

### **Плескач В.Л.,**

доктор економічних наук,  
завідувач відділу економіко-математичного моделювання  
та інформаційно-аналітичного забезпечення  
фінансово-економічних досліджень  
Науково-дослідного фінансового інституту  
Академії фінансового управління  
Міністерства фінансів України

### **Желябовський Ю.Г.,**

кандидат технічних наук,  
провідний науковий співробітник відділу  
економіко-математичного моделювання  
та інформаційно-аналітичного забезпечення  
фінансово-економічних досліджень  
Науково-дослідного фінансового інституту  
Академії фінансового управління  
Міністерства фінансів України

## **СУЧАСНІ ПІДХОДИ ЩОДО ФІНАНСОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ ЦІЛЮВИХ ПРОГРАМ**

*Запропоновано проект програмного довідника місцевих бюджетів, що дасть змогу на основі застосування сучасних інформаційно-комунікаційних технологій на значно вищому рівні здійснювати процеси підтримки моніторингу й оцінки виконання регіональних цільових програм на рівні регіону.*

*The program classifier project of regional budgets is proposed, which will enable on the basis of modern IT usage to raise to a much higher level the processes of monitoring and assessment of regional purpose programs implementation for a concrete region.*

Бюджет як інструмент економічного регулювання є потужним засобом проведення соціально-економічної політики держави, важелем, з допомогою якого державні органи впливають на процес виробництва й розподілу фінансових і виробничих ресурсів як у країні, так і в регіонах. Бюджетна політика має сприяти стійкому й ефективному економічному розвитку країни й кожного регіону. Вдосконалення бюджетної політики, внесення змін до методів планування, затвердження й виконання бюджету, а також застосування нових методів контролю за його виконанням слід розглядати як важливий інструментальний засіб підвищення результативності й ефективності управління соціально-економічним розвитком регіонів. Отже, сучасний етап соціально-економічного розвитку держави потребує поглибленого розуміння ролі бюджету в економічній системі держави, поліпшення його прозорості, підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

З цією метою програмно-цільовий метод дедалі частіше застосовують як інструмент бюджетного планування. Вибір цього методу зумовлений передусім

його особливостями й перевагами: він дає змогу здійснювати повний цикл управлінського процесу — від постановки завдань планування до оцінки результату й ефективності бюджетних витрат. Крім того, програми містять прозорий механізм моніторингу, оцінки, контролю і прийняття рішень. Іншими словами, це система прийняття рішень щодо розроблення, аналізу, впровадження програм і розподілу ресурсів. Переваги програмно-цілового методу визначили його як важливий компонент моделі бюджетування, орієнтованого на результат<sup>1</sup>.

Програмно-ціловий метод бюджетного планування й управління забезпечує прямий взаємозв'язок між розподілом бюджетних ресурсів і запланованими або фактичними результатами їх використання, встановлюваними з урахуванням пріоритетів державної політики. При цьому сутність бюджетної політики на регіональному рівні полягає в розподілі й перерозподілі суспільного продукту й доходу на основі розробки комплексу регіональних цільових програм (РЦП) соціально-економічного розвитку та є дієвим інструментом, який забезпечує управління економікою й соціальною сферою на всіх етапах бюджетного процесу: планування, прогнозування, координації різних видів діяльності, узгодження інтересів окремих суб'єктів господарювання; стимулювання досягнення певної мети в розвитку регіонів; контролю поточної діяльності й забезпечення планової дисципліни бюджетного процесу.

РЦП — це документ, що містить комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку області, її окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів обласного бюджету (загального чи спеціального фонду) та узгоджені за строками виконання, складом відповідальних виконавців і ресурсним забезпеченням. Районні (міські) програми, прийняті на виконання комплексної програми, вважають її складовими. Така програма розробляється з метою розв'язання проблем розвитку окремої галузі або адміністративно-територіальної одиниці, забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, а також координації діяльності місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, територіальних органів міністерств і інших центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ і організацій в разі, якщо зазначені проблеми вони не можуть розв'язати самостійно.

При застосуванні програмно-цілового методу формування бюджету слід передбачити:

— створення системи моніторингу й контролю ефективності використання бюджетних коштів;

---

<sup>1</sup> Концепція застосування програмно-цілового методу у бюджетному процесі. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 № 538-р. — [http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=52487&cat\\_id=51705](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=52487&cat_id=51705).

