**Як підготувати бюджетний запит на 2022 рік**

Бюджетний запит – це початок циклу щорічного бюджетного процесу. Як його готувати при складанні проєктів місцевих бюджетів, якими правилами та нормативними документами керуватися, про інструкцію з підготовки бюджетних запитів, типовий перелік результативних показників, типові недоліки підготовки бюджетних запитів – питання даного огляду.

**Роль бюджетного запиту у процесі бюджетування**

Місцевий бюджет як фінансовий план має свою процедуру складання, виконання та аналізу результатів. Зараз це так званий програмно-цільовий метод бюджетування, який передбачає здійснення оцінки ефективності використання бюджетних коштів (п. “42” ст. 2 Бюджетного кодексу України, далі – БКУ). Як результат маємо такі елементи “бюджетного” документообігу:

* існуючі та нові бюджетні програми – це сукупність найбільш загальних завдань, які виконуються щороку, у різних річних бюджетах. Наприклад, “Надання позашкільної освіти закладами освіти, заходи із позашкільної роботи з дітьми”, “Забезпечення функціонування підприємств, установ та організацій, які виробляють, виконують та/або надають житлово-комунальні послуги”;
* паспорти бюджетних програм – мета, цілі, завдання, видатки, результативні показники використання бюджетних коштів у рамках бюджетної програми, але в рамках річного бюджету (пп. “40” ст. 2 БКУ);
* звіти про виконання паспорта бюджетних програм – документ про результати використання коштів за рік по затвердженому паспорту, зокрема відхилення між плановими видатками (за паспортом) і фактичними бюджетними видатками, відхилення у результативних показниках, а також узагальнюючий висновок по виконанню програми й пояснення причин наявних відхилень.

Ці всі документи поєднують відповідальних виконавців бюджетних програм (розпорядників коштів нижчого рівня, головних  розпорядників) та органи місцевого самоврядування (ОМС), які й затверджують у кінцевому результаті місцевий бюджет.

У цьому процесі з’єднуючою ланкою між бюджетною програмою (загальним напрямом з невизначеним часом) і паспортом бюджетної програми (конкретними напрямами на рік) якраз і виступає бюджетний запит – це документ, у якому визначені та конкретизовані фінансові потреби, обґрунтовано обсяг бюджетних коштів, який необхідний для виконання функцій у середньостроковий період (на практиці – це 3 роки, наприклад 2020-2022).

Бюджетний запит – свого роду проєкт-пропозиція міні-бюджету з запропонованими витратами за конкретними напрямами використання бюджетних коштів, прорахованими результативними показниками та іншими даними, які потрібні для складання місцевого бюджету та затвердження на його основі головним розпорядником паспорта бюджетної програми на рік. Бюджетний запит подається головним розпорядником бюджетних коштів по кожній ввіреній йому бюджетній програмі  (див. також пп. “9” ст. 2 БКУ).

☛ Бюджетний запит – основа планування проєктів місцевих бюджетів селищних, міських територіальних громад, бюджетів ОТГ, а також обласних бюджетів та АРК

**Нормативні документи для підготовки бюджетного запиту**

Окрім уже згаданих положень БКУ процес формування бюджетних запитів регулюють:

* Інструкція про статус та особливості участі у бюджетному процесі відповідальних виконавців бюджетних програм місцевих бюджетів, наказ Мінфіну від 26.08.2014 р. № 836 (далі – Інструкція № 836);
* Інструкція про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі, наказ Мінфіну від 14.12.2001 р.  № 574 (далі – Інструкція № 574);
* “Про затвердження типових форм бюджетних запитів для формування місцевих бюджетів”, наказ Мінфіну від  17.07.2015 р. № 648 (далі – Наказ № 648). На основі неї головний розпорядник може скласти та затвердити Інструкцію з підготовки бюджетних запитів розпорядникам нижчого рівня (про неї – далі).

**Процес підготовки й подачі бюджетного запиту**

Бюджетний запит формується у такій послідовності:

