПЦМ, втім, ці напрямки, як і можливі причини низької результативності застосування ПЦМ, окреслено дуже загально, без глибинного аналізу причин низької ефективності застосування цього методу в Україні.

Отже, аналітичною проблемою, на дослідження якої спрямовано дану роботу, є питання, яким чином може бути забезпечено максимальне використання потенціалу програмно-цільового методу бюджетування в Україні.

Надання відповіді на це питання потребує дослідження в рамках даної роботи таких блоків питань:

(1) Чи можна виокремити конкретні критерії якості/ вимоги, дотримання яких є передумовою ефективності програмного методу бюджетування?

(2) Чи відповідає програмно-цільовий метод бюджетування, що застосовується в Україні, та зокрема, паспорти бюджетних програм, таким критеріям якості/ вимогам до програмного методу бюджетування?

(3) Якщо ПЦМ не відповідає визначеним критеріям якості/ вимогам до програмного бюджетування, які можливі причини впливають на (не)відповідність ПЦМ визначеним критеріям якості/ вимогам до програмного бюджетування?

(4) Якщо ПЦМ не відповідає визначеним критеріям якості/ вимогам до програмного бюджетування, якими можуть бути шляхи вирішення цієї проблеми та подолання проблем, що призводять до невідповідності ПЦМ даним критеріям якості/ вимогам?

Дослідження даних питань є важливим як з наукової точки зору, так і з точки зору формування та впровадження політики в Україні.

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

В міжнародній дослідницькій літературі в цілому відсутня увага до проблем застосування програмного бюджетування саме в Україні. В українському дослідницькому полі існує деякий інтерес до ефективності програмно-цільового методу. Водночас, українські дослідження зосереджені переважно на окремих аспектах діяльності ПЦМ та не містять узагальненого аналізу. Також в українській науковій літературі фактично відсутній комплексний аналіз не лише ПЦМ як методу бюджетування, але й самих бюджетних програм як ключового структурного елементу ПЦМ.

Таким чином, дослідження українського досвіду застосування програмного бюджетування може допомогти розширити розуміння та концептуалізувати перелік факторів, що стоять на заваді ефективному впровадженню програмного бюджетування в країнах із низьким рівнем якості державного управління.

З точки зору формування та реалізації державної політики в Україні дане дослідження покликане допомогти урядовцям точно ідентифікувати проблемні точки у застосуванні ПЦМ та визначити можливий шлях для подолання таких проблем.

Структура дослідження:

Дана дослідницька робота має два послідовні блоки.

Перший розділ дослідження присвячено вивченню принципів, яким має відповідати програмне бюджетування. В рамках даного розділу досліджується міжнародна література, зокрема досвід застосування програмного бюджетування в інших країнах, та виокремлюються принципи/ вимоги до законодавства, процедур, підходів до складання бюджетних програм, на які звертають увагу дослідники.

За результатами виокремлення таких принципів проведено порівняння практики застосування програмного бюджетування в Україні з цими принципами/ вимогами та виявлено значні невідповідності. Після цього було перевірено чотири гіпотези щодо причин такої невідповідності.

В другому розділі дослідження наводиться аргументація, чому дана аналітична проблема також є проблемою політики для українського уряду, окреслюється гострота та масштаб цієї проблеми. Після цього визначено варіанти альтернативних підходів до вирішення проблеми та запропоновано критерії оцінювання альтернатив, а також індикатори до визначення, чи було проблему вирішено.

За результатами оцінювання альтернатив було запропоновано оптимальний варіант політики та запропоновано рекомендації для уряду та для Міністерства фінансів щодо оптимального підходу до впровадження запропонованих змін.

Розділ I. Критерії, які дозволяють забезпечити якісне застосування програмного бюджетування у державному управлінні

Дослідження оптимальних методів бюджетування є невід'ємною частиною досліджень з управління публічними фінансами. Дискусія щодо програмного бюджетування активізувалась протягом останніх 30 років, після того, як на початку 1990х років низка розвинених країн опинилася перед кризою державних фінансів та постійно зростаючого дефіциту державного бюджету.

Відповіддю на цю кризу став пошук шляхів підвищення ефективності управління державними видатками, в якому практичні кроки розвинених держав з підвищення ефективності використання бюджетних коштів супроводжувались активними науковими дослідженнями на цю тему.

На сьогодні найбільша кількість досліджень у сфері програмного бюджетування як інструменту підвищення ефективності використання публічних фінансів належить фахівцям, що представляють міжнародні фінансові організації - передусім Міжнародного Валютного Фонду, Світового Банку, а також Організації Економічного Співробітництва та Розвитку, які на постійній основі консультують уряди різних країн щодо підвищення ефективності управління державними фінансами.

Зокрема, МВФ ще у 1999 році оприлюднив Настанови з управління публічними видатками (Guidelines for Public Expenditure Management).

У 2004 році групою високопосадовців, відповідальних за бюджети країн ОЕСР було створено Мережу результативності та результатів (Performance and Results Network) для підвищення розуміння практик ефективного бюджетування. З того часу ОЕСР провела чотири дослідження практик бюджетування, спрямованого на результат (у 2007, 2011, 2016 та 2018 роках), підготувала тематичні дослідження за країнами та проводила регулярні зустрічі, де проводився обмін досвідом між країнами-учасницями.

Літературу з цієї теми можна поділити на два блоки:

(1) “Настанови” (guidance), що готуються дослідниками на підставі аналізу попереднього позитивного та негативного досвіду впровадження бюджетування, спрямованого на результат. До них зокрема відносяться настанови, підготовлені МВФ та ОЕСР, а також настанови, що готувались для окремих урядів, зокрема - для уряду Македонії під час впровадження програмного бюджетування у цій країні. Дані настанови є узагальненням як позитивного досвіду, так і помилок, що були зроблені країнами, які застосовували програмне бюджетування і досліджувались науковцями та співробітниками міжнародних фінансових організацій.

Зокрема, рекомендації МВФ щодо управління публічними фінансами - Guidelines for Public Expenditure Management (1999), є узагальненням всіх ключових принципів, що стосуються управління державними видатками, та фактично є інструкцією для фахівців МВФ, що працюють з аналізом бюджетних видатків у різних країнах. Питання програмного бюджетування не є центральною темою цих рекомендацій, але побіжно їх автори описують взаємозв'язок інших елементів публічних фінансів та бюджетних програм. Зокрема, автори розглядають потенційні «слабкі місця» при розробленні бюджету, такі як неякісна фінансова оцінка вартості бюджетних програм, що призводить до безпідставного підвищення бюджетних запитів міністерств та як наслідок перевикористання бюджетних коштів на виконання окремих політик. Настанови визнають, що визначення вимірюваних цілей політики та їх зв'язків з конкретними бюджетними програмами є складним для практичної реалізації завданням. Втім, вони відзначають значний прогрес у цій сфері на момент складання рекомендацій та заохочують уряди до подальшої роботи у цьому напрямку.

Настанови ОЕСР щодо кращих практик бюджетування (Best Practices for Performance Budgeting), оприлюднені у 2018 році, фокусуються саме на програмному бюджетуванні. Настанови виділяють 7 «найкращих практик» у застосуванні ПМ, які в цілому повністю корелюють як з настановами МВФ, так і з висновками глибинних досліджень, описаних нижче. «Найкращі практики» у бюджетуванні, які визначає ОЕСР, є комплексом рекомендацій щодо законодавства, процедур та підходу до роботи зі стейкхолдерами, управління людськими ресурсами тощо. Ці «найкращі практики» такі:

- (1) Програми чітко визначають причини існування потреби (rationale), завдання бюджетної програми та відображають інтереси стейкхолдерів.
- (2) Бюджетування, орієнтоване на результат, забезпечує чітке узгодження стратегічних цілей та фінансування пріоритетів уряду
- (3) ПМ передбачає гнучкість, аби бути спроможним коректно відображати різноманітну природу активностей уряду, а також складної системи взаємозв'язків між видатками та досягненням цілей (outcomes)
- (4) Уряд інвестує в людські ресурси та інфраструктуру, необхідну для бюджетування, орієнтованого на результат (performance budgeting)
- (5) Бюджетування, орієнтоване на результат, полегшує системний нагляд законодавчої гілки влади та громадського суспільства (за діяльністю уряду), посилюючи спрямованість уряду на досягнення результатів та його підзвітність

(6) Бюджетування, орієнтоване на результат, доповнює інші інструменти, спрямовані на підвищення рівня досягнення результатів, включно з оцінюванням програм та переглядами видатків (spending reviews)

(7) Система мотивації, пов'язана з бюджетуванням, орієнтованим на результат, сприяє посиленню поведінки, орієнтованої на результат та на навчання

Настанови ОЕСР є важливим системним документом щодо підходів до бюджетування. Водночас, рекомендації, що містяться у них, є дещо загальними і тому потребують подальшого роз'яснення та деталізації, яку можна знайти в іншій літературі з цього питання.

(2) Критична література, що досліджує досвід впровадження програмного бюджетування у різних країнах світу, зокрема, Кореї, Новій Зеландії, Австралії, Канаді, які вважаються найбільш успішними з точки зору ефективності управління бюджетними коштами “за результатом”. Здебільшого, такі дослідження також фінансують міжнародні організації, але вони більш глибоко та детально розкривають досвід, помилки та успіхи країн у впровадженні програмного бюджетування.

Найбільш ґрунтовним дослідженням, що концентрується безпосередньо на програмному методі бюджетування, є робота John M. Kim «From Line-item to Program Budgeting. Global Lessons and the Korean Case» (2007). Автор аналізує міжнародний досвід впровадження програмного бюджетування, визначає концептуальні засади програмного бюджетування, концентрується на необхідності формування політик як базового підґрунтя для програмного бюджетування, досліджує досвід впровадження ПМ у Гавайях, Австралії, Австрії та ін.

Окрім того, автор детально аналізує поточні (на момент написання дослідження) практики бюджетування в Кореї, визначає їхні слабкі місця та формулює рекомендації щодо подальшого реформування. Зокрема, проблеми бюджетного планування в Кореї, на які звертає увагу дослідник, дуже схожі із тими проблемами, на які звертають увагу автори української Стратегії реформування системи управління публічними фінансами. Це: (1) недостатність та нерелевантність для ухвалення рішень про розподіл бюджетних ресурсів інформації, що наявна в рамках бюджетного планування; (2) недостатня автономія лінійних міністерств; (3) низький рівень підзвітності за (стан справ) у сфері відповідальності лінійних міністерств; (4) відсутність прозорості та доступності релевантної інформації.

Інше дослідження того ж автора, John M. Kim, написане у співавторстві з Chung-Keun Park «Top-down Budgeting as a Tool for Central Resource Management» (2007) також торкається питання програмного бюджетування, втім з дещо іншої точки зору - важливості запровадження підходу «top down budgeting» (на противагу bottom up

approach, що застосовується при традиційному підході до бюджетування) для успішного впровадження реформ управління публічними фінансами. Дана робота досліджує, яким має бути рівень свободи та відповідальності різних гравців (законодавчої гілки влади, прем'єр-міністра, міністра фінансів, міністерства фінансів, лінійних міністрів, структурних підрозділів лінійних міністерств тощо) у прийнятті рішень щодо розподілу державних видатків. Зокрема, концепція top down budgeting передбачає надання значної свободи розпорядникам коштів, а також того, що бюджетні програми мають готуватись лише для політик, щодо яких парламент, прем'єр-міністр та міністр фінансів мають бажання особисто контролювати рівень досягнення цілей з огляду на важливість цих політик для суспільства та уряду.

Іншим важливим дослідженням у цій сфері є робота Marc Robinson: «Program Classification for Performance-Based Budgeting» (2013). Автор фокусується на одному зі складних викликів у запровадженні програмного бюджетування - підходах до класифікації бюджетних видатків, зокрема того, яким чином програмна класифікація видатків може співіснувати з іншими видами класифікації (економічною, функціональною, адміністративною тощо). Автор детально окреслює окремі важливі принципи складання бюджетних програм. Зокрема, це те, що на рівні закону про бюджет мають визначатись лише найбільш важливі програми та їхні загальні «стелі видатків», а щодо решти видатків має бути дотримано принцип автономії розпорядників бюджетних коштів (spending units), зокрема у питанні розподілу коштів на рівні бюджетних *підпрограм*. Робінсон присвячує окремий розділ принципам складання програм, що базуються на результаті (result-based programs). Важливою тезою цього автора є протиставлення «result based» and «activity based» бюджетних програм. Якщо перші орієнтовані на досягнення вимірюваної цілі політики, другі сфокусовані на фінансуванні окремих видів діяльності, випускаючи з поля зору, чи призводять такі видатки до досягнення цілей політики.

Цілісне узагальнення проблем, з яким стикаються країни при запровадженні програмного бюджетування, здійснено в статтях Грехема Скотта, фахівця з управління публічними фінансами, що консультує уряд Нової Зеландії (Graham Scott. PFM Reform: Promises and Tears - Lessons Learnt from Reforms gone Wrong, 2014) Його робота містить стислий наскрізний аналіз проблем, з якими ця реформа стикається на етапі реалізації. Він звертає увагу на велику роль персонального фактору, наприклад, на сприйняття реформи, як занадто «технічної» і недостатню роботу лідерів реформи з ключовими стейкхолдерами; на занадто великі амбіції на початку реформування, що не підтверджені урядовою спроможністю до змін; недостатню цілеспрямованість, послідовність та наполегливість міністерства фінансів у здійсненні реформи.

В той час як міжнародна література пропонує глибокий та різнобічний погляд на проблему застосування програмного бюджетування, українські дослідження в даній темі наразі є дуже обмеженими й здебільшого фокусуються на окремих аспектах практичного запровадження ПМ, без цілісного аналізу його застосування.

Найбільш важливим дослідженням у цій сфері є робота 2013 року «Стратегічне та бюджетне планування уряду в Україні: шляхи реформування», підготовлена Штеваном Сьоландером (Stefan Sjolander), Рімантасом Вескисом (Rimantas Veckys) та Анастасією Єрмошенко. Ключовим фокусом дослідження є питання забезпечення зв'язку між бюджетним плануванням та стратегічним плануванням. Хоча питанню програмного бюджетування у дослідженні присвячено порівняно невелику увагу, тим не менш воно надає системне розуміння архітектури, необхідних елементів та послідовності етапів бюджетування для забезпечення більшої ефективності, прозорості та підзвітності використання бюджетних коштів в Україні. Дослідники зазначають, що «стратегічне та бюджетне планування, визначення завдань (головних розпорядників коштів) та фінансових ресурсів є частинами процесу планування (діяльності уряду). Цей підхід поширюється на всі інструменти стратегічного та бюджетного планування». З огляду на це окремі інструменти планування або бюджетування, які не прив'язано ані до визначених цілей головних розпорядників коштів, ані до бюджетних лімітів для розпорядників коштів, не мають існувати.

З пропозиціями цієї групи дослідників щодо архітектури системи управління державними фінансами в цілому погоджуються і автори оприлюдненого у 2016 році Звіту МВФ з технічної підтримки управління публічними фінансами (Technical assistance report. Public Financial Management Overview). Даний звіт містить загальні настанови для України з покращення управління публічними фінансами. Фокусом Звіту є запровадження середньострокового бюджетного планування, в той час як питання програмного бюджетування розглядаються лише побіжно.

Хоча ці дослідники та настанови фокусуються на різних елементах програмного бюджетування або загальної архітектури управління публічними фінансами, в якій програмне бюджетування є одним із ключових елементів, разом ці дослідження дозволяють скласти відносно цілісну картину того, як має функціонувати система управління публічними фінансами аби забезпечувати максимальну віддачу на гроші платників податків (принцип value for money).

Висновки дослідників щодо ключових вимог до побудови системи управління публічними фінансами, зокрема в частині програмного бюджетування, здебільшого збігаються. Ці висновки полягають в тому, що для того, аби програмне бюджетування дійсно допомагало підвищувати рівень досягнення цілей уряду та ефективність використання бюджетних коштів, мають бути дотримані ціла низка вимог як до

системи управління державними фінансами в цілому, так і до процедур застосування програмного бюджетування, а також до наповнення самих бюджетних програм (зокрема в частині індикаторів досягнення цілей або результативних показників, згідно із термінологією українського бюджетного законодавства)

Інші українські дослідження зосереджені на окремих питаннях практичного функціонування програмно-цільового методу в Україні, а тому дають лише фрагментоване розуміння того, як функціонує (і чому не функціонує) даний метод в Україні.

Зокрема, А.Михальчук (2014) дослідив міжнародний досвід впровадження програмного бюджетування та визначив окремі спільні проблемні риси у його застосуванні в Україні та в інших країнах, які цей дослідник пов'язує із швидкою зміною методів планування на місцевому рівні. Зокрема, він відзначає такі проблеми як (1) відсутність кваліфікованих кадрів, які розуміли б необхідність та доцільність зміни системи у повному обсязі; (2) недосконалість законодавчої бази; (3) нестача стабільності планування, необхідної для довгострокового бюджетного планування; (4) нестача достовірної інформації щодо реалізації програм через існуючу систему обліку видатків бюджету.

Професор економічного факультету КНУ ім. Шевченка Сергій Слухай у 2011 році оприлюднив дослідження щодо ефективності системи результативних показників бюджетних програм та опцій щодо підвищення їхньої ефективності. Як зазначає С.Слухай, на момент написання дослідження регуляторне та законодавче поле в Україні не дозволяло здійснювати повноцінне оцінювання виконання бюджетних програм, а відтак - не створювало підстав для підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Ще один український дослідник, Ольга Яценко (2012), аналізує досвід впровадження програмно-цільового бюджетування на місцевому рівні, зокрема труднощі, з якими стикнулись місцеві органи влади в цьому процесі, такі як значне збільшення бюрократичного навантаження внаслідок необхідності розраховувати результативні показники.

З урахуванням наявної міжнародної літератури, внеском цього дослідження в обговорення даної проблематики є оцінка проблеми застосування ПЦМ в Україні використовуючи міжнародну framework для такої оцінки.

У цьому розділі ми (1) виявляємо критерії, дотримання яких є передумовою для забезпечення спроможності програмного бюджетування досягати цілей, що стоять перед цим методом, та (2) порівнюємо практику застосування програмно-цільового методу в Україні з такими критеріями.

У разі невідповідності української практики застосування програмного бюджетування визначеним критеріям якості, ми визначимо причини такої невідповідності та запропонуємо варіанти уникнення невідповідностей задля підвищення використання потенціалу ПЦМ у процесі бюджетування в Україні.

Визначення, що використовуються у дослідженні:

Програмне бюджетування (програмно-цільовий метод; бюджетування, орієнтоване на результат) - підхід до розподілу бюджетного ресурсу, побудований на систематичному використанні інформації щодо очікуваних та/ чи фактичних результатів використання коштів для ухвалення рішення щодо пріоритизації бюджетних видатків між конкуруючими програмами.

Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі (за термінологією Бюджетного кодексу України) - «метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу»

Бюджетна програма - категорія видатків, що об'єднує групи продуктів (outputs) або підтримуючих послуг, спрямованих на досягнення єдиної цілі. Групи продуктів та підтримуючих послуг в рамках однієї бюджетної програми разом мають призводити до досягнення спільного результату.

Паспорти бюджетних програм - структурна одиниця програмно-цільового методу бюджетування. За визначенням Бюджетного кодексу України - «документ, що визначає мету, завдання, напрями використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми відповідно до бюджетного призначення, встановленого законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), та цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник бюджетних коштів».

Якість програмно-цільового методу бюджетування (ПЦМ) - відповідність практики застосування програмного бюджетування в Україні вимогам до архітектури, обов'язкових етапів, їхньої черговості, а також змісту бюджетних програм, які разом забезпечують можливість досягнення цілей, що ставляться перед програмно-цільовим методом.

Якість паспортів бюджетних програм - відповідність бюджетних програм принципам/ вимогам щодо змісту та переліку інформації, згідно із визначеними показниками.

Заходи (activity) - вид окремої роботи чи процесу, що здійснюються в рамках виготовлення продукту (output)

Затрати (inputs) - ресурси (людські ресурси, обладнання, будівлі, кошти тощо), що використовуються для реалізації заходів з метою вироблення продукту.

Продукт (output) - товари чи послуги, які виробляються державним органом для використання третіми сторонами (контрагентами поза межами уряду).

Результат (outcome) - зміни, до яких призводить державне втручання (інтервенція) у житті/ функціонуванні окремих осіб, соціальних структур, навколишнього середовища, тощо.

Розпорядник бюджетних коштів (за термінологією Бюджетного кодексу України) - - бюджетна установа в особі її керівника, уповноважена на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань, довгострокових зобов'язань за енергосервісом та здійснення витрат бюджету.

Методологія дослідження

Методологія даного дослідження передбачає використання чотирьох методів дослідження, які застосовувались послідовно.

На першому етапі було застосовано аналітичний метод дослідження та проаналізовано наукову літературу щодо предмету дослідження з метою визначення ключових принципів/ вимог до застосування програмного бюджетування у діяльності уряду. В рамках даного етапу дослідження було визначено 3 типи (рівні) принципів застосування програмного бюджетування.

На другому етапі було застосовано порівняльний метод дослідження, в рамках якого було порівняно, чи відповідає первинне законодавство та практика застосування програмно-цільового методу бюджетування в Україні всім трьом принципам/ вимогам до програмного бюджетування, які було виявлено на першому етапі дослідження.

Зокрема, з метою порівняння практики застосування ПЦМ вимогам другого і третього типу було обрано практику роботи трьох міністерств - Міністерства освіти та науки України, Міністерства охорони здоров'я та Міністерства аграрної політики та продовольства.

Вибір цих трьох міністерств у якості samples/ прикладів для дослідження обумовлено двома ключовими факторами. По-перше, сфери політик, за які відповідають ці міністерства, є зрозумілими, чіткими, та можуть бути порівняні за обсягом завдань з

аналогами в інших країнах. По-друге, рівень досягнення цілей діяльності даних міністерств може бути виміряно конкретними індикаторами.

Це є важливим фактором з огляду на те, що якість індикаторів досягнення цілей політик, що відображені у бюджетних програмах, є важливим інструментом порівняння для цілей даного дослідження.

Набір паспортів бюджетних програм цих міністерств було перевірено на відповідність вимогам другого типу. Після цього для кожного з цих міністерств було випадковим чином обрано по 2 бюджетні програми, для яких було проведено аналіз відповідності змісту принципам/ вимогам третього типу.

На третьому етапі дослідження було висунуто чотири гіпотези щодо можливих причин невідповідності паспортів бюджетних програм визначеним на першому етапі дослідження принципам складання та вимогам до їхньої якості. З метою підтвердження або спростування даних гіпотез було застосовано два методи роботи.

По-перше, було проведено ретроспективний аналіз нормативних документів Міністерства фінансів, які регулюють перебіг процесу програмного бюджетування в Україні. Зокрема, було проаналізовано еволюцію змін у вимогах Мінфіну до завдань програмно-цільового методу, до наповнення паспортів бюджетних програм, визначення індикаторів досягнення цілей (за Бюджетним кодексом України - результативних показників бюджетних програм) з моменту запровадження ПЦМ у 2002 році до моменту проведення даного дослідження.

По-друге, було проведено глибинні інтерв'ю з державними службовцями, які безпосередньо задіяні у підготовці/ затвердженні паспортів бюджетних програм як з боку досліджуваних міністерств, так і з боку Міністерства фінансів. З метою проведення цих інтерв'ю було надіслано офіційні запити до досліджених міністерств, відповіді на які не було отримано. Внаслідок цього інтерв'ю проводились за результатами особистої домовленості з відповідальними державними службовцями, більшість із яких погодились на спілкування на умовах анонімності.

Респондентами виступили 7 фахівців, зокрема:

- два представники департаменту державного бюджету Міністерства фінансів, які дали спільне інтерв'ю. Один попросив не вказувати його ім'я та посаду у дослідженні;
- Співробітник департаментів видатків бюджету гуманітарної сфери Міністерства фінансів, який безпосередньо аналізує/ затверджує паспорти бюджетних

програм профільних міністерств (інформант попросив не вказувати його ім'я та посаду);

- Державний експерт Директорату стратегічного планування та європейської інтеграції Міністерства охорони здоров'я України Ігор Безкаравайний;
- представник фінансово-економічного департаменту Міністерства охорони здоров'я (попросив не вказувати його ім'я та посаду у дослідженні);
- представник Міністерства аграрної політики та продовольства, який залучений до розроблення бюджетних програм (попросив не вказувати у дослідженні його ім'я, посаду, структурний підрозділ).
- Державний експерт одного з директоратів Міністерства освіти та науки України, який залучений до розроблення бюджетних програм (попросив не вказувати у дослідженні його ім'я та структурний підрозділ).

Міжнародні рекомендації щодо принципів/ вимог до побудови якісної системи програмного бюджетування

Як зазначається у дослідженні ОЕСР (2018), майже кожна країна ОЕСР, яка використовує програмне бюджетування, періодично переглядає свій підхід до нього, оскільки лише кілька країн повністю задоволені тим, як функціонують їхні системи. Програмне бюджетування таким чином «можна описати скоріше як шлях, а не як пункт призначення» [ОЕСР, 2018]

Тим не менш, дослідження міжнародної наукової літератури дозволяє визначити чіткі критерії якості/ вимоги, які існують до застосування програмного бюджетування. Ці вимоги логічно випливають із завдань, які уряди та дослідники ставлять перед програмним бюджетуванням. Аналіз міжнародних досліджень дозволяє виокремити такі ключові завдання.

Програмне бюджетування має:

- (1) забезпечити зв'язок між наданням бюджетного фінансування та досягненням цілі політики,
- (2) підвищити ефективність використання бюджетних коштів,
- (3) забезпечити у середньостроковій перспективі пріоритетні політики достатнім і передбачуваним фінансуванням,
- (4) допомогти урядові пріоритизувати напрями видатків виходячи зі стратегічних завдань уряду,

(5) допомогти урядові визначити доцільність фінансування окремих програм виходячи із порівняння вигоди (value for money) від впровадження програми із іншими бюджетними програмами.

Іншими - але скоріше «побічними»/ другорядними завданнями програмного бюджетування є підвищення підзвітності міністерств; просування серед державних службовців культури орієнтації на результат; підвищення прозорості діяльності уряду (ОЕСР, 2018).

Зокрема, як зазначає Робінсон (2013), пріоритизація видатків означає, що обмежені урядові ресурси надаються програмам, які забезпечують найбільші вигоди (benefits) суспільству, виходячи із витрачених грошей. Надаючи інформацію щодо витрат (на реалізацію програм) та вигід від альтернативних програм, система програмного бюджетування полегшує ухвалення рішень про те, в яких сферах видатків фінансування треба зменшити, а в яких - збільшити, аби найкраще відповісти на потреби суспільства. В свою чергу це, зазначає дослідник, «створює тиск» на міністерства, стимулюючи їх підвищувати ефективність використання коштів у рамках своїх бюджетних програм.

Хоча існують окремі незначні розбіжності, переважна більшість дослідників погоджуються, що існує низка принципів (Kim, 2007), дотримання яких дозволяє забезпечити якісний процес програмного бюджетування, що, в свою чергу, дозволяє досягти завдань, які ставляться перед цим методом.

За результатами аналізу літератури ці принципи або вимоги можна поділити на три умовні групи.

Перша група - принципи побудови макросередовища, в якому використовується програмне бюджетування.

Програмне бюджетування має бути частиною більшої архітектури управління публічними фінансами. Важливими елементами цієї архітектури є:

(1) Стратегічне планування як на загальнонаціональному, так і на секторальному рівнях (ОЕСР, 2018). Стратегічне планування має містити стратегічні загальні цілі та пріоритетні політики уряду за сферами політик, що забезпечують внесок у досягнення загальних стратегічних цілей уряду

(2) Середньострокове бюджетне планування, та зокрема, середньострокову рамку видатків (medium-term expenditure framework - MTEF), що є структурованим підходом, що дозволяє інтегрувати фіскальну політику та бюджетування на горизонт у кілька років, а також зв'язати фіскальний прогноз, фіскальні цілі та планування видатків на

кілька років. Базове завдання MTEF - це пов'язати політику і планування уряду з розподілом (бюджетних) ресурсів через структурований, інтегрований процес ухвалення рішень (Kim, 2007).

Важливою рисою середньострокового бюджетного планування має бути запровадження бюджетування “згори донизу”.

Прогнозування, стратегічне та бюджетне планування мають здійснюватись в рамках єдиного та інтегрованого процесу (Sjolander et al, 2013).

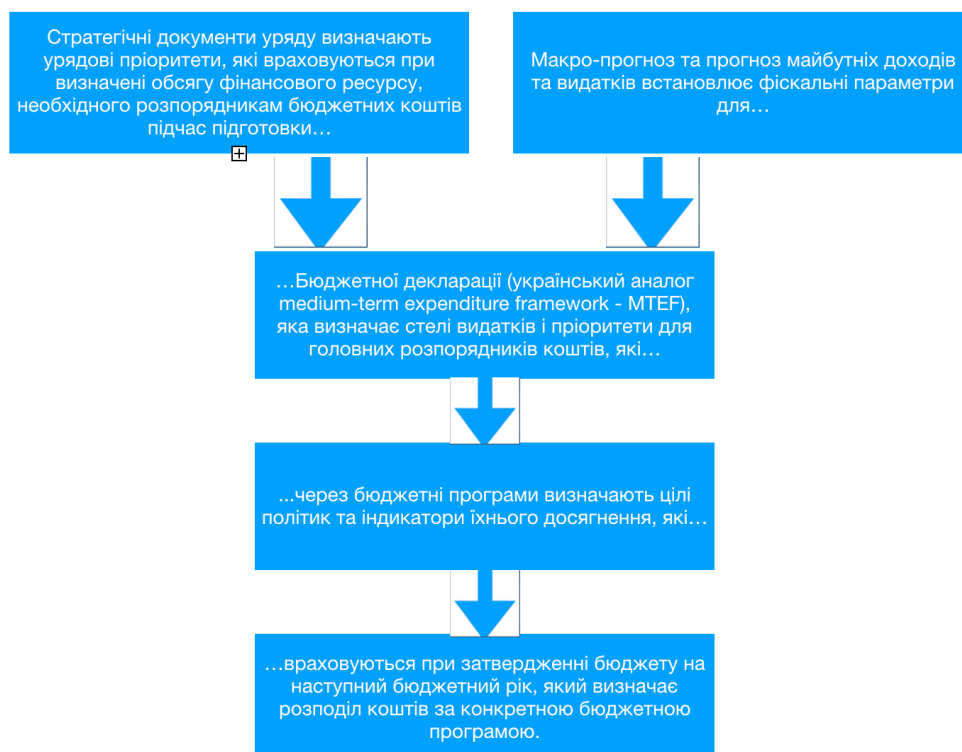
(3) Формування політик з урахуванням стратегії уряду.

(4) Класифікація видатків бюджету за програмами. Хоча інші типи класифікації видатків (за організаційним, функціональним, економічним принципом) можуть існувати паралельно, саме програмна класифікація видатків бюджету має бути домінуючою класифікацією, яка є базисом для ухвалення політичних рішень та розподілу ресурсів (Kim, 2007).

(5) Програмне бюджетування, яке є інструментом зв'язку між стратегічними цілями уряду, середньостроковим бюджетним плануванням та досягненням цілей політик, які є пріоритетними для уряду. Взаємозв'язок цих елементів бюджетного планування між собою можна побачити на **Схемі 1**.

Схема 1.

Перетік інформації під час середньострокового бюджетного планування



(6) Дієву систему оцінювання результатів як наскрізну систему оцінки роботи уряду, зокрема (OECD, 2018):

- Регулярні перегляди видатків (spending reviews)
- Індивідуальне оцінювання результатів роботи державних службовців як елемент системи управління персоналом;
- Система взаємодії з постачальниками, побудована на досягненні результатів (performance-based contracting)

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

(1) Всі видатки на одну політику мають міститися в рамках однієї бюджетної програми. Тобто має дотримуватись принцип «Одна політика - одна бюджетна програма». За потреби, бюджетні програми можуть мати підпрограми, які разом спрямовано на досягнення єдиної цілі політики (Robinson, 2013).

Оскільки певні лінійні міністерства в будь-якій країні мають схожий перелік політик у своєму управлінні (зокрема, міністерства освіти чи охорони здоров'я), це означає, що міністерства в різних країнах, які опікуються однією сферою політики, матимуть більш-менш схожий перелік бюджетних програм. Наприклад, програми з початкової та середньої освіти / primary and secondary education programs (Робінсон, 2013).

(2) З метою забезпечення принципу концентрації всіх видатків на одну політику в рамках єдиної бюджетної програми бюджетна програма має об'єднувати всі типи продуктів/ послуг (outputs), та/ чи трансфертних платежів, які разом мають на меті досягнення однієї цілі (Робінсон, 2013). Зокрема, **бюджетні програми можуть включати як поточні видатки, так і видатки на реалізацію інвестиційних проектів/ інші капітальні видатки**, що здійснюються в рамках реалізації даної політики (Kim, 2007). Приклад структурування бюджетних програм, які містять лише поточні видатки, та програм, які містять також капітальні видатки, міститься на **Схемах 2 та 3**.

Лише в такому разі бюджетні програми будуть зручним інструментом пріоритизації видатків, - тобто допомагатимуть політикам приймати рішення, якій з програм надати більше фінансування - скажімо, програмі попередження захворювань чи програмі лікування вже наявних захворювань.

