Фундація польсько-української співпраці ПАУСІ

Бюджети за завданнями

Київ – 2015

Видання здійснено в рамках Проекту Фундації польсько-української співпраці ПАУСІ «Бюджети за завданнями у Вінниці і Черкасах – підтримка фінансової прозорості та належного врядування в органах місцевого самоврядування України»

Проект реалізовано за фінансової підтримки Європейського Союзу та Центральноєвропейської ініціативи

Думки, висновки чи рекомендації, які містяться у публікації належать авторам цього видання і не обов'язково відображають погляди Європейського Союзу

Упорядник: Костянтин Плоский

© Фундація ПАУСІ, 2015

Зміст

Впровадження програмно-цільового методу бюджетування на рівні місцевих бюджетів в Україні: проблеми та перспективи 4

Досвід підготовки цільових програм у м. Черкаси 10

Програмно-цільовий метод в бюджетному процесі на місцевому рівні: нормативно-правове забезпечення 12

Польська модель формування та виконання бюджету за завданнями – досвід для України 21

Особливості застосування програмно-цільового бюджетування: наявна проблематика і досвід Вінницької обласної Ради 23

Спільні проекти черкаської міської влади з Фундацією ПАУСІ 26

Світле місто – безпечний простір громади 33

Розвиток інклюзивної освіти, як один із факторів впливу на формування міського бюджету 37

Проект «Забезпечення громадського впливу у сфері розвитку позашкільних навчальних закладів у м. Черкаси» 38

Громадський бюджет міста Черкаси як один із видів бюджету за завданнями 49

Інструкція з розробки Програм, спрямованих на реалізацію Стратегії розвитку Кракова 53

Інструкція з планування бюджетних завдань структурними підрозділами міської ради міста Познань 68

Інформація про Проект «Бюджети за завданнями у Вінниці і Черкасах – підтримка фінансової прозорості та належного врядування в органах місцевого самоврядування України» 76

Інформація про Фундацію польсько-української співпраці ПАУСІ 77

ВПРОВАДЖЕННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ БЮДЖЕТУВАННЯ НА РІВНІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Наталія БАЛДИЧ
кандидат наук з державного управління, доцент,
Національна академія державного управління при Президентові України,
експерт Фундації ПАУСІ

У ході реформи децентралізації, що наразі оголошена і поступово впроваджується в Україні, відбувається перерозподіл повноважень між органами управління, доходів і видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, що повинно мати наслідком підвищення рівня автономії органів місцевого самоврядування, збільшення доходної бази місцевих бюджетів, повне фінансове забезпечення державою делегованих повноважень. Однак, існує значний ризик того, що **тільки збільшення обсягів фінансових ресурсів у розпорядженні органів місцевого самоврядування може й не призвести до збільшення обсягу та якості суспільних послуг**, якщо не покращити використання обмежених бюджетних коштів. І це, зважаючи на досвід інших країн, імовірно, буде постійним завданням органів публічного управління в Україні: більш раціональне та ефективне використання наявних коштів.

Внаслідок останньої глобальної фінансово-економічної кризи, за якою прийшла боргова криза, органи місцевого самоврядування в багатьох країнах вживають численні заходи, щоб зменшити свої видатки. Ці заходи стосуються переважно адміністративно-управлінських витрат і включають скорочення понаднормових годин, премій, офіційних заходів і користування телефонами; замороження капітальних видатків і закриття вакансій. Подібні заходи широко впроваджуються і в Україні як на центральному, так і регіональному та місцевому рівнях. Ці заходи економії можуть бути виправдані і в багатьох випадках доцільними, але вони носять тимчасовий або одноразовий характер і суттєво не впливають на довгострокову ефективність використання бюджетних коштів.

Саме **забезпечення довгострокової ефективності використання коштів суспільних фондів стало однією з найбільш значущих цілей хвилі суспільно-економічних реформ**, яка прокотилась багатьма країнами світу, починаючи з 80-х рр. XX ст., а в деяких країнах ще й досі триває. Провідним гаслом цих реформ у сфері публічних фінансів стало: **як за обмежені бюджетні кошти надати громадянам більший обсяг суспільних благ, яких вони потребують**. Для досягнення цієї мети в різних країнах апробовано різноманітні технології, спільною рисою яких є забезпечення чіткого взаємозв'язку між обсягами витрачених бюджетних коштів і результатами діяльності публічних інституцій. Ці технології отримали різні назви в різних країнах:

- бюджетування за виконанням або бюджетування за завданнями (англ. performance budgeting);
- бюджетування, орієнтоване на результат (англ. result oriented budgeting);
- бюджетування на основі цільових програм (англ. programme performance budgeting).

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

Програмно-цільовий метод, порівняно з традиційною технологією формування бюджету, що базується на принципі утримання органів управління, має багато переваг. Зокрема, програмно-цільовий метод забезпечує:

- чітку ув'язку стратегічних цілей розвитку із необхідними обсягами фінансування для їх досягнення;
- підвищення ефективності використання бюджетних коштів;
- чіткий взаємозв'язок між бюджетними видатками та результатом діяльності органів

управління;

- підвищення відповідальності органів управління перед суспільством за результати своєї діяльності та обсяги витрачених ресурсів;
- забезпечення передбачуваності і прогнозованості бюджету;
- підвищення прозорості бюджетного процесу;
- створення умов для здійснення постійного контролю за витрачанням бюджетних коштів;
- визначення продуктивності різних напрямів діяльності органів управління;
- мотивацію персоналу діяти відповідно до цілей інституції та ін.

У ході реформи системи публічних фінансів в Україні передбачалось повномасштабне запровадження програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів. Очікувалось, що вже з 2014 року всі місцеві бюджети мають складатись за програмно-цільовим методом, включаючи бюджети сіл, селищ, міст районного значення. При цьому фактично ігнорувались положення статті 20 Бюджетного кодексу України, якою передбачається, що програмно-цільовий метод у бюджетному процесі застосовується за рішенням відповідної місцевої ради.

Примусовість застосування програмно-цільового методу до всіх місцевих бюджетів ще більше звужувала і до того низький рівень фінансової автономії органів місцевого самоврядування і стала свідченням збільшення централізації системи публічних фінансів. Очікуваним наслідком такої «реформи» стало зростання опору з боку посадових осіб місцевого самоврядування та формальне застосування програмно-цільового методу. Останній сприймається на місцях як додаткове навантаження на головних розпорядників бюджетних коштів, відповідальних виконавців бюджетних програм, працівників місцевих фінансових органів, збільшення паперової роботи та зростання адміністративних витрат.

У грудні 2014 року до Бюджетного кодексу України було внесено зміни, якими передбачається, що програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів, які мають взаємовідносини з державним бюджетом, застосовується, починаючи із складання проектів місцевих бюджетів на 2017 рік. Таким чином, залишається практично один рік, упродовж якого потрібно вирішити наявні проблеми та створити необхідні умови для того, щоб досягти успіхів у запровадженні програмно-цільового методу.

Однак внаслідок непродуманого та швидкого запровадження програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів в Україні яскраво проявились ті негативні сторони цієї бюджетної технології, що можуть мати місце, якщо сам процес впровадження підмінює дійсні цілі – а саме підвищення ефективності використання обмежених бюджетних коштів. Тобто **в Україні основна критика програмно-цільового методу зводиться до**:

- **збільшення бюрократичних бар'єрів** – необхідно здійснювати додаткові дії щодо розроблення паспортів бюджетних програм, їх погодження, внесення змін;
- **забагато бюджетних програм** – затверджені Міністерством фінансів України разом з профільними міністерствами типові переліки містять велику кількість бюджетних програм, частина з яких надто масштабні, але більшість – навпаки – надзвичайно подрібнені, що призводить до ще більшого навантаження на управлінців;
- **забагато результативних показників** – у затверджених переліках типових результативних показників міститься широкий набір показників, далеко не всі з яких є достатньо релевантними для оцінювання ефективності використання бюджетних коштів;
- **дуже багато детальної інформації**, на основі якої не робиться жодних висновків – як паспорти бюджетних програм, так і звіти про їх виконання складаються формально без проведення належного аналізу причин недовиконання чи перевиконання результативних показників, показники виконання бюджетних програм минулих років не беруться до уваги при встановленні цільових індикаторів результативних показників на наступний рік та формуванні бюджетних запитів.

Таким чином, на сьогодні складання місцевих бюджетів за програмно-цільовим

методом сприймається на місцях як додаткове навантаження на головних розпорядників бюджетних коштів, відповідальних виконавців бюджетних програм, працівників місцевих фінансових органів, збільшення паперової роботи та зростання адміністративних витрат на звітування про виконання бюджетів. За цих умов наслідками такої «реформи» може бути підгін результатів під очікувані цілі без досягнення суттєвих зрушень в ефективності використання бюджетних коштів.

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

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

Для того, щоб повною мірою реалізувати потенціал програмно-цільового методу бюджетування, необхідно спрямувати зусилля ідеологів реформи публічних фінансів в Україні на вирішення цих проблем.

Приклад міста Кракова, який уже багато років складає бюджет завданнями, показує, як поступово, починаючи з простих кроків, можна розвинути дієву систему бюджетування за завданнями. Саме на вивчення досвіду міста Кракова щодо застосування бюджету за завданнями та його впровадження в містах Вінниці та Черкасах був спрямований проект «Бюджети за завданнями у Вінниці і Черкасах – підтримка належного врядування і фінансової прозорості органів місцевого самоврядування України».

У рамках проекту було проведено низку навчальних заходів (тренінгів семінарів, семінарів-консультацій), на яких польськими експертами було представлено досвід міста Кракова та інших польських міст з питань бюджету за завданнями. Українські експерти розкривали особливості програмно-цільового методу бюджетування в Україні, а також проблеми, які виникають із його запровадженням на рівні місцевих бюджетів. Учасники навчальних заходів мали змогу отримати практичні навички щодо формування показників виконання бюджетних програм, розроблення цілей і заходів цільових програм, узгодження стратегічних і програмних документів. Учасниками таких навчальних заходів з міста Вінниця та Вінницького регіону стали понад 180 осіб (Таблиця 1).

Таблиця 1. **Навчальні заходи проекту для представників Вінницького регіону**

Дата, місце проведення	Кількість і тривалість	Назва заходу	Учасники	Кількість учасників
19-22 березня 2013 року, м. Вінниця	4 одноденні семінари	Базовий тренінг із застосування методики бюджетів за завданнями	Депутати міської ради (разом з помічниками), працівники департаментів міської ради, комунальних підприємств міста, бюджетних установ, представники неурядових організацій	80
23-25 травня 2013 року, м. Київ	1 триденний тренінг	Поглиблений тренінг із застосування методики бюджетів за завданнями	Працівники департаментів міської ради, представники неурядових організацій	10

15-16 травня 2014 року, м. Вінниця	2 одноденні тренінги	Програмно-цільове бюджетування як інструмент належного врядування та фінансової прозорості органів місцевого самоврядування	Представники Вінницької обласної державної адміністрації, представники районів області, обласних неурядових організацій	55
16-17 жовтня 2014 року, м. Київ	1 дводенний тренінг	Програмно-цільове бюджетування як інструмент належного врядування та фінансової прозорості органів місцевого самоврядування	Представники Вінницької міської ради, міської неурядової організації	10
30 березня 2015 року, м. Вінниця	1 одноденний семінар-консультація	Розробка місцевих цільових програм	Представники Вінницької міської ради	9
12 серпня 2015 року, м. Вінниця	1 одноденний семінар-тренінг	Цільові програми в системі планування місцевого розвитку. Методологія бюджету за завданнями	Представники Вінницької районної державної адміністрації, сільських та селищних рад Вінницького району	25

У лютому 2014 року українські експерти надавали працівникам Вінницької міської ради поради та консультації щодо **уточнення переліку результативних показників** за обраними для пілотування бюджетними програмами. Було надано пропозиції **до трьох бюджетних програм**:

- Бюджетна програма «Надання загальної середньої освіти загальноосвітніми навчальними закладами (в т.ч. школою-дитячим садком, інтернатом при школі), спеціалізованими школами, ліцеями, гімназіями, колегіумами»;
- Бюджетна підпрограма «Утримання та навчально-тренувальна робота комунальних дитячо-юнацьких спортивних шкіл»;
- Бюджетна підпрограма «Фінансова підтримка комунальних спортивних споруд».

Зважаючи на те, що Вінницька міська рада прийняла рішення не застосовувати в 2015 році програмно-цільовий метод при формуванні і виконанні міського бюджету, подальша консультативна підтримка в рамках проекту була зосереджена на наданні порад і рекомендацій до проектів міських цільових програм в обраних сферах пілотування. У 2014-2015 роках у місті Вінниця активно переглядали діючі цільові програми та розробляли нові на виконання Стратегії розвитку «Вінниця 2020», затвердженої рішенням Вінницької міської ради від 30 серпня 2013 року № 1405. Якраз **розбудова узгодженої системи стратегічних і**

програмних документів є необхідною умовою для успішного впровадження програмно-цільового бюджетування.

Упродовж 2014-2015 років надавались **коментарі та пропозиції до проектів таких міських цільових програм**:

- Програма «Здоров'я вінничан на 2013-2016 роки» (у новій редакції);
- «Місто Вінниця зручне для всіх» на 2011-2015 р.р. (у новій редакції);
- Програма розвитку фізичної культури та спорту в м. Вінниці на 2015-2017 роки;
- Програма «Вінниця – місто, дружнє до дітей» на період 2015 – 2020 роки;
- Програма розвитку туризму в м. Вінниці на 2016-2020 роки.

Аналіз проектів програм висвітлив низку перешкод для належного програмування територіального розвитку, значна частина з яких зумовлена макроекономічної нестабільністю, бюрократичними вимогами з боку контролюючих органів та Державної казначейської служби України. Найбільш **типовими прикладами таких перешкод є необхідність закріплення в програмах усіх заходів, що фінансуються з міського бюджету**. Це призводить до надмірної деталізації заходів у рамках програм, включення в програми щоденної (рутинної) діяльності структурних підрозділів міської ради.

Доцільність прийняття міських програм не достатньо обґрунтовується в аналітичній частині (передумови прийняття програми). Тут зазвичай наводиться багато кількісної інформації про стан відповідної сфери, але часто відсутні висновки за результатами її аналізу. Тобто, не наводяться оцінки тенденцій розвитку сфери, чим зумовлені позитивні чи негативні зміни, відповідно, **зв'язок подальших завдань і заходів програм з виявленими проблемами виглядає в програмах не зовсім чітким**. Аналітичну частину в програмах доцільно викладати достатньо стисло, з доступної інформації тут варто наводити найбільш важливі дані, що характеризують певну сферу. На підставі аналізу цих даних доцільно виявити, як має формуватись та реалізовуватись міська політика в певній сфері.

У розглянутих проектах програм, як правило, наводиться цікава інформація про кращі практики в певній сфері за кордоном або в українських містах. Але часто ця інформація не доповнюється жодними висновками, що з цих кращих практик використовуватиме міська влада при розробленні своєї політики, на досвід яких країн, міст вона орієнтуватиметься.

З точки зору методології програмування у деяких проектах програм **не достатньо чітко визначається проблема, що потребує розв'язання шляхом впровадження програми**. Так, в якості проблем зустрічаються такі формулювання, як «необхідність підвищення рівня…». Так само **не достатньо чітко визначається мета програми**, наприклад «реалізація першочергових та перспективних заходів…» - це шлях для досягнення мети, а не сама мета впровадження програми. Слабким місцем у деяких проектах програм була **відсутність чіткого зв'язку між завданнями і заходами програми**, а саме, деякі завдання не передбачають здійснення заходів на їх виконання, або ж можуть зустрічатись заходи, які не зовсім стосуються окреслених завдань.

Значним проблемним місцем проектів програм є **відсутність розрахунків необхідних фінансових ресурсів на виконання передбачених заходів**. Це порушує програмні підходи до формування та реалізації політики, що передбачає концентрацію необхідних ресурсів для досягнення визначеної мети. При відсутності чіткої суми фінансових ресурсів неможливо оцінювати ефективність виконання програми, визначати ступінь відповідальності виконавців за досягнення її результатів, адже одні й ті ж результати можна досягти з використанням різного обсягу ресурсів. Хоча в умовах макроекономічної нестабільності в Україні такий підхід є певною мірою виправданим, адже фактичні рівні інфляції на роки впровадження програм можуть суттєво відрізнятись від існуючих прогнозів. Збільшення номінальних обсягів видатків на фінансування програм внаслідок інфляції потребуватиме постійного внесення змін у затверджені програми, що тільки збільшує адміністративне навантаження на її виконавців.

Для надання підтримки міській владі в розробленні міських програм та апробування

методології програмно-цільового бюджетування **в рамках проекту надавалась підтримка громадським організаціям міста: Вінницькій громадській організації молоді з обмеженими фізичними можливостями «Гармонія» та Подільській агенції регіонального розвитку**. Цими організаціями **впроваджено пілотні проекти в рамках розроблення таких міських цільових програм**:

- «Програма розвитку освіти м. Вінниці на 2013-2020 роки» (за напрямом «Інтегрована та ексклюзивна освіта»)
- «Міська програма розвитку фізичної культури та спорту в м. Вінниці на 2015-2017 роки» (за напрямом «Комунальні дитячо-юнацькі спортивні школи»)

Таким чином, проведені заходи в рамках проекту «Бюджети за завданнями у Вінниці і Черкасах – підтримка належного врядування і фінансової прозорості органів місцевого самоврядування України» були спрямовані на розбудову спроможності представників міста Вінниця та Вінницького регіону застосовувати програмно-цільовий метод на рівні місцевих бюджетів, формування для цього необхідних умов, а саме: розвиток стратегічного планування місцевого розвитку та середньострокового планування бюджету, процедурне закріплення зв’язку програмних і бюджетних документів, налагоджена система моніторингу та оцінювання, залучення громадськості до бюджетного процесу.

ДОСВІД ПІДГОТОВКИ ЦІЛЬОВИХ ПРОГРАМ У М. ЧЕРКАСИ

Денис ЧЕРНІКОВ
координатор Парламентської експертної групи з європейської інтеграції,
експерт Фундації ПАУСІ

Процес розробки цільових програм за польським методом «Бюджет за завданнями» в цілому показав, що ці методи добре сприймаються на місцевому рівні. Водночас для того, щоб вони могли застосовуватися повною мірою, необхідно звернути увагу на такі обставини.

1. Визначення проблеми, якої стосується проект програми, або передумови розроблення програми.

Спеціаліст виконавчого органу в багатьох випадках не має можливості проаналізувати об'єктивні обставини, що призвели до розробки програми, а також систематизувати проблеми, на вирішення яких вона може бути спрямована. Усвідомлення цього допоможе краще визначити очікувані результати та підготувати переліки індикаторів.

Наприклад, при розробці проекту програми розвитку позашкільної освіти основною проблемою упродовж тривалого часу вважалося неефективне витрачання бюджетних коштів. Однак розробники не змогли остаточно сфокусувати увагу на спільних проблемах саме в контексті різних напрямів позашкільної освіти: дитячих музичних шкіл, спортивних шкіл та секцій, гуртків тощо.

Насправді, у практиці органів державної влади та місцевого самоврядування аналіз проблеми є підставою для початку процесу програмування. Такими підставами натомість є політичне рішення або «спадковість» питання: якщо програма існувала раніше, вона повинна існувати і надалі.

У таких випадках спеціалісту бажано зробити проблематизацію самостійно. Джерелами для цього можуть бути статистичні дані, звіти комунальних підприємств, звернення громадян, публікації в медіа, а також результати аудиту.

Важливе значення також має рівень проблематизації. У випадках розробки програм енергозбереження та розвитку ОСББ очевидним є те, що ситуація в цих сферах є об'єктом державної політики, має спільну проблематику у більшості міст України. Разом з тим, діяльність виконавчого органу міської ради в цих сферах триває вже не один рік, а тому можливо зробити певні висновки стосовно ефективності попередніх програм або заходів. Таким чином, проблематизація матиме як мінімум два рівні – по-перше, локалізація тенденцій національного рівня (динаміка створення ОСББ, наприклад), по-друге – оцінка ефективності програм (інструментів), що застосовувалися міською радою раніше. Відповідно, метою розробки програм таким чином може бути не тільки вирішення певної проблеми «з нуля», але також коригування політики, що вже реалізується в місті.

Взаємодія з групами інтересів – громадянським суспільством, бізнес-асоціаціями, а також медіа добре допомагає вірно визначити проблему та отримати інформацію щодо справжніх розмірів витрат, ринкової вартості продукції та послуг тощо. Для цього виконавчий орган може проводити постійні консультації та публікувати проекти документів для обговорення.

2. Класифікація видів діяльності в рамках програми, наявність розрахунків їх вартості. Механізми відбору об'єктів для фінансування мають бути більш прозорими та чіткими.

Типовою рисою програмування на державному та місцевому рівнях є те, що частини програм, які власне визначають заходи та їх вартість, суттєво програють в деталізації текстовим частинам. У випадку програми розвитку ОСББ чи не єдиним механізмом її реалізації (крім інформаційних заходів) стало часткове фінансування капітального ремонту новостворених об'єднань, однак механізм такого фінансування необхідно було зробити більш детальним. Найбільш простим і зрозумілим прикладом деталізації витрат стала

програма освітлення, де перелік обладнання та матеріалів, що підлягав закупівлі за рахунок міського бюджету, був досить стислим. У випадку розробки програми енергозбереження необхідно було проводити комбінацію технологічних рішень (термосанація, термомодернізація будівель) та категорій об'єктів (школи, дитсадки тощо).

Відсутність чіткої процедури відбору та критеріїв відбору об'єктів є насамперед корупційним ризиком. Власне доцільність розробки програми знижується, якщо її реалізація буде залежати від закритої та недосконалої процедури розподілу коштів. У програмі розвитку освітлення цього механізму бракувало, тому при виконанні програми доведеться вибирати між ділянками з високою аварійністю та дворами багатоквартирних будинків, наприклад.

Висновки і пропозиції:

а) Розробникам необхідно більше уваги приділяти визначенню проблеми або переліку проблем, на вирішення яких має бути спрямована цільова програма. До розробки програми бажано визначити джерела інформації та коло зацікавлених сторін, яке постачатиме цю інформацію. В подальшому проект програми можливо надсилати на рецензію цим сторонам для підвищення його якості.

б) Особливу увагу необхідно приділити вартості компонентів програми або механізму їх розрахунків, а також механізму відбору об'єктів.

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД В БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Наталія ГРИНЧУК
кандидат економічних наук, доцент,
Національна академія державного управління при Президентові України,
експерт Фундації ПАУСІ

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

реалізація рішення відбувається за участі суб'єкта прийняття рішення або під його відповідальність. Відтак час і місце прийняття рішення є адекватними часу і місцю його реалізації; завдяки оптимальній структурі управління спрощується система і процедура прийняття рішення;

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

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

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

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

Враховуючи зазначене, дуже актуальним є досягнення конкретних, як правило довгострокових, результатів, які б максимально відповідали потребам громад. Це стає можливим при застосуванні методу бюджетування, орієнтованого на соціально значимий результат.

