

Список використаних джерел

1. Дугінець Г.В. Формування економіки знань в умовах глобальних науково-технологічних трансформацій [Текст] / Г.В. Дугінець// Економічний простір: Збірник наукових праць. – 2014. – № 86. – С. 5-14.
2. IMF. World economic outlook April 2016: Too Slow for Too Long. Washington. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2016/12/31/World-Economic-Outlook-April-2016-Too-Slow-for-Too-Long-43653>
3. Knowledge Assessment Methodology and Knowledge Economy Index [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.worldbank.org/kam
4. Добрынин, А. П. Цифровая экономика – различные пути к эффективному применению технологий (BIM, PLM, CAD, IOT, Smart City, BIG DATA и другие). [Текст] / А. П. Добрынин, К. Ю. Черных, В. П., Куприяновский, П. В. Куприяновский, С. А. Синягов // International Journal of Open Information Technologies, 2016. – 4 (1). –С. 4-11.
5. Статистичні дані Євростат [Електронний ресурс] / Офіційний сайт. – 2018. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/gdp-and-beyond/overview>
6. The Digital Economy and Society Index [Електронний ресурс]. URL : <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>
7. Trends Shaping Education. – OECD, 2008. [Електронний ресурс] – Режим доступу: / <http://www.oecd.org>
8. Статистичні дані Євростат [Електронний ресурс] / Офіційний сайт. – 2018. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/education-and-training>

Жибер Т.

*к. е. н., доцент кафедри
фінансів Київського
національного економічного
університету
імені Вадима Гетьмана*

ДОСВІД МАКРОФІНАНСОВОГО БЮДЖЕТУВАННЯ У ЄС ДЛЯ УКРАЇНИ

EU MACRO-FINANCE BUDGETING EXPERIENCE FOR UKRAINE

Анотація. За результатами підвищення кваліфікації у двох проектах, які відбулися завдяки програмі Жана Моне у КНЕУ, розглянуто досвід застосування методів бюджетування в країнах Європи. Підготовлено матеріали до навчальної дисципліни «Макрофінансове бюджетування», присвяченої вивченню світового та українського досвіду бюджетування публічних коштів. Систематизовані відмінності між практикою бюджетування в Україні та в інших країнах Європи, запропоновані напрямки подальшого вдосконалення макрофінансового бюджетування в Україні.

Ключові слова: публічне бюджетування, макрофінансове бюджетування, програмно-цільовий метод, бюджетний процес.

Summary. Due to results of the two projects training occurred through Jean Monnet program at KNEU experience of the budgeting methods in Europe have been reviewed. Course “Macro-Finance Budgeting” materials was prepared for the international and Ukrainian experience in the public funds budgeting learning. Differences between the budgeting practices in Ukraine and other European countries were systematized. The directions of macro-finance budgeting in Ukraine further improvement proposed.

Key words: public budgeting, macro-finance budgeting, program-target method, budget process.

Цікавим є той факт, що інноваційні бюджетні реформи знакових країн Європи розпочалися у той же час, що і в Україні: в кінці 90-х – на початку 2000-х їхнім каталізатором стала світова фінансова криза. Завдання цих реформ теж було схожим, щоправда кожна отримала у своїй країні зрозумілу для населення назву-сигніфікат. Результатом на сьогодні став досвід спроб і помилок підвищити результативність використання публічних, а в їхньому складі – бюджетних коштів. Автор статті отримала сертифікати підвищення кваліфікації за двома про-

грамами, тренінги з яких були здійснені у КНЕУ імені Вадима Гетьмана за підтримки Фонду Жана Моне. Перший проект “Інноваційний та інвестиційний розвиток ЄС”, з номером № 529031-LLP-1-2012-1-UA-AJM-MO, стосувався макрорівня. За результатами другої програми з назвою «Європейські бізнес-практики корпоративної соціальної відповідальності (КСВ)» (проект №553110-EPP-1-2014-1-UA-EPPJMO-MODULE) було розроблено кейс впливу державної політики на розвиток і реалізацію КСВ суб’єктами господарювання усіх форм власності. Надалі наукові і навчальні інтереси у сфері публічних фінансів дозволили об’єднати результати навчання на обох цих програмах у частину навчальної дисципліни «Макрофінансове бюджетування», яка вивчає технології і методи збільшення результативності публічних фінансових ресурсів на основі європейського досвіду.

