

**Зайчикова В. В.,**

*кандидат економічних наук,*

*старший науковий співробітник,*

*учений секретар – в. о. завідувача відділу місцевих фінансів*

*Науково-дослідного фінансового інституту*

*Академії фінансового управління Міністерства фінансів України*

## **ПРИНЦИПИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА ПРОЗОРОСТІ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Підвищення ефективності управління коштами місцевих бюджетів та забезпечення прозорості процесу їх формування та виконання є одним з пріоритетних завдань уряду України. У Програмі діяльності Кабінету Міністрів України “Український прорив: для людей, а не політиків”<sup>1</sup> визначено, що завданнями щодо підвищення ефективності бюджетної політики є: перехід до бюджетування, орієнтованого на результат, розроблення та здійснення заходів, спрямованих на підвищення ефективності бюджетних інвестицій.

Забезпечення прозорості процесу формування та виконання місцевих бюджетів передбачається Концепцією реформування місцевих бюджетів<sup>2</sup> та включає:

- надання прозорої інформації про порядок складання бюджетів усіх рівнів, фінансовий стан органів місцевого самоврядування, підготовленої на основі єдиної методики збору, обробки та надання інформації;
- визначення порядку збору та узагальнення інформації, яка характеризує стан і якість управління коштами місцевих бюджетів;
- удосконалення інформаційно-статистичної бази соціально-економічних показників розвитку регіонів;
- запровадження публічного обговорення щорічних звітів про виконання місцевих бюджетів органами місцевого самоврядування;
- введення міжнародних стандартів фінансової і статистичної звітності для здійснення незалежної фінансової експертизи та зовнішнього аудиту на місцевому рівні.

Питання підвищення ефективності фінансової діяльності органів місцевого самоврядування шляхом запровадження механізму моніторингу та оцінки ефективності здійснення органами місцевого самоврядування делегованих державних повноважень, а також публічного обговорення щорічних звітів про виконання місцевих бюджетів органами місцевого самоврядування знайшли своє відображення в плані заходів з реалізації Концепції реформування місцевих бюджетів, затвердженому наказом Міністерства фінансів України від 27.08.2007 № 973.

Зважаючи на актуальність та практичне значення вирішення проблем ефективності в органах місцевого самоврядування, особливої уваги потребує

---

<sup>1</sup>Постанова Кабінету Міністрів від 16.01.2008 № 14.

<sup>2</sup>Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 308.

наукове обґрунтування поняття “ефективність” у бюджетній та фінансовій сфері на рівні місцевого самоврядування з метою розробки науково-практичних пропозицій щодо моніторингу та оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування з управління бюджетними ресурсами.

Основними завданнями таких наукових досліджень є формування базових показників, необхідних для оцінки ефективності здійснення органами місцевого самоврядування повноважень з управління коштами місцевих бюджетів з урахуванням зарубіжного досвіду створення програм місцевого розвитку на основі пріоритезації та чіткого визначення регіональних потреб, а також моделей моніторингу ефективності їх виконання.

Визначення теоретичних засад моніторингу та оцінки діяльності органів місцевого самоврядування з управління бюджетними ресурсами обумовлюють необхідність встановлення видів показників моніторингу фінансового стану органів місцевого самоврядування та індикаторів оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування у фінансовій сфері.

При цьому особливу увагу слід приділити імплементації рекомендацій Ради Європи з підвищення ефективності управління коштами місцевих бюджетів в Україні.

Запровадження європейських стандартів фінансового менеджменту в галузі місцевих фінансів передбачає приведення у відповідність з рекомендаціями Ради Європи національного законодавства. Зокрема це стосується Рекомендації “Про фінансове й бюджетне управління на місцевому й регіональному рівнях”<sup>3</sup>, якою передбачається введення та оприлюднення показників ефективності фінансового управління в галузі видатків на надання місцевих суспільних послуг, обмеження місцевого боргу, встановлення персональної відповідальності службовців органів місцевого самоврядування за об’єктивність та достовірність показників у фінансовій та бюджетній сфері, запровадження процедури незалежного аудиту в органах місцевого самоврядування тощо. Принципи та показники фінансового менеджменту за рекомендаціями Ради Європи наведено в табл. 1.

