

# Середньострокове бюджетне планування: панацея чи звичайний інструмент?

Тетяна Жибер

14 грудня, 17:27

**Минулого тижня парламент підтримав законопроект №8044, що закладає підґрунтя для запровадження середньострокового бюджетного планування.**

- ...як мені звідси вибратися?
- Залежить, куди йти...
- Власне, мені однаково, куди йти...
- Тоді й однаково, яким шляхом...
- ...аби лиш кудись дійти...
- О, кудись та дійдеш... Треба тільки достатньо пройти...

Льюїс Керрол. "Аліса в Країні Див" (1865)

Поки що це лише маленький крок на шляху значних перетворень, але дуже важливий для держави крок.

## Середньострокове бюджетне планування на основі базису

Базисне бюджетування означає поступове прирощення завдань і пошук ресурсів для їх виконання з року в рік на основі вже отриманих. Базисом є поточні, обов'язкові до виконання видатки бюджетів, які за всього бажання неможливо терміново і значно змінити за розміром і напрямком. Вони важко економити, бо альтернатив не передбачено. На рівні державного бюджету в Україні причиною таких видатків є соціальні зобов'язання (допомога Пенсійному фонду, соціальний захист, пакети субвенцій для гарантованих послуг освіти чи медичної допомоги тощо), обслуговування

Стаття 55 Бюджетного кодексу України перелічує захищені (їх не можна скорочувати упродовж бюджетного року) видатки загального фонду. З них видатками зі "швидкою віддачею" та перспективою скорочення при плануванні у наступні роки вбачаються лише видатки на прикладні дослідження. В середньому за останні роки поточні видатки за економічною класифікацією по обох фондах державного бюджету становлять зведеного бюджету — 92%. Частка захищених у видатках бюджетів — близько 90%.

Середньострокове бюджетне планування є обов'язковою умовою при базисному (англ. — incremental) бюджетуванні, приймаючи базисний рівень. Суть середньострокового планування за таких обставин полягає в інвестуванні ресурсів, які можна виокремити з існуючого базису, на певні заходи або програми (дивлячись, як саме побудоване планування). Але ці інвестиції, з одного боку, мають забезпечувати розвиток згідно з стратегією, а з іншого — не перетворитися на базис, який потребує постійного вливання бюджетних коштів. Такі видатки обов'язково повинні давати результат, який не обтяжує, а в кращому разі прямо наповнює бюджети. За найефективнішого бюджетування частка базису у ВВП державного бюджету має скорочуватися.

На рисунку наведено схему середньострокового планування при базисному бюджетуванні з використанням програмно-цільового методу.

Так звана інвестиційна частина бюджету має забезпечити зростання його доходів швидшими темпами, ніж інфляція. За рахунок публічного інвестування можна у таке:

- державні замовлення на наукомісткі технології, які стануть надалі самоопукними;
- програми заміщення інтенсивними технологіями екстенсивних (енергозбереження, екологічність, очистка, вторинна переробка ресурсів) дадуть можливість у подальшому зекономити бюджетні кошти;
- капітальні вкладення в інфраструктуру (дороги, мережі зв'язку), які стимулюють розвиток у регіонах;
- підвищення конкурентоспроможності підприємств через допомогу для виходу на зовнішні ринки тощо.

Види інвестицій залежать від порядку денного державної політики та бенчмарків, на які спирається державна стратегія. При цьому переохочення субсидування виробників і споживачів лише для покриття їхніх збитків не підтримує ринкової конкуренції і не стимулює їхню діяльність, воно має високі ризики залишитися у бюджетних видатках постійно.

## Чому необхідно всіх перерахувати?

Середньострокове бюджетне планування — інструмент бюджетного менеджменту. Управляти з передбачуваними наслідками без достеменно про об'єкт управління неможливо. В Україні наразі невідома кількість тих, хто проживає, працевлаштований, яку зарплату отримують працівники, кількість видів пільг, скільки пільг за видами та у сумі припадає на одну людину-отримувача. Яка сума прямих і непрямих видатків за рахунок фінансів витрачається на отримувача індивідуальної суспільної послуги?

Індивідуальні суспільні послуги — це персоналізовані послуги за публічними коштами, собівартість яких залежить від отримувача. Наприклад, транспортні послуги.