В Україні метод бюджетування, орієнтований на результат, називають програмно-цільовим методом або скорочено – ПЦМ.

Цінність цього методу, на нашу думку, полягає в тому, що він є інструментом для раціонального розподілу бюджетних коштів за різними пріоритетними напрямами і допомагає чітко встановити пріоритети в межах існуючих фіскальних обмежень, а також отримати зворотну інформацію про рівень задоволення послугами, наданими за рахунок бюджетних коштів.

Тобто запровадження програмно-цільового методу складання бюджету є істотною зміною в бюджетній ідеології, оскільки встановлюється зв'язок між результатами та ресурсами, що використовуються для досягнення цих результатів. Головною метою фінансування стає не утримання тієї мережі установ, що історично склалася, а підвищення кількості і якості наданих послуг.

При їх невідповідності очікуванням - може бути навіть поставлене питання про зміну надавача таких послуг. Тобто при застосуванні ПЦМ бюджетування недосягнення запланованого результату не призводить автоматично до збільшення ресурсу: якщо результат не досягнуто, то програма може бути скорочена або й навіть зовсім припинена. І навпаки: при ефективному використанні бюджетного ресурсу програма розширюється і, відповідно, ресурси на її виконання збільшуються.

Циклічність бюджетного процесу за ПЦМ обумовлює визначення переліку соціальних та економічних проблем на початку і охоплює поетапне впровадження усіх заходів, необхідних для їх подолання. Кожен новий цикл бюджетування за ПЦМ починається з оцінки ефективності бюджетної програми після завершення її реалізації, тобто визначається ступінь досягнення мети програми.

Слід зазначити, що для даного методу дуже важливим є вибір системи взаємодоповнюючих показників виконання бюджетної програми, які повинні відповідати її меті та завданням, а відтак сприяти визначенню ефективності її виконання. Сама ж програма повинна бути спрямована на досягнення досить конкретної цілі, щоб кількість завдань і показників її виконання не була занадто великою.

Згідно з методологією ПЦМ, бюджет демонструє стандарт послуги, визначає обсяг робіт, які необхідно виконати, час та кошти, необхідні для забезпечення виконання певної послуги.

На відміну від традиційного (постатейного) бюджету, який приділяє увагу лише контролю за цільовим використанням коштів, ПЦМ бюджет забезпечує функцію контролю, що базується на результатах програми. Так, наприклад, надання більшого обсягу послуг на одиницю витрачених грошових ресурсів є одним із показників ефективності виконання програми.

Слід також зауважити, що результативних показників не повинно бути забагато, це мають бути найбільш характерні, найбільш ілюстративні показники, які дають чітке уявлення про призначення бюджетної програми у загальноміській інфраструктурі та про результати, яких планується досягти у ході реалізації програми.

У 2010-2014 роках в Україні діяв експеримент із запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів. До участі в експерименті поступово залучалися різні рівні місцевих бюджетів і у 2014 році практично всі місцеві бюджети (крім бюджетів сіл, селиш та міст районного підпорядкування) планувалися та виконувалися у традиційному форматі і одночасно формували всі документи у програмно-цільовому форматі.

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

– змінюються акценти з планування та контролю за видами й обсягами видатків на планування соціально-економічних результатів від витрачання бюджетних коштів;

– розподіл бюджетних ресурсів ґрунтується не лише на наявності коштів, а й на показниках соціально-економічної ефективності;

– посилюється відповідальність розпорядників бюджетних коштів за кількість та якість наданих населенню послуг (товарів, робіт).

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

Розглянемо законодавче врегулювання цього питання, зміни, що відбулися та перспективи.

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

Водночас, у Законі України від 28.12.2014 р. №79 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» визначено що: «програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів, **які мають взаємовідносини з державним бюджетом, застосовується, починаючи із складання проектів місцевих бюджетів на 2017 рік».** Відтермінування повсюдного запровадження ПЦМ пояснюється недосконалим програмним забезпеченням ПЦМ бюджетування, а в окремих моментах – його відсутністю.

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

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

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

Наказом **від 02.12.2014 р. № 1194** внесені зміни до Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів (наказ МФУ від 02.07.2010 № 805). Даним наказом визначено, що починаючи з 2015 року запровадження ПЦМ на рівні місцевих бюджетів застосовується **за рішенням відповідної місцевої ради**. Тобто з 2015 року формування та виконання місцевих бюджетів за ПЦМ буде здійснюватися не в рамках експерименту, а стане основним методом формування бюджету лише в тих місцевих бюджетах, де буде прийняте відповідне рішення місцевої ради, як це регламентовано Бюджетним кодексом України.

Наказом від 02.12.2014 р. № 1195 затверджено нову типову програмну класифікацію видатків для місцевих бюджетів всіх рівнів та нову структуру кодування програмної класифікації видатків і кредитування місцевих бюджетів. Одночасно згідно цього наказу втратив чинність наказ Міністерства фінансів України від 14 лютого 2011 року № 97 «Про затвердження Структури коду програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів і Кодифікатора бюджетних програм місцевих бюджетів».

Бюджетним кодексом України (ст.10, ч.2) регламентовано, що програмна класифікація видатків та кредитування місцевого бюджету формується з урахуванням типової програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету, яка затверджується Міністерством фінансів України. До застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів використовується тимчасова класифікація видатків та кредитування місцевих бюджетів, яка також затверджується Мінфіном.

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

З 2017 року ця класифікація буде обов'язковою для усіх місцевих бюджетів. До цього часу місцеві бюджети, які не застосовуватимуть ПЦМ, користуються Тимчасовою класифікацію видатків та кредитування, затвердженою наказом Мінфіну від 14.01.2011 № 11. У 2015-2016 роках коди діючої Тимчасової класифікації видатків та кредитування будуть застосовуватись при зведенні показників місцевих бюджетів.

Оскільки програмна класифікація видатків та кредитування місцевого бюджету формується з урахуванням типової програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету, то відповідні зміни було внесено і до структури кодування програмної класифікації.

Втратив чинність наказ Міністерства фінансів України від 09.07.2010 року № 679 «Про деякі питання проведення експерименту із запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів», яким були затверджені основні методологічні документи, що застосовувалися в умовах проведення експерименту як то: форми паспорту бюджетної програми місцевого бюджету та звіту про його виконання, правила складання паспортів бюджетних програм, інструкція про статус відповідальних виконавців бюджетних програм місцевих бюджетів.

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

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

Найперше, що привертає увагу - це те, що паспорти бюджетних програм (і, відповідно, звіти про їх виконання) формуються без розбивки на півріччя – **лише річні показники**. Така норма «полегшує життя» як головних розпорядників бюджетних коштів так і місцевих фінансових органів, оскільки практично всі річні показники є офіційно затвердженими.

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

- є **відповідальними за розробку і затвердження спільно з місцевими фінансовими органами паспортів** бюджетних програм;
- у терміни, визначені для подання зведеної річної фінансової та бюджетної звітності подають до місцевих фінансових органів звіти про виконання паспортів бюджетних програм;
- протягом 30 днів після складання звіту про виконання паспорту бюджетної програми подають місцевому фінансовому органу узагальнені результати аналізу ефективності бюджетних програм;
- передають до відповідного територіального органу Державної казначейської служби України один примірник спільного наказу про затвердження паспортів бюджетних програм;
- у тижневий строк від дня затвердження наказу про паспорти бюджетних програм забезпечують доведення до відповідальних виконавців, розпорядників нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів його копій та копій затверджених паспортів відповідних бюджетних програм.

На ці положення наказу №836 слід звернути увагу і з іншого боку – з боку контролюючих органів.

Насамперед є актуальною норма наказу № 836, яка зобов'язує органи Державної фінансової інспекції здійснювати контроль за використанням бюджетних коштів місцевих бюджетів, виділених на виконання бюджетних програм. А за результатами здійснення такого контролю до 1 квітня року, що настає за звітним, подавати до місцевих фінансових органів відповідну інформацію для врахування при формуванні проектів місцевих бюджетів на наступні бюджетні періоди.

Паспорт бюджетної програми є основним документом, що слугує для цілей контролю бюджетної програми на стадії її виконання. Інформація, наведена в паспорті, повинна відповідати інформації, що затверджена рішенням сесії про місцевий бюджет. Звіт про виконання паспорту є джерелом моніторингу та контролю за ходом виконання бюджетної програми.

Слід підкреслити, що саме паспорт бюджетної програми документально фіксує опції мети, завдання, результативних показників бюджетної програми, її склад, відповідальних виконавців, підстави для виконання (нормативно-правову та інструктивну бази) та обсяги бюджетних призначень, встановлені рішеннями про місцевий бюджет на відповідний бюджетний період, на основі яких здійснюються контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів і аналіз виконання бюджетної програми.

Паспорти бюджетних програм складають усі без виключення головні розпорядники коштів місцевих бюджетів щорічно окремо за кожною бюджетною програмою. Основою та відправною точкою для складання паспортів є затверджене сесією місцевої ради рішення про

бюджет, таким чином, паспорт є ключовим документом, який діє на стадії виконання місцевих бюджетів. Виходячи з того, що інформація, наведена в паспорті базується на інформації рішення про місцевий бюджет, яке може зазнавати змін у процесі його виконання, паспорт також може зазнавати відповідних змін, що вносяться протягом бюджетного періоду. Зміни до паспорта вносяться шляхом затвердження його у новій редакції.

Таким чином, органи Державної фінансової інспекції будуть контролювати як паспорти бюджетних програм, так і звіти про їх виконання. Мабуть не забудуть і про оцінку ефективності бюджетних програм. І основний їх контроль буде спрямований **на головного розпорядника бюджетних коштів**, оскільки фінансові органи можна проконтролювати лише на дотримання процедур програмно-цільового бюджетування, адже за змістовне наповнення всіх документів – від планових до звітних – відповідає саме головний розпорядник бюджетних коштів.

Що стосується органів Державної казначейської служби, то їх контрольні функції дуже обмежені – фактично контролюється лише наявність паспорта бюджетної програми, затвердженого в установленому порядку та у визначені строки. А контроль за цифровим навантаженням паспорту не можливий, оскільки Казначейство контролює прийняття зобов'язань, оплату рахунків тощо розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, а в паспорті – показники головного розпорядника.

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

Моніторинг - безперервний процес збору даних про видатки та показники виконання програми, що досягаються в ході її реалізації.

Мета здійснення моніторингу – оперативне управління бюджетною програмою в ході її реалізації.

В бюджетному процесі орієнтованому на результат моніторинг використовується як інструмент відстеження процесу впровадження програми, виявлення відхилень планових показників від поточних показників виконання. Таким чином, моніторинг концентрує увагу на існуючих та потенційних проблемах впровадження програми, та, за необхідності, стимулює до розробки заходів задля виправлення ситуації.

Як правило, первинний моніторинг повинні здійснювати розпорядники коштів – виконавці програм. Після чого результати моніторингу повинні надаватися головному розпоряднику коштів для узагальнення даних і прийняття оперативних рішень щодо покращення управління програмою.

Оцінка бюджетної програми – періодичний ґрунтовний аналіз процесу реалізації програми за показниками виконання з метою визначення її ефективності та результативності і прийняття управлінських рішень щодо покращення процесу її подальшої реалізації, або в разі необхідності призупинення чи припинення.

Оцінка бюджетної програми дає можливість оцінити економічну та соціальну ефективність використання бюджетних коштів, спрямованих на виконання бюджетної програми згідно визначених мети і завдань, а також результативність цієї програми. Вона здійснюється за допомогою порівняння планових і фактичних показників її виконання, а також з урахуванням усіх факторів, які впливають на виконання бюджетної програми.

Процес оцінювання повинен включати аналіз причин запровадження програми, процесу реалізації програми і її результатів.

МОНІТОРИНГ	ОЦІНКА
Завдання моніторингу – своєчасне виявлення відхилень, що забезпечить оперативне корегування показників програми з метою вирішення наявних проблем	***Завдання оцінки*** - проведення аналізу економічності, ефективності, результативності програми
▪ Проводиться постійно	▪ Проводиться періодично (наприклад, на ключових етапах реалізації програми)
▪ *Описує* проблеми реалізації програми	▪ *Пояснює* причини виникнення проблем реалізації програми і вказує шляхи їх вирішення
▪ Фактичні результати діяльності порівнюються з запланованими	▪ Аналізуються причини не досягнення запланованих результатів
▪ Одержана інформація використовується для покращення роботи по програмі	▪ Одержана інформація використовується як для покращення роботи по даній програмі, так і для уточнення планів на майбутнє

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

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

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

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

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

Щорічне програмне планування бюджету передбачає з одного боку аналіз виконання запланованого бюджетного фінансування, з другого боку – виконання запланованих соціально-економічних показників розвитку територій, реалізація яких забезпечується в тому числі бюджетними ресурсами. Проте на сьогодні система моніторингу фінансових та соціально-економічних показників не передбачає взаємної ув’язки: окремо формуються звіти про виконання бюджетів, окремо складаються рейтингові оцінки діяльності адміністрацій територій, які включають аналіз соціально-економічних показників.

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

детальнішої конкретизації соціально-економічних показників програм, рівень виконання яких залежить від визначеного обсягу бюджетного ресурсного забезпечення цих програм.

Аналіз чинної системи результативних показників виконання бюджетних програм, проведений на базі звітів про виконання паспортів бюджетних програм в галузях освіти та культури за 2012-2013 роки, а також типових переліків результативних показників по цих галузях, показав, що інструментарій ПЦМ потребує удосконалення.

Для ефективного використання типових показників бюджетних програм, на нашу думку, все ж слід упорядкувати їхню кількість, виділити, за необхідності, в складі програм окремі підпрограми в розрізі КФКВ (кодів функціональної класифікації видатків). Такий підхід дасть змогу підвищити ефективність використання бюджетних коштів підпрограм у межах однієї програми, зменшити організаційне навантаження на відповідальних виконавців бюджетних програм у випадку внесення змін до рішень про місцевий бюджет. Наприклад, якщо потрібне незначне коригування бюджетних призначень за певною бюджетною підпрограмою, відповідальний виконавець може здійснити перерозподіл видатків між підпрограмами в межах незмінного обсягу призначень за бюджетною програмою.

Кількість результативних показників та їхнє представлення за групами (затрат, продукту, ефективності, якості) обумовлюється специфікою бюджетної програми та має задовольняти потреби аналізу виконання бюджетної програми. Об'єктивно найбільш інформативними повинні бути результативні показники ефективності та якості як ті, що враховують і споживачів соціальних послуг, і інструменти надання цих послуг. Це забезпечує вищий пріоритет їхнього використання. Проте при формуванні типових переліків перевагу надано іншим критеріям – показникам затрат та продукту. В тій структурі, яку на сьогодні мають показники затрат та продукту, ці індикатори більш детально відображають ціноутворюючі чинники (затратні складові) бюджетної послуги (наприклад, кількість педагогічних та інших ставок, кількість бібліотек, театральних постановок, інших заходів, кількість споживачів, тощо) та очікувані показники продукту, які в багатьох випадків підміняють собою необхідні показники наслідку (ефективності та якості).

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

Моніторинг показників якості планується проводити один раз на рік за результатами річних звітів про виконання паспортів бюджетних програм. Для програм в галузі освіти це спричиняє певні суперечності, оскільки не співпадають звітні терміни (навчальний та бюджетний роки). Таким чином, корекція складових планування бюджетних програм, яка має здійснюватися для вдосконалення функціонування галузі, відбуватиметься на півроку-рік пізніше, що, відповідно, відтерміновує необхідні для виконавчої влади дії.

Аналіз діючих систем результативних показників програм різного рівня агрегації (від щорічних до стратегічних) демонструє відсутність системного підходу при формуванні результативних показників та невідповідність суті щорічних показників ефективності та якості та результативних показників міських цільових програм.

Таким чином, необхідно розроблювати систему результативних показників у відповідності із завданнями програмних продуктів по всій вертикалі планування соціально-економічного розвитку територій (від найвищого, стратегічного рівня, до найнижчого – бюджетного рівня), що забезпечить системний підхід моніторингу та аналізу виконання програм любого рівня агрегації.

До показників якості слід відносити динаміку цих показників та їх співвідношення із затвердженими нормативами. З метою всебічної оцінки результативності надання соціальної бюджетної послуги необхідно враховувати задоволеність користувача, а також питання необхідності і затребуваності тих чи інших форм соціальних послуг.

Завдання контролю діяльності бюджетних установ вимагає розробки системи оціночних показників, яка повинна включати показники задоволеності споживачів якістю наданих їм послуг. Найбільш доцільно, щоб така система показників була прив'язана до законодавчо закріпленої системі документів планування та звітності, тобто базувалася на даних з планів і звітів, які установи і так повинні готувати в силу законодавчих вимог.

Можна виділити наступні підходи до формування показників якості надання послуг:

– розробка кількісно вимірюваних показників якості як питомих значень (рівень задоволеності населення якістю послуг, кількість скарг, тощо);

– розробка кількісно вимірюваних показників якості відповідно до методик їх розрахунку – в деяких завданнях до показників якості можна віднести співвідношення фактичних нормативів витрат до їх нормативних значень в разі, якщо такі нормативи існують);

– в разі відсутності можливості кількісного вимірювання показників якості – доцільний ґрунтовний словесний опис вимог до якості послуги (відповідність стандарту якості послуг, адміністративному регламенту, відсутність обґрунтованих скарг, відсутність порушень законодавства, відсутність фактів порушення санітарних норм і правил, визначення повноти надання послуги). В цьому разі на рівні користувачів бюджетною послугою необхідно розробити шляхи впровадження в процес надання соціальних послуг так званого «миттєвого моніторингу», який передбачає розробку спеціальних форм/тестів для відповідей на питання щодо рівня задоволеністю якістю послуги в момент її отримання. На рівні зведеного моніторингу та аналізу застосовується метод експертних оцінок із використанням бальної шкали оцінювання;

– розподілення показників на ті, що характеризують основні результати роботи установи (наприклад, кількість призерів змагань, середній час виконання запиту, частка обґрунтованих скарг, рівень задоволеності споживачів та інші), і ті, що характеризують процес надання послуги (кількість дітоднів, середній час очікування та інші).

Підводячи підсумок слід зазначити, що чинна нормативно-правова база дозволяє з 2016 року формувати місцеві бюджети за програмно-цільовим методом. Однак, доцільним є продовження роботи щодо визначення переліку результативних показників, які:

– повинні дати можливість оцінити успішність виконання бюджетних програм і раціонально використовувати наявні фінансові ресурси;

– спрогнозувати показники якості або кінцевий результат, який громада отримує внаслідок виконання програми;

– визначити причинно-наслідкові зв’язки між якістю життя та якістю наданих публічних послуг (стратегічних, контекстних, об’єктивних і суб’єктивних).

Порівнюючи наявні дані про виконання показників якості та ефективності з даними за минулі періоди, можна ясно побачити тенденції розвитку та відхилення від планових показників. Використання такого інструменту оцінки програм сприяє відходу від практики фінансування за принципом утримання бюджетних установ, надає поштовху до аналізу структури та обсягів бюджетних витрат та сприяє впровадженню принципу фінансування згідно зі стратегічним планом та за пріоритетними напрямами.

Перелік чинних нормативно-правових актів з ПЦМ-бюджетування:

1. Бюджетний кодекс України

2. Концепція реформування місцевих бюджетів, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. № 308-р (зі змінами від 21.07.2010 р. № 1467)

3. Наказ Міністерства фінансів України від 02.08.2010 року № 805 «Про затвердження Основних підходів до впровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» (із змінами від 02.12.2014 р. № 1194)

4. Наказ Міністерства фінансів України від 26.08.2014р. №836 «Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів»

5. Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Типової відомчої класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів» від 14.02.2011 р. № 96 (із змінами від 23.11.2011 р. № 1488 та від 14.12.2011 р. №1627)

6. Наказ Міністерства фінансів України "Про затвердження Структури кодування програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів і Типової програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів/Тимчасової класифікації видатків та кредитування для бюджетів місцевого самоврядування, які не застосовують програмно-цільового методу" від 02.12.2014 р. №1195

7. Спільний наказ Міністерства фінансів України та Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Охорона здоров'я» від 26.05.2010 р. № 283/437

8. Спільний наказ Міністерства фінансів України та Міністерства охорони здоров'я від 21.09.2012 р. №728/1015 «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Охорона здоров'я» для пілотних проектів у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та м. Києві»

9. Спільний наказ Міністерства фінансів України та Міністерства освіти і науки України від 01.06.2010 р. №298/519 «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Освіта»

10. Спільний наказ Міністерства фінансів України та Міністерства культури і туризму України від 01.10.2010 р. №1150/41 «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Культура»

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

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

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

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

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

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

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

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

ПОЛЬСЬКА МОДЕЛЬ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ ЗА ЗАВДАННЯМИ – ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Олег БЕГУС
заступник голови Вінницької районної державної адміністрації

В ході навчального візиту до Республіки Польща, який був організований Фундацією ПАУСІ учасники з України отримали можливість ознайомитися з польською моделлю формування та виконання бюджету за завданнями.

В 2005 році в місті Кракові була прийнята Стратегія розвитку Кракова, яка визначила 3 стратегічні цілі, для реалізації, яких передбачено 16 операційних цілей. На виконання кожної операційної цілі прийнято міські програми, якими передбачено виконання конкретних завдань.

Польська модель формування та виконання бюджету за завданнями передбачає планування витрат бюджету згідно окремих завдань, які місто ставить у відповідності до напрямків стратегічного плану. Для кожного завдання визначені індикатори та критерії, які дозволяють оцінити не лише суму використаних коштів, але і результат, якого вдалося досягти в результаті використання даних коштів. Ціль завдання направлена на задоволення потреб громади, показники завдань – застосовують для оцінки досягнутих результатів в процесі його виконання. Мерія має право самостійно визначати показники, за якими оцінюються результати виконання завдання.

Проте, в міських програмах міста Кракова до теперішнього часу не були затверджені показники та результати їх виконання, тобто, саме чого повинні бути досягнути виконавці в результаті виконання цих програм.

З метою удосконалення практики формування та виконання бюджету за завданнями підготовлена Інструкція щодо підготовки міських програм розвитку реалізації стратегії міста Кракова, яка затверджена розпорядженням Президента міста Кракова від 04.11.2013р. № 3179/2013, і яка є єдиною для всіх структурних підрозділів та обов'язковою для застосування.

Цією Інструкцією визначено правила підготовки міських програм, процедури їх затвердження, а також порядок моніторингу та аналізу їх виконання.

Крім того, даною інструкцією затверджені основні елементи, які мають обов'язково містити всі міські програми, а саме:

- Ідентифікатор та назву програми;
- Діагностику та сфери впливу програми, які включають в себе оцінку зміни величини стратегічних показників, що будуть досягнуті в результаті виконання програми в порівнянні з попереднім роком та на наступні три роки;
- Цілі програми та декларацію результатів програми, яка формується у вигляді думки, і складається з трьох елементів – «Ціль», «Через», «Так,щоб…...»

