

УДК 336.132

Жибер Т. В.*к.е.н., доцент кафедри фінансів імені Віктора Федосова
КНЕУ імені Вадима Гетьмана*

ІННОВАЦІЙНИЙ АСПЕКТ ПУБЛІЧНОГО БЮДЖЕТУВАННЯ ЗВО

Сучасне публічне бюджетування зосереджене на домовленостях про результативне використання залучених на поворотній та безповоротній основі фінансових ресурсів в інтересах суспільства для побудови суспільного добробуту. Проблема оцінки кінцевої результативності полягає в тому, що критерії суспільного добробуту формуються кожною країною індивідуально. Щоб впорядкувати витрачання суспільних коштів найнятими агентами у бюджетних одиницях, заснованих владою від імені суспільства у демократичних державах, агентами бюджетних одиниць використовуються цілі, показники результатів діяльності для досягнення цілей, програми і проекти як сукупності заходів для досягнення результатів в інтересах суспільства. Головною проблемою залишається ефективне поєднання агентських інтересів суб'єктів бюджетування та загальний інтерес всіх верств суспільства загалом як єдиного принципала. На сьогоднішній консенсусною є думка, що публічні фінансові ресурси та їхнє впорядкування через бюджетні і публічні одиниці, повинні використовуватися у рамках суспільного договору, а отже із залученням представників громадян як рівноправної другої сторони. Тобто консенсус про бажаний результат має прийматися не між контролюючими органами влади та установами, діяльність яких підлягає контролю, а між представниками публічного сектору у особі бюджетних та публічних одиниць з одного боку і громадянами як повноправними суб'єктами бюджетування – з іншого боку суспільного договору. Громадяни мають право на оцінку цілей і вплив на визначення змісту політик, заради яких провадиться акумуляція та розподіл публічних фінансових ресурсів.

В Україні керівники бюджетних одиниць ще у 2001 році отримали статус розпорядників коштів бюджетів, який поширюється на затверджені їм бюджетні призначення у періодичному (щорічному) бюджетному законодавстві. Державні підприємства поступово перетворювалися на публічні (з наглядовими радами та фаховим керівництвом) або переходили у приватний сектор. Відповідно, створені інституційні бюджетні та публічні одиниці отримали повноваження із провадження державної політики у сфері, яка була для них фаховою. Представники громадян отримали доступ до політик у громадських радах при інституційних бюджетних одиницях та у наглядових радах публічних одиниць. У публічних одиницях вплив в Україні могли здійснювати іноземні громадяни, що, з одного боку, було інноваційним інструментом залучення кращого світового досвіду до розподілу коштів у межах політик, а з іншого боку – іноземні громадяни не були принципом українського суспільства, залишаючись найманими професійними агентами. Проблема «агентів» в особах найнятих працівників публічної сфери, що працюють за бюджетні (публічні) кошти, та «принципалів» – громадян, у яких вилучені ці бюджетні (публічні) кошти для забезпечення «агентів», формувалася практично без використання самого поняття «бюджетування» на макrorівні. Бюджетування як аспект управління публічними ресурсами у взаємодії його суб'єктів передбачає набір технологій для отримання найкращих для суспільства результатів.

Термін «бюджетування» на рівні публічних фінансів використовується в українській науці рідше, ніж «бюджетна політика» та «бюджетний менеджмент», а у бюджетному законодавстві з'являється фрагментарно. Так, у підзаконних актах слово «бюджетування» використовується у Стратегії формування управління державними фінансами на 2017-2020 рр лише у назві категорії оцінки РЕФА (PI-16 «Середньострокова перспектива у бюджетуванні видатків» Звіту про ефективність управління державними фінансами (РЕФА)) та двічі – у тексті Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022-2025 роки. У другій стратегії згаданий «соціальний вимір бюджетування» у зв'язку із гендерним аспектом у бюджетних програмах та «програмно-цільовий метод бюджетування»[1]. Також звернемо увагу, що «стратегічний горизонт» реформ у бюджетній сфері розраховано всього на 3 роки, у кінці яких попередня «стратегія» була не продовжена, а переписана наново. Відповідно, послідовність домовленостей під час бюджетування нашоухується на зміну їхнього змістового наповнення.

Повертаючись до інноваційного аспекту у сучасному бюджетуванні, підкреслимо реформу сфери вищої освіти, а саме перетворення державних ЗВО на публічні одиниці замість бюджетних установ. Хоча багато ЗВО отримали автономний статус публічних одиниць майже десять років тому, вони не перетворилися на повноцінні суб'єкти бюджетування – агентів і мало взаємодіють із принципалом – суспільством у особі отримувачів освітніх послуг та роботодавців. Наразі реалізується потреба у інституційній автономії суб'єктів, що приймають поточні рішення у спрямуванні публічних фінансових ресурсів. Управління фінансовими ресурсами на рівні окремих бюджетних установ України занадто залежало від стану фінансових показників консолідованої бюджетної системи. Вважаємо, що відхід від «вертикального бюджетування» із прийняттям рішень про видатки на вищу освіту «згори-донизу» на рівні Кабінету Міністрів України, попри підсилення гнучкості у ефективності витрачання бюджетних коштів самими ЗВО, безпосередньо надасть надавачам освітніх послуг більше свободи у підприємницькій діяльності.

Однак, загрозливою є тенденція занадто вузького і малоресурсного приватного попиту на послуги вищої освіти України. Тобто, надаючи публічним одиницям ЗВО свободу у веденні діяльності, уряд забирає фінансове забезпечення цієї діяльності за публічні кошти в умовах відсутності платоспроможного попиту на послуги вищої освіти. Хоча у світі держави як суспільно орієнтовані інститути забезпечують умови та рамки для використання фінансових інструментів при виконанні суб'єктами доручень публічного значення[2]. Тому важливим інноваційним аспектом сучасного бюджетування має бути спроможність університетів як публічних одиниць вести прямий діалог із провідними суб'єктами бюджетування, зокрема Міністерством фінансів і Кабінетом міністрів України, про шляхи і можливості використання публічних фінансових ресурсів в умовах становлення платоспроможності населення і роботодавців щодо послуг вищої освіти.

Згідно із наданим раніше А. Шиком поняттям «мікробюджетування» на рівні реформи ЗВО як публічних одиниць, слід розрізняти ефективність діяльності самих університетів та ефективність забезпечення належного середовища для очікуваних результатів такої діяльності. Подібно до трирівневої структури бюджетування, розробленої Світовим банком, яка визначає загальну фіскальну дисципліну на рівні бюджетної системи, ефективність розподілу алокованих коштів публічної сфери та операційну ефективність управління коштами на рівні окремого розпорядника (виконавця) [3]. Забезпечення середовища для ефективної реалізації бюджетування на рівні ЗВО в Україні зараз важливіше для їхньої адаптації до ролі повноцінних публічних одиниць, ніж дотримання ЗВО «цільового використання бюджетних коштів» на рівні консолідованого бюджету, як це розуміють контролюючі органи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Розпорядження КМУ від 29 грудня 2021 р. № 1805-р «Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022-2025 роки та плану заходів з її реалізації» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-2021-%D1%80/print>
2. Mader, P., Mertens, D., & Van der Zwan, N. (Eds.). (2020). The Routledge international handbook of financialization. Routledge.
3. Schick, A. (2003). Does Budgeting have a future?. OECD Journal on Budgeting, 2(2), 7-48.