а) освіта за рахунок публічних коштів за видами послуги і, відповідно, отримувачів (початкова освіта, безплатний пакет загальної сервісної допомоги для отримувача вищої освіти тощо);

б) профілактика як сфера медичної допомоги (види профілактики для дітей, працівників певних професій, осіб у групі ризику щодо певних захворювань);

в) вартість цільових допомог для покращення демографічної ситуації (стимулювання народжуваності, допомога у догляді за дітьми-сиріт) тощо.

Для врахування потреб населення передусім за статтю підключають метод гендерного бюджетування. Однак інформацію щодо отримувачів бюджетних коштів необхідно сформулювати і систематизувати у комплексі.

Підхід до витрачання бюджетних (чи публічних) коштів з виокремленням послуг і їх споживачів прийшов до західного бюджетного менеджменту теорії приватного підприємництва. Концепція Нового державного управління (New public management) ще у 1980-х роках передбачала результати від витрачання бюджетних коштів так, як цього очікує кожен приватний інвестор, орієнтований хоча б на самоокупність, якщо не на прибуток.

При визначенні переліку і вартості послуг за публічні кошти уряд орієнтується в першу чергу на власну дохідну спроможність, а не на спроможність громадян. Ефективне використання акумульованих ресурсів у майбутньому створить потенціал для надходження публічних коштів, задовольнятимуть потреби суспільства повнішою мірою. Таке завдання зумовило використання методів бюджетування і контролінгу публічними фінансами для постійного пошуку вигідніших альтернатив їхнього розподілу. Повноваження у прийнятті рішень щодо способів витрачання коштів і відповідальності за результат змістилися на виконавця — центральний орган влади чи бюджетну установу як розпорядника коштів. Підприємство у середньостроковій перспективі лягає в основу середньострокового бюджету.

Управлінський клієнтоорієнтований підхід до обліку і планування бюджетних витрат втілюється на сьогодні у реформах "гроші ходять за пацієнтом", "адресна допомога", "монетизація" та ін. За таких умов необхідно розробляти стандарти публічних послуг, а не надавати "на аутсорс" у приватні руки з допомогою таких учасників бюджетного процесу, як одержувачі коштів, чи механізми публічного партнерства. Результативно-орієнтований підхід до публічних послуг стосується і реформи децентралізації, — в її основі лежить принцип суб'єктивності місцевій громаді самостійно визначати переліки, способи надання і стандарти послуг за публічні кошти. Тому середньострокове планування необхідно і для бюджетів об'єднаних територіальних громад, адже політику громади щодо послуг необхідно узгоджувати із державою.

Гарантовані державою публічні послуги, особливо у соціальній сфері, у межах їхніх затверджених стандартів складають основу базисного бюджету, а їхніх отримувачів потрібно ретельно врахувати при бюджетному плануванні. Від обсягу надання таких послуг залежать працівники бюджетної сфери та витрати на утримання приміщень бюджетних установ, які складають основу поточних і захищених витрат в Україні.

## Показники результатів і стелі витрат при середньостроковому бюджетному плануванні в Україні

Як же поєднати в Україні залежність бюджетного планування від базису, старі та нові показники результатів, стелі і розпорядників-виконавців і необхідність складання державного бюджету за бюджетними програмами? У середньостроковому бюджетному плануванні основні завдання: уникнути неефективних витрат і забезпечити ресурсами обрані політичні досягнення цілей.

До сьогодні зберігався статус-кво розпорядників коштів: бюджетні програми складали і затверджували переважно для оформлення звичайних виконавців. Додавання з 2017 р. до паспортів бюджетних програм стратегічної цілі виконавця посилює їхнє обґрунтування, але не мети існування розпорядника. Стратегічна ціль установи — це причина бюджетного фінансування, завдяки спланованому і обґрунтованому державою бюджету отримувачі коштів у межах затвердженої стелі витрат.