Наприклад:

Ціль: Забезпечення надання споживачам чистої питної води

Через: Швидке реагування на проблеми з водопостачанням, проведення профілактичних робіт згідно з планом, …….., для того щоб:

- кількість годин, коли споживачі відключені від водопостачання залишалась такою ж як у минули роки.
- 90% проривів, які впливають на затримку з водопостачанням були відремонтовані упродовж 24 годин, 10% - упродовж 48 годин

- Сфера дії програми та витрати і джерела фінансування представляють завдання, заходи, проекти, а також, витрати необхідні для їх виконання, які мають бути відзеркаллям багаторічного плану. Програма обов'язково має бути узгоджена з бюджетом та багаторічним

фінансовим прогнозом для того щоб в ній не було заходів, які не підтверджені фінансовими ресурсами і через це не можливе їх виконання;

- Графік здійснення реалізації програми;
- Реєстр ризиків програми;
- Показники контролю реалізації програми;
- Відповідальність за розробку, координацію, реалізацію, моніторинг та оновлення програми;
- Зацікавлені сторони програми.

Основні зазначені елементи програми допомагають побачити досягнутий результат виконання програми.

В Україні аналогічно польській моделі бюджету за завданнями запроваджено програмно-цільовий метод, який застосовується у бюджетному процесі на рівні державного та місцевих бюджетів.

Планування і виконання бюджету за програмно цільовим-методом регламентовано Бюджетним кодексом України, наказами Міністерства фінансів України та відповідними галузевими наказами.

Основними складовими програмно-цільового методу у бюджетному процесі є бюджетні програми, відповідальні виконавці бюджетних програм, паспорти бюджетних програм та результативні показники бюджетних програм.

Перелік результативних показників щодо кожної бюджетної програми розробляється головними розпорядниками бюджетних коштів відповідно спільних нормативно-правових актів Міністерства фінансів України та галузевих міністерств, які є обов'язковими для застосування.

Проте, вищезазначені результативні показники не в повній мірі відображають результативність, ефективність та ступінь досягнення поставленої мети бюджетної програми, а більшість з них мають формальний характер.

Враховуючи вищевикладене, з метою підвищення оцінки ефективності бюджетних програм, затверджених в міському бюджеті, побудови їх зв'язку зі стратегією розвитку міст доцільно:

- Розробити аналогічну Інструкцію щодо підготовки міських програм, яка має бути єдиною для всіх (в межах міста) і обов'язковою для застосування;
- Оновлені міські програми, мають бути обов'язково узгоджені з бюджетом міста;
- Програми мають містити результативні показники, які можна було б застосувати в паспортах бюджетних програм, і через них здійснювати моніторинг виконання міських програм та ефективність використання коштів міського бюджету.

ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО БЮДЖЕТУВАННЯ: НАЯВНА ПРОБЛЕМАТИКА І ДОСВІД ВІННИЦЬКОЇ ОБЛАСНОЇ РАДИ

Максим МАРТЬЯНОВ
начальник відділу аналізу обласних програм та бюджету,
Вінницька обласна Рада

Досвід реалізації 3-х річного проекту "Бюджет за завданнями" показав, що даний метод планування і виконання бюджету (в нашій країні більш відомий як програмно-цільовий метод) має великі перспективи щодо його повноцінного впровадження. Методологія бюджету за завданнями має ряд переваг порівняно із традиційним функціональним плануванням, зокрема:

- дає можливість в рази підвищити ефективність використання бюджетних коштів;
- дозволяє ув'язати між собою середньострокові цілі розвитку територіальної громади або регіону та наявний фінансовий ресурс;
- забезпечує високий рівень прозорості бюджетного процесу та зрозумілість для громадян доцільності витрачання коштів бюджету на ті або інші напрями;
- дозволяє максимально залучати громадян-жителів громади або регіону до процесу розробки та виконання бюджету.

Однак, при переході до повноцінного впровадження методологія складання бюджету за завданнями органи виконавчої влади і місцевого самоврядування стикаються із рядом проблем, одна з яких – це наявність узгодженої системи середньострокового планування та програмування на рівні територіальної громади або регіону. Адже саме середньострокові стратегія і програми розвитку є тим фундаментом, на основі якого вибудовується модель бюджетування за завданнями. Враховуючи зазначене, хочу поділитись деякими напрацюваннями і досвідом Вінницької обласної Ради у питанні прийняття програмних документів.

Отже, основним документом стратегічного характеру, за яким живе регіон є Стратегія збалансованого регіонального розвитку Вінницької області на період до 2020 року. В своїй першій редакції Стратегія була прийнята сесією обласної Ради 8 листопада 2013 року. Однак, в зв'язку з необхідністю врахувати у Стратегії нові виклики для розвитку області та врахувати положення Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року (від 6 серпня 2014 року), 24 червня 2015 року було прийнято нову редакцію обласної стратегії. Хочу відзначити, що Стратегія 2020 Вінниччини у новій редакції є на порядок кращою за свій попередній варіант завдяки наступним факторам:

- широкому залученню громадськості та експертного середовища у процес її розробки. Процес підготовки документу тривав більше 2-х місяців, в ході яких засідали численні експертні комісії по окремим стратегічним цілям (економіка, соціальна сфера, екологія, міжнародне співробітництво); тривали обговорення в громадських організаціях, структурних підрозділах облдержадміністрації, на громадській раді при обласній Раді. Фактично, усі зацікавлені сторони (стейкхолдери) були залучені до процесу розробки стратегії: бізнес, громадськість, університети, представники виконавчої влади;
- більшому врахуванню місцевої специфіки. Якщо перша редакція стратегії писалась по зразку існуючих аналогів і включала загальноприйнятий набір цілей, інструментів і механізмів реалізації, то нова редакція, завдяки широкій опорі і залученню місцевого громадського і науково-експертного сектору, стала більш функціональною і прикладною;
- застосуванню методології Євросоюзу до складання програмних документів. Так, в процесі підготовки нової редакції стратегії нами було використано методологію ЄС, із якою я та колеги із Департаменту регіонального економічного розвитку облдержадміністрації

змогли ознайомитись в ході семінарів, організованих Програмою ЄС "Підтримка політики регіонального розвитку України". Представники даної програми також приїздили до Вінниці влітку 2015 року та допомагали проводити стратегічні сесії із відбору проектів до Оперативного плану реалізації стратегії.

Наразі ведеться підготовка Операційного плану реалізації стратегії на 2016-2017 роки, який планується затвердити до кінця 2015 року. Паралельно з цим проводиться робота із приведення у відповідність до стратегії обласних програм.

Хочу відзначити, що станом на 1 жовтня 2015 року в області діє 64 регіональних цільових програми. Це програми у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, житлово-комунального господарства і будівництва. Однак, фінансується і обласного бюджету лише 34 програми, тобто трохи більше половини від існуючих. Така ситуація обумовлена двома чинниками. По-перше, існуванням галузевих нормативно-правових актів, які зобов'язують облдержадміністрацію та її структурні підрозділи мати розробляти і подавати на затвердження до обласних рад галузеві програми для підкріплення дії відповідних державних програм. По-друге, галузеві департаменти і управління облдержадміністрацій в надії на одержання коштів в результаті перевиконань обласних бюджетів або надходження субвенцій з державного бюджету підстраховуються і розробляють цільові програми для того, щоб мати можливість використовувати додатково отримані кошти.

Описана вище ситуація засвідчує, що існуючий механізм розробки і фінансування регіональних цільових програм є неефективним і створює проблеми на шляху до повноцінного впровадження моделі бюджетування за завданнями. В зв'язку з цим необхідно його трансформувати в таких аспектах:

1. З метою досягнення максимального ефекту від реалізації програмного методу виконання бюджету, кількість цільових програм повинна бути збалансованою відносно до наявного у місцевому бюджеті фінансового ресурсу. Тобто, якщо програма тривалий час не фінансується (у Вінницькій обласній Раді на контролі знаходиться біля 20 таких програм), то така програма повинна або бути знята з контролю, або бути включена як елемент у іншу масштабнішу програму.

Саме другим шляхом намагається іти Вінницька обласна Рад. Так, починаючи з 2010 року був узятий курс на розробку і впровадження комплексних цільових програм. В результаті у області функціонує на даний момент 5 комплексних програм. Це, зокрема, програми у галузі культури і духовного відродження, єдина комплексна правоохоронна програма. Досвід показав, що концентрація фінансових, організаційних ресурсів на реалізації саме комплексних програм дає вищі результати. Так, за результатами моніторингу виконання програм у 2014 році виявлено, що показник виконання заходів та освоєння коштів обласного бюджету для комплексних програм складає 85% і вище. В той час як для інших програм значення цього параметру є нижчим.

2. Складання, реалізація та моніторинг виконання цільових програм повинні проходити відповідно до єдиних процедур і правил. Саме з метою реалізації цього принципу Вінницькою обласною Радою ще у 2007 році було затверджено "Порядок формування, фінансування і моніторингу виконання регіональних (комплексних) програм та включення їх до щорічних програм соціально-економічного розвитку Вінницької області". Даним порядком окрім опису структури регіональної програми, також передбачено сукупність показників на основі яких аналізується рівень виконання програми і досягнення (або недосягнення) мети.

Порядком передбачається наявність 3-х груп показників:

- показники продукту програми. Це, наприклад, кількість суб'єктів малого бізнесу станом на певну дату; кількість зайнятих у певній галузі економіки області; кількість учнів, що пройшли навчання;

- показники ефективності. До таких відносяться: питома вага суб'єктів малого і середнього бізнесу у валовому регіональному продукті; приріст питомої вага зайнятих у

високотехнологічних галузях економіки регіону; рівень забезпеченості 1 хворого медичними препаратами;

- показники якості: зменшення рівня захворюваності в області на певні хвороби; збільшення рівня працевлаштування осіб.

Під час підготовки регіональної програми визначаються вихідні значення показників 3-х груп та прогнозні значення на кожен рік дії програми та в цілому за період дії програми. Таким чином, на основі відслідковування динаміки показників продукту, ефективності та якості програм робиться висновок про досягнення мети програми, про темпи виконання поставлених задач та оцінюється ефект від реалізації програми і її окремих заходів.

3. Фінансування регіональних програм має опиратись на принцип сталості. Враховуючи, що більшість програм мають горизонт реалізації 2-5 років, а бюджети складаються на 1 рік, може виникати ситуація, коли програма фінансується в одному році, але не одержує коштів в наступному. Як наслідок, цілі такої програми не реалізуються в повному обсязі, а ефект від витрачених коштів протягом минулого бюджетного періоду є мінімальним. Водночас, системні зрушення в певних напрямах діяльності (наприклад, енергозбереження, підтримка малого бізнесу, зміцнення матеріально-технічної бази освітніх закладів) можуть бути досягнутими лише шляхом довгострокового впливу (3 і більше років).

Прикладом системного підходу до реалізації та фінансування заходів регіональних програм у Вінницькій області є такі програми як Програма підвищення енергоефективності та зменшення споживання енергоресурсів у Вінницькій області на 2010-2015 роки; Єдина комплексна програма розвитку галузі культури та духовного відродження у Вінницькій області на 2013-2017 роки; Регіональна програма підтримки індивідуального житлового будівництва “Власний дім” на 2013-2016 роки, Обласна програма “Здоров’я нації” на 2013-2015 роки, Обласна програма “Цукровий діабет” на 2010-2015 роки.

СПІЛЬНІ ПРОЕКТИ ЧЕРКАСЬКОЇ МІСЬКОЇ ВЛАДИ З ФУНДАЦІЄЮ ПАУСІ

Наталія ДЖУГАН
директор департаменту фінансової політики
Черкаської міської ради

Від початку 2011 року Черкаська міська рада спільно з міжнародною громадською організацією «Фундація польсько-української співпраці ПАУСІ» співпрацює над впровадженням і реалізацією ряду пілотних проектів.

Так, у 2011 році було впроваджено проект **«Управління ризиками та внутрішній аудит в органах місцевого самоврядування України»**, за результатами якого Черкаська міська рада найкраще в Україні виконала пілотне завдання з внутрішнього аудиту на тему «Аудит ефективності використання бюджетних коштів на надання стоматологічної допомоги дорослому населенню міста».

З 2012 року було розпочато другий проект - **«Бюджети за завданнями у Вінниці та Черкасах – підтримка належного врядування та фінансової прозорості органів місцевого самоврядування в Україні»**, за підтримки Європейського Союзу та Центральноєвропейської ініціативи.

Метою проекту є посилення здатності органів місцевого самоврядування спільно з громадськими організаціями впровадити ефективне врядування у містах, які долучені до пілотного проекту.

На першому етапі впровадження Проекту, з метою належної підтримки та забезпечення проведення навчального процесу, організованого Міжнародною громадською організацією «Фундація польсько-української співпраці ПАУСІ» в рамках проекту «Бюджети за завданнями у Вінниці і Черкасах – підтримка фінансової прозорості та належного врядування в органах місцевого самоврядування України», із врахуванням пропозицій заступника виконавчого директора Фундації ПАУСІ Ольги Галицької, розпорядженням міського голови від 27.09.2013 № 256-р, було утворено робочу групу для розробки та впровадження пілотних програм з бюджету за завданнями в сферах модернізації міських мереж зовнішнього освітлення з метою скорочення енергозатрат міста Черкаси та розвитку позашкільних навчальних закладів міста Черкаси.

На другому етапі впровадження Проекту було додатково визначено ще ряд сфер, за якими передбачалося впровадити польській досвід Бюджету за завданнями, це - підтримка об’єднань співвласників багатоквартирних будинків, розвиток паліативної допомоги, підвищення енергоефективності та зменшення споживання енергоресурсів у місті Черкаси .

Для учасників проекту Фундацією ПАУСІ було проведено ряд заходів: тренінги, семінари та круглі столи в Україні, навчальні візити до Польщі та стажування учасників проекту у м. Кракові.

На прикладі міста Кракова, другого за величиною та кількістю мешканців місто у Польщі після Варшави, учасники проекту були ознайомлені з поетапною процедурою підготовки і плануванням бюджету за завданнями, який означає ясну декларацію і оцінку того, що планується досягти у підсумку витрачених бюджетних коштів. Бюджет за завданням впровадив нове поняття планування бюджету – перенесення акцентів з величини ресурсу на ефективність витрачання коштів та результат. Тобто з «Як багато коштів ми маємо для витрат» на «Що можемо за ці гроші осягнути чи надати».

Окрім того, польська модель формування та виконання бюджету за завданнями передбачає планування витрат бюджету згідно окремих завдань, які місто ставить пріоритетними у відповідності до напрямків стратегічного плану розвитку міста. Для кожного завдання визначаються індикатори та критерії, які дозволяють оцінити не лише суму використаних коштів, але і результат, якого вдалося досягти. Ціль завдання направлена

на задоволення потреб територіальної громади міста. При цьому, мерія міста має право самостійно визначати показники, за якими оцінюються результати виконання завдання.

По суті, Бюджет за завданнями у Польщі є своєрідним програмно-цільовим методом у бюджетному процесі, елементи якого, починаючи з 2017 року можна буде застосувати на рівні міського бюджету, в межах законодавства України (Починаючи з 2006 року місто Черкаси у співпраці з Міністерством фінансів України та за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку USAID брали участь у реалізації проекту «Реформа місцевих бюджетів в Україні». В рамках проекту було напрацьовано методологію управління міським бюджетом програмно-цільового методу та надано пропозиції щодо введення в дію програмного забезпечення за програмно-цільовим методом).

Однак, із прийняттям Міністерством фінансів України Концепції реформування місцевих бюджетів та наказу від 02.08.2010 року № 805 щодо затвердження Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів, в яких були лише частково враховані напрацювання в рамках проекту USAID та непередбачено впровадження програмного забезпечення, створило передумови виникненню низки проблемних питань щодо впровадження та застосування окремих елементів ПЦМ на місцевому рівні.

Так, починаючи з 2011 року органами місцевого самоврядування паралельно із традиційними (постатейними) бюджетами, затверджувалися бюджети, сформовані за програмно-цільовим методом (у м. Черкаси це додаток № 3.1), а також складалися звіти про виконання паспортів бюджетних програм за підсумками півріччя та річні звіти.

Аналіз виконання показників за кожною програмою відбувається в ручному режимі, казначейське виконання бюджету та звітність також не передбачає ведення обліку за програмно-цільовим методом в розрізі виконання показників, фінансування окремих заходів програм тощо.

Крім того, нормативне запровадження ПЦМ на рівні місцевих бюджетів значно збільшило документообіг: ведення традиційного бюджету паралельно з бюджетом, сформованим за програмно-цільовим методом, складання паспортів бюджетної програми, звітів про виконання паспорту за півріччя та рік з паралельним складанням традиційних звітів про виконання міського бюджету, складання результатів аналізу ефективності бюджетної програми та узагальненні результати аналізу ефективності бюджетних програм за півріччя та рік.

Отже, враховуючи п. 18 Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу України щодо застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів, які мають взаємовідносини з державним бюджетом, починаючи із складання проектів місцевих бюджетів на 2017 рік, та з метою удосконалення впровадження та застосування окремих елементів програмно-цільового методу на місцевому рівні, необхідно:

1) розробити та впровадити спеціалізоване програмне забезпечення для органів місцевого самоврядування та органів казначейства, яке б давало можливість здійснювати обслуговування місцевих бюджетів за видатками згідно з програмно-цільовим методом, в тому числі складання фінансової та бюджетної звітності;

2) розробити чіткий механізм взаємодії між всіма учасниками бюджетного процесу, який би міг спростити бюджетний процес на всіх його етапах, при цьому зробити процедури виконання, звітності, аналізу чіткими, прозорими, доступними та зрозумілими;

3) удосконалити законодавчу та нормативну базу, надати чіткі та зрозумілі визначення для можливості застосування ПЦМ в частині загального та спеціального фондів місцевих бюджетів всіх рівнів;

4) удосконалити та полегшити методику здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм, які виконуються розпорядниками коштів місцевих бюджетів;

5) удосконалити показники результативності використання бюджетних ресурсів;

6) запровадити систему моніторингу, контролю та оцінки програм міжнародній практиці формування бюджету за програмно-цільовим методом.

Отже, в рамках пілотного Проекту «Бюджети за завданнями», представниками міської влади спільно із фахівцями Фундації ПАУСІ, було розроблено та затверджено рішенням міської ради Програму відновлення, збереження, модернізація та розвиток мереж зовнішнього освітлення міста Черкаси та Програму підтримки об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ) у м. Черкаси на 2015-2017 «Формування відповідального власника житла, які було затверджено рішенням міської ради. Окрім того, враховуючи рекомендації експертів ПАУСІ, було внесено зміни до діючої міської Програми розвитку паліативної допомоги у м. Черкаси на 2013-2015 роки.

У зазначених міських Програмах, передбачено ряд елементів, які були запозичені у польських колег. Зокрема, представлено матеріальну сферу міських Програм у формі переліку дій (послуг, продуктів), із зазначенням бюджетних завдань, в межах яких вони будуть виконуватися. Окреслено фінансову сферу, яка визначає фінансові ресурси, виділені на реалізацію передбачених дій. Дотримано принципу багаторічного планування, тобто опрацьовані програми охоплюють перспективу довшу, ніж один рік та мають чітко визначені часові межі. Наведено аналіз показників ефективності, статистичних даних, ризиків впровадження та виконання завдань, очікуваних результатів реалізації Програм та наведено діагностику та сфери впливу програми, які включають в себе оцінку зміни величини стратегічних показників, що будуть досягнуті в результаті виконання програми в порівнянні з попереднім роком та на наступні три роки. Містять цілі (мету) програми та декларацію результатів програми, яка формується у вигляді думки, і складається з трьох елементів – «Мета», «Через», «Для того щоб…».

Програма відновлення, збереження, модернізації та розвитку мереж зовнішнього освітлення міста Черкаси, затверджена рішенням Черкаської міської ради від 04.12.2015 № 2-507, для забезпечення раціонального використання ресурсів та створення комфортних і безпечних умов пересування громадян та гостей міста та визначає заходи з відновлення і збереження, а також основні напрямки розвитку мереж зовнішнього освітлення міста Черкаси, удосконалення структури їх управління.

Метою програми відновлення, збереження, модернізації та розвитку мереж зовнішнього освітлення міста Черкаси на 2014-2017 роки є: забезпечення раціонального використання ресурсів та створення комфортних і безпечних умов пересування громадян та гостей міста.

Через:

- оновлення мережі зовнішнього освітлення міста;
- встановлення сучасного енергозберігаючого обладнання, що забезпечує світловий потік;
- встановлення сучасного обладнання для управління електромережами міста.

Для того щоб:

- підвищити освітленість вулиць;
- раціонально використовувати енергоносії;
- раціонально використовувати кошти громади на освітлення вулиць міста та утримання мереж;
- вчасно та в повному обсязі отримувати дані щодо стану мереж, обсягів використаних ресурсів;
- оперативно реагувати на випадки виходу з ладу обладнання;
- забезпечити комфортність руху пішоходів по вулицях міста;
- забезпечити безпечність руху транспорту дорогами міста, зменшити аварійність в темний час через слабку освітленість вулиць;
- досягнути якісних показників освітлення, що відповідають державним та, в подальшому, європейським стандартам.

Реалізацію програми має забезпечити виконання такого стратегічного напрямку, як забезпечення раціонального використання ресурсів. Досягти результату можливо за умови реалізації операційної цілі «Оновлення мереж зовнішнього освітлення та обладнання для раціонального використання ресурсів» та виконання ряду завдань, що потребують фінансового забезпечення до 2017 року.

Для реалізації завдання запланованого на 2015 рік, а саме, роботи з реконструкції та капітального ремонту мереж зовнішнього освітлення з використанням енергозберігаючих технологій, Програмою передбачено фінансування у розмірі 43,5 млн.грн. Однак, враховуючи обмеженість фінансового ресурсу міського бюджету (незначні надходження до бюджету розвитку відповідно до внесених змін до Бюджетного та Податкового кодексів, недостатність обсягу освітньої та медичної субвенції з державного бюджету, необхідність забезпечення гарантійних зобов'язань), по міській Програмі на роботи з реконструкції та капітального ремонту мереж зовнішнього освітлення з використанням енергозберігаючих технологій передбачено видатки у сумі 7,8 млн.грн., що на 35,7 млн.грн. менше за потребою головного розпорядника коштів, що призведе до невиконання завдання у поточному році.

Станом на 01.11.2015 фактичні видатки склали 927,6 тис. грн., зокрема:

- 10,2 тис.грн. на виготовлення проектно-кошторисної документації по реконструкції мереж зовнішнього освітлення по вул. Благовісній (від вул. Дашковича до вул. Можайського) із застосуванням енергозберігаючих технологій;
- 10,2 тис.грн. на виготовлення проектно-кошторисної документації по реконструкції мереж зовнішнього освітлення із застосуванням енергозберігаючих технологій по вул. Гагаріна;
- 907,2 тис.грн. на виготовлення проектно-кошторисної документації та аванс на реконструкцію мереж зовнішнього освітлення із застосуванням енергозберігаючих технологій по вул. Смілянська.

В межах виконання робіт передбачених програмою буде замінено 653 світлоточок та 8,7 км кабелю.