Бюджетна система сучасного ЄС унікальна. Її центральний бюджет утворює додаткову ланку, надбудову над федеральними та унітарними бюджетними системами країн Союзу. З його допомогою Європейський Союз підтримує оточуюче середовище, вирішує проблеми економічного вирівнювання між територіями, фінансує безпеку і, звичайно, забезпечує діяльність центральних органів управління ЄС. При цьому у бюджетному процесі кожної країни-учасника ЄС використовуються свої традиції бюджетування.

На сьогодні гостроактуальними є кілька методів макрофінансового (публічного) бюджетування, обумовлених сучасними викликами для державної фінансової політики. Це методи цільового бюджетування (*target budgeting – англ.*), результативного бюджетування (*performance budgeting – англ.*) та «спільного», «громадського» бюджетування (*participatory budgeting – англ.*).

Методи цільового та результативного бюджетування поєднує висока відповідальність та вмотивованість головних розпорядників бюджетних коштів (міністерств та інших бюджетних установ). Метод спільного бюджетування віддзеркалює ініціативу представників місцевої громади у виокремленій сумі публічних коштів, яку українською називають «громадським бюджетом». Цей метод використовується на рівні місцевого самоврядування, рідше є спроби

застосувати його на регіональному рівні. Для можливості прийняття рішень у бюджетуванні «згори-вниз» і зворотного зв'язку ініціатив «знизу-вгору» поширеним у Європі стало використання згаданих вище методів одночасно.

Впровадження Угоди про асоціацію з ЄС в Україні вимагає подальшої імплементації актуальних методів макрофінансового бюджетування за змістом розділу 5 цієї угоди. Основні напрями бюджетної політики України, вперше на середньостроковий період 2018-2020 рр., містять перелік макроекономічних показників, які скоординовано у бюджетній резолюції України та Стратегії ЄС «Європа 2020». З огляду на цю стратегію в Україні затверджені: Президентом – Стратегія сталого розвитку “Україна – 2020” та Урядом – Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року. Спільними основними критеріями їхнього виконання є зростання ВВП, забезпечення зайнятості та бажаний рівень цін. Ці стратегічні завдання можемо вважати орієнтиром для українського макрофінансового бюджетування. До цього часу фактично в Україні діяв програмний метод публічного бюджетування (*program budgeting* – *англ.*) [1, с. 5].

Хоча багато країн Європи почали удосконалювати використання публічних коштів одночасно із Україною, результати виявилися різними. Нижче систематизовані особливості організації макрофінансового (публічного) бюджетування європейських країн.

Королівство Нідерланди провело реформу бюджетного обліку з 1983 року, а з 1997 року Парламент став приймати бюджет із виокремленням пріоритетних завдань (*policy oriented budget* – *англ.*). У 1998 році бюджет було складено за ініціативою «Від загальної бюджетної політики до цільових рахунків». Теж у 2002 році, як і Україна, Нідерланди запровадили у себе програмний бюджет, орієнтований на систему цілей-пріоритетів за кожним міністерством [2]. Різниця з Україною у тому, що країна пішла до кінця і сформулювала дієві кінцеві цілі установ-розпорядників коштів. Цільовий бюджет Голландії «децентралізовано» за міністерствами. В Україні ж насправді обмежилися функціями, які переважно до цього часу описують бюджетні програми.

Завдяки «Вимозі оперативного обліку» у королівстві скоротили надмірно розтягнутий часовий лаг обліку результатів виконання бюджету, який вже досягнув семи років. З центру обов'язки і відповідальність обліку та внутрішнього аудиту бюджетних операцій перемістили на бюджетні установи і місцеві фінансові органи. Остаточні рішення про наслідки порушень щодо бюджету виносить Аудиторський Суд, але технічну функцію стягнення недоотриманих чи неправильно витрачених грошей до бюджету залишили Парламентові, щоб не підривати авторитет аудиторів через особливості її реалізації. Кожен міністр відповідальний за складання, виконання та оцінку результатів частини бюджету, що стосується його міністерства. Міністерства самі здійснюють моніторинг проміжних результатів виконання цілей (цільових програм), відповідають за свої рішення і мають право їх приймати у межах виконання цілі. Тому Міністр фінансів виконує роль координатора бюджетного процесу в цілому і консультанта за потреби, але не намагається активно втручатися до детального узгодження бюджетних показників під час планування та оцінки бюджетних призначень. хоча повноваження щодо змісту і виконання бюджету у нього залишаються широкими.