Схема 2: Приклад структури бюджетних програм, що містять лише поточні видатки. Рекомендації для Міністерства праці та соціального захисту Південної Кореї

Код програми	Розпорядник коштів: Міністерство праці та соціального захисту	
231	<i>Ключова програма</i>	<i>Соціальний захист та добробут громадян (Social security and welfare services)</i>
2311	Програма	Управління та формування політики
23111	Активність	Керівництво та координація
2312	Програма	Пенсії за віком
23121	Активність	Підтримка Пенсійного Фонду
2313	Програма	Безробіття та інші платежі
23131	Активність	Підтримка Фонду з питань безробіття
2314	Програма	Турбота про дітей
23141	Активність	Адміністрування та виплата допомоги для дітей
23141	Активність	Управління інституціями системи захисту дитини
2315	Програма	Виплати та послуги соціально незахищеним верствам населення
23151	Активність	Управління та виплати індивідуальної грошової допомоги (individual income assistance)
23152	Активність	Управління центрами надання допомоги громадянам з особливими потребами
351	<i>Ключова програма</i>	<i>Ринок праці та регулювання трудових відносин (industrial relations)</i>
3511	Програма	Регулювання та контроль за трудовими відносинами
35111	Активність	Координація та нагляд

Джерело: John M. Kim, From Line-item to Program Budgeting Global Lessons and the Korean Case. - Korea Institute of Public Finance, 2007, стор: 213

Схема 3: Приклад структури бюджетних програм, що містять як поточні, так і капітальні видатки. Рекомендації для Міністерства торгівлі та промисловості Південної Кореї

Код програми	Розпорядник коштів: Міністерство торгівлі та промисловості
--------------	--

331	<i>Ключова програма</i>	<i>Торгова політика (Commercial services)</i>
3311	Програма	Регулювання торговельної діяльності
33111	Активність	Керівництво та координація
3312	Програма	Формулювання торгової політики, регулювання та просування
33121	Активність	Аналіз та регулювання торговельної політики
33122	Активність	Просування торгівлі
3313	Програма	Розвиток малого бізнесу
33131	Активність	Просування та координація розвитку малого бізнесу
561	<i>Ключова програма</i>	<i>Регулювання та просування промислового виробництва</i>
5611	Програма	Формування політики та координація промислового виробництва
5612	Активність	Аналіз політики та розвиток промислового виробництва
23141	Активність	Розвиток промислових зон
666	<i>Ключова програма</i>	<i>Стандарти та розвиток виробництва</i>
6661	Програма	Контроль за якістю та стандартизація продукції
66611	Активність	Стандартизація та нагляд
66612	Активність	Будівництво офісної будівлі для Інституту стандартизація

Джерело: John M. Kim, From Line-item to Program Budgeting Global Lessons and the Korean Case. - Korea Institute of Public Finance, 2007, стор: 218

(3) Програмне бюджетування має давати можливість уряду та законодавчому органу **визначати пріоритетні політики** та ефективно контролювати їх реалізацію. З цією метою, під час підготовки бюджету рішення щодо видатків та фінансування програм має ухвалюватись з урахуванням пріоритетності політик та результатів попереднього виконання програм (ОЕСР 2018). Мають існувати чіткі процедури перегляду видатків та пріоритизації програм (МВФ, 1999).

(4) Кількість бюджетних програм має бути керованою. Уряд має контролювати лише найбільш пріоритетні видатки. Вибір програм має відображати те, які саме бюджетні програми («продукти роботи») уряд та парламентарі пропонують контролювати (Робінсон, 2013).

Дослідники пропонують різні підходи до визначення оптимальної кількості бюджетних програм. Зокрема, Sjolander et al (2013) рекомендують будувати програми за принципами COFOG² (Classification of the Functions of Government - Класифікація функцій уряду), розробленої ОЕСР. Дана класифікація виокремлює 10 ключових функцій, виконання яких є властивим уряду у будь-якій країні, та 6-9 підфункцій для кожної з них. Зі свого боку, Робінсон (2013) вважає недоцільним дотримуватися цієї класифікації, оскільки кожен уряд може мати свій пріоритетний набір політик, які можуть відрізнитись від структури, запропонованої ОЕСР.

Тим не менше, всі дослідження, проаналізовані в рамках цієї роботи, одностайно рекомендують утримувати кількість бюджетних програм в межах 5-7, найбільше 10 програм на одного розпорядника бюджетних коштів.

(5) Цілі бюджетних програм та індикатори їхнього досягнення має бути включено до документів, що подаються до парламенту при розгляді закону про державний бюджет. Більш слабка форма регулювання передбачає, що інформація щодо програм та їхніх результативних показників надається парламенту як додаткова інформація до закону про державний бюджет. Найкраща практика - інтегрувати інформацію щодо цільових показників та результатів виконання попередніх програм до ключових документів з бюджету (ОЕСР 2018)

(6) Міністр має відповідати як за досягнення цілі, так і за перевикористання (overuse) бюджетних коштів. За результатами виконання бюджету міністри мають особисто звітувати про досягнення цільових показників та індикаторів та пояснювати причини недо- чи перевиконання цих показників (ОЕСР, 2018).

Водночас під час реалізації закону про державний бюджет менеджери програм повинні мати автономію в управлінні фінансовими ресурсами в межах їхніх програм (ОЕСР, 2018). Це є втіленням підходу «згори донизу», про який детальніше йшлося вище.

Визначення підпрограм (за їх наявності) має відображати рішення міністра та топ-менеджменту міністерств щодо того, які більш детальні «продукти» міністерство хоче «виробляти» (Робінсон, 2013). «Для того, аби державні менеджери демонстрували гарні результати своєї роботи, вони повинні мати значну свободу у використанні ресурсів

² OECD, Classification of the Functions of Government <https://www.oecd.org/gov/48250728.pdf>

організації. Лише коли менеджери мають операційну свободу, їх дійсно можна «запитувати» про результат» (Kim, 2007).

В іншому випадку - тобто коли фокус на політиках в рамках бюджетної програми намагаються поєднати із детальним контролем за кожним рядком видатків у рамках використання коштів за програмою (line-item control of inputs) - це призведе до значного перевантаження як політиків, так і державних службовців, які займаються складанням та звітуванням за програмами. Це також призведе до відволікання уваги урядовців на деталі програми замість фокусування на цілях політики (Kim, 2007).

При цьому збільшення гнучкості у розподілі коштів всередині програм має поєднуватися з посиленням політичної відповідальності за порушення стелі видатків, передбачених на окреме міністерство в рамках середньострокового бюджетного планування (бюджетної декларації), що має приводити до збільшення відповідальності головних розпорядників коштів за раціональний розподіл бюджетних коштів у рамках програми.

Наприклад, у Новій Зеландії міністрам було надано жорсткі бюджетні обмеження, та водночас набагато більшу свободу дій щодо витрачання коштів у рамках цих обмежень. Були побоювання, що бюджет програє від цього. Натомість, як показали результати запровадження такого підходу, віддавши контроль за виконанням окремих програм на органи влади, та одночасно запровадивши жорсткий контроль за стелями видатків, Міністерство фінансів фактично збільшило контроль за фіскальною ситуацією (Scott, 2014)

(7) Фінальний звіт про виконання бюджету має містити як фактичні надходження та видатки, так і звіт про досягнення цільових показників (ОЕСР, 2018).

(8) Для бюджетних програм має існувати дієва система *ex ante* and *ex post* оцінювання.

(9). Для підвищення відповідальності за впровадження програм у кожної бюджетної програми має бути чіткий відповідальний за її виконання структурний підрозділ. В іншому випадку дуже важко оцінити індивідуальні результати “власників” (owners) бюджетних програм (Kim, 2007). Тому структура програм має чітко відображати розподіл ресурсів між організаційними підрозділами міністерства (Робінсон, 2013).

Третя група - вимоги до змісту бюджетних програм.

(1) Програми мають забезпечувати чіткий зв'язок державних видатків із конкретними політиками (МВФ, 1999) і мають простою мовою пояснювати, яким чином використання бюджетних коштів призведе до досягнення цілі політики, на яку спрямована певна програма.

(2) Кожна програма повинна мати чітку (і бажано - таку, яку можна виміряти) кінцеву ціль, від якої буде залежати і структура програми. Як приклад дослідники наводять кейс із видатками на шкільну освіту. Що є цілями держави у фінансуванні шкіл? Чи просто навчити дітей, чи підготувати їх до дорослого життя, чи зробити з них конкурентоспроможних громадян? Хоча в цілому освіта спрямована на вирішення всіх цих трьох завдань, кожне з них вимагатиме іншої структури бюджетної програми. Але оскільки уряд може мати лише одну програму, спрямовану на шкільну освіту, одна ціль має бути важливішою за інші (Kim, 2007).

(3) Програми мають містити показники, які дозволяють виміряти як саму ціль (віддалене майбутнє), так і індикатори її поступового досягнення (найближче майбутнє) (ОЕСР 2018). Показники мають дозволяти відслідковувати досягнення цілі як в динаміці, так і порівняно з показниками інших країн

Таким чином, індикатори досягнення цілі мають містити (i) кінцевий цільовий показник, (ii) проміжні індикатори, (iii) базовий індикатор - тобто стан індикатору на момент розроблення програми.

(4) Через систему цілей та індикаторів їх досягнення бюджетні програми мають бути чітко пов'язані зі стратегічними документами уряду, документами середньострокового бюджетного планування та окремими політиками. Запровадження стратегічних цілей за сферами політики має бути відображено у паспортах програм. *«В ідеальному варіанті, бюджетні програми мають впливати зі стратегічних цілей в рамках окремих сфер політик, завдань та показників досягнення результату (outcome indicators) для інституцій, які визначено для вимірювання прогресу у досягненні завдань... Заходи, щодо яких не можна визначити, на досягнення яких (стратегічних) цілей та завдань вони здійснюються, в принципі, не мають фінансуватися»* (Sjolander et al, 2013).

(5) Оскільки важливим завданням бюджетної програми є забезпечення пріоритетної державної політики передбачуваним фінансуванням на середньостроковий бюджетний період, вона має передбачати також ліміти для фінансування програми на наступні за плановим бюджетні періоди (Kim, 2007)

(6) Кількість індикаторів має бути обмеженою (ОЕСР, 2018), вони мають бути простими для розуміння. Хоча немає єдиного правила для визначення кількості індикаторів, дослідники рекомендують застосовувати 3-4 показники на кожную програму. В іншому випадку відслідковування кількості показників потребує значної кількості часу відповідального виконавця бюджетної програми, а також ускладнює процес контролю за нею з боку політичного керівництва.

Країни з найбільшим досвідом застосування програмного бюджетування мають тенденцію до скорочення кількості програм і показників. Це допомагає зменшити адміністративне навантаження на виконавців через скорочення обсягу звітності та скоротити час, який старші менеджери витрачають на моніторинг ефективності програм. Франція, наприклад, зменшила загальну кількість показників ефективності в своєму бюджеті (з урахуванням всіх бюджетних програм) з 1 173 до 677, надаючи пріоритет тим, які відображають стратегічні цілі, представляють основні сфери бюджету і є міжнародно визнаними показниками ефективності (ОЕСР, 2018).

(7) Програма має бути сфокусована не на заходах/ активностях, а на результатах (у значенні *outcomes, not outputs*). Це особливо важливо також з урахуванням того, що бюджетування *outputs* часто є недоцільним та в цілому неможливим для реалізації, оскільки далеко не завжди міністерство може визначити стабільну ціну затрат на одиницю продукції (Робінсон, 2013). Наприклад, дослідники вважають, що неможливо реалістично оцінити вартість виїзду швидкої допомоги на виклик, адже затрати на виїзд швидкої - передусім тривалість виклику та вартість ліків - залежатимуть перш за все від конкретного випадку, з яким лікарям швидкої доведеться мати справу (Робінсон, 2013).

(8) Політики, які відображаються у програмах, мають бути якісно прораховані з фінансової точки зору. Відсутність такої якісної оцінки призводить до надмірного використання бюджетних ресурсів (МВФ, 1999)

Порівняння практики застосування програмно-цільового методу в Україні із міжнародними рекомендаціями до принципів/ вимог до побудови якісної системи програмного бюджетування

З метою порівняння відповідності застосування програмного бюджетування в Україні до принципів, виокремлених у попередньому розділі, було проведено аналіз відповідності архітектури системи бюджетного планування та процедур програмно-цільового методу в Україні. З цією метою було проаналізовано як чинне законодавство, так і практику діяльності уряду.

Архітектура системи бюджетного планування: українські реалії

Аналіз законодавства та практики його застосування в Україні дозволяє говорити, що становлення всіх необхідних елементів архітектури системи бюджетного планування розпочалось лише в останні роки, а підстави для появи низки елементів з'явилися лише після внесення змін до Бюджетного кодексу України у грудні 2018 року.

(1) Стратегічне планування. Хоча в Україні відсутнє окреме законодавче регулювання в цьому питанні, 2017 року урядом було ухвалено Стратегічний план пріоритетних дій на

2017-2020 роки (далі – СППДУ), який виконує роль інструменту стратегічного планування діяльності уряду. СППДУ містить стратегічні загальні цілі та пріоритетні політики уряду за сферами, що забезпечують внесок у досягнення загальних стратегічних цілей уряду. На виконання СППДУ було ухвалено вже три річних Плани дій Уряду (на 2017, 2018 та 2019 роки).

Водночас, як свідчать результати проведеного дослідження (Додаток В.2), Міністерство фінансів не вважає СППДУ орієнтиром для пріоритизації бюджетних видатків.

(2) Законодавство для запровадження середньострокового бюджетного планування та зокрема створення середньострокової рамки видатків (medium-term expenditure framework - MTEF), було ухвалено лише в грудні 2018 року³. Таким чином, першим періодом, на який буде розроблено середньострокову рамку видатків, будуть 2020-2022 роки.

(3) Формування політик. Регламентом Кабінету Міністрів⁴, затвердженого у 2007 році, запроваджено норму про необхідність розробляти документи політик (“Політична пропозиція”) перед розробленням нормативно-правового акту. Тим не менш, практика формування політик в уряді не є поширеною.

Про відсутність в практиці уряду України формування політик, зокрема аналізу проблем та альтернатив їхнього вирішення, ex-post та ex-ante оцінювання політик свідчать оцінки міжнародних організацій. SIGMA (підрозділ ОЕСР, що спеціалізується на розвитку ефективних систем державного управління), що проводив оцінювання ефективності роботи держслужби України влітку 2018 року, за індикатором «якість планування державної політики» оцінив поточну практику в українському уряді лише на 1 бал з можливих 5⁵.

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

³ Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування» від 06.12.2018 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2646-19#n8>

⁴ Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року №950 «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-п>

⁵ SIGMA. Звіт про базові вимірювання. Принципи державного управління. Україна, червень 2018 р. https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-presentation-2018/09.2018/11.09.2018Ukraine%20Baseline%20Measurement%20Report%202018_UA.pdf

27 сфер політик/ видатків (Sjolander, 2017). Для трьох міністерств, які ми розглядаємо, пріоритетними, відповідно до СППДУ, є такі політики.

Міністерство охорони здоров'я:

1. створення нової системи організації охорони здоров'я на засадах медичного страхування
2. розвиток системи громадського здоров'я
3. підвищення рівня доступності лікарських засобів
4. реформування системи екстреної медичної допомоги та медицини катастроф
5. удосконалення надання високоспеціалізованої медичної допомоги
6. розвиток соціальних та реабілітаційних послуг у територіальних громадах
7. Розвиток служби трансплантації

Міністерство освіти та науки:

1. забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти ("Нова українська школа")
2. модернізація професійно-технічної освіти
3. забезпечення якості вищої освіти
4. створення нової системи управління та фінансування науки

Міністерство аграрної політики та продовольства:

1. Земельна реформа
2. Удосконалення механізмів стимулювання розвитку агропромислового комплексу
3. Розвиток органічного ринку
4. Забезпечення якості і безпечності харчових продуктів

Не всі із зазначених політик містять цільові показники на 2020 рік, які дозволили б виміряти ефективність кожної окремої політики. Наприклад, за напрямом *Удосконалення механізмів стимулювання розвитку агропромислового комплексу* цільові показники наявні лише на 2017 рік. Лише частина із показників за іншими пріоритетними програмами є вимірюваними. (Див. Додаток А.1)

Тим не менш, визначення пріоритетних політик для кожного з досліджуваних міністерств є важливим кроком вперед з точки зору створення передумов для розробки якісних бюджетних програм.

(4) Програмна класифікація видатків бюджету була запроваджена в Україні Бюджетним кодексом 2001 року. Тоді ж було унормовано представлення видатків державного

бюджету за головними розпорядниками з деталізацією за бюджетними програмами⁶. На сьогодні представлення інформації в законах «Про державний бюджет» відбувається саме за програмною класифікацією.

(5) Програмний метод бюджетування в Україні запроваджено згідно із положеннями Бюджетного кодексу, а також Концепцією застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 р. N 538.

Водночас, формування розуміння ПЦМ як інструменту зв'язку між стратегічними цілями уряду, середньостроковим бюджетним плануванням та досягненням цілей політик, які є пріоритетними для уряду, відбулось значно пізніше. Лише змінами до Бюджетного кодексу у грудні 2018 року було чітко визначено, що *«програмно-цільовий метод у бюджетному процесі передбачає застосування середньострокового бюджетного планування, в рамках якого здійснюється складання Бюджетної декларації»*⁷. Тоді ж було визначено, що паспорти бюджетних програм мають визначати цілі політики головного розпорядника бюджетних коштів, на виконання якої спрямовано бюджетну програму.

Проте навіть після запровадження даних змін профільний департамент Міністерства фінансів не сприймає програмне бюджетування як інструмент пріоритизації видатків та не планує використовувати програми з цією метою (Додаток В.2). Ключовим інструментом, на який Міністерство фінансів покладає надії щодо підвищення якості бюджетного планування, є Бюджетна декларація, запроваджена змінами до Бюджетного кодексу від грудня 2018 року (Додаток В.2)).

(5) Проведення spending reviews (огляди витрат) поки що не застосовується в Україні. Законодавче вирішення цього питання відбулось також лише внаслідок внесення змін до Бюджетного кодексу у грудні 2018 року. Ці зміни визначають, що *«такі огляди передбачають здійснення аналізу ефективності реалізації державної політики у відповідній сфері діяльності за рахунок коштів державного бюджету в межах визначених бюджетних програм, а також оцінки ефективності, результативності та економічної доцільності відповідних витрат державного бюджету»*.

⁶ згідно з інформацією Стратегії розвитку системи управління державними фінансами, ухваленої Кабінетом Міністрів 1 серпня 2013 р.

⁷ Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування» від 06.12.2018 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2646-19#n8>

(6) Практика оцінювання результатів службової діяльності державних службовців була запроваджена в уряді лише в 2018 році. Відповідно, оцінки ефективності впровадження цієї практики наразі відсутні.

Принципи/ вимоги до процедур застосування програмного бюджетування: українські реалії

Аналіз чинного бюджетного законодавства дозволяє зробити висновок про те, що більшість вимог до процедур застосування програмного бюджетування в Україні наразі відсутні. Зокрема, чинним законодавством (та, відповідно, практикою) не передбачено таких елементів:

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

Законодавчі підстави для включення цілей бюджетних програм та індикаторів їх виконання (результативних показників, за термінологією Бюджетного кодексу) до бюджетного пакету з'явилися лише після ухвалення змін до БК у грудні 2018 року⁸. Починаючи з 2019 року уряд має подавати на розгляд Верховної Ради проект Закону про державний бюджет разом із інформацією про цілі державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник коштів державного бюджету, і показниками їх досягнення за результатами попереднього бюджетного періоду, очікувані у поточному бюджетному періоді та прогнозні на середньостроковий період.

(2) В Україні відсутня практика та законодавчі вимоги для особистого звітування міністрів у парламенті в цілому, зокрема розповідати про досягнення цільових показників та індикаторів бюджетних програм та пояснювати причини недо- чи перевиконання цих показників. Змінами до Бюджетного кодексу від грудня 2018 року уряд має подавати до парламенту звіт про інформацію про досягнення головними розпорядниками коштів державного бюджету запланованої мети, завдань та

⁸ Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування» від 06.12.2018 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2646-19#n8>

результативних показників бюджетних програм, а також цілей державної політики, з показниками їх досягнення за результатами звітного бюджетного періоду. Окрім того, головні розпорядники коштів відтепер мають проводити публічну презентацію інформації про виконання бюджетних програм, у тому числі досягнення цілей державної політики у відповідній сфері діяльності. Водночас, персонального звітування міністрів у парламенті про результати діяльності та досягнення цілей політик/ бюджетних програм і надалі не передбачається.

(3) Під час реалізації закону про державний бюджет менеджери програм не мають автономії в управлінні фінансовими ресурсами в межах їхніх програм. Наприклад, перерозподіл коштів у рамках бюджетних програм може здійснюватись лише за погодженням із Міністерством фінансів. Респонденти з департаменту державного бюджету Міністерства фінансів (цей департамент є «власником/owner програмно-цільового методу бюджетування») пояснюють це значними зловживаннями, що відбувались у використанні бюджетних коштів, коли міністерствам було надано більшу свободу протягом першої половини 2000х років (Додаток В.2). Відповідно до коментарів респондентів, у планах Міністерства фінансів є надання більшої свободи головним розпорядникам бюджетних коштів. Зокрема, відповідно до змін до Бюджетного кодексу від грудня 2018 року, починаючи з 2019 року вони затверджують паспорти бюджетних програм «за погодженням з Міністерством фінансів», а не «спільним наказом», як це було раніше. Це означає більшу свободу дій головних розпорядників коштів (Додаток В.2)

(4) Система *ex post* оцінювання бюджетних програм є скоріше формальністю та не призводить до суттєвих змін у фінансуванні програм у наступні бюджетні періоди (Додаток В.4). SIGMA оцінює українську урядову практику за критерієм «якість здійснення урядом моніторингу та звітування» на 3 з 5 можливих балів. А за субіндикатором «якість документів звітності» - на 4 з 12 можливих балів⁹. Як зазначав Слухай (2011), регуляторне та законодавче поле не дозволяє повноцінно оцінювати виконання бюджетних програм, а відтак - не створює достатніх підстав для підвищення ефективності при розподілі державних коштів, що надаються окремій бюджетній програмі. *«Оцінювання програм здійснюється лише на етапі планування (оцінювання на відповідність бюджетних програм цілям розвитку та спроможності профінансувати програму), і, частково, на етапі впровадження програми (відслідковування рівня використання бюджетних коштів Державним Казначейством та Міністерством фінансів)»* (Слухай, 2011). Щодо *ex-post* оцінювання програм, воно здійснюється лише після закінчення бюджетного року, тобто коли закон про новий

⁹ SIGMA. Звіт про базові вимірювання. Принципи державного управління. Україна, червень 2018 р. https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-presentation-2018/09.2018/11.09.2018Ukraine%20Baseline%20Measurement%20Report%202018_UA.pdf

державний бюджет уже діє. А відтак, результати оцінювання вже не впливають на розподіл коштів у новому бюджетному році (Слухай, 2011).

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

(5) За результатами дослідження було виявлено, що паспорти програм не передбачають чіткого визначення структурного підрозділу, який є відповідальним («власником», owner) за впровадження цієї програми. Нормативними актами Мінфіну встановлено, що якщо відповідальним виконавцем бюджетної програми є безпосередньо головний розпорядник бюджетних коштів, то третім знаком коду бюджетної програми проставляється цифра "1", для визначення інших відповідальних виконавців використовуються цифри від "2" до "9" в межах одного головного розпорядника¹⁰. Таким чином, код програми визначає лише орган, відповідальний за впровадження програми, без зазначення конкретного структурного підрозділу цього органу.

Як видно з додатків В (зокрема, додаток В.3 та В.6), міністерства внутрішніми процедурами в різний спосіб визначають відповідальних виконавців. Наприклад, у МОЗ відповідальний за реалізацію бюджетної програми підрозділ визначається дорученням політичного керівництва для кожного бюджетного сезону.

Водночас, ця інформація не є публічною, що зменшує можливість визначення чіткої відповідальності за реалізацію бюджетної програми для суспільства.

Окремо було досліджено відповідність структури бюджетних програм трьох міністерств, які беруть участь у дослідженні, іншим вимогам другого типу, зокрема відповідності між пріоритетними політиками уряду/ міністерств та структурою паспортів бюджетних програм. Детальні результати дослідження містяться у **Додатках А.1, А.2, А.3.**

В рамках дослідження використовувався Стратегічний план пріоритетних дій Уряду на 2017-2020 роки, в якому містяться пріоритетні для уряду політики у кожній із розглянутих сфер.

¹⁰ Зокрема, див. Наказ Міністерства фінансів від 20.09.2017 №793 «Про затвердження складових програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів» <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0793201-17>

Розподіл бюджетних програм за пріоритетами будувався на основі інформації, що міститься у паспортах бюджетних програм.

З метою аналізу відповідності структури бюджетних програм пріоритетам уряду було досліджено бюджетні програми, що фінансуються відповідно до Закону про державний бюджет на 2019 рік¹¹. З метою аналізу змісту паспортів бюджетних програм використовувались публічно доступні та офіційно затверджені паспорти програм за 2018 рік.

Згідно з методологією дослідження, аналізувались виключно програми, за які відповідає безпосередньо головний розпорядник бюджетних коштів, а не органи влади більш низького рівня (виходячи з принципу, що формування політик є відповідальністю міністерств, інші ж органи виконавчої влади мають нести функції реалізації політик).

Окрім того, в аналізі не брали участь програми, які відносяться до «загальнодержавних видатків», за які є відповідальний головний розпорядник бюджетних коштів.

За результатами цього аналізу можна зробити такі висновки:

(1) Структура бюджетних програм не відповідає структурі політик, які визначено як пріоритетні для міністерства. Принцип «одна політика - одна бюджетна програма» не дотримується. Зазвичай в рамках одного міністерства на впровадження однієї й тієї ж політики спрямовано одразу кілька програм.

(2) Низка політик у МінАПК та у МОЗ в цілому не мають бюджетної програми, яка б хоча б частково відповідала даній політиці. Зокрема, у Міністерстві аграрної політики та продовольства три з чотирьох пріоритетних політик не мають відповідної бюджетної програми. Натомість, на реалізацію четвертої політики («удосконалення механізмів стимулювання агропромислового комплексу») спрямовано одразу 7 програм. У МОЗ релевантної бюджетної програми не мають три з сьоми пріоритетних політик міністерства.

Як показали проведені опитування фахівців міністерств, які працюють/ є дотичними до розроблення бюджетних програм, це не завжди означає, що відповідні політики не

¹¹ Закон України «Про державний бюджет України на 2019 рік» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19>

мають фінансування як такого: вони фінансуються з окремих програм, які формально не є дотичними до цих політик (Додатки В.3 та В.5).

Таким чином, має місце значна фрагментація бюджетних видатків на ключові політики, що фактично унеможливлює оперативне відслідковування їхнього впровадження з боку як політичного керівництва, так і зовнішніх стейкхолдерів

(3) За результатами аналізу динаміки кількості паспортів бюджетних програм можна зробити висновок, що ця кількість має (подекуди стрімку) тенденцію до зростання. Зокрема, у МОН лише за 5 бюджетних періодів (років) кількість бюджетних програм збільшилась із 20 до 33, у МОЗ - із 18 до 22. Найменша кількість бюджетних програм є в МінАПК (12 програм у 2019 році, 11 програм у 2015 році). Водночас, згідно з проведеним інтерв'ю, МінАПК планує збільшувати кількість бюджетних програм з 2020 року (Додаток В.6). Однією з причин такої ситуації є чинне регулювання, згідно з яким кожен інвестиційний проект потребує відкриття окремої бюджетної програми. Так, 14 бюджетних програм (7 - у МОН, 4 - у МОЗ, 3 - у МінАПК) стосуються діяльності однієї окремої установи/ суб'єкта господарювання.

Це суперечить принципу контрольованості кількості бюджетних програм з метою полегшення управління та контролю за ними з боку політичного керівництва міністерства та уряду. А також принципу того, що бюджетна програма має включати в себе всі витрати, спрямовані на досягнення єдиної цілі політики, включаючи як поточні (recurrent), так і капітальні/ інвестиційні видатки.

Більш детально із цими висновками можна ознайомитись у Додатку А.2.

Вимоги до змісту програм

Окремо було здійснено аналіз відповідності змісту паспортів бюджетних програм вимогам третього типу.

Для дослідження було випадковим чином обрано по 2 паспорти бюджетних програм трьох міністерств - Міністерство освіти та науки, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство аграрної політики:

(1) Бюджетна програма Міністерства освіти та науки України «Підготовка кадрів у професійно-технічних навчальних закладах за професіями загальнодержавного значення», КПКВК 2201030 (2018 рік).-

(2) Бюджетна програма Міністерства освіти та науки України “Державна атестація наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації, ліцензування, атестація та акредитація навчальних закладів”, КПКВК 2201510 (2018 рік)

(3) Бюджетна програма Міністерства охорони здоров’я України “Організація і регулювання діяльності установ та окремі заходи у системі охорони здоров’я”, КПКВК 2301350 (2018 рік)

(4) Бюджетна програма Міністерства охорони здоров’я України “Підготовка і підвищення кваліфікації медичних та фармацевтичних, наукових та науково-педагогічних кадрів вищими навчальними закладами III та IV рівнів акредитації”, код 231070 (2018 рік)

(5) Бюджетна програма Міністерства аграрної політики та продовольства України “Фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі шляхом здешевлення кредитів”, КПКВК 2801030 (2018 рік)

(6) Бюджетна програма Міністерства аграрної політики та продовольства України “Державна підтримка галузі тваринництва”, КПКВК 2801540 (2018 рік)

Згідно з регулюванням Міністерства фінансів, паспорти бюджетних програм мають містити 4 типи результативних показників: затрат, продукту, ефективності, якості. В рамках дослідження аналізувались лише показники ефективності та якості, оскільки показники затрат та продукту не належать до питань, щодо яких було виявлено окремі критерії у науковій літературі.

Досліджувались паспорти бюджетних програм за останній рік, які є в публічному доступі. Детальний аналіз обраних 6 паспортів бюджетних програм міститься у **Додатках Б.1-Б.6.**

На підставі дослідження 6 паспортів бюджетних програм та їх порівняння із принципами, визначеними в попередній частині дослідження, можна такі висновки:

(1) Принцип, за яким програма має забезпечувати чіткий зв’язок державних видатків із конкретними політиками, майже не дотримується.

(2) Стратегічні цілі міністерств, до яких апелюють бюджетні програми, не відповідають пріоритетним політикам уряду у сферах, за які відповідальні досліджувані міністерства.

При цьому, рівень визначення цілі в бюджетних програмах відрізняється. Програми МОЗ та МінАПК містять стратегічні цілі головного розпорядника коштів (далі- ГРК), на досягнення яких спрямована реалізація бюджетної програми. Програми МОН не містять згадки про стратегічні цілі ГРК, а містять лише мету програми.

Стратегічні цілі в програмах МОЗ та МінАПК сформульовано надто широко, й тому під одне формулювання стратегічної цілі програми підпадають більшість бюджетних програм цих міністерств. Наприклад, під формулювання стратегічної цілі у програмі “Організація і регулювання діяльності установ та окремі заходи у системі охорони здоров'я” підпадає щонайменше 13 інших програм МОЗ, які разом можуть забезпечити досягнення даної цілі. Водночас сама програма є набором заходів, які можна віднести до різних пріоритетних політик Уряду у сфері охорони здоров'я.

При цьому, якщо стратегічні цілі міністерств є занадто широкими у своїх формулюваннях, то мета програм у паспортах МОЗ (наступний за рівнем деталізації пункт програм) здебільшого вже є занадто детальною та вузькою. Мета і завдання програми не відповідають стратегічним цілям програм та не дають розуміння, яким чином буде досягнуто ці стратегічні цілі.

(3) Лише одна з шести досліджуваних програм спрямована на фінансування однієї цілісної політики - це програма МінАПК “Державна підтримка галузі тваринництва”. Програма МОН “Підготовка кадрів у професійно-технічних навчальних закладах за професіями загальнодержавного значення” чітко належить до пріоритетної політики уряду з підвищення якості професійно-технічної освіти, але водночас не є єдиною програмою, спрямованою на досягнення цієї цілі, тому не відповідає даному критерію якості.

(4) Опис завдань у програмах МОЗ та МОН є фактично описом поточної діяльності міністерств, а не кроків, які мають будуть здійснені задля досягнення стратегічної цілі/мети програми. Це дозволяє говорити про відсутність політик як підґрунтя для складання цих програм. Лише у програмах МінАПК, що досліджувались, опис завдань дозволяє зрозуміти, на що спрямовано політику, на виконання якої розроблено дані програми.

(5) Індикатори досягнення стратегічних цілей містяться лише в деяких із досліджуваних програм.

(6) За відсутності відображення цільового (у майбутньому), проміжного (за результатом виконання програми) та базового (на момент початку виконання програми) індикаторів досягнення цілі, показники продукту, ефективності та якості у бюджетних програмах не дають розуміння про те, чи вдалось урядові завдяки реалізації даної програми досягти прогресу у досягненні цілей політики.

(7) Низка показників у досліджуваних програмах є контр-логічною з точки зору цілей державного регулювання.

Зокрема, у бюджетній програмі МінАПК «Фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі шляхом здешевлення кредитів» показником якості програми визначено, що «Питома вага пільгових кредитів до загального обсягу залучених кредитів у 2018 році» має становити 100%. Таким чином, згідно із програмою, держава пропонує повністю замінити пільговим кредитуванням комерційне (на ринкових умовах) кредитування фермерських господарств, що може мати як негативні наслідки для розвитку фінансового сектору, так і збільшення патерналістських настроїв серед суб'єктів господарювання.

(8) Підхід до того, що мають визначати результативні показники якості та ефективності у бюджетних програмах, значно відрізняється. У більшості паспортів бюджетних програм результативні показники орієнтовані на надання інформації лише щодо продуктів програми (у розрізі затрат/ inputs, продукту/ outputs, ефективності вироблення продукту, якості продукту). Таким чином, програми є output-based, а не outcome-based.

Водночас, у програмі МінАПК “Державна підтримка галузі тваринництва” показники якості дозволяють зрозуміти, яким має бути результат запропонованого втручання держави у роботу суб'єктів господарювання. Тобто вона є скоріше outcome based.

Таким чином, трактування того, що вимагається в рамках програм від результативних показників - опису якості продукту чи опису якості політики (через пояснення, яких результатів буде досягнуто завдяки її впровадженню), є дискрецією міністерств.

Дані висновки щодо якості результативних показників у бюджетних програмах в цілому збігаються із результатами дослідження Слухая (2011), згідно з яким зв'язок між цілями/ завданнями бюджетних програм та результативними показниками, що оцінюють прогрес програм, є слабким; в багатьох випадках результативні показники не підходять для оцінювання; аналіз відхилень досягнення результативних показників відсутній; формальний підхід до складання плану заходів бюджетних програм робить контроль їх виконання складним.

(9) Кількість результативних показників у кожній з програм також значно варіюється, від 8 показників ефективності і 7 показників якості у програмі “Державна підтримка галузі тваринництва” МінАПК до 1 показника ефективності та 1 показника якості у

програмі МОН “Державна атестація наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації, ліцензування, атестація та акредитація навчальних закладів”.