Програма підтримки об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ) у м. Черкаси на 2015-2017 роки «Формування ефективного власника житла», затверджена рішенням Черкаської міської ради від 23.04.2015 № 2-1174 (зі змінами), з метою підвищення енергоефективності та зменшення обсягів використання населенням енергетичних ресурсів, популяризації механізмів, що дають змогу власникам житла запровадити заходи з енергозбереження та термомодернізації житлових будинків за власні кошти на умовах дольової участі міського бюджету, підвищити комфортність проживання мешканців у своїх оселях.

Через:

- організацію інформаційно-роз'яснювальної роботи;
- всебічну допомогу у створенні об'єднань співвласників багатоквартирних будинків;
- співфінансування капітальних ремонтів житлового фонду об'єднань співвласників багатоквартирних будинків;
- організацію співпраці між міською владою, громадськими організаціями та правліннями об'єднань співвласників багатоквартирних будинків.

Для того щоб:

- здійснити термомодернізацію житлового фонду;
- поліпшити якість управління житлом;
- забезпечити раціональне використання коштів на утримання житла;
- впровадити енергозберігаючі технології у житловому фонді;
- забезпечити розвиток ринкових відносин у сфері утримання багатоквартирного будинку.

Для досягнення мети програми були визначені стратегічні цілі та сформовані, для їх досягнення, операційні цілі.

На виконання заходів Програми у 2015 році у міському бюджеті передбачено видатки у сумі 3596,2 тис. грн. (уточнений план станом на 01.11.2015).

Так, на виконання операційної цілі «Організація навчання та підвищення кваліфікації фахівців для ОСББ» з метою створення конкурентного середовища серед фахівців, у міському бюджеті заплановано 20,0 тис.грн. на часткову оплату навчальних семінарів та курсів з підготовки для ОСББ фахівців з питань управління та ведення фінансово-господарської діяльності.

В рамках реалізації стратегічної цілі «Співфінансування капітальних ремонтів житлового фонду ОСББ у міському бюджеті передбачено видатки в сумі 3526,2 тис.грн. Станом на 01.11.2015 фактичні видатки склали 1395,4 тис.грн.

Протягом 2015 року виконавчим комітетом прийнято 48 рішень щодо розподілу коштів на капітальний ремонт житлового фонду ОСББ на співфінансування 40 ОСББ (окремі ОСББ зверталися декілька раз).

Крім того, на реалізацію операційної цілі «Відшкодування суми відсотків за весь період користування кредитними коштами, залученими ОСББ на здійснення енергозберігаючих заходів та термомодернізації житлових будинків» в міському бюджеті передбачено 50,0 тис.грн. На сьогодні, проект рішення виконавчого комітету «Про затвердження порядку відшкодування суми відсотків за користування кредитними коштами, залученими ОСББ на здійснення енергозберігаючих заходів житлових будинків» доопрацьовується.

Програма розвитку позашкільної освіти, яка була визначена на першому етапі впровадження проекту, на сьогоднішній день так і не доопрацьована головним розпорядником коштів.

Отримавши позитивний досвід Польщі, для розробки проекту програми був взятий комплексний підхід - охопити позашкільною освітою не лише загальноосвітні навчальні заклади, але і школи естетичного виховання, спортивні навчальні заклади тощо, оскільки система позашкільної освіти охоплює, як загальноосвітні навчальні заклади, так і клуби, спортивні заклади та інше.

Окрім того, департаментом фінансової політики був проведений моніторинг охоплення дітей позашкільною освітою, за результатами якого було виявлено, що позашкільною освітою охоплено лише 53,3 відс. дітей від загальної кількості учнів.

Також був проведений порівняльний аналіз основних показників позашкілля м.Черкаси із іншими містами України, за яким було встановлено, що:

- на утримання позашкільних закладів міста Черкаси направляється більше фінансового ресурсу міського бюджету, при тому ж орієнтовному рівні охоплення дітей в позашкільних закладах інших міст (наприклад позашкільні заклади освіти: м.Черкаси - 9,7 млн.грн. на надання освіти 6442 дитини; м.Івано-Франківськ – 6,6 млн.грн. на надання освіти 6861 дитини);
- кількість вихованців на одну педагогічну ставку в м.Черкаси є найменшою (наприклад позашкільні заклади освіти м.Черкаси – 49,1 вих./пед.ст., м.Івано-Франківськ – 66,0 вих./пед.ст.; школи естетичного виховання м.Черкаси – 6,4 вих./пед.ст., м.Чернігів – 9,0 вих./пед.ст.; спортивні школи м.Черкаси – 22,4 вих./пед.ст., м.Чернігів – 24,7 вих./пед.ст.).
- кількість педагогічних ставок в позашкільних закладах міста є найбільшою серед міст, що порівнювались (наприклад м.Черкаси при кількості вихованців 9832 – 738,2 педагогічні ставки; м. Івано-Фрнківськ – при кількості вихованців 11782 – 590 педагогічних ставки; м.Чернігів – при 6670 вихованів – 386,5 педагогічні ставки.

Також, за результатами проведених перевірок в позашкільних закладах міста протягом останніх п’яти років встановлено досить незначне збільшення вихованців в позашкільних закладах міста, непропорційне збільшення кількості груп до чисельності вихованців, середня наповнюваність груп вихованцями зменшилась, спискова чисельність виявлена нижчою за нормативну в середньому у 25% перевірених гуртків, середнє фактичне відвідування вихованцями занять на день перевірки складає орієнтовно 77,7%, низька

відвідуваність гуртків на день перевірки (менше 60%) – у 40% перевірених гуртків, відсутність журналів обліку вихованців у викладачів.

Враховуючи результати проведеного аналізу, департаменту освіти та гуманітарної політики були надані рекомендації щодо напрацювання проекту міської Програми. Окрім того, працівниками департаменту фінансової політики в межах своїх повноважень і знань, набутих при тренінгах та семінарах проведених експертами Фундації ПАУСІ було самостійно розроблено проект міської Програми розвитку позашкільних навчальних закладів міста та направлено, в електронному вигляді, фахівцям департаменту освіти та гуманітарної політики на доопрацювання з зазначенням рекомендацій та вимог до проекту Програми.

Однак, починаючи з грудня 2013 року та по сьогоднішній день, з департаментом освіти та гуманітарної політики ведеться постійна, та нажаль, безрезультатна робота щодо надання доопрацьованого проекту міської Програми розвитку позашкільних навчальних закладів міста в рамках пілотного проекту «Бюджети за завданнями у Вінниці і Черкасах – підтримка фінансової прозорості та належного врядування в органах місцевого самоврядування України».

Всі доручення міського голови Одарича С.О., секретаря міської ради Білоусова В.Ф., першого заступника міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради Беззубенка В.А., заступника міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради Ромашова В.А. та службові записки департаменту фінансової політики щодо доопрацювання проекту міської Програми для подальшого винесення його на розгляд виконавчого комітету та міської ради, із обов’язковим врахуванням зауважень департаменту фінансової політики та результатів громадських обговорень, зокрема, об’єднати позашкілля освіти, фізичної культури і спорту та культури і мистецтва в одній єдиній Програмі, як цілісну систему, яка передбачена законодавством України, були проігноровані.

Також, до проекту Бюджету за завданнями було долучені і громадські організації. Так, за результатами конкурсу, було надано гранти Черкаській міській громадській організації «Фонд громади м. Черкаси» (Програма відновлення, збереження, модернізації та розвитку мереж зовнішнього освітлення міста Черкаси) та Черкаській обласній благодійній фундації «Паритет» (Програма розвитку позашкільної освіти) для реалізації проектів, завданнями яких були: посилення підзвітності органів місцевого самоврядування громаді міста; поглиблення співпраці міської влади з громадськими організаціями; залучення громадськості до прийняття рішень, які стосуються бюджету міста; підвищення ефективності використання бюджетних коштів на місцевому рівні.

За цими грантами громадські організації провели ряд соціологічних опитувань, досліджень, результати яких, були враховані при розробці проектів міських Програм у обраних сферах.

Так, Черкаською обласною благодійною фундацією «Паритет» у рамках проекту «Забезпечення громадського впливу у сфері розвитку позашкільних навчальних закладів міста Черкаси», який реалізується у партнерстві з Фундацією ПАУСІ за фінансової підтримки Європейського Союзу та Центральноєвропейської ініціативи», було проведене соціологічне опитування дітей і батьків щодо якості наданих комунальними позашкільними закладами міста освітніх послуг. Окрім того, було проведене обговорення проблем сфери та шляхів їх вирішення з працівниками позашкільних закладів.

За результатами обговорень, було створено сайт (www.afterschool.ck.ua.) для батьків і дітей, який на сьогодні знаходиться на стадії технічних доопрацювань окремих розділів та потребує зручності користування та наповнюваності розділів: календар позашкільних закладів та розклад занять по окремих ДЮСШ. Однак на сайті вже доступні для загалу: карта позашкільних закладів, новини, основна контактна інформація по закладах культури і спорту, розділ Відгуки. Адміністрування сайту здійснює департамент освіти та гуманітарної політики.

Крім того, з весни поточного року Черкаська міська рада висловила готовність здійснювати партнерство з Фундацією польсько-української співпраці ПАУСІ за сприянням Польсько-канадської програми підтримки демократії, в рамках реалізації нового Проекту «Громадський бюджет – можливості для підвищення громадської активності і встановлення справжнього партнерства з органами влади». Польська сторона самостійно обрала 3 обласних центри України в яких буде впроваджено Громадський бюджет – місто Черкаси, місто Чернігів та місто Полтаву.

В рамках проекту, впродовж 2015 року:

- відбулося навчання посадовців міської влади, громадських активістів з питань методології запровадження Громадського бюджетного процесу та учбово-ознайомча поїздка до Польщі;
- утворено Координаційну раду з питань громадського бюджету, розпорядженням міського голови від 13.05.2015 № 62-р, до складу якої увійшли представники міської влади та громадські активісти;
- затверджено міську цільову програму «Громадський бюджет міста Черкаси на 2015-2019 роки» рішенням міської ради від 20.08.2015 № 2-1453, яка встановлює та регулює систему взаємодії виконавчих органів Черкаської міської ради та жителів міста Черкаси щодо реалізації проектів поданих останніми за рахунок коштів міського бюджету.

Отже, позитивним досвідом співпраці міської влади із Фундацією ПАУСІ в рамках реалізації проектів є:

- навчальні тренінги та семінари із залучення польських експертів, навчальні візити до Польщі, стажування учасників проекту «Бюджету за завданнями» у м. Кракові;
- поглиблення співпраці міської влади з громадськими організаціями, залучення громадськості до прийняття рішень, які стосуються бюджету міста;
- підвищення ефективності використання бюджетних коштів на місцевому рівні;
- отримання учасниками проекту практичних навичок в рамках Бюджету за завданнями за програмно-цільовим методом, елементи якого можна бути застосовувати, починаючи з 2017 року, на рівні міського бюджету Черкас, в межах законодавства України;
- новий підхід до розробки міських Програм, із запровадженням обов'язкового ґрунтовного аналізу показників ефективності, статистичних даних, ризиків впровадження та виконання завдань, очікуваних результатів реалізації програми та декларації результатів програми, яка формується у вигляді думки, і складається з трьох елементів – «Мета», «Через», «Для того щоб…».

До негативних моментів впровадження та реалізації проектів можна віднести:

- низьку ефективність співпраці міської влади з громадськими організаціями, через недостатній досвід громадських активістів у прийняті управлінських рішень;
- недостатній рівень уваги з боку держави стосовно напрацювання нормативно-правової бази для ефективного впровадження програмно-цільовому методу;
- відсутність застосування відповідних заходів впливу до осіб, через бездіяльність яких зривається реалізація проектів.

Підсумовуючи наведене, загалом співпраця міської влади із Фундацією ПАУСІ в рамках реалізації пілотних проектів є позитивним досвідом у питанні ефективного використання коштів громади міста. Сподіваємось на подальшу співпрацю на користь нашого міста та держави.

СВІТЛЕ МІСТО – БЕЗПЕЧНИЙ ПРОСТІР ГРОМАДИ

Микола МАКУХА
Черкаси ЧМГО «Фонд громади м. Черкаси»

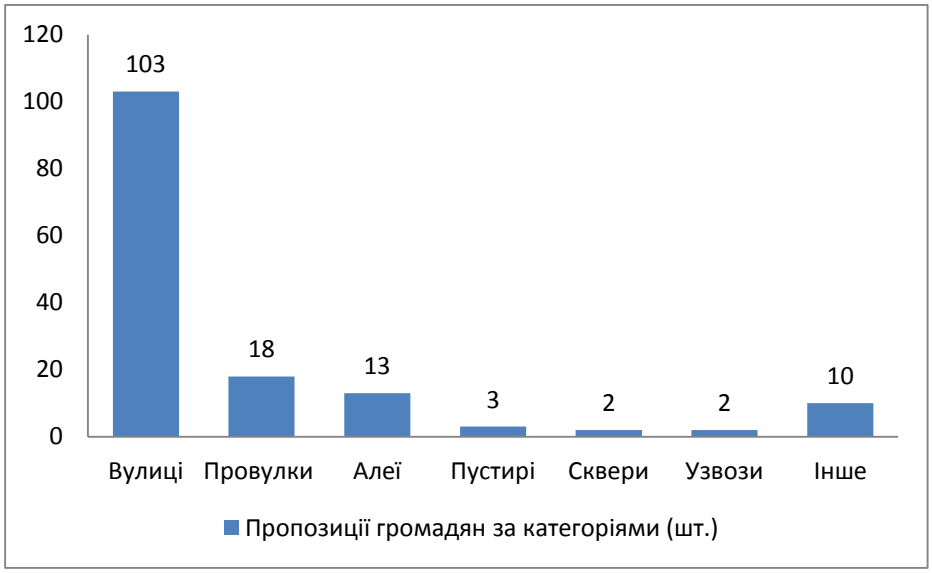
Проект «Світле місто – безпечний простір громади» був реалізований у м. Черкаси ЧМГО «Фонд громади м. Черкаси» за фінансової підтримки Фундації ПАУСІ.

Основним завданням реалізації проекту було залучити громадськість до внесення пропозицій до міської програми «Відновлення, збереження, модернізації та розвитку мереж зовнішнього освітлення міста Черкаси», яка була написана чиновниками без консультацій з громадськістю і продемонструвати, що за добрих умов, громада активно долучається і готова співпрацювати з владою для підвищення якості життя у місті.

Оскільки завданням було залучити активних громадян з одночасно рівномірним представництвом усіх мікрорайонів міста то вирішили працювати у партнерстві із органами самоорганізації населення (ОСН). Для підвищення рівня зацікавленості було виготовлено відеоролик про масштаби господарства зовнішнього освітлення у м. Черкаси, про Програму і про можливість долучитися до її розробки (Відеоролик можна переглянути на сервісі Ютуб за посиланням https://www.youtube.com/watch?v=1SoDNoOuLAI). Також була виготовлена інфографіка, яка також давала чітке уявлення про господарство зовнішнього освітлення міста і Програму.

У співпраці з ОСН було проведено 16 зустрічей із жителями 17 мікрорайонів міста. Завдяки проробленій роботі вдалося зібрати від жителів 151 конкретну пропозицію, щодо покращення зовнішнього освітлення у Черкасах. Зустрічі проводились спільно із дирекцією КП «Міськсвітло» фахівці якого допомагали учасникам зустрічей більш чітко зрозуміти особливості зовнішнього освітлення та більш конкретно і коректно сформулювати свої пропозиції.

Проведення зустрічей було досить енергійним, громадяни, які не звикли що з ними радиться влада з недовірою ставились до обговорення. На початку зустрічей на членів громадської організації, які проводили зустрічі сипались обвинувачення, люди не розуміли різниці між владою і громадською організацією, члени якої проводили обговорення. Та вже за 10 – 15 хвилин після того, як учасники розуміли що перед ними стоять такі ж як і вони громадяни починалася конструктивна взаємодія. Така поведінка громадян справедлива і викликана тим, що владці реально практично не проводять дійсних консультацій з громадою і рідко з нею зустрічаються.



Зібрані пропозиції були оброблені і проаналізовані. На основі пропозицій було виготовлено аналіз, який був наданий керівництву відповідних департаментів, міському голові і депутатам міської ради для внесення пропозицій громадян у Програму «Відновлення, збереження, модернізації та розвитку мереж зовнішнього освітлення міста Черкаси».

Завдяки зусиллям активістів у межах програми до участі у розвитку зовнішнього освітлення м. Черкаси було додатково залучено декілька підприємств виробників і постачальників елементів зовнішнього освітлення. До цього Програму мав реалізовувати один місцевий виробник на безальтернативній основі.

Також, в межа проекту спільно із КП «Дирекція парків» було встановлено демонстраційне, економне і якісне зовнішнє освітлення у одному з головних парків міста. Так, освітлення було встановлено на головній поляні парку де знаходяться дитяче містечко, а також проводяться різні святкові публічні заходи. Встановлено було чотири опори з ліхтарями, які замінили два прожектори. Завдяки встановленню економного і ефективного освітлення на цій ділянці у парку освітлення стало набагато кращим, а споживання електроенергії скоротили вдвічі.

Більш детально із діяльністю Фонду громади м. Черкаси загалом і в межах описаного проекту можна ознайомитись на сайті http://foundation.ck.ua .

Приклади виготовленої інфографіки.

Фонд громади м. Черкаси
Світле місто – безпечний простір громади
foundation.ck.ua
Витрати загального фонду на зовнішнє освітлення
ВИТРАТИ ЗА СПОЖИТУ ЕЛЕКТРОЕНЕРГІЮ
2014 р.
3 млн 823тис 061 грн
2013 р.
2 млн 150 тис 124 грн
2012 р.
1 млн 368 тис 003 грн
2011 р.
1 млн 529 тис 794 грн
ВИДАТКИ НА ПОТОЧНИЙ РЕМОНТ МЕРЕЖ ЗОВНІШНЬОГО ОСВІТЛЕННЯ
2014 р.
4 млн 635 тис 600 грн
2013 р.
4 млн 235 тис 642 грн
2012 р.
3 млн 762 тис 753 грн
2011 р.
3 млн 267 тис 521 грн
Проект здійснено за фінансової підтримки Фундації ПАУСІ, Європейського Союзу та Центральноєвропейської ініціативи

Фонд громади м. Черкаси
Світле місто – безпечний простір громади
foundation.ck.ua
МІКРОРАЙОН "БЛАГОВІСНИЙ"
МІКРОРАЙОН "СОБОРНИЙ"
МІКРОРАЙОН "ЦЕНТРАЛЬНИЙ"
МІКРОРАЙОН "ЛУНАЧАРСЬКИЙ"
МІКРОРАЙОН "МИТНИЦЯ"
МІКРОРАЙОН "КРИВАЛІВСЬКИЙ"
МІКРОРАЙОН "ЗЕЛЕНИЙ"
Пропозиції до Проекту по мікрорайонах міста
ДЕПАРТАМЕНТ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСУ
МЕР
Зміни до Проекту Програми «Відновлення, збереження, модернізації та розвитку мереж зовнішнього освітлення міста
ДЕПУТАТИ
Програма «Відновлення, збереження, модернізації та розвитку мереж зовнішнього освітлення міста Черкаси»
10 000 грн від Фонду громад м. Черкаси на реалізацію
Проект здійснено за фінансової підтримки Фундації ПАУСІ, Європейського Союзу та Центральноєвропейської ініціативи

Фонд громади м. Черкаси
Світле місто – безпечний простір громади
foundation.ck.ua
Результати проекту на кінець 2014 року
16 зустрічей із представниками 17 мікрорайонів
151 пропозицію до Проекту Програми «Відновлення, збереження, модернізації та розвитку мереж зовнішнього
ЕКСПЕРТНИЙ КРУГЛИЙ СТІЛ
Програма «Відновлення, збереження, модернізації та розвитку мереж зовнішнього освітлення міста Черкаси»: потреби, перспективи, загрози
Пропозиції до Проекту по мікрорайонах міста
ДЕПУТАТАМ
МЕРУ
ДЕПАРТАМЕНТУ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСУ
Проект здійснено за фінансової підтримки Фундації ПАУСІ, Європейського Союзу та Центральноєвропейської ініціативи

РОЗВИТОК ІНКЛЮЗИВНОЇ ОСВІТИ, ЯК ОДИН ІЗ ФАКТОРІВ ВПЛИВУ НА ФОРМУВАННЯ МІСЬКОГО БЮДЖЕТУ

Раїса ПАНАСЮК
ГО «Гармонія», м.Вінниця

Коли ми чуємо «Бюджет за завданнями» в нашій уяві виникають цифри, але важливо пам'ятати, що за кожною цифрою стоїть подія, захід, навіть зміни у житті дітей з інвалідністю. Такий процес можна відслідкувати у реалізації Проекту «Розвиток інклюзивної освіти, як один із факторів впливу на формування міського бюджету», який реалізувала Громадська організація молоді з обмеженими фізичними можливостями «Гармонія» за підтримки Фундації польсько-української співпраці ПАУСІ за фінансової підтримки Європейського Союзу та Центральноєвропейської програми. І, щоб до програми «Розвиток освіти м. Вінниці на 2013-2020 роки» внести реальні показники, та заходи було організовано 3 фокус - групи: вчителів, батьків та представників громадських організацій для людей з інвалідністю. Результати фокус-груп було опрацьовано та представлено на круглому столі. Під час круглого столу в експертному колі було обговорено можливості залучення громади до формування міського бюджету у сфері загальної середньої освіти шляхом опрацювання Програми «Розвиток освіти м. Вінниці на 2013-2020 роки» в розділі 4. Інтегрована та інклюзивна освіта. До обговорення приєднались громадські діячі, представники департаментів фінансів, освіти та аналітичного відділу, представники ЗМІ, батьки дітей з інвалідністю, керівники приватних центрів розвитку дітей.

Проведено обговорення в експертній групі й визначено пріоритетні напрямки та показники їх виконання на 2015-2016 роки в розділі 4. Інтегрована та інклюзивна освіта Програми «Розвиток освіти м. Вінниці на 2013-2020 роки».

Спільно з департаментом освіти та представниками цільових груп розпочато опрацьовування реалізації пунктів 4.3; 4.4; 4.11; 4.14

Заплановано школу № 33 м. Вінниця обладнати ліфтом. У школі № 23 створити умови для навчання дітей з аутизмом.

Крім того було створено сприятливий клімат для взаємодії дітей з інвалідністю та їх однолітками. Через розповіді дітям, про успішних людей з інвалідністю. Пропрацювали ситуації, коли до них прийде в клас дитина з особливими потребами, та ставлення до неї, як до всіх однокласників. Доповідачі розповіли про себе, про видатних людей, які будучи з інвалідністю досягли великих вершин у тих справах, якими вони займались, також про становлення та розвиток параолімпійського та дефлімпійського спорту в світі та Україні. Про досягнення м. Вінниця у розвитку інклюзивної освіти.

Тренерами ГО «Гармонія» було надано вчителям, батькам практичні та теоретичні знання з питань створення інклюзивного, безбар'єрного середовища для дітей з інвалідністю у навчальному закладі, про створення здорового, психологічного клімату у класах, де навчається дитина з інвалідністю.