- визначення відповідальності державних органів і посадових осіб за кінцевий результат не лише у вигляді надання відповідного обсягу послуг і робіт, але й за досягнення певних якісних показників;

- упровадження збалансованої системи показників ефективності управління соціально-економічною системою регіону;

- підвищення обґрунтованості рішень щодо державних витрат;

- звітність про досягнуті результати діяльності органів державної влади, що надасть можливість суспільству реально оцінювати цю діяльність;

- нарощування інформаційної бази для поліпшення якості прийнятих управлінських рішень;

- делегування повноважень щодо розпорядження бюджетними видатками й обов'язків їх здійснення керівникам органів виконавчої влади регіонів і профільних структур місцевих органів виконавчої влади. Це дасть змогу приймати рішення про розподіл виділених бюджетних коштів відповідно до реальної потреби й доцільності, а отже, підвищити ефективність управління соціально-економічним розвитком регіонів;

- зміну в розподілі повноважень і обов'язків щодо розпорядження бюджетними видатками в органах виконавчої влади регіонів на основі активної участі профільних підрозділів місцевих органів виконавчої влади у визначенні параметрів бюджету;

- перенесення акценту із зовнішнього контролю за діяльністю регіональних органів виконавчої влади на внутрішній контроль, здійснення якого має бути покладено на відповідний структурний підрозділ, покликаний оцінювати ефективність роботи органу виконавчої влади, надійність організованої в ньому системи захисту від зловживань, якість прийнятих управлінських рішень, ефективність бюджетних видатків;

- створення системи моніторингу результатів діяльності органів виконавчої влади для успішної реалізації програмно-цільового бюджетування й розвитку інформаційної підтримки бюджетного процесу на основі отримання кожним ієрархічним рівнем управління підготовленої і структурованої відповідним способом інформації, що свідчатиме про ступінь досягнення очікуваних результатів.

У рамках програмно-цільового бюджетування ресурси розподіляються з урахуванням і залежно від досягнення конкретних суспільно значущих результатів згідно з пріоритетами державної політики. Упровадження програмно-цільового бюджетування допоможе оптимізувати обмежені ресурси бюджету, підвищити результативність функціонування органів влади і якість послуг, що надаються ними, а також забезпечить підвищення результативності витрат через економію бюджетних коштів і зосередження ресурсів на досягненні найважливіших для суспільства завдань.

Органи виконавчої влади повинні визначити цільові показники, які мають намір забезпечити для досягнення поставлених завдань. На їх основі здійснюється

планування діяльності, оцінка результативності й контроль за діяльністю регіональних органів влади. Отже, бюджетні асигнування прямо пов'язані з функціями (послугами, видами діяльності), а при їх плануванні головна увага приділяється обґрунтуванню кінцевих результатів у рамках бюджетних цільових програм відповідно до середньострокових пріоритетів соціально-економічної політики та в межах прогнозів на довгострокову перспективу обсягів бюджетних ресурсів.

Особливе значення також мають перспективний фінансовий план і реєстр витратних зобов'язань. Створювані з їх допомогою середньострокові рамки бюджетного планування покликані забезпечити поліпшення прозорості й якості управлінських рішень, а також їх стабільності в середньостроковій перспективі. Середньостроковий фінансовий план має являти собою стратегію бюджетного фінансування на цей період відповідно до цілей і завдань, відображених у програмі соціально-економічного розвитку регіону. Застосування програмно-цільового бюджетування в управлінні соціально-економічним розвитком регіону є основою для принципово нової організації бюджетного процесу, впровадження сучасних принципів і методів бюджетування, підвищення самостійності й відповідальності органів влади, а також підвищення ефективності державного управління. Управління соціально-економічним розвитком регіонів із застосуванням механізму програмно-цільового бюджетування допоможе забезпечити єдність бюджетної й соціально-економічної політики, а отже, якісно новий ступінь розвитку соціально-економічної системи регіону.

В Україні з 2002 року розпочалося впровадження програмно-цільового методу складання бюджету. На регіональному рівні розробка цільових програм, фінансування, моніторинг і звітність щодо їх виконання регламентуються: положеннями Бюджетного кодексу України, Законом України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” від 23.03.2000 № 1602-III, постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм” від 31.01.2007 № 106, наказом Міністерства економіки України “Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання” від 04.12.2006 № 367 та іншими законами й підзаконними нормативно-правовими актами, прийнятими на їх виконання з метою встановлення єдиного порядку розроблення й підвищення ефективності реалізації регіональних цільових програм, використання коштів, спрямованих на їх виконання, організації контролю і звітності про їх виконання.

