***Контактні особи:***

***Троцан Ірина Мар’янівна – 277-54-12;***

***Бойченко Людмила Олександрівна – 206-57-93.***

**Додаток 17**

**Методичні рекомендації**

**щодо формування бюджетних програм головними**

**розпорядниками коштів державного бюджету**

Ці Методичні рекомендації розроблено відповідно до підрозділу другого «Підвищення ефективності розподілу ресурсів на рівні формування державноїполітики» розділу IV Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022 **–** 2025 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 року № 1805-р, з урахуванням статей 20, 32, 34 та 42 Бюджетного кодексу України (далі – Кодекс), з метою подальшого розвитку програмно-цільового методу у бюджетному процесі шляхом створення загальних підходів до формування бюджетних програм головними розпорядниками коштів державного бюджету (далі – головні розпорядники).

Ці Методичні рекомендації містять рекомендаційні підходи до формування бюджетних програм, в тому числі щодо:

визначення характеристик бюджетних програм, які включаються до бюджетної пропозиції, бюджетного запиту, паспорту бюджетної програми, звіту про виконання паспорту бюджетної програми, результатів оцінки ефективності бюджетної програми, інших документів, які складаються головними розпорядниками відповідно до форм встановлених Мінфіном (далі – бюджетні документи) на різних стадіях бюджетного процесу;

визначення публічних послуг в контексті реалізації головними розпорядниками повноважень, пов’язаних з виконанням функцій і завдань, передбачених законодавством.

**І. Загальні підходи до формування бюджетних програм**

1. Відповідно до визначеного Кодексом принципу ефективності та результативності при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання публічних послуг при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів.

Бюджетна програма це сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій.

До бюджетних документів, бюджетні програми включаються у вигляді взаємоузгодженого переліку характеристик, до яких належать, в тому числі найменування бюджетної програми, її мета, завдання, напрями використання бюджетних коштів, результативні показники. Підходи до визначення характеристик визначені в розділі ІІ цих Методичних рекомендацій.

2. Основними характеристиками бюджетної програми є найменування, мета, завдання, напрями використання бюджетних коштів та результативні показники бюджетної програми.

3. Інформація, яка включається до бюджетних документів, має характеризувати спрямованість дій головного розпорядника на досягнення цілей державної політики у сферах діяльності, в яких головний розпорядник здійснює формування та/або реалізацію державної політики, через реалізацію визначених ним бюджетних програм. Головний розпорядник забезпечує узгодженість стратегічного та бюджетного планування шляхом визначення набору заходів та результативних показників бюджетних програм, які є необхідними та достатніми для виконання показників досягнення цілей державної політики в середньостроковій перспективі.

4. Під час формування бюджетних програм рекомендується дотримуватися таких принципів:

4.1. **Цілеспрямованість.** Кожна бюджетна програма спрямована на досягнення певної цілі/цілей державної політики (характеристики бюджетної програми висвітлюють її спрямованість на досягнення відповідних цілей) і відповідно пов’язана з нею/ними у бюджетних документах. Показники досягнення цілей державної політики враховують внесок кожної бюджетної програми. Показник досягнення цілі державної політики у певному випадку може виступати і у ролі результативного показника бюджетної програми.

Головний розпорядник визначає цілі державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої він забезпечує та показники їх досягнення відповідно до Інструкції з підготовки пропозицій до Бюджетної декларації, затвердженої наказом Міністерства фінансів України від 21 липня 2022 року № 207, зареєстрованою в Міністерстві юстиції України 04 серпня 2022 року за № 882/38218.

4.2. **Не розпорошеність та системність.** Розгляд бюджетних програм головного розпорядника здійснюється комплексно. До уваги беруться будь-які спільні фактори для заходів, які головний розпорядник вживає або має намір вжити під час реалізації бюджетних програм.

До таких факторів належать цілі державної політики та показники їх досягнення, публічні послуги (в тому числі дії (заходи) із забезпечення їх надання), з урахуванням ознак для формування бюджетних програм, наведених у пункті розділу І цих Методичних рекомендацій, коди функціональної класифікації, до яких віднесено відповідні видатки та кредитування бюджету тощо.

На основі спільних факторів головний розпорядник групує у бюджетні програми заходи які можуть бути об’єднані єдиною метою.

Дотримання цього принципу дозволяє надати бюджетній програмі гнучкість та еластичність під час її реалізації та запобігти прийняттю додаткових управлінських рішень, в тому числі скоротити кількість випадків, що потребують внесення змін до паспортів бюджетних програм протягом бюджетного періоду або суттєво змінюють зміст напрямів використання бюджетних коштів з року в рік.