На відміну від України, у зарубіжних країнах визначення ефективності функціонування суспільного сектора та діяльності місцевих урядів є головною метою роботи уряду. Наприклад, уряд Великобританії звітує за показниками підвищення ефективності діяльності місцевих урядів<sup>4</sup>. Стосовно тлумачення поняття “ефективність” слід зазначити, що воно розглядається як оптимальне використання наявних фінансових ресурсів місцевих урядів для надання суспільних послуг згідно з місцевими пріоритетами. В той же час показник скорочення видатків (економія коштів) на надання послуг не

---

<sup>3</sup> Recommendation Rec (2004)1 of the Committee of Ministers to Member States on Financial and Budgetary Management at Local and Regional Levels / Adopted by the Committee of Ministers on 8 January 2004 at the 867<sup>th</sup> Meeting of the Ministers’ Deputies. – P. 10.

<sup>4</sup> Delivering Efficiency in Local Services. Published by the Office of the Deputy Prime Minister, February 2006, London. – P. 1–4.

**Показники оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування в європейських країнах**

Показник	Центральний уряд	Місцеві уряди
Дотримання принципів формування політики фінансового та бюджетного менеджменту	1. Забезпечення відповідності макроекономічним цілям національної економічної політики. 2. Встановлення і забезпечення фінансової стабільності органів місцевого самоврядування. 3. Ефективність видатків на надання громадських послуг. 4. Забезпечення відкритості та відповідальності рішень	
	5. Забезпечення пропорційності фінансових ресурсів видатковій компетенції.  6. Збалансування системи місцевих фінансів у частині трансфертів та власних джерел надходжень (встановлення сплати за послуги та місцевих податків)	5. Цілі, пріоритети та заходи, терміни їх проведення і відповідні їм бюджетні ресурси репрезентуються новообраними місцевими виконавчими органами у програмі діяльності місцевого уряду  6. Ухвалення декількох річних бюджетних планів (від двох до чотирьох років)

Складено автором за: Appendix to Recommendation Rec(2004)1 of the Committee of Ministers to Member States on Financial and Budgetary Management at Local and Regional Levels / Adopted by the Committee of Ministers on 8 January 2004 at the 867<sup>th</sup> Meeting of the Ministers' Deputies. – P. 8.

завжди свідчить про ефективне використання фінансових ресурсів. До показників ефективності відносять: зменшення використання людських, майнових, фінансових ресурсів в умовах забезпечення того самого обсягу суспільних послуг, покращання їхньої якості або досягнення пропорційного зростання вкладених ресурсів поліпшеній якості послуг.

У сучасних умовах до ефективної діяльності органів місцевого самоврядування належать також інновації в наданні послуг, інвестування в технології, раціоналізацію функцій зворотного зв'язку та організаційний розвиток. Показники ефективності діяльності місцевих урядів розраховуються за видами (секторами) місцевих суспільних послуг у чотирьох порівняльних групах. Наприклад, досягнуті в минулому році, очікувані в поточному бюджетному періоді з коригуванням у середині року, прогнозовані показники на поточний рік, кумулятивний показник на кінець поточного року.

Отже, підвищення ефективності управління коштами місцевих бюджетів слід розглядати з погляду ефективної діяльності органів місцевого самоврядування у фінансовій сфері.

Вітчизняними вченими поняття “ефективність” визначається як здатність забезпечувати результативність (ефект) процесу (проекту), розраховану через відношення ефекту (результату) до витрат, що забезпечили цей результат, “економічна ефективність” – як результативність економічної діяльності, реалізації економічних програм та заходів, співвідношення ефекту (результату) до витрат ресурсів, що обумовили його досягнення<sup>5</sup>.

Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади” від 11.05.2006 № 614<sup>6</sup> передбачає удосконалення нормативного забезпечення діяльності з поліпшення якості продукції акта законодавства, спрямованого на заохочення вітчизняних підприємств до створення систем управління якістю та доквіллям відповідно до вимог міжнародних стандартів ISO серій 9000 і 14000 згідно з планом заходів щодо реалізації Концепції державної політики у сфері управління якістю продукції (товарів, робіт, послуг), затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31.03.2004 № 200-р.

ДСТУ ISO 9001—2001 “Системи управління якістю. Вимоги” та ДСТУ ISO 9004—2001 “Системи управління якістю. Настанови щодо поліпшення діяльності” у пункті 3.2.15 визначають ефективність (efficiency) як співвідношення між досягнутим результатом і використаними ресурсами<sup>7</sup>.

Наведені урядові рішення дають змогу зробити висновок про те, що в Україні відбувається становлення законодавчого та нормативно-правового забезпечення питань регулювання ефективності діяльності органів місцевого самоврядування шляхом наближення до міжнародних стандартів якості надання послуг.

Вагоме значення для розробки системи фінансових показників має узагальнення статистичних показників, які повинні відповідати міжнародним стандартам статистики державних фінансів. Отже, особливо важливими є результати роботи міжвідомчої робочої групи, утвореної постановою Кабінету Міністрів України від 12.11.2008 № 990 з метою сприяння підготовці й реалізації проекту “Розвиток системи державної статистики для моніторингу соціально-економічних перетворень”, що підтримується Міжнародним банком реконструкції та розвитку.

Прикладом галузевого запровадження стандартів оцінки ефективності діяльності може слугувати розпорядження НКРЕ від 26.06.2008 № 80-р про надання ліцензіатами інформації за Формою моніторингу показників якості послуг у II півріччі 2008 р., яким затверджено методологічні рекомендації щодо заповнення Форми моніторингу показників якості послуг.

<sup>5</sup> Загородній А. Г. Фінансово-економічний словник / А. Г. Загородній, Г. Л. Вознюк. – К. : Знання, 2007. – С. 278.

<sup>6</sup> Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 11.05.2006 № 614 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 20. – С. 19.

<sup>7</sup> Системи управління якістю. Основні положення та словник (ISO 9000:2000, IDT). – К. : Держстандарт України, 2001. – С. 10.

Державна цільова програма розвитку системи інформаційно-аналітичного забезпечення реалізації державної інноваційної політики та моніторингу стану інноваційного розвитку економіки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 07.05.2008 № 439, є одним з перших кроків у напрямку запровадження показників моніторингу в економічній сфері, які мають доповнюватися відповідними програмами, спрямованими на розвиток систем моніторингу фінансових показників органів місцевого самоврядування.

Згідно з наказом Державного агентства України з інвестицій та інновацій від 21.01.2008 № 4 було затверджено Положення про порядок здійснення моніторингу виконання інноваційних та інвестиційних проєктів, які впроваджуються із залученням державних коштів, ухвалено відповідну методику оцінки.

Встановлення єдиних методологічних підходів оцінки фінансово-бюджетної діяльності органів місцевого самоврядування вимагає затвердження методик, подібних до вказаної вище. У методиці використовується підхід рейтингової оцінки за вибраними критеріями за встановленою шкалою. Зокрема, оцінювання ефективності виконання проєктів здійснюється уповноваженим органом, виходячи із коефіцієнта співвідношення критеріїв: науково-технічний критерій — 2, виробничий критерій — 1, ринковий критерій — 1, фінансово-економічний критерій — 2, соціальний та екологічний критерій — 1. Кожен з критеріїв характеризується відповідними показниками (табл. 2). Ефективність виконання проєкту визначається на підставі сумарної кількості балів, коефіцієнт якої становить суму балів за кожним з критеріїв.

