

Володимир Горин

д.е.н., професор, професор кафедри фінансів ім. С. І. Юрія,
Західноукраїнський національний університет, м. Тернопіль

Тарас Здирко

студент гр. ФФм-11,
Західноукраїнський національний університет, м. Тернопіль

ПІДВИЩЕННЯ ОБ'ЄКТИВНОСТІ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ ЯК ПЕРЕДУМОВА ЕФЕКТИВНОСТІ БЮДЖЕТНИХ ВИДАТКІВ

Вдосконалення бюджетних відносин у контексті підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів є одним із важливих завдань економічної політики сьогодення. Актуальність цього завдання пояснюється винятковою роллю, яку відіграє бюджет у регулюванні розвитку економіки, перерозподілі фінансових ресурсів у регіональному, галузевому, соціальному вимірах, для вирівнювання фінансової спроможності територіальних формувань, підвищення рівня життя населення. Але повноцінне використання колосального потенціалу бюджету вимагає перш за все раціонального та ефективного використання тих бюджетних ресурсів, які надходять до найбільшого централізованого фонду грошових коштів країни. Це потребує скрупульозної роботи усіх гілок влади, управлінського апарату на різних рівнях публічного управління щодо належного обґрунтування обсягів, структури та спрямованості бюджетних видатків, їх розмежування між рівнями бюджетної системи, постійного моніторингу і аналізу бюджетних видатків, оцінювання їхньої ефективності з точки зору впливу на тенденції соціально-економічного розвитку країни.

У бюджетній практиці країн із ринковою економікою та демократичними підходами до функціонування публічних фінансів утвердилась ефективно діюча система визначення бюджетних пріоритетів у сфері видатків, яка базується на стратегічному плануванні розвитку територіальних спільнот різного рівня, середньостроковому бюджетному плануванні і прогнозуванні, яке розглядають як складову компоненту системи загальнодержавного планування розвитку. Такий підхід до інтеграції різних видів планування забезпечує стратегічну визначеність планування показників бюджету, відповідність видаткових пріоритетів бюджету цілям і завданням розвитку, визначеним документами стратегічного планування.

Серед головних подій останнього десятиліття у публічному управлінні, які визначатимуть траєкторію його розвитку на майбутнє, стало впровадження у бюджетну практику програмно-цільового методу виконання бюджетів на усіх рівнях бюджетної системи. Провідною ідеєю його застосування в Україні стало підвищення ефективності бюджетної політики через посилення взаємозв'язку між бюджетними ресурсами та результатами їхнього використання. Таким чином, програмно-цільовий метод бюджетування реалізує ідеї ефективності бюджетних видатків у практичній діяльності.

Однак, попри прогресивну ідею цього методу, його застосування в Україні зіштовхнулось із багатьма проблемами, які не дають повною мірою реалізувати його

потенціал. Серед найбільш проблемних питань застосування програмно-цільового бюджетування – непрофесійність складання бюджетних програм та методики оцінювання результатів їхнього виконання, невідповідність паспортів бюджетних програм ідеї програмно-цільового підходу, відірваність бюджетних програм від документів стратегічного планування розвитку тощо. Поширеними ознаками бюджетних програм є ігнорування при їхньому складанні об'єктивних економічних реалій, формальний характер цих програм, які містять загальні цілі з невизначеними результатами, досягнення яких не можливо перевірити, а також обмеженість показників ефективності та якості надання бюджетних благ.

Значна частина територіальних формувань низового рівня функціонує при відсутності документів стратегічного планування розвитку – Стратегії розвитку громади та однойменного Плану розвитку. Відсутність документів, які мають закріплювати стратегічні цілі розвитку територіальної громади, робить взагалі беззмістовним питання щодо посилення стратегічної спрямованості бюджетних програм. На рівні держави в основу розробки документів стратегічного розвитку покладені положення Указу Президента «Цілі розвитку України до 2030 року», затвердженого у 2019 році [9]. На його основі у 2021 році урядом розроблено деталізовану Національну економічну стратегію на період до 2030 року [6], де визначено стратегічні цілі, завдання та цільові індикатори розвитку різних сфер національної економіки.