4.3. **Ефективність та результативність.** Формування бюджетної програми має бути здійснено так, щоб характеристики бюджетної програми дозволяли:

забезпечити ефективне управління бюджетними коштами у межах встановлених головному розпоряднику бюджетних повноважень, включаючи ефективне, результативне та цільове використання бюджетних коштів;

здійснювати якісну оцінку ефективності бюджетної програми, в тому числі своєчасний моніторинг її виконання;

організувати та забезпечити координацію роботи розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів у бюджетному процесі.

4.4. **Прозорість.** Бюджетна програма через перелік своїх характеристик висвітлює взаємозв’язок заходів із цілями державної політики та показниками їх досягнення та дає розуміння щодо взаємозв’язку характеристик між собою, що дозволяє відстежити зв'язок між витратами та результатами та оцінити ефективність бюджетної програми та ступінь досягнення показників досягнення цілей державної політики.

Бюджетні документи, які складаються головними розпорядниками на різних стадіях бюджетного процесу та підлягають оприлюдненню відповідно до Кодексу, мають бути зрозумілими та доступними для сприйняття учасниками бюджетного процесу та широкими верствами населення.

Дотримання цього принципу дозволяє забезпечити прозорість та доступність сприйняття інформації, яка включається головними розпорядниками до бюджетних документів, для учасників бюджетного процесу та інших користувачів публічної інформації та створити логічну послідовність між бюджетними документами на різних стадіях бюджетного процесу.

5. Для висвітлення у характеристиках бюджетної програми дій (заходів), пов’язаних з наданням публічних послуг та/або забезпеченням надання таких послуг, з урахуванням функцій, покладених на головного розпорядника особливостей відповідної сфери діяльності головного розпорядника, для формування бюджетних програм рекомендується використовувати такі ознаки:

1. публічною послугою / послугами або діями/заходами із забезпечення надання послуги;
2. отримувачем публічної послуги / послуг;
3. надавачем публічної послуги / послуг.

6. Зазначені у цьому розділі Методичних рекомендацій принципи й ознаки для формування бюджетних програм доцільно брати до уваги як під час ініціювання головним розпорядником нових бюджетних програм, так і для здійснення ним аналізу існуючих бюджетних програм з метою їх оптимізації, підготовки змін у структурі витрат.

Робота із аналізу може бути організована і здійснена головним розпорядником на будь-якій стадії бюджетного процесу, а відповідні пропозиції подані до Мінфіну під час підготовки інформації про структурні зміни у витратах державного бюджету, у складі бюджетної пропозиції або бюджетного запиту.

**ІІ. Підходи до визначення характеристик бюджетної програми**

1. **Найменування бюджетної програми** призначене для відображення основної суті бюджетної програми, розкриття її змісту, лаконічно та інформативно узагальнюючи сукупність заходів бюджетної програми.

Найменування бюджетної програми рекомендується сформулювати у такий спосіб, що прийняте управлінське рішення щодо зміни складу та кількості заходів бюджетної програми не потребуватиме уточнення найменування.

Найменування бюджетної програми може відображати одну чи декілька ознак за якими згруповані заходи бюджетної програми, що базується на обраному головним розпорядником підході щодо застосування ознак для формування бюджетної програми відповідно до пункту 5 розділу І цих Методичних рекомендацій.

У найменуванні бюджетної програми необхідно уникати надмірної деталізації, застосовуючи лише ту, що відрізняє одну бюджетну програму від іншої.

В найменуванні бюджетної програми не доцільно відображати деталізацію чи обмеження, визначені нормативно-правовими актами, які встановлюють умови/особливості надання послуг, оскільки дотримання відповідних актів є обов’язковим під час реалізації бюджетної програми.

Недоцільно визначати найменування бюджетної програми як утримання органів влади, бюджетних установ, закладів, та/або відображати у найменуванні економічна сутність видатків.

Найменування бюджетних програм, за якими виключно реалізуються стратегії, державні програми, здійснюється функціонування фондів (тобто використовується інструмент, шляхом застосування якого реалізується державна політика), доцільно визначати як назву таких стратегії, програми, фонду тощо.

2. **Мета бюджетної програми** відображає цілі, яких необхідно досягти при виконанні бюджетної програми у середньостроковому періоді, відповідає пріоритетам державної політики у відповідній сфері, визначеним нормативно-правовими актами, та спрямована на досягнення цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник. Мета повинна бути чіткою, реальною та досяжною.

У меті бюджетної програми надається розуміння щодо очікуваного результату її реалізації у середньостроковому періоді, наприклад, вплив на цільову групу населення, національну економіку або навколишнє середовище. Мета бюджетної програми має бути унікальною і не повторюватися для інших бюджетних програм.