У Данії [3] з 1985 року міністр фінансів почав обмежувати бюджетні запити розпорядників лімітами видатків на середньостроковий період. На поставлені цілі почали заключати контракти із виконавцями, про виконання якого слід звітувати щорічно. Для двох соціальних сфер освіти і охорони здоров'я побудували дві моделі нормативного розрахунку бюджетного фінансування. Для освіти витрати розраховуються за середніми цінами за послугу для учня, а для медицини – граничні можливі витрати на пацієнта. Саме досвід Данії перебирає Україна, пропонуючи фінансувати науку у вищих пропорційно до їхніх наукових результатів. У Данії вищим учбовим закладам надається 30-50% від потрібної суми з бюджету на фінансування інновацій та досліджень у випадку вимірного результату їхньої діяльності.

Контрактна модель бюджетування видатків у країні стосується як бюджетної установи, так і передбачає особисту

відповідальність директорів, з якими укладають контракти. Цікаво, що спочатку у Данії спробували укласти бюджетні контракти результативності на кілька років, але коли деякі розпорядники показали кращі результати, ніж у середньому, їхній досвід виконання завдань відмітив Міністр фінансів. За цілями вирішили звітувати частіше і використовують, навпаки, річні інтервали для прийняття зважених рішень подальшої діяльності, спираючись на вдалий досвід. З 2007 року у Данії запроваджено виконання бюджету за методом нарахування, який, на відміну від касового методу виконання бюджету, підвищує дисципліну отримання і використання бюджетних асигнувань, а також прибирає небажану сезонність у бюджетному процесі, коли капітальні видатки не встигають профінансувати за бюджетний період, як це відбувається в Україні.

У Швеції реформа бюджетної сфери стала драйвером виходу з кризи. Вона розпочалась у кінці 90-х і була імплементована у 2001-2002 рр. Бюджет став багаторічним, пріоритети бюджетування розроблялися згори-вниз, воно координувалося бюджетним комітетом Парламенту. За 27 напрямками видатків Парламент встановив ліміти. Первинними були доходи бюджету, згідно із їхньою сумою розподіляли видатки.

У Швеції не виокремлюється бюджет капіталовкладень (інвестицій), міністерства відповідальні кожне за свій, один напрямок (нехай є і суміжні виконавці). Висока автономність розпорядників коштів, високий дорадчий авторитет центрального фінансового органу, але останнє слово – за бюджетним комітетом Парламенту. Розпорядники максимально спростили свою структуру. Оцінка ефективності і якості використання бюджетних коштів концентрується на оцінці організаторської роботи (ефективності управління заради результату) виконавця. Шведський Парламент працює за системою (ієрархією) цілей. Цілі сукупно можна розділити на шість категорій: цілі ефекту, цілі спрямованості (політики); заходи, які слід здійснити; цілі продукту; цілі ефективності, цілі процесу та якості [2, с. 116].

У Франції датою бюджетної реформи теж є 2001 рік. Суть результативного бюджетування: персональну відповідальність за кожну програму, яка реалізувалась за бю-

джетні кошти, отримали конкретні програмні менеджери. Бюджетування радше здійснюється «знизу-вгору». Програма стала основним осередком відповідальності і інструментом бюджетування. Бюджетування поділяється на три частини: визначення місії – формулювання програми – дії [4]. Міністерства (розпорядники коштів) отримали свободу розподіляти кошти упродовж виконання бюджету на свій розсуд. Парламент отримав більші повноваження у затвердженні планових бюджетних призначень. Метою реформ стали результативність і прозорість бюджетного процесу.

Результативне бюджетування у Німеччині організоване «згори-донизу» [5]. Концепція продуктивного бюджету була запроваджена у 2000 році з кількох пілотних напрямків, вона означає поєднання програмного формату бюджету із дуже детальним обліком видатків, тому видатки по окремих землях і напрямках легко порівняти. Надалі велика кількість програм видалася занадто обтяжливою, тому програми укрупнили і скоротили до мінімуму кількість результативних показників, визначивши особливо важливі та обов'язкові, залишивши у цілей оболонки програм, але зосередившись на внутрішній калькуляції видатків. Федеральна Канцелярія розмежовує і визначає пріоритети, ранжує їх і встановлює бенчмарки, їй звітують міністри про потреби і результати витрачання бюджетних коштів за бюджетними установами. Бюджетування в Німеччині передбачає акцент на оцінці нефінансових (так званих «соціальних») переваг бюджетних «продуктів». Кожен рядок програми – продукт – ретельно розподілений за внутрішніми статтями із багаторічною динамікою і минулих, і прогнозних показників.