* головний розпорядник (ГР) отримує від місцевого фінансового органу (МФО) граничні обсяги видатків по загальному фонду місцевого бюджету на наступний рік. МФО також встановлює строки подачі бюджетних запитів від ГР (ч. 4 ст. 75 БКУ);
* ГР розподіляє граничні обсяги між відповідальними виконавцями (ВВ), тобто між собою та розпорядниками коштів нижчого рівня та повідомляє останніх про це. Строк –  3 робочі дні. Головний розпорядник організовує виконання бюджетних запитів (п. 2.1 розділу ІІ Інструкції № 836). Організація – це визначення строків підготовки, обговорення та узгодження бюджетних програм і складання по ним запитів, а також забезпечення своєчасності, достовірності та змісту поданих бюджетних запитів, які будуть подані МФО та містити всю інформацію, яка потрібна для аналізу показників проєкту місцевого бюджету;
* ВВ в установленому ГР порядку забезпечують складання бюджетних запитів за кожною бюджетною програмою, по якій вони відповідають (п. 2.2 розділу ІІ Інструкції № 836). Він це здійснює на основі вимог інструкцій з підготовки бюджетних запитів (про них – читайте далі), планів діяльності на середньостроковий період (як правило, – 3 роки) та інших документів, передбачених ч. 1 ст. 35 БКУ (пп. “2” ч. 5 розділу І Інструкції № 574), зокрема прогнозу місцевого бюджету (бюджетної декларації). Сам ГР складає бюджетні запити по бюджетним програмам за бюджетними програмами, виконання яких забезпечується його апаратом (п. 1.1 розділу І Інструкції № 836);
* уже складені бюджетні запити відповідальні виконавці обґрунтованими розрахунками подають ГР (пп. “2” ч. 5 розділу І Інструкції № 574). Строки подачі встановлюють самі ГР при повідомленні ВВ про граничні обсяги. Такі строки відповідають загальному процесу складання місцевого бюджету, етапи якого визначені ОМС;
* ГР подають свої бюджетні запити та узагальнені бюджетні запити по розпорядникам нижчого рівня до МФО.

☛ Організація складання бюджетних запитів – завдання головного розпорядника За місцевим бюджетом відповідальний виконавець визначається за письмовим погодженням з відповідним місцевим фінансовим органом під час формування проєкту бюджету на рік (п. 1.2 розділу І Інструкції № 836).

Однак це ще не кінець життєвого циклу бюджетного запиту. У подальшому місцева рада затверджує місцевий бюджет і ГР формує паспорт кожної бюджетної програми, який враховує:

-інформацію бюджетного запиту ГР;

-план діяльності ГР на середньостроковий період (як правило, – 3 роки);

-бюджетні призначення, зроблені на основі місцевого бюджету й порядку використання бюджетних коштів;

-проєкт паспорту бюджетної програми від ВВ (п. 1.2 розділу І Правил складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання, наказ Мінфіну від 26.08.2014 р.  № 836).

☛ Бюджетний запит – одна з основ формування у подальшому паспорту бюджетної програми

**Інструкція з підготовки бюджетних запитів та їх форми**

Інструкцію з підготовки бюджетних запитів розробляють і доводять до ГР місцеві фінансові органи (ч. 4 ст. 75 БКУ).Як правило, останні використовують типові форми бюджетних запитів місцевого бюджету з Наказу № 648. Однак Інструкцію з підготовки бюджетних запитів для формування проєктів місцевих бюджетів кожна місцева громад може мати свою й затвердити наказом Управління/відділу фінансів місцевої ради або розпорядженням сільської/селищної ради (для малочисельних ОТГ).

Розпорядник нижчого рівня отримує таку інструкцію від ГР, а ГР – від місцевих фінансових органів. Так, наразі є  Інструкція з підготовки бюджетних запитів (далі – Інструкція БЗ), яка розроблена на основі форм з Наказу № 648 за підтримки:

-Програми для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку “U-LEAD з Європою”;

-Шведсько-українського проєкту “Підтримка децентралізації в Україні”.

Знайти її можна на порталі “Децентралізація”. Розпорядник може використати ці готові Інструкції, затвердити їх своїм розпорядженням та довести їх до відома інших відповідальних виконавців (підстава – п. 3 ст. 75 БКУ).

При цьому Інструкція БЗ представлена у двох варіантах:

-перший – для ОМС, у яких по місцевому бюджету є декілька головних розпорядників, а також є самостійний відокремлений фінансовий орган;

-другий – коли головний розпорядник усього один. Це малочисельні ОТГ, наприклад сільські та селищні ради.  Як і у типовому варіанті Наказу № 648 у рекомендаціях містяться 3 форми бюджетних запитів (в обох варіантах), кожна з яких має своє призначення:

**ВИДИ БЮДЖЕТНИХ ЗАПИТІВ ПРИ ФОРМУВАННІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ**

Форма бюджетного Призначення Хто складає

запиту

Форма-1 Узагальнення бюджетних запиті за . Головний розпорядник

всіма бюджетними програмами

Форма-2 Індивідуальний бюджетний запит. Головний розпорядник

Включає детальний розподіл граничного спершу(по своїм власним

обсягу видатків на плановий та прогнозний програмам) та розпорядники

періоди, результативні показники, нижчого рівня

які плануються до виконання у межах

граничного обсягу.

Форма-3 Додатковий бюджетний запит.

Використовується, коли:

-треба вийти понад граничний обсяг

видатків при реалізації державної програми;

-або ж коли треба ввести додаткові показники

результативності при збільшенні видатків

бюджетної програми понад попередній граничний

рівень.

Щодо згаданих двох варіантів – для звичайних ОМС і малочисельних ОТГ, то відрізняються вони таким:

* підписами внизу форм. У першому варіанті є підпис начальника Управління або відділу фінансів. Другий – підписує лише сільський/селищний голова;
* відмінними наказами/розпорядженнями про затвердження даних інструкцій. Так, ля малочисельних ОТГ не згадується управління/відділ фінансів;
* іншими відмінностями, які пов’язані зі спрощеною структурою малочисельних ОТГ, де головним розпорядником є апарат відповідної сільської/селищної ради.