(10) Жодна програма не містить показника вартості всієї політики (протягом всього часу її впровадження), на реалізацію якої спрямовано дану програму.

З метою виявлення причин низької якості паспортів бюджетних програм та значної дискреції у підходах до їх складання з боку міністерств, **у рамках дослідження було висунуто гіпотези, що дана ситуація може бути обумовлена такими чинниками:**

1. Відсутність сформованих політик, які базуються на стратегічних пріоритетах уряду або цілісних документах політик як підґрунтя для формування паспортів бюджетних програм;
2. Неякісне нормативне регулювання підготовки паспортів бюджетних програм;
3. Нерозуміння виконавцями суті та завдань програмного бюджетування
4. Відсутність бажання у виконавців підвищувати якість паспортів бюджетних програм.

Аби підтвердити чи спростувати дані гіпотези було досліджено законодавчу та нормативну базу для складання паспортів бюджетних програм, а також проведено глибинні напівструктуровані інтерв'ю з представниками трьох міністерств, які безпосередньо працюють із бюджетуванням політик, а також із представниками Міністерства фінансів.

В ході даного етапу дослідження було з'ясовано, що співробітники трьох досліджуваних міністерств, які безпосередньо працюють із формуванням запитів до Мінфіну на фінансування напрямів діяльності своїх міністерств, не бачать користі в існуванні паспортів бюджетних програм у нинішньому вигляді (Додатки В.3, В.4, В.5). Зокрема, у відповіді на питання, чи є паспорти бюджетних програм корисними у процесі планування міністерства, респонденти дослідження використовували такі вислови як «фіктивний документ, що нікому не потрібен», «зайве бюрократичне навантаження» тощо.

В цілому, даний етап дослідження показав такі результати.

(1) Гіпотеза: Відсутність сформованих політик як підґрунтя для формування паспортів бюджетних програм. Зокрема, відсутність чітких цілей, які можна виміряти, та індикаторів їхнього досягнення, які мають відображатись у бюджетних програмах.

Висновки дослідження:

Протягом трьох років після затвердження Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду на 2017-2020 роки, в якому міститься перелік пріоритетних політик уряду, зокрема у галузі охорони здоров'я, освіти та науки, та розвитку агропромислового комплексу, бюджетні програми відповідальних за ці сфери політики міністерств залишаються фрагментованими та лише в невеликій мірі прив'язаними до конкретних пріоритетних політик.

Це може свідчити як про формальність визначення пріоритетних політик з боку уряду/ міністерств, так і про те, що політики, які розробляються міністерствами, не знаходять відображення у їхніх паспортах бюджетних програм.

За результатами інтерв'ю, проведеними в рамках дослідження, було виявлено, що навіть за наявності сформованих політик структура паспортів бюджетних програм не відповідає пріоритетним політикам, на впровадження яких спрямовано дії окремого ГРК, а зробити паспорти бюджетних програм їх відображенням є вкрай складним завданням (Додаток В.3 та В.5).

Зокрема, в МОЗ існує практика, коли потреби органу на фінансування політик розраховуються за однією формою - на підставі фінансової вартості цих політик, а потім відбувається «переклад» цих цифр у формат паспортів бюджетних програм, де потреби МОЗ у фінансуванні алокують на «звичні для Мінфіна витрати в рамках паспортів програм» (Додаток В.3 та В.4). Таким чином, співробітники міністерства роблять **подвійний фінансовий облік своїх видатків** (фактичний та формальний - для потреб паспортів бюджетних програм), вважаючи останні «фіктивним документом, який не приносить жодної користі і нікому не потрібен».

У пропозиціях МОЗ до Бюджетної декларації на 2020-2022 роки пропонується наблизити структуру та зміст окремих паспортів бюджетних програм до політик, формування та впровадження яких здійснюється міністерством. Зокрема, пропонується змінити назву програми за КПКВК 2301040 «Проведення епідеміологічного нагляду (спостереження), діяльність закладів громадського здоров'я та заходи боротьби з епідеміями» на програму «Громадське здоров'я та заходи боротьби з епідеміями» та змінити структуру бюджетної програми, **сконцентрувавши всі витрати на громадське здоров'я в одній програмі**. Як пояснюється в обґрунтуванні до даних пропозицій, це має подолати фрагментованість та розділеність видатків на одну ціль між різними бюджетними програмами.

Водночас, в рамках затвердження паспортів бюджетних програм на 2019 рік МОЗ не вдалося реалізувати дану ініціативу щодо окремого напрямку діяльності. Також не вдалося запровадити новий цільовий показник у сфері екстреної медицини через небажання Мінфіну узгоджувати новий тип результативного показника (Додаток В.4).

Таким чином, проведені дослідження дає підстави говорити, що наявний суттєвий розрив між тим, як міністерства визначають видатки на фінансування, та тим, як вони аргументують потребу в коштах перед міністерством фінансів у рамках формування паспортів бюджетних програм.

Респонденти з Міністерства фінансів пояснюють дану ситуацію тим, що лінійні міністерства надають різну інформацію при формуванні бюджету та при складанні Середньострокового плану пріоритетних дій уряду й не є послідовними у своїх діях. Зокрема, до СППДУ включаються «досить коштовні лозунги» без фінансового обрахунку та не підтверджені нормативно-правовими актами, якими має бути затверджено політику - адже при складанні бюджету можуть використовуватись лише ті цілі та результативні показники, які містяться/ базуються на нормативно-правовій базі. Сам СППДУ нормативно-правовим актом при цьому не є (Додаток В.2).

Отже, гіпотезу підтверджено.

(2) Гіпотеза: Неякісне нормативне регулювання підготовки паспортів бюджетних програм

Висновки дослідження:

З метою реалізації норм Бюджетного кодексу України із запровадження ПЦМ, а також Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі на практиці, Міністерством фінансів на реалізацію цих норм було ухвалено нормативно-правові акти, які регулюють:

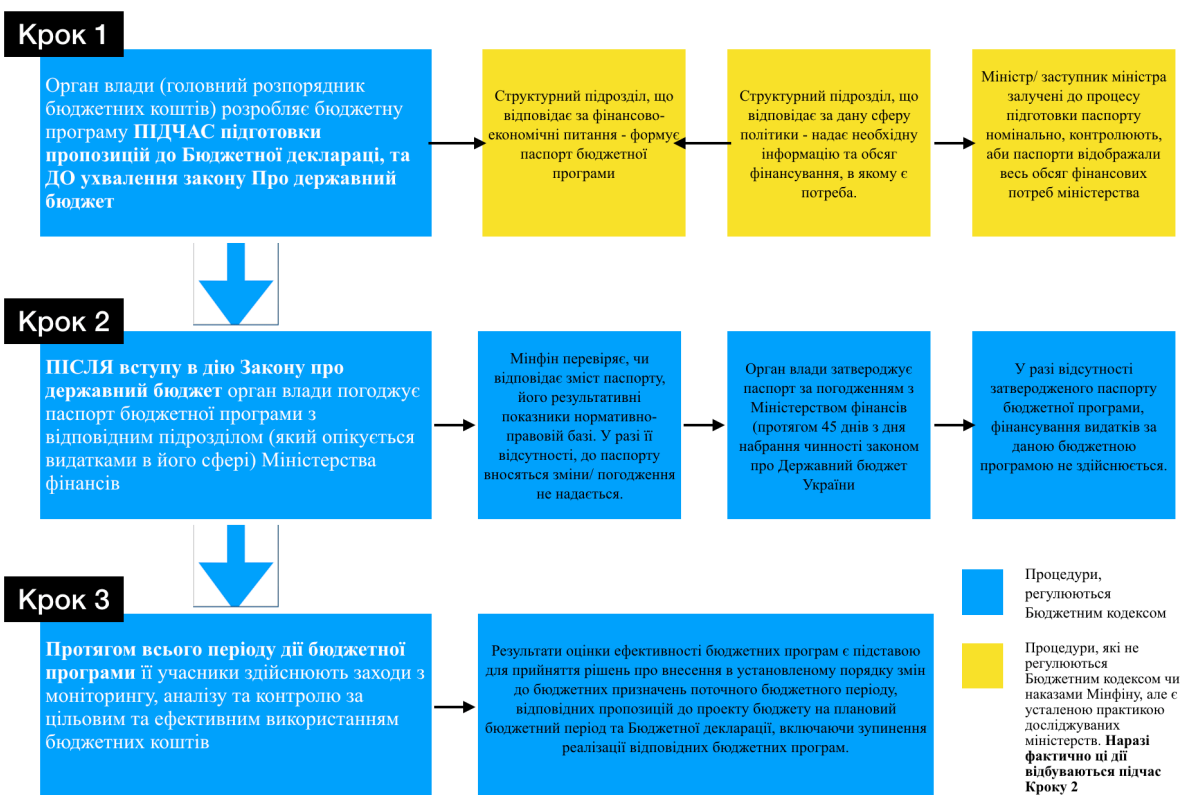
- статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їхньої участі у бюджетному процесі;
- правила складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання;
- загальні вимоги до визначення результативних показників бюджетних програм;
- організаційно-методологічні засади оцінки ефективності бюджетних програм;
- єдині методологічні підходи до підготовки головними розпорядниками бюджетних коштів проектів порядків їх використання
- типові вимоги до якості результативних показників та ін.

Як продемонстрував аналіз даних нормативних актів, зокрема базового Наказу Мінфіну «Про паспорти бюджетних програм» від 2002 року та змін, що вносились до нього протягом 2004-2018 років, правила складання паспортів бюджетних програм та вимоги до результативних показників лише частково відповідають принципам складання бюджетних програм, які було визначено у попередньому розділі.

Процедури розроблення та затвердження паспорту бюджетної програми представлено у **Схемі 2**.

Схема 2.

Схема підготовки, затвердження та оцінювання паспорту бюджетної програми



Схему розроблено відповідно до Бюджетного Кодексу України (з урахуванням змін до БК, внесених у грудні 2018 р), та результатами глибинних інтерв'ю, проведених в рамках дослідження.

Зокрема, у нормативних актах Мінфіну щодо паспортів бюджетних програм відсутні такі вимоги:

- вимога про те, що одна програма має відповідати одній політиці;

- Вимога щодо того, що бюджетна програма має бути спрямована на досягнення цілі політики, була запроваджена змінами¹² до Бюджетного кодексу України (та відповідно, з'явилась у регулюванні Мінфіну) лише у грудні 2018 року¹³.
- Вимога про наявність показників, які дозволяють виміряти як саму ціль (віддалене майбутнє), так і індикатори її поступового досягнення (найближче майбутнє)
- Вимога про те, що через систему цілей та індикаторів їх досягнення бюджетні програми мають бути чітко пов'язані зі стратегічними документами уряду та окремими політиками. З огляду на це, зв'язок між цілями, політиками, метою та заходами бюджетної програми є описовим і тому дуже формальним. При цьому, накази Мінфіну вимагають, аби пріоритети державної політики у відповідній сфері, до яких апелює бюджетна програма, **були визначені нормативно-правовими актами (НПА) (Наказ Мінфіну від 12 грудня 2011)**. Водночас, Стратегічний план пріоритетних дій Уряду не є нормативно-правовим актом, тому політики як підстава для їх фінансування мають затверджуватись у «первинних» НПА - законах, порядках, стратегіях, концепціях тощо.
- **забезпечення** пріоритетної державної політики передбачуваним фінансуванням на середньостроковий бюджетний період.

Обсяг фінансування, передбачений бюджетною програмою, розраховується не за принципом вартості політики (через відсутність вимоги щодо того, що одна програма має відповідати одній політиці), а за принципом вартості заходів, які містяться у програмі. Таким чином, принцип, що політики, які відображаються у програмах, мають бути якісно прораховані з фінансової точки зору, не дотримується.

Регулювання Мінфіну також не містить чіткої вимоги, аби програми були сфокусовані на досягнення результатів (у значенні outcomes, not outputs), а не на заходах/активностях.

Аналіз нормативної бази Мінфіну дозволяє говорити про еволюцію його розуміння як цілей програмно-цільового методу бюджетування в цілому, так і терміну «результативні показники».

¹² Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування» від 06.12.2018 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2646-19#n8>

¹³ Наказ Міністерства фінансів від 21.12.2018 № 1083 Про внесення змін до наказу Міністерства фінансів України від 29 грудня 2002 року N 1098 "Про паспорти бюджетних програм» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0042-19#n7>

Зокрема, як видно з Наказу Мінфіну від 2004 року¹⁴, яким було затверджено нову редакцію його Наказу «Про паспорти бюджетних програм» від 2002 року, на початку застосування ПЦМ Мінфін розглядав бюджетні програми виключно як метод пов'язати витрати бюджету з виробленням конкретних продуктів/ проведенням заходів. У цьому наказі відсутнє розуміння бюджетної програми як інструменту досягнення цілей політики, також відсутнє завдання для розробників бюджетних програм досягати завдяки ним цілей політики.

У тому ж наказі визначено 4 типи «результативних показників», які мають зазначатися у паспорті бюджетної програми. Це показники: (1) затрат, (2) продукту, (3) ефективності та (4) якості. Перші два типи показників характеризують прямі витрати (inputs) та статті видатків (outputs), відповідно. При цьому, показники ефективності трактувались Мінфіном як:

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

Показники якості визначались Мінфіном як «сукупність властивостей, які характеризують досягнуті **результати якості створеного продукту**, що задовольняють споживача відповідно до їх призначення та **відображають послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій у наданні послуг (товарів, робіт)** споживачам за рахунок коштів бюджетної програми.»

Тобто у вимогах до показників у 2004 році фокус робився виключно на характеристиках продукту (який різними міністерствами трактувався у різний спосіб), та була відсутня прив'язка до цілей державної політики як такої.

При цьому, наказ Мінфіну інструктував, що кількість показників не має перевищувати **30**.

У 2010 році Мінфіном було внесено зміни до даного наказу, однак не в частині зв'язку між програмою та політикою міністерства. Зокрема, у наказі¹⁵ 2010 року говориться,

¹⁴ Наказ Міністерства ФІНАНСІВ ВІД 01.11.2004 N 687 Про внесення змін до наказу Міністерства фінансів України від 29 грудня 2002 року N 1098 "Про паспорти бюджетних програм» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1462-04>

¹⁵ Наказ Міністерства фінансів 16.12.2010 N 1568 Про внесення змін до наказу Міністерства фінансів України від 29.12.2002 N 1098 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0041-11>

що, "Паспорт бюджетної програми - документ, що визначає мету, завдання, напрями використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців (центральні органи влади, але не їхні структурні підрозділи – авт.), результативні показники та інші характеристики бюджетної програми відповідно до бюджетного призначення, встановленого законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет). Паспорт бюджетної програми містить повну інформацію про бюджетну програму та застосовується для здійснення моніторингу, оцінки реалізації і контролю ефективності виконання бюджетної програми та цільового використання бюджетних коштів.»

Водночас помітно певний зсув у підході Мінфіну до того, що є результативними показниками бюджетних програм. Протягом 2010 року Мінфіном було розроблено типові переліки бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у різних сферах, які говорять про часткову зміну підходу Мінфіну до розуміння цілей застосування паспортів бюджетних програм та до визначення результативних показників (ефективності та якості).

Так, типовими показниками якості у сфері охорони здоров'я для місцевих бюджетів Мінфін пропонує встановлювати такі показники як рівень виявлення захворювань на ранніх стадіях, %; зниження рівня захворюваності порівняно з попереднім роком, %; зниження показника летальності, %¹⁶.

Такі показники в цілому дозволяють зрозуміти як кінцеву ціль політики (покращення рівня здоров'я громадян), так і інструменти їхнього вимірювання.

Однак, такий підхід - орієнтацію на цілі політики - Мінфін у 2010 році демонстрував не до всіх питань.

Так, у сфері державного управління¹⁷ типовим завданням органу влади визначається «здійснення наданих законодавством повноважень у відповідній сфері», пропозиції щодо показників якості відсутні, а запропоновані показники ефективності — це кількість виконаних листів, звернень, заяв, скарг на одного працівника, од.; кількість прийнятих нормативно-правових актів на одного працівника, од.; витрати на утримання

¹⁶ Наказ Міністерства фінансів від 26.05.2010 № 283/437 Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Охорона здоров'я»

¹⁷ Наказ Міністерства фінансів від 01.10.2010 № 1147 Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Державне управління»

однієї штатної одиниці, тис. грн. Дані показники слабо пов'язані з якісними цілями політики у сфері державного управління.

У змінах до правил підготовки паспортів бюджетних програм, затверджених Мінфіном у грудні 2018 року¹⁸, вже **міститься чіткий зв'язок між використанням бюджетних коштів та досягненням цілей державної політики у відповідній сфері діяльності**, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник. Також, результативні показники бюджетних програм уже трактуються як кількісні та якісні показники, які визначають результат виконання бюджетної програми, характеризують хід її реалізації, **ступінь досягнення цілей державної політики у відповідній сфері діяльності**.

Водночас, суттєвою проблемою вимог до результативних показників була і залишається відсутність вимоги до зазначення базового та проміжного показника.

Формально, проміжним показником досягнення цілей є мета бюджетної програми (про що, зокрема, йдеться у Наказі Мінфіну від 12 грудня 2011 року¹⁹). Цей наказ зв'язує в єдину логічну лінію (кінцеву) ціль політики державного органу, мету як проміжний індикатор досягнення цілі та завдання, спрямовані на виконання цієї мети. Відповідно до цього наказу, *«Мета бюджетної програми відображає **цілі, яких необхідно досягти при виконанні бюджетної програми у середньостроковому періоді, відповідає пріоритетам державної політики у відповідній сфері, визначеним нормативно-правовими актами, та сприяє реалізації плану діяльності головного розпорядника бюджетних коштів на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди. Мета повинна бути чіткою, реальною та досяжною**».* (виділено автором)

Наказ Мінфіну від 21 грудня 2018 році далі поглиблює цю вимогу, вимагаючи, щоб мета була *«спрямована на досягнення цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник»*.

Водночас жоден з наказів не містить вимоги щодо того, щоб і ціль, і мета були вимірюваними. Це нівелює можливість аналізувати, чи приводить виконання програми до досягнення цілі політики, чи ні.

¹⁸ Наказ Міністерства фінансів від 21.12.2018 № 1083 Про внесення змін до наказу Міністерства фінансів України від 29 грудня 2002 року N 1098 "Про паспорти бюджетних програм» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0042-19#n7>

¹⁹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1570-11>

Зокрема, у шаблоні Паспорту бюджетної програми, затверджену наказом Міністерства фінансів України від 21 грудня 2018 року № 1083, як і раніше, відсутня вимога щодо вимірюваного показника, яким можна визначити, що ціль політики досягнуто, та проміжних індикаторів досягнення даної цілі за результатом впровадження політики (наприклад - за підсумками планового та двох наступних за плановим бюджетних періодів).

Нарешті, ще одним спірним підходом є практика винесення кожного інвестиційного проекту, що здійснюється урядом, в окрему бюджетну програму - що суперечить найкращим принципам складання бюджетних програм, визначеним вище у цьому розділі. Як показало дослідження, на такій практиці наполягає саме Міністерство фінансів (додаток В.2).

Таким чином, гіпотезу про недостатню якість нормативних вимог до складання паспортів бюджетних програм підтверджено.

(3) Гіпотеза: Нерозуміння виконавцями суті та завдань програмного бюджетування

Висновок дослідження:

Хоча Міністерством фінансів поступово впроваджуються зміни, що наближують вимоги українського регулювання в питанні програмного бюджетування до міжнародних стандартів, це стикається із проблемою усталеної традиції складання паспортів бюджетних програм за іншими вимогами.

Усталеною практикою складання паспортів бюджетних програм у трьох досліджуваних міністерствах є те, що і складанням самих паспортів, і розроблення результативних показників до них займаються фінансово-економічні департаменти цих міністерств. Зокрема, про це говорять респонденти з Міністерства освіти та науки, Міністерства охорони здоров'я, Міністерства фінансів. Галузеві департаменти, які впроваджуватимуть політику/ заходи в рамках виконання цієї бюджетної програми, здебільшого залучені до складання паспортів лише невеликою мірою, і головним чином - в питанні визначення обсягу фінансового ресурсу, який є необхідним на майбутній бюджетний період (Додатки В.2, В.3, В.5, В.6).

Таким чином, ключовим актором з боку міністерств у бюджетному процесі є профільні фінансово-економічні департаменти. Як відзначають окремі респонденти дослідження,

представники цих департаментів уже звикли до певних підходів до складання паспортів бюджетних програм, не завжди розуміючи як цілі програмного бюджетування, так і суть нових вимог Міністерства фінансів. (Додаток В.4).

Опис цієї самої проблеми зустрічаємо і в літературі: *«Нерозуміння, що таке програма та які цілі на неї мають бути покладені, призводить до того, що в Україні через процес паралельного планування програмно-цільовим та лінійним методами виникла ситуація, коли найпростішим рішенням є змінити назву видатків та назвати це «програма з» (Михальчук, 2014).*

Це може пояснювати значні відмінності у підходах різних головних розпорядників коштів до формування паспортів бюджетних програм, зокрема в частинах визначення мети програми, фрагментованості політик між програмами, та у підході до визначення результативних показників програм, що було виявлено в рамках попередньої частини дослідження.

Отже, цю гіпотезу також підтверджено.

(4) Гіпотеза: Відсутність бажання у головних розпорядників бюджетних коштів підвищувати якість паспортів бюджетних програм

Висновки дослідження:

Інтерв'ю респондентів засвідчили, що як з боку представників Міністерства фінансів, так і з боку представників міністерств, які працюють зі складанням та погодженням паспортів бюджетних програм, є значні нарікання на суб'єктивний фактор у розробці програм.

З боку респондентів від лінійних міністерств лунають твердження, що відповідальні співробітники Мінфіну відмовляються змінювати результативні показники й не хочуть приділяти час на переговори щодо зміни змісту/ результативних показників бюджетних програм (Додаток В.4).

З іншого боку, є зауваження з боку респондентів від Міністерства фінансів до готовності підвищувати якість програм з боку самих фінансово-економічних підрозділів лінійних міністерств (Додатки В.1 та В.2). *«Я не знаю жодного випадку, коли б хтось заходив би до нас і сказав, що він хоче якісь нові паспорти... У нас, навпаки, виникають ситуації, коли ми пропонуємо змінити показники, а вони розповідають про те, що ці показники були у минулому році, позаминулому і так далі»,*

- говорить респондент у департаменті державного бюджету Міністерства фінансів (Додаток В.2).

Також респонденти із Міністерства фінансів зазначають, що вітатимуть практику, якщо головні розпорядники бюджетних коштів визначатимуть для себе 5-6 пріоритетних політик та забезпечать, що під кожен політику буде розроблено перелік окремих бюджетних програм, через які будуть реалізовуватися ці політики. На думку респондентів, це приведе до підвищення якості паспортів бюджетних програм. Водночас, як зазначають респонденти, така ініціатива має виходити від самих розпорядників коштів (Додаток В.2).

При цьому, респонденти з боку Міністерства фінансів звертають увагу на те, що більшість співробітників фінансово-економічних департаментів, що працюють у міністерствах і складають паспорти бюджетних програм, працюють вже багато років, інколи десятиліттями. Багато з них звикли розробляти показники певним чином, знають, що в тому вигляді, в якому вони складали паспорти раніше, Мінфін точно затвердить їхні паспорти. І не хочуть витрачати ані час, ані власний ресурс для розроблення нових показників, які Мінфін може і не затвердити (Додаток В.1). З цією тезою погоджуються ті респонденти з усіх трьох досліджуваних галузевих міністерств (МОН, МОЗ, МінАПК), які працюють зі складанням та затвердженням паспортів бюджетних програм, але не є співробітниками фінансово-економічних департаментів міністерств. За їх словами, опір співробітників цих департаментів змінам до складання паспортів є вкрай високим, і вони є «дуже закритими» для співпраці (Додатки В.3, В.5, В.6).

Це посилюється наявністю проблеми агента-принципала у розробці паспортів бюджетних програм. Практика респондентів від лінійних міністерств, яких було опитано (Додатки В.3, В.5, В.6), свідчить, що саме фінансово-економічні департаменти міністерств контактують із профільними для них департаментами Міністерства фінансів щодо погодження паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання. Один із респондентів з Міністерства фінансів так описує ситуацію: *«Над результативними показниками мають працювати всі структурні підрозділи міністерств. Наприклад, у Міністерстві освіти є департамент вищої освіти, департамент загальної освіти, інші. Це не має бути проблемою фінансистів, які придумати показники. Це має бути спільна їхня робота. Мінфін не може у це втручатися, - це внутрішня робота кожного міністерства. Ми вимагаємо від міністерств ці показники. І те, що їх приносить начфін, умовно кажучи, то це – внутрішня проблема кожного міністерства. Ми щоразу на різних нарадах акцентуємо на це увагу, на зустрічах із міністерствами, але щоразу міністр, який приходить до*

нас на нараду, він приходить з департаментами, з начфіном, із заступником, який веде цей напрям фінансів»

Таким чином, співробітники фінансово-економічних департаментів мають фактичну монополію на знання правил та процедур складання та затвердження паспортів бюджетних програм. Отже, можуть використовувати цю монополію як для проведення переговорів та переконування Мінфіну щодо необхідності зміни змісту/ структури паспортів бюджетних програм, так і на переконування контрагентів у власному міністерстві щодо відсутності перспектив у такого роду переговорах.

Цю гіпотезу частково підтверджено. У деяких підрозділах розпорядників бюджетних коштів є бажання підвищувати якість бюджетних програм, але за відсутності підтримки з боку інших підрозділів це бажання залишається нереалізованим.

Висновки до розділу:

За результатами дослідження було виявлено значну невідповідність між українською практикою та найкращими міжнародними підходами до застосування програмного бюджетування. Українські органи влади застосовують ПЦМ формально, а не за суттю. Це призводить з одного боку до недостатньо чіткого формулювання цілей державної політики та методів їх досягнення, відсутності розрахунку необхідних ресурсів, а з іншого – до подвійного адміністративного навантаження на державних службовців.

Низька ефективність у застосуванні ПЦМ в Україні зумовлена проблемами трьох різних типів.

Перший тип проблем - це те, що програмне бюджетування в міжнародній практиці є елементом більш широкої системи управління публічними фінансами. Натомість, в українській практиці відсутня (чи була відсутня до останнього часу) низка інших елементів архітектури управління публічними фінансами, без яких програмне бюджетування не може бути використано на повну силу.

Зокрема, лише у грудні 2018 року було ухвалено законодавчу базу для запровадження середньострокового бюджетного планування. Хоча стратегічний план дій уряду існує з 2017 року, формування політик на рівні міністерств є радше винятком, аніж правилом, а регулярні огляди видатків (spending reviews) плануються до запровадження лише з 2019 року. Бюджетні програми лише формально виконують функцію зв'язку між стратегічними цілями уряду, середньостроковим бюджетним плануванням та

реалізацією політик, зокрема через те, що паспорти програм відображають не цілісні політики, а набори заходів, та не містять показників, які б забезпечували вимірювання не лише прямих наслідків використання бюджетних коштів (вироблення продуктів чи надання послуг), але й кінцевої цілі політики (пов'язаної із стратегічною ціллю уряду), та проміжних індикаторів досягнення цієї цілі. Також в уряді повністю відсутня дієва, і тим більш наскрізна система оцінювання результатів - як результатів окремих бюджетних програм, впровадження політик, так і результатів діяльності окремих державних службовців. Відсутність важливих елементів управління державними фінансами природньо послаблює можливий ефект від застосування ПЦМ.

Другий тип проблем - відсутність низки процедур, які надають змісту та політичної ваги програмному бюджетуванню - зокрема чітких процедур пріоритизації видатків із використанням інформації у паспортах бюджетних програм; представлення цільових показників та індикаторів їхнього досягнення разом із проектом закону про державний бюджет до парламенту (запровадження такого підходу планується лише починаючи з 2019 року), а також персонального звітування міністрів перед народними депутатами за досягнення/ не досягнення цілей бюджетних програм за результатами року.

Окремою проблемою є те, що структура програм за міністерствами не відповідає ключовим принципам програмного бюджетування. Зокрема, спостерігається значна фрагментація видатків та розподіл видатків, які мають єдину ціль та належать до єдиної політики, до різних бюджетних програм. Це, в свою чергу, погіршує можливість визначення якісних показників досягнення цілі, оскільки сама політика «розірвана» за різними програмами.

Як наслідок, паспорти програм фактично не виконують своєї ключової ролі: представлення пріоритетних політик в процесі складання державного бюджету та спрощення процесу ухвалення політичного рішення щодо того, які саме програми мають бюджетуватись, а які - ні, для політичного керівництва.

Третій тип проблем - низька якість паспортів бюджетних програм як структурної одиниці програмного бюджетування.

Паспорти бюджетних програм є скоріше документом бухгалтерського планування, аніж описом політики, яку планує впроваджувати уряд.

Причинами такої ситуації є недостатня якість нормативних вимог до бюджетних програм з боку Мінфіну, певне нерозуміння відповідальними працівниками лінійних міністерств завдань та суті програмного бюджетування (особливо в контексті

поступової зміни цих завдань відповідно до еволюції поглядів Міфіну), а також проблема агента-принципала, коли формування паспортів бюджетних програм сконцентровано в фінансово-економічних підрозділах міністерств, які, з одного боку, мають «монополію на процес» складання програм, а з іншого - не завжди є зацікавленими у реформуванні ПЦМ, оскільки це вимагає від них інвестицій власних ресурсів та часу.

Розділ 2: Невідповідність програмно-цільового методу ключовим принципам його застосування як проблема політики. Пропозиції щодо варіантів вирішення цієї проблеми.

Неефективність програмно-цільового методу є суттєвою проблемою для уряду з огляду одразу на низку факторів. Застосування ПЦМ створює значне адміністративне навантаження на державну службу (з огляду на кількість бюрократичної роботи з підготовки програм), відволікаючи ресурс державних службовців від виконання інших можливих завдань. Проблема погіршується тим, що низка міністерств ведуть альтернативні підрахунки власних фінансових потреб, таким чином фактично має місце подвійний облік фінансових потреб міністерств (Додаток В.3). Низка респондентів дослідження називає ПЦМ в цілому та паспорти бюджетних програм «непотрібним витрачанням часу», «формальністю» тощо (Додатки В.1, В.4, В.5)

При цьому, наслідком впровадження ПЦМ не стало суттєве підвищення ефективності державних видатків або рівня досягнення цілей/ виконання планів уряду.

Відповідно до моніторингу стану виконання Плану дій Уряду, у 2018 році було виконано лише 56% заходів, передбачених Планом²⁰.

З огляду на дану проблему, ціллю політики у сфері управління державними фінансами є підвищити рівень досягнення цілей/ виконання планів уряду, забезпечити чіткий зв'язок між пріоритетними політиками уряду та наданням бюджетного фінансування, підвищити ефективність використання бюджетних коштів без збільшення навантаження на державних службовців, задіяних у процесі бюджетування.

Індикаторами досягнення таких цілей обрано наступні показники:

1. Підвищення рівня ефективності уряду до 50%, за показниками інституційної спроможності з World Governance Indicators Світового банку, до 2022 року (базовий показник: 32% у 2018 році);
2. Підвищення рівня впровадження стратегічних та операційних планів уряду до 70% до 2022 року (відповідно до Плану дій Уряду, Середньострокового плану пріоритетних дій уряду, або іншого стратегічного документу уряду, який може прийти йому на заміну). Базовий показник: 56% у 2018 році.
3. Підвищення прозорості, відкритості та чіткості у фінансовому плануванні міністерств. Документи фінансового планування міністерств (бюджетні

²⁰ [Звіт про хід і результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України у 2018 році](#)

програми) використовуються суспільством для оцінювання ефективності впровадження політики. Індикатор досягнення цілі: кількість публікацій у ЗМІ щодо урядових політик на підставі паспортів бюджетних програм. Базовий показник: н/д. Цільовий показник: щонайменше 200 публікацій у ЗМІ за результатами аналізу документів бюджетного планування міністерств щороку, починаючи з 2021 року.

Стейкхолдерів політики в даній сфері можна поділити на 6 груп, з яких найбільш впливовими є перші чотири групи:

Стейкхолдери	Зацікавленість у реформуванні ПЦМ (висока, низька)	Потенційний спротив реформуванню (великий, низький)	Впливовість цих стейкхолдерів (висока, низька)
Міністр фінансів	висока (контроль видатків, підвищення ефективності)	не виявлятиме	Висока
Працівники Мінфіну	Низька	помірний (необхідність розробляти нові нормативні акти, переглядати власні підходи до затвердження бюджетних програм)	Висока
Прем'єр-міністр, міністри лінійних міністерств, їхні заступники	висока (контроль видатків, рівень досягнення цілей політики, підвищення ефективності)	Помірний (у разі, якщо пояснення цих змін з боку Міністерства фінансів буде недостатнім, і зміни будуть натикатись на значний опір співробітників фінансово-економічних департаментів в міністерствах).	Висока
Державні службовці в лінійних міністерствах, залучені до підготовки бюджетних програм	Низька	Високий (реформування ПЦМ вимагатиме додаткових зусиль, інвестицій власного часу для навчання та впровадження нових підходів до роботи з бюджетними програмами)	Висока
Народні депутати	Висока (наразі фактично не мають інструментів оцінки прогнозованих/ фактичних результатів впровадження урядових політик)	Низький	Висока
Експертна спільнота, громадський сектор, партнери по галузевих політиках міністерств	Висока	не виявлятиме	Низька

Суспільство в цілому	Низька	не виявлятиме	Низька
----------------------	--------	---------------	--------

З метою вирішення проблеми політики, уряд може обрати один з трьох варіантів дій.

Варіант 1, або т.зв. «нульовий варіант». Дана альтернатива передбачає, що Міністерство фінансів продовжуватиме розвиток системи публічних фінансів без достатньої уваги до проблем, що заважають використанню максимального потенціалу програмного бюджетування та без виправлення ключових проблем, які впливають на його якість. Як свідчить інтерв'ю з респондентами (Додаток В.2), наразі Міністерство фінансів не приділяє значної уваги бюджетним програмам, покладаючи свої надії з підвищення використання ефективності бюджетних коштів на інші інструменти бюджетного планування, передусім Бюджетну декларацію.

Мова йде передусім про принципи третього типу, виявлені у попередньому розділі, а також про частину принципів другого типу.