2.1 Критеріями формулювання мети бюджетної програми є:

відмінність від найменування бюджетної програми (мета не дублює найменування бюджетної програми за змістом);

лаконічність та широке охоплення – виникнення потреби у нових діях (заходах), пов’язаних із наданням публічних послуг у сфері діяльності головного розпорядника, не повинно призводити до необхідності у зміні мети бюджетної програми, за якою вже надаються відповідні послуги у сфері діяльності головного розпорядника;

реалістичність – мета повинна враховувати поточний стан відповідної сфери, враховувати базовий рівень показників у сфері діяльності головного розпорядника;

актуальність – мета повинна відповідати стратегічним і програмним документам та пріоритетам державної політики у відповідній сфері головного розпорядника, визначеним нормативно-правовими актами;

вимірність – індикаторами досягнення мети є результативні показники якості. Показник якості, що вимірює ступінь досягнення мети бюджетної програми, одночасно може бути показником досягнення відповідної цілі державної політики у сфері діяльності головного розпорядника.

2.2 Мета бюджетної програми може відображати:

1) напрям зміни стану (становища) отримувачів публічних послуг або об’єкту надання колективних публічних послуг, якого планується досягти завдяки якісно виробленим продуктам у рамках бюджетної програми. У такому разі мету доцільно формулювати починаючи з таких слів як «зміцнення», «розвиток», «розв’язання проблем», «підвищення», «оптимізація» тощо;

2) збереження досягнутого стану (становища)споживачів індивідуальних публічних послуг / об’єкту надання колективних публічних послуг, який забезпечується завдяки діям/заходам у рамках бюджетної програми. У такому разі мету доцільно формулювати починаючи з таких слів як «збереження», «підтримка» (рівня, стану).

При визначенні мети бюджетної програми слід уникати формулювань, які, по суті, відображають забезпечення діяльності установ/організацій.

3. **Завдання бюджетної програми** відображають основні етапи і шляхи виконання бюджетної програми протягом бюджетного періоду та спрямовані на досягнення її мети.

Завдання бюджетної програми деталізують мету бюджетної програми (яка відображає цілі, яких необхідно досягти при виконанні бюджетної програми у середньостроковому періоді) на кроки для певного бюджетного періоду.

Завдання мають бути чітко сформульованими, конкретними та їх виконання може бути перевірено за допомогою результативних показників бюджетної програми, в першу чергу за допомогою результативних показників якості, які характеризують динаміку виконання завдань.

Завдання бюджетної програми відображають зв’язок між досягненням мети бюджетної програми та публічними послугами, що надаються завдяки реалізації бюджетної програми. Завдання відображає опис стану або напряму зміни у наданні послуг, необхідні для досягнення її мети.

Виконання кожного завдання має забезпечуватися щонайменше одним напрямом використання бюджетних коштів.

4. **Напрями використання бюджетних коштів** – це дії (заходи), пов’язані з наданням публічних послуг та/або забезпеченням надання таких послуг, і спрямовуються на досягнення мети та забезпечують виконання завдань в межах коштів, передбачених на виконання бюджетної програми.

У напрямах використання бюджетних коштів представлена сукупність заходів бюджетної програми.

Виконання напряму використання бюджетних коштів доцільно перевіряти за допомогою результативних показників затрат, продукту та ефективності.

Напрями використання бюджетних коштів не рекомендується визначати за економічною сутністю видатків.

4.1 При визначенні напрямів використання коштів головний розпорядник самостійно приймає рішення щодо способу висвітлення у бюджетній програмі публічних послуг, з урахуванням ознак для формування бюджетних програм, визначених у пункті 5 розділу I цих Методичних рекомендацій та підходів щодо їх застосування, визначених розділом ІV цих Методичних рекомендацій.

Визначення напрямів використання бюджетних коштів рекомендується здійснювати з урахуванням такого:

1) у разі, коли бюджетна програма сформована за ознакою отримувачів публічної послуги, напрями використання бюджетних коштів можуть бути сформовані:

за ознакою публічної послуги для визначення видів соціальних виплат, компенсацій, допомог, відшкодувань тощо певній категорії осіб. При цьому, слід враховувати суспільну значимість кожної публічної послуги, подібність послуг між собою та кількість видів послуг. При наявності значної кількості публічних послуг, подібні доцільно згрупувати у один напрям використання бюджетних коштів за певною спільною ознакою;

за надавачем публічної послуги.

2) у разі, коли бюджетна програма сформована за ознакою публічної послуги, напрями використання бюджетних коштів можуть бути сформовані:

за ознакою публічної послуги, виходячи з кінцевого ефекту/продукту, який створює/виробляє відповідна послуга;

за отримувачами індивідуальних публічних послуг для відображення деталізації соціальних виплат, компенсацій, допомог, відшкодувань та категорій осіб у межах групи отримувачів, що відображені у найменуванні бюджетної програми;

за надавачем публічної послуги. Такі напрями доцільно визначати у разі, коли діяльність такого надавача характеризується єдиним унікальним продуктом/послугою.

3) у разі, коли бюджетна програма сформована за ознакою надавача публічної послуги, напрями використання бюджетних коштів можуть бути сформовані:

за ознаками публічної послуги, виходячи з ефекту/продукту, який створює/виробляє відповідна послуга;

за отримувачами індивідуальних публічних послуг для відображення деталізації відповідних послуг та категорій осіб у межах групи отримувачів.