Хоча назва документу передбачає концентрацію уваги на економічній складовій розвитку, у Національній економічній стратегії визначено також цілі та завдання, які стосуються покращення якості життя населення у частині розвитку систем освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення та інших складових, які визначають рівень суспільного добробуту. Отож, цей документ виконує на теперішній час роль стратегічного орієнтира розвитку нашої країни, на основі чого мають розроблятися стратегії та плани розвитку галузей економіки, регіонів і територіальних спільнот. Проте, вагомим чинником, який зумовлює необхідність суттєвого доопрацювання документу є те, що його затвердження відбулось у довоєнні часи і значна частина стратегічних завдань, цільових орієнтирів та й, зрештою, самих пріоритетів розвитку, на сьогодні відійшли до другого плану. На наш погляд, в умовах, коли ставиться під сумнів саме існування країни у її визнаних кордонах, а економічні, соціальні, екологічні втрати на час завершення війни навіть складно прогнозувати, вимагати актуальності стратегії розвитку країни недоречно. Проте, навіть в умовах воєнного часу є необхідність в існуванні стратегічних пріоритетів діяльності, адже це задає бюджетній політиці більшої виваженості та послідовності.

На думку Л. Васютинської, низька ефективність використання бюджетних ресурсів при виконанні бюджетних програм має в своїй основі дві групи причин: по-перше, недофінансування програм та неритмічність надходження бюджетних коштів на їхнє виконання, внаслідок чого бюджетування стає непередбачуваним; по-друге, непрофесіоналізм складання бюджетних програм (якому належить головна роль серед причин неефективності). Непрофесіоналізм при складанні бюджетних програм, на думку Л. Васютинської, виявляється у кількох аспектах:

«декларативності й розмитості визначених у бюджетних програмах цілей; імітації показників результативності (виборі таких значень, які легко можна досягти); оцінювання ефективності роботи бюджетних установ через показники, розроблені вищими органами (через встановлення «status quo» між керівником та підлеглими ці показники, зазвичай, складно вимірювані, нерелевантні, або із заниженими цільовими значеннями)» [1, с. 82].

Подібні причини неефективності видатків бюджету на виконання програм відзначають К. Павлюк та О. Шапоренко. Вони наголошують на відірваності бюджетного планування від загальнодержавного планування розвитку, а також від галузевого планування. Через відсутність координації між різними видами планування, модернізація методів управління бюджетними ресурсами практично не можлива. Окрему увагу вчені звертають на відірваність планування бюджетних програм від цільових програм у різних сферах суспільного життя. Через це навіть обґрунтовані цільові програми нерідко не отримують належного фінансування, адже видатки на це не передбачені при складанні бюджетних програм. Наслідком такої невизначеності та браку координації між різними видами планування є зниження ефективності економічної політики та, відповідно, бюджетних видатків, які супроводжують її реалізацію [4, с. 26].

Вирішити проблеми відірваності стратегічного та бюджетного планування розвитку покликане впровадження середньострокового бюджетного планування на усіх рівнях бюджетної системи. На загальнодержавному рівні перші спроби перейти до планування бюджету на середньостроковий період були зроблені на початку 2010-х років, коли було представлено проект Закону України «Про державне стратегічне планування». Однак, через наявність у цьому документі двозначних норм, які було б складно реалізувати у бюджетній практиці, він не вступив у дію. Впровадження середньострокового бюджетного планування було передбачене нормами Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки [8] та Плану з її реалізації [7], а на теперішній час є одним із завдань за стратегічною ціллю «Забезпечення стійкості публічних фінансів та покращення суверенних рейтингів» у Національній економічній стратегії до 2030 року. Затримка впровадження середньострокового бюджетного планування була зумовлена початком повномасштабної війни проти України, однак уже на 2023 рік воно мало застосовуватись на усіх рівнях бюджетної системи.