У зв'язку з цим у регіонах України необхідно мати повний комплекс управлінських механізмів та інструментів, що забезпечують контроль і ефективне застосування програмно-цільового бюджетування, а також поліпшення якості управління. На рівні виконання окремої цільової регіональної програми запровадження програмно-цільового методу забезпечує:

- надання прозорості процесу реалізації програми, що чітко визначає цілі й завдання, на досягнення яких витрачаються бюджетні кошти, посилення контролю за результатами виконання бюджетних програм;

- оцінку діяльності замовників і виконавців регіональних програм щодо досягнення поставлених цілей і виконання завдань, а також аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм;

- упорядкування організації діяльності головного розпорядника бюджетних коштів щодо формування й виконання бюджетних програм шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної програми між визначеними головним розпорядником бюджетних коштів і відповідальними виконавцями бюджетних програм;

- посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів за дотримання відповідності бюджетних програм законодавчо визначеній меті його діяльності, а також за фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їх виконання.

У системі управління суспільними фінансами контрольна функція є найбільш значущою у процесі формування доходів бюджетів і процесі використання бюджетних коштів. Контроль ефективності витрачання бюджетних коштів і використання державної власності передбачає:

- організацію і контроль вчасності виконання дохідних і видаткових статей бюджетів і державних позабюджетних фондів за обсягами, структурою й цільовим призначенням;

- визначення доцільності витрат і використання державної власності;

- оцінку обґрунтованості дохідних і видаткових статей бюджетів.

Таким чином, ефективність виконання бюджету є важливим показником якості витрачання державних коштів. Кількісно ефективність бюджетної політики вимірюється відношенням отриманих результатів до суми проведених витрат.

Зазвичай при розгляді питання щодо ефективності того чи іншого виду діяльності насамперед визначають адекватність досягнутих у процесі її здійснення результатів наміченим цілям, ступінь наближення результату до мети з урахуванням витрат (трудових, матеріальних і фінансових ресурсів). Це загальноприйнятий зміст поняття ефективності.

Початковим кроком у розробці методології ефективності має бути виявлення критеріїв визначення ефективності управління фінансами. І саме основною проблемою аудиту ефективності діяльності державних установ і органів державної влади, що ускладнює проведення фінансового аналізу діяльності цих суб'єктів, є відсутність критеріїв, за якими оцінюють ефективність витрачання бюджетних коштів. Через відсутність чіткого зв'язку між виділеними обсягами фінансування й досягнутими результатами контролюючі органи не мають можливості перевірити, чи сповна виділені кошти було використано для отримання необхідних суспільству результатів. Для здійснення перевірок ефективності бюджетних витрат потрібно

відповідне нормативно-методичне забезпечення, що стосується питань складання програм перевірок; визначення видів оцінок ефективного використання державних коштів; єдиних критеріїв, що дають змогу оцінювати ефективність витрачання бюджетних коштів; технології взаємодії з органами державної влади; технології підготовки й узгодження остаточних документів.

Система показників оцінки виконання бюджетної програми має охоплювати показники витрат, продукту, якості й ефективності. Зміст цих показників полягає в такому<sup>2</sup>:

- показники витрат відображають обсяг і структуру фінансових ресурсів, залучених до виконання бюджетної програми;
- показники продукту вказують на обсяг виробленої внаслідок виконання бюджетної програми продукції, наданих громадських послуг;
- показники якості визначають рівень досягнення цілей бюджетної програми як кількісний, так і якісний, що переважно визначається як питома вага;
- показники ефективності відображають користь від витрачання бюджетних коштів і можливу їх економію.

Застосовані лише комплексно, ці показники дають змогу оцінити віддачу від використання бюджетних коштів, установити, чи за цільовим призначенням їх використано та чи досягнуто з допомогою програми поставленої мети.

Результативність свідчить про користь або вигоду, отримані від результатів діяльності, а показники результативності — про зміни, що відбулися за певний період, і відповідність поставленим цілям. Наприклад, один із показників результативності надання послуги в наступному році полягає в тому, щоб 70 % споживачів певної послуги були нею задоволені (показник попереднього року — 60 %). Зміну цього показника характеризує результативність здійсненої діяльності.