4.2. Затрати, за рахунок яких забезпечується надання кількох послуг (співробітники, автомобілі тощо), доцільно розподіляти між різними напрямами використання бюджетних коштів у разі, якщо їх використання обліковується окремо для кожної з послуг.

У разі, якщо для затрат, за рахунок яких забезпечується надання кількох послуг, не здійснюється окремий облік для кожної із послуг, до характеристик бюджетної програми може бути включений напрям використання бюджетних коштів, який забезпечує досягнення різних/кількох завдань бюджетної програми.

Головним розпорядникам рекомендується поступово переглядати підходи до організації планування та виконання бюджетних програм, здійснення внутрішньогосподарського (управлінського) обліку та запроваджувати облік затрат окремо для кожної з послуг.

Видатки, спрямовані на придбання послуг, продукту для безпосереднього користування бюджетними установами недоцільно виділяти як напрями використання бюджетних коштів. У разі необхідності, головний розпорядник може включати такі видатки до показників затрат.

5. До бюджетних програм, які за результатами ґендерного аналізу визначені головним розпорядником як ґендерно чутливі, включаються відповідні характеристики бюджетної програми, що може полягати у включенні гендерних аспектів до усіх характеристик бюджетної програми (найменування, мета, завдання, напрями використання коштів, результативні показники) або деяких із них (завдання та результативні показники). До результативних показників у цьому випадку мають бути включені кількісні та якісні показники, які висвітлюють цілеспрямованість бюджетної програми на забезпечення гендерної рівності відповідно до визначених мети, завдань та напрямів використання бюджетних коштів.

6. **Результативні показники** це кількісні та якісні показники, які визначають результат виконання бюджетної програми, характеризують хід її реалізації, ступінь досягнення цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник бюджетних коштів, досягнення мети бюджетної програми, виконання завдань бюджетної програми, висвітлюють обсяг і якість надання публічних послуг.

Результативні показники поділяються на такі групи: показники затрат, показники продукту, показники ефективності та показники якості.

Результативні показники використовуються для оцінки ефективності бюджетної програми за напрямами використання бюджетних коштів, у тому числі ефективності надання публічних послуг.

6.1. Результативні показники бюджетних програм мають відповідати таким критеріям:

реалістичність (результативні показники визначаються з урахуванням показників поточного стану та існуючих потреб економіки та суспільства, показників, визначених прогнозними документами щодо економічного та соціального розвитку, з одного боку, та можливостями ресурсної частини державного бюджету, з іншого). Цей критерій є ключовим при визначенні очікуваного та фактичного рівнів результативних показників бюджетних програм;

актуальність (результативні показники узгоджуються із програмними та стратегічними документами, цілями державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник, та показниками їх досягнення в середньостроковому періоді, характеризують найважливіші аспекти очікуваного результату);

суспільна значимість (результативні показники висвітлюють ефект, який отримують економіка та суспільство завдяки діяльності головного розпорядника, дають можливість оцінити вплив на економічний та соціальний розвиток, ефективність надання публічних послуг, ступінь забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків).

Критерії актуальності та суспільної значимості є ключовими при формулюванні результативних показників та виборі тих, які найбільш вдало висвітлюють досягнення мети, виконання завдань та напрямів використання бюджетних коштів.

6.2. Результативні показники мають:

визначатися з урахуванням фактично досягнутих показників у попередніх бюджетних періодах, тенденцій розвитку відповідної галузі економіки (сфери діяльності, регіону) та прогнозу її розвитку на перспективу;

висвітлювати кількісні та якісні характеристики результатів, яких планується досягти за відповідний бюджетний період;

формулюватися чітко та однозначно, бути зрозумілими та доступними для сприйняття широкими верствами населення;

бути вимірюваними, надавати можливість порівняння за окремі бюджетні періоди, мати кількісне вираження в одиницях виміру, які відповідають змісту показника;

підтверджуватися офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю, даними бухгалтерського, статистичного та внутрішньогосподарського (управлінського) обліку, що є джерелами інформації для визначення результативних показників, або розраховуватися за допомогою математичних дій з показниками таких звітності та обліку;

за потреби бути дезагреговані за статтю, рівнем освіти, місцем проживання, станом здоров’я тощо, якщо бюджетна програма є гендерно чутливою.

6.3. Перелік результативних показників обумовлюється специфікою бюджетної програми та має задовольнити потреби аналізу виконання бюджетної програми, тобто головні розпорядники застосовують ті результативні показники, які найкраще характеризують ступінь досягнення поставленої мети та виконання завдань бюджетної програми.