Ці всі заходи є важливими для реалізації Програми «Розвиток освіти м. Вінниці на 2013-2020 роки» в розділі 4. Інтегрована та інклюзивна освіта, вимірюваними та потребують ресурсів та фінансування, яке потрібно обчислити у грошовому еквіваленті та закласти у місцевий бюджет. Що ми й робимо бюджетом за завданнями. Ото ж «бюджет за завданнями» це не сухі цифри, а планування життя й цікавих змін у ньому.

ПРОЕКТ «ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО ВПЛИВУ У СФЕРІ РОЗВИТКУ ПОЗАШКІЛЬНИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ У М. ЧЕРКАСИ»

Сергій ГОНЧАР
Черкаська обласна благодійна фундація «Паритет»

Метою проекту було на прикладі Програми розвитку позашкільної освіти в м. Черкаси показати владі механізми врахування громадської думки, а громаді міста – модель впливу при прийнятті владних рішень.

Першим етапом реалізації проекту передбачалось проведення дослідження галузі позашкілля міста, вивчення думки та бачення батьками та дітьми позашкільної освіти міста.

Дослідженням було охоплено 986 респондентів. Опитування проводилось на 1000 респондентів, але частина анкет була відбракована. Як правило – це відповіді татусів, що не змогли надати відповідь на більшість питань анкети.

Дослідження не включало в себе гурткової роботи в школах.

Дослідженням були охоплені такі заклади:

Напрям	Кількість закладів та перелік	Кількість дітей, осіб	Кількість дітей, %
Заклади культури	1. Черкаська дитяча музична школа № 1 2. Черкаська дитяча музична школа № 2 3. Черкаська дитяча музична школа № 3 4. Черкаська дитяча музична школа №5 5. Черкаська дитяча художня школа ім.Д.Нарбута 6. Черкаська дитяча школа мистецтв	2215	21
Заклади спорту	1. Дитячо-юнацька спортивна школа з веслування 2. Комплексна Дитячо-юнацька спортивна школа №2 3. Комплексна Дитячо-юнацька спортивна школа 4. Комплексна Дитячо-юнацька спортивна школа "Спартак" 5. Комплексна Дитячо-юнацька спортивна школа"Вікторія" 6. Дитячо-юнацька спортивна школа "Дніпро-80" 7. Комплексна Дитячо-юнацька спортивна школа "Вулкан" 8. Комплексна Дитячо-юнацька спортивна школа №1	2619	25
Заклади освіти	1. позашкільний навчальний заклад м. Черкаси "Центр туризму, краєзнавства, екскурсій та спорту учнівської молоді", 2. позашкільний навчальний заклад "Центр дитячої та юнацької творчості м. Черкаси", 3. Черкаський міський багатопрофільний молодіжний центр, 4. комунальний позашкільний навчальний заклад м. Черкаси "Клуб юних моряків з флотилією" 5. комунальний позашкільний навчальний заклад м. Черкаси "Міська станція юних техніків".	5523	53
Всього	19	10357	100%

Наступним етапом була організація профільної дискусії працівників позашкілля, збір пропозицій від безпосередніх надавачів послуг.

По завершенню профільної дискусії - проведення міжгалузевого міжсекторального обговорення із залученням представників громадських організацій, надавачів послуг на комерційній основі.

Після проведення експертних обговорень проект передбачав проведення загальноміських громадських слухань на яких збирались би остаточні пропозиції для врахування та включення в текст програми.

Сукупність цих заходів дала можливість владі як побачити реальну потребу батьків та дітей міста в обсягах, напрямках та якості позашкільної освіти, так і на практиці ознайомитись із інструментарієм підготовки програм за завданнями. Водночас громадські організації побачили яким має бути реальне обговорення загальноміських програм для повного врахування громадської думки.

Одним із найскладніших етапів реалізації проекту стало дослідження стану позашкілля міста.

Текст опитувальника був розроблений фахівцями Фундації «Паритет» та переданий на узгодження та доопрацювання департаментам гуманітарної політики та фінансів міста. Після проведення декількох спільних зустрічей на яких були узгоджені позиції вказаних департаментів, розглянуті їхні пропозиції та запропоновані зміни, текст опитувальника був погоджений всіма зацікавленими сторонами.

Для безпосереднього проведення опитування був залучений приватний підприємець, який мав необхідну кількість інтерв'юерів та достатній досвід проведення подібних досліджень.

Основні результати дослідження можна представити наступним чином:

Відповідь на питання **«Скільки ще гуртків\секцій або предметів ви відвідуєте?»** дала можливість встановити реальну кількість дітей залучену до позашкільної освіти.

Отже,

На один гурток ходить 46% опитаних

На два гуртка -33%

На три гуртки - 15%

На чотири - 6%

Згідно інформації Департаменту освіти та гуманітарної політики, в місті 12177 дітей відвідують гуртки позашкільного виховання. Отже, з врахуванням відвідуваності по однією дитино декількох гуртків складає12177 / (46+33*2+15*3+ 6*4)*100=**6727 дитини**.

Ця цифра не є остаточною, оскільки діти відповідаючи на це питання також враховували як гурткову роботу в школах, так і заняття в комерційних закладах позашкілля. Тому відправна цифра 12177 має бути збільшена на кількість дітей, що займається гуртковою роботою в школах та таких, що здійснюються в комерційних закладах позашкільної освіти (статистики по таким закладам в місті немає, визначення кількості дітей, що займаються в цих закладах не було предметом дослідження).

Вік опитаних дітей. Як правило, анкетування проводилось за принципом: до 10 років опитуються батьки, старше 10 років – діти.

Опитуваннням не передбачалось встановлення квоти на вік, то ж результати показують реальну відвідувальність дітьми закладів в залежності від віку.

Результати свідчать, що найбільша активність відвідування позашкільних закладів припадає на перші роки навчання. Зі збільшенням віку інтерес до позашкільної освіти дітьми втрачається. Також потрібно взяти до уваги, що сегмент до 10 років включає 4 роки навчання, сегмент 10-15 років – 5 років навчання і сегмент 15 років і старше – лише 2-3 навчання роки (значно менший). Необхідно взяти до уваги, що до 10 років відвідування закладів ініціюють а відповідно, і контролюють батьки. У віці старше 10 років, можливість контролю за відвідуваністю занять батьками зменшується.

Питання «Скільки ще дітей займається з Вами у гуртку, секції, вивчає предмет?» дало можливість оцінити реальне наповнення гуртків дітьми. З метою уникнення конфліктів з керівниками закладів та гуртків та отримання об'єктивних результатів перевірка наявності дітей на гуртках під час учбового процесу не відбувалась.

Опис наповнення по всім 696 гурткам освітянського та спортивного позашкілля є досить громіздким, тому окреслимо загальні виявлені тенденції:

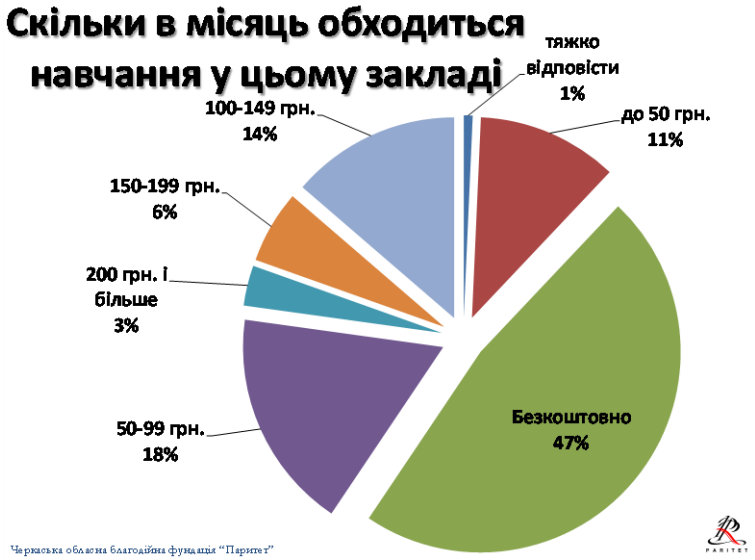
1. Наповнювальність гуртків, в яких береться плата за навчання прямо пропорційна внеску батьків.
2. Наповнювальність гуртків, в яких береться плата за навчання є набагато вищою ніж в гуртках, де навчання відбувається безкоштовно.
3. Наповнювальність гуртків прямо залежить від керівника гуртка а не від типу закладу. Наприклад в найбільша наповненість гуртків в Клубі юних моряків з флотилією що відноситься до освітянського позашкілля, в той же час найнижча - в Міській станції юних техніків, що також відноситься до освітянського позашкілля.
4. Існує міграція дітей протягом навчального року з гуртка в гурток, кількість дітей в групах не є статичною, оскільки хтось покидає гурток, хтось приходить.

Питання **«Скільки в місяць обходиться Вам навчання у цьому закладі**?» дало змогу побачити кількість додаткових коштів, що залучаються керівниками гуртків, тренерами та оцінити рівень до фінансування батьками певних видів позашкілля. Але такий аналіз проводиться по кожному гуртку окремо і є досить громіздким, тому наводимо узагальнені дані :

1. Безкоштовно в місті займється позашкіллям майже половина дітей - 47%
2. Найдорожчий в місті заклад позашкілля – басейн 200 грн. і більше

3. Рівень залучення додаткових коштів з батьків є досить незначним та несистемним в порівнянні з реальною вартістю навчання.

4. Основний сегмент платного навчання складають школи естетичного виховання (сегменти 50-99грн. – 18%, та 100-149 грн. - 14%)



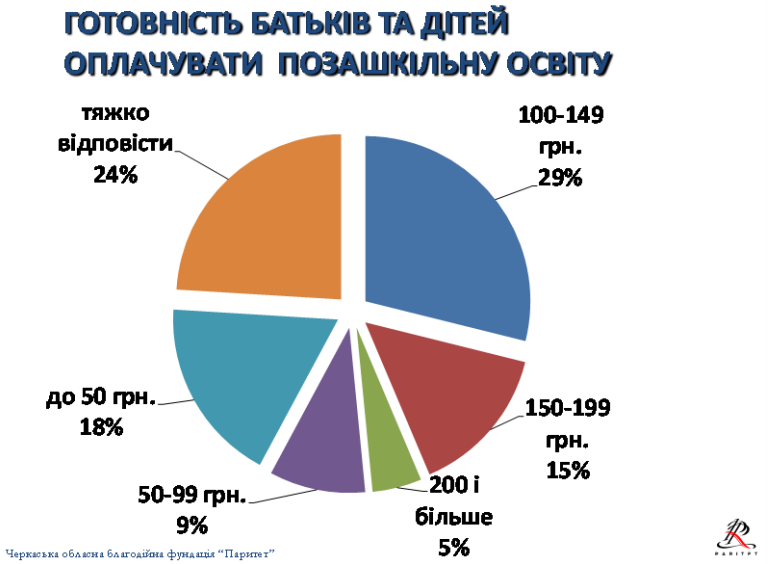
Питання **«Скільки готові платити за якісне навчання у позашкільному закладі у обраному напрямку?»** дало можливість оцінити реальну готовність батьків оплачувати послуги позашкільної освіти.

Відповіді «Тяжко відповісти» 24%, та «до 50 грн.» надали переважно батьки дітей та діти, що навчаються безкоштовно. Така відповідь повністю корелює з попереднім питанням «Скільки обходиться навчання у цьому закладі», де кількість дітей що навчається безкоштовно складає 47%, а сегмент «до 50 грн» та «тяжко відповісти – 42%.

Відповідь «200 грн. і більше» надали батьки дітей і діти , що тренуються в басейні, тому що у них плата за навчання і зараз складає більше 200грн.

Діти більш оптимістичні в можливостях батьків оплачувати за їх позашкільне навчання, але потрібно враховувати, що батьки утримувались від виголошення більших сум за навчання дітей, боячись, що це може стати приводом для підвищення вартості такого навчання.

В той же час, в порівнянні з попереднім питанням «Скільки в місяць обходиться Вам навчання у цьому закладі?», сегмент «100-149 грн.» виріс з 14% до 29% та став найбільшим, також незначно піднявся сегмент «150-199грн» з 6% до 15%.



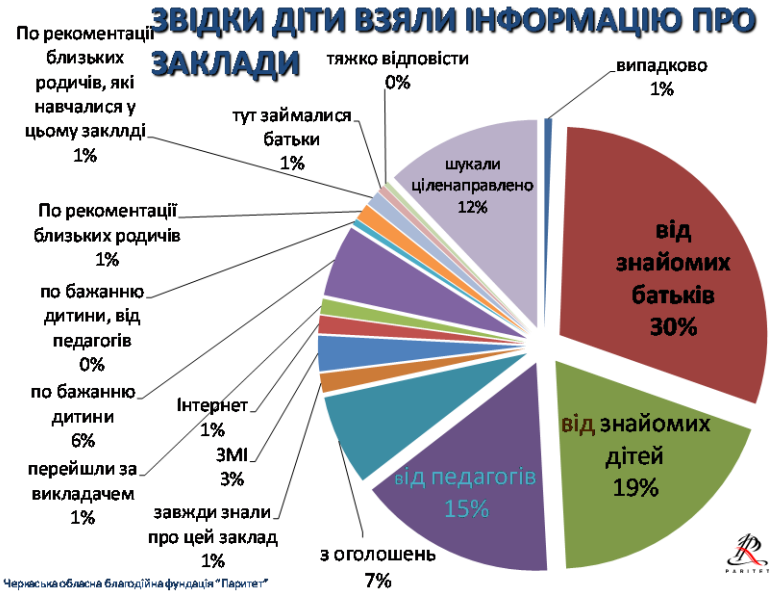
Питання **«Звідки Ви дізналися про цей гурток/секцію/предмет?»** дало можливість оцінити інформаційну діяльність позашкільних закладів по популяризації свого напрямку позашкілля.

Потрібно зауважити, що саме це питання є ключовим у залучення максимальної більшої кількості дітей до позашкільного виховання

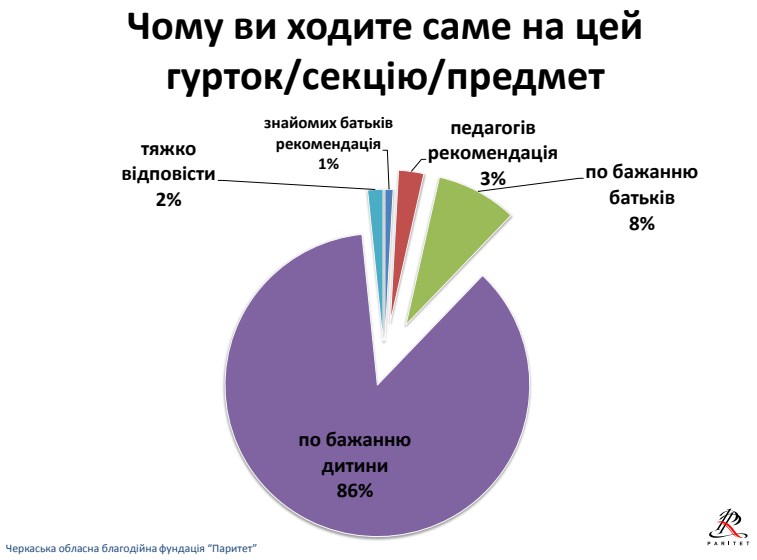
Результати опитування красномовно свідчать, що найкраще у нас в місті працює так зване «сарафанне радіо», відповідь «від знайомих батьків» дали 30% опитуваних, «від знайомих дітей» - 19%, та «від знайомих педагогів» 15%, що сумарно складає 64%.

В це же час залучення через оголошення, Інтернет та ЗМІ сумарно склало лише 11%.

З поля інформаційної діяльності слід викреслити частину респондентів, що шукали заклади цілеспрямовано. Такий сегмент склав 12%, це переважно батьки, що цілеспрямовано розвивають дитину. Але, якщо до нього приєднати сегмент «По бажанню дитини» та «тут займались батьки» то сумарна кількість цілеспрямованого пошуку складатиме 20% .



Питання **«Чому ви ходите саме в цей гурток?»** дозволило вияснити мотивацію до занять та рівень залучення дітей до прийняття рішення про обрання напрямку розвитку. Враховуючи, що батьків опитували лише в сегменті дітей до 10 років, який склав майже 50 %, і частина з них сказала, що рішення приймалось саме по їх бажанню, 86% на відповідь «По бажанню дитини» є достатньо позитивним.



Питання **«З яких напрямів Ви навчалися б, якби навчання було безкоштовним?»** було одним з ключових в опитувані, оскільки давало відповідь - куди саме потрібно направити зусилля та фінансування, відповідно до потреб дітей.

Більшість відповідей на це питання була «басейн», але оскільки воно формувалось саме по напрямкам, відповідь зараховувалась до сектору «спортивного спрямування». Цікаво, що діти, які відвідують басейн, переважно відповідали «вистачає занять». Також частина дітей що відвідуть спортивні секції відповідала, що хотіла б ходити ще на інші спортивні секції, в той час як відповідей на культурне та освітянське спрямування було з цього сектору небагато. Отже, більшість відповідей припало на сектор «Спортивного спрямування» - 41% в основному завдяки бажанню дітей займатись водними видами спорту. Тому саме на розв'язання цієї проблеми потрібно прикласти максимум зусиль.

Відповіді «освітянського спрямування» дали лише 17% тільки тому, що навчання в цих закладах є безкоштовним, і всі бажаючі і так можуть займаються. Переважна кількість в цьому секторі давала відповідь «Клуб юних моряків», де всі гуртки переповнені.

Відповіді «культурного спрямування» набрали 31% тому, що навчання в естетичних школах платне і багато респондентів давало відповідь «танці», яка зараховувалась до культурного спрямування.

Питання **«Чи відповідає якість навчання вашим очікуванням?»** давало відповідь на рівень якості позашкільної освіти міста та задоволеність потреб у обраних респондентами напрямках розвитку.

Переважна більшість дітей та батьків відповіли, що задоволені якістю надання освітніх послуг, що є підтвердженням високого рівня керівників гуртків та закладів. Відповіді «Частково» переважно стосувались матеріального забезпечення діяльності.

Відповіді на питання **«Чи відповідають ваші очікування якості матеріально-технічного забезпечення гуртків?** Дали можливість оцінити реальні потреби оновлення матеріальної бази позашкільних закладів. 54% респондентів відповіли «Так», 37% - «Частково», що свідчить про достатню кількість основних засобів, але великий рівень їх зносу та моральну застарілість. Це твердження також яскраво демонструє відповідь на питання «Що на Вашу думку потрібно змінити, щоб покращити якість викладання в гуртку/секції або покращити рівень вивчення предмету (якщо це музична школа)?», де сумарно 45% опитуваних відповіли «Покращити матеріально-технічну базу».

9% опитуваних відповіли, що матеріально – технічне забезпечення гуртків є незадовільним. Це передусім стосується Клубу юних моряків, де приміщення знаходяться в стані, що потребує капітального ремонту, засоби викладання закуповуються керівниками гуртків за власний кошт.

Блок оплати виїзних змагань показав, що більшість виїзних змагань проплачуються батьками -54%. Високий відсоток відповідей «Тяжко відповісти» - 44 % обумовлений тим, що більшість дітей у виїзних змаганнях за межами міста участі не брала.

Відповіді на питання «**Що на Вашу думку потрібно змінити, щоб покращити якість викладання в гуртку/секції або покращити рівень вивчення предмету (якщо це музична школа)?»** розподілились наступним чином:

Слід зазначити, що на фоні 85% задоволення якістю надання послуг позашкілля респондентами, відповідь «Все влаштовує» дали лише 8,5 відсотків опитуваних.

Відповіді на питання, «Яких гуртків/секцій/предметів не вистачає нашому місту?» показали, що переважно дітям бракує рухливих занять, спортивних секцій. Не вистачає різноманіття – зокрема, опитувані бажали, щоб в місті для них були: серфінг, тир, хокей, лижний спорт, кінний спорт, екстремальні види спорту, регбі, фігурне катання, кудо, великий теніс, американські танці, бобслей, картинг, східні єдиноборства, брейк-денс. Також говорили про створення відділів в районах деяких видів занять: Клуб юних моряків, спортивне орієнтування, бокс, плавання, фехтування, шахи, гребля, велоспорт, баскетбол, гімнастика, більше бальних танців та спортивних гуртків загалом.

Серед мистецьких позашкільних занять опитувані називали: хенд-мейд, кулінарія, літературні, театральні гуртки, художні школи, гончарство.

Не оминули увагою освітній напрямок: підлітків цікавить розвиток індивідуальності, англійська та китайська мови, медичні та військові курси, дебатні клуби, гуртки професійного спрямування, журналістики, астрономічний гурток.

Батьки однією з головних умов називали безоплатність гуртків, бо розвивати дитину з кількох напрямків одразу не завжди вистачає коштів. На державному забезпеченні просили зробити школи танців, спортивні гуртки, літні табори для дітей з неповних сімей. Акцентували увагу і на спортивних гуртках для хлопців, що функціонально задіювали б активних підлітків. Серед таких спортивних гуртків – скейтборд, велосипеди, фехтування, фігурне катання, плавання, футбол, хоккей, регбі, спортивна та художня гімнастика,

настільний теніс, легка атлетика, створення нових спортмайданчиків. Називали батьки і оригінальні для Черкас напрямки: альпінізм, мореплавство, кінний спорт, кікбоксинг, регбі, тир.

Мистецька сфера позашкільної освіти вимагає, на думку батьків, збільшення занять з бальних та грецьких танців, гончарства, кулінарії, художніх шкіл, театральних гуртків. Освітня сфера – занять з лігнвістики, психології, логопедії.

Найбільшу за чисельністю підтримку з необхідних видів розвитку позашкілля отримав новий басейн та гончарство.

Експертне обговорення з експертами в галузі педагогіки, соціальних працівників та психологів було найпростішим етапом проекту та відбувалось у формі щомісячних нарад в департаменті гуманітарної політики. В ході обговорення суттєвих пропозицій від працівників позашкілля не надійшло. Дискусія велась лише навколо необхідності збільшення видатків на оновлення основних фондів закладів.

Міжсекторальне обговорення із залученням працівників позашкілля, що працюють в комерційному секторі відбулося набагато конструктивніше ніж галузеве. Зокрема була піднята тема неефективного витрачання міських коштів та кадрового потенціалу комунального позашкілля. За спостереженням приватних підприємців, вихователі, які не змогли проявити себе в конкурентному середовищі, де за навчання платять батьки та відповідно вимагають результатів – без жодних проблем переходять та роками працюють в комунальному позашкіллі. Також бло підняте питання відсутності співпраці департаменту, а відповідно, відсутності в тексті програми будь-якої активності направленої на співпрацю з громадськими організаціям військово-спортивного спрямування. Одним з видів співпраці – кошти,що виділяються на літній відпочинок дітей, могли б на конкурсній основі направлятись на військово-спортивні табори на зразок табору організації «Пласт».