Методичні рекомендації щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання, затверджені наказом Міністерства економіки України від 04.12.2006 № 367, свідчать про встановлення порядку, аналогічного державним цільовим програмам з оцінки результативності та ефективності використання коштів місцевих бюджетів. Перехід на програмно-цільовий метод фінансування програм регіонального розвитку можна оцінити як позитивний, однак викликає зауваження фінансування з місцевих бюджетів програм, що здійснюються місцевими осередками органів центральної виконавчої влади — місцевими державними адміністраціями загальнодержавних пріоритетів регіонального розвитку. Такі програми мають фінансуватися з державного бюджету.

Методичні рекомендації з організації та проведення державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів, затверджені наказом Головного контрольно-ревізійного управління України від 13.03.2007 № 50, відтворюють основні підходи системи державного фінансового контролю в галузі управління коштами місцевих бюджетів, які склалися в умовах перехідної економіки України. Серед недоліків вказаної методології слід відмітити галузевий підхід, відсутність критеріїв фінансової автономії органів місцевого самоврядування, нечітке формулювання критеріїв фінансової ефективності, що значно суб'єктивізує предмет аудиторської перевірки, тому поняття “проблема”, визначене на початку методичних рекомендацій, по-

Таблиця 2

**Критерії та показники оцінювання ефективності виконання інноваційних та інвестиційних проектів**

Критерій оцінки	Показник оцінки
Науково-технічний критерій	<p>Кількість співробітників з науковим ступенем, які працюють у суб'єкта господарювання, що реалізує проект;</p> <p>кількість у позичальника науково-дослідних та експериментальних лабораторій;</p> <p>кількість об'єктів права інтелектуальної власності, на які у позичальника є відповідні документи;</p> <p>рівень упровадження запропонованих проектом технічних рішень;</p> <p>обсяг науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, які виконувалися за проектом протягом звітнього періоду, з наведенням ступеня завершеності робіт (у процесі) та конкретних результатів;</p> <p>обсяг робіт з розвитку, модернізації та реконструкції науково-технологічної та дослідно-промислової бази, що виконувалися за проектом;</p> <p>обсяг інноваційної продукції, яка випускалася за проектом (обсяги випуску дослідних партій та серійного виробництва). Окремо вказується продукція, випуск якої розпочато протягом звітнього періоду;</p> <p>обсяг одержаних патентів на інноваційну продукцію, технології тощо в рамках реалізації проекту</p>
Виробничий критерій	<p>Забезпеченість виробництва необхідними сировиною, матеріалами, комплектуючими, обладнанням і устаткуванням;</p> <p>рівень технологічних нововведень при реалізації проекту;</p> <p>забезпеченість виробництва кваліфікованим персоналом;</p> <p>рівень використання відходів виробництва;</p> <p>рівень впровадження ресурсозберігаючих та екологічно безпечних технологій;</p> <p>експортна спрямованість продукції, яка виробляється в рамках реалізації проекту</p>
Ринковий критерій	<p>Актуальність реалізації проекту відповідно до потреб ринку;</p> <p>рівень проведення маркетингових досліджень реалізації продукції, яка виробляється в рамках впровадження проекту;</p> <p>рівень реклами для просування запропонованого продукту на ринок;</p> <p>конкурентоспроможність продукції за ціною та якістю, захищеністю від старіння</p>

Критерій оцінки	Показник оцінки
Фінансово-економічний критерій	Показник прибутковості проекту; рівень рентабельності проекту; рівень виконання календарного плану реалізації проекту; клас надійності позичальника, який визначається уповноваженим органом, із врахуванням Методики формування небанківськими фінансовими установами резерву для покриття ризиків неповернення основного боргу за кредитами*; обсяг надходження платежів до бюджетів; надійність забезпеченості повернення кредиту, платоспроможність та фінансова стабільність позичальника
Соціальний та екологічний критерій	Рівень впливу реалізації проекту на рівень зайнятості населення, створення нових робочих місць; вплив виробничих процесів, задіяних у реалізації проекту, на навколишнє природне середовище; відповідність реалізації проекту вимогам санітарно-гігієнічних, радіаційних, екологічних, архітектурних та інших норм, установлених законодавством України

\* Розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 04.06.2004 № 912.