Перевагами цього варіанту є:

- економія часу державних службовців

Недоліками цього варіанту є:

- Відсутність вирішення проблеми політики, зокрема, невикористання потенціалу бюджетних програм щодо полегшення пріоритизації бюджетних видатків
- Відсутність відповідності бюджетної документації міністерств їх фактичному плануванню видатків
- Відсутність розуміння з боку більшості ключових стейкхолдерів змісту та релевантності паспортів бюджетних програм
- Ризик низької ефективності використання інших інструментів середньострокового бюджетного планування, зокрема Бюджетної декларації, через неефективність бюджетних програм як однієї з ключових складових забезпечення зв'язку між стратегічним плануванням, бюджетним плануванням та розробленням політик.

Варіант 2: Відмовитись від застосування програмного бюджетування та повернутись до традиційного («порядкового» /line-item) бюджетування. Дана альтернатива передбачає потребу у (а) розробленні цілісної архітектури нормативно-правового забезпечення традиційного методу бюджетування, зокрема: внесення змін до законодавства, включаючи Бюджетний кодекс України з метою відмови від застосування програмно-цільового методу, а також розроблення цілісної системи нормативно-правових актів

уряду та Міністерства фінансів на виконання цих змін; (б) значних людських ресурсах, передусім Міністерства фінансів, для розроблення такої архітектури рішень; (в) тривалого часу на запровадження нової системи роботи.

Перевагами цього варіанту є:

- спрощення процесу підготовки бюджетної документації на рівні лінійних міністерств та зменшення бюрократичного навантаження на державних службовців у лінійних міністерствах

Недоліками цього варіанту є:

- Відсутність вирішення проблеми політики
- потреба у значних інвестиціях людського ресурсу та часу на розроблення та затвердження повністю нової системи бюджетного законодавства «з нуля»
- ризик зниження рівня досягнення пріоритетних цілей та завдань уряду, з огляду на зменшення рівня підзвітності міністерств у питанні планування та розподілу видатків

Варіант 3: Реформувати підходи до застосування програмно-цільового методу через наближення законодавства, нормативного регулювання та практичного застосування ПЦМ до принципів, визначених у попередньому розділі.

Впровадження цієї альтернативи потребуватиме від уряду: (а) допрацювання нормативних актів Мінфіну з метою усунення внутрішніх суперечностей та підвищення вимог щодо якості документів бюджетного планування, передусім паспортів бюджетних програм; (б) проведення навчання для всіх відповідальних співробітників лінійних міністерств та інших головних розпорядників бюджетних коштів з метою впровадження єдиних підходів до формування бюджетних програм; (в) значних часових інвестицій як з боку Міністерства фінансів, так і з боку відповідальних працівників лінійних міністерств для перегляду структури та змісту паспортів бюджетних програм з метою наближення їх до визначених принципів.

Перевагами цього варіанту є:

- Підвищення рівня досягнення пріоритетних цілей та завдань уряду
- Забезпечення відповідності бюджетної документації міністерств їх фактичному плануванню видатків
- Підвищення якості представлення інформації та її публічності щодо цілей діяльності міністерств, індикаторів їх досягнення та рівня виконання поставлених цілей

Недоліками цього варіанту є:

- тимчасове збільшення навантаження на державних службовців Міністерства фінансів з огляду на потребу у розробленні змін до чинного законодавства та нормативних актів Кабінету Міністрів та Мінфіну з метою наближення його до принципів, визначених у першій частині дослідження
- тимчасове збільшення навантаження на державних службовців у лінійних міністерствах у зв'язку із підвищенням вимог до якості паспортів бюджетних програм
- потреба у масивному навчанні державних службовців новим підходам до застосування ПЦМ

Для вибору альтернатив пропонується обрати такі критерії:

- Підвищення рівня досягнення пріоритетних цілей та завдань уряду
- Забезпечення чіткого зв'язку між пріоритетними політиками уряду та наданням бюджетного фінансування
- Спрощення процедур та зменшення бюрократичного навантаження/ кількості паперової роботи на державних службовців
- Підвищення якості представлення інформації щодо цілей діяльності міністерств, індикаторів їх досягнення та рівня виконання поставлених цілей
- Підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів

Порівняння альтернатив

Критерій	Варіант 1	Варіант 2	Варіант 3
Підвищення рівня досягнення пріоритетних цілей та завдань уряду	ні	ні	так
Забезпечення чіткого зв'язку між пріоритетними політиками уряду та наданням бюджетного фінансування	ні	ні	так
Спрощення процедур та зменшення бюрократичного навантаження/ кількості паперової роботи на державних службовців	ні	так	ні

Підвищення якості представлення інформації щодо цілей діяльності міністерств, індикаторів їх досягнення та рівня виконання поставлених цілей	ні	ні	так
Підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів	ні	ні	так

Таким чином, оптимальним вибором задля досягнення мети політики є наближення підходів до застосування програмно-цільового методу в Україні до принципів організації програмного бюджетування.

Водночас, підходити до впровадження реформи програмно-цільового методу варто зважено та покроково.

Зокрема, важливий фактор, який треба брати до уваги, - це спроможність апарату державної служби до подальшого ускладнення архітектури реформи. За відсутності розуміння та підтримки з боку відповідальних державних службовців лінійних міністерств вимог Міністерства фінансів уже на нинішньому рівні, посилення вимог до застосування ПЦМ може бути нівельовано формальним виконанням їхніх вимог з боку лінійних міністерств, і врешті решт - остаточною дискредитацією реформи.

Завелика амбіційність у реформуванні може зашкодити реформі. Реформа має бути підлаштована під спроможність державної служби, і за потреби, очікування від реформи варто знижувати аби її можна було здійснити в рамках існуючих обмежень спроможності (Scott, 2014).

Саме тому рекомендацією цього дослідження є запроваджувати зміни з підвищення якості програмного бюджетування поступово.

Ми рекомендуємо здійснити такі кроки:

(1) Розширяти команду фахівців, що займаються просуванням реформи. Фіскальна політика впливає на весь уряд і не може впроваджуватись всього лише кількома експертами. *«Зробити з бухгалтера економіста та бюджетного аналітика є викликом і потребує значного часу і ресурсів»* (Scott, 2014). До управління системою державних фінансів потрібно залучати новий персонал з високим рівнем навичок та зі знанням сучасних концепцій та методів.

Найкращою практикою є створення у Мінфіні спеціалізованої команди, із партнерами в лінійних міністерствах, з метою розвитку та розгортання нової системи протягом кількох років (ОЕСР, 2018).

(2) Посилювати спроможність до бюджетування, спрямованого на результат, через інтенсивне навчання відповідальних фахівців у лінійних міністерствах, та через посилення кадрової спроможності Мінфіну.

Навчання має охоплювати велику кількість державних службовців, включаючи бюджетних аналітиків Мінфіну та лінійних міністерств, менеджерів бюджетних програм та аудиторів/ співробітників Рахункової палати.

(3) Посилювати розуміння завдань та можливого позитивного ефекту використання програмного методу бюджетування як з боку політичного керівництва уряду та міністерств, так і з боку державних службовців, зокрема через достатню комунікацію важливості та потенціалу впливу програмного бюджетування на керованість політик, пріоритизацію видатків, підвищення ефективності використання бюджетних коштів, тощо.

(4) Укрупнити кількість бюджетних програм. Забезпечити принцип, коли активності (заходи), спрямовані на досягнення єдиного результату, об'єднано в одну бюджетну програму із загальним індикатором досягнення цілі політики . У разі потреби видатки - в рамках однієї програми - можуть бути розділені на окремі підпрограми зі своїми показниками, але з неодмінною умовою збереження спрямованості на досягнення єдиної цілі.

(5) Розширити обсяг інформації, що надається паспортом бюджетної програми. Забезпечити доступність інформації про цілі, обсяг бюджетних коштів, що виділяються згідно із бюджетною програмою, якість та повноту результативних показників (визначення цільового, проміжного - за результатами впровадження програми, - та базового рівнів показників). ОЕСР (2018) рекомендує, аби бюджетні програми відображали таку інформацію:

- на вирішення якої проблеми публічної політики спрямовано програму
- Які групи громадян відчуватимуть вплив дії програми
- Якою буде стратегія вирішення проблеми
- Які продукти/ публічні послуги будуть впроваджені в рамках реалізації даної програми

- Якими будуть очікувані результати програми

Також варто представити всю цю інформацію у зручному вигляді на єдиному онлайн-ресурсі (ОЕСР, 2018).

(6) Значно зменшити кількість результативних показників у тих бюджетних програмах, де їхня кількість є надмірною. Одночасно забезпечити якість та зв'язок показників, що використовуються, із стратегічними цілями уряду.

(7) Забезпечити різносторонність результативних показників. Досягнення цілі державної політики неможливо чітко виміряти спостерігаючи за одним типом індикаторів. Франція розрізняє три типи індикаторів, що «представляють» інтереси платників податків, громадян та користувачів державних послуг (ОЕСР, 2018). На прикладі системи правосуддя, ці типи показників є такими:

- Ефективність з точки зору платників податків. Наприклад: кількість судових справ, що розглядаються суддею протягом року

- Соціально-економічна ефективність або ефективність з точки зору громадян. Наприклад: рівень здійснення злочинцями повторних злочинів як індикатор ефективності роботи виправних служб

- Якість послуги або погляд користувача. Наприклад: середній час очікування на рішення суду.

(8) Надати більшу гнучкість головним розпорядникам коштів у формулюванні показників ефективності. Настанови ОЕСР (2018) наводять приклад Нідерландів, які створили аналітичну базу для диференціації програм, вимагаючи від міністерств визначити, наскільки вони в змозі контролювати результат політики. Виходячи з відповіді на це питання, Нідерланди розрізняють чотири рівні впливу міністерств на показники (уряд стимулює; регулює; фінансує; впроваджує).

Замість того, щоб використовувати однаковий підхід до всіх програм, уряду варто розрізняти типи програм за рівнем взаємозв'язку між бюджетним фінансуванням та рівнем досягнення цілей політики (ОЕСР, 2018).

Так, якщо уряд безпосередньо відповідає за надання державних послуг, наприклад, за видачу віз, будівництво доріг або запобігання злочинам, має сенс мати тісний зв'язок між наданням фінансування та результатами. На відміну від цього, бюджети на правові

програми визначаються зафіксованими в законі зобов'язаннями, і рівень показників досягнення цілі скоріше буде відображати ефективність в управлінні та рівень задоволення стандартами послуг з боку громадян. В цілому, ОЕСР рекомендує таку диференціацію за видами бюджетних програм:

- Пряме надання послуг, наприклад, послуги поліції та освіти
- Гарантовані законом права, наприклад виплата пенсії та соціальне страхування
- Трансферти, гранти та субвенції, наприклад, фінансування послуг місцевого самоврядування
- Інвестиції, наприклад будівництво доріг і мостів
- Політичні програми, наприклад, закордонні справи, зовнішня торгівля
- Поточні витрати

(9) Мінфіну - вимагати нову якість результативних показників бюджетних програм від головних розпорядників бюджетних коштів

(10) Розвивати систему статистичних показників з метою підвищення якості індикаторів досягнення цілі (результативних показників). Забезпечити зв'язок показників у програмах зі стратегічними цілями соціально-економічного розвитку.

(11) Надати більшу свободу програмним менеджерам у розподілі бюджетних ресурсів, одночасно посиливши бюджетні обмеження (жорсткість їхніх бюджетних стель).

(12) Посилити ex-post оцінювання бюджетних програм. Політики, що мають високу вартість для бюджету, високі ризики впровадження та які є важливими з політичної точки зору, мають бути пріоритетом для оцінювання з боку Міністерства фінансів (ОЕСР, 2018). Мають існувати формальні механізми врахування результатів оцінки виконання бюджетних програм в процесі прийняття наступних бюджетних рішень.

(13) Забезпечити більшу інтеграцію профільних структурних підрозділів, які опікуються впровадженням програми, та структурних підрозділів, які опікуються стратегічним плануванням, до процесу розроблення бюджетних програм та обговорення та погодження цих програм із Міністерством фінансів. Робити публічно доступною інформацію щодо того, який структурний підрозділ у міністерстві/ іншому головному розпоряднику бюджетних коштів є відповідальним за формування та виконання бюджетної програми.

Впровадження цих рекомендацій дозволить не лише підвищити якість бюджетних програм та бюджетного планування на рівні міністерств в цілому, але й забезпечити

якість впровадження середньострокового бюджетного планування діяльності уряду, яке було розпочато у 2019 році відповідно до ухвалених в грудні 2018 року законодавчих змін.

Висновки

Програмне бюджетування є еволюційною віхою у розвитку підходів до складання державних/ місцевих бюджетів, та протягом кількох останніх десятиліть активно застосовується у багатьох країнах світу. Поширення застосування програмного бюджетування стало відповіддю як практиків управління державними фінансами, так і міжнародних фінансових організацій та дослідників на проблему постійного розширення дефіцитів публічних фінансів як наслідку фінансування видатків «традиційним методом».

«Традиційний» (або за статтями видатків/ line item) метод передбачає, що розподіл видатків здійснюється урядом з року в рік просто на підставі видатків попереднього року, індексованих на рівень інфляції та з урахуванням динаміки ВВП. Це призводить до тривалого продовження фінансування видатків, потреби у яких вже може не бути; до постійного розширення видатків бюджету без адекватного збільшення якості державного управління, рівня та якості надання державних послуг.

Досвід різних країн щодо ефективності запровадження програмного бюджетування є нерівномірним. Зокрема, досить спірним є успішність застосування цього методу в Україні.

Україна поступово впроваджує програмне бюджетування починаючи з 1998 року, коли окремі його принципи було вперше відображено в бюджетному законодавстві. У 2002 році урядом було ухвалено концепцію запровадження програмно-цільового методу бюджетування. На той момент запровадження ПЦМ було важливим кроком в напрямку підвищення ефективності та прозорості управління видатками державного бюджету. Із плином часу очікування від застосування цього методу з боку Міністерства фінансів значно еволюціонували, і починаючи з 2013 року, уряд ставить собі за мету реформування даного методу задля підвищення ефективності його використання.

Однією з причин неспроможності урядів низки країн, зокрема і України, до якісного впровадження програмного бюджетування є багаторівневість та комплексність цієї реформи.

Зокрема, як було визначено в дослідженні, існує три типи принципів/ вимог, що мають бути дотримані задля досягнення ефективності застосування програмного бюджетування.

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

2. Вимоги до процедури застосування програмного бюджетування. Ця процедура має бути побудована на таких принципах:

2.1. Один паспорт бюджетної програми має відображати одну політику

2.2. Всі видатки на одну політику мають міститися в рамках однієї бюджетної програми. Лише в такому разі виконання конкретної бюджетної програми може привести до досягнення цілі політики.

2.3. Цілі політик та індикатори їхнього досягнення (бажано - вимірювані) мають бути інтегровані в процес підготовки, ухвалення, виконання та звітування про виконання державного бюджету. Інформація про цілі політик та індикатори їхнього досягнення має міститись у документах щодо бюджету, що подаються на розгляд законодавчої гілки влади, а за результатами виконання бюджету міністри мають особисто звітувати перед парламентом про виконання бюджетних програм та досягнення цілей, на які їх було спрямовано.

Моніторинг рівня досягнення проміжних індикаторів має бути частиною процесу моніторингу виконання державного бюджету.

2.4. Під час підготовки бюджету рішення про видатки та фінансування програм має здійснюватись з урахуванням пріоритетності політик та з урахуванням результатів попереднього виконання програм

2.5. Кількість бюджетних програм має бути такою, щоб дозволяти політичному керівництву ефективно управляти, моніторити та оперативно реагувати на виклики, що виникають під час виконання бюджету.

2.6. Кожна програма повинна мати менеджера, відповідального за її виконання. З цією метою паспорт бюджетної програми має містити інформацію про те, який структурний

підрозділ у складі головного розпорядника бюджетних коштів є відповідальним за її виконання.

2.7. В рамках виконання бюджетних програм головні розпорядники повинні мати гнучкість та автономію у перерозподілі коштів. З метою обмеження фіскальних ризиків з огляду на таку автономію, бюджетне законодавство має передбачати, а Мінфін - забезпечувати жорстке дотримання фіскальної рамки та політичну відповідальність міністрів за її порушення.

2.8. Для бюджетних програм має існувати дієва система моніторингу виконання та досягнення цільових показників, *ex ante* and *ex post* оцінювання

3. Вимоги до структури та змісту самих бюджетних програм (у випадку України - до паспортів бюджетних програм).

3.1. Програми мають забезпечувати чіткий зв'язок державних видатків із конкретними політиками

3.2. Бюджетні програми мають містити щонайменше три типи індикаторів: ті, що визначають кінцеву ціль політики; проміжні індикатори та базові показники (на момент початку впровадження бюджетної програми). Окрім того, бюджетні програми мають відповідати середньостроковому бюджетному плануванню та передбачати потребу політики у видатках на середньостроковий бюджетний період (3-5 років, в залежності від загального періоду середньострокового бюджетного планування).

3.3. Кількість індикаторів має бути обмеженою (ОЕСР, 2018), вони мають бути простими для розуміння.

3.4. Програма має бути сфокусована не на заходах/ активностях, а на результатах (у значенні *outcomes, not outputs*).

3.5. Політики, які відображаються у програмах, мають бути якісно прораховані з фінансової точки зору.

В ході дослідження було виявлено, що застосування ПЦМ в Україні повністю або частково не відповідає всім трьом типам принципів.

Частина невідповідностей зумовлена тривалою відсутністю достатнього регулювання на законодавчому рівні. Зокрема, лише у грудні 2018 року було ухвалено зміни до Бюджетного кодексу, що передбачають запровадження середньострокового бюджетного планування, та вимогу долучати до проекту закону про державний бюджет, а також до звіту про його виконання інформацію про цілі бюджетних програм, індикатори досягнення цілей/ результати досягнення цих індикаторів та цілей.

Водночас, більша частина невідповідностей зумовлена низькою якістю практичного застосування програмного бюджетування. Наявна значна дискреція міністерств при складанні паспортів бюджетних програм як з точки зору їхньої структури, так і з точки зору якості інформації, яка міститься у цих документах. Паспорти бюджетних програм є скоріше документом бухгалтерського планування, аніж описом політики, яку планує впроваджувати уряд.

З метою виявлення причин такої невідповідності було висунуто чотири гіпотези. Перша - це недостатнє/ неякісне нормативне регулювання застосування ПЦМ (на рівні нормативних актів Міністерства фінансів). Друга - відсутність формування політики як передумови для складання бюджетних програм. Третя - відсутність необхідних навичок та вмінь у державних службовців, відповідальних за складання паспортів бюджетних програм, до підвищення їхньої якості. Четверта - відсутність бажання у відповідальних за складання паспортів бюджетних програм державних службовців підвищувати їх якість, забезпечувати відповідність паспортів бюджетних програм реальним пріоритетам та політикам міністерств.

За результатами перевірки цих гіпотез було виявлено, що однією з ключових причин, що призводять до даної ситуації, є недостатня якість регулювання програмно-цільового методу, яке здійснюється наказами Міністерства фінансів. Це призвело до формування серед співробітників фінансово-економічних підрозділів лінійних міністерств усталених некоректних підходів до складання паспортів бюджетних програм. В свою чергу, це зумовлює певну інерційність та нерозуміння відповідальними державними службовцями в лінійних міністерствах поступової зміни вимог Міністерства фінансів до ПЦМ, зокрема зсуву фокусу на цілі політик, на досягнення яких спрямовано бюджетні програми. Що, в свою чергу, призводить до невміння та подекуди небажання представників лінійних міністерств працювати над покращенням якості паспортів програм.

Ситуація погіршується наявністю проблеми агента-принципала, коли співробітники структурних підрозділів міністерств, що займаються фінансово-економічними питаннями, фактично мають «монополію на знання» щодо того, як узгоджувати

паспорти бюджетних програм із Міністерством фінансів, і таким чином можуть або сприяти міністерству у змінах до паспортів, або фактично блокувати їх, посилаючись на усталені практики складання цих документів.

Внаслідок цього, навіть за наявності чіткої політики у міністерства та бажання відобразити дану політику у паспорті бюджетної програми, це зазвичай є складним завданням, що не завжди завершується успіхом.

Загальним наслідком такої ситуації є те, що в окремих міністерствах існують два паралельних підходи до бюджетування. Один - фактичний, коли співробітники міністерств, подекуди за допомогою зовнішніх експертів, оцінюють потреби політики у фінансуванні та зводять всі потреби міністерств в єдину систему. Другий – формальний, коли з метою отримання потрібного фінансування від Мінфіну вони фрагментують ці потреби та розподіляють їх між усталеними бюджетними програмами, навіть якщо фактично такі програми не мають відношення до впроваджуваної політики. Як наслідок, низка респондентів, які були опитані в рамках дослідження, називають паспорти бюджетних програм «беззмістовними», «формальними документами» тощо.

Це серйозна проблема для уряду, адже, з одного боку, це створює ситуацію, коли міністерства витрачають значний обсяг часу на складання паспортів, а з іншого, - уряд не може використовувати програмне бюджетування для досягнення цілей, для яких цей метод застосовується в інших країнах. Передусім - для пріоритизації видатків, підвищення ефективності використання бюджетних коштів та забезпечення досягнення стратегічних цілей уряду.

Таким чином, цілями політики у сфері управління державними фінансами мають стати підвищення рівня досягнення цілей/ виконання планів уряду, забезпечення чіткого зв'язку між пріоритетними політиками уряду та наданням бюджетного фінансування, підвищення ефективності використання бюджетних коштів без збільшення навантаження на державних службовців, задіяних у процесі бюджетування.

Альтернативами у вирішенні проблеми неефективного застосування ПЦМ можуть бути: (1) продовження діючої політики; (2) відмова від застосування програмного бюджетування та повернення до традиційного бюджетування; (3) реформа підходів до застосування програмно-цільового методу через наближення законодавства, нормативного регулювання та практичного застосування ПЦМ до принципів, визначених у розділі 1 цього дослідження.

Критеріями порівняння варіантів політик було обрано такі:

- Підвищення рівня досягнення пріоритетних цілей та завдань уряду
- Забезпечення чіткого зв'язку між пріоритетними політиками уряду та наданням бюджетного фінансування
- Спрощення процедур та зменшення бюрократичного навантаження/ кількості паперової роботи на державних службовців
- Підвищення якості представлення інформації щодо цілей діяльності міністерств, індикаторів їх досягнення та рівня виконання поставлених цілей
- Підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів

За результатом порівняння альтернатив було виявлено, що найкращою опцією для уряду є реформування ПЦМ.

Перевагами цього варіанту є:

- Підвищення рівня досягнення пріоритетних цілей та завдань уряду
- Забезпечення відповідності бюджетної документації міністерств їх фактичному плануванню видатків
- Підвищення якості представлення інформації та її публічності щодо цілей діяльності міністерств, індикаторів їх досягнення та рівня виконання поставлених цілей

Недоліками цього варіанту є:

- тимчасове збільшення навантаження на державних службовців Міністерства фінансів з огляду на потребу у розробленні змін до діючого законодавства та нормативних актів Кабінету Міністрів та Мінфіну з метою наближення його до принципів, визначених у першій частині дослідження
- тимчасове збільшення навантаження на державних службовців у лінійних міністерствах у зв'язку із підвищенням вимог до якості паспортів бюджетних програм
- потреба у масивному навчанні державних службовців новим підходам до застосування ПЦМ

Водночас, підходити до впровадження реформи програмно-цільового методу варто зважено та покроково. Реформа має бути підлаштована під спроможність державної служби запровадити її не формально, а за суттю.

Ключові рекомендації дослідження: (1) значно посилити спроможність як галузових (лінійних) міністерств, так і Міністерства фінансів до коректного застосування ПЦМ, у

тому числі через проведення інтенсивного навчання представників лінійних міністерств, а також через розширення команди Міністерства фінансів, яка супроводжує процес складання паспортів бюджетних програм; (2) виправити недоліки нормативного регулювання процедур застосування ПЦМ, (3) забезпечити кращу комунікацію завдань та потенційного позитивного впливу програмно-цільового методу бюджетування на ефективність бюджетного планування в уряді як політичному керівництву самих міністерств, так і керівництву уряду та парламенту.

Перелік літератури:

1. David Novick, "Which Program Did We Mean in 'Program Budgeting'," The Rand Corporation, May 1954.
2. OECD Best Practices for Performance Budgeting, November 2018
3. Graham Scott. PFM Reform: Promises and Tears - Lessons Learnt from Reforms gone Wrong, 2014 <https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2014/asiapfm/pdf/scott2.pdf>
3. IMF's Guidelines for Public Expenditure Management (1999) <https://www.imf.org/external/pubs/ft/expend/>
4. John M. Kim *and* Chung-Keun Park, Top-down Budgeting as a Tool for Central Resource Management (OECD, 2007)
5. Marc Robinson, Program Classification for Performance-Based Budgeting (IFC, 2013)
6. IMF. Ukraine: Technical assistance report - Public Financial Management Overview, February 2016 <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Ukraine-Technical-Assistance-Report-Public-Financial-Management-Overview-43660>
7. John M. Kim, From Line-item to Program Budgeting Global Lessons and the Korean Case. - Korea Institute of Public Finance, 2007
8. Stefan Sjolander, Rimantas Veckys, Anastasiia Yermoshenko. Government Strategic and Budget Planing in Ukraine: Ways of Reform. - The project „Advisory Support for the Ministry of Finance of Ukraine on budget reform process and aid management“. Kyiv, 2013
9. Ministry of Finance of Makedonia. Program Budgeting Manual https://finance.gov.mk/files/u6/Manual%20Programme%20%20%20%20Budgeting_final.pdf.
10. Aleksander Aristovnik and Janko Seljak. Performance budgeting: selected international experiences and some lessons for Slovenia, May 2009 <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/15499/>
11. Сучасна бюджетна система. Правила і процедури. Навчальний посібник. - Інститут бюджету і соціально-економічних відносин, 2017

12. Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України. Проблеми впровадження програмно-цільового методу в Україні - грудень 2016
13. О.Яценко. Окремі аспекти впровадження програмно-цільового методу у бюджетний процес на рівні місцевих бюджетів, - “Фінанси України”, 7’2013
14. А.В.Михальчук. Міжнародний досвід впровадження і використання ПЦМ. - Вісник ЖДТУ, 2014, № 4
15. Sergii Slukhai. M&E and Budget Program Performance Measurement in Ukraine: Current State and Needs for Improvement. - European Financial and Accounting Journal, 2011, vol. 6, no. 2, pp. 28-47.
16. SIGMA. Звіт про базові вимірювання. Принципи державного управління. Україна, червень 2018 р. https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-presentation-2018/09.2018/11.09.2018Ukraine%20Baseline%20Measurement%20Report%202018_UA.pdf
17. Звіт про хід і результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України у 2018 році <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/programa-diyalnosti-uryadu/zvit-uryadu-za-2018-rik>
18. Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плани пріоритетних дій Уряду <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/programa-diyalnosti-uryadu/serednostrokovij-plan-prioritetnih-dij-uryadu-do-2020-roku-ta-plan-prioritetnih-dij-uryadu-na-2017-rik>

Нормативно-правові акти:

19. Бюджетний Кодекс України <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n2689>
20. Розпорядження КМУ від 14 вересня 2002 року N 538-р «Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-p>
21. Наказ Міністерства фінансів Про паспорти бюджетних програм від 29.12.2002 № 1098 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0047-03#n169>

22. Наказ Міністерства фінансів від 01.11.2004 N 687 «Про внесення змін до наказу Міністерства фінансів України від 29 грудня 2002 року N 1098 "Про паспорти бюджетних програм» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1462-04>
23. Наказ Міністерства фінансів від 26.05.2010 № 283/437 Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Охорона здоров'я»
24. Наказ Міністерства фінансів від 02.08.2010 № 805 «Про затвердження Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів»
25. Наказ Міністерства фінансів 16.12.2010 N 1568 Про внесення змін до наказу Міністерства фінансів України від 29.12.2002 N 1098 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0041-11>
26. Наказ Міністерства фінансів від 27.07.2011 №945 Про затвердження примірного переліку результативних показників бюджетних програм
27. Наказ Міністерства фінансів від 06.06.2012 № 687 «Про затвердження Інструкції з підготовки бюджетних запитів» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1057-12>
28. Розпорядження КМУ від 1 серпня 2013 р. N 774-р «Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами»
29. Наказ Міністерства фінансів від 26.08.2014 № 836 "Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1103-14>
30. Розпорядження КМУ від 8 лютого 2017 р. № 142-р «Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-p>
31. Наказ Міністерства фінансів від 20.09.2017 №793 «Про затвердження складових програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів» <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0793201-17>

32. Закон України 2646-VIII Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування (Прийняття від 06.12.2018) <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2646-19#n58>

33. Наказ Міністерства фінансів від 21.12.2018 № 1083 Про внесення змін до наказу Міністерства фінансів України від 29 грудня 2002 року N 1098 "Про паспорти бюджетних програм» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0042-19#n7>

34. *Паспорт бюджетної програми в редакції наказу* Міністерства фінансів України від 21 грудня 2018 року № 1083

35. Пропозиції МОЗ до Бюджетної декларації на 2020-2022 роки

Додатки

Перелік додатків:

Додатки А: Співвідношення між бюджетними програмами міністерств та їх пріоритетними політиками

Додаток А.1.

Стратегічні цілі Уряду та цільові показники їх досягнення на 2017-2020 роки (відповідно до Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду на 2017-2020)

Додаток А.2.

Структура бюджетних програм Міністерства освіти та науки України та її відповідність пріоритетним політикам уряду

Додаток А.3

Структура бюджетних програм Міністерства охорони здоров'я України та її відповідність пріоритетним політикам уряду

Додаток А.4

Структура бюджетних програм Міністерства аграрної політики та продовольства України та її відповідність пріоритетним політикам уряду

Додатки Б: Аналіз обраних паспортів бюджетних програм

Додаток Б.1

Бюджетна програма Міністерства освіти та науки «Підготовка кадрів у професійно-технічних навчальних закладах за професіями загальнодержавного значення», КПКВК 2201030 (2018 рік).

Додаток Б.2

Бюджетна програма Міністерства освіти та науки України “Державна атестація наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації, ліцензування, атестація та акредитація навчальних закладів”, КПКВК 2201510 (2018 рік)

Додаток Б.3

Бюджетна програма Міністерства охорони здоров'я України “Організація і регулювання діяльності установ та окремі заходи у системі охорони здоров'я”, КПКВК 2301350 (2018 рік)

Додаток Б.4

Бюджетна програма Міністерства охорони здоров'я України “Підготовка і підвищення кваліфікації медичних та фармацевтичних, наукових та науково-педагогічних кадрів вищими навчальними закладами III та IV рівнів акредитації”, код 231070 (2018 рік)

Додаток Б.5

Бюджетна програма Міністерства аграрної політики та продовольства України “Фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі шляхом здешевлення кредитів”, КПКВК (2018 рік)

Додаток Б.6.

Бюджетна програма Міністерства аграрної політики та продовольства України “Державна підтримка галузі тваринництва”, КПКВК 2801540 (2018 рік)

Додатки В: Глибинні інтерв'ю

Додаток В.1.

Інтерв'ю - Співробітник департаменту видатків бюджету гуманітарної сфери Міністерства фінансів

Додаток В.2.

Інтерв'ю - Два представники департаменту державного бюджету Міністерства фінансів України

Додаток В.3.

Інтерв'ю - Державний експерт, Директорат стратегічного планування та європейської інтеграції Міністерства охорони здоров'я України Ігор Безкаравайний

Додаток В.4.

Інтерв'ю - Представник Фінансово-економічного департаменту Міністерства охорони здоров'я України

Додаток В.5.

Інтерв'ю - Державний експерт директорату, Міністерство освіти та науки України

Додаток В.6.