Одним з найважчих та найвідповідальніших етапів проекту була організація громадських слухань. В ході підготовки до заходу були надруковані інформаційні плакати, що вивішувались у всіх школах, закладах позашкілля міста та маршрутних транспортних засобах. Обяви також були розміщені на офіційному сайті міста, в соціальних мережах Facebook та ВКонтакті. Не зважаючи на змістовну інформаційну кампанію, на початок громадських слухань зареєструвалось 160 учасників з необхідних 300. Таку явку можна пояснити наступними чинниками:

1. Відсутність у містян культури участі в громадських слуханнях. На громадські слухання з перейменування більш як 20-ти вулиць міста прийшло також 150 учасників. Громадські слухання, що організовувались раніше, так само не відбувались через відсутність на них необхідного кворуму. За останні 3 роки громадські слухання відбулись лише один раз, коли на них найбільше підприємство міста ПАТ «Азот» автобусами звезло своїх працівників.

2. Громадські слухання відбувались в час роботи позашкілля і батьки обрали заняття замість обговорення.

3. Батьки дітей, яким виповнилось 10 років перестають водити учнів на гуртки/секції та втрачають інтерес до позашкілля, а діти голосувати на громадських слуханнях не мають права.

У зв’язку з тим, що програма ще не була винесена на розгляд міськвиконкому чи ради, формат громадських слухань був не обов’язків, оскільки запропоновані учасниками поправки до програми могли безперешкодно бути внесені розробником до подання на розгляд колегіальних органів. Тому організаторами було прийняте рішення провести громадські обговорення.

В ході обговорень основними питаннями були необхідність побудови басейну, запровадження гуртків народного промислу, збільшення кількості гуртків, що займаються танцями та необхідність розширення клубу юних моряків.

З проблемних моментів реалізації проекту можна виокремити наступні:

1. Відсутність мотивації у розробника до написання Програми.

2. Відсутність спільного бачення програми у керівництва міста

3. Страх керівників управлінь культури, молоді та спорту втратити існуюче фінансування.

4. Застаріле законодавство, що перешкоджає оперативній зміні видів позашкілля, звільненню керівників гуртків що не наповнюються, фінансової підтримки приватних надавачів послуг.

Основним проблемним полем можна визначити відсутність спільного бачення Програми керівництвом міста. Міський голова та начальник департаменту фінансової політики мають бачення програми, що об'єднує спортивне, культурне та освітянське позашкілля. Їхня мотивація ґрунтується на тому, що фінансуються всі ці напрямки з одного кошика та через один департамент. Всі три напрямки мають два рівня послуг :

- Базовий (що покликаний забезпечити масове охоплення дітей та передбачає переважно групові заняття), наприклад: фізкультура, хор, малювання, краєзнавчі гуртки
- Професійний (покликаний надати глибокі знання чи навики, передбачає переважно індивідуальні форми занять) – олімпійські види спорту зорієнтовані на особисті досягнення, художні, музичні школи, клуб юних моряків

Діти протягом року мігрують між різними гуртками/секціями, і об'єднання їх фінансування в одну програму дасть можливість оперативного реагування на попит дітей.

Керівник департаменту гуманітарної політики, начальники управлінь культури, освіти, молоді та спорту мають іншу позицію:

- На цей час кожен напрямок має власну програму і їх дія не закінчилась
- Всі три напрямки регламентуються різними законами
- Робота в трьох напрямках важко піддається уніфікації
- Об'єднання трьох напрямків в одній програмі покаже депутатам реальне фінансування на позашкілля, що може призвести до його зменшення.

Тому, відповідно до доручення міського голови програма готувалась комплексна, але після його переобрання винесена на розгляд колегіальних органів вона не була. Були винесені три окремих програми, програма позашкілля була винесена у формі подовження дії програми до 2015року без поправок. Завдяки тому, що громадські діячі – учасники проекту залучені до діяльності виконавчого комітету Черкаської міської ради, програма була відправлена на доопрацювання з метою включення поправок напрацьованих в результаті обговорення. Після включення необхідних поправок програма була прийнята виконавчим комітетом, та направлена на розгляд Черкаської міської ради.

Наступним проблемним полем можна визначити недосконалість законодавства:

- Закон надійно захищає працівників позашкілля, і якщо вони не надають послугу якісно, або на їхню послугу немає попиту, звільнити їх надзвичайно важко.
- Законодавством передбачене утримання мережі закладів а не надання послуг позашкільної освіти, що призводить до значних витрат на утримання основних приміщень та низького рівня оплати персоналу, відсутності фінансування на матеріали та інвентар.
- Закон не дозволяє прямо фінансувати приватні заклади, що призводить до значних і необґрунтованих втрат бюджетом. Наприклад: згідно дослідження, найбільший попит в місті на водні види спорту. Згідно діючого закону, щоб задовольнити потребу місто має будувати басейн. В той же час, якщо проаналізувати кількість коштів, що виділяються містом на одну дитину для занять в басейні, стає очевидним, що за гарантію сплати цих самих коштів приватний бізнес сам збудував би басейн і мав необхідну рентабельність. Проблема вирішилась би без залучення бюджетного фінансування.

Бачення проблемного поля Департаментом гуманітарної політики:

Формулювання проблеми	Бюджетування позашкільних навчальних закладів направлене на їх утримання.
Розгляд проблеми в раціональному	Це призводить до нераціонального використання фінансових ресурсів, неможливості розвивати матеріально-технічну базу

аспекті	закладів. Як результат, низький рівень надання освітніх послуг у позашкіллі (особливо в гуртках технічної творчості), неврахування запитів громади міста щодо напрямків діяльності.
Розгляд проблеми у правовому аспекті	Законодавство фактично забороняє проведення реорганізації ПНЗ, вимагає збереження мережі, кількості охоплених дітей.
Інтереси зацікавлених сторін	Раціональне використання коштів, висока якість надання послуг
Варіанти вирішення проблеми	Змінити бюджетування з утримання закладів позашкілля на закупівлю послуг. Це можливо через реалізацію принципу «гроші ходять за дитиною». Таким чином буде забезпечено право кожної дитини на здобуття позашкільної освіти та врахований запит громади на її здобуття. Розділити позашкілля на дві частини: 1. Заклади, що забезпечують змістовне дозвілля учнівської молоді. 2. Заклади, що забезпечують допрофесійну та професійну підготовку. Для цього необхідно провести системне реформування галузі через прийняття нового законодавства, в якому закріпити право дитини на здобуття позашкільної освіти та розширити можливості місцевих громад щодо проведення гнучкої політики розвитку(наприклад , надати право на отримання часткової оплати послуг).

Не зважаючи на окреслені проблеми, Проект мав необхідний позитивний вплив на діяльність влади м. Черкаси. Програма розвитку позашкілля стала першою програмою в місті, що пройшла необхідне громадське обговорення, та була сформована відповідно бюджетування за завданнями. При подальшій розробці інших програм департамент фінансової політики зможе вимагати необхідного обговорення, а громадські організації міста зможуть як проконтролювати цей процес, так і скористатись ним для внесення власних поправок до відповідних програм.

ГРОМАДСЬКИЙ БЮДЖЕТ МІСТА ЧЕРКАСИ ЯК ОДИН ІЗ ВИДІВ БЮДЖЕТУ ЗА ЗАВДАННЯМИ

Тетяна ХАРЕНКО
заступник директора Департаменту фінансової політики,
заступник голови координаційної ради
з питань громадського бюджету в місті Черкаси

В 2015 році у місті Черкаси вдалося запровадити модель так званого «партиципаторного» бюджету яку тут отримала назву Громадський бюджет та стала практичною формою бюджету за завданнями. Ця модель бюджету дозволяє жителям самостійно вирішувати, на які потреби спрямувати частину коштів із міського бюджету. В той же час практика запровадження цієї моделі показала типові фактори успіху та існуючі пастки бюджету за завданнями.

Зокрема було витрачено значно більше часу на успішну інтеграцію цього процесу, ніж планувалося на початковому етапі (лише рішення розроблялося більше двох місяців), в процесі запровадження Громадського бюджету необхідно було визначати весь час приорітети та досить складно проходила адаптація усіх учасників процесу до нових правил та інструментів, які запроваджувалися. В той же час командна робота з зовнішніми експертами, залучення зацікавлених людей та рішучість ключових гравців дала свої позитивні результати та, відповідно, змогу створити та «запустити» процес прямої участі громадян в розподілі бюджетних коштів.

Так розпочалося запровадження Громадського бюджету в місті Черкаси з розпорядження міського голови від 16.06.2015 №112-р «Про утворення Координаційної ради з питань партиципаторного бюджета». Саме ця Координаційна рада і працювала над створенням нормативного документу щодо запровадження моделі відповідного бюджету. В процесі підготовки визначилися, що основним документом має стати програма, проте категоричне несприйняття викликало слово «партиципаторний бюджет». В результаті було прийнято рішення Черкаської міської ради від 20.08.2015 №2-1453 «Про затвердження міської цільової програми «Громадський бюджет міста Черкаси на 2015-2019 роки». При цьому по всьому тексту документу було замінено визначення «партиципаторний бюджет» на «громадський бюджет» та і сама Координаційна рада отримала відповідну назву.

У програмі було визначено фінансовий ресурс на реалізацію проектів в сумі 5 млн.грн. на рік (з 2016 року), розроблено необхідні бланки для подання проектів, проведення аналізу та голосування. Зокрема основними вимогами до проектів було встановлено:

- вартість 1 проекту – до 1 млн.грн.;
- підтримка – не менше 10 осіб;
- період реалізації - протягом року;
- повноваження щодо реалізації - виконавчі органи Черкаської міської ради;
- автор проекту мав мати вік від 18 років, має проживати в м. Черкаси (зареєстрований, працювати, навчатися, служити чи ін.).

Протягом місяця починаючи з 15 вересня 2015 року кожен житель Черкас мав змогу запропонувати свій проект для поліпшення свого міста.

Загалом містяни запропонували на впровадження 54 проектів. Більшість із них (70 %) черкасці подали у паперовому варіантів. Хоч можна було це зробити й через інтернет – на сайті Черкаської міськради для цього було створено спеціальну рубрику. Он-лайн сервісом скористалось лише 30 % учасників. Під час подавання проектів найактивнішою виявилась молодь. Цікаво, що проект продемонстрував цілковиту гендерну рівність: і чоловіки, й жінки подали однакову кількість проектів – по 27. Більшість учасників проекту дізнались про нього

від друзів (48 %), чимало було й тих, хто дізнались про проект через інтернет (32 %), менше – з друкованих ЗМІ (11 %) та з телебачення і радіо (9 %). Більшість учасників проекту – працюючих, також було кілька непрацюючих, пенсіонерів і один студент. Пріоритетні напрямки проектів: 52 % – інше, естетичне облаштування міста – 22 %, облаштування зон відпочинку – 11 %, ремонт тротуарів – 7%, вуличне освітлення – 6 %,дороги – 2 %. На реалізацію більшості проектів заявлена сума 100-500 тисяч гривень і більше 500 тис. грн. Лише на реалізацію 14 проектів потрібно менше 100 тисяч гривень.

Після опрацювання департаментами Черкаської міської ради на міське голосування з 1 по 14 грудня 2015 року було винесено 39 проектів за які віддали свої голоси 5065 жителів міста Черкаси. Відбір кращих пропозицій відбувався за допомогою паперових бланків у приміщенні Черкаської міської ради де було зараховано 2727 голосів та шляхом електронного голосування на сайті міської ради – відповідно зараховано 2338 голосів. Показово, що можливістю паперового голосування користувалися переважно жителі старшого віку, а електронною -відповідно молодь.

Особливостями голосування було намагання деяких жителів проголосувати по декілька разів в електронному та паперовому вигляді, проте зараховано було лише один голос від одної людини. На сайті міської ради була можливість голосувати жителям інших регіонів, проте їх голоси не враховувалися. Проте таке голосування показало, що і не «місцевими» лідерами перегонів були проекти-переможці, за які віддали найбільше голосів черкащани. А серед регіонів, які брали активну участь у голосуванні були м. Київ та оточуючі населені пункти Черкаської області.

Шість із запропонованих проектів, які отримали найвищу підтримку жителів міста були обрані міської радою для реалізації впродовж 2016-ого року в межах суми 5 млн.грн., а саме:

- Проект №32 «Облаштування тротуарною плиткою подвір'я Черкаської гімназії №9 ім. О.М.Луценка», вартістю 600 тис.грн., підтримано 678 голосами жителів міста;
- Проект №17 «Сучасний Дитячий Навчальний Заклад», вартістю 930 тис.грн., підтримано 598 голосами жителів міста;
- Проект №39 «Благоустрій алеї парку Комунальне некомерційне підприємство "Перша Черкаська міська лікарня" Черкаської міської ради», вартістю 1000 тис.грн., підтримано 502 голосами жителів міста;
- Проект №28 «Створімо громадою умови для безпеки життєдіяльності малят у садочку», вартістю 860 тис.грн., підтримано 499 голосами жителів міста;
- Проект №26 «Спортивний зал імені Сергія Амброса», вартістю 1000 тис.грн., підтримано 491 голосами жителів міста;
- Проект №9 «Потурбуйтесь про підростаюче покоління - облаштуємо майданчик для дітей», вартістю 600 тис.грн., підтримано 178 голосами жителів міста.

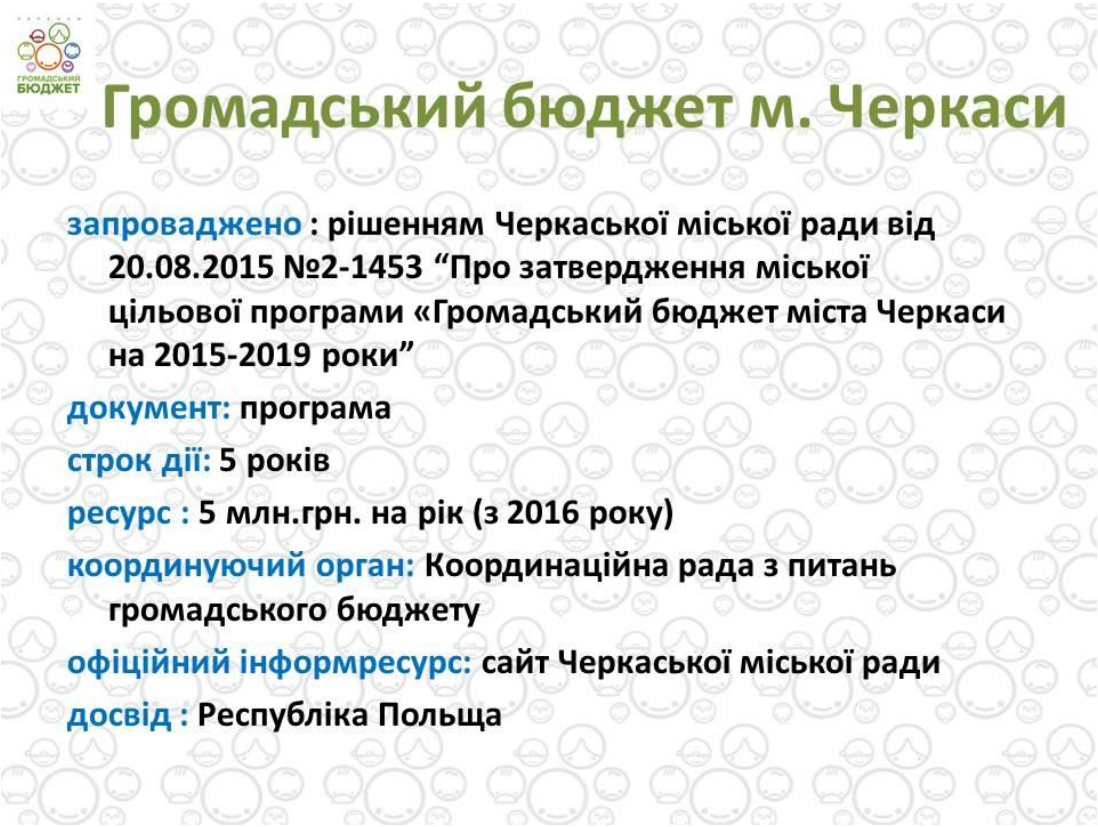
Саме ці проекти і будуть реалізовані в місті Черкаси в рамках Громадського бюджету.

В той же час в процесі реалізації проекту виникло багато пропозицій та уточнень, які будуть враховані в майбутньому. Зокрема будуть внесені зміни до програми щодо уточнення бланків та певних параметрів програми, планується залучити активних людей до участі, оминути пастки та примножити успішні фактори, які дали змогу запровадити одну з перших в Україні моделей учасницького бюджету.

За допомогою Громадського бюджету вдалося ознайомити громаду з поняттям «партиципаторного» бюджету, визначити найбільші проблеми міста та налаштувати діалог між громадськістю та посадовцями місцевого самоврядування. Слід відзначити, що проекти, які не стали переможцями, але набрали велику кількість голосів, взяті на контроль профільними департаментами.

Окремо хотілося б подякувати Польсько-Українській фундації ПАУСІ за фахових консультантів у сфері учасницького бюджету, які змогли переконати у необхідності його запровадження як фахівців Черкаської міської ради, так і громадських активістів та навчили працювати спільно для досягнення єдиної мети.

Таким чином, Громадський бюджет в місті Черкаси став першим кроком розвитку фінансової прозорості місцевого самоврядування та одним з елементів бюджету за завданнями.



Громадський бюджет м. Черкаси
2 етап
подано
54 проекти
автор
відмовився від участі
3 проекти
причини відмови
- буде реалізовано в інший спосіб;
- проект потребує уточнення та буде подано наступного року
39 проектів
передано
для аналізу
до департаментів
51 проект
позитивний висновок
негативний висновок
12 проектів
допущено до
голосування
39 проектів
причини негативного висновку
- неналежна земельна ділянка;
- не належить до повноважень ЧМР;
- строк реалізації більше 2 років;
- вартість більше 1 млн.грн.;
- вже реалізується в інших програмах
голосування
з 1 по 14 грудня 2015 року

голосування за 39 проектів
відбувалося з 1 по 14 грудня 2015 року
3 етап
паперове
2727 голосів
електронне
2338 голосів
ЗАРАХОВАНО 5065 голосів ЖИТЕЛІВ М.ЧЕРКАСИ
> 60 років
435
16%
до 20 років
147
6%
21-30 років
390
14%
51-60 років
494
18%
41-50 років
568
21%
31-40 років
691
25%
51-60 років
150
6%
> 60 років
55
2%
до 20 років
205
9%
41-50 років
360
16%
21-30 років
779
34%
31-40 років
778
33%

ІНСТРУКЦІЯ З РОЗРОБКИ ПРОГРАМ, СПРЯМОВАНИХ НА РЕАЛІЗАЦІЮ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ КРАКОВА

РОЗПОРЯДЖЕННЯ № 3179/2013 МІСЬКОГО ГОЛОВИ КРАКОВА ВІД 2013-11-04

стосовно підготовки інструкції з розробки Програм, спрямованих на реалізацію Стратегії розвитку Кракова

згідно з ст. 30 п. 1 закону від 8 березня 1990 року «Про органи самоврядування» на рівні гмін (зведений текст Урядовий вісник за 2013 р. поз. 594 і 645) визначено наступне:

§ 1

1. Затвердити зміст інструкції з розробки Програм, спрямованих на реалізацію Стратегії розвитку Кракова. Інструкція є додатком №1 до цього Розпорядження.
2. Затвердити зразок Карти Програми PS-1, який є додатком № 2 до цього Розпорядження.
3. Затвердити зразок Карти ризиків Програми PS-2, який є додатком № 3 до цього Розпорядження.
4. Затвердити зразок Карти звіту про реалізацію Програми PS-3, який є додатком № 4 до цього Розпорядження.

§ 2

За виконання Розпорядження відповідають керівники відповідних структурних підрозділів міськради Кракова, а також керівники міських організаційних одиниць.

§ 3

Це Розпорядження набуває чинності з дня його підписання.

Додаток № 1 до Розпорядження
№3179/2013 міського голови міста
Кракова від 2013-11-04

Інструкція з розробки Програм, спрямованих на реалізацію Стратегії розвитку Кракова

Зміст

A. Основні терміни 2
B. Інструкція з розробки Програм 4
I. Розробка Програми 4
II. Обов'язкові складові елементи Програми 5
Додаток до 1. Ідентифікатор і назва Програми 5
Додаток до 2. Діагностика/аналіз тематичних напрямків і сфер, на які впливає Програма 6
Додаток до 3. Цілі програми – Декларація результатів Програми 6
Додаток до 4. Обсяг Програми, а також статті витрат і джерела фінансування 6
Додаток до 5. Графік реалізації Програми 7
Додаток до 6. Реєстр ризиків Програми 7
Додаток до 7. Показники моніторингу процесу реалізації Програми 7
Додаток до 8. Відповідальність 7
Додаток до 9. Учасники/зацікавлені сторони Програми 7
C. Основні складові процедури прийняття проекту Програми 8
D. Моніторинг процесу реалізації Програми 8
E. Оновлення/актуалізація існуючих Програм 9

А. Основні терміни

Декларація результатів програми – опис головної мети і кінцевих результатів Програми, включаючи опис перспектив і можливостей клієнта, опис основних заходів, пов'язаних з наданням Публічних послуг, а також опис показників, які дозволяють оцінити рівень досягнення кінцевого результату, зокрема показників результату та показників ефективності витрат. Декларування результатів програми визначає сферу (обсяг) і напрям усіх інших складових елементів Програми.

Сфера управління - єдина, з точки зору свого змістовного наповнення, сфера дій та заходів міської гміни Краків, яка охоплює подібну сферу публічних послуг, якщо йдеться про предмет і напрям, а саме: (1) простір та архітектура, (2) транспорт і комунікації, (3) комунальне господарство, (4) охорона навколишнього середовища, (5) освіта і виховання, (6) громадська безпека, (7) житлове господарство, (8) культура і охорона національної культурної спадщини, (9) спорт і відпочинок, (10) охорона здоров'я, (11) соціальна допомога, (12) підприємництво, (13) громадянське суспільство, (14) туризм і промоція, (15) наука і інформаційні технології.

Учасники/зацікавлені сторони – особи, представники громадськості, установ, організацій, управлінь, відділів, які тим чи іншим чином можуть впливати на цілі і обсяг Програма або ж навпаки, на яких можуть вплинути заходи та дії в рамках Програми.

Інтернет-платформа консультацій з громадськістю та громадських слухань – веб-сервіс міської гміни Краків, який дозволяє мешканцям брати активну участь в громадських слуханнях та різноманітних консультаціях.

Каталог показників – зведення найважливіших даних, необхідних для належного управління галузями і сферами, що були описані згідно з прийнятою методикою, тобто, у вигляді карт показників. Каталог містить різні категорії показників, зокрема Контекстні і Стратегічні показники.

Керівник вертикальної структури – мер міста Кракова, заступники мера міста Кракова, начальник Управління казначейства міста, секретар міської ради, голова муніципалітету, який здійснює контроль за виконанням завдань міської гміни Краків, в межах і сферах, визначених у Розпорядженні міського голови міста Кракова 2242/2013 від 29 липня 2013 року стосовно визначення обсягу і сфер контролю за виконанням завдань міської гміни Краків, який здійснюють мер міста Кракова, заступники мера міста Кракова, начальник Управління казначейства міста, секретар міської ради і голова муніципалітету.