На відміну від показника результативності показники продуктивності й ефективності характеризують співвідношення витрат і результату. Показники продуктивності — це відношення продукту або результату до обсягу коштів, витрачених на їх отримання, тоді як показники ефективності демонструють, скільки витрат понесено на одиницю виробленого продукту (досягнутого результату).

Для показників продуктивності й ефективності надалі використовуватиметься термін “індикатор”. Індикатор (показник) — вимірник, що дає змогу до певної міри передбачати, в якому напрямі слід чекати розвитку соціально-економічних процесів.

Критерій ефективності бюджетних витрат можна подати у вигляді формули:

$$E = \frac{R}{Exp},$$

де  $E$  — показник ефективності бюджетних витрат;

---

<sup>2</sup> *Запартіна І.В.* Бюджетний механізм економічного зростання. — К.: Ін-т соц.-екон. стратегій, 2007. — 528 с.

$R$  — результати від використання бюджетних коштів;

$Exp$  — витрати бюджету.

Отже, підвищення ефективності бюджетних витрат може здійснюватися двома основними способами: шляхом зниження (економії) витрат і шляхом збільшення кількості (якості) результатів від використання запланованої суми коштів.

У першому випадку найефективнішим може бути варіант витрачання бюджетних коштів, за якого мінімізуються витрати на досягнення заздалегідь визначеного результату, тобто мають дотримуватися такі умови:  $R = \text{const}$ ,  $Exp \rightarrow \text{min}$ .

Другий варіант підвищення ефективності бюджетних витрат може базуватися на такій умові:  $R \rightarrow \text{max}$ ,  $Exp = \text{const}$ .

Потреба у використанні цих способів підвищення ефективності бюджетних витрат зростає при переході від моделі “управління за витратами” до моделі “управління за результатами” при плануванні й виконанні бюджетів у видатковій частині.

Управління державними витратами є важливою частиною бюджетної політики і значною мірою визначається станом бюджетного процесу, порядком планування, затвердження й виконання видаткової частини бюджету, а також контролем за його виконанням. Заходи з удосконалення бюджетного процесу можуть мати локальний ефект, а можуть приводити до радикальних змін. Саме такі зміни викликає впровадження програмно-цільового бюджетування, змінюючи не лише зміст усіх стадій бюджетного процесу, але й саму концепцію управління державними витратами.

Планування результатів здійснюється для встановлення якісних і кількісних цілей і результатів, які мають бути досягнуті за підсумками реалізації тієї чи іншої програми. При цьому обов’язковим етапом бюджетування є контроль за виконанням поставлених завдань на основі якісних і кількісних індикаторів та подальше коригування майбутніх цілей з урахуванням досягнутих результатів. Такий механізм допомагає відсікати неефективні (як з економічної, так і з соціальної точки зору) заходи і статті витрачання бюджетних коштів.

Створення системи планування й моніторингу соціально-економічної результативності й ефективності бюджетних витрат на основі якісних і кількісних індикаторів є одним із головних заходів підвищення ефективності бюджетних витрат. Ця система дає змогу:

- забезпечувати фінансуванням ті суспільні послуги, кількість, якість, вартість, час і місце надання яких найповніше відповідають потребам громадян (соціальна ефективність);
- відмовитися від спрямування фінансових ресурсів на витрати, що здійснюються без належного соціально-економічного обґрунтування;
- здійснювати планування на середньо- й довгострокову перспективу;
- установлювати відповідальність органів влади за результат (як у кількісному, так і в якісному виразі);
- реально оцінювати фінансовий стан і фінансові можливості бюджету;

- підвищувати відповідальність і розширювати самостійність учасників бюджетного процесу й адміністраторів бюджетних коштів;

- реформувати бюджетну класифікацію і бюджетний облік.

Розвиток і розширення сфери застосування програмно-цільових методів бюджетного планування передбачає:

- наявність “вбудованих” у бюджетний процес процедур оцінки ефективності й результативності бюджетних витрат;

- поетапний перехід від кошторисного принципу планування й фінансування витрат до бюджетного планування, орієнтованого на результати;

- прямий взаємозв’язок між розподілом бюджетних ресурсів і фактичними або запланованими результатами та їх використання згідно з установленими пріоритетами державної політики;

- середньострокове фінансове планування (перехід від фактичного планування від року до року до планування на середньострокову перспективу в режимі поточного корегування результатів майбутніх періодів).