Інтерв'ю - Представник Міністерства аграрної політики та продовольства України

Додаток А.1

Стратегічні цілі Уряду та цільові показники їх досягнення на 2017-2020 роки (відповідно до Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду на 2017-2020)

Індикатор досягнення цілі політики	Базовий показник	Цільовий показник на 2017 рік	Цільовий показник до 2020 року/ на середньострокову перспективу
Міністерство охорони здоров'я			
Пріоритетна політика: створення нової системи організації охорони здоров'я на засадах медичного страхування			
Середня тривалість госпіталізації, днів	11,2 (2015 рік)	11	9,2
Рівень госпіталізації пацієнтів із серцево-судинними захворюваннями (випадків на 1000 населення)	36,2 (2015 рік)	36	30
Лікарі первинної ланки, що надають послуги первинної медичної допомоги згідно з договорами, укладеними із населенням, осіб	-	7000	20 000
Пріоритетна політика: розвиток системи громадського здоров'я			
зниження на чверть передчасної смертності населення, зупинення епідемії ВІЛ/СНІДу та туберкульозу	-	-	Зниження до 2020 року кількості хворих з уперше в житті встановленим діагнозом ВІЛ до 30,9 та туберкульозу до 51,7 на 100 тис. населення;
Рівень охоплення імунопрофілактикою	-	-	95%
досягнення рівня добровільного безоплатного донорства, наближеного			100%
впровадження автоматизованої системи обліку в службі крові та створення єдиного національного реєстру донорів крові	-	-	-

Індикатор досягнення цілі політики	Базовий показник	Цільовий показник на 2017 рік	Цільовий показник до 2020 року/ на середньострокову перспективу
налагодження надійної та чіткої автоматизованої системи тестування на трансфузійно-трансмисивні інфекції	-	-	-
створення структури національної системи крові	-	-	-
Пріоритетна політика: підвищення рівня доступності лікарських засобів			
Збільшення доступності медичної допомоги під час лікування пріоритетних хвороб, захворювань та станів, визначених з урахуванням рівня захворюваності населення, поширеності хвороб і смертності та інших показників стану здоров'я населення і результатів діяльності системи охорони здоров'я за рахунок раціонального споживання лікарських засобів через застосування програм відшкодування їх вартості та втілення стандартів медичної та фармацевтичної допомоги.	-	-	-
зменшити показники смертності, інвалідності та викликів швидкої допомоги через гіпертонію та цукровий діабет	-	-	Зменшення на 20%
Пріоритетна політика: реформування системи екстреної медичної допомоги та медицини катастроф			
Завершення утворення оперативно-диспетчерських служб центрів екстреної медичної допомоги та медицини катастроф з GPS-технологіями у всіх областях України	-	-	-

Індикатор досягнення цілі політики	Базовий показник	Цільовий показник на 2017 рік	Цільовий показник до 2020 року/ на середньострокову перспективу
Закупівля спеціалізованого санітарного транспорту для центрів екстреної медичної допомоги та медицини катастроф у кількості 2004 одиниці, з них типу В — 1488 одиниць, типу С — 516 одиниць.	-	-	-
Пріоритетна політика: удосконалення надання високоспеціалізованої медичної допомоги			
Кількість проведених коронарографій пацієнтам із симптомами стабільної ішемічної хвороби серця	29000	30000	-
Кількість первинних коронарних стентувань (механічна реперфузійна терапія пацієнтів з гострим інфарктом міокарда)	-	15 000	-
Кількість оперативних кардіохірургічних втручань	-	30 000	-
Кількість внутрішньовенних тромболітичних втручань при гострому ішемічному інсульті	243	500	
Пріоритетна політика: розвиток соціальних та реабілітаційних послуг у територіальних громадах			

Індикатор досягнення цілі політики	Базовий показник	Цільовий показник на 2017 рік	Цільовий показник до 2020 року/ на середньострокову перспективу
Забезпечення щонайменше 85 відсотків потреби надання соціальних послуг особам похилого віку, особам з інвалідністю, учасникам антитерористичної операції, сім'ям (особам), які перебувають у складних життєвих обставинах, особам, які постраждали від домашнього насильства, торгівлі людьми, та дітям, які зазнали жорстокого поводження	-	-	-
Зменшення чисельності осіб, що отримують соціальні послуги у стаціонарних інтернатних установах, на 10 відсотків.	-	-	-
Забезпечення надання реабілітаційних послуг щонайменше 10 відсоткам осіб з інвалідністю у кожній об'єднаній територіальній громаді.	-	-	-
Започаткування в об'єднаних територіальних громадах реалізації пілотних проектів щодо запровадження нових моделей надання соціальних послуг для вразливих категорій населення	-	-	-
Пріоритетна політика: Розвиток служби трансплантації			

Індикатор досягнення цілі політики	Базовий показник	Цільовий показник на 2017 рік	Цільовий показник до 2020 року/ на середньострокову перспективу
		утворення Національного організаційно-методичного центру трансплантації	створення державних трансплантаційних округів на базі державної установи “Національний інститут хірургії та трансплантології імені О. О. Шалімова” Національної академії медичних наук та у м. Запоріжжі;
		збільшення кількості трансплантацій, зокрема пересадок органів до 200 та інших анатомічних матеріалів (кістковий мозок) до 200	збільшення до 350—400 пересадок органів та інших анатомічних матеріалів (кістковий мозок) до 350—400
Міністерство освіти та науки			
Пріоритетна політика: забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти (“Нова українська школа”)			
		оновлення програми розвитку дітей дошкільного (старшого дошкільного) віку “Впевнений старт”	
		створення додатково близько 10 тис. місць у дошкільних навчальних закладах для дітей раннього та дошкільного віку	
		затвердження нового Державного стандарту початкової освіти та 20 навчальних програм	
		оновлення 16 навчальних програм для учнів 5—9 класів основної школи	
		Розроблення типових навчальних планів та 42 навчальних програм для старшої школи	

Індикатор досягнення цілі політики	Базовий показник	Цільовий показник на 2017 рік	Цільовий показник до 2020 року/ на середньострокову перспективу
		Підготовка 10 тис. вчителів початкових класів до запровадження нового Державного стандарту початкової освіти та нових навчальних програм	
		Придбання 500 кабінетів природничо-математичного циклу для загальноосвітніх навчальних закладів	
		Апробація та формування інструментарію для дослідження рівня читацької та математичної компетентностей, а також чинників, що впливають на якість навчання учнів початкової школи	
		Розроблення Концепції розвитку педагогічної освіти, галузевої рамки кваліфікацій педагогічних працівників, професійного стандарту вчителя початкової школи та 20 стандартів вищої освіти для педагогічних спеціальностей/ спеціалізацій	
			створення системи освітньої статистики у сфері загальної середньої освіти
			забезпечення дітей дошкільного віку якісною дошкільною освітою відповідно до потреб
			збільшення обсягу охоплення учнів загальноосвітніх навчальних закладів, які вивчають дві іноземні мови

Індикатор досягнення цілі політики	Базовий показник	Цільовий показник на 2017 рік	Цільовий показник до 2020 року/ на середньострокову перспективу
			збільшення на 50 відсотків обсягу охоплення дітей з особливими освітніми потребами інклюзивною освітою
			зменшення розриву між якісними показниками середньої освіти у сільських та міських школах (за результатами зовнішнього незалежного оцінювання)
			входження за результатами участі у міжнародних порівняльних дослідженнях якості освіти PISA-2018 до 50 кращих держав — учасниць дослідження
Пріоритетна політика: модернізація професійно-технічної освіти			
здійснення реорганізації закладів професійно-технічної освіти для створення оптимальних умов для забезпечення якісної професійної підготовки	806	789	765
збільшення середнього контингенту професійно-технічних навчальних закладів (без урахування навчальних закладів при кримінально-виконавчих установах закритого типу, професійних училищ соціальної реабілітації та професійно-технічних училищ при виховних колоніях)		390	410
		Розроблення Концепції розвитку системи підготовки молодшого спеціаліста як вищого рівня професійної невищої освіти	

Індикатор досягнення цілі політики	Базовий показник	Цільовий показник на 2017 рік	Цільовий показник до 2020 року/ на середньострокову перспективу
Розроблення та впровадження щороку 15 державних стандартів з конкретних професій на основі компетентнісного підходу на базі професійних стандартів			
Створення сучасних навчально-практичних центрів за галузевим спрямуванням із залученням інвестицій роботодавців		5 центрів	10 центрів
Створення сучасних навчально-практичних центрів за галузевим спрямуванням за рахунок коштів державного бюджету		25	
		Упровадження елементів дуальної форми професійного навчання у 30 професійно-технічних навчальних закладах	
		Підвищення кваліфікації (стажування) 500 педагогічних працівників на базі галузевих навчально-практичних центрів	
Відновлення престижності робітничих професій та проведення ефективної профорієнтації населення		ороку проведення п'яти всеукраїнських конкурсів фахової майстерності, 25 регіональних "ярмарків професій", 27 регіональних та всеукраїнських виставок; участь у міжнародних конкурсах фахової майстерності, зокрема WorldSkills	

Індикатор досягнення цілі політики	Базовий показник	Цільовий показник на 2017 рік	Цільовий показник до 2020 року/ на середньострокову перспективу
			створення центрів оцінювання професійних кваліфікацій не менш як за п'ятьма професіями загальнодержавного значення
			забезпечення передачі професійно-технічних навчальних закладів з державної у комунальну власність
Пріоритетна політика: забезпечення якості вищої освіти			
		розроблення стандартів вищої освіти за освітнім рівнем бакалавра — 120, магістра — 80	
		забезпечення функціонування Національного репозитарію академічних текстів	
		забезпечення вільного і безоплатного доступу до академічних текстів в установленому порядку	
			розроблення та затвердження 125 стандартів вищої освіти освітнього рівня бакалавра; 127 стандартів вищої освіти освітнього рівня магістра; 117 стандартів освітньо-наукового рівня доктора філософії
			створення відкритого реєстру вищих навчальних закладів
			підвищення не менш як на п'ять позицій рейтингових показників якості менеджмент-освіти за результатами Глобального індексу конкурентоспроможності Світового економічного форуму

Індикатор досягнення цілі політики	Базовий показник	Цільовий показник на 2017 рік	Цільовий показник до 2020 року/ на середньострокову перспективу
			подання заявки на включення Національного агентства забезпечення якості вищої освіти до Європейського реєстру агентств забезпечення якості вищої освіти
Пріоритетна політика: створення нової системи управління та фінансування науки			
		утворено Національну раду з питань розвитку науки і технологій, затверджено Положення про Національний фонд досліджень, сформовано наукову раду Фонду, дирекцію Фонду та обрано його керівництво	
			збільшення обсягу фінансової підтримки наукової та науково-технічної діяльності за рахунок коштів загального фонду державного бюджету до рівня не менше 0,5 відсотка валового внутрішнього продукту
			обсяг фінансової підтримки наукових і науково-технічних проектів через Національний фонд досліджень повинен зрости до 10—15 відсотків загального обсягу фінансування наукової діяльності за рахунок загального фонду державного бюджету
			здійснення державної атестації не менше 80 відсотків наукових установ, для яких проходження державної атестації на законодавчому рівні визначено як обов'язкове

Індикатор досягнення цілі політики	Базовий показник	Цільовий показник на 2017 рік	Цільовий показник до 2020 року/ на середньострокову перспективу
			розширення обсягів фінансової підтримки наукових проєктів та стипендіальних програм для молодих вчених до рівня не менше 2 відсотків загального обсягу фінансування наукової діяльності за рахунок загального фонду державного бюджету
			ефективне використання програмно-цільового бюджетного фінансування шляхом формування та виконання державних цільових наукових та науково-технічних програм
			інтенсифікація участі України в міжнародних науково-технічних програмах та організаціях ("Торизонт 2020", Євратом, EUREKA, Європейська організація ядерних досліджень (ЦЕРН) тощо)
Міністерство аграрної політики та продовольства			
Пріоритетна політика: Земельна реформа			
Запуск ринку земель сільськогосподарського призначення за моделлю, яку буде визначено шляхом обговорення на національному рівні.			
Збільшення ресурсу, яким будуть розпоряджатися органи місцевого самоврядування, перехід земель державної власності в комунальну власність в межах об'єднаних територіальних громад			

Індикатор досягнення цілі політики	Базовий показник	Цільовий показник на 2017 рік	Цільовий показник до 2020 року/ на середньострокову перспективу
запровадження ефективного контролю, що сприятиме додатковому надходженню до місцевих бюджетів коштів у сумі близько 1 млрд. гривень.			
Пріоритетна політика: Удосконалення механізмів стимулювання розвитку агропромислового комплексу			
Обсяг коштів Державного бюджету України, які спрямовуються на державну підтримку сільськогосподарських товаровиробників, не менше 1 відсотка випуску продукції у сільському господарстві			
		кількість суб'єктів господарювання агропромислового комплексу, яким надано часткову компенсацію відсоткової ставки за кредитами, становить 663	
		обсяги залучених кредитів, які здешевлені за рахунок коштів державного бюджету, – 12 555 456,7 тис. гривень	
		кількість сільськогосподарських товаровиробників – одержувачів бюджетної дотації – 12 000	
		кількість сільськогосподарських товаровиробників – одержувачів компенсації із закупівлі сільськогосподарської техніки та обладнання – 4000	

Індикатор досягнення цілі політики	Базовий показник	Цільовий показник на 2017 рік	Цільовий показник до 2020 року/ на середньострокову перспективу
		обсяг закупівлі сільськогосподарської техніки та обладнання, яка здешевлена за рахунок коштів державного бюджету, – 2 750 000 тис. гривень	
		кількість сільськогосподарської техніки, яка здешевлена за рахунок коштів державного бюджету – 3815, в тому числі: тракторів – 525, зерновозів – 40, ґрунтообробної техніки – 40 та посівної техніки – 3250	
		кількість сільськогосподарського обладнання, яке здешевлене за рахунок коштів державного бюджету, – 520.	
Пріоритетна політика: Розвиток органічного ринку			
		збільшення площі земель, зайнятих під органічне сільське господарство, до 450 000 гектарів	Щорічне збільшення на 0,05 відсотка частки таких земель від загальної площі земель сільськогосподарського призначення.
Забезпечення якості і безпечності харчових продуктів			
Збільшення кількості потужностей операторів ринку (харчові продукти), відсотків		30	100
Збільшення кількості потужностей харчових продуктів, на які видано експлуатаційний дозвіл, відсотків		3	10
Збільшення кількості підприємств, що мають право експорту харчових продуктів на територію ЄС, відсотків		3	10

Індикатор досягнення цілі політики	Базовий показник	Цільовий показник на 2017 рік	Цільовий показник до 2020 року/ на середньострокову перспективу
Збільшення кількості заходів із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері безпеки харчових продуктів, відсотків		30	100
Зниження частки препаратів сумнівної якості (фальсифікатів) та контрафактної агрохімічної продукції		до 10 відсотків загальних обсягів продажу	
Акредитація органів з інспектування відповідно до вимог стандарту ДСТУ EN ISO/IEC 17020 "Оцінка відповідності. Вимоги до роботи різних типів органів з інспектування"		5 одиниць	

Додаток А.2

Структура бюджетних програм Міністерства освіти та науки України та її відповідність пріоритетним політикам уряду

Пріоритет, відповідно до Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду на 2017-2020 рр	Бюджетні програми МОН (відповідно до закону Про державний бюджет на 2019 рік), які в цілому підпадають під цей пріоритет
Забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти (“Нова українська школа”)	Надання освіти у загальноосвітніх школах соціальної реабілітації, загальноосвітніх ліцеях-інтернатах, гімназіях-інтернатах з посиленою військово-фізичною підготовкою та інших загальноосвітніх навчальних закладах державної форми власності Здійснення методичного та матеріально-технічного забезпечення діяльності навчальних закладів Проведення всеукраїнських та міжнародних олімпіад у сфері освіти, всеукраїнського конкурсу "Учитель року» Здійснення зовнішнього оцінювання та моніторинг якості освіти Українським центром оцінювання якості освіти та його регіональними підрозділами
Модернізація професійно-технічної освіти	Підготовка кадрів у професійно-технічних навчальних закладах за професіями загальнодержавного значення Підготовка робітничих кадрів у професійно-технічних навчальних закладах соціальної реабілітації та адаптації, методичне забезпечення закладів професійно-технічної освіти
Забезпечення якості вищої освіти	Забезпечення організації роботи Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти Підвищення кваліфікації науково-педагогічних працівників, керівних працівників і спеціалістів харчової, переробної промисловості та агропромислового комплексу, медичних та фармацевтичних кадрів Державна атестація наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації, ліцензування, атестація та акредитація навчальних закладів

Створення нової системи управління та фінансування науки	Дослідження, наукові та науково-технічні розробки, виконання робіт за державними цільовими програмами та державним замовленням, підготовка наукових кадрів, фінансова підтримка преси, розвитку наукової інфраструктури, наукових об'єктів, що становлять національне надбання, забезпечення діяльності Державного фонду фундаментальних досліджень Забезпечення діяльності Національного фонду досліджень та Державного фонду фундаментальних досліджень, грантова підтримка наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок Підтримка пріоритетних напрямів наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок у закладах вищої освіти Виконання зобов'язань України у Рамковій програмі Європейського Союзу з наукових досліджень та інновацій "Горизонт 2020» Фонд Президента України з підтримки освітніх та наукових програм для молоді
Адміністративні видатки	Загальне керівництво та управління у сфері освіти і науки

Жоден із вищенаведених	Державні премії, стипендії та гранти в галузі освіти, науки і техніки, стипендії переможцям міжнародних конкурсів Забезпечення діяльності Національного центру «Мала академія наук України», надання позашкільної освіти державними позашкільними навчальними закладами, заходи з позашкільної роботи Підготовка кадрів вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації та забезпечення діяльності їх баз практики Виплата академічних стипендій студентам (курсантам) вищих навчальних закладів Реставрація головного корпусу Львівського національного університету імені Івана Франка Будівництво Міжнародного центру зустрічі студентської молоді України та Республіки Польща Підготовка кадрів Подільським спеціальним навчально-реабілітаційним соціально-економічним коледжем та Харківським державним соціально-економічним коледжем Пільговий проїзд студентів вищих навчальних закладів і учнів професійно-технічних училищ у залізничному, автомобільному та водному транспорті Підготовка кадрів Київським національним університетом імені Тараса Шевченка Дослідження, наукові та науково-технічні розробки, проведення наукових заходів Київським національним університетом імені Тараса Шевченка, фінансова підтримка наукових об'єктів, що становлять національне надбання Вища освіта, енергоефективність та сталий розвиток Фізична і спортивна підготовка учнівської та студентської молоді Реалізація державного інвестиційного проекту "Створення Міжнародного центру підготовки пілотів на базі Національного авіаційного університету» Реалізація державного інвестиційного проекту "Реставрація староакадемічного корпусу ансамблю Братського монастиря по вул. Г. Сковороди, 2 у Подільському районі м. Києва» Реалізація державного інвестиційного проекту "Реконструкція навчального корпусу № 4 Черкаського національного університету імені Богдана Хмельницького - пам'ятки архітектури місцевого значення за адресою: м. Черкаси, вул. Остафія Дашковича, 24» Дослідження, наукові та науково-технічні розробки, проведення наукових заходів Національним технічним університетом України "Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського", фінансова підтримка наукових об'єктів, що становлять національне надбання Виконання зобов'язань України у сфері міжнародного науково-технічного співробітництва Дослідження на антарктичній станції "Академік Вернадський»
-------------------------------	---

Додаток А.3

Структура бюджетних програм Міністерства охорони здоров'я України та її відповідність пріоритетним політикам уряду

Пріоритет, відповідно до Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду на 2017-2020 рр	Бюджетні програми МОЗ (Відповідно до закону Про державний бюджет на 2019 рік), які в цілому підпадають під цей пріоритет
Створення нової системи організації охорони здоров'я на засадах медичного страхування	
Розвиток системи громадського здоров'я	Проведення епідеміологічного нагляду (спостереження), діяльність лабораторних підрозділів Центру громадського здоров'я та заходи боротьби з епідеміями
Підвищення рівня доступності лікарських засобів	
Реформування системи екстреної медичної допомоги та медицини катастроф	
Удосконалення надання високоспеціалізованої медичної допомоги	Спеціалізована та високоспеціалізована медична допомога, що надається загальнодержавними закладами охорони здоров'я Діагностика і лікування захворювань із впровадженням експериментальних та нових медичних технологій у закладах охорони здоров'я науково-дослідних установ та вищих навчальних медичних закладах Міністерства охорони здоров'я України Будівництво сучасного лікувально-діагностичного комплексу Національної дитячої спеціалізованої лікарні «Охматдит» Реконструкція і розширення Національного інституту раку Покращення якості променевої терапії при лікуванні онкологічних захворювань в Національному інституті раку Реалізація державного інвестиційного проекту "Удосконалення молекулярно-генетичної діагностики онкологічних захворювань в Україні» Реалізація державного інвестиційного проекту "Будівництво клініко-симуляційного центру Вищого державного навчального закладу України "Українська медична стоматологічна академія", розташованого за адресою: Полтавська область, м. Полтава, вул. Шевченка, 23»

Розвиток соціальних та реабілітаційних послуг у територіальних громадах	Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей
Розвиток служби трансплантації	Реалізація пілотного проекту щодо зміни механізму фінансового забезпечення оперативного лікування з трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів
Адміністративні видатки	Керівництво та управління у сфері охорони здоров'я
Жоден із вищенаведених	Дослідження, наукові і науково-технічні розробки, виконання робіт за державними цільовими програмами і державним замовленням, підготовка та підвищення кваліфікації наукових кадрів у сфері охорони здоров'я, фінансова підтримка розвитку наукової інфраструктури та об'єктів, що становлять національне надбання Підготовка і підвищення кваліфікації медичних та фармацевтичних, наукових та науково-педагогічних кадрів вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації Підвищення кваліфікації медичних та фармацевтичних кадрів та підготовка наукових і науково-педагогічних кадрів у сфері охорони здоров'я, підготовка та підвищення кваліфікації осіб з надання домедичної допомоги Методичне забезпечення діяльності медичних (фармацевтичних) вищих навчальних закладів та закладів післядипломної освіти Спеціалізована консультативна амбулаторно-поліклінічна та стоматологічна допомога, що надається вищими навчальними закладами, науково-дослідними установами та загальнодержавними закладами охорони здоров'я Виконання боргових зобов'язань за кредитами, залученими ДП "Укрмедпостач" під державні гарантії, для реалізації інвестиційного проекту, оплата податкових зобов'язань (з урахуванням штрафних санкцій), що виникли в рамках реалізації Організація і регулювання діяльності установ та окремі заходи у системі охорони здоров'я інвестиційного проекту Лікування громадян України за кордоном Забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру Функціонування Національної наукової медичної бібліотеки, збереження та популяризація історії медицини Санаторне лікування хворих на туберкульоз та дітей і підлітків з соматичними захворюваннями

Додаток А.4

Структура бюджетних програм Міністерства аграрної політики та продовольства України та її відповідність пріоритетним політикам уряду

Пріоритет, відповідно до Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду на 2017-2020 рр	Бюджетні програми МінАПК (відповідно до закону Про державний бюджет на 2019 рік), які в цілому підпадають під цей пріоритет
Земельна реформа	***
Удосконалення механізмів стимулювання розвитку агропромислового комплексу	Фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі Фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі шляхом здешевлення кредитів Фінансова підтримка сільгосптоваровиробників Фінансова підтримка розвитку фермерських господарств Організація і регулювання діяльності установ в системі агропромислового комплексу та забезпечення діяльності Аграрного фонду Державна підтримка розвитку хмелярства, закладення молодих садів, виноградників та ягідників і нагляд за ними Державна підтримка тваринництва, зберігання та переробки сільськогосподарської продукції, аквакультури (рибництва)
Забезпечення якості і безпечності харчових продуктів	***
Розвиток органічного ринку	
Адміністративні видатки	Загальне керівництво та управління у сфері агропромислового комплексу
Жоден із вищенаведених	Дослідження, прикладні наукові та науково-технічні розробки, виконання робіт за державними цільовими програмами і державним замовленням у сфері розвитку агропромислового комплексу, підготовка наукових кадрів, наукові розробки у сфері стандартизації та сертифікації сільськогосподарської продукції, дослідження та експериментальні розробки у сфері агропромислового комплексу Підвищення кваліфікації фахівців агропромислового комплексу Ліквідація та екологічна реабілітація території впливу гірничих робіт державного підприємства "Солотвинський солерудник" Тячівського району Закарпатської області Витрати Аграрного фонду пов'язані з комплексом заходів із зберігання, перевезення, переробки та експортом об'єктів державного цінового регулювання державного інтервенційного фонду

*** Бюджетна програма «Проведення земельної реформи» (КПКВК 2803020) є відповідальністю не МінАПК, а за Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру, що підпорядковується МінАПК.

Аналогічним чином, відповідальним виконавцем бюджетних програм з питання якості й безпечності харчових продуктів є Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (бюджетні програми 280910,20,30,40).

Водночас, згідно з методологією дослідження, аналізувались виключно програми, за які відповідає безпосередньо головний розпорядник бюджетних коштів, а не органів влади більш низького рівня (виходячи з принципу, що формування політик є відповідальністю міністерств, інші ж органи виконавчої влади мають нести функції реалізації політик).

Окрім того, в аналізі не брали участь програми, які відносяться до «загальнодержавних видатків», за які є відповідальний головний розпорядник бюджетних коштів.

Додаток Б.1

Бюджетна програма Міністерства освіти та науки України «Підготовка кадрів у професійно-технічних навчальних закладах за професіями загальнодержавного значення», КПКВК 2201030 (2018 рік).

Критерій	Зміст програми	Відповідність програми критерію
Програма має забезпечувати чіткий зв'язок державних видатків із конкретними політиками, і простою мовою пояснювати, яким чином використання бюджетних коштів призведе до досягнення цілі політики, щодо якої впроваджується дану програму.	Мета: Реалізація права кожного громадянина на отримання якісної професійно-технічної освіти. Завдання: Організація та забезпечення підготовки кваліфікованих робітників у професійно-технічних навчальних закладах за професіями загальнодержавного значення.	Мета програми в цілому підпадає під окрему політику МОН (професійно-технічна освіта). Водночас, пріоритет МОН у даній сфері сформульований як «модернізація професійно-технічної освіти». Тоді як мета програми каже скоріше про розширення охоплення профтехосвітою, аніж її модернізацію.
Програма спрямована на фінансування однієї цілісної політики		Програма не є відображенням цілісної політики розвитку професійно-технічної освіти. Політика МОН з професійно-технічної освіти поділена щонайменше між двома програмами (інша програма - Підготовка робітничих кадрів у професійно-технічних навчальних закладах соціальної реабілітації та адаптації, методичне забезпечення закладів професійно-технічної освіти - КПКВК 2201130)

Програми мають містити показники, які дозволяють виміряти як саму ціль (віддалене майбутнє), так і індикатори її поступового досягнення (найближче майбутнє).	Програма містить показники затрат, продукту, якості. Показники ефективності відсутні. Показники якості: (1) Питома вага учнів, які отримують відповідний документ про освіту у загальному випуску (100%); (2) Рівень працевлаштування учнів після закінчення навчального закладу (100%)	З двох результативних показників, зазначених у програмі, один показник фактично характеризує продукт, але другий характеризує, власне, результат впровадження державної політики (у даному випадку- повну зайнятість випускників ПТУ). Водночас, лише одного показника результату (outcome) не достатньо для комплексної оцінки успішності програми. (2) За умови відсутності базового показника, неможливо оцінити прогрес у досягненні цілей уряду у даній сфері за результатами впровадження програми; (3) Цільові показники обох програм виглядають нереалістичними. З метою більш комплексного аналізу рівня досягнення цілі політики., можна запропонувати інші показники, які дійсно вказували б на якість отриманої освіти. Наприклад, час, протягом якого випускники знайшли роботу, та середня зарплата, на яку вони влаштувалися.
Кількість індикаторів має бути обмеженою, вони мають бути простими для розуміння. Оптимальна кількість показників - до 3.	Показник затрат - 1, продукту - 1, якості - 2.	Кількість показників якості занадто низька і не дає можливості оцінити рівень досягнення цілі програми з різних точок зору Показники сфокусовані на заходах, а не бажаних результатах політики
Політики, які відображаються у програмах, мають бути якісно прораховані з фінансової точки зору		З урахуванням відсутності у програмі цілісної політики, її обрахунок також відсутній

Додаток Б.2

Бюджетна програма Міністерства освіти та науки України “Державна атестація наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації, ліцензування, атестація та акредитація навчальних закладів”, КПКВК 2201510 (2018 рік)

Критерій	Зміст програми	Відповідність програми критерію
Програма має забезпечувати чіткий зв'язок державних видатків із конкретними політиками, і простою мовою пояснювати, яким чином використання бюджетних коштів призведе до досягнення цілі політики, щодо якої впроваджується дану програму.	Мета програми - Забезпечення заходів з атестації та акредитації навчальних закладів. Завдання програми - Надання послуг організаційного характеру, пов'язаних з проведенням акредитації та атестації; Виготовлення сертифікатів про акредитацію та свідоцтв про атестацію	Програма спрямована на фінансування заходів, а не на досягнення цілі політики.
Програма спрямована на фінансування однієї цілісної політики		Програма не є відображенням цілісної політики із забезпечення якості вищої освіти. Програма є набором заходів, які логічно можна включити до відповідної пріоритетної політики Уряду у сфері освіти із забезпечення якості вищої освіти.

Програми мають містити показники, які дозволяють виміряти як саму ціль (віддалене майбутнє), так і індикатори її поступового досягнення (найближче майбутнє).	Програма містить показники затрат, продукту, ефективності, якості. Зокрема, 1 показник ефективності: Середня вартість надання 1 послуги організаційного характеру, пов'язаної з проведенням атестації та акредитації навчальних грн. закладів Та 1 показник якості: Частка прийнятих рішень Акредитаційної комісії про надання сертифікатів та свідоцтв про атестацію у загальній кількості (97%)	Показник ефективності дозволяє виміряти ціль програми — забезпечення проведення заходів з атестації. Він також пов'язаний з метою політики - підвищення якості вищої освіти. Теоретично, частку ухвалених рішень про атестацію можна вважати пов'язаною з якістю вищої освіти - адже якщо велика частка ВНЗ проходить атестацію, формально це означає що вони якісні (відповідають державним вимогам до ВНЗ). Однак, практично якість вищої освіти краще вимірювати іншими показниками (наприклад, опитуванням роботодавців). Також відсутні базові показники індикаторів, що застосовуються, що не дає можливість проаналізувати ефективність державного втручання у даній сфері.
Кількість індикаторів має бути обмеженою, вони мають бути простими для розуміння. Оптимальна кількість показників - до 3.	Показник ефективності - 1, показник якості - 1	Один формальний показник якості не дає можливості оцінити рівень досягнення цілі програми з різних точок зору
Політики, які відображаються у програмах, мають бути якісно прораховані з фінансової точки зору		З урахуванням відсутності у програмі цілісної політики, її фінансовий обрахунок також відсутній

Додаток Б.3.

Бюджетна програма Міністерства охорони здоров'я України “Організація і регулювання діяльності установ та окремі заходи у системі охорони здоров'я”, КПКВК 2301350 (2018 рік)

Критерій	Зміст програми	Відповідність програми критерію
----------	----------------	---------------------------------

Програма має забезпечувати чіткий зв'язок державних видатків із конкретними політиками, і простою мовою пояснювати, яким чином використання бюджетних коштів призведе до досягнення цілі політики, щодо якої впроваджується дану програму.	Стратегічна ціль, на досягнення якої спрямовано бюджетну програму: Підвищення рівня здоров'я, тривалості життя населення та зниження рівня захворюваності Мета програми: Проведення статистичного обліку, здійснення судово-медичної експертизи, забезпечення зберігання матеріальних цінностей на випадок надзвичайної ситуації в державі, закупівля листків тимчасової непрацездатності, здійснення інформаційно-аналітичної та консультативної роботи у сфері охорони здоров'я, спрямованої на здійснення контролю, проведення моніторингу і профілактики захворювань та організаційно-методична робота у сфері охорони здоров'я; Відзначення стипендіями Президента України видатних діячів галузі охорони здоров'я; Надання державної підтримки Товариству Червоного Хреста України; Збереження та відновлення здоров'я громадянам, захворювання яких пов'язані з наслідками Чорнобильської катастрофи Завдання програми: Здійснення збору та обробки медичної статистичної інформації Закупівля послуг з інформатизації, зокрема щодо керування комп'ютерними засобами, формування реєстрів і автоматизованих баз даних, створення комплексної системи захисту інформації Забезпечення закладів охорони здоров'я бланками листів тимчасової непрацездатності Здійснення заходів щодо з'ясування долі рідних та відновлення родинних зв'язків Забезпечення сплати членського внесу до Міжнародної Федерації товариства Червоного Хреста і Червоного Півмісяця Виплата стипендій видатним діячам галузі і охорони здоров'я Здійснення окремих заходів з організації та регулювання установ системи охорони здоров'я (зокрема організаційно-методичне	Стратегічна ціль програми є занадто глобальною та широкою. Ціль програми не відповідає жодній з пріоритетних політик уряду у сфері медицини, визначених у Стратегічному плані дій Уряду на 2017-2020 роки. Мета і завдання програми не дають розуміння, яким чином буде досягнуто стратегічну ціль програми. Завдання, передбачені програмою, логічно можна віднести до різних пріоритетних політик Уряду у сфері медицини. Зокрема, можна зробити припущення, що заходи щодо: (1) Здійснення збору та обробки медичної статистичної інформації; (2) Закупівля послуг з інформатизації, зокрема щодо керування комп'ютерними засобами, формування реєстрів і автоматизованих баз даних, створення комплексної системи захисту інформації - можуть бути частиною політики МОЗ зі створення нової системи організації охорони здоров'я. В той же час заходи щодо (1) Здійснення окремих заходів з організації та регулювання установ системи охорони здоров'я (зокрема організаційно-методичне керівництво обласними центрами медико-соціальної експертизи, центрами з профілактики та боротьби зі СНІДом тощо) та (2) Зменшення рівня впливу небезпечних біологічних агентів на здоров'я людини, запобігання виникнення осередків та джерел особливо небезпечних інфекцій - можуть бути складовими політики МОЗ із розвитку громадського здоров'я. Низка заходів є статтями видатків, які (з огляду на свою дріб'язковість) не є логічними для відображення у бюджетній програмі. Зокрема, завдання щодо забезпечення закладів охорони здоров'я бланками листів тимчасової непрацездатності виглядає надмірно деталізованим для регулювання на рівні бюджетної програми.
--	---	--

Програма спрямована на фінансування однієї цілісної політики		Програма не є цілісним відображенням політики, що здійснюється урядом у цій сфері. Щонайменше ще 13 програм МОЗу можна віднести до таких, що спрямовано на досягнення тієї ж стратегічної мети. Фактично, програма є набором заходів, які логічно можна віднести до різних пріоритетних політик Уряду у сфері медицини.
Програми мають містити показники, які дозволяють виміряти як саму ціль (віддалене майбутнє), так і індикатори її поступового досягнення (найближче майбутнє).	Показники ефективності та якості у бюджетній програмі: - ефективності Середня вартість модернізації однієї інформаційно-телекомунікаційної системи для системи електронної охорони здоров'я Середні витрати на проведення і експертизи по встановленню причинного зв'язку хвороб і смерті з наслідками аварії на ЧАЕС Кількість розглянутих службою розшуку ТЧХ України запитів на 1 працівника Середній розмір щомісячної стипендії якості Рівень введення в експлуатацію придбаного обладнання для впровадження системи електронної охорони здоров'я Рівень забезпечення виплат стипендій видатним діячам галузі охорони здоров'я, призначених Президентом України Рівень виконання зобов'язань зі сплати членського внеску до Міжнародної Федерації товариств Червоного Хреста і Червоного Півмісяця Питома вага завершених у поточному році службою розшуку Товариства Червоного Хреста України справ від загальної кількості отриманих та зареєстрованих справ	Ціллю програми є "Підвищення рівня здоров'я, тривалості життя населення та зниження рівня захворюваності". Але програма не містить показників захворюваності та тривалості життя чи пояснень як, наприклад, рівень введення в експлуатацію обладнання вплине на здоров'я та життя. Вона також не містить цільових показників, які дозволяли б розуміти, чи призводять бюджетні видатки на цю програму до підвищення рівня здоров'я, тривалості життя та зниження рівня захворюваності. Таким чином, визначити рівень досягнення цілі програми завдяки її реалізації не є можливим. Також відсутня динаміка показників, яка давала б розуміння наявності (відсутності) прогресу у досягненні цілей.