6.4. Головним розпорядникам рекомендується включати до бюджетних документів оптимальний набір результативних показників бюджетної програми, який дасть можливість здійснити висновок про її ефективність, в тому числі щодо:

рівня досягнення мети та виконання завдань бюджетної програми;

ефективності системи планування показників бюджетної програми;

ефективності надання публічних послуг, рівня забезпечення потреб, задоволення інтересів отримувачів/користувачів і надавачів публічних послуг, у тому числі за ознакою статі та іншими ознаками;

впливу реалізації бюджетної програми на досягнення відповідних цілей державної політики.

Для мети, кожного завдання та напряму використання коштів має бути принаймні один показник, який буде відображати ступінь їх досягнення, рівень виконання.

6.5. До результативних показників бюджетних програм недоцільно включати:

показники із значенням на кілька дат протягом бюджетного періоду;

показники із мінімальним, максимальним та середнім значенням, за виключенням випадків коли такий результативний показник одночасно є показником досягнення цілі державної політики.

6.6. Необхідно розрізняти показники, які висвітлюють результати реалізації програми і, відповідно, включаються до бюджетних документів як результативні показники, та більш широкий перелік показників, які додатково відслідковуються під час моніторингу виконання бюджетної програми, який здійснюється головними розпорядниками відповідно до Порядку здійснення оцінки ефективності бюджетних програм головними розпорядниками коштів державного бюджету, затвердженого наказом Мінфіну від 19 травня 2020 року № 223, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 09 липня 2020 року за № 646/34929.

Моніторинг виконання бюджетної програми здійснюється з метою своєчасного прийняття управлінських рішень для попередження відхилень від запланованих параметрів та забезпечення цільового, ефективного та результативного використання бюджетних коштів і передбачає відстеження на систематичній основі стану виконання заходів бюджетної програми та досягнення результативних показників бюджетної програми.

Набір даних, що підлягають моніторингу (у тому числі результативні показники та дані (показники), що використовуються для їх розрахунку), головний розпорядник визначає з урахуванням пропозицій розпорядників коштів нижчого рівня, виходячи із особливостей реалізації, мети та завдань бюджетної програми.

До показників, які доцільно відслідковувати під час моніторингу виконання бюджетної програми, можна віднести:

такі, що характеризують поточний стан виконання та впливу заходів бюджетної програми протягом року, мають кілька термінів відслідковування протягом року (наприклад, за місяць, квартал);

дані, які деталізують результативні показники бюджетної програми та/або використовуються для їх розрахунку, деталізують витрати бюджетної програми за економічною або іншою ознакою;

показники, які демонструють (проміжні) результати поточної роботи, операційних процесів тощо.

6.7. **Показники затрат** визначають обсяги та структуру ресурсів, які забезпечують виконання бюджетної програми, характеризують структуру витрат бюджетної програми та можуть включати штатну чисельність працівників бюджетної установи, у тому числі залучених до надання публічних послуг, кількість осіб, які мають право на отримання публічних послуг, розміри виплат, встановлені нормативно-правовими актами, кількість обладнання, площу будівель тощо, які потребують обслуговування (ремонту, реконструкції, реставрації), загальний обсяг робіт, які необхідно виконати у поточному та наступних роках (загальна потреба), загальну вартість інвестиційних проектів (проектів будівництва).

Показники затрат застосовуються для висвітлення обсягів та структури ресурсів, спрямованих на дії (заходи) за відповідними напрямами використання бюджетних коштів.

При визначенні показників затрат (та прийнятті рішення щодо доцільності їх включення до бюджетних документів) головному розпоряднику рекомендується звернути увагу на наступне:

які ресурси, в тому числі фінансові, вкладаються для надання публічних послуг (наприклад, загальна вартість інвестиційного проекту);

які дії будуть зроблені для забезпечення надання відповідних публічних послуг (наприклад, необхідність здійснення ремонту, закупівлі обладнання, оренди приміщень тощо).

Фінансові ресурси можуть включати обсяги видатків, спрямовані, в тому числі на:

придбання/вироблення продуктів для внутрішнього споживання головного розпорядника (надавача послуг)у відповідному році (автомобілі, обмундирування, ремонт приміщень тощо);

видатки на безпосереднє надання послуг, наприклад здійснення різних видів виплат населенню;

видатки на діяльність, пов’язану із створенням продукту (процес надання послуги).

У показниках затрат недоцільно відображати усі кількісні та вартісні фактори, які впливають на визначення обсягу коштів, необхідних для надання публічних послуг, та які головний розпорядник враховує /бере до уваги під час розрахунку показників видатків та надання кредитів і розподілу граничних показників, доведених Мінфіном.

Більш глибоку деталізацію показників затрат головному розпоряднику рекомендується використовувати при здійсненні моніторингу виконання бюджетної програми.

6.8. **Показники продукту** характеризують результати діяльності головного розпорядника за відповідний бюджетний період у межах бюджетної програми, і відображають обсяг виробленої продукції, наданих публічних послуг чи виконаних робіт, кількість осіб, яким надано публічні послуги.