Ефективність є відносною величиною, що розраховується як співвідношення витрат і результатів виконання програми. Залежно від того, які витрати і, особливо, результати беруться до уваги, можна відповідно оцінювати економічну, соціальну й виробничу ефективність. Запропонована класифікація ефективності є лише прикладом і потребує уточнення залежно від поставлених цілей щодо реалізації конкретної РЦП.

Отже, ефективність може визначатися на рівнях:

- оцінки програмної реалізації;

- оцінки діяльності головних розпорядників бюджетних коштів;

- оцінки діяльності бюджетних структур щодо надання бюджетних послуг (якості надання бюджетних послуг).

Оцінка на рівні реалізації програм здійснюється шляхом порівняння запланованих і фактичних показників. Відповідно аналітичні розрахунки й подальші висновки можуть готуватися виключно на основі відстеження динаміки зміни цих показників, що потребує налагодження чіткої системи моніторингу за даними індикаторами.

Слід зазначити, що оцінити економічну ефективність можна в разі, якщо оцінювана діяльність має чітко визначені цілі, завдання й кінцевий результат. Тоді співвіднесенням витрат і досягнутого результату оцінюється економічна ефективність діяльності.

З метою забезпечення якісного управління видатками бюджету і прийняття управлінських рішень щодо виділення бюджетних асигнувань на основі фактичних або очікуваних результатів потрібна система показників, на базі яких відстежуватимуться тенденції в динаміці значень показників і відповідних оцінок індикаторів.

Система спостереження за витрачанням бюджетних коштів і якістю послуг, що надаються, спрямована на вчасне виявлення змін показників, їх оцінку,



попередження й усунення наслідків негативних процесів, що відбулися за певний проміжок часу, наприклад за кожний квартал.

Розглядаючи проблему управління реалізацією окремих програм, відзначимо, що кожна з них містить відповідні механізми й інструменти управління, тобто вже при складанні програми забезпечується одночасне розв'язання кількох завдань:

- планування цілей і бажаних результатів;
- розрахунок потрібних ресурсів для кожного заходу окремо, для комплексу заходів щодо етапів реалізації та в цілому за програмою на весь термін її реалізації;
- планування виконання заходів у форматі програмних завдань і складання балансу ресурсів у розрізі стратегічних цілей;
- планування ресурсів із різних джерел у форматі аналогічних програмних цілей.

Програма надає можливість планувати регіональне замовлення й замовлення на рівні області, завдання на середньо- й довгострокову перспективу з деталізацією в бюджетному періоді, а також є доступним і зрозумілим інформаційним ресурсом, який дає змогу оцінити видатки бюджету, орієнтовані на конкретні результати, що отримуються за рахунок цих видатків.

Розробник програми визначає показники, за якими комплексно і всебічно можна здійснювати оцінку її виконання. Система обраних показників використовується для відстеження динаміки процесів і оцінки кількісних змін. Відтак програма — це інструмент не лише планування, а й управління розвитком, оскільки забезпечує реалізацію всіх компонентів процесу управління, якими є:

- цільова спрямованість;
- планування діяльності й ресурсів;
- прогнозування результатів;
- фінансування;
- моніторинг;
- облік і контроль;
- коригування з урахуванням чинників впливу;
- нормативно-правове й методичне забезпечення;
- інформаційний супровід процесу управління, результатів, що досягаються.

Крім того, програма містить механізм моніторингу на основі спеціально розробленої системи індикаторів оцінки результативності й ефективності бюджетних витрат. Корисність моніторингу й оцінки для підвищення результативності й ефективності регіональних програм є очевидною, що підтверджує зарубіжний досвід. Особливістю програми як інструментального засобу є те, що в ній закладено механізми моніторингу взаємопов'язаних процесів щодо завдань, ресурсів, джерел фінансування, виконавців і термінів заходів, тож на їх основі можна сформувати систему моніторингу виконання РЦП. Основою механізму моніторингу є комплекс спеціально розроблених для даної програми показників та індикаторів.

Моніторинг передбачає регулярне вимірювання й облік найважливіших показників у процесі реалізації РЦП відповідно до узгоджених графіка, ресурсів, інфраструктури й очікуваних результатів. Загалом моніторинг є найважливішою інформаційною базою для визначення оцінки результативності програм.