требуватиме уточнення у зв'язку з переходом на нові принципи функціонування бюджетної системи України, зміною бюджетного устрою з формуванням базової бюджетної та адміністративної одиниці – громади.

Прозорість у бюджетно-податковій сфері передбачає передусім відкрите представлення громадськості структури і функцій органів державного управління, цілей податково-бюджетної політики, рахунків державного сектора, а також бюджетних прогнозів. Наведені нижче чотири загальні принципи прозорості становлять основу нормативного регулювання у вказаній галузі:

- *Перший* – чіткість функцій і обов'язків – стосується визначення структури і функцій органів державного управління, розподілу обов'язків серед зазначених органів, а також відносин між органами державного управління і рештою економіки.
- *Другий* – доступність інформації для громадськості – підкреслює важливість публікації вичерпної податково-бюджетної інформації в чітко встановлені терміни.
- *Третій* – відкритість підготовки бюджету, його виконання і звітності – визначає тип розкритої інформації про бюджетний процес.
- *Четвертий* – гарантії достовірності – пов'язаний з якістю податково-бюджетних даних і необхідністю незалежної перевірки податково-бю-

джетної інформації, де наголошується виключно на наданні незалежних гарантій достовірності податково-бюджетної інформації зовнішнім аудитором, національним статистичним відомством й іншими експертами. Відображаючи згадане посилення акценту на якості податково-бюджетних даних, четвертий загальний принцип найповніше визначає аспект прозорості.

Стандартом прозорості в бюджетно-податковій сфері слугує надання громадськості та ринкам капіталу гарантій того, що в їх розпорядженні є достатньо повна картина структури і фінансів органів державного управління, що дозволяє адекватно оцінити ступінь стійкості стану державних фінансів.

Основними вимогами для забезпечення прозорості в зазначеній сфері є такі:

#### *Чіткість функцій і обов'язків*

Структура і функції органів державного управління повинні бути чітко визначені. Інституційна таблиця, що показує структуру органів державного управління та іншої частини державного сектора, має оприлюднюватися.

Відношення між органами державного управління і неурядовими установами державного сектора (тобто центральним банком, державними фінансовими установами і нефінансовими державними підприємствами) повинні ґрунтуватися на чітких механізмах взаємодії. У річних звітах державних фінансових установ і нефінансових державних підприємств повинні вказуватися некомерційні послуги, що надаються на вимогу держави. Приватизація державних активів має бути відкрита для незалежного аудиту.

#### *Доступність інформації для громадськості*

Бюджетна документація, підсумкові рахунки та інші фіскальні звіти, призначені для громадськості, повинні охоплювати всю бюджетну і позабюджетну діяльність центрального уряду; мають також надаватися зведені дані про стан фінансів центрального уряду та докладні звіти по всіх позабюджетних фондах.

До складу бюджетної документації мають включатися звіти, що описують характер і фіскальну значущість умовних зобов'язань і податкових витрат центрального уряду, а також квазіфіскальних операцій. Такі звіти повинні містити призначення кожного положення державної політики, термін його дії і передбачувані бенефіціари. Там, де це можливо, основні позиції мають визначатися кількісно.

Центральний уряд повинен публікувати повну інформацію про рівень і склад своїх боргових зобов'язань та фінансових активів.

У країнах, де органи державного управління субнаціональних рівнів відіграють значну роль, мають публікуватися дані про зведений стан їх фінансів і зведений стан фінансів сектора державного управління в цілому. Органи державного управління субнаціональних рівнів мають також публічно звітувати про свою позабюджетну діяльність, борг, фінансові активи, умовні зобов'язання, податкові витрати, а також про квазіфіскальну діяль-



ність державних фінансових установ і нефінансових державних підприємств, що перебувають під їх контролем.

Публікація податково-бюджетної інформації повинна бути юридичним зобов'язанням органів державного управління.