Показники продукту визначаються до кожного напряму використання бюджетних коштів.

Головним розпорядникам рекомендується уникати у показниках продукту надмірної деталізації, обираючи такі, які характеризують результат діяльності в цілому або за кількома категоріями, доцільними з точки зору актуальності та суспільної значимості.

Більш глибоку деталізацію показників продукту головному розпоряднику рекомендується використовувати під час здійснення моніторингу виконання бюджетної програми.

У випадку надання колективних публічних послуг показниками продукту можуть бути такі, що характеризують вплив діяльності на об’єкт надання послуги.

До показників продукту недоцільно включати товари та послуги, придбані надавачем публічних послуг для забезпечення надання таких послуг. Такий підхід деталізує бюджетну програму за економічною сутністю видатків і не характеризує / не висвітлює надання послуги отримувачу. Наприклад кількість придбаних меблів / обладнання для установи, обсяги паливно-мастильних матеріалів, придбані юридичні, телекомунікаційні послуги тощо, які надавач використовує у процесі та для забезпечення надання послуги отримувачу.

Для бюджетних програм, що пов’язані з реалізацією державних інвестиційних проектів, та бюджетних програм, у складі яких присутні видатки на здійснення капітальних вкладень, у показниках продукту доцільно зазначати основні засоби (у відповідних одиницях виміру), що створюються протягом бюджетного періоду для забезпечення надання (створення умов для надання) публічних послуг.

6.9. **Показники ефективності** характеризують економність при витрачанні бюджетних коштів, співвідношення між одержаним продуктом і витраченим ресурсом та визначаються як витрати ресурсів на одиницю показника продукту, відношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до витраченого обсягу ресурсу.

Вимірювання економності при витрачанні бюджетних коштів визначає витрати на одиницю показника продукту для відповідного напряму використання бюджетних коштів. Такі показники доцільно використовувати при здійсненні моніторингу та оцінки ефективності бюджетної програми.

При визначенні показників ефективності доцільно застосовувати один із таких підходів:

відношення витрат на одиницю показника продукту;

відношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до витраченого обсягу ресурсу (часового, людського тощо).

Відношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до витраченого обсягу ресурсу може допомогти встановити, чи отримуємо ми максимальну віддачу від ресурсів, що задіяні у процесі надання послуги.

До бюджетних документів можуть бути включені показники ефективності, які у разі доцільності дозволять здійснити порівняння витраченого ресурсу на надання різних послуг.

Для висвітлення ефективності бюджетної програми не рекомендується включати до бюджетних документів показники, які:

показують відношення середнього показника витрат до загальної кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг), якщо ці витрати не є співставними;

можна розрахувати використовуючи інші результативні показники, у випадку, коли бюджетний документ містить обсяг витрат на вироблення відповідного виду продукту та його кількість, тобто можливо розрахувати середні витрати на одиницю показника продукту шляхом математичних дій з показниками бюджетного документа.

6.10. **Показники якості** характеризують динаміку досягнення мети та виконання завдань бюджетної програми, відповідність створеного продукту установленим стандартам (нормативам), рівень реалізації інвестиційних проектів (за весь період з початку реалізації цих проектів), виконання робіт, ступінь готовності об’єктів будівництва, якість створеного продукту; рівень задоволення користувачів публічних послуг відповідно до їх призначення, рівень забезпечення публічними послугами осіб, які мають на них право; висвітлюють послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій в економіці (відповідній сфері діяльності), користь для суспільства від реалізації бюджетної програми, у тому числі з точки зору забезпечення гендерної рівності.

Показники, що характеризують рівень освоєння бюджетних коштів, недоцільно включати до складу показників якості.

До бюджетних документів важливо включати показники якості які вимірюють ступінь досягнення мети та показники, які характеризують динаміку виконання завдань.

6.11. До показників якості, які вимірюють ступінь досягнення мети, можуть бути віднесені такі, що висвітлюють послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій в економіці (відповідній сфері діяльності), відображають користь для суспільства від реалізації бюджетної програми, у тому числі з точки зору забезпечення ґендерної рівності. Такі показники можуть:

відображати ступінь досягнення мети з точки зору наявних бюджетних ресурсів (в межах бюджетного періоду та на середньострокову перспективу) та діючих соціально-економічних умов;

демонструвати наскільки успішно виконується відповідна програма для досягнення її мети, надаючи розуміння щодо тенденцій у відповідній сфері;

надавати розуміння, наскільки чітко і прозоро підпорядковані меті інші характеристики бюджетної програми.

Особливістю цих показників є те, що на ступінь їх досягнення можливо вплинути тільки шляхом надання відповідних послуг та вироблення продуктів, і неможливо змінити опосередковано, наприклад, шляхом ухвалення нормативно-правового акту.