Середньострокове бюджетне планування на місцевому рівні започатковане повноцінно з кінця 2022 року, коли на рівні органів місцевого самоврядування країни було вперше розроблено трирічні прогнози місцевого бюджету. В основу розроблення такого фінансового прогнозу закладають показники виконання відповідного бюджету за кілька попередніх бюджетних періодів, а також норми документів стратегічного планування адміністративно-територіальної одиниці (Стратегії та кількарічного Плану розвитку територіальної громади). Перехід до середньострокового планування показників місцевих бюджетів передбачає також посилення відповідальності бюджетних коштів за ефективне використання отриманими бюджетними коштами [5].

Незважаючи на усі переваги цієї новації, з початком повномасштабної війни її реалізація зіштовхнулася із проблемами, які не отримали вирішення. Розрахунок показників бюджету базується на застосуванні методу екстраполяції (врахування тенденцій виконання бюджету в минулі бюджетні періоди). Однак, в багатьох регіонах, які зазнали руйнувань та втрати населення від бойових дій, а отже економічної бази для формування бюджету, такий підхід неприйнятний, адже показники прогнозу місцевого бюджету будуть нереалістичними. Через вимушену міграцію населення об'єктивно встановити чисельність мешканців територіальних громад – споживачів бюджетних послуг – дуже проблематично, що утруднює планування бюджетних видатків, знижує їхню обґрунтованість. На наш погляд, враховуючи ці обставини, у прифронтових регіонах відсутні умови для повноцінного впровадження середньострокового планування бюджету, а основу для складання прогнозу мають становити фактичні показники періоду від початку повномасштабної війни.

Новими тенденціями бюджетного планування в контексті імплементації ідей концепції інклюзивного розвитку є впровадження гендерно-орієнтованого й інклюзивного бюджетування. Гендерно-орієнтоване бюджетування являє собою інноваційну технологію управління бюджетними ресурсами, базовану на аналізі гендерної чутливості бюджетних видатків. На думку З. Лободіної та А. Кізими, воно дає можливість оцінити «як і якою мірою державна політика у сфері розподілу бюджетних ресурсів впливає на жінок і чоловіків як споживачів послуг, користувачів інфраструктури та платників податків» [2, с. 30]. Завдяки цій бюджетній технології можна посилити рівноправність розподілу бюджетних ресурсів за гендерною ознакою [10, с. 76].

Проведення гендерного бюджетного аналізу з розподілом контингенту за віком, місцем проживання, етнічним походженням та іншими ознаками дає можливість виявити джерела нерівності у доступі до бюджетних благ. На думку Ю. Остріщенко, «в рамках гендерного бюджетування враховуються різні позиції та преференції груп отримувачів бюджетних послуг, а також перешкоди, які не дають споживачам рівноцінно користуватись результатами використання коштів бюджету» [3, с. 280]. Результати гендерного аналізу бюджету стають підставою для реалізації управлінських дій, що дають можливість мінімізувати нерівність у доступі та споживанні бюджетних благ, а отже досягти підвищення ефективності бюджетних видатків.

Визнаючи переваги гендерно-орієнтованого бюджетування, З. Лободіна та А. Кізіма вказують на його обмежену дію у питанні зменшення нерівності, адже ця технологія концентрує увагу на гендерних причинах нерівності, але ігнорує інші вияви цього явища (нерівність у доступі до бюджетних благ за віковою, територіальною ознакою, в залежності від рівня освіти тощо). Для вирішення цієї проблеми існує необхідність впровадження у бюджетну практику нової технології управління бюджетними ресурсами – інклюзивного бюджетування, яке враховує усі аспекти забезпечення рівності при управлінні бюджетними потоками. Подібно до технології гендерно-орієнтованого бюджетування, інклюзивне бюджетування передбачає певний алгоритм впровадження (рис. 1).