Консультації з громадськістю – діалог органів влади міської гміни Краків з мешканцями шляхом інформування і вивчення думок громадян стосовно прийняття ключових рішень, які стосуються розвитку міста чи реалізації конкретних заходів.

Координатор галузі/сфери – особа, яка призначена на підставі Розпорядження міського голови міста Кракова і яка відповідає за перевірку, збирання і аналіз даних, необхідних для здійснення управління Сферами управління, а також за ідентифікацію ключових Публічних послуг, що надаються в рамках даної Сфери управління, за ідентифікацією показників, які використовуються для здійснення аналізу і оцінки стану Сфери управління, а також для визначення параметрів і оцінки рівня реалізації цілей Стратегії розвитку Кракова, зокрема, цілей Програм. Координатор сфери/галузі взаємодіє з Керівником вертикальної структури, який здійснює контроль за виконанням його Сфери управління, а також з координаторами інших сфер та координаторами програм, реалізація яких відбувається в рамках ввіреної йому Сфери управління.

Координатор програми – особа, що керує роботою структурного підрозділу міської ради Кракова або міської організаційної одиниці, що координує Програму.

Багаторічний захід – заходи та дії міської гміни Краків, які призводять до виникнення довгострокових фінансових зобов'язань, що виходять за межі бюджетного року.

Програма – документ, прийнятий міським головою Кракова у вигляді акту, який стосується середньострокового планування (іноді довгострокового) і який використовуватиметься як базовий інструмент в процесі реалізації Стратегії розвитку Кракова.

Стратегія розвитку Кракова – стратегія розвитку міської гміни Краків, яка була прийнята міською радою Кракова.

Публічна послуга – заходи та дії або ряд заходів чи дій, які здійснюються державними органами (суб'єктами) чи за рахунок державних коштів в інтересах місцевої громади.

БФП – багаторічний фінансовий прогноз міста Кракова.

Контекстні показники – показники, які вказують на тенденції і процеси, які характеризують стан і динаміку розвитку Сфери/Сфер управління, на важливі аспекти суспільно-економічної ситуації міської гміни Краків. Вагомість контекстних показників залежить від ряду зовнішніх та внутрішніх факторів на макрорівні, тому вважається, що вплив заходів та дій органів самоврядування на їхнє значення є нульовий або ж мінімальний, зокрема в середньостроковій перспективі. Контекстні показники можуть використовуватись для бенчмаркінгу, для здійснення порівняльного аналізу з іншими рекомендованими містами (наприклад: демографія, рівень безробіття, природно-кліматичні умови, структура освіти мешканців, кількість неповносправних мешканців і т.д.).

Стратегічні показники - показники, включені в Каталог показників, значення яких залежить –або може залежати – від дій органів самоврядування. Найчастіше стратегічні показники є показниками результату, визначаються для окремих Сфер управління і використовуються для оцінювання рівня реалізації середньо- або довгострокових цілей Стратегії розвитку Кракова, зокрема цілей (декларація результатів) Програм (*наприклад, 0% переробка відходів, зміна почуття безпеки, оцінка якості транспортних послуг, відсоток випускників середніх шкіл, які склали іспит з математики на > 4 ...)*.

Показники результату – стосуються результатів у сфері дії Програми, отриманих завдяки продуктам (безпосередні ефекти) діяльності, яка відбувалась в рамках Програми (в період, по завершенні якого будуть помітні зміни, залежно від виду Показника результату, наприклад, 3 місяці, 6 місяців, 1 рік або більше). Показники результату повинні стосуватись потреб чи вимог, визначених клієнтами, або ж бути важливими з точки зору місцевого розвитку.

В. Інструкція з розробки Програм

I. Розробка Програми

1. Розпочинаючи роботу над розробкою проекту Програми, Координатор програми повинен підготувати проект Карти Програми PS-1 за формою згідно з додатком № 2 до цього Розпорядження.
2. Відділ розвитку міста здійснює попередню оцінку і схвалює Карту Програми PS-1, перевіривши:

a) необхідність розробки нової Програми, а саме – чи сфера/обсяг Програми не збігається з уже існуючими Програмами,

b) правильність Програми з точки зору дотримання вимог, передбачених цією інструкцією.

3. В Карті Програми PS-1 Координатор програми повинен врахувати той факт, що Програма повинна бути пов'язана з бюджетними завданнями.

4. Голова муніципалітету оцінює Карту Програми з точки зору зв'язку Програми з бюджетними завданнями.

5. В Карті Програми PS-1 Координатор програми повинен врахувати ліміти витрат на реалізацію Багаторічних заходів.

6. Начальник Управління казначейства міста оцінює Карту Програми з точки зору лімітів витрат на реалізацію Багаторічних заходів.

7. Координатор програми спільно з Координатором сфери проводять актуалізацію/оновлення (або визначення нових) Стратегічних показників, за якими здійснюється оцінювання Програми.

8. Відділ розвитку міста дає остаточно оцінку Карти Програми, надає Програмі ідентифікатор і здійснює її реєстрацію в реєстрі Програм (Відділ розвитку міста займається веденням такого реєстру).

9. Координатор програми розробляє Програму, враховуючи всі обов'язкові елементи згідно з частиною «II. Обов'язкові складові елементи Програми».

10. Взаємодоповнюваність з БФП і бюджетом за завданнями.

a. Кожна затверджена Програма, одночасно з прийняттям розпорядчим органом рішення стосовно її реалізації, вимагає прийняття рішення, згідно з яким буде внесено зміни в БФП і бюджет міста Кракова, і, відповідно, передбачено необхідну суму коштів на реалізацію даної Програми.

b. У випадку, якщо в Програмі, яка розробляється, передбачені:

i. завдання, що попередньо не були враховані в БФП і бюджеті міста Кракова,

ii. Багаторічні заходи, заплановані в рамках БФП і в бюджеті міста Кракова, для яких було визначено розмір коштів, необхідно одночасно з проектом Програми розробити проект змін до БФП і бюджету міста Кракова.

c. У випадку розподілу коштів на завдання, пов'язані з Програмою, керівник відповідного структурного підрозділу або міської організаційної одиниці спільно з Координатором програми здійснюють розподіл коштів, виділених в рамках ліміту витрат даному структурному підрозділу або організаційній одиниці. Передусім, необхідно передбачити кошти на реалізацію Багаторічних заходів, запланованих в рамках БФП, після цього – на річні завдання, реалізація яких продовжується, і лише після цього – на нові Багаторічні заходи.

11. Принцип багаторічного планування

a) Кожна Програма повинна передбачати тривалу часову перспективу (довше, ніж один рік) і мати чітко визначені часові рамки.

b) У випадку, якщо Програма має тривалий характер (її закінчення не передбачено через декілька років), фінансові перспективи, визначені для передбачених в Програмі завдань, повинні бути узгоджені з БФП.

c) У випадку, якщо в рамках Програми не буде передбачено завдань або проектів на даний бюджетний рік, тоді витрати на даний бюджетний рік будуть нульовими, натомість на наступні роки необхідно врахувати заплановані квоти (поточних і капітальних витрат).

12. У випадку, якщо Програма впливає на більше, ніж одну Сферу управління і спрямована на реалізацію більше однієї стратегічної або операційної мети одночасно, тоді в кінці опису Програми необхідно вказати «міжсферні» Програми, які з огляду на Стратегічні і Контекстні показники можуть взаємодоповнювати одна одну і цілі яких можуть частково перекриватися між собою.

13. При розробці Програми необхідно врахувати участь Зацікавлених сторін.

14. Дотримання стандартів Програми зовнішніми виконавцями. У випадку розробки проекту Програми зовнішнім виконавцем, Координатор програми зобов'язаний включити в Специфікацію (перелік) важливих умов замовлення, а також в угоду з таким виконавцем основні положення, які містить ця інструкція, а також зобов'язати до їх виконання.

II. Основні складові елементи Програми

Будь-який проект Програми повинен містити наступні складові елементи:

1. Ідентифікатор і назва Програми
2. Діагностика/аналіз тематичних сфер впливу Програми
3. Цілі Програми – Декларація результатів Програми
4. Обсяг Програми (завдання, заходи та дії, продукти), а також статті витрат і джерела фінансування
5. Графік реалізації Програми
6. Реєстр ризиків Програми
7. Показники моніторингу процесу реалізації Програми
8. Відповідальність
9. Учасники/зацікавлені сторони Програми

Додаток до 1. Ідентифікатор і назва Програми

1. Ідентифікатор Програми містить інформацію стосовно причетності Програми до Сфери управління і впливу на неї, а також стосовно зв'язку Програми з цілями Стратегії розвитку Кракова. Приклад ідентифікатора Програми:

D10-1-5-2-BZ

Де:

D10 – номер Сфери управління, якої стосується Програма (наприклад, охорона здоров'я)

1 – номер стратегічної цілі

5 – номер операційної цілі в рамках стратегічної цілі (Забезпечення належного рівня охорони здоров'я мешканців),

2 –означає порядковий номер Програми в рамках операційної цілі (наприклад, Програма гміни в сфері профілактики і запобігання поширенню алкоголізму),

BZ – позначення структурного підрозділу або міської організаційної одиниці, що займається координацією Програми.

2. Назва Програми повинна опосередковано чи безпосередньо вказувати на Сферу управління та спосіб впливу на неї Програми (наприклад, «Програма розвитку інтегрованої транспортної системи» для Сфери управління «Транспорт і комунікації»).

3. У випадку Програм, які охоплюють більше ніж одну Сферу управління, в ідентифікаторі повинен бути номер основної/головної Сфери управління, а назва Програми повинна бути пов'язана (безпосередньо чи опосередковано) з кінцевим результатом/ефектом Програми (наприклад, Програма «Безпечний Краків» охоплює такі Сфери управління, як: Громадська безпека, Транспорт і комунікації, Охорона навколишнього середовища, Освіта і виховання, Соціальна допомога)

Додаток до 2. Діагностика/аналіз тематичних напрямів і сфер, на які впливає Програма

1. Діагностика стану сфер і напрямів, на які впливає Програма, здійснюється в межах Сфери управління за допомогою Контекстних і Стратегічних показників, що внесені в Каталог показників.

2. Діагностика передбачає отримання висновків і рекомендацій стосовно стану Сфер управління (підготовлених Координаторами сфер).

3. Діагностика включає в себе оцінювання зміни значення Стратегічних і Контекстних показників з урахуванням впливу заходів та дій, реалізованих в рамках

Програми протягом попереднього року, а також прогноз значення Стратегічних показників на поточний і чотири наступні роки.

Додаток до 3. Цілі програми - Декларація результатів Програми

1. Декларування результатів програми здійснюється у вигляді завдання, що включає в себе три основних елементи:

a) Елемент I – відповідає на питання ЧОМУ і містить загальне формулювання цілі Програми (очікувані зміни в сфері впливу Програми в результаті її реалізації).

b) Елемент II – відповідає на питання ЯКИМ ЧИНОМ і містить перелік найважливіших заходів та дій, які планується реалізувати для досягнення цілі Програми.

c) Елемент III – визначає очікувані зміни, які повинні відбутись в результаті реалізації Програми. Ці зміни, передусім, повинні бути виражені у вигляді очікуваних напрямів (можливо темпу) значення Стратегічних показників.

Декларація результатів програми матиме структуру складного завдання, а саме:
Елемент I, *використовуючи* Елемент II *таким чином, щоб* Елемент III

2. У випадку, якщо Програма складатиметься з кількох окремих частин – підпрограм, тоді Декларацію результатів програми можна підготувати окремо для кожної з цих частин.

3. Одна Декларація результатів програми може розглядатись як одна Публічна послуга, в її широкому розумінні, або ж як група Публічних послуг однакового або близького за наповненням характеру.

4. Декларація результатів програми містить комплекс Стратегічних показників, на які повинна вплинути реалізація Програми і які будуть використані при оцінюванні рівня ефективності Програми. Стратегічні показники повинні бути в Каталозі показників. Показники слід упорядкувати відповідно до пріоритетів, які витікають з записів стосовно цілей Програми.

Додаток до 4. Обсяг Програми, а також статті витрат і джерела фінансування

1. Обсяг Програми – це завдання, заходи та дії, а також Багаторічні заходи, кошти, необхідні для їхньої реалізації в окремі роки та джерела фінансування. Обсяг повинен відповідати графіку реалізації та лімітам витрат в БФП.

2. Вибір річних і багаторічних заходів до Програми повинен базуватись на ідентифікації дій, завдань і проектів, спрямованих на реалізацію Публічних послуг, визначених в Декларації результатів програми після слова «*використовуючи*».

Це можуть бути як послуги і дії, які було розпочато раніше і які були визначені в актуальних бюджетних завданнях, так і послуги – дії/заходи, які лише пропонуються і які знайдуть своє відображення в нових або модифікованих бюджетних завданнях. Для проектів Програм, які розробляються «з нуля», необхідно скласти (в Декларації результатів програми) список очікуваних змін і на його основі визначити заходи та дії.

3. У випадку, якщо завдання в Програмі не мають джерел фінансування на даний рік, а лише фінансування на наступні роки, в таблиці, де йдеться про суму на даний рік, необхідно вписати «0».

Додаток до 5. Графік реалізації Програми

Графік представляє собою розподілений в часі план реалізації окремих частин матеріального обсягу Програми з урахуванням важливих етапів та контрольних пунктів/дат. Графік є внутрішньо пов’язаний/погоджений з Обсягом Програми, а також статтями витрат і джерелами фінансування, представленими в Карті Програми PS-1, яка є додатком № 2 до цього Розпорядження.

Додаток до 6. Реєстр ризиків Програми

1. Реєстр ризиків Програми відповідає процедурам управління ризиками, які використовуються в міській раді Кракова.

2. Реєстр ризиків Програми розробляється і актуалізується/оновлюється у вигляді Карти ризиків Програми PS-2, форма якої наведена в додатку №3 до цього Розпорядження.

Додаток до 7. Показники моніторингу процесу реалізації Програми

1. В Програмі визначені Стратегічні та Контекстні показники, взяті з Каталогу показників.

2. Стратегічні та Контекстні показники використовуються для моніторингу процесу реалізації Програми з точки зору рівня досягнення цілей.

Додаток до 8. Відповідальність

1. В Програмі вказано Координатора Програми, який відповідає за розробку, координацію, реалізацію, моніторинг та актуалізацію Програми.

2. В Програмі визначено суб'єктів, співвідповідальних за реалізацію Програми – координаторів бюджетних завдань і керівників проектів, що є складовою Програми.

Додаток до 9. Учасники/зацікавлені сторони Програми

В Програмі необхідно вказати її учасників/зацікавлені сторони

С. Основні складові процедури прийняття (схвалення) проекту Програми

Дія	Реалізація
Розробка Карти Програми	Координатор Програми
Попередня оцінка і схвалення Карти Програми	Відділ розвитку міста
Аналіз пов'язаності Програми з бюджетними завданнями	Координатор Програми
Схвалення Карти Програми - Бюджет	Голова муніципалітету
Визначення (і моніторинг) лімітів витрат на реалізацію Багаторічних заходів	Координатор Програми і Координатор завдань
Схвалення Карти Програми – БФП	Начальник Управління казначейства міста
Актуалізація/оновлення або визначення нових Стратегічних показників, які використовуватимуться для оцінювання Програми	Координатор Програми і Координатор сфери
Остаточне схвалення Карти Програми	Відділ розвитку міста
Розробка проекту Розпорядження міського голови Кракова стосовно прийняття і винесення на розгляд сесії міської ради Кракова проекту рішення міської ради Кракова	Координатор Програми
Прийняття Розпорядження міського голови Кракова стосовно прийняття і винесення на розгляд сесії міської ради Кракова проекту рішення міської ради Кракова	Міський голова Кракова
Представлення проекту Розпорядження міського голови Кракова стосовно прийняття і винесення на розгляд сесії міської ради Кракова проекту рішення міської ради Кракова	Міський голова Кракова
Прийняття рішення міською радою міста Кракова	Міська рада Кракова

D. Моніторинг процесу реалізації Програми

a) Координатор програми здійснює моніторинг процесу реалізації Програми з точки зору рівня досягнення цілей. В процесі моніторингу використовуються Показники, а також береться до уваги графік реалізації Програми.
b) Щорічно, **до 30 березня наступного року** Координатор програми заповнює Карту звіту про реалізацію Програми PS-3 (за формою, наведеною в додатку №4 до цього Розпорядження) і передає її до Відділу розвитку міста.
c) Якщо є необхідність, Координатор Програми спільно з Координатором сфери і Відділом розвитку міста оновлює/актуалізує Карту PS-3 **до 31 січня наступного року**.
d) Щорічно, **до 31 травня наступного року** Відділ розвитку міста на підставі звітів про реалізацію Програми готує звіт про реалізацію Стратегії розвитку Кракова.
e) При здійсненні моніторингу і оцінки Програми необхідно взяти до уваги участь зацікавлених сторін. Для залучення зацікавлених сторін Координатор програми, який відповідає за цей процес, може використовувати методи і інструменти консультацій з громадськістю.

E. Оновлення/актуалізація існуючих Програм

1. Програми, які були прийняті ще до моменту набрання чинності цим Розпорядженням, вимагають оновлення/актуалізації.
2. Координатори програм розпочинають і здійснюють оновлення програм, про яке йдеться в п.1 згідно з відповідними положеннями цього Розпорядження.
3. Програми, про які йдеться в п.1, будуть оновлюватись згідно з графіком, підготовленим Відділом розвитку міста.

PS-1 Додаток № 2
до Розпорядження №3179/2013 міського голови Кракова від 2013-04-11

КАРТА ПРОГРАМИ

Координатор програми:

I. Ідентифікація Програми

Ідентифікатор програми			
Назва програми			
Правова підстава			
Статус програми	**S** Нова програма	**S** Оновлена програма	**S** Діюча програма
Період реалізації Програми:		**Частота оновлення Програми:**	

II. Зв'язок зі Стратегією розвитку Кракова

Стратегічна ціль	
Операційна ціль	
Сфера управління	

Одиниця, яка координує Програму (Відділ/Міська організаційна одиниця):

III. Діагностування – значення Контекстних показників, що обумовлюють реалізацію Програми

Ідентифікатор показника	Назва показника	Очікуване значення	Значення в n-1 році	Значення в n році

Пріоритеті Координатора сфери / Керівника вертикальної структури:
(макс. 800 знаків з пробілами)

IV. Декларація результатів програми

(у випадку, якщо Програма має більше ніж одну декларацію результатів, необхідно їх вказати, додаючи рядки в таблиці)

Ціль	
Використовуючи (*через*)	
Таким чином, щоб...	

V. Стратегічні показники

				Очікуваний напрямок змін		
Ідентифікатор показника	**Назва показника**	**Значення в минулому році - Рік N - 1**	**Поточне/актуальне значення- Рік N**	**Рік N +1**	**Rok N +2**	**Рік N +3**

VI. Обсяг Програми

Завдання і заходи, спрямовані на реалізацію Програми

№ бюджетного завдання/номер дії (заходу)	**Публічна послуга**	**Назва завдання/назва дії/заходу**	**Назва продукту**	**Фінансові витрати (загалом)**			**Щорічні фінансові витрати**			
				Загальна сума	**Власні кошти міста**	**Зовнішні кошти**	**Рік N**	**Рік N+1**	**Рік N+2**	**Рік N+ 3**
Завдання КО*/01										

Дія 1.1										
Захід 1.1.1										
Дія 1.2										
Захід 1.2.1										
Завдання КО/03										
Дія 3.1										
Захід 1.3.1										
Дія 3.n										
Захід 1.3.n										

* символ організаційної одиниці

<u>Запропоновані нові дії/ заходи:</u>

№ з/п	**Назва дії/заходу**	**Опис дії/заходу**	**Фінансові витрати (загалом)**			**Щорічні фінансові витрати**			
			Загальна сума	**Власні кошти міста**	**Зовнішні кошти**	**Рік N**	**Рік N+1**	**Рік N+2**	**Рік N+ 3**

VII. Джерела фінансування програми (у випадку необхідності є ширша інформація, ніж та, що подається в таблиці):
Графік реалізації Програми

№ з/п	**Продукт /Важливі етапи**	**Номер завдання /номер дії/заходу**	**Назва завдання /дії/заходу**	**Строки**
		Завдання КО/01		
		Завдання КО/02		
		Завдання		

VIII. Відповідальність

Координатор програми:	
Ім’я та Прізвище	
Структурний підрозділ	
E-mail	
Тел.	
Суб’єкт, що є співвиконавцем Програми	
Назва 1	
Назва 2	
Назва 3	

IX. Перелік програм, які подібні до даної Програми – впливають на значення тих самих Показників сфери, мають подібні цілі:

X. Список зацікавлених сторін Програми, заплановані форми і строки проведення консультацій:

PS-1 Додаток №3
до Розпорядження № 3179/2013 міського голови Кракова від 2013-11-04
Карта ризиків Програми
Ідентифікатор Програми і його назва

Ціль Програми	**Категорія ризику**	**Ризик — небажані події або несприятливі обставини, які загрожують процесу реалізації і досягненню цілі Програми**	**Вимірники / показник**	**Оцінка ризику***	**Дії та заходи, які допоможуть запобігти ризику або зменшити його рівень, і які повинен ініціювати Координатор проекту**	**Примітки**
1	2	3	4	6	7	8

* Шкала оцінювання ризиків в рамках системи управління ризиками в міській раді Кракова
Ризики оцінюються наступним чином:
КРИТИЧНИЙ РИЗИК (оцінка 7) – вимагає якомога швидшої і рішучої реакції керівництва, оскільки існуюча ситуація може призвести до негативних наслідків – не слід відкладати проведення заходів.
СЕРЙОЗНИЙ РИЗИК (оцінка 5 або 6) –вимагає реакції керівництва, спосіб протидії ризику залежить від кадрових, фінансових та інших можливостей. Дії/заходи необхідно запланувати таким чином, щоб строки їх проведення були більш віддаленими, ніж в ситуації, що подається вище.
ПОМІРКОВАНИЙ РИЗИК (оцінка 3 або 4) – протидія/втручання рекомендовані, зокрема там, де можна покращити ситуацію і підвищити рівень безпеки без великих витрат. В ситуації, якщо «власник ризику» з ним погоджується і готовий його «прийняти», тоді, після передачі інформації стосовно існування ризику, дія може бути відкладена/перенесена в часі
НИЗЬКИЙ РИЗИК (оцінка 1 або 2) –не вимагає дій чи втручань зі сторони керівництва, оскільки наявна ситуація є задовільною і забезпечує достатній рівень контролю

PS-3 Додаток №4
До Розпорядження № 3179/2013 міського голови Кракова від 2013-11-04

КАРТА ЗВІТУ ПРО РЕАЛІЗАЦІЮ ПРОГРАМИ

Ідентифікатор Програми	
Назва Програми	

Ціль програми (вказати відповідний фрагмент цілі після слів «таким чином, щоб»)	**Ідентифікатор показника**	**Назва стратегічного показника**	**Значення, заплановане на N рік**	**Значення, якого вдалось досягти в N році**	**Пояснення розбіжностей факт/план**	**Значення, заплановане на рік N + 1**

ІНСТРУКЦІЯ З ПЛАНУВАННЯ БЮДЖЕТНИХ ЗАВДАНЬ СТРУКТУРНИМИ ПІДРОЗДІЛАМИ МІСЬКОЇ РАДИ МІСТА ПОЗНАНЬ

Ця інструкція є документом, який містить основні принципи розробки проекту бюджету за завданнями, а також рекомендації для структурних підрозділів міської ради стосовно підготовки такого проекту в системі KSAT (1)

Інструкція складається з наступних розділів:

- Загальні принципи розробки бюджету за завданнями
- Визначення основних завдань
- Етапи планування
- Принципи заповнення бланків і підготовка проекту в системі KSAT (додаток №1)
- Бланки, які використовуються для презентації намірів стосовно майбутніх планів (тобто, стосовно планування)

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Маючи на меті більш широке використання інструментів для здійснення управління, одним з яких є бюджет за завданнями, необхідно зробити акцент на тому, щоб ресурси та дії в рамках заходів були спрямовані на реалізацію цілей організації, а також на підвищення якості публічних послуг, які надаються мешканцям. Ключовим моментом є забезпечення взаємозв'язку бюджетних завдань:

- зі сферами управління, які охоплюють однорідний перелік публічних послуг (в контексті послуг)
- зі Стратегією організації (у тій її частині, яка стосується цілей). Необхідно також звернути увагу на зв'язок цих цілей з цілями, визначеними в стратегічних документах.