Кількість індикаторів має бути обмеженою, вони мають бути простими для розуміння. Оптимальна кількість показників - до 3.	15 показників продукту, 4 показники ефективності, 4 показники якості	Кількість показників завелика, що ускладнює звітування за програмою
Політики, які відображаються у програмах, мають бути якісно прораховані з фінансової точки зору		З урахуванням відсутності у програмі цілісної політики, її обрахунок також відсутній

Додаток Б.4

Бюджетна програма Міністерства охорони здоров'я України “Підготовка і підвищення кваліфікації медичних та фармацевтичних, наукових та науково-педагогічних кадрів вищими навчальними закладами III та IV рівнів акредитації”, код 231070 (2018 рік)

Критерій	Зміст програми	Відповідність програми критерію
Програма має забезпечувати чіткий зв'язок державних видатків із конкретними політиками, і простою мовою пояснювати, яким чином використання бюджетних коштів призведе до досягнення цілі політики, щодо якої впроваджується дану програму.	Стратегічні цілі головного розпорядника бюджетних коштів, на досягнення яких спрямовано бюджетну програму: Підвищення якості та ефективності надання медичної допомоги, збереження та зміцнення здоров'я населення, зростання тривалості життя та зниження рівня захворюваності, інвалідності та смертності Мета програми: Надання вищої освіти у вищих навчальних закладах III-IV рівнів акредитації і підвищення кваліфікації кадрів Завдання програми: Організація навчання студентів у вищих медичних навчальних закладах III-IV рівнів акредитації; Організація навчання докторантів, аспірантів, магістрів та клінічних ординаторів у вищих навчальних закладах; Організація післядипломної підготовки в інтернатурі випускників вищих медичних (фармацевтичних) навчальних закладів III-IV рівнів акредитації; Організація підвищення кваліфікації (спеціалізація, стажування, переатестаційні курси) лікарів (провізорів) відповідно до темпів розвитку сучасної медичної науки та потреб закладів охорони здоров'я.	Стратегічна ціль програми є занадто глобальною та широкою. Ціль програми не відповідає жодній з пріоритетних політик уряду у сфері медицини, визначені відповідно до Стратегічного плану дій Уряду на 2017-2020 роки. Мета і завдання програми не дають розуміння, яким чином буде досягнуто стратегічну ціль програми.

Програма спрямована на фінансування однієї цілісної політики		Програма не є цілісним відображенням політики, що здійснюється урядом у цій сфері. Щонайменше ще 3 програми МОЗу стосуються освіти медичних працівників. Зокрема це програми: (1) Підвищення кваліфікації медичних та фармацевтичних кадрів та підготовка наукових і науково-педагогічних кадрів у сфері охорони здоров'я, підготовка та підвищення кваліфікації осіб з надання домедичної допомоги; (2) Методичне забезпечення діяльності медичних (фармацевтичних) вищих навчальних закладів та закладів післядипломної освіти; (3) Функціонування Національної наукової медичної бібліотеки, збереження та популяризація історії медицини
--	--	---

Програми мають містити показники, які дозволяють виміряти як саму ціль (віддалене майбутнє), так і індикатори її поступового досягнення (найближче майбутнє).	Програма містить показники затрат, продукту, ефективності, якості. Показники ефективності: Середньорічні витрати на одного студента; Середньорічні витрати на навчання одного аспіранта, що навчався без відриву від виробництва; Середньорічні витрати на навчання одного аспіранта, що навчався із відривом від виробництва; Середньорічні витрати на одного докторанта; Середньорічні витрати на однієї особи, яка підвищила кваліфікацію; Середні витрати на 1 ліжкомісце. Показники якості: Питома вага осіб, які отримали відповідний документ про освіту, у загальній кількості випускників (100%); Питома вага медичних та фармацевтичних працівників, які підвищили кваліфікацію, у загальній кількості фахівців (30%); Питома вага дисертацій, прийнятих радами до захисту у порівнянні із прийнятими до розгляду (91,9%); Питома вага дисертацій, по яких отримано позитивне рішення ради щодо присудження наукового ступеня, у загальній кількості прийнятих до захисту (91,9%); Рівень погашення кредиторської заборгованості, зареєстрованої в органах ДКСУ станом на 01.01.2018 (100%).	Запропоновані показники відповідають меті програми (надання вищої медичної освіти). Проте, оскільки мета не відповідає цілі, то і показники не відповідають цілі. Жоден із показників не дозволяє виміряти ані саму ціль бюджетної програми, ані рівень наближення до неї (наприклад, серед показників немає рівня захворюваності чи тривалості життя). Також відсутня динаміка показників, яка давала б розуміння наявності (відсутності) прогресу у досягненні цілей. Структура результативних показників програми орієнтована на надання інформації лише щодо продуктів програми (у розрізі затрат/ inputs, продукту/ outputs, ефективності вироблення продукту, якості продукту).
Кількість індикаторів має бути обмеженою, вони мають бути простими для розуміння. Оптимальна кількість показників - до 3.	32 показники затрат, 18 показників продукту, 6 показників ефективності, 5 показників якості	Кількість показників зavelika. Якість показників також викликає питання. Наприклад показники «частка студентів, які отримали документ про освіту», або «питома вага дисертацій, по яких отримано позитивне рішення ради щодо присудження наукового ступеня» навряд чи дають уявлення про якість цих випускників та кандидатів/ докторів наук, особливо якщо вони встановлені на рівні 100% та 92%. Такими показниками могли б бути результати складання тестів міжнародного рівня, опитування роботодавців чи публікації у міжнародних журналах

Політики, які відображаються у програмах, мають бути якісно прораховані з фінансової точки зору		З урахуванням відсутності у програмі цілісної політики, її обрахунок також відсутній
---	--	---

Додаток Б.5

Бюджетна програма Міністерства аграрної політики та продовольства України “Фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі шляхом здешевлення кредитів”, КПКВК 2801030 (2018 рік)

Критерій	Зміст програми	Відповідність програми критерію
Програма має забезпечувати чіткий зв'язок державних видатків із конкретними політиками, і простою мовою пояснювати, яким чином використання бюджетних коштів призведе до досягнення цілі політики, щодо якої впроваджується дану програму.	Стратегічні цілі головного розпорядника бюджетних коштів, на досягнення яких спрямована реалізація бюджетної програми: Гарантування продовольчої безпеки держави; Підвищення конкурентоспроможності вітчизняної сільськогосподарської продукції, ефективності галузей, забезпечення стабільності ринків; Розширення участі України у забезпеченні світового ринку сільськогосподарською продукцією. Мета програми: Збільшення обсягів виробництва основних видів сільськогосподарської продукції Завдання програми: Залучення в аграрний сектор кредитів та створення реальних умов для їх здешевлення	Програма містить різні стратегічні цілі, на досягнення яких можуть бути спрямовані різні політики. Цілі програми не відповідають пріоритетним політикам уряду в аграрному секторі, визначеним у Стратегічному плані дій Уряду на 2017-2020 роки. У свою чергу, мета програми є наслідком, а не інструментом досягнення деяких цілей (наприклад, підвищення конкурентоспроможності вітчизняної с-г продукції). Завдання програми може належати до пріоритетної політики уряду «Удосконалення механізмів стимулювання розвитку агропромислового комплексу».
Програма спрямована на фінансування однієї цілісної політики		Програма не є цілісним відображенням політики, що здійснюється урядом у цій сфері. До тієї ж мети програми «Збільшення обсягів виробництва основних видів сільськогосподарської продукції», а також до політики «Удосконалення механізмів стимулювання розвитку агропромислового комплексу» можуть належати також інші бюджетні програми, зокрема: (1) Фінансова підтримка сільгосптоваровиробників; (2) Фінансова підтримка розвитку фермерських господарств

Програми мають містити показники, які дозволяють виміряти як саму ціль (віддалене майбутнє), так і індикатори її поступового досягнення (найближче майбутнє).	Показники ефективності та якості у бюджетній програмі: ефективності: - Середній обсяг компенсації одному позичальнику на здешевлення залучених кредитів (294,6 тис грн) якості - Питома вага пільгових кредитів до загального обсягу залучених кредитів у 2018 році (100%)	(1) Показники, які дозволяють виміряти досягнення/ наближення до стратегічної цілі за результатом впровадження програми, відсутні. Жоден з показників не дозволяє виміряти ані саму ціль бюджетної програми, ані рівень наближення до неї. (2) Відсутня динаміка показників, яка давала б розуміння наявності (відсутності) прогресу у досягненні цілей. (3) Виконання показника якості стимулює державу повністю замінити державною підтримкою надання фермерам банківського кредитування на комерційній основі, оскільки визначає, що 100 відсотків наданих у 2018 році кредитів мають бути пільговими, тобто частково профінансованими державою.
Кількість індикаторів має бути обмеженою, вони мають бути простими для розуміння. Оптимальна кількість показників - до 3.	2 показника продукту, 1 показник ефективності, 1 показник якості	Показники не стосуються мети програми, тому їхня кількість не має значення
Політики, які відображаються у програмах, мають бути якісно прораховані з фінансової точки зору		З урахуванням відсутності у програмі цілісної політики, її обрахунок також відсутній

Додаток Б.6

Бюджетна програма Міністерства аграрної політики та продовольства України “Державна підтримка галузі тваринництва”, КПКВК 2801540 (2018 рік)

Критерій	Зміст програми	Відповідність програми критерію
Програма має забезпечувати чіткий зв'язок державних видатків із конкретними політиками, і простою мовою пояснювати, яким чином використання бюджетних коштів призведе до досягнення цілі політики, щодо якої впроваджується дану програму.	Стратегічні цілі головного розпорядника коштів, на досягнення яких спрямована реалізація бюджетної програми: Гарантування продовольчої безпеки держави; підвищення конкурентоспроможності вітчизняної сільськогосподарської продукції, ефективності галузей, забезпечення стабільності ринків; Розширення участі України у забезпеченні світового ринку сільськогосподарською продукцією. Мета програми: Державна підтримка розвитку галузі тваринництва Завдання програми: Державна підтримка розвитку галузі тваринництва, забезпечення стабілізації чисельності поголов'я сільськогосподарських тварин у сільськогосподарських підприємствах та збільшення їх продуктивності, підвищення генетичного потенціалу. Збільшення обсягів виробництва продукції тваринництва. Підвищення інвестиційної привабливості галузі тваринництва.	Програма містить різні стратегічні цілі, на досягнення яких можуть бути спрямовані різні політики. Цілі програми не відповідають пріоритетним політикам уряду в аграрному секторі, визначеним відповідно до Стратегічного плану дій Уряду на 2017-2020 роки. Цілі даної програми дублюють цілі іншої програми, розглянутої в цій роботі (2801030).
Програма спрямована на фінансування однієї цілісної політики		Програма є цілісним відображенням політики у сфері розвитку галузі тваринництва. Водночас, дана політика не входить до переліку пріоритетних політик уряду.

Програми мають містити показники, які дозволяють виміряти як саму ціль (віддалене майбутнє), так і індикатори її поступового досягнення (найближче майбутнє).	Програма містить показники затрат, продукту, ефективності, якості Показники ефективності: (1) Середній обсяг компенсації відсоткової ставки за банківськими кредитами одному суб'єкту господарювання АПК (2) Середній обсяг компенсації вартості одного об'єкту, профінансованого за рахунок банківських кредитів (3) Середній розмір часткового відшкодування вартості закуплених племінних телиць, нетелей, корів молочного, молочно-м'ясного і м'ясного напряму продуктивності, за одну голову (4) Середній розмір часткового відшкодування вартості закуплених племінних свинок та кнурців, за одну голову (5) Середній розмір часткового відшкодування вартості закуплених племінних вівцематок, баранів та ярок, за одну голову (6) Середній розмір часткового відшкодування вартості закупленої дози сперми бугаїв, за одну дозу (7) Середній розмір часткового відшкодування вартості закупленого ембріона великої рогатої худоби, за один ембріон (8) Середній розмір часткового відшкодування вартості одного об'єкту Показники якості (1) Збільшення середнього надою на одну корову в сільськогосподарських підприємствах до попереднього року (2) Збільшення поголів'я корів в сільськогосподарських підприємствах до попереднього року (3) Збільшення поголів'я свиней в сільськогосподарських підприємствах до попереднього року (4) Збільшення поголів'я овець в сільськогосподарських підприємствах до попереднього року (5) Збільшення поголів'я великої рогатої худоби у господарствах населення до попереднього року (6) Збільшення виробництва молока у сільськогосподарських підприємствах до попереднього року (7) Збільшення реалізації на забій сільськогосподарських тварин (у живій масі) до попереднього року	(1) Показники, які дозволяють виміряти досягнення/наближення до стратегічної цілі за результатом впровадження програми, відсутні. (2) відсутні базові показники індикаторів, що застосовуються, що не дає можливість проаналізувати ефективність державного втручання у даній сфері. Показники якості дозволяють виміряти прогрес, але не дозволяють зрозуміти, яким чином даний прогрес допоможе у досягненні стратегічних цілей МінАПК у даній сфері. Показники 2-4 (збільшення поголів'я худоби) суперечать показнику 7 (збільшення реалізації тварин на забій)
---	--	---

Кількість індикаторів має бути обмеженою, вони мають бути простими для розуміння. Оптимальна кількість показників – до 3.	11 показників продукту, 8 показників ефективності, 7 показників якості	Кількість показників завелика
Політики, які відображаються у програмах, мають бути якісно прораховані з фінансової точки зору		Оскільки програма є цілісним відображенням політики МінАПК у сфері підтримки галузі тваринництва, можна зробити висновок, що впровадження всієї політики у цій галузі коштує 4 млрд грн на рік. Водночас, відсутнє розуміння, скільки часу, за очікуваннями МінАПК, варто впроваджувати таку політику, аби це дозволило досягнути цілей, на які спрямовано політику. Таким чином, повна оцінка фінансової вартості політики МінАПК у розрізі років відсутня.

Додаток В.1

Інтерв'ю - Співробітник департаменту видатків бюджету гуманітарної сфери Міністерства фінансів (попросив не вказувати його ім'я та посаду)

Питання: Чи допомагає ПЦМ, точніше паспорти конкретних бюджетних програм, досягати міністерствам, з якими ви співпрацюєте, тих цілей, які, на ваш погляд, мають ними досягатися?

Респондент: Треба розмежувати цілі взагалі, і те, чого ми хочемо досягти в результаті виконання тієї чи іншої бюджетної програми. Виходячи з нормативної бази, формування бюджетних програм, формування політики, формування тих самих результативних показників, - це все відноситься до відповідальності головного розпорядника. Мінфін – тільки координатор.

У чому проблема є на сьогодні? І ця проблема була постійно, з 2003 року, коли були запроваджені паспорти - це те, що головні розпорядники ставляться до програмно-цільового методу дуже скептично. У них немає великого бажання щось робити й аналізувати щодо ефективності бюджетних програм. Фактично є наказ Мінфіну «Про оцінку ефективності бюджетних програм». Там написано, що оцінку програм проводить головний розпорядник, що підписує результати оцінки керівник бухгалтерської служби. А Мінфін може використовувати цю оцінку, як одну із складових контролю за виконанням бюджетного процесу. Але головні розпорядники нічого цього не роблять. Точніше, може і роблять, але ми цього не бачимо. Можливо тому, що ми спілкуємось головним чином з фінансистами (*представниками структурних підрозділів міністерств, які відповідають за фінансово-господарський блок - авт*).

У людей немає зацікавленості щось удосконалювати. Як придумали результативні показники десять років тому, так вони і тягнуться з того часу з програми в програму. Говорити, що це – ефективно, що програми дають нам можливість аналізувати ефективність проведення тієї чи іншої політики, не можна.

Розпорядники не зацікавлені в цьому. Мало того, вони кажуть: у нас немає достатніх статистичних даних, аби розробити якісні результативні показники (адже будь-який показник має підкріплюватися джерелом якоїсь інформації). А в них цього немає.

У тому числі саме цьому у нас затвердження паспортів відбувається в авральному режимі. Ми, як Мінфін, взагалі не повинні втручатися до переліку типових результативних показників бюджетних програм. Ми не повинні їм казати, вони самі повинні пропонувати весь час, як можна зробити показники якіснішими. Але таких пропозицій майже не має. І коли ми все ж починаємо говорити: з цим показником щось не так, давайте може щось краще придумаємо... - то виникає деяка конфронтація з головними розпорядниками. Вони не зацікавлені в цьому. Кажуть: так ми ж минулого року вже затверджували з такими показниками, давайте і в цьому році затвердимо, бо у нас з 15 лютого призупиняється виплата заробітної плати (*до 15 лютого, тобто не*

пізніше 45 дня після вступу в дію закону «Про державний бюджет», паспорти програм мають бути затверджені, відповідно до Бюджетного кодексу, - авт).

Іншими словами, на мій погляд, самі паспорти і результативні показники не дають великої інформації. Можливо, вони дають окрему інформацію, що робиться в частині тих чи інших напрямках видатків. Але що, наприклад, входить до методичного або матеріального забезпечення закладів? Що туди входить? Доки не візьмеш паспорт і не подивишся напрями використання, якісь результативні показники, - ти не знатимеш. Або поки не візьмеш порядок використання коштів, які ти можеш проаналізувати.

Тобто і сам механізм, і нормативна база для використання паспортів програм дійсно є. Питання зараз полягає у відповідальності ГРК реалізовувати ту чи іншу політику у своїх сферах.

Питання: А взагалі політики у міністерств є? Практика розроблення політик міністерствами є і широко застосовується?

Відповідь: Дивлячись, що оцінювати за політику.

Питання: За міжнародною термінологією, це набір заходів, спрямований на досягнення якоїсь цілі у сфері державного управління, яке призводить до покращання якості життя, рівня добробуту, тощо. В одному міністерстві розповідали, що вони планують свою фінансову діяльність, потреби у фінансуванні політик, за одною формою, і у них є чітке розуміння, які політики вони хочуть впроваджувати і чому, а потім їх фінансово-економічний департамент перекладає це «на мову» паспорту бюджетної програми, підлаштовуючи під потреби у фінансуванні результативні показники.

Відповідь: Я не знаю, чи це взагалі відповідає дійсності. Ми, навпаки, вимагаємо від головних розпорядників подавати якісні показники. Наприклад, візьмемо МОЗ. Летальність, нелетальність, як впровадження конкретної програми дозволить покращити ці показники – цього в паспорті немає. Для чого ми взагалі цю програму впроваджуємо? Цього ми теж в паспорті не побачимо. Якщо вони в паспорті зазначать такі показники, поставлять джерело інформації, то ми це приймемо і скажемо: це корисно.

У МОЗі дивна ситуація взагалі: є експерти, а є фінансовий департамент, у них дещо важкі стосунки один між одним. Наприклад, коли МОЗ запроваджував єдиний кваліфікаційний іспит, фінансово цей іспит не лягав у бюджетні програми взагалі - а ми ж повинні його оцінити і вкласти у паспорт. Зрозуміло, що те, як це зробити, краще знає працівник із досвідом, який працював у фінансовій системі. Ми зустрічаємося з експертами МОЗа з нових директоратів, і бачу, що у них є реально є бачення щось зробити, але як це зробити в рамках бюджету – такого розуміння у них ще немає.

Відповідь: Декілька моїх співрозмовників говорили, що паспорт бюджетної програми у нинішньому вигляді – це «фіктивний» документ, який ніяким чином нікому не допомагає. Але якщо це так, якщо він не відображає реального стану

справ у тому, що роблять міністерства, їх реальних планів, - то наскільки це допомагає Мінфіну? Що треба зробити, щоб вирішити цю проблему, і щоб покращити діалог між міністерствами та Мінфіном? Наприклад, були нарікання, що до затвердження закону Про державний бюджет Мінфін не готовий говорити про перегляд якості паспортів і показників, тому що цю бюджетну програму ще не затверджено, і раптом її не затвердять при голосуванні закону про бюджет. А після затвердження бюджету залишається дуже мало часу, щоб проводити переговори.

Респондент: Те, що ви говорите, мені дивно. Я не знаю, хто про це може говорити. У тих, з ким я спілкуюся, от чесно, зацікавленості у вирішенні цієї проблеми немає. Якщо ви говорили з експертами з нових директоратів, а не з фінансистами, то, може, там і є такі люди. Але в будь-якому разі ми ніколи не відмовляємося удосконалювати програми.

Можливо, справа у «прокладці» внутрішній, коли в когось є бажання покращити програму, але коли цей хтось приходить у фінансовий департамент (*зазвичай формуванням паспортів бюджетних програм у міністерствах займаються структурні підрозділи, що відповідають за фінансово-економічні питання - авт*), і йому там кажуть: та ні, Мінфін - такий-сякий, - цього не пропустить, адже ми завжди раніше у паспорті робили інакше...

Адже зміна паспортів - це, по-перше, додаткова робота для фінансового департаменту, і їм ця робота, будемо відвертими, не потрібна. Я це зараз реально побачив по декларації на 2020-2022 роки. Наприклад, МОЗ все хоче «перевернути», все повністю переформатувати відповідно до політик, наприклад по вищій освіті та по інших закладах. І це означає багато нової роботи для їхніх фінансистів. Хоча ми, зі свого боку, їм все підкажемо, будемо з ними зустрічатися, щоб в рамках бюджетного процесу їх прагнення лягли у бюджет.

Звичайно, в нас в департаменті, на рівні спеціалістів, теж всяке може бути. Багато людей, багато звикли працювати по накатаному. Так легше, швидше, бездумно, без аналітики. І така ж ситуація по всіх міністерствах. Більшість тих, хто займається фінансами, працюють давно, зокрема і МОЗі, і в МОНі. Нікому не потрібні додаткові проблеми. «Що ви возитеся з тими паспортами, у нас в людей не виплачується заробітна плата». У нас кожного року 15 лютого – авральний день. І коли починаєш пояснювати, що ми хочемо зробити паспорт більш якісним, це мало кого цікавить.

Чому міністерствам не займатися зміною програм заздалегідь? Що зараз заважає їм виробити по всім своїм бюджетним програмам результативні типові показники, які вони бачать, як спеціалісти, і які найкраще характеризують виконання тієї чи іншої програми?

Але такого не відбувається. Вони не приносять нам паспорти з новими показниками.

Питання: Ви кажете, що співробітники фінансово-економічних департаментів консервативні і працюють по накатаній. Чи доцільно проводити інтенсивні

навчання, наприклад, щодо того, якими мають бути якісні показники? Або, може, Мінфін проводив, але це не дало результатів?

Респондент: Думаю, це питання більше загальної політики, формування цих показників. Адже по всіх міністерствах така ситуація. Фінансові блоки міністерств не хочуть нічого робити. Але бачу, наприклад, по директоратах, що є люди, які приходять, бо вони зацікавлені щось міняти. Наприклад, у МОЗі люди, які займаються освітою в охороні здоров'я дійсно хочуть змінити ситуацію на краще, хочуть змінити політику в медичній освіті. У них є бачення, їм треба просто допомогти.

Питання: Говорячи о змістовності та інформативності паспортів програм. Наскільки достатньо Мінфіну інформації, яка міститься в них, для того, щоб розуміти, чим займається та куди прямує міністерство?

Респондент: Достатньо інформації в частині якихось статистичних і кількісних показників. Те, що ми хочемо моніторити в частині фінансів: чисельності, кількісних показників по видатках, по обладнанню. Але вони не дають якості. Рівень проведення капітального ремонту – 100%, наприклад. Що з цього показника реально можна взяти?

Питання: Наскільки вам зручно працювати з такою кількістю паспортів? За міжнародними рекомендаціями одна сфера політики – це мають бути 3-4 паспорти, по кожній на ключові політики в міністерстві. Можуть бути програми і суб-програми, у структурі одного міністерства, але теж не велика кількість. Натомість у нас - по 20-30 програм на одне міністерство (без програм, що впроваджуються розпорядниками нижчого рівня та без програм по загальнодержавних видатках). Наскільки це зручно і чи немає потреби в укрупненні?

Респондент: Уже ж був один етап укрупнення бюджетних програм, років 7-8 тому. Приклад Міністерства освіти. Там типових бюджетних програм дуже мало. Взяти вищу освіту: є одна бюджетна програма – загальна, окремо виділено Шевченка, і все. І так – кожен блок. Тобто їх не можна акумулювати і сказати, що це – все одне. Наука – окремо, методзабезпечення ми не можемо посадити умовно у вищу освіту. Бо це інші витрати. Одне – утримання професорсько-викладацького персоналу, а метод забезпечення – це, наприклад, підтримка ... Укрупнити можна, але напрями використання бюджетних коштів повинні бути в паспорті прописані. Під кожен напрям – результативний показник. Методзабезпечення: підручники, виготовлення документів про освіту, створення національної платформи, проведення різних конкурсів. Ми й так намагаємось їх об'єднувати: якщо це загальна середня освіта, то це має бути в одній програмі.

Складно працювати з такою кількістю програм чи ні – важко сказати. Бо чи один паспорт, чи два, показники по затратах все однак будуть різні.

Питання: Складається враження, що бюджетна програма зараз – це, скоріше, бухгалтерський документ. Не програма як спосіб досягнення якихось цілей, а

просто напрямки використання бюджетних коштів, які підтверджують те, що в законі.

Респондент: Дійсно так і є. На сьогодні це – не документ стратегічного планування. У законі передбачено, умовно, 20 млн, і в паспорті ми розписали, на що ці кошти йдуть, згідно діючого законодавства. Політик в паспортах дуже мало. Ти можеш проаналізувати паспорт на використання бюджетних коштів і подивитися, на що міністерства витрачають бюджетні кошти. Але там справді не буде показника якості, хоча він повинен там бути. Паспорт і бюджетні програми в принципі говорять про використання бюджетних коштів, які ми врахували на цей рік.

Питання: Програмне бюджетування – це елемент середньострокового планування. Власне завдання програмного бюджетування – допомагати урядовцям надавати фінансування саме тим напрямкам, які є пріоритетними. Цікаво, наскільки програми сприймаються саме з точки зору стратегічного планування, тим більше, що зараз Мінфін ініціював запровадження середньострокового бюджетного планування.

Респондент: Я б не хотів, аби склалося враження, що паспорта не дають жодної користі. Вони дають багато інформації взагалі в частині використання бюджетних коштів. В чому ще буває проблема з міністерствами? Ми формуємо бюджетний запит, - кількісні, якісні показники, напрями використання коштів. Приходить процес затвердження паспортів, і тут виявляється, що бюджетний запит міністерства не відповідає паспорту. Тому що за півроку, що пройшли між поданням бюджетного запиту та затвердженням паспорта програми, міністерства щось передумали і вирішили спрямувати ці бюджетні кошти на інші потреби. Все наче в рамках бюджетної програми, але визначається інша пріоритетність.

Можливо, через рік-два міністерства навчатися стратегічному плануванню. Щоб не кидатися в крайнощі через місяць-два і не закривати дірки, тому що прийшло доручення з Уряду, що треба критично щось зробити. Як ми побачили цього року по Міністерству освіти, щодо матеріально-технічного забезпечення. Мали жваву дискусію, ми в бюджетному запиті враховували кошти на одне, а вони тепер: у стратегічному плані дій Уряду написано, що ми повинні провести конкурс професійної майстерності ПТУ, умовно. Тож давайте на це 100 тисяч. Ми кажемо: ви відволікаєте кошти з того напрямку, який ми вам враховували. І от зараз ця дискусія відбувається.

Той же паспорт допомагає нам проаналізувати, скільки міністерство планувало коштів на окремий напрямок, скільки протягом року перерозподіляло чи взагалі не використовувало. І на підставі аналізу цих тенденцій, ми робимо висновки і, наприклад, можемо змінити обсяг фінансування по програмі у наступний період.

Питання: Ви працюєте у Мінфіні з початку 2000х років і, ймовірно, застали період переходу на програмно-цільовий метод бюджетування. Що змінилося у якості/ результатах впровадження ПЦМ, окрім діджиталізації процесу?

Респондент: Якщо аналізувати 2000-й рік, то це взагалі був хаос. ПЦМ означав, що ти бачиш конкретно напрям використання бюджетних коштів. Це було складно, але важливо, адже до того видатки розподілялись просто за функціями, умовно –на телебачення і радіомовлення. Ти не бачив, що там «лежить» в середині того фінансування - просто давалась купа грошей на певний напрям. Тоді, для колишніх державних службовців, які тоді працювали, перейти було складно. Але з часом притерлися.

Тепер з моменту запровадження ПЦМ пройшло 16 років, а реально...

Питання: Тобто для свого часу це був достатньо прогресивний інструмент, оскільки він дав розуміння того, на що саме витрачаються бюджетні кошти.

Респондент: Він дав більше матеріалу для аналізу і прозорості використання бюджетних коштів. Адже тоді не було порядку використання бюджетних коштів, не було паспортів. Кошти віддали міністерству, а як їх використовували – невідомо. Зараз, оскільки все лежить у публічній площині, може кожен подивитися. А ми можемо проаналізувати, сказати, що це – не ефективно.

Питання: Якою є відповідальність головного розпорядника коштів за неефективність чи за невиконання програми? Як ви взагалі визначаєте, що програми – не ефективні? Чи є реальна відповідальність ГРК за це?

Респондент: Відповідальність прописана в Бюджетному кодексі. Але відповідальності за неефективність, як такої, немає. 80% чи навіть більше бюджетних витрат іде по накатаному. Якщо бачиш неефективне планування з боку головних розпорядників – ти повинен вживати заходи щодо зменшення бюджетних призначень, або до їх скасування.

Але просто забрати кошти з бюджетної програми ми не можемо - адже будь-які видатки є підкріпленими нормативно-правовими актами. Тому, аби припинити фінансування якоїсь бюджетної програми, потрібно приймати нормативно-правові акти. Навіть якщо ми побачили неефективність, ми не можемо зрізати видатки. Ми можемо звернути на це увагу листами, провести погоджувальні наради, відправити лист на Кабмін.

В цілому, відповідальність за ефективність бюджетних програм повністю лежить на головних розпорядниках. Вони повинні аналізувати фактичний стан впровадження програм, визначати, куди краще спрямувати кошти, щоб досягти певного результату. І зараз Бюджетний кодекс дає багато нових інструментів по стратегічному плануванню, і справді запроваджує відповідальність ГРК за те, на що будуть витрачатися кошти.

І ми вже бачимо по минулому року, що є певна позитивна динаміка. Що головні розпорядники починають усвідомлювати те, що справді треба сконцентруватися на результаті.

Нарешті, коли ми формуємо бюджет, то, виходячи із звітів Рахункової палати, свого бачення, ми даємо пропозиції щодо скорочення видатків. Коли кошти витрачаються неефективно, ми скорочуємо фінансування за цими програмами. Якщо міністерства

проти, то входимо в дискусію з міністерствами – чи треба повертати туди кошти, чи все ж залишимося на тому рівні, що Мінфін запропонував щодо зменшення. По нашому департаменту таке щорічно відбувається.

Питання: Таку роботу ви робите на підставі звітів про виконання бюджетних програм, чи на підставі інших документів?

Респондент: Це все акумулюється. І звіти про виконання паспортів, і наші спостереження щодо внесення розпорядниками змін до розпису, і розподіли коштів відповідно до рішень Уряду, і висновки Рахункової і Аудиторської служби. Все це акумулюється і береться до уваги нами.

Додаток В.2

Інтерв'ю двох представників департаменту державного бюджету Міністерства фінансів України (один з респондентів попросив не вказувати його імені та посади).

Питання: Які завдання Ви ставите перед програмно-цільовим методом, і наскільки, на ваш погляд, ці завдання сьогодні цей метод дозволяє чи не дозволяє досягти?

Респондент 1: - Дивіться, програмно-цільовий метод – це метод, який показує нам досягнення результату. Основним інструментом програмно-цільового методу є бюджетна програма. Є перелік показників, які дозволяють оцінити якість та кількісні показники як поступ. В рамках поточної реформи - середньострокового бюджетного планування ми якраз і запровадили вже таке поняття як е-публічні послуги. Тобто ми переходимо вже від утримання до надання послуг. Міносвіти і МОЗ вже почали включати в послуги показники.

Респондент 2: Згідно (Бюджетного) Кодексу, стаття 22 каже, що головні розпорядники забезпечують формування показників якості (в бюджетних програмах - авт) у повноті інформації. І в рамках цієї норми Кодексу ми якраз передбачили, що тепер паспорта затверджуються тільки головним розпорядником – за погодженням із Мінфіном. Це пришвидшило опрацювання паспортів десь процентів на 10. Таким чином, ми пришвидшили використання бюджетних коштів.

Проблеми програмно-цільового методу – це наповнення паспортів якісними показниками, це – постійна робота, працювати з показниками, тому що ми тільки починаємо впроваджувати гендерні показники. І вже, я знаю, починають впроваджувати екологічні показники.

Питання: Від респондентів з інших міністерств є нарікання, що з Мінфіном немає сенсу намагатися зробити більш якісніші показники, тому що Мінфін звик до певних показників і інших показників не хоче сприймати.

Респондент 2: Ми таких прикладів не знаємо. Справа інша, що ми вимагаємо, щоб вони були послідовними. Якщо вони передбачають окремі показники вже в бюджетному запиті, то бажано, щоб вони відповідали і паспорту. Тобто якщо головний розпорядник послідовний протягом усього бюджетного періоду, то не виникає ніяких проблем при формуванні результативних показників у паспорті. Паспорт – це вже кінцева ітерація формування бюджетної програми. Тому що вона спочатку формується ще в проекті бюджету, там формуються її передні показники, і це фактично те, на що вони вимагають кошти. У бюджетному запиті вони вимагають кошти, а в паспорті вказується те, які врони хочуть отримати результати від цих коштів. Я не знаю жодного випадку, коли б хтось заходив би до нас і сказав, що він хоче якісь нові показники... У нас, навпаки, виникають ситуації, коли ми пропонуємо змінити показники, а вони розповідають про те, що ці показники були у минулому році, позаминулому і так далі.

Тобто я перший раз чую про те, що у нас є пропозиції від когось про розширення переліку показників, або по розширенню якості цих показників.

Є акти уряду, яких ми маємо дотримуватися. Він (головний розпорядник бюджетних коштів - авт) має бути абсолютно послідовним у своїй діяльності. Якщо він приймає якийсь нормативний акт Кабінету міністрів, яким визначається напрямок використання цих коштів, а потім не хоче їх відображати у своїх показниках результативності, то це означає, що він не хоче просто виконувати попередньо прийняте рішення. Тобто результативні показники (в бюджетних програмах) не виникають на порожньому місці. Ці показники спираються на якісь якісь нормативні акти. Ми вимагаємо, щоб усі ці показники, так чи інакше, чомусь відповідали.