У цілому ж у процедурі формування самого бюджетного запиту відмінностей між обома варіантами немає.

☛ В розробленій Інструкції БЗ головний розпорядник може визначити строки та відповідальність по поданню бюджетних запитів.

**Основа формування бюджетного запиту**

Під час розробки бюджетного запиту зокрема використовуються (ч. 1 ст. 35 БКУ, Інструкція БЗ):

-звіти про виконання паспортів бюджетних програм;

-результати оцінки ефективності бюджетних програм;

-висновки про результати перевірок та інших контрольних заходів, які проводилися уповноваженими органами;

-прогнози доходів та ці на енергоносії;

-розмір мінімальної зарплати та прожиткового мінімуму, очікуваної середньомісячної зарплати – для прогнозування видатків на оплату праці бюджетників;

- індикативні (прогнозні) обсяги видатків, які дає розпоряднику нижчого рівня ГР;

-граничні обсяги видатків, які встановлені місцевим фінансовим органом або ГР.

Також пам’ятаємо про загальні правила класифікації видатків у бюджетників, насамперед про поділ видатків за загальним і спеціальним фондом. Нагадуємо, що спеціальний фонд – це власне зароблені кошти та їх витрачання. Перелік складових власних надходжень, а також напрями можливого їх використання, що й потрібно для бюджетного запиту, наведений у ст. 13 БКУ. Наприклад, вони можуть бути використані на:

-покриття витрат за основною діяльністю;

-ремонт, модернізацію або придбання нових необоротних активів та матеріальних цінностей;

-оплату комунальних послуг.

☛ Видатки спеціального фонду у бюджетному запиті формуємо дотримуючись ст. 13 Бюджетного кодексу

**Основні макропоказники соціально-економічного розвитку 2022**

Такі показники можна знайти у постанові Кабміну від 29.07.2020 р. № 671 “Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2021-2023 роки”.

При формуванні місцевих бюджетів корисні можуть бути такі прогнозні дані на 2022 рік:

індекс споживчих цін – 106,7%;

середньомісячна зарплата –  15 414 грн.

**Бюджетні програми та результативні показники за різними сферами**

Для визначення результативних показників, тобто кількісних та якісних показників, які окреслюють результат виконання бюджетної програми, по якій подається бюджетний запит, мають бути враховані цілі державної політики у відповідній сфері. Результативні показники наводяться розділі 8 бюджетного запиту, наприклад:

кількісний грошовий – затрати на знесення одного кіоску;

кількісні натуральні – кількість знесених кіосків;

якісний – темп зростання вартості знесення одного кіска по відношенню до попереднього року.

☛ Результативні показники використовуємо з типових переліків по відповідних галузях

На поміч відповідальним виконавцям у визначенні цих результативних показників мають прийти типові переліки бюджетних програм для місцевих бюджетів, які містять уже готові результативні показники їх виконання за відповідними галузями. Нагадуємо, що “типовий” на відміну від “примірного” означає обов’язковість до виконання. Наводимо їх у таблиці нижче.

**Типові недоліки при складанні бюджетних запитів**

Наостанок наведемо найбільш поширені помилки при складанні бюджетних запитів:

-відсутність затвердженої бюджетної програми та форми самого бюджетного запиту. Або ж подача запиту не по формі;

-не здійснили аналіз зобов’язань, зокрема даних про кредиторську та дебіторську заборгованість, у першу чергу, простроченої;

-не провели аналізу результативності виконання показників у минулих звітних періодах під час складання звіту про виконання паспорту бюджетної програми. Новий запит має враховувати попередні результати й не бути фактично недосяжним;

-формальність при формуванні об’єктів, які будуть виконуватися за кошти бюджетної програми. Наприклад, взагалі не заповнюють даний  розділ або не вказують терміни виконання даного проєкту, вартісні показники;

-не заповнюють розділи про чисельність зайнятих у бюджетних установах працівників та структуру видатків на оплату праці;

-показники бюджетного запиту формуються “навмання”, формально, без проведення аналізу попередніх років, без будь-якого планування/прогнозування. Вітається прогнозування, як мінімум на 2 роки вперед, обґрунтування результативних показників нормативними документами та типовими переліками (див. таблицю вище);

-формальність у підході до визначення переліку підстав виконання бюджетної програми. Наприклад, замала кількість нормативних документів, вказання лише загальних нормативних актів, таких як БКУ чи постанови/накази Мінфіну, відсутність у переліку підстав рішень місцевої ради;

-замала конкретизація заходів по досягненню мети бюджетної програми, відсутність градації цілей.  Градація – це певна ієрархія цілей, наприклад коли вони наводяться у порядку убування значущості.

Виявляти та усувати подібного роду недоліки у формуванні бюджетних запитів мають головні розпорядники у розпорядників нижчого рівня та місцеві фінансові органи – у самих головних розпорядників.