***Відкритість підготовки бюджету, його виконання та звітності***

Річний бюджет має готуватися на комплексній і кількісно узгодженій макроекономічній основі; повинні також оприлюднюватися основні засади підготовки бюджету. Ця інформація має надаватися в супровідних інформаційних матеріалах складових частин бюджетної документації.

***Розподіл обов'язків між органами державного управління***

Розподіл обов'язків між органами державного управління різних рівнів, а також між виконавчою, законодавчою і судовою гілками влади має бути чітко визначеним. Розмежування функцій в органах державного управління є принципово важливою умовою прозорості. На найбільш загальному рівні необхідно визначити розподіл податкових повноважень і функцій щодо витрачання коштів між різними рівнями органів державного управління, а на кожному рівні – функції виконавчої і законодавчої гілок влади в бюджетно-податковій сфері. Часто це завдання вирішується в рамках конституційного права.

Відносини між різними рівнями органів державного управління істотно розрізняються по країнах. На одному полюсі цього спектра знаходяться країни з федеральним устроєм, в яких окремі штати або провінції наділені значними повноваженнями, на іншому – країни з унітарними формами правління, у центральній частині спектра – держави, де є федеральні структури і сильний центральний уряд. Відповідно, відмінним є розподіл податкових повноважень і функцій щодо витрачання коштів. Принцип прозорості в бюджетно-податковій сфері передбачає, що такі повноваження і функції повинні ґрунтуватися на чіткому порядку і/або визначатися за узгодженими формулами, а також бути чітко сформульованими. Відносини між різними рівнями органів державного управління мають здійснюватися відкрито і послідовно. З серйозними труднощами у встановленні чітких міжбюджетних відносин часто стикаються держави, в яких відбуваються процеси економічних або політичних перетворень.

Бюджетне законодавство кожної країни відповідає певним традиціям. Країни континентальної Європи, правові системи яких засновані на цивільному праві, такі, як Франція, детально кодифікують в законодавчих актах бюджетну практику і процедури, які узгоджуються з орієнтацією цих країн на сильний адміністративний контроль. У бюджетному законодавстві, що базується на правовій системі Великобританії, основна увага, як правило, приділяється загальним принципам управління державними коштами, а деталізовані бюджетні процедури відбиваються в нормативних положеннях і адміністративних інструкціях. Проте останнім часом серед деяких країн спостерігається тенденція до розробки більш комплексних систем законодавчих актів, в яких підкреслюється відповідальність органів держав-

ного управління за забезпечення прозорості й підзвітності. У США значна частина бюджетного законодавства пов'язана зі встановленням середньострокових цільових показників бюджету в рамках бюджетного процесу, що обумовлено важливою роллю Конгресу США у формуванні бюджету і контролі за його виконанням.

Більшість країн, що розвиваються, слідує або європейській моделі бюджетного законодавства, або моделі, заснованій на законодавстві Великобританії, проте у багатьох випадках ці країни виявилися неспроможними розробити належні правові і адміністративні системи, з огляду на недостатній політичний та адміністративний потенціали. Країни з перехідною економікою перебувають на різних етапах розробки законодавчої бази для бюджетного процесу, однак на практиці більшість із них зазнає труднощів у проведенні реалістичної податково-бюджетної політики і здійсненні контролю за виконанням бюджету. Робота над формуванням міцної правової системи в цих країнах повинна підкріплюватися розвитком потенціалу для віддзеркалення цієї системи в реалістичних бюджетах.

#### ***Результати виконання бюджету і прогнози***

Для отримання повнішого уявлення про поточне виконання бюджету в річному бюджеті або в будь-якій іншій бюджетній документації має надаватися інформація про результати виконання бюджету в минулому та прогнози основних зведених бюджетних показників на два подальші бюджетні роки. До річного бюджету повинні включатися дані за первинними і уточненими бюджетними оцінками за два попередні бюджетні роки, а також дані про фактичні результати виконання бюджету (або очікувані результати, якщо остаточні показники виконання бюджету за поточний рік відсутні).