Якщо моніторинг фіксує різницю між запланованими і фактичними показниками, виявляючи конкретну проблему, то оцінка може виявити причини появи цієї проблеми у процесі реалізації програми. Оцінка є на конкретний момент одноразовим результатом аналізу відповідності поставленим цілям стану реалізації РЦП (ходу її виконання, досягнутих результатів, ефективності).

Система моніторингу і критерії оцінки реалізації програмних заходів — обов'язкові елементи програми. І хоча на практиці при виборі цільових показників у фахівців іноді виникають труднощі, проте методологія визначення чітко сформульованих проблеми й цільового завдання не така вже й складна.

Виявивши проблему, запропоновану для програмного розв'язання, і тенденції її зміни з часом, нескладно підібрати відповідний показник (індикатор) або кілька показників (індикаторів) для побудови системи моніторингу. Як правило, проблеми усуваються поетапно, що потребує певного фінансування у відповідні бюджетні періоди, тому для проведення етапного моніторингу слід визначати не лише цільове значення вибраного показника, а і його проміжні (планові) значення. Наприклад, цільовими індикаторами моніторингу розв'язання проблеми зростання аварійності в гірничо-добувній галузі може бути скорочення кількості постраждалих унаслідок аварій, зниження числа аварій із постраждалими, зменшення обсягу збитків, завданих аваріями, тощо.

Підставою для розробки проекту програми можуть слугувати результати спостереження динаміки зростання кількості постраждалих і збільшення матеріальних втрат унаслідок аварій, а також прогнози щодо загального погіршення наслідків даної проблеми. Для цього можна провести розрахунок, наприклад, таких індикаторів, як зниження чисельності населення внаслідок аварій і частки матеріальних втрат щодо загального обсягу валового регіонального продукту. Для побудови системи моніторингу слід зафіксувати значення вибраних показників у базовому періоді, що передував запланованому, і розрахувати цільові значення показників за роками на весь термін реалізації програми. Моніторинг полягає в порівнянні цільових планових для бюджетного періоду показників з їх фактично досягнутими значеннями. Ефективність бюджетних витрат визначається порівнянням бюджетних витрат на реалізацію заходів щодо мінімізації наслідків аварій, що може бути досягнуто за рахунок підвищення рівня автоматизації робіт з профілактики порушень правил і технології видобутку копалин або матеріально-технічного забезпечення системи оповіщення й попередження, та ефекту від отриманого результату.

Значення вибраних індикаторів (показників) і розрахунки витрат на програмні заходи є основою для побудови системи моніторингу результативності й ефективності бюджетних витрат. У процесі бюджетного планування показник

результату ідентифікується згідно з бюджетною класифікацією з певною ціллювою статтею витрат.

При виборі індикаторів (показників) для моніторингу результатів і ефективності бюджетних витрат рекомендується дотримуватися перелічених нижче критеріїв.

1. Індикатор (показник) повинен вимірювати й описувати проблемні процеси, для подолання яких розробляються відповідні заходи програми.

2. Індикатор (показник) має бути чітко сформульованим, простим у застосуванні для інтерпретації результату як фахівцями-управлінцями, так і не фахівцями у сфері бюджетного планування.

3. Індикатор (показник) повинен мати достовірне джерело інформації або формулу і/або методику розрахунку.

4. Має існувати можливість перевірки значення індикатора (показника) і його оцінки порівняно з базовим (плановим, цільовим) значенням.

5. Повинен існувати взаємозв'язок між індикатором (показником) і програмним заходом, на реалізацію якого плануються бюджетні витрати.

6. Витрати на збір, обробку, аналіз і оцінку індикатора (показника) мають бути економічно ефективними.

Застосування системи програмних індикаторів (показників) дає змогу виконувати моніторинг:

— досягнення планованих значень результату (розв'язання цільової проблеми, зменшення впливу на проблемні явища, поліпшення функціонування об'єктів життєзабезпечення тощо);

— виконання розподілених цільових витрат бюджету;

— результативності й ефективності бюджетних витрат за певний період часу на проміжних етапах виконання програми.