Показники якості, що вимірюють ступінь досягнення мети, відображають результат виконання бюджетної програми і можуть бути представлені як у абсолютних, так і у відносних величинах.

При визначенні показників якості, які вимірюють ступінь досягнення мети, важливо визначити вимірювання яких критеріїв найбільш точно відображатиме зміни у соціально-економічному стані сфери щодо якої реалізується бюджетна програма, та які з них доцільно включати до бюджетних документів з урахуванням визначеної мети бюджетної програми, та, відповідно, цілі державної політики.

У разі, якщо мета бюджетної програми передбачає зміну стану (становища) отримувачів публічних послуг або об’єкту надання колективних публічних послуг, то відповідними показниками якості можуть бути такі, що висвітлюють позитивні тенденції відносно поточної ситуації (базового року).

У разі, якщо мета бюджетної програми орієнтована на збереження досягнутого стану (становища) споживачів індивідуальних публічних послуг / об’єкту надання колективних публічних послуг, то відповідними показниками якості можуть бути абсолютні або відносні обсяги у одиницях, які вимірюють відповідний стан.

6.12. До показників якості, які характеризують динаміку виконання завдання, забезпечують вимірювання якості надання відповідних послуг можуть бути віднесені такі, що висвітлюють в контексті мети бюджетної програми:

рівень необхідного покращення / забезпечення належного рівня якості надання послуг;

якість створеного продукту в результаті надання публічної послуги. Відповідні показники можуть характеризувати стан споживачів з урахуванням характеристик, надбаних в результаті отримання індивідуальних публічних послуг; стан об’єкту, на який спрямовані заходи у процесі надання колективної публічної послуги;

охоплення послугами. Відповідні показники можуть висвітлювати рівень охоплення споживачів індивідуальними публічними послугами, у тому числі за категоріями споживачів;

рівень охоплення об’єкту надання послуг у процесі надання колективної публічної послуги;

управління послугами. Відповідні показники можуть висвітлювати наявну якість надання послуг відповідно до наявних стандартів (норм);

якість обслуговування, яка може характеризуватися відповідністю ресурсів, які використовуються для надання послуги (стан ресурсів відповідає потребі, стандартам), реальними термінами надання послуги.

7. Результативні показники бюджетних програм, які забезпечують виконання інвестиційних проектів, розроблення та реалізація яких здійснюються з використанням державних капітальних вкладень, формуються з урахуванням інформації та показників, визначених відповідними інвестиційними проектами.

**ІІІ. Загальні підходи до визначення публічних послуг**

1. Під час визначення характеристик бюджетних програм та для забезпечення висвітлення у них публічних послуг головні розпорядники можуть брати до уваги положення Керівництва із статистики державних фінансів Міжнародного валютного фонду (далі – Керівництво МВФ), яким визначено загальні підходи щодо надання послуг суспільству органами державного управління ([*https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/gfs.htm*](https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/gfs.htm)*;* [*https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf*](https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf)).

Керівництво МВФ передбачає, що органи державної влади можуть надавати у рамках одного коду Класифікації функцій органів державного управління або колективні або індивідуальні публічні послуги. Отримувачем/користувачем таких послуг може виступати особа чи домогосподарство, населення у цілому або певна його частина, економіка чи окремі її галузі, що представляють всю Україну або окремі її території.

2. У цих Методичних рекомендаціях для процесу формування бюджетних програм публічні послуги розглядаються якреалізація головним розпорядником повноважень, пов’язаних з виконанням завдань і функцій, передбачених законодавством.

На практиці безпосереднім надавачем певних публічних послуг може бути яквідповідальний виконавець бюджетної програми (головний розпорядник бюджетних коштів або розпорядник бюджетних коштів нижчого рівня), так і розпорядник бюджетних коштів нижчого рівня, що перебуває у сфері управління відповідального виконавця (в мережі), або одержувач бюджетних коштів, якому делеговано повноваження на виконання заходів бюджетної програми.

3. Публічна послуга, надання якої забезпечує потреби та задовольняє інтереси особи чи домогосподарства може розглядатися як індивідуальна публічна послуга.

Індивідуальні послуги носять приватний характер, оскільки спрямовані на забезпечення потреби, задоволення інтересів конкретної особи або групи осіб, стосунки якої законодавчо встановлені (родинні зв’язки) на відміну від колективних послуг, які носять громадський характер.

Для індивідуальних послуг характерно наступне:

надається безпосередньо фізичній особі чи домогосподарству;

отримувач має вжити заходи, які передують отриманню послуги;

здійснюється облік осіб, які мають право на отримання послуги, та осіб, які отримали послугу. Відповідні дані використовуються для розрахунку та обґрунтування обсягу бюджетних коштів на надання публічних послуг, рівня їх якості, охоплення отримувачів тощо;

виключення отримання однієї послуги іншими особами у разі, коли її надано певному отримувачу (невеликій групі отримувачів);

безпосередню користь від послуги має її отримувач, а на інших представників населення це не має впливу або дає опосередкований ефект, який при цьому може впливати на загальні тенденції в економіці чи суспільстві;

вимірюється рівень задоволеності наданими послугами, доступності до послуг, охоплення послугами (обсяг та якість послуг).