Питання: А скільки, на ваш погляд, показники, які закладаються в паспорти, взагалі відображають те, що насправді робить міністерство?

Респондент 2: - Ми маємо розуміти те, що міністерство теж не хоче зайвий раз звітувати. Маємо розуміти те, що перехід від отримання бюджетної установи до надання послуг дуже болючий. Тому що це потребує більшої аргументації як при запиті бюджетних коштів, так і іншої аргументації при складанні результативних показників... Тому що якщо він при запиті покаже, що в мене є бюджетна установа – 200 осіб, потрібна зарплата, площу утримувати, тепло, світло та інше, то це – одна історія. А якщо ти в нього питаєш, що ці 200 осіб робитимуть протягом року, і який результат ти хочеш від них отримати, то це – вже інша історія. Він має показати ту якість, яку надають ці 200 осіб, які працюють у цьому приміщенні.

Питання: Ви цього року вже запитували зміну підходу до формування паспортів, чи ще ні? Ви змінили підхід до складання паспортів в Бюджетному Кодексі, але чи ця зміна вже буде відображена на рівні паспортів?

Респондент 2: Якщо пройдемо по Кодексу... Зараз пройдено етап бюджетної декларації, і пройдемо такий же етап у запитах. І вже наступний етап, у паспортах, я думаю, будемо мати вже зовсім інші показники. Бюджетна декларація, потім рівень підходу до бюджетних запитів, потім вони все одно будуть вимагати змін у показниках головних розпорядників у паспортах.

Питання: Тобто ви цього року ще не вимагали змін у паспортах від розпорядників, але плануєте це робити?

Респондент 2:- Ми кожен рік щось вимагаємо у розпорядника. Та ідея, що цей показник був у минулому році, або в позаминулому, у нас не проходить. Ми кожен показник відпрацьовуємо з кожним головним розпорядником. Якраз у чому полягає позиція Мінфіну, в тому, що ми вимагаємо від них, щоб вони покращили якість своїх показників, щоб вони були не формальними. Деякі головні розпорядники розуміють, що окремі показники, наприклад, якості – це дуже незручні показники, оскільки вимагають зовсім іншого аналізу і зовсім інших підходів до роботи. Дуже зручні

показники кількості – розпорядник щось показав у кількісному вимірі, і, в принципі, хай Мінфін відчепиться.

А показник якості - досить складний. Вони починають казати: ми не можемо визначити показники якості. От у нас є показники кількості, і більшого від нас не вимагайте.

Респондент 1: Взяти той же наказ (Мінфіну - авт) про примірний перелік результативних показників. На стадії запровадження (результативних показників) було розроблено примірний перелік для того, щоб головним розпорядникам можна було донести, якими можуть бути ці показники... З часом розвитку ми побачили, що головні розпорядники вже навчилися визначати показники. І цей примірний перелік їх почав обмежувати, тому що часи міняються, показники треба розширювати, і ми тоді його скасували. Тепер доволі багато якісних показників, які дозволяють оцінити програму. Навіть експерти національні відмічали покращання кількості показників, і вони кажуть, що є вже зміни, які можна побачити.

Респондент 2: Да, ми не зупиняємось, тому якщо ми в минулому році одні показники затвердили в паспорті, то зараз вимагаємо ще більш якісних показників.

Питання: Питання про кількість бюджетних програм. В Мінагро я нарахувала 11 бюджетних програм на 2019 рік. У МОНі – 33 програми, причому в МОНі вони виросли до такої кількості з 20 програм у 2015 році. Це тільки по головних розпорядників і без загальнодержавних видатків. Наскільки для вас ця кількість бюджетних програм є операбельною? У МОНі є окремі бюджетні програми для фінансування окремих бюджетних установ, близько шісти програм – це наука, різні дослідження і наукові розроблення, кілька програм – контроль за якістю освіти, три – премії, конкурси. За міжнародною методологією одна програма має відповідати одній політиці. І тоді ти можеш виміряти, наскільки ти можеш досягти цілей цієї політики завдяки цій програмі. А в нас виходить велика фрагментація. З точки зору Мінфіну як зручніше працювати – коли цих програм багато, чи коли програм, наприклад, менше, і вони біль компактні?

Респондент 1: Є певна історія формування бюджетних програм. Адже коли ми їх формували у 2002 році, то для того, щоб ця ідея пройшла, ми багато віддали головному розпоряднику на його розсуд.

Є певні особливості по окремих бюджетних установах, які мають певний статус. До прикладу, я університет імені Тараса Шевченка колись був головним виконавцем у складі Міністерства освіти. Звичайно, краще було б ці програми скоротити. Деякі міністерства, як, скажімо, Міністерство оборони, подало нам пропозиції, і ми в цьому році скоротили ці бюджетні програми, оптимізували. Але ми хочемо, щоб це була ініціатива головного розпорядника. Тому що і так, коли нам треба було формувати ці бюджетні програми, ми зазвичай десь їх спонукали до цього.

Респондент 2: Зараз, мені здається, настає етап, коли ініціатива має йти від головного розпорядника, щодо того, як йому зручно працювати. Міністерство оборони

визріло до того, щоб оптимізувати певну кількість програм. І ми скоротили не набагато, на три програми, але й саме міністерство невелике. Якщо колись Міністерство освіти теж дійде до цього, то ми теж погодимосся на це, тому що розуміємо, що насправді кількість бюджетних програм має бути менша, суттєво менша. Але робити це тільки за ініціативи Міністерства фінансів на даному етапі немає сенсу. Тому що потім прийдемо до того, що будуть прийматися адміністративні рішення, політичні, інші рішення, і ці програми будуть відновлюватися.

Питання: Наскільки принцип, за яким одна програма відповідає одній політиці, є зручним чи не зручним для вас? Наскільки ви розглядаєте можливість запровадження такого принципу?.

Респондент 2: Думаю, що ми будемо розглядати ці питання. Головне, щоб зараз, коли ми будемо формувати бюджетну декларацію, міністерство в цій політиці, так званій, чітко визначилося. Ми пропонуємо кожному з них визначити ключові 5-6 політик в декларації як пріоритетні. Якщо ці 5-6 політик будуть визначені, і під кожен політику буде перелік окремих бюджетних програм, через які будуть реалізовуватися ці політики, то, звичайно, наступним буде питання якості бюджетних програм: чи доцільно під кожен окрему політику мати окремий перелік бюджетних програм. Ми ж розуміємо, що це буде так. Але якщо головний розпорядник сам до цього не дійде, то це буде, знову-таки, спроба звинуватити Мінфін у тому, що він намагається комусь нав'язати свою концепцію. А ми цього не хочемо. Ми хочемо, щоб вони самі дійшли до цієї думки. Коли вони сформулюють нормально свою бюджетну декларацію, свій розділ, і з'ясується, що під кожен політику є окремий перелік програм, тоді вони самі подадуть нам пропозиції. Так як МОЗ, як Міноборони.

Респондент 1: Я розумію, що якщо ми нормально сформулюємо цю бюджетну декларацію, і так воно вийде, то у нас під бюджетні запити уже будуть пропозиції головних розпорядників про об'єднання бюджетних програм. Звичайно, крім тих, які будуть визначати якусь політичну, адміністративну доцільність, коли міністр як політик не захоче, умовно кажучи, змінювати якусь річ. Тому що окрема бюджетна програма, на жаль, деякими політиками розглядається суто з.. адміністративної точки зору. Раніше, років 10 назад, розпорядники думали, що якщо буде окрема бюджетна програма, то це буде привід вимагати від Мінфіну більше коштів. Ви ж не поставите в бюджетну програму розвиток чогось, умовно кажучи, маленьку суму коштів... Вам буде соромно. І ви будете ставити сто мільйонів. На щастя, цей дитячий садок закінчився, але в принципі, все одно головні розпорядники все-таки ще намагаються думати, що окрема бюджетна програма – це гарантія того, що ці кошти будуть спрямовані безпосередньо на ці цілі.

Питання: Не така вже й гарантія. Я подивилася і склала для себе шахматку зміни/ розвитку бюджетних програм з 2011 року. Видно, що у 2015 році – купу програм припинили фінансувати. Зате в МОНі 18-19 рік просто почався бум генерації нових програм.

Респондент 2: - Дуже багато пішло інвестпроектів, під кожен з яких виділяється окрема бюджетна програма. Це окрема історія і по-іншому вона працювати не буде. Ми не можемо ці інвестпроекти садити на основну бюджетну програму. Тому що це – рішення комісії, окремої при Міністерстві економіки, яка приймає рішення про розподіл цих інвестпроектів. Ці видатки мають не постійний характер. А реконструкція корпусу має закінчитися, чи за 2, чи за 3 роки. Оскільки це – не постійні видатки, у нашому понятті, ми їх будемо й надалі виділяти окремою бюджетною програмою. Все, що проходить по інвестиційним проектам, будемо виділяти окремо. Це рішення комісії. У цьому році це 2,3 мільярда, скільки в наступному буде – побачимо. Є ще те, що добавляється в парламенті.

Респондент 1: - І якщо навіть взяти одну бюджетну програму, то всі інвестпроекти не можна скласти до неї, бо всі мають різне направлення. Відсоток будівництва, який вони здійснили, або відсоток реконструкції, готовності цього об'єкту. Там маса показників. Вони, умовно кажучи, або до програми керівництва цього міністерства, або до загальноосвітніх, чи до вищої освіти вони ніякого відношення не мають.

Питання: Хочу повернутись до питання кількісних показників. Є велика дискреція між тим, скільки їх є. В Мінагро, в тих програмах, які я дивилася, здебільшого це – один показник якості. У МОНі і в МОЗі - інколи під 30 показників. Наскільки така ситуація є нормальною, тим більше, що ці показники є дуже різномірними. У цьому контексті друге питання дуже важливе. Шаблон паспорту бюджетної програми, затверджений Мінфіном, створює таку можливість для абсолютно різного тлумачення того, що є показниками якості. Хтось трактує його як показник досягнення цілі, а хтось - як якість продукту/послуги, який було вироблено. Чи ви не бачите в цьому проблему, чи ви вважаєте, що нинішня структура результативних показників задовольняє цілі ПЦМ?

Респондент 2: Це не ноу хау України. Ми ще тоді (при запровадженні результативних показників - авт) використовували світовий досвід. Я не бачив звернень, щоб у когось виникали такі проблеми.

Чотири групи результативних показників відповідають міжнародній практиці, бралися з міжнародного досвіду. Показники якості стараємося постійно вдосконалювати, адже вони саме показують досягнення цілі, на яку створено бюджетну програму, і яка прив'язана до певної стратегічної цілі, і власне показує, як іде досягнення цілі. Це – постійний процес, і багато показників якості із року в рік ми покращуємо. Наявність великої кількості бюджетних показників у паспорті обумовлена тим, якою є бюджетна програма. Наприклад, програма по Київському університету імені Шевченка. Там свої показники, і утримувати всі заклади, виші, на цій програмі не можна - у них є своя специфіка і потрібні окремі показники.

Питання: Тим не менш, характер результативних показників ефективності та якості дуже відрізняється від міністерства до міністерства. Чи бачить Мінфін у цьому проблему, чи це поки що – все добре?

Респондент 2: Явної проблеми ми зараз у цьому не бачимо. Показники якості у кожній галузі мають певну специфіку. Плюс маємо певну спроможність кожного міністерства по розробці цих показників. Мінфін не зможе розробляти за кожне міністерство показники. Ми можемо під корегувати, щось підказати, але замість міністерства розробити ці показники ми не зможемо. Також, під бюджетну програму є певна нормативка, порядок використання коштів, ще якась внутрішня інструкція. Якщо є спрощена конфігурація, скажімо, цілей і досягнень по цій бюджетній програмі, то іншого вони не придумують у результативних показниках.

Результативні показники відображають результат тієї нормативної бази, яку кожен головний розпорядник має по кожній бюджетній програмі. Це інструктивна частина, нормативна частина Кабміну, законодавча частина, яка є. Вони не можуть виникати самі по собі. Хоча є органи, де від утримання установ ми переходимо до послуг, наприклад по Міністерству освіти. І в них є більше маневру для того, щоб визначати різноманітні показники. Адже у них є кінцевий результат, де вони визначають – якість студентів, які мають вищі бали чи ще щось. Можуть придумати безліч показників.

В МінАПК в програмі конкретно написано, що він має віддати кредит такому-то і такому-то підприємству, і вони визначають один результативний показник. І це, я думаю, завдяки тому, що ми, як Мінфін, наполягали, щоб взагалі ці показники були. Пам'ятаю історію двох-трьох років тому – ми й цього не могли отримати.

Розуміємо, що в якихось країнах програмне бюджетування мають сто років історії існування, в когось – 50 років. Вони мають великий досвід, вже відпрацювали це все років 20-30 назад, і зараз по накатаній працюють. У нас інша ситуація. Ми зараз знаходимося в стадії розвитку, тому будемо щороку щось міняти. Поки в кожному міністерстві не сформується певна база цих показників, поки у людей, які там працюють, не сформується внутрішнє розуміння того, що вони роблять, і яку мету переслідують. Маємо розуміти, що над цим працюють директори, фінансисти.

Проблема була і є в тому, що над результативними показниками у міністерствах працюють фінансові служби міністерств.

Питання: Чому це проблема?

Респондент 2: Тому що, на мою думку, над цими показниками мають працювати всі структурні підрозділи міністерств. Наприклад, у Міністерстві освіти є департамент вищої освіти, інші. Це не має бути проблемою фінансистів, які придумати показники до програм (по вищій освіті - авт). Це має бути спільна їхня робота – внутрішня робота департаментів у міністерстві. Мінфін не може у втручатися в те, як організовано внутрішню роботу кожного міністерства. Ми просто вимагаємо від міністерств ці показники. І те, що їх приносить начфін (фінансово-економічний департамент - авт) то це – внутрішня проблема кожного міністерства. Ми щоразу на різних нарадах, на зустрічах з міністерствами акцентуємо на це увагу, але щоразу міністр, який приходить до нас на нараду, приходить з начфіном, і з заступником (міністра), який веде цей

напрям фінансів. І все. Я ж не буду визначати для міністра, або його заступника, який приходить на зустріч, з ким йому приходити.

Питання: В усіх трьох міністерствах, які ми досліджуємо, мої співрозмовники звертають увагу на те, що неможливо фінансово-економічні департаменти не допускають звичайні департаменти чи директорати до роботи над цими показниками. Не допускають у тому числі під приводом того, що «ми це не продамо Мінфіну».

Респондент 2: Думаю, що це пов'язано, по-перше, зі спроможністю самих фінансових департаментів. Друге – з тим, що кожен департамент створює свою повну ексклюзивність.

Респондент 1: Є дві групи показників. Перший рівень – це макрорівень. Це те, що ми зробили під Бюджетну декларацію, коли визначається ціль державної політики, наприклад, МОЗ, скажімо, зменшення рівня смертності (від певного виду причин - авт), і визначення показників під це.

Другий рівень – це вже показники під бюджетну програму. Часто може бути таке, що ці макропоказники директорат чи департамент хоче вставити в паспорт бюджетної програми. Але цей макропоказник не завжди відповідає завданню бюджетної програми, тому що в межах одної програми не досягається зменшення смертності. Комплекс програм (дозволяє досягнути такої цілі), і не можна поставити такий супер-показник в програму, бо він потім не підкріплений нічим. Заява про те, що ми хочемо зменшити смертність, вона має для нас, для бюджетників, підкріплюватися бюджетними показниками. Інакше це все – лозунг...

Питання: Є Середньостроковий план діяльності Уряду, в якому прописані пріоритетні політики. Але респонденти з міністерств, які ми досліджуємо, приводили приклади, що є конкретні політики, за якими вони працюють, вартість яких обраховують разом з експертами, зовнішніми консультантами. А потім вони йдуть в фінансово-економічний департамент свого міністерства, який ці цифри перекладають «на мову» паспортів, в структуру звичних паспортів програм, але при цьому, що паспорти програм не відображають суті того, що робить МОЗ чи МОН.

Респондент 2: Це точно тавтологія. Немає мови паспортів, немає мови стратегічних планів. Немає такого поняття взагалі. Є діяльність головного розпорядника – в межах того обсягу, який йому визначено законом. Немає показників, які дійсні тільки для паспортів.

Питання: Розумію, що поняття немає, але по факту така ситуація є – і в цьому, власне, є проблема, про яку говорять міністерства.

Респондент 2: Те, що вони роблять, цілі політики і те, як її досягати, повинно відображатися в Бюджетній декларації. А паспорт – це вже реалізація конкретної задачі, а не всього міністерства. У паспорті бюджетної програми, наприклад, по

закупівлі ліків не визначено політику подолання смертності чи ще чогось. Паспорт закупівлі ліків стосується виключно закупівлі ліків. І ми кажемо, що за такий-то обсяг коштів ми плануємо забезпечити такими ліками 100 відсотків, а такими – 80 відсотків. Це конкретні показники по реалізації конкретної програми.

Неможливо у паспорт закупівлі ліків вставити стратегічну мету – покращання показників смертності чи ще щось. Якщо так вони кажуть, тоді треба об'єднати всі програми в одну програму, показати одну стратегічну ціль одного головного розпорядника і вони зможуть все, що захочуть, робити. Але контролювати, скільки вони ліків закупили... Це вже не бюджетні показники.

Нас цікавлять конкретні бюджетні показники. Якщо держава виділяє 100 мільйонів, умовно кажучи, МОЗу на якийсь захід... У цьому році виділили кошти на дитячі слухові апарати... Вони сказали: дайте нам 240 мільйонів, і ми забезпечимо повністю всіх дітей, які потребують цих апаратів. Все. Пріоритет був визначений, і ми поставили ці 240 мільйонів. І який я маю показати показник? Маю показати показник, що за рахунок цих коштів 100 відсотків дітей отримали цей апарат. З точки зору бюджету мене це цікавить: є 240 мільйонів гривень і 100 відсотків дітей, яких забезпечили цими апаратами. Проблема закрили. А не те, що ми визначаємо свої захмарні горизонти, а потім вони не можуть обрахувати це в бюджетних грошах. Або кажуть – давайте мені 20 млрд, і мене інше не цікавить. Це – не розмова бюджетників. Ми даємо кошти на конкретний результат. Що за рахунок їх охопили скільки-то хворих. Цього року, умовно кажучи, 30 відсотків, наступного року – ще скільки чи більше.

Паспорт – це конкретний напрямок використання коштів. Наприклад, інститут Амосова. Ставимо: кількість проведених операцій, які вони провели за рахунок цих бюджетних коштів. Мене не цікавить їхня господарська діяльність. По кожному медичному інституту є своя середня вартість операції.

Питання: Зараз відбувається перехід на середньострокове бюджетне планування. В міжнародній практиці - з урахуванням того, що програмне бюджетування є інструментом середньострокового бюджетного планування - результативні показники плануються не лише на один рік, а на 3-5 років. Чи планується такий підхід до запровадження в паспортах в Україні?

Респондент 2: Ми поки що переходимо до Бюджетної декларації, три роки планування – це граничний обсяг кожному головному розпоряднику. Якщо ми пройдемо цей етап, якщо буде спроможність у головного розпорядника, - до цього, безумовно, можна було б прийти. Але під той граничний обсяг (коштів, який передбачається для кожного розпорядника, - авт) він має зробити свій стратегічний план для того, щоб показати, що він збирається зробити за три роки. Якщо він це зможе зробити, і потім це знайде своє відображення у паспортах, - це добре. Але сам Мінфін цього не зробить. Це не є обов'язковим. Якщо є декларація – вона визначає цілі та показники. Паралельно вони роблять стратегічний план, який також визначає їхні кроки. Коли в Бюджетній декларації затвердять граничний обсяг коштів, загальний для кожного розпорядника,

вони зроблять бюджетний запит на три роки. І в них будуть показники, і ви бачите, що він планує на другий і третій роки – також робити за ці кошти.

Паспорт – це вже поточне виконання. І паспорті – це ключовий документ, але він не єдиний у системі як планування, так і виконання державного бюджету. Мене, наприклад, цікавить, який вони готуватимуть звіт по бюджетній програмі. У нас передбачена нова форма, в якому потрібно звітувати про те, яка була мета, який результат отримано. Який показник став, яке відхилення і причини відхилення. Мене, наприклад, зараз цікавить більше це. Тому що від цього ми відштовхнемося далі в покращанні показників. Якщо суспільство буде більше акцентувати увагу на звіті, а не на паспортах, які при плані визначаються, тоді ми вийдемо і на покращання показників.

Питання: Але якщо звіт складено по якісному паспорту, - він допомагає зробити аналіз і зрозуміти, що насправді відбувалось по питаннях виконання паспорту. А якщо звіт готувався по неякісному паспорту...

Респондент 2: Звіт показує, чому ці показники неякісні. Умовно кажучи, я громадянин, який з бюджетом не стикався. Я подивився на показники, на перший погляд, вони нормальні. А зрозуміти, що вони неякісні, я можу тільки тоді, коли побачу звіт по цій програмі. Побачу те, що вони планували зробити, і те, що вони отримали. І мені, як громадянину, буде зрозуміло, що, наприклад, вони пропонували туфту, і отримували звичайну туфту. Тому що від того, як ти заплануєш свою діяльність, такий результат і отримаєш. Кошти з'їв, а результату немає. І я, як простий громадянин, відразу задаю собі питання: значить, щось було неякісне з плануванням?

У нас є круг: бюджетний запит, паспорт, звіт. Якщо щось невірно у звіті, я не до паспорта повертаюсь, він мені вже не цікавий, минулорічний паспорт. Мене цікавить запит бюджетний. Значить, на етапі бюджетних показників треба щось змінити. Тому що якщо я нічого не зміню в запиті, воно знову прийде в паспорт.

Питання: А якщо паспорт не є відображенням бюджетного запиту? Це документи, які сильно відрізняються один від одного.

Респондент 2: Тоді маємо робити аналіз разом із міністерством, що і які там зміни відбулися. Тому що не може розпорядник просити кошти на одну мету, а в паспорті потім кардинально змінювати цю мету. Для будь-яких змін потрібна підстава, наприклад зміна закону. Кардинально розпорядник нічого не має права змінювати. Адже паспорт просто не відповідає потім бюджетному запиту.

Питання: З розмови з представниками міністерств випливає, що зараз фактично відповідальності за невиконання бюджетної програми - з точки зору того, чи дасть Мінфін наступного разу кошти, чи не дасть, немає. Це так?

Респондент 2: Ми зараз (у змінах до Бюджетного кодексу від грудня 2018 року - авт) передбачили, що буде політична відповідальність, що міністр буде звітувати. (Лінійний - авт) міністр разом із Мінфіном буде звітувати у парламенті. Перш за все, має

з'явитися політична відповідальність. Ми передбачили норму, що міністри мають право виступати перед народними депутатами разом з Мінфіном.

Питання: Мають право чи мусять?

Респондент 2: Це комітети Верховної Ради, ми не можемо нав'язувати (їм обов'язок запросити міністрів до виступу - авт). Не можемо робити цю норму обов'язковою, це не наша територія. Також міністерства мають в онлайні звітувати.

Щодо питання кримінальної відповідальності. Часто буває, що розпорядникам треба змінювати кошти між напрямками. Був випадок – сплата внеску до Червоного Хреста. Було передбачено, наприклад, сплата 2 млн внеску. У зв'язку з курсовою різницею по факту треба було сплатити 2млн 100 тисяч. І міністерство перекинуло ці кошти між своїми програмами, тому що не могло інакше ці 100 тисяч заплатити. Але це вже кримінальна відповідальність. Хоча потреба у такому перекидуванні коштів – це не вина розпорядника.

Питання: В цьому контексті: згідно з міжнародним рекомендаціям, програмне бюджетування може впроваджуватись лише із одночасним запровадженням підходу top down budgeting, тобто коли уряд та парламент визначають стелю видатків для розпорядника, і цілі, яких він має завдяки цим коштам досягти, але в середині цієї рамки розпорядник коштів має відносну автономію та свободу щодо розпорядження коштами. І власне звітування в парламенті має бути про те, як ти цю свободу використав. В Україні нас немає цієї свободи, є жорстка відповідальність, і паспорти програм використовуються, в тому числі Держказначейством, Рахунковою палатою і правоохоронними органами з точки зору контролю розпорядників за дотриманням букви закону.

Респондент 2: Ми не можемо зараз запровадити механізм повної свободи, ми її поступово збільшуємо. Зараз по затвердженню паспортів повністю передали цю функцію головному розпоряднику, паспорти затверджуються вже їхнім власним наказом, ми тільки його погоджуємо. Поступово будемо передавати й інші функції головним розпорядникам. Але ми не можемо надати повну свободу головному розпоряднику, не розуміючи що він із цими коштами буде робити. Ще років 10 назад з'явилися норми, що головні розпорядники не можуть собі самостійно збільшувати заробітну плату або, наприклад, видатки на своє утримання. Особливо по тим відомствам, де вони мають цільові програми – розвитку АПК тощо. Адже були випадки, коли вони зменшували видатки на розвиток АПК і збільшували на заробітну плату.

По мірі того, як буде посилюватися культура бюджетування, буде поступово передаватися більше повноважень головному розпоряднику. Зараз ми вже поступово це робимо – по паспортах, по кошторисах плануємо їм дати певну свободу. Готуємо зміни щодо вишів, ці кошториси, можливо, не будуть погоджуватися, зараз обговорюємо це питання всередині Мінфіну. Одночасно ми в Бюджетному кодексі передбачили більше відповідальності головного розпорядника. Стаття 22 чітко говорить про те, що

головний розпорядник відповідає за цільове використання бюджетних коштів. Не може бути такого, що ми надаємо більше свободи, а він ні за що не буде відповідати. Кожна країна проходила цей етап поступово, і ми також пройдемо цей етап. У цьому році – паспорти, наступного року – кошториси. Ще якісь документи, які б ми мали погоджувати, будемо передавати головному розпоряднику.

Граничний обсяг, який ми зараз затверджуємо для Бюджетної декларації, - це теж є певна свобода, тому що ми будемо вимагати тільки дотримання загальнодержавних речей – обсягу мінімальної заробітної плати, прожиткового мінімуму. Такі питання мають дотримуватися, а решта бюджетних коштів – це буде питання розподілу головних розпорядників. Це теж буде один із елементів їхньої свободи. Потім, якщо це буде чітко визначено на три роки, то вони вже будуть орієнтуватися у своїх бюджетних програмах самостійно. На стадії виконання це буде за погодженням із Мінфіном або за рішенням Кабміну.

Питання: Щодо бюджетної культури: зараз відбувається перехід на середньострокове бюджетне планування. Ми маємо не дуже прогресивну культуру з точки зору формування бюджетних програм, Чи плануєте ви проводити масоване навчання лінійних міністерств новим підходам, які ви хочете запроваджувати? Фраза, яку я чула від фінансово-економічного департаменту в контексті нещодавніх змін, це – «і що змінилося?». Тобто не всі розуміють, що нові правила передбачають також нові підходи до роботи.

Респондент 2: Ми зберемо головних розпорядників, плануємо круглий стіл провести. Ми не залишимо головних розпорядників самих по собі, будемо збирати, розказувати, що ми хочемо від них отримати.

Питання: Щодо середньострокового плану діяльності Уряду. За ідеєю, він визначає пріоритетні для уряду політики, які мають фінансуватися через бюджет. Наскільки ви сприймаєте цей документ, як документ, з яким можна працювати, коли ви складаєте бюджет?

Респондент 2: Ми нічого не пріоритезуємо, ми – за те, щоб стратегічні плани і бюджети були комплексними документами. Єдина пропозиція – щоб стратегічний план не використовувався як захід тиску на бюджет. Коли у стратегічному плані починають визначатися суми і конкретні обсяги видатків по конкретному напрямку - це не є неприпустимим. По Конституції, виключно Законом про державний бюджет видатки визначаються.

Наша мета – Бюджетна декларація. Вона на три роки визначає граничні ліміти для головних розпорядників, будь ласка, в рамках цих лімітів на три роки можете надавати пропозиції до наповнення стратегічного плану. Не може бути так, що стратегічний план визначає обсяг видатків, який потім не знаходить своє відображення у бюджеті. Адже цим ми знову повертаємося до старої схеми, коли створювались державні цільові програми, які потім виявились нікому не потрібними.

Тим більше, що це все (формування пропозицій до Бюджетної декларації та до Середньострокового плану дій уряду - авт) робить одна і та ж людина. І коли она до бюджету подає одні пріоритети, а до стратегічного плану – інші, - вона хитрує, намагаючись таким чином вимагати від Мінфіну більше коштів. Це є неприпустимим. Один документ має доповнювати інший.

Питання: Тобто ваш підхід - це те, що ви доводите граничні ліміти, і якщо у розпорядників є пріоритети, які вони хочуть відобразити у стратегічному плані, вони мають відповідати, у тому числі і розподілу коштів в рамках граничного ліміту?

Респондент 2: У нас відтепер буде трирічна Бюджетна декларація. Ми визначимо для кожного розпорядника коштів на три роки їм суму коштів, і іншої суми в них не буде (якщо не відбудеться глобальне покращання економічної ситуації, або – навпаки).

Питання: Наскільки Мінфін зможе тримати цю стелю?

Респондент 2: Будемо тримати. Інакше все це немає змісту...

Проблема Середньострокового плану діяльності уряду – в тому, що головні розпорядники вкладають туди абсолютно інші пріоритети, ніж ті, які вони подають до Мінфіну при формуванні бюджету. Мінфін має підтверджувати або скасовувати суми, які йому подає головний розпорядник. Трапляється, що розпорядники вставляють (до Середньострокового плану - авт) досить коштовні лозунги – навіть без сум. Наприклад, забезпечити всю країну автобусами для перевезення дітей у школи. Розуміємо, що все це буде поступово. Але зараз це використовується як тиск на Мінфін при формуванні бюджету, оскільки нам говорять: це ж записано у середньостроковому плані дій уряду. Так нівелюється бюджет.

Має бути послідовність. Одна й та сама людина, яка працює над різними документами, має дотримуватися у кожному документі однієї й тієї ж позиції. Або це внутрішня проблема міністерства, коли бюджетними показниками займаються одні, а стратегічним планом – директорат. І тим, і тим документом мають всі комплексно займатися. Тоді все буде враховано, і фінансовий департамент, розуміючи, скільки воно коштує, зможе сказати стратегічному департаменту, наприклад, що ось ваш запит може не відповідати бюджетним показникам.

Бюджет – така річ, яка формується відповідно до можливостей. Які б побажання не були – це все одно має бути дотримано баланс бюджету. Є певний обсяг ресурсу.

Питання: Повертаючись безпосередньо до ПЦМ, наскільки по 12-бальній шкалі ви б оцінили ефективність його роботи зараз?

Респондент 2: Балів на 7-8. ПЦМ не може сам по собі працювати. Це як родзинка на торті, яка має з'явитися. Ми не можемо казати, що торт поганий, а родзинка дуже добра. Показники з'являються з нормативної бази. Умовно кажучи, якщо МінАПК не

відпрацював свою нормативну базу, або закон, або порядок, то ми не можемо взяти до бюджетної програми інші показники результативності. Показники – це результат реалізації певної політики. От фермерство – це – політика. Показники - це результат діяльності політики. Ми вчепилися у результативні показники у паспорті. А я, навпаки, хочу, щоб ми через звіт прийшли до цього (розуміння якості показників - авт). Неможливо знайти показники якості, якщо ми не змінимо нічого навколо цієї бюджетної програми.

У нас деякі політики (у значенні полісу - авт) дуже молоді, у нас немає досвіду їх реалізації, інституціональної пам'яті, законодавства, і нормативної бази.

Додаток В.3

Интерв'ю - Державний експерт, Директорат стратегічного планування та європейської інтеграції Міністерства охорони здоров'я України Ігор Безкаравайний

Вопрос: Какова внутренняя процедура подготовки паспортов бюджетных программ?

Респондент: Например, по бюджетной программе 1070 (финансирование медицинского образования) фактически процедура выглядит так: министерство собирает потребности из образовательных медицинских учреждений, медицинских университетов, - , сколько им нужно денег на то, чтобы прожить следующий год. Как мне сказал один из бухгалтеров образовательных учреждений, с которым я общался: расчеты и потребности в финансировании, - это наш интеллектуальный труд. То есть они считают, сколько они тратят на науку, сколько - на содержание общежитий, на содержание дворников, завхозов и все остальное. Потом суммируют эти расходы и делят на количество студентов, которых планируют научить. То есть по сути вписывают все текущие расходы в стоимость подготовки студента, и отправляют такой запрос в министерство.

Насколько я понимаю, в МОЗе никто не работает критически с оценкой этой информации. Из 14 учреждений образования, которые входят в подчинение МОЗа, все их финансовые запросы суммируются, потом эта сумма делится на общее количество студентов – около 23 тысяч. И таким образом получаем показатель паспорта бюджетной программы, – затраты на подготовку одного студента в год.

Вопрос: С точки зрения лучших международных практик, то, что вы описываете - это не есть программное бюджетирование, это просто постатейный метод финансирования расходов. Какова ситуация с показателями эффективности и качества программ? Кто и как определяет эти показатели?

Респондент: Мы предлагаем показатели Минфину, они утверждают паспорт бюджетной программы, и соответственно, показатели *(до изменений в правила утверждения бюджетных программ, принятых в Бюджетный кодекс в декабре 2018 года - авт)*. Раз в тысячу лет эти показатели утверждают и забывают о них. В итоге, этот показатель, который никому ни о чем не говорит, никак не помогает понять, где мы есть, каких результатов достигаем, и тд, перетекает из года в год, из программы в программу. И реально отследить достижение этого показателя невозможно.

К примеру, есть яркий пример. Это библиотеки и музеи *(в медицинской сфере - авт)*. Если проанализировать показатели эффективности, показатели продукта, то выходит, что в медицинские музеи ходят 500 человек в день. Каждый день, круглый год. На вопрос финансиста - откуда взялась цифра? - нам отвечают, что ее подал департамент образования. Откуда у них эти цифры? «Нам эти цифры подали на бланке библиотеки». Все.

Вопрос: То есть не происходит любого критического осмысления информации, которая поступает в МОЗ от организаций в его подчинении?

Респондент: Выходит, что так. Передали информацию, ушло в Минфин, Минфин денег не дал, Минфин плохой.