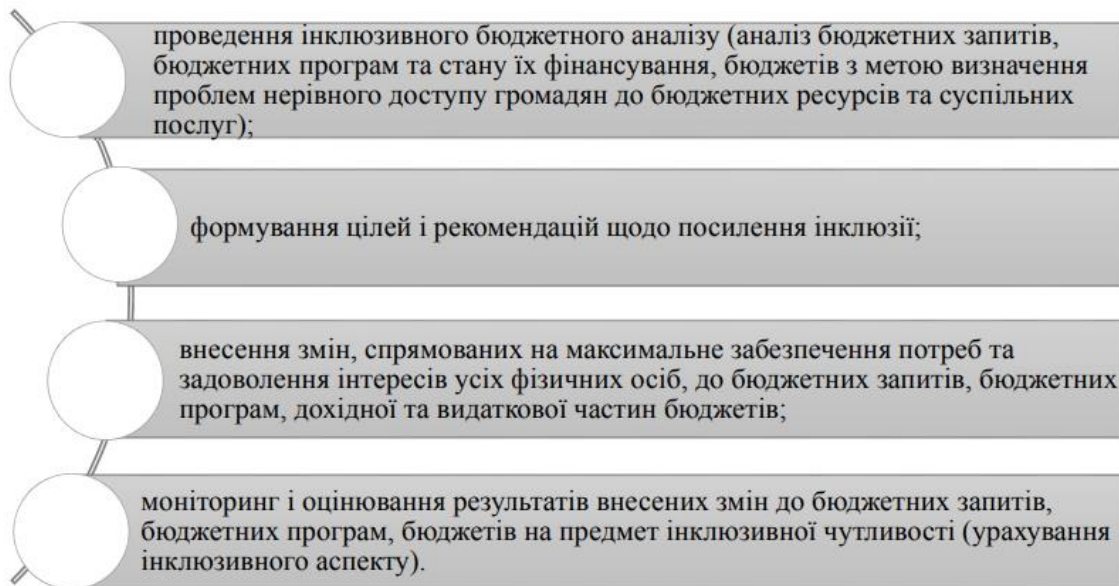


Рис. 1. Етапи інтеграції технології інклюзивного бюджетування до виконання бюджету за видатками [2, с. 35].

Впровадження технології інклюзивного бюджетування матиме позитивний вплив на ефективність бюджетних видатків, адже дасть можливість перейти до фінансування персоналізованих бюджетних послуг, розроблених з урахуванням вікових, гендерних, соціальних характеристик їхніх споживачів. Перевагами такого підходу до здійснення бюджетних видатків є зниження нерівності доступу до бюджетних послуг, підвищення їхньої адресності та якості надання, а також залучення громадськості до бюджетних процедур. Основним наслідком переходу до інклюзивного бюджетування стане більш повне врахування інтересів та потреб конкретних споживачів при продукуванні бюджетних послуг, а отже підвищення ефективності бюджетних видатків на їхнє надання.

Список використаних джерел:

1. Васютинська Л. А. Система видатків бюджету в умовах розвитку програмно-цільового управління: Монографія. Одеса: Друк-Південь, 2014. 192 с.
2. Кізима А., Лободіна З. Трансформація технологій бюджетування в контексті забезпечення інклюзивного сталого зростання держави. *Світ фінансів*. 2021. Вип. 1 (66). С. 24-37.
3. Остріщенко Ю. Підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів у контексті бюджетної реформи в Україні. *Економічний вісник університету*. 2016. Вип. 31/1. С. 277-282.
4. Павлюк К., Шапоренко О. Підвищення ефективності видатків державного бюджету в умовах реформ. *Наукові праці НДФІ*. 2016. № 4 (77). С. 15-33.
5. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування: Закон України від 06.12.2018 р. № 2646-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2646-19>

6. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року: Постанова КМУ від 03.03.2021 р. № 179. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179>
7. Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки: Розпорядження КМУ від 24.05.2017 р. № 415-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/415-2017-%D1%80>
8. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки: Розпорядження КМУ від 8.02.2017 р. № 142-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80>
9. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30.09.2019 р. № 722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>
10. Роменська К. М. Гендерно-орієнтоване та інклюзивне управління бюджетними коштами в сфері охорони здоров'я України. *Науковий погляд: економіка та управління*. 2022. № 1 (77). С. 74-80.