Італія розпочала ґрунтовну бюджетну реформу у 2015 році, отримуючи консультації з ОЕСД. Бюджетування Італії було схоже на українське тим, що значна армія держслужбовців утримувалася із бюджету заради свого існування, а не для виконання чітких і зрозумілих місій, при цьому серед міністерств та інших бюджетних установ не були ретельно розмежовані завдання та функції. У 2017 році Італія мала позбавитися останніх пережитків минулого бюджетного процесу, який практично не передбачав

оцінки бюджетної результативності, ні політичної боротьби, а зміст центрального бюджету критично не розглядався перед затвердженням [6].

У Великій Британії (як колишнього учасника ЄС) приймається особлива «Угода про публічні послуги». Вона як явище і як документ лягає в основу витрачання публічних фінансових ресурсів. Спочатку цілі були загальними, для програм використання публічних коштів, зараз завдання уряду у межах цієї угоди можуть бути найрізноманітнішими. Показники затрат бюджетних програм в Україні схожі на затрати цієї угоди, показники продукту – це вироблені товари та послуги, але надалі вимірюється їхня кінцева доцільність або вплив на середовище. Можна пристосувати українське слово «наслідок» до терміну «кінцевий результат, що здійснює визначний вплив» (*outcome* – *англ.*).

З праці З. Номана [7] можемо зробити висновки, що питання модернізації у державному управлінні (публічному менеджменті) такі країни ЄС як Великобританія, Німеччина, Франція та інші поставили ще у кінці 1990-х років минулого століття. Результати цієї модернізації порівнюємо з українськими: трирічні плани (згодом у Великобританії вони перетворились на п'ятирічні) – їх від України вимагає угода з ЄС, але цей процес належним чином не реалізується; у більшості країн поточний та капітальний бюджети розділені для забезпечення безперервних капіталовкладень, на які не повинні впливати в першу чергу політичні перипетії чи інші скорочення внаслідок затвердження щорічних бюджетних коригувань, а в Україні протилежна ситуація: поточний бюджет захищено, і статті захищених видатків розростаються кількісно; створення спеціального бухгалтерського обліку виконання бюджету для забезпечення моніторингу виконання бюджету, щоб мати змогу здійснювати поточний аналіз – в Україні знаходиться на стадії становлення; угода про публічні послуги у Великобританії та інші способи встановлення цілей держави та бюджетних установ в межах цільового методу бюджетування – в Україні, попри затверджене законодавство, корисної системи цілей не розроблено.

У огляді ОЕСР 2017 року про результативне бюджетування у країнах ЄС наголошується його значення з огляду

на привабливість для інвесторів, які побачать, як публічні кошти ЄС витрачаються ефективно, створюючи додаткові блага для громадян [8].

Україна запровадила публічне бюджетування з 2002 року першим Бюджетним кодексом України на рівні центрального бюджету, з 2004 року державний бюджет було сформовано за бюджетними програмами. На основі функцій установ головні розпорядники коштів разом з Міністерством фінансів України розробили бюджетні програми з окресленими групами показників, розпорядники коштів стали подавати середньострокові бюджетні запити, але бюджет залишався однорічним, а системи кінцевих цілей для програм не побудували (розпорядникам коштів не чітко визначили їхні місії – частина підрозділів не можуть чітко довести унікальність і доцільність їхніх завдань). Законодавство і нормативні документи приймаються більше під впливом зовнішніх чинників, ніж внутрішніх потреб суб'єктів бюджетування. Українська нормативна база із запровадження бюджетування у 2001-2002 рр. була дуже прогресивною, однак сьогодні за реальною результативністю використання публічних коштів Україна поступається, наприклад, Німеччині чи Швеції.

Слід підкреслити значну роль громадських організацій та грантових коштів у використанні нових методів публічного бюджетування в Україні. Так, нещодавно запроваджений метод громадського (спільного, ініціативного) бюджетування в Україні набирає популярності. Якщо звернутися до програми тренінгу практик КСВ, за підтримки програми Жана Моне, то розроблений кейс стосувався державного заохочення соціальної відповідальності бізнесу. Певним чином його реалізація може поєднуватися і з ініціативами громадських бюджетів.