4. Публічна послуга, що надається одночасно всьому населенню, або усім представникам певної групи населення, які проживають на відповідній території може розглядатися як колективна публічна послуга.

Для колективних послуг характерно наступне:

отримання послуги, як правило, носить пасивний характер і не вимагає вжиття отримувачем заходів, які передують її отриманню;

отримання послуги кожною особою не призводить до обмеження доступу до тієї самої послуги іншим(ми) отримувачем(ами);

вимірюється обсяг та якість суспільного блага.

5. Бюджетні програми, за якими передбачаються витрати на здійснення керівництва та управління у сферах діяльності, в яких головний розпорядник здійснює формування та/або реалізацію державної політики в цілому у таких сферах, доцільно розглядати як такі, за якими надаються колективні послуги.

Такий підхід узгоджується із підходами Керівництва МВФ, відповідно до якого за бюджетними програмами, пов’язаними з діяльністю органів державної влади щодо розробки і реалізації державної політики, встановлення та забезпечення дотримання державних стандартів, регулювання, ліцензування або нагляду тощо, завжди надаються колективні послуги, навіть у разі, коли такі бюджетні програми співвідносяться з кодом функціональної класифікації видатків та кредитування, до якого мають належати індивідуальні послуги.

Такі програми можуть бути спрямовані на досягнення кількох цілей державної політики одночасно, а розмежування видатків, спрямованих на досягнення кожної з них ускладнено (єдині ресурси: людський, ІТ, приміщення тощо). До результативних показників за такими бюджетними програмами доцільно включати інтегровані показники, які характеризують вплив головного розпорядника на сферу в цілому, висвітлюють кумулятивний ефект, який досягається від поєднання реалізації апаратом управління державної політики у сфері та реалізації інших бюджетних програм у цій сфері.

6. Під час формування бюджетної програми та визначенні її характеристик доцільно враховувати, що об’єктами надання публічних послуг можуть бути:

особа чи домогосподарство, яким надається індивідуальна публічна послуга;

основні засоби, що створюються/придбаваються для забезпечення надання публічної послуги;

об’єкти, на які безпосередньо спрямовані дії надавача колективної публічної послуги, що забезпечує створення визначеного метою та завданнями продукту або стану.

**IV. Загальні підходи до застосування ознак для формування бюджетних програм з урахуванням публічних послуг**

1. Для формування бюджетної програми може застосовуватись будь яка з ознак для формування бюджетних програм, визначених у пункті 5 розділу І цих Методичних рекомендацій або їх комбінації. Головний розпорядник самостійно приймає рішення щодо застосування вказаних ознак при формуванні бюджетних програм з урахуванням принципів формування бюджетних програм, визначених пунктом 4 розділу І цих Методичних рекомендацій.

2. Бюджетну програму доцільно формувати за ознакою публічної послуги (діями/заходами із забезпечення надання послуги або кількох послуг) у разі:

1. надання послуг апаратом органу державної влади та/або кількома надавачами послуги у мережі головного розпорядника, що спрямовані на досягнення загальної мети*.*

У бюджетних програмах, визначених за цією ознакою, доцільно групувати заходи та акумулювати видатки, пов’язані із наданням відповідних послуг усіма надавачами подібних публічних послуг в мережі головного розпорядника, а також видатки, досягнення результатів від використання яких забезпечується апаратом органу державної влади під час реалізації ним владних повноважень;

1. здійснення дій/заходів із створення / розширення / модернізації основних засобів для надання колективних або індивідуальних послуг;
2. надання індивідуальної публічної послуги/послуг кільком категоріям отримувачів, які мають спільні ознаки. У такому разі мета бюджетної програми створює відповідний зв’язок між ними;
3. надання колективних та індивідуальних публічних послуг, які неможливо (недоцільно) розділяти між різними бюджетними програмами.

3. Бюджетну програму доцільно формувати за отримувачем публічної послуги/послуг при наданні низки індивідуальних публічних послуг отримувачам певної категорії. У такому разі мета бюджетної програми пов’язана з результатами надання усіх послуг відповідній категорії отримувачів.

4. Бюджетну програму доцільно формувати за надавачем публічної послуги у разі, коли:

1. він є унікальним надавачем публічної послуги у країні або у системі головного розпорядника. У такому разі визначення надавача публічної послуги дає громадськості розуміння її особливостей;
2. визначення надавача публічної послуги дає розуміння щодо відмінності бюджетної програми від бюджетних програм інших головних розпорядників (цього ж головного розпорядника), сформованих за подібною публічною послугою.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_