Вопрос: -Пытались ли вы выставлять другие показатели эффективности в бюджетных программах?

Респондент: Нет, мы еще этого не пробовали, только планируем начинать. Осознаем, что нынешняя ситуация - это бесполезная трата времени и ресурса, поскольку сейчас этими бредовыми показателями у нас занимается 13 экономистов.

Вопрос: Есть ли у МОЗа полномочия, чтобы пересматривать сложившуюся практику?

Респондент: Думаю, да. Кроме того, в рамках оценки этих бюджетных программ, недавно пришло письмо от Минфина, какие программы мы хотим пересмотреть, проанализировать их эффективность, надобность? Наверное, в рамках этой процедуры мы будем менять все эти программы.

Вопрос: Расскажите подробнее о том, как происходит работа над бюджетными программами и их показателями внутри министерства?

Респондент: Приходит показатель в департамент, который отвечает за сферу политики; они передают этот показатель в финансово-экономический департамент, и он этот показатель записывает в программу.

Вопрос: Происходит ли обсуждение бюджетных программ с замминистрами, или это сфера, в которую никто из политиков «не влазит»?

Респондент: Немного не так. На данный момент у нас финансово-экономический департамент перекладывает на бюрократический язык стратегическое видение и пожелания политического руководства. Например, мы говорим, что вот это - приоритет министерства, и мы хотим, чтобы в следующем году на этот приоритет была выделена такая сумма денег. Как это сделать? Здесь включается финансово-экономический департамент и говорит: нужно эти деньги перекинуть из этой программы в ту, из той - в эту, вот эту нормативку (*нормативные акты - авт*) поменять, принять еще какие-то нормативные акты и вот тогда это заработает. По сути, этими операционными задачами по перекидке из одной формы в другую, чтобы паспорта отвечали формальным требованиям Минфина, и занимается финансово-экономический департамент.

Вопрос: МОЗ предлагал Минфину в последнее время менять бюджетные программы? Если да какие? Что удалось сделать и что не удалось?

Респондент: Например, бюджетная программа 1070 - это программа, которая касается медицинского профобразования. Мы попытались переделать эту программу, подали запрос об этом в Минфин, и посмотрим, что они ответят.

Во-первых, в эту программу добавили на 2021 год деньги на повышение зарплаты преподавателям, поскольку это пообещал премьер Владимир Гройсман. Во-вторых, университеты жалуются, что им недостаточно денег на подготовку одного студента. Мы посчитали разницу между тем, что они хотят, и тем, сколько мы сейчас даем денег, и попросили у Минфина 315 млн, чтобы выйти на конкурентную цену. Но не факт, что Минфин эту сумму даст.

В-третьих, мы забираем деньги из этой программы, 1070, и закидываем в другую программу – на подготовку интернов. Эта подготовка будет происходить в три этапа. То есть мы разделили количество интернов на три части, и поэтапно переводим их с одного принципа финансирования на другой.

При этом, мы саму бюджетную программу не трогали вообще. Мы брали из бюджетной программы то, что нам нужно, то, что считаем приоритетами и не рассматривали это в разрезе паспорта бюджетной программы, поскольку паспорт – это по сути *фиктивный документ*.

Вопрос: Почему вы считаете, что паспорт – фиктивный документ?

Респондент: Да, он условно фиктивный, поскольку не отображает реальной ситуации того, на какие политики тратим деньги. То есть по факту деньги тратятся именно на те вещи, которые записаны в паспорте, но при этом, во-первых, расходы на одну политику раскиданы по разным программам, а во-вторых, содержание паспортов часто никак не помогает понять, эффективно или неэффективно тратятся деньги. Зачем нам, к примеру, информация о количестве кроватей в общежитиях (которая указывается в паспортах как результирующий показатель - авт)? Но такая здесь есть. А той информации, которая бы позволяла отслеживать, что действительно происходит в этой сфере политики, в паспортах нет.

Вопрос: Получается, что МОЗ делает для себя нормальное планирование, потом отдает это в фин-экон департамент, и он это перекладывает на «птичий» язык бюджетных программ, который уходит в Минфин?

Респондент: Иногда даже мы сами частично переводим на этот язык, отдаем фин-эко департаменту наши полуфабрикаты, которые они заворачивают в бюрократическую обертку и отправляют дальше.

Вопрос: Вы не пытались с этим бороться? Попробовать поменять сам текст бюджетной программы?

Респондент:- Пытаемся сейчас. Хотим говорить о том, что эти показатели нерелевантны, что их нужно менять. Плюс Минфин хочет сделать у нас аудит бюджетных программ.

Вопрос: Насколько ваш финансово-экономический департамент готов к изменениям?

Респондент: Не знаю, есть ли полномочия у финансово-экономического департамента критически оценивать информацию, которую им подают департаменты. Замминистра говорит, что вот - это наш приоритет, эта реформа и расходы на нее очень нужны. Финансово-экономический департамент не оценивает, насколько эти расходы действительно будут эффективны. Задача фин-эко департамента - перевести эти расходы на «птичий язык» и все. А дальше - это уже ответственность департаментов, которые отвечают за направления, - выполнили или не выполнили они программу.

Вопрос: Есть ли другой формальный документ в работе с Минфином, который в большей степени отображает, какие политики реализуются МОЗом, и как финансирование распределяется между ними?

Респондент: В этом году мы с Минфином работали по бюджетной декларации, это первая такая практика, раньше запросов в бюджетную декларацию вообще никогда не отправляли (*Бюджетная декларация была введена в процедуры бюджетного планирования изменениями в Бюджетный кодекс в декабре 2018 года - авт*). Мы подготовили наш запрос по форме, которую дал Минфин, с пояснениями и финансово-экономическим обоснованием каждого пункта – почему мы это хотим делать, и почему именно столько это стоит. По неутвержденной форме финансово-экономического обоснования.

Вопрос: Бюджетная декларация появилась в этом году, как эксперимент. Был ли другой формат подачи информации в Минфин до ее появления?

Респондент: Думаю, нет. Есть паспорт бюджетной программы, есть «бюджетный запрос» (*финансовый запрос министерства в бюджет на следующий год - авт*) и есть отчет про выполнение бюджетной программы – в такой же форме, как и паспорт.

Вопрос: У вас происходит неформальное общение с Минфином по вопросу бюджетных программ?

Респондент: Пока у нас такого опыта нет. Мы только включаемся в этот процесс. Пока все вопросы решались с Минфином через экономистов, фактически - через одного человека.

Вопрос: Насколько в МОЗе имеет место процесс приоритизации политик?

Респондент: В прошлом году мы подключились к разработке бюджетного запроса в середине процесса (*после создания директората стратегического планирования -*

авт). Нам удалось свести наш бюджетный запрос с нашим приоритетами, которые мы определили для МОЗ и определили в Среднесрочном плане действий Кабмина. Решения о приоритетах принимались политическим руководством, а внешние эксперты проектов технической помощи вместе с нашими экономистами считали финансовую стоимость этих инициатив, и сколько реально денег доступно. *Но формально у нас нет приоритезации. И объяснения политик тоже нет.*

Вопрос: Почему?

Респондент: Потому что есть шаблон «запиту», утвержденная Минфином. Исходя из этого шаблона, Минфину эта информация не нужна. Поэтому, чтобы объяснить нашу логику действий, и объяснить приоритеты, мы посылали Минфину сопроводительное письмо к нашему «запиту» с обоснованиями.

Я также делал для внутреннего пользования анализ, какие бюджетные программы какие политики по факту обеспечивают. Мы подавали эту информацию вместе с предложениями к Плану дій Уряду от МОЗ. В шаблоне, который давал Секретариат КМУ, нам нужно было указать, что мы хотим делать, зачем, каким должен быть результат, что будет являться индикатором достижения этого результата, и какой объем финансирования для этого нужен. Правда, в этом шаблоне запроса по паспортам бюджетных програм тоже не было, но я все равно сделал это упражнение и добавил номера программ, из которых финансируется каждая политика.

Вопрос: Согласно лучшим международным практикам, все расходы, которые отвечают одной политике, должны быть сосредоточены в рамках одной программы.

Респондент: У нас пока наоборот: есть одна бюджетная программа, из которой финансируются разные политики. Или много бюджетных программ, которые финансируют одну политику.

Додаток В.4

Інтерв'ю - Представник структурного підрозділу МОЗ, який відповідає за фінансово-економічну діяльність міністерства.

Вопрос: Насколько я знаю, в этом году вы предлагали Минфину несколько изменить показатели результативности в бюджетных программах МОЗа. Это так? Если да - удалось ли это сделать, или нет?

Респондент: Наши предложения не поддержали.

Вопрос: Почему?

Респондент: Наша ключевая задача - чтобы паспорт был своевременно утвержден (иначе расходы по нему финансироваться не будут - авт). Мы действительно предлагали несколько изменений в паспорт, но это затянуло нам процесс согласования паспорта. Из-за того, что мы дали предложения по изменениям не заблаговременно, а в последний момент. Это усложнило процесс согласования, и поэтому нам пришлось отказаться от того, чтобы отстаивать это нововведение.

Вопрос: В чем была претензия Минфина?

Респондент: В том, что мы не смогли дать обоснования под новые результативные показатели.

Вопрос: Насколько в целом паспорта бюджетных программ - это полезный, с точки зрения министерства, инструмент бюджетного планирования?

Респондент: Паспорта - это формальность. Они не мешают нам, мы уже привыкли. Но они и не помогают. И не выполняют своей ключевой функции - контроля за расходованием средств. Потому что Госказначейство может проконтролировать расходы, если в паспорте записан один получатель средств. А если их несколько?

Вопрос: То есть главная функция паспорта - контрольная?

Респондент: Да, это должен быть инструмент контроля Госказначейством того, кому и под какие нужны выделяются деньги.

Вопрос: Судя по всему, вас не устраивает качество этого бюджетного планирования. Возможно, у вас есть внутренняя бухгалтерия?

Респондент: Расчет делается в произвольной форме, по каждой программе. Затем оформляется в установленную форму паспорта программы. Потом эти расчеты подаются Минфину на согласование.

Вопрос: То есть с Минфином вы работаете по другой форме расчетов, чем те, которые показывают паспорта бюджетных программ?

Респондент: Для отстаивания позиции, почему нужно именно столько денег, им даются другие расчеты, а не паспорт. Когда мы инициируем выделение новых денег, то мы не проект паспорта им даем, а даем расчеты, в которых указываются количество, стоимость за единицу товара, услуги.

Вопрос: То есть фактически, условно, идет параллельный диалог с Минфином относительно реальных потребностей, реальных расчетов МОЗ в финансовых потребностях, и паспорта не отображают ваш диалог с Минфином?

Респондент: Результат диалога – это цифра финансирования, которую мы утвердили.

Вопрос: Насколько Минфин вообще интересуют политики, их цели, задачи? Или их интересуют сугубо финансовые расчеты? Насколько они привязываются к политике, к примеру, по отношению к экстренной медицинской помощи? Есть определенные задачи, под них необходимо такое-то финансирование. Насколько Минфину интересен разговор по сути, а не по цифрам?

Респондент: Когда формировался бюджет на этот год, Минфин нам сказал: вот у вас есть 900 млн грн, направляйте их на то, что для вас приоритет. Мы выбрали, что у нас приоритет – развитие экстренной медицинской помощи.

Вопрос: В прошлом году вели переговоры по первой среднесрочной декларации, и тогда Минфин...

Респондент: На самом деле это уже не первая среднесрочная декларация. У нас уже 8 лет, как есть среднесрочная бюджетная декларация, только каждый год она преподносится как что-то новое.

Вопрос: До 2019 года это были «Основные направления бюджетной политики (ОНБП)» на среднесрочный бюджетный период (*Заменены Бюджетной декларацией на трехлетний период, согласно изменениям в Бюджетный кодекс в декабре 2018 года*). ОНБП – это немного другое

Респондент: У нас в позапрошлом году были утверждены бюджетные декларации и суммы, правда, на один год. По сути, от того, что будет сейчас, это ничем не отличается, только утверждаются суммы теперь на три года. Но все равно фактические суммы расходов на следующие два года потом пересматривают. Так что будет то же самое, что и то, что мы утверждали на один год в позапрошлом году. И бюджет все равно будет приниматься на один год.

Вопрос: И это – международная практика. Причем такая, что если у вас есть потолок на три года, то он не меняется...

Респондент: У нас такого не будет. Поэтому ничего нового нет пока. А бюджетный запят на три года мы уже делаем 8 лет.

Вопрос: Сколько лет вы работаете в сфере госфинансов?

Респондент: 14 лет

Вопрос: То есть вы работаете с того времени, когда формально в работу министерств уже был внедрен программно-целевой метод бюджетирования. Что-то поменялось в применении ПЦМ с момента вашего прихода? Есть эволюция?

Респондент: До ПЦМ было финансирование по функциям, они были более обширны, это было примерно то же самое. Например, в 1991 году в одной функции было все вместе – охрана здоровья, молодежи и спорту. Потом эти функции расширились. Например, была отдельная функция на здравоохранение, отдельная функция – энергоэффективность. И в итоге это трансформировалось в бюджетные программы. Так что это не такие уж существенные изменения по сравнению с тем, что было раньше.

Вопрос: Но с 2005 года наблюдается эволюция качества программ или наоборот - особых изменений не произошло?

Респондент: Раньше были поквартальные паспорта бюджетных программ – чуть полная. Планировать по кварталам, сколько будет пролечено больных? Зачем и кому это надо? Потом это отменили, а паспорта бюджетных программ укрупнили. Если раньше на каждый «чих» была бюджетная программа, - фундаментальные исследования – одна программа, прикладные исследования – еще одна, итого пять программ по одной науке только в МОЗе, то потом объединили: смысл остался тот же, но документооборота стало меньше. Стало проще работать.

Вопрос: То есть поменялось не с точки зрения сути и контента, а точки зрения формы и подачи документов?

Респондент: С точки зрения простоты работы с этим всем, и соответственно, это стало существенной экономией средств.

Вопрос: Как меняются целевые показатели в программах из года в год?

Респондент: Мы подаем целевые показатели на основе прошлого года, потом в Минфине - в профильном для нас департаменте - отрабатывают нашу программу и ее показатели, и затем отдают программу в департамент госбюджета Минфина. Там могут ввести какие-то новшества, усилить требования, добавить показатели и тд.

Вопрос: То есть они не пересматривают критически то, что вы предложили, просто добавляют свои предложения?

Респондент: Раньше был приказ Минфина «Про типові показники бюджетних програм», где было четко перечислено, какие результативные показатели могут входить в программы. А сейчас приказ Минфина про показатели бюджетных программ – общее словоблудие. Что показатели должны четко отображать цель политики.

Вопрос: Если бы Минфин пришел к вам и спросил, как сделать так, чтобы паспорта бюджетных программ были эффективными? Что бы вы предложили? Кроме варианта – отменить их вообще? Или отменить, но тогда как взаимодействовать с Минфином?

Респондент: Нет, ну по аппарату (*бюджетные программы, ответственным исполнителем по которым является аппарат министерства - авт*) паспорт действительно эффективен - в том плане, что он нас ограничивает в том, на что мы можем, а на что не можем тратить деньги, и в том, что мы не можем направить деньги на другие цели, чем те, что предусмотрены программой. Мы должны достигать того, что там написано. Но вот когда много распорядителей у бюджетной программы, тогда инструментов эффективного контроля за паспортом у Казначейства нет.

Вопрос: Насколько можно было бы увеличить свободу главных распорядителей бюджетных средств, в рамках одной программы, на ваш взгляд? Например, зачем государству контролировать, сколько денег потратили конкретные госпредприятия или госорганизации на зарплату, на повышение квалификации или еще на что-то? Ведь если ГП или университет не достигает своего результата, то он просто в следующем году не должно получать финансирование.

Респондент: Это решается не паспортом, а переходом на оплату за услугу. Не выполнил услугу – в следующем году тебе ничего не дадут. Но тогда надо менять не паспорта, а юридический статус всех участников бюджетного процесса, и все переводить на заказ и оплату за услугу.

Вопрос: Почему паспорт не может предполагать оплату за услугу?

Респондент: Потому что оплата за услугу возможна и имеет смысл только тогда, когда ты платишь предприятию, у которого не казначейское обслуживание средств, а есть свои оборотные средства, и оно заинтересовано эффективно их использовать. В том числе – направить себе на премию. А когда у тебя бюджет расписан по коду, и по каждому есть правило использования в казначействе, такого результата ты достичь не можешь. И такие расходы предусматриваются не паспортом, а госзакупкой, через ProZorro. А в паспорте - что ты в нем не напиши, бюджетна «установа» не выполнит твое задание - ведь у нее не кошторис²¹, а утримання.

Вопрос: Насколько, на ваш взгляд, вообще нужен такой контроль со стороны Минфина конкретно для МОЗ - вашего министерства? Что плохого случится, если МОЗу дать больше свободы в использовании средств, и укрупнить те 20+

²¹ Кошторис бюджетної установи — основний плановий документ для фінансування витрат установ і організацій з державного бюджету. В ньому визначаються обсяг, цільовий напрям і розподіл бюджетних асигнувань на всі витрати даної установи

бюджетных программ, которые у вас есть, до ключевых политик, которыми МОЗ занимается - первичная медицина, вторичная медицина и тд?

Респондент: Так оно к тому и идет.

Вопрос: Возможно и идет, но очень медленно.

Респондент: Медленно, потому что сейчас, дашь или не дашь ты свободу, сотрудники бюджетного сектора защищены по Кодексу законов о труде, их нельзя просто так уволить, если Минздрав признал, что ты не эффективен и если хочет нанять вместо тебя другого человека.

Вопрос: Но речь не идет об увольнении. И все же, если вернуться к вопросу о том, какими были бы ваши рекомендации Минфину, чтобы повысить эффективность программно-целевого метода бюджетирования? Упростить вашу работу с ним?

Респондент: Сейчас по факту паспорт нам ничего не усложняет. Иногда бывают нюансы, когда в середине года возникает необходимость оплаты чего-то, чего нет в паспорте, тогда нужно готовить соответствующий приказ Минфина. Мы Минфину много раз писали: внесите изменения в приказ про паспорта и дайте нам возможность менять паспорта под наши проблемные вопросы, которые возникают в середине года. Они до сих пор этого не сделали. Только это усложняет работу, в остальном по большому счету паспорт нам никак не мешает.

Вопрос: Но и не помогает.

Респондент: Нет.

Вопрос: Вы просто привыкли к паспортам. А я смотрю на паспорт с точки зрения инструмента государственной политики, с точки зрения объяснения, какую политику министерство хочет достичь конкретной бюджетной программой, и почему именно на эту политику тратится столько денег. А также с точки зрения объяснения приоритетов правительства - на что в первую очередь, и почему, мы тратим бюджетные деньги. И сейчас паспорт бюджетной программы ни с одной из этих задач не справляется. Соответственно, мой вопрос, как внешнего потребителя, зачем паспорт в принципе нужны?

Респондент: Если исходить из вашей логики, тогда в паспорте должно оставаться только то, что касается достижения целей...

Вопрос: Возможно и так. Например, если цель - «формування здорового способу життя», то к ней должен идти четкий показатель, в чем этот здоровий спосіб життя должен проявляться. Например, в снижении уровня смертности от каких-то болезней на 10%, для чего должны быть проведены такие-то действия. И при этом, чтобы паспорт был менее детализирован, и давал больше свободы министерству. В этом была бы проблема?

Респондент: Так было бы лучше. Сейчас мы достигаем той же цели, но благодаря тому, что мы знаем, как прописать в паспорте что-то таким образом, чтоб Минфин этого согласовал, и чтобы паспорт не мешал нам при этом работать.

- То есть, если здесь будет сидеть менее опытный человек, который не наработал такого опыта в работе с Минфином, то он с этим не справится?

Респондент: Да

Додаток В.5.

Інтерв'ю державного експерта директорату Міністерства освіти та науки України (респондентів попросив не вказувати його імені та назви директорату).

Питання: Наскільки програмно-цільовий метод, і зокрема, паспорти бюджетних програм, допомагають вам у роботі і при плануванні видатків?

Респондент: Як на мене, задумка паспорту, - звісно міністерствам у плануванні видатків. Задумка корисна, гарна, і типова структура паспорту, мені здається, вдала. Для здійснення державних видатків Мінфін вимагає цей паспорт, посилення на нормативну базу, - що є підставою для здійснення видатків. Далі типова структура вимагає зазначити конкретні напрями, на які мають спрямовуватися бюджетні кошти. Є показники - і кількісні, і якісні, і показники ефективності. Є потреба у зазначенні стратегічних цілей. Головне, що у паспорті зазначається стратегічна ціль цих видатків - те, чому в цілому має бути підпорядкований цей паспорт...

Натомість, фактично паспорти є дуже незручним інструментом. Вони не відповідають тому, як, на мій погляд, міністерство підходить до планування своїх видатків. Плюс абсолютно нерелевантні результативні показники, які дуже важко змінити.

Питання: Наскільки структура паспортів бюджетних програм МОНу відповідає політикам, які здійснюються вашим міністерством?

Респондент: Не відповідає, взагалі. Я для себе зробила наступну вправу: проаналізувала стратегічні цілі, які зазначені в показниках бюджетних програм, і виявилось, що у нас під одну й ту саме стратегічну ціль підпадає більшість програм. А як виміряти, чи ми досягаємо цієї цілі, чи ні - таких індикаторів та даних не має.

Те ж саме і по результативних показниках. На мій погляд, більшість показників, які зараз містяться у програмах, є дуже неякісними. Їх забагато, вони неадекватні, їх має бути менше. Тому зараз ми в директораті намагаємося розробити інші показники, які можна було б запропонувати до бюджетних програм, і які давали б більше і більш якісну інформацію щодо того, чого ми досягаємо за рахунок використання бюджетних коштів.

Наскільки вам вдається це - пропонувати інші показники при розробленні бюджетних програм?

Респондент: Насправді, дуже важко. Складанням програм у МОНі займається наш фінансово-економічний департамент (ФЕД). Інші підрозділи головним чином надають йому інформацію. І ФЕД - дуже закритий, дуже. Вони спочатку взагалі дуже вороже ставились до наших спроб навіть ставити питання до них, ну ок, ми почали працювати через доручення, але вони і їх ігнорували. Зараз вже стало трошечки краще. Але все однак, наш ФЕД є дуже закритим, дуже складним в роботі. Таке враження, що вони бояться, що ми якось порушимо їх права.

Питання: Один з важливих принципів складання паспортів програм, відповідно до кращих міжнародних практик, є вимога оцінювання вартості всієї політики, і її відображення у паспорті. Ви робите оцінювання вартості політики?

Респондент: Тільки починаємо, і зараз більше акцентуємо увагу на оцінювання вартості нових політик, коли вони вводяться. Звичайно, в тій мірі, наскільки це можливо. Підключаємо просту логіку, продумуємо всі можливі затрати, які можуть знадобитись. Наприклад, запровадження сертифікації вчителів. Ми задумали цю політику, намагалися її прорахувати, на 2019 вже були закладені гроші, і подали пропозицію на її фінансування на наступний рік.

Хоча насправді важко назвати це новою політикою. Це новий захід, але не політика. Це просто один із заходів у політиці «Нова українська школа». Вартість самої політики... Ми намагались її рахувати, ведемо діалог між школами і міністерством, готується багато аналітичних матеріалів. Тому ця задумка є – прораховувати вартість реформ, але у більшості випадків поки що потреби у фінансуванні розраховуються як потреби у заходах

Питання: До речі, я не знайшла жодної програми в структурі бюджетних програм МОН, яка б корелювала з НУШ.

Респондент: Так, тому що бюджетні програми у нас – це «збірна солянка». Найбільш наближена до НУШ за суттю – це наша субвенційна бюджетна програма, субвенція на НУШ.

Питання: Але ж субвенція – це загальнодержавні видатки. А програма на рівні міністерства? Вона не має фінансування взагалі чи фінансується, але фрагментовано, через видатки по різних програмах?

Респондент: Фінансується фрагментовано. Під НУШ зараз багато чого йде, але НУШ – це дві великі складові. Одна – це освітній простір, який включає нові меблі, дидактичний матеріал, комп'ютерну техніку. Друга, більш змістовна, - це перенавчання вчителів. Навіть субвенція називається «Нова українська школа». Ці два великі напрямки однозначно виділено під цю цю реформу - Нова українська школа. Є програма «Освітній простір». У програмі 1170 «сидять» підручники – у тому числі для початкової школи на нових стандартах. І курси для вчителів початкової школи - тобто можна звідтіля цю часточку для вчителів в рамках «НУШ» витягнуть. Так само «сидить» наша освітня національна платформа.

Питання: Але виглядає при цьому, що — якщо дивитись на те, як сформульовані цілі бюджетних видатків МОНу - то «НУШ» у вас не має в пріоритетах взагалі. І середньої освіти не має.

Респондент: Виглядає так, що немає. Це тому що ви говорите про зовсім інший підхід. Ви говорите про те, що є політика «Нова українська школа», - під неї має бути окрема

бюджетна програма. Насправді ж бюджетні програми будувалися за іншими принципами. Це, скоріше, групи видатків. От тут зібрано матеріально-технічні витрати: підручники, щось ще. В іншій програмі - заходи іншого плану. І виходить, що кожного разу ти думаєш: ну ок, де у нас розкидано видатки на НУШ, де мені ще витягти цю часточку, з якою можна попрацювати.

Питання: НУШ - це «політичне дитя» міністра Лілії Гриневич. Чи є в неї запит, або ж навпаки, немає, на те, аби запакувати фінансування на цю політику у більш зручний спосіб, у більш зрозумілу програму, яку можна буде чітко контролювати, відслідковувати ступінь впровадження, тощо?

Респондент: Запит існує. Наприклад, було проведено стратегічні сесії низки директоратів та напрацьовано їх стратегічні плани, починаючи від стратегічної цілі і закінчуючи індикаторами її досягнення. І ми підготували й роздрукували це величезне полотно, презентували ці ідеї Лілії Михайловні. Їй ця ідея дуже зайшла. Тепер є запит, щоб інші директори теж так зробили, і потім таку картину зробити по міністерству.

Зараз, коли подано перші пропозиції до Бюджетної декларації, ці пропозиції виглядають дуже unfriendly (недружно). Ми хочемо зробити формат, який буде коротшим та зручним для користування для міністра. Щоб, коли будуть перемовини нашого міністра з міністром фінансів, у неї були матеріали щодо нашого бюджетного запиту, з якими їй буде зручно працювати. Аби чітко бачити, які в нас є пріоритети, які проблемні питання, де ми можемо поступитись на переговорах, а де - не можемо. Чи, наприклад, чому в нас якась інформація відсутня в наших планах, але в бюджетному запиті вона є, тобто ми на це гроші просимо.

І я думаю, Лілія Михайлівна б підтримала ідею, щоб бачити всі видатки на окрему політику, на НУШ, в одній бюджетній програмі. Але знов таки, вона мабуть розуміє наші реалії, що і Мінфін, і наш фінансово-економічний департамент на це, мабуть, не погодяться.

Питання: До речі, представник фінансово-економічного департаменту в іншому міністерстві, з яким ми спілкувались, нарікав на те, що це Мінфін не йде на зустріч і не дозволяє змінювати показники чи зміст паспорту. Ви стикались з такою проблемою?

Респондент: Насправді ви знаєте, ні. Навпаки. Наприклад, була така ситуація: ми розробили перший варіант порядку по використанню коштів по одному з нових напрямків в рамках реформи. Мінфін не погодив нам цей порядок. І запропонував підхід по розподілу коштів, який для нас взагалі є неприйнятним. Ми з ними зустрілися, годину проговорили, я їм все розказала, які дослідження ми робили, чому наша пропозиція щодо порядку - найкраща, і Мінфін нам сказав: без проблем, і погодився з нашим підходом. Тепер ми в робочому порядку з ними відпрацьовуємо це питання. Але ж розмова відбулась, і вони погодились із нашими аргументами.

Питання: Кілька процедурних питань. Наскільки міністр чи заступники залучені до розроблення паспортів програм?

Респондент: Не можу сказати, що Міністр чи заступники дуже залучені в підготовку паспорта БП, так як цей документ вважається формалізованим. Напевно з паспортом ознайомлюються на етапі підписання (хоча однозначно заздалегідь проговорюється на нарадах найвищого рівня, які зміни будуть в паспорті (нові напрями, наприклад). Також, наказ про затвердження паспорта підписує Міністр, а сам паспорт - наш профільний заступник. Паспорт також погоджується з профільним заступником Мінфіна.

Питання: Наскільки складною процедурою є звітування про виконання паспорту бюджетної програми? Хто в МОНі готує цей звіт? У якому випадку звіт можуть не погодити?

Респондент: Звіт про виконання БП готує фінансово-економічний департамент, але дані для підготовки звіту отримує від відповідних підрозділів. Затверджують звіт ті ж посадові особи, що і паспорт. Думаю, що такого не траплялося - щоб звіт не затверджували.

Питання: Чи існує чіткий розподіл між структурними підрозділами міністерства по відповідальності за виконання паспортів бюджетних програм?

Респондент: Всі паспорти закріплені за певними профільними структурними підрозділами, але цей розподіл не офіційний, умовний.

Додаток В.6.

Інтерв'ю - Представник Міністерства аграрної політики та продовольства України

(респондентів попросив не вказувати його імені, посади та назви директорату).

Питання: Наскільки паспорти бюджетних програм є корисним та зручним інструментом фінансового планування для міністерства?

Респондент: Це корисно для аналізу стану виконання запланованих показників.

Питання: А наскільки паспорти програм відображають політики, якими опікується МінАПК?

Респондент: Відображають в повній мірі відповідно до завдань, визначених Положенням про міністерство.

Питання: Як розраховують цільові показники в бюджетних програмах?

Респондент: Якщо мається на увазі результативні показники в бюджетних програмах, то відповідно до наказу Мінфіну 10.12.2010 №1536 «Про результативні показники б/ програм»

Питання: А хто реально і яким чином визначає в Мінагро результативні показники для бюджетних програм? Чи це роблять профільні департаменти (секторальні), чи це робота фінансово-економічного департаменту? Наскільки галузеві департаменти мають можливість змінювати результативні показники?

Відповідь: Профільні департаменти розробляють проекти бюджетних запитів, паспортів бюджетних програм, які включають в себе інформацію і про результативні показники відповідно. Фінансовий відділ зводить всю інформацію і паспорти. Зміна показників, як правило, можлива при введені нових напрямів.

Питання: Наскільки ваш структурний підрозділ має можливість долучатися до розроблення та внесення змін до паспортів програм?

Респондент: Ми дуже хочемо долучатись, бо є практичний досвід розроблення паспортів, але є супротив системи, і поки що долучення мінімальне

Питання: Чому, на ваш погляд?

Респондент: На їхню думку реформатири як з іншої планети і нічого не розуміють, фінансисти дуже закриті в цьому міністерстві

Питання: Якими є критерії прийняття рішення, які програми мають фінансуватися, а які - ні?

Респондент: З урахуванням стратегічних цілей міністерства; на підставі здійснення аналізу звіту про виконання паспорту бюджетної програми, а також на підставі здійснення оцінки ефективності бюджетних програм, методичні рекомендації щодо проведення якої затверджені наказом Мінфіну від 17.05.2011 №608

Питання: Наскільки можливо (легко) змінювати зміст паспортів бюджетних програм з року в рік? Наскільки легко переглядати видатки? Статті видатків?

Респондент: Можливо. Кожний випадок залежить від статті видатків, потреби перегляду, вимог бюджетного законодавства тощо.

Питання: Наскільки залучено політичне керівництво міністерства до складання паспортів бюджетних програм? Чи воно залучено до визначення цілей, індикаторів їхнього досягнення, результативних показників?

Респондент: Залучено, наприклад щодо визначення цілей, напрямків розвитку і т.д.

Питання: Чи є конкретний поділ по відповідальності структурних підрозділів за бюджетні програми?

Респондент: Такий поділ є. По повноваженням, закріпленим положеннями про структурні підрозділи чи в посадових інструкціях (*окремих державних службовців - авт*). Наприклад, програма по тваринництву – це департамент аграрної політики та сільського господарства, підвищення кваліфікації – це департамент кадрового забезпечення та роботи з персоналом, загальна координація – за господарсько-фінансовим департаментом.

Питання: Як визначається, які результативні показники результативності увійдуть до бюджетної програми, а які - ні? Як і за якою процедурою ви визначаєте кількісні показники цих програм?

Респондент: Наказ Мінфіну 10.12.2010 №1536 «Про результативні показники б/ програм», але Мінфін, коли розглядає проекти паспортів бюджетних програм також вносить свої пропозиції щодо включення типових показників до паспортів.

Питання: Якою є відповідальність за невиконання бюджетної програми? Які рішення щодо програми можуть бути прийняті за результатом аналізу його звіту?

Респондент: Стаття 116 БКУ визначає перелік відповідальності.

Питання: Наскільки результати/ виконання/ невиконання бюджетних програм впливають на надання фінансування на наступний бюджетний період?

Респондент: Не впливають, окрім погашення кредиторської заборгованості, на яке може бути в бюджеті передбачене додаткове фінансування.

Питання: Що, на ваш погляд, потребує оптимізації в процесі розроблення/ затвердження/ оцінювання паспортів бюджетних програм, а також у визначенні їхніх показників?

Респондент: Не формально підходити до проведення оцінки ефективності бюджетних програм, огляду видатків; зосередити увагу на міжнародному досвіді щодо вдалих KPI, огляду видатків; мінімізувати вплив Мінфіну на вибір KPI.

Питання: У чому полягає формальність оцінювання бюджетних програм?

Респондент: У тому, що вона здійснюється за прикладом подання звіту про виконання паспорту бюджетної програми, без проведення ґрунтового аналізу

Питання: У чому саме полягають пропозиції МінАгро до Бюджетної декларації на 2020-2022 роки (зміни назви б/програм, їх об'єднання, розщеплення, скорочення)?

Респондент: Відкриття нових бюджетних програм - по роботі виплатного агентства; відшкодування витрат на оплату праці послуг з ідентифікації та реєстрації тварин; виконання судових рішень

Питання: А чому ці напрями потребують окремих програм?

Респондент: Бюджетне законодавство так передбачає. Наприклад, створення виплатного агентства - це окремий орган, на який ставляться певні задачі. Переважна більшість інших програм - це держпідтримка (галузі), решта - утримання ЦОВВів, міністерства.