

Жибер Тетяна,
доктор економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів
імені Віктора Федосова,
Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана

ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУРИ СКЛАДАННЯ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ ЯК ПЕРЕДУМОВА ЕФЕКТИВНОГО СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО ПЛАНУВАННЯ

Відбудова України та реформування управління публічними фінансами потребують стратегічного підходу до постановки та досягнення цілей. Однак високі ризики й невизначеність, пов'язані з активними бойовими діями, ускладнюють стратегічне управління. Попри виклики, базовою вимогою залишається забезпечення стійкості країни, зокрема фінансового забезпечення реалізації державної політики. Реформи в Україні зумовлені як воєнними обставинами, так і потребою адаптації до економічних та правових стандартів ЄС, при цьому важливим є ефективне управління обмеженими ресурсами для забезпечення сталого розвитку.

В умовах нестабільності особливої ваги набуває узгодженість дій усіх учасників бюджетного процесу. Технологія програмування у бюджетуванні, що пов'язує витрати з результатами, сприяє досягненню синергетичного ефекту. Відтак програмно-цільовий підхід є ключовим інструментом підвищення ефективності бюджетної політики в Україні [1].

Проблема реформування бюджетного процесу полягає, зокрема, у неефективному використанні річних паспортів бюджетних програм як інструменту реалізації стратегічних цілей і завдань державної політики розвитку. В умовах глобальної політичної нестабільності фінансова політика України має базуватися на принципах результативності, ефективності та адаптивності. Захист національних інтересів потребує реалістичного планування, виявлення потенціалів та ефективного управління ресурсами з урахуванням викликів і можливостей. Для публічних фінансів це означає забезпечення достатнього й безперервного фінансування лише тих заходів, які прямо сприяють досягненню стратегічних цілей. Однак у чинній системі централізованого планування складно здійснювати якісний аналіз ефективності заходів, що включаються до бюджетних програм.

Програмне бюджетування використовується розпорядниками коштів та виконавцями у їхніх мережах, а також Урядами для координації доступних ресурсів та програмуванні заходів у виконанні завдань [2]. Затвердженим чинним Бюджетним кодексом України (далі – БКУ) інструментом для програмного бюджетування в Україні є програмно-цільовий метод (далі – ПЦМ). У бюджетному процесі ПЦМ застосовується на рівні державного бюджету та на рівні місцевих бюджетів за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим або відповідної місцевої ради, як визначено у статті 20 БКУ. Його застосування відображається у складанні та затвердженні щороку паспортів бюджетних програм, чії структурні елементи розраховані на один бюджетний

рік. Однак, процедура складання державного бюджету з бюджетних програм, а надалі – і місцевих бюджетів, утворила певні закономірності, які сьогодні стають перепорою для виконання середньострокової державної політики, у основу фінансового забезпечення якої повинне бути закладене середньострокове бюджетне планування. Основною вимогою до середньострокового бюджетного планування є поєднання ресурсів, кошторису заходів політики, індикаторів використання ресурсів та індикаторів виконання заходів політики із конкретними стратегічними цілями через деталізацію завдань виконавців упродовж кількох, що надзвичайно важливо, бюджетних періодів – ці завдання повинні створювати чітко визначену траєкторію і оцінку ефективності для досягнення поставлених довгострокових цілей.

Виокремимо закономірності, які при складанні бюджетних програм станом на 2024-2025 рр. порушують згадану середньострокову траєкторію фінансового забезпечення виконання завдань для досягнення стратегічної цілі. Першою процедурою, яка впливає на рівномірність середньострокового бюджетного планування і відповідне виконання політики, є його переривчастість на початку кожного нового бюджетного року. Ця переривчастість чітко помітна на графіках бюджетних видатків за державним та за обласними і районними бюджетами за січень-лютий і спрямована на дискретність бюджетних видатків. Дискретність викликана необхідністю впевненості у бюджетних видатках, яка з'являється лише після узгодження і затвердження розпорядниками паспортів річних бюджетних програм, на яке відведені тижні. Другою процедурою, яка є похідною складання і затвердження паспортів бюджетних програм, є вторинність Бюджетної декларації на три роки до змісту щорічного бюджетного призначення. Бюджетна декларація досі не гарантує чіткості середньострокового бюджетного планування, адже її показники для головного розпорядника коштів на наступні два роки можуть бути значно змінені порівняно із планом декларації попереднього року (як приклад, призначення Міністерству аграрної політики та продовольства України на 2025 рік порівняно із зазначеними для першого року Бюджетної декларації 2025-2027 рр.). Підкреслимо, що запровадження середньострокового бюджетного планування передбачається як нерозривно пов'язане із державним стратегічним плануванням, що передбачено Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2022-2025 роки [3], на початок 2022 року ця Стратегія констатувала «неналежну якість бюджетного планування з боку головних розпорядників бюджетних коштів, що призводить до частих перерозподілів цих коштів та їх неефективного використання».

Базисною процедурою, яка закріплює циклічність бюджетних програм лише у рамках одного бюджетного року, є використання їх у рамках бюджетної класифікації. Бюджетна класифікація за кодами бюджетних програм: а) обмежує розпорядника коштів у створенні нових програм та стимулює продовжувати виконання програм попередніх років; б) виховує патерналізм у розпорядника коштів по відношенню до органів, що організують бюджетний процес, тому паспорти бюджетних програм використовуються не для управління результатом, а для обґрунтування його ефективності та відповідної звітності. Як наслідок, у

структурі типового паспорта бюджетної програми державного бюджету утворено додаткову «петлю» у трактуванні ефективності, яка дозволяє розпоряднику більш надійно звітувати про виконання бюджетної програми в умовах уточнення сум бюджетних видатків упродовж кожного бюджетного року. Цю петлю утворює окреме формулювання мети програми, яке дублює призначення назви програми і включених у паспорт цілей державної політики. Мета програми є атавізмом, що створює замкнений контур щорічного результату саме бюджетної програми, який фокусується на вимірюванні показників продукту, а не на досягненні середньострокової мети державної політики. Додатково, кожна програма має прагнути досягненню однієї цілі бюджетної політики, інакше, якщо ці цілі можна поєднати у одній програмі, програму слід розбити на підпрограми чи оптимізувати (об'єднати) самі цілі державної політики, які очевидно дублюють одна одну у тій самій бюджетній програмі. Наші попередні розрахунки показали неспівпадіння між роками у способах розрахунку між одними і тими групами результативних показників бюджетних програм, що унеможлиблює оцінку середньострокової траєкторії виконання мети програми.

Наголошуємо, що зміна підходу у бік автономності і професійності управління розпорядниками коштів саме середньостроковими результатами своєї діяльності, є нагальною необхідністю при запровадженні проєктного бюджетування та середньострокового бюджетного планування.

Список використаних джерел

1. Чеберяко О. В. Бюджетна політика України у сфері видатків як базис перспективного економічного розвитку. Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. Серія: Економіка. 2019. Вип. 5 (206). С. 41-47.

2. Жибер Т. В. Принципи та технології бюджетування у публічних фінансах : дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.08 / Жибер Тетяна Василівна ; Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана. Київ, 2024. 465 с.

3. 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». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-2021-%D1%80#Text> (дата звернення 03.05.2025 р.)