У підсумку вивчення практики макрофінансового бюджетування публічних коштів країн Європи загалом, для України можна зробити такі висновки: первинним було бюджетування «згори-вниз», коли законодавча влада разом із виконавчою чітко формулювала і ранжувала цілі, яких потрібно було досягти у межах країн. Звісно, цілі залежали від нагальних проблем, стратегічних викликів та потенційних можливостей кожної країни, зокрема і в

акумулюванні публічних доходів. Але надалі система цілей не просто доводилася «згори-вниз» до виконавців, бо, як показує практика України, такий метод не має успіху – прагматичні завдання у рамках цілей розбирали між виконавцями, бюджетування коригувалося «знизу-вгору». Вже залежно від системи цілей і відповідних їм завдань формували систему бюджетних установ та організацій, які отримують бюджетні кошти. Звітування кожної установи не про витрачені кошти, а про справжні результати витрачання коштів – необхідність сучасного бюджетування. Тому Україні варто продовжити ретельну інвентаризацію цілей і завдань, адже наша країна може взяти на озброєння кращі практики сусідів, скориставшись люб'язно наданим досвідом і консультативною допомогою.

Список використаних джерел:

1. Diamond J. From Program to Performance Budgeting. The Challenge for Emerging Market Economies [Text] / J. Diamond – International Monetary Fund – 2003 – WP/03/169 – 27 p.
2. Arizti P., Brumby J., Manning N., Senderowitsch R. & Thomas T. Results, performance budgeting and trust in government [Text] / P. Arizti, J.Brumby, N.Manning, R.Senderowitsch, T. Thomas – The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank - 2010
3. Ginnerup R., Jørgensen T. B., Jacobsen A. M. & Refslund N. Performance budgeting in Denmark [Text] / R.Ginnerup, T. B. Jørgensen, A. M.Jacobsen, N.Refslund – OECD Journal on Budgeting – 2007 – 7.4 – P. 67.
4. Lannaud B. Performance in the New French Budget System. [Text] / B.Lannaud, Robinson M. (eds) – Performance Budgeting (IMF) – Palgrave Macmillan, London. – 2007 – pp.193-210.
5. Charbit C. Governance of public policies in decentralised contexts: The multi-level approach. [Text] / C.Charbit – OECD Regional Development Working Papers – 2011 – 4 – P.1.
6. Blöndal J. R., L.Von Trapp & Hammer E. Budgeting in Italy. [Text] / J. R. Blöndal, L.von Trapp, E.Hammer – OECD Journal on Budgeting – 2016 – 15.3 – P. 1.
7. Noman Z. Performance budgeting in the United Kingdom. [Text] / Z.Noman – OECD Journal on Budgeting – 2008 – 8.1 – P. 75.

8. Downes R., Moretti D. Nicol S. Budgeting and performance in the European Union. [Text] / R.Downes, D.Moretti, S.Nicol – OECD Journal on Budgeting – 2017 – 1 – 60 p.

Жуковська А.

*к. політ. н., науковий
співробітник Історико-
медичного музею Вищого
державного навчального
закладу України
«Буковинський державний
медичний університет»*

СОЦІАЛЬНІ МЕДІА У ПРОЦЕСІ КОНСТИТУЮВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ

SOCIAL MEDIA IN THE PROCESS OF CONSTITUTION OF EUROPEAN IDENTITY

Анотація. У статті розглянуто специфіку соціальних зв'язків у віртуальному середовищі соціальних мереж. Простежено перехід від національної до європейської ідентичності в рамках Європейського союзу. Важливу роль політичній комунікації відіграють соціальні медіа, які здатні надати нового імпульсу європейській політиці ідентичності. Виявлено досягнення інститутів ЄСу налагодженні он-лайн-комунікації з громадянами та перспективи подальшої реалізації цієї взаємодії.

Ключові слова: соціальні медіа, соціальні мережі, політична комунікація, ЄС, європейська ідентичність.

Summary. The paper seeks to examine the specificity of social relations in the virtual media of social networks. The article discusses the transition from national to European identity within the European Union. An important role in political communication is played by social media that can bring new impulse to European identity politics. The achievements of EU institutions in establishing online communication with citizens