Таким чином, базис бюджету і його інвестиційна складова мають бути розподілені між виконавцями тільки в межах обґрунтованих. Гіпотетично кожна бюджетна установа повинна довести доцільність свого існування у певному складі (штат, підрозділи, обладнання і т.д.) постановку та обґрунтування мети діяльності, яка переглядається і коригується у середньостроковому періоді для узгодження із цілями стратегічної політики. А стелі витрат установи затверджуються як обраховані потреби у публічних коштах для досягнення установою-виконавцем (розпорядником коштів) цілей. Від виконання цілей залежить саме існування установи (чи її конкретних підрозділів) та працівники зацікавлені в ефективному розподілі бюджетних коштів, отриманих у межах своєї стелі витрат. Посилюється самотатково керівництво бюджетної установи — виконавця цілей отримує можливості і стимули для створення й використання резервів ефективності діяльності.

Вимірюється досягнення цілей і загальної мети показниками. Сенс поняття "Key performance indicator" (KPI) обмежений цим самим результатом, тоді як використані в Бюджетному кодексі назви "результативні показники" (п. 5 ст. 20) і "(показники) результати діяльності" можна розмежувати за призначенням, — другі слугують для якісної оцінки діяльності та її прогресу порівняно із поставленою метою (Objectives, OKR).

Показники результатів використовуються для трьох об'єктів: бюджетних програм (результативні показники), професійної кваліфікації працівників бюджетної сфери (наприклад, відомі у сучасній реформі державної служби KPI чи показники кваліфікації викладача вишу) і показники для бюджетних установ. Показники під назвою "KPI" були сформульовані Міністерством фінансів України для ДФС у 2016 р., але містили безпосередньо результату як наслідку діяльності, і показники рівня досягнення цілі.

Якщо показати на прикладі державної вищої освіти відмінність між цими показниками, то KPI факультету — це відсоток студентів, які отримали певну кваліфікацію за певною спеціальністю з вищим балом, але OKR факультету буде відсоток працевлаштованих випускників з певною спеціальністю з подальшою успішною кар'єрою.

## Чи запроцює середньострокове бюджетне планування без зміни інших умов?

Середньострокове бюджетне планування, яке запроваджується зараз, потребує визначення переліку цілей у складі загальної мети і кожної бюджетної установи, тому що без них неможливо розрахувати реальні стелі витрат. Первинним орієнтиром для планування витрат має бути прогрес у досягненні OKR (результатів діяльності), а не зміна терміну дії паспортів бюджетних програм у межах існуючої активності.

У бюджетах німецьких земель загалом залишили до п'яти показників досягнення цілей бюджетної установи і програм, які вона виконує, ключові орієнтири. І прибравши безліч показників проміжних результатів, прописаних в Україні у щорічних бюджетних програмах. Та хоча б кількість бюджетних програм у державному бюджеті починаючи з 2002 р. скоротилася більш як утричі, без сформульованих цілей установ бюджетних програм знижує чудову прозорість бюджетних витрат, яку назви та паспорти бюджетних програм забезпечували спочатку.

Загальну мету і цілі бюджетних установ у правових документах можна оформити двома способами:

— у розроблених і затверджених середньострокових (стратегічних) планах діяльності цих установ, які мають включати існуючі бюджети, було задумано 2003-го);

— у зведеному переліку загальної мети та цілей розпорядників коштів (як підстав для фінансування та існування), який є середньострокового бюджету.

Головною умовою має бути стратегічний характер таких цілей і недопущення перегляду їхнього формулювання щороку. Слід та переглядати діяльність і фінансування установи, а не формулювання її цілі. Не варто формулювати загальну мету і цілі бюджетних установ десталь бюджетних видатків у законах, оскільки їхня специфіка не забезпечить потрібної гнучкості бюджетування.

Чи варто зберігати бюджетну резолюцію на середньостроковий період у сучасному вигляді? Цей документ був запроваджений, щоб доносити парламенту до уряду на стадії планування державного бюджету, а сьогодні перетворився на щорічний бюлетень недостатньо систематичної інформації. Розглядати і затверджувати у Верховній Раді на стадії коригування середньострокового державного бюджету можна цілі установи уваги основні макроекономічні показники із прогнозу на наступні роки.

У підсумку середньострокове бюджетне планування не зможе виконати чарівні перетворення в умовах значного бюджетного несистематизованих цілей розпорядників коштів. Однак як інструмент для зв'язку витрачених коштів та отриманих з їх допомогою результатів необхідне.