Ця інформація повинна містити як основні зведені бюджетні показники, так і докладнішу інформацію про субагрегати (стаття витрат, призначення і – за наявності даних – назва програми або певний результат). Має зазначатися також статус інформації про результати виконання бюджету (наприклад, попередня і така, що не пройшла аудиторську перевірку, завершальна і така, що пройшла аудиторську перевірку). Це дає змогу провести порівняльну оцінку останніх реальних показників і бюджету, а також може привернути увагу до істотних чинників ризику у сфері прогнозування і заходів політики або макроекономічних ризиків і, в ширшому сенсі, до ступеня реалістичності бюджету. Необхідно розкривати відомості про будь-які зміни в класифікації або формі представлення статей з року в рік разом з обґрунтуванням цих змін. Мають також надаватися прогнози основних зведених бюджетних показників на два роки, наступні за поточним бюджетом. Оптимальною практикою є відображення в бюджетній документації зведених бюджетних прогнозів на 5–10 років.

#### ***Цілі програм***

Завдання забезпечення прозорості та підзвітності органів державного управління вимагає, аби бюджет і рахунки відповідали цілям і результатам діяльності органів державного управління, а не просто співвідносилися зі

статтями, на які витрачаються кошти, як це прийнято в традиційному варіанті постатейного бюджетного процесу. Завдання сучасного бюджетного процесу – по можливості визначати цілі державної діяльності та оцінювати її результати. Важливою складовою початкової роботи в цьому напрямку є класифікація витрат за категоріями: “програма”, “підпрограма” і “вид діяльності”, які визначаються достатньо конкретизовано.

Нині широко практикується класифікація діяльності органів державного управління за програмами, і її подальше розповсюдження сприятиме підвищенню прозорості.

### ***Принципи та стандарти внутрішнього контролю***

Система загальних і деталізованих стандартів визначає мінімально прийнятний рівень системи внутрішнього контролю.

*Загальні стандарти внутрішнього контролю.* Для кожного з видів діяльності організації повинні встановлюватися конкретні контрольні цілі, які мають відповідати обставинам, бути вичерпними, зрозумілими і становити невід’ємну частину загальних цілей організації. Виконавці мають постійно дотримуватися стандартів, а також бути чесними і компетентними. Система внутрішнього контролю повинна забезпечувати гарантію того, що її цілі будуть досягнуті.

*Деталізовані стандарти внутрішнього контролю.* Усі операції та система контролю взагалі мають бути задокументовані. Операції та дії повинні оперативно і належним чином реєструватися та санкціонуватися. Ключові обов’язки на різних етапах операції мають розподілятися між різними особами. Для того, щоб гарантувати досягнення мети у сфері контролю, необхідно забезпечити проведення кваліфікованого моніторингу. Доступ до ресурсів і облікових документів повинна мати обмежена група уповноважених осіб, які нести будуть відповідальність за їх збереження або використання.

Дієвий внутрішній аудит є одним з основних методів боротьби зі зловживаннями і/або неадекватним управлінням державними коштами. Він має ґрунтуватися на надійній системі внутрішнього контролю і не може розглядатися як заміна такої системи. Перевірка з боку внутрішніх аудиторів також дає цінний матеріал для оцінки відповідності фінансовим вимогам, яка проводиться зовнішніми ревізійними органами. Наявність і дієвість системи внутрішнього аудиту повинні підкріплюватися вимогою чіткого опису його процедур у доступній для громадськості формі, а також можливістю перевірки дієвості таких процедур зовнішніми аудиторами.