Перераховані функціональні можливості визначили важливість застосування РЦП як інструментальних засобів і компонента регіонального бюджету, орієнтованих на результат, а частка бюджетних видатків, що спрямовується на реалізацію запланованих цільових програм, може, у свою чергу, стати одним із основних критеріїв оцінки дій з модернізації регіональних і місцевих фінансових систем у межах розвитку бюджетної реформи в Україні.

Таким чином, моніторинг і оцінка є складовими стандартного набору інструментів, що забезпечують управління й бюджетування за результатом. Разом із тим досі технологічні й інструментальні можливості моніторингу й оцінки РЦП ще не вповні використовуються апаратом управління державних органів влади й органів місцевого самоврядування. На жаль, через невирішеність деяких питань спостерігається певна затримка в переході від теоретико-нормативних розробок до практичного управління за результатами, тобто здійснення повного циклу управлінських дій, що складаються з визначення коректних результатів, розробки й реалізації дій із виконання РЦП, виміру фактичних результатів і ухвалення тих чи інших управлінських рішень, які реально покращують їх результативність.

Найхарактернішими проблемами є такі.

1. Діючі програми часто не містять індикаторів моніторингу й оцінки результативності й ефективності бюджетних витрат.

2. Вибрана система показників і оцінки не відповідає визначеним програмним цілям.

3. Не визначено порядок і методику проведення оцінки на основі встановленої системи показників (критеріїв) і застосування результатів проведеної оцінки в бюджетному процесі (планування й виконання).

4. Не визначено порядок моніторингу результатів програмних заходів, що реалізуються за рахунок засобів різних рівнів бюджетів.

5. Недостатньо розробленими є нормативно-правова й методична бази проведення внутрішнього аудиту застосування програм як інструмента бюджетного планування й реалізації бюджетних видатків.

6. Виникають труднощі при складанні прогнозів результатів і витрат на весь період реалізації програми, особливо довгострокової.

7. Вибрані для здійснення моніторингу показники не мають достовірного джерела інформації і проміжних значень за етапами реалізації програми.

8. Спостерігається досить слабкий інформаційний супровід самих програм, а також результатів моніторингу програм і видатків бюджету на їх реалізацію.

Для розв'язання проблеми щодо вдосконалення інформаційної підтримки регіональних цільових програм, які виконуються в Україні, автори створили єдиний реєстр РЦП обласного рівня, АР Крим, міст Києва і Севастополя, який містить понад 900 регіональних програм, діючих станом на 01.11.2008 року. На підставі аналізу спрямованості програм, термінів їх реалізації, а також інших атрибутів запропоновано склад реквізитів для їх характеристики, наведений нижче.

1. Ідентифікаційний код — визначає регіон і рік дії.

2. Найменування програми.

3. Ознака регіональної програми — для можливого включення до універсального довідника.

4. Ознака підпрограми — якщо програма передбачає залучення коштів декількох місцевих бюджетів та/або реалізацію заходів, які фінансуватимуться за кількома кодами функціональної класифікації видатків бюджету.

5. Розпорядник коштів.

6. Відповідальний за програму (замовник, адміністратор, координатор виконання програми) — орган, що контролює виконання програми.

7. Виконавець програми — може бути декілька, може збігатися з відповідальним виконавцем.

8. Орган, що затвердив програму.

9. Різновид затвердження — затвердження первісної програми, затвердження змін до програми.

10. Номер рішення про затвердження.

11. Орган, з яким погоджено програму, — може бути декілька.
12. Початок дії програми.
13. Кінець дії програми — для постійної програми відсутній.
14. Різновид програми за спрямованістю — комплексна, економічна, наукова, науково-технічна, соціальна, національно-культурна, екологічна, правоохоронна.
15. Код функціональної класифікації видатків бюджету — може бути декілька.
16. Різновид програми за терміном виконання — довгострокова, середньострокова й короткострокова.
17. Обсяг фінансування програми.
18. Джерело фінансування — може бути декілька.
19. Очікуваний результат.
20. Стан виконання програми — чинна, скасована.
21. Адреса сайта з текстом програми.
22. Адреса сайта із заключним звітом.

На основі запропонованого складу атрибутів і відповідних реквізитів розроблено проект програмного довідника місцевих бюджетів.

Довідник запропоновано створити у вигляді сукупності таблиць (наведено нижче), у якій сполучені таблиці пов'язані з основною з допомогою ключового поля, роль якого виконує ідентифікаційний код. Ідентифікаційний код однозначно ідентифікує конкретну цільову програму. У записах основної таблиці він не повинен повторюватися. У наведеній схемі сполучені таблиці створено для всіх реквізитів, які мають (можуть мати) два чи більше значень для однієї цільової програми.