Отже, завдяки використанню методу бюджетування за завданнями, можна підвищити як «стратегічну ефективність» (предметом оцінювання є реалізація визначених довгострокових цілей і надання належного рівня послуг), так і ефективність використання ресурсів (предметом оцінювання і одним з критеріїв є питомі затрати).

Суть бюджету за завданнями полягає в управлінні діяльністю організаційних одиниць, що знаходить своє відображення в завданнях. Це стосується, зокрема, завдань, виконання яких покладено на Місто, а саме:

- власних завдань і завдань, які належать до сфери діяльності гміни і повіту;
- завдань, які випливають з пріоритетів, визначених в Стратегії розвитку міста;
- завдань, реалізація яких здійснюється завдяки додатковим коштам з бюджету ЄС та з інших іноземних джерел.

Бюджетні завдання можна поділити на:

- завдання типу Р – проектні – це завдання, реалізація яких відбувається відповідно до методики управління проектами;
- завдання типу В – «непроектні» - це завдання, які стосуються процесу:

- постійні – завдання, які виконуються щорічно і полягають, найчастіше, в наданні місцевій громаді різного виду послуг в рамках стандартних видів робіт,
- циклічні/періодичні – завдання, які повторюються,
- інші – завдання, які не належать до двох попередніх груп.

Визначення завдань

Що стосується завдань, необхідно визначити наступні елементи:

1. Діагностика, аналіз потреб в рамках завдання

Перед плануванням завдання на наступний бюджетний рік необхідно зібрати важливі дані та інформацію. Джерело даних та інформації становитимуть:

- стратегія і багаторічні програми
- багаторічний фінансовий прогноз
- поточні значення контекстних, стратегічних показників, завдань і т.д.
- аналіз потреб і вказівки/рекомендації керівництва стосовно пріоритетів
- результати моніторингу завдань, аналізу ризику, висновки аудитів.

2. Відповідальність

Визначення конкретного способу планування бюджетних завдань в рамках організаційної одиниці належить до компетенції її керівника. Однак, для кожного окремого бюджетного завдання необхідно визначити координатора. В його обов'язки буде входити підготовка плану завдання, а саме:

- накопичення даних і діагностування;
- визначення цілей і показників завдання;
- визначення способу реалізації мети завдання
- визначення матеріальних витрат;
- підготовка фінансового плану в рамках визначених лімітів.

Координатор завдання повинен збирати інформацію (як у грошових, так і натуральних показниках), необхідну для оцінювання ступеня досягнення мети, і вживати заходів, необхідних для ефективної реалізації цілей завдання.

3. Мета завдання

Кожне бюджетне завдання має визначену мету (можна її назвати «декларацією результату»)

Визначаючи мету, необхідно:

- дати загальне визначення мети, тобто, представити зміни, які відбудуться, користь або конкретні позитивні результати, що будуть отримані від її досягнення (це може бути пов'язано з наданням публічних послуг);
- окреслити заходи та дії, які планується реалізувати (загалом або представити в предметному розрізі матеріальні витрати);
- окреслити конкретні результати у вигляді прямих/безпосередніх ефектів (продуктів). Результати необхідно окреслити так, щоб в подальшому їх можна було виміряти (згідно з принципом smart).

Для завдань, основною метою або одним з результатів яких є отримання прибутку (або доходу), розмір запланованих на це коштів повинен бути представлений в плані завдань.

4. Показники і вимірники

Описані вище вимоги стосовно запису мети завдання призначені для належного визначення вимірників завдань.

Рівень досягнення мети буде визначатися за допомогою вимірників або показників, які слід розуміти наступним чином:

Вимірник – це значення або характеристика, що використовується для оцінювання/вимірювання результатів або наслідків; це параметр, який допомагає визначити рівень досягнення певною одиницею своїх цілей.

Терміни «вимірник» (наприклад, кількість вирішених справ) і «показник» (прийняте співвідношення значень, наприклад, співвідношення кількості осіб, які працевлаштовуються і кількості посад) використовуються поперемінно і вважаються одним зі способів визначення ступеню виконання завдання.

Зазвичай, чітко визначені для основних продуктів (послуг) цілі є основою для вибору показників ефективності та показників ефективності витрат.

5. Матеріальний план завдання

Після визначення мети і показників необхідно запланувати матеріальний план завдання. Одночасно, необхідно перевірити чи прийняті в декларації очікувані конкретні результати (продукти) можливо досягти при наявності необхідних (визначених попередньо) для завдання коштів і ресурсів.

Конструкція фінансово-матеріального плану бюджетного завдання залежить від його виду.

І. Для завдань типу В (непроектних)

При плануванні необхідно визначити послідовні **заходи та дії,** необхідні для реалізації завдання, і, можливо, найбільш важливі результати (продукти).

ІІ. Для завдань типу Р (проектних) представлений фінансовий план має бути розбитий на етапи. Для кожного з етапів необхідно визначити так звані важливі віхи. Етапи і важливі віхи повинні бути узгоджені із попереднім графіком реалізації.

Бюджетними завданнями, які є складовою багаторічних циклів і щодо яких існує необхідність взяття довгострокових зобов'язань та які відповідають вимогам ст. 226 п.4 закону про публічні фінанси, є довгострокові заходи в рамках багаторічного фінансового прогнозу.

Координатори завдань при визначенні і плануванні завдань на даний бюджетний рік звертають особливу увагу на визначення часового горизонту, а також на необхідність взяття зобов'язань на наступні роки.

6. Поєднання завдань з елементами і об'єктами стратегічного управління, а також публічними послугами (згідно з бланком F-7)

Всі бюджетні завдання розподіляються за сферами управління. Сфери управління – це ті напрями діяльності, які, переважно, належать до сфери діяльності гміни, це той відносно однорідний простір (в якому, зокрема, є публічні послуги), в якому функціонують публічні одиниці, що мають різні організаційно-правові форми. *Перелік додається*.

Багато завдань типу В спрямовано безпосередньо на надання конкретних публічних послуг. На це слід звернути увагу і відповідним чином зазначити. Публічна послуга є точкою відліку для ресурсів або продуктів одного чи декількох завдань. Доволі часто витрати, що об'єднані для кількох/кільканадцяти продуктів, можуть становити одну *конкретну публічну послугу* (оскільки доволі рідко одна публічна послуга може бути результатом дії лише одного продукту – наприклад, прийняте рішення, яке є кінцевим продуктом: надання такої послуги вимагає дії цілого ряду дрібних часткових продуктів, у вигляді, наприклад, висновків, аналізу, експертиз…), урочистий захід/подія може бути продуктом однієї організаційної одиниці/структурного підрозділу або результатом співпраці кількох структурних підрозділів та міських організаційних одиниць… *Перелік послуг додається.*

Незалежно від типу (типу Р чи типу В) завдання може бути пов'язане зі Стратегією розвитку через приналежність до **стратегічної програми**, спрямованої на досягнення стратегічних цілей. Цей взаємозв'язок обов'язково повинен бути зазначений. Для кожного завдання, пов'язаного зі Стратегією розвитку, необхідно вибрати одну Стратегічну програму,

Операційну ціль і Стратегічну дію/захід згідно з принципами, які застосовуються при здійсненні моніторингу Стратегії розвитку. *Перелік, що додається, містить*: *список стратегічних цілей, стратегічних програм (а разом з ними і операційних цілей і стратегічних дій), а також список представників Відділів, які займаються моніторингом Стратегії розвитку.*

7. Управління ризиком

Процес управління ризиком регулює Розпорядження міського голови від 22 липня 2013 року № 520/2013/Р, в якому вказано, що для кожного бюджетного завдання визначено ризик.

8. Процеси – система управління

Спосіб реалізації завдань типу В можна описати за допомогою процесів, які розглядаються як система управління, що прийнята в даному підрозділі/відділі.

Етапи планування

I. **Планування непрямих видатків**

А. ЗАГАЛЬНІ ВИДАТКИ (МІСЬКОЇ) РАДИ (KOU)

1. **Організаційний відділ планує, зокрема, витрати**:

- на персонал (медичні послуги, відрахування до Державного фонду реабілітації інвалідів, зовнішні тренінги);
- на страхування;
- витрати, що пов'язані з сертифікацією і аудитом системи управління в міській раді.

2. **Відділ з питань замовлень і обслуговування міської ради (відділ з питань діяльності міської ради)** займається плануванням витрат, що пов'язані з функціонуванням міської ради, зокрема витрат:

- на утримання приміщень, які займає міська рада;
- на матеріальне забезпечення;
- на публікацію оголошень;
- на поштові і телекомунікаційні послуги;
- на транспортні і копіювальні послуги, а також на палітурні роботи.

3. **Фінансовий відділ** займається плануванням витрат, що пов'язані: з замовленням і наданням *послуг* у сфері топографо-*геодезичної* і *картографічної* діяльності (для потреб різних структурних підрозділів міської ради), з присудженими відшкодуваннями, виплату яких має здійснити місто (не визначено конкретної організаційні одиниці чи структурного підрозділу), а також з розглядом справ у суді (не визначено конкретної організаційні одиниці чи структурного підрозділу).

В. ЗАГАЛЬНІ ВИТРАТИ ВІДДІЛІВ ТА УПРАВЛІНЬ (KOW)

1. **Організаційний відділ** займається плануванням адміністративних витрат, що пов'язані з функціонуванням міської ради, зокрема витрат:

- на персонал (заробітна плата та вторинні види оплати праці, стажування студентів, підвищення кваліфікації персоналу);
- на відрядження в межах країни (без участі міського голови, заступників, секретаря та скарбника, працівників Бюро міського голови), за винятком одноразових загальних виплат

2. **Бюро міського голови** займається плануванням витрат, що пов'язані:

- зі здійсненням перекладів;

- з відрядженнями в межах країни (міського голови, заступників, секретаря та скарбника, а також працівників Бюро міського голови);

- із закордонними відрядженнями (не стосується *Бюро координації проектів, Бюро промоції міста, Бюро обслуговування інвесторів, Відділу освіти, Відділу з питань фізичної культури та спорту, Відділу розвитку міста*), а також прийомом іноземних делегацій.

3. **Відділ з питань замовлень і обслуговування міської ради (відділ з питань діяльності міської ради)** займається вирішенням питань, які пов'язані з квитками на міський громадський транспорт, на паркування, а також плануванням витрат на обслуговування автомобільного парку працівників міської ради.

Спосіб і строки отримання інформації, необхідної для планування загальних витрат міської ради і загальних витрат відділів та управлінь, визначають структурні підрозділи/організаційні одиниці міської ради, відповідальні за цей вид планування.

II. **Планування прямих видатків**

1. Завдання необхідно планувати з урахуванням положень діючого в міськраді Регламенту міської ради міста Познань.

2. Функція бюджету за завданнями полягає не в обліку робочого часу, а в демонстрації результатів роботи, які в кінцевому вимірі стають наочними. У зв'язку з цим не потрібно планувати завдань або заходів, які є складовою внутрішніх процедур функціонування структурного підрозділу, наприклад, заходів в рамках адміністративно-організаційної діяльності, заходів та дій, що пов'язані з обслуговуванням секретаріату, обігом кореспонденції, внутрішнім аудитом, системами управління, внутрішніми тренінгами і т.д. Трудомісткість при виконанні подібних дій необхідно розрахувати для інших важливих завдань, наприклад, для врівноваження трудомісткості завдань.

3. При плануванні бюджетних завдань необхідно намагатись зберегти єдність з **системою управління**, у тому випадку, якщо вона застосовується в даному підрозділі/організаційній одиниці.

4. При плануванні необхідно пам'ятати про принцип безперервності бюджетних завдань. Це означає, що змістовне наповнення завдань, а також їх нумерація і найменування повинні залишатись без змін протягом наступних років. Порушення цього принципу не дозволить в подальшому здійснювати порівняння фінансових параметрів і предметних завдань в динаміці. Відхилення від цього принципу допустимі (зокрема, в період впровадження нових рішень) лише після отримання попередньої згоди Відділу з питань бюджету і аналізу.

5. Сума видатків на всі заплановані завдання не повинна перевищувати ліміту коштів, встановленого міським головою.

У випадку, якщо витрати в рамках даного завдання перевищують розмір коштів, необхідних для збалансування бюджету підрозділу/одиниці, рекомендується надати клопотання про збільшення суми коштів і обґрунтувати його причини.

6. Завдання типу P (проектні завдання, на реалізацію яких виділяються додаткові кошти з ЄС) необхідно планувати як окремі, самостійні завдання. Посади, а також заробітну плату можна врахувати в прямому/безпосередньому завданні.

Існує необхідність виключення прямих/безпосередніх завдань з автоматичного механізму додавання до них загальних витрат підрозділу/одиниці. Для цього необхідно на бланку F1 зняти відповідну відмітку в графі «непрямі витрати», оскільки її наявність призводить до автоматичного додавання загальних витрат підрозділу/одиниці до прямих/безпосередніх завдань.

З метою підготовки відповідних документів, які стосуються планування даного завдання, відповідальна за цей процес особа повинна виконати наступні дії (основні правила стосовно заповнення бланків – в додатку №1 до Інструкції) :

1. Підготувати характеристику завдання (бланк F-1). Правильно складена характеристика дозволить більш чітко визначити завдання.

Окрім визначення завдання, слід вказати мету реалізації завдання, а також основні показники, за допомогою яких можна буде визначити ступінь досягнення мети.

2. Розробити план дій для бюджетного завдання (бланк F-2) на підставі наступних даних:

- вартість однієї робочої години в міській раді буде визначено в комп'ютерній системі;
- показники міститимуться в основних положеннях бюджету.

ОСНОВНІ СКЛАДОВІ І ПОРЯДОК ПЛАНУВАННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАВДАННЯ

вказати почергово заходи (дії/етапи), які необхідно реалізувати

↓

Визначити трудомісткість, а саме – кількість годин, необхідних для реалізації окремих заходів (дій), які передбачено виконати самостійно, тобто власними силами (ВС)

↓

Розрахувати витрати, передбачені для окремих заходів (дій/етапів) в рамках завдання на підставі:

↓	↓
вартості однієї робочої години і необхідної кількості годин	цін товарів чи послуг у випадку реалізації визначених заходів (дій/етапів) з використанням зовнішньої інформації
↓	↓
на підставі підрахованої кількості робочих годин визначити кількість штатних одиниць, необхідну для реалізації завдання. Слід пам'ятати, що тривалість основного робочого часу однієї людини протягом року не повинна перевищувати **1760 годин**.	

↓

Після здійснення всіх необхідних розрахунків обов'язково потрібно визначити і обчислити заплановані показники завдання

↓

призначити доходам і витратам відповідні символи бюджетної класифікації

III. Планування доходів

Плануванням доходів, якими розпоряджатиметься міська рада, займаються структурні підрозділи/одиниці, які реалізують завдання. Підставою для планування структурними підрозділами міської ради окремих статей доходів є не стільки компетенція одиниці як облікового підрозділу, скільки його компетенція як одиниці, що визначає рівень доходів.

Плануванням доходів, якими розпоряджається міська рада і які являються доходами, що приписуються органу (дотації, субвенції, іноземні кошти, податки, що стягуються державними податковими інспекціями і т.д.), займається Фінансовий відділ в рамках категорії «інші види доходів, що не пов'язані з реалізацією завдань».

В разі нецільового призначення коштів, отриманих як субвенція, або перевищення їх обсягу внаслідок отримання надходжень з організаційних одиниць, які протягом попередніх років отримували субвенції з бюджету міста (наприклад, громадські організації, бюджетні підприємства) повернення субвенцій повинно відбуватись в рамках реалізації безпосередніх/прямих завдань Фінансового відділу в §2910, натомість відсотків на них – в §0900. Повернення коштів, призначених на завдання, фінансування яких відбувалось протягом минулих років за рахунок дотацій з державного бюджету, а реалізація здійснювалась бюджетними одиницями/установами, повинно бути передбачено тими одиницями в рамках безпосередніх/прямих завдань в §0970, натомість відсотків на них – в §0920.

Окрім документів, які стосуються бюджетного завдання, необхідно надати детальне обґрунтування вибору тих чи інших запланованих статей доходу

IV. Порядок роботи над бюджетним завданням

1. Структурні підрозділи/організаційні одиниці міської ради планують завдання на наступний рік в модулі *Планування і моніторинг бюджету* в системі KSAT.

2. Після внесення змін до проекту бюджету, що є результатом дії прийнятої функції автоматичного внесення змін, підрозділи/організаційні одиниці міської ради оновлюють завдання в системі KSAT для підготовки остаточного варіанту плану підрозділу/одиниці.

3. Протягом року зміни до бюджету за завданнями в системі KSAT вносить Відділ з питань бюджету і аналізу.

Підрозділи/організаційні одиниці, які вносять пропозиції стосовно змін, повинні визначити параметри цих змін за категоріями і ознаками, які вказані в бланках (F1 – F6), а також обґрунтувати їх.

Наприклад:

Пропозиція стосовно змін до бюджету, яка полягає в збільшенні/зменшенні плану підрозділу/одиниці або в зміні плану в рамках наявних коштів, повинна містити наступні складові елементи:

1. Виконавець завдання.
2. Назва і номер завдання.
3. Назва заходу.

4. Інші параметри, які можуть бути змінені: спосіб реалізації заходу, одиниця вимірювання, кількість, вартість за одиницю, вид бюджету, класифікація, **сума,** джерело фінансування і т.д.

V. Планування завдань допоміжних підрозділів/організаційних одиниць – мікрорайонів

1. У випадку планування завдань допоміжними одиницями, зазвичай використовується спрощений метод, який полягає в формулюванні кожною допоміжною одиницею по одному завданню. В рамках завдання повинні бути заплановані 2 заходи – дії (Підтримка місцевих ініціатив, Адміністрування)

Приклад: (для мікрорайону Гурчин)
Номер завдання: *01GR_GOR2014*
Назва завдання: *мікрорайон Гурчин*
Конкретна мета: *Задоволення культурних, освітніх потреб мешканців, а також потреб в сфері фізичної культури і порту, відпочинку, безпеки, громадського порядку, соціальної допомоги і чистоти*
Назва заходу (дії): *Підтримка місцевих ініціатив/Адміністрування*

2. Відділ підтримки допоміжних одиниць вводить модуль *Планування і моніторинг бюджету в системі KSAT*:
- проекти планів допоміжних одиниць – мікрорайонів в контексті завдань;
- зміни, що відбулись внаслідок автоматичного внесення змін до проекту бюджету;
- оновлення планів протягом бюджетного року.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО ПРОЕКТ «БЮДЖЕТИ ЗА ЗАВДАННЯМИ У ВІННИЦІ І ЧЕРКАСАХ – ПІДТРИМКА ФІНАНСОВОЇ ПРОЗОРОСТІ ТА НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ»

Виконавець Проекту: Фундація польсько-української співпраці ПАУСІ

Мета: посилити здатність органів місцевого самоврядування та громадських організацій розбудовувати ефективне врядування у м.Вінниця і м.Черкаси.

В умовах обмеженості фінансових ресурсів міст, важливо щоб:

- кошти місцевого бюджету використовувались за призначенням;
- бюджет був складений із врахуванням реальних потреб громади;
- складенню та затвердженню бюджету передував процес аналізу потреб жителів міста та основним напрямам місцевого розвитку;
- бюджет представляв собою інструмент впровадження стратегічного плану розвитку міста;
- за результатами виконання бюджету міста здійснювалась оцінка ефективності використання коштів;

Компоненти:

- тренінги, семінари, круглі столи;
- навчальні візити та стажування;
- консультативна підтримка;
- програма міні-грантів для громадських організацій.

Учасники:

- жителі м.Вінниця і м.Черкаси;
- посадові особи органів місцевого самоврядування;
- депутати міських рад;
- працівники комунальних підприємств;
- представників громадських організацій.

Проект реалізовано за фінансової підтримки Європейського Союзу та Центральноєвропейської ініціативи

ІНФОРМАЦІЯ ПРО ФУНДАЦІЮ ПОЛЬСЬКО-УКРАЇНСЬКОЇ СПІВПРАЦІ ПАУСІ

Фундація польсько-української співпраці ПАУСІ була заснована у квітні 2005 року. Вона є правонаступником Польсько-Американсько-Української Ініціативи про Співпрацю — ПАУСІ, унікальної тристоронньої програми. З 1999 року ПАУСІ спрямовувала свою діяльність на передачу Україні успішного досвіду Польщі в переході до ринкової економіки та побудови демократичного громадянського суспільства.

Місією Фундації ПАУСІ є розвиток спроможності України інтегруватись до європейських та євроатлантичних структур через запровадження європейського та, зокрема, польського досвіду в Україні, а також інтенсивний транскордонний обмін знаннями та досвідом у ключових сферах, що впливають на розвиток людського капіталу та формування громадянського суспільства. Діяльність Фундації також спрямована на залучення України до активної підтримки демократичних процесів в сусідніх державах — Білорусі, Молдові, Росії та інших країнах пострадянського простору.

Ключові напрямки діяльності ПАУСІ:

- Реалізація програм на підтримку євроатлантичного курсу України
- Реформування місцевого самоврядування/ державної служби
- Енергоефективність/енергозбереження
- Залучення бізнесу до розвитку місцевих громад
- Активізація участі молоді у громадському житті країни

Офіс ПАУСІ у Києві: Україна, 04070, Київ, вул. Іллінська 18, 2-й поверх, оф.1
Тел.: 380(44)425-92-58/59, Факс: 380(44)425-92-95, pauci.kp@gmail.com

Офіс ПАУСІ у Варшаві: ul. Mokotowska 65/7, Warszawa 00-533. Polska
Tel./fax: 48(22) 626-1610, 626-1611, 629-4975, pauci@pauci.pl