### ***Періодичність і своєчасність***

Ця вимога є основною для забезпечення прозорості в бюджетно-податковій сфері. Для ефективного управління державними фінансами потрібна своєчасна і надійна поточна інформація про стан державних фінансів протягом року. Піврічний бюджетний звіт повинен містити всебічний аналіз виконання бюджету, включаючи порівняння всіх основних статей доходів, видатків і фінансування з піврічними показниками за попередній рік і піврічними бюджетними оцінками. Має також розроблятися оновлений

прогноз результатів виконання бюджету на поточний бюджетний рік, з виділенням основних чинників, які є причиною розбіжності між бюджетом і очікуваними результатами його виконання (наприклад, зміна економічних передумов, нові заходи політики, непередбачувані обставини, зміни в термінах надходження доходів або здійснення видатків). Основною вимогою для забезпечення прозорості в бюджетно-податковій сфері є представлення такого звіту в законодавчі органи протягом трьох місяців після закінчення півріччя. Це узгоджується із завданням встановлення підзвітності за належні дії у відповідь на зміну економічних умов або положення в зазначеній галузі, а тому є основною вимогою для забезпечення прозорості.

Необхідним є виконання стандартів ОЕСР відносно періодичності і своєчасності представлення іншої фінансової звітності центрального уряду громадськості (щокварталу, з представленням звітності протягом кварталу, наступного за звітним). Така звітність повинна містити диференційовану докладну інформацію про доходи, видатки, сальдо державних фінансів і фінансування (відповідно до умов — щодо утримувачів боргових зобов'язань, інструментів, валюти). Вітається також звітність про процентні виплати. Оптимальною практикою є публікація бюджетного звіту лагом у місяць.

#### ***Результати реалізації програм***

Звіт про результати, досягнуті в реалізації цілей основних бюджетних програм, повинен щорічно надаватися законодавчим органам. Основною вимогою для забезпечення прозорості в бюджетно-податковій сфері є надання звіту про цілі основних бюджетних програм. Відтак необхідно проводити моніторинг результатів і ефекту від реалізації державних програм та протягом дванадцяти місяців після закінчення року представляти в законодавчі органи опис і оцінку досягнутих результатів порівняно з цілями програм, визначеними в бюджетній документації. Також необхідним є надання порівняльних даних за два попередні бюджетні роки. Доцільно проводити незалежний аудит досягнутих результатів порівняно зі всіма цільовими показниками реалізації програм. Вказана інформація має надаватися законодавчим органам упродовж шести місяців після закінчення бюджетного року.

#### ***Система оцінки якості даних. Основні параметри***

*Попередніми умовами якості* статистичних програм є правове та інституційне середовище; якість вважається фундаментальною основою статистичної роботи.

*Достовірність та професіоналізм* — керівний принцип у теорії та практиці статистики; теорія і практика в галузі статистики є прозорими і регулюються етичними нормами.

*Методологічна обґрунтованість* досягається шляхом використання понять і визначень відповідно до стандартних систем статистики; сфера охоплення статистики, системи класифікації і розподілення на сектори оцінюються і враховуються відповідно до прийнятих міжнародних стандартів (основа для віддзеркалення в обліку).

*Точність і надійність* обумовлюється тим, що наявні початкові дані створюють належну базу для складання статистики; використані статистичні методи відповідають якісним статистичним процедурам; проводиться періодична оцінка і перевірка достовірності початкових даних.

*Зручність користування* забезпечується за рахунок охоплення статистикою істотної інформації в зазначеній галузі; своєчасність і періодичність звітності відповідають прийнятим міжнародним стандартам розповсюдження даних; статистичні дані є внутрішньо несуперечливими й узгодженими в часі з іншими основними системами даних, їх уточнення проводиться відповідно до планомірного і передбаченого порядку.

*Доступність бюджетної* інформації забезпечується через надання об'єктивних статистичних даних у зрозумілій і доступній формі та розповсюджується у належний спосіб; існує практика надання оперативної й кваліфікованої допомоги користувачам.

Запровадження вказаних міжнародних стандартів прозорості в бюджетній сфері дозволить підвищити ефективність використання коштів місцевих бюджетів.

Ефективність управління фінансовими ресурсами місцевих бюджетів згідно з європейськими стандартами забезпечується на всіх стадіях бюджетного процесу за допомогою запровадження відповідних процедур контролю, аудиту, достовірності інформаційної бази та прогнозів бюджетних показників, залучення громадськості до бюджетного процесу на місцевому рівні.