У наведеному варіанті структури код, що ідентифікує конкретну цільову програму, складається з 7-ми знаків: коду регіону, двох останніх цифр року первинного затвердження програми й порядкового номера програми в межах одного регіону й одного року.

Залежно від призначення довідника розрядність коду може бути змінено. Якщо довідник повинен охоплювати програми, що виконувалися до 2000 року, розрядність цифр року доцільно збільшити до 4-х для зручності сортування за роками в разі наступної програмної обробки (тоді розрядність коду зростає до 9).

Ідентифікаційний код може бути розширено за рахунок інших кодових полів основної таблиці, але, на нашу думку, доцільно надати йому максимально компактного вигляду.

Значення регіону й року можна повторити також у вигляді окремих полів реквізитів, якщо при проектуванні програмного супроводження довідника це буде визнано за доцільне.

Для укладання довідника мають бути сформовані класифікатори всіх реквізитів, подані кодовими значеннями. Як варіант може бути використано загальнодержавні класифікатори ЄДРПОУ, КЕКВ та інші. Розрядність відповідних кодових

полів ми поки не визначаємо (у структурі вона представлена знаком X). Ці класифікатори будуть невід'ємною складовою частиною довідника. Допускається можливість зміни класифікаторів з роками, тоді відповідний реквізит матиме декілька класифікаторів — для кожного року чи сукупності років.

Кількість сполучених таблиць можна зменшити за однією з двох умов. По-перше, якщо максимальну кількість значень якогось із реквізитів достовірно обмежено певним числом (це питання потребує дослідження), цей реквізит можна включити до основної таблиці, виділивши для нього декілька полів. По-друге, якщо до програмного забезпечення, яке супроводжуватиме довідник, буде поставлено жорсткі вимоги щодо необхідної гнучкості, воно повинно допускати зміну за потреби кількості полів у основній таблиці.

### Структура основної таблиці:

7 знаків	Ідентифікаційний код: 2 знаки — код регіону
	2 знаки — рік
	3 знаки — порядковий номер
Текстове поле	Найменування програми
1 знак	Ознака регіональної програми
1 знак	Ознака підпрограми
X знаків	Код розпорядника коштів
X знаків	Код відповідального за програму
Текстове поле	Початок дії програми
Текстове поле	Кінець дії програми
1 знак	Код різновиду програми за спрямованістю
1 знак	Код різновиду програми за терміном виконання
Числове поле	Обсяг фінансування програми
Текстове поле	Очікуваний результат
1 знак	Стан виконання програми
Текстове поле	Адреса сайту з текстом програми
Текстове поле	Адреса сайту із заключним звітом

### Структура сполучених таблиць:

Структура таблиці виконавців програми:

7 знаків	Ідентифікаційний код
X знаків	Код виконавця

Структура таблиці затверджень програми:

7 знаків	Ідентифікаційний код
X знаків	Код органу, що затвердив програму
1 знак	Різнovid затвердження
Дата	Дата затвердження
Числове поле	Номер рішення про затвердження

Структура таблиці органів, з якими погоджено програму:

7 знаків	Ідентифікаційний код
X знаків	Код органу, з яким погоджено програму

Структура таблиці кодів функціональної класифікації видатків бюджету:

7 знаків	Ідентифікаційний код
6 знаків	Код функціональної класифікації видатків бюджету

Структура таблиці джерел фінансування:

7 знаків	Ідентифікаційний код
X знаків	Код джерела фінансування

Впровадження в Україні розробленого проекту програмного довідника місцевих бюджетів дасть можливість на основі застосування сучасних інформаційно-комунікаційних технологій значно якісніше виконувати моніторинг й оцінку виконання РЦП на рівні певного регіону, а також країни загалом. Це, у свою чергу, сприятиме підвищенню результативності й ефективності управління процесами соціально-економічного розвитку регіонів.

При створенні єдиного інформаційного простору системи управління державними фінансами, у процесі інтеграції інформаційно-аналітичних систем різних рівнів однією з ключових проблем є побудова єдиної системи нормативно-довідкової інформації, що містить низку класифікаторів і словників, довідників, де програмному довіднику місцевих бюджетів також відведено важливу роль.