

## БАГАТОРІЧНЕ БЮДЖЕТНЕ ПЛАНУВАННЯ, ОРІЄНТОВАНЕ НА ОТРИМАННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ЗА ПРОГРАМАМИ КАПІТАЛЬНОГО БУДІВНИЦТВА

*Куспляк Г. І.,*

*аспірант кафедри економічної та фінансової політики,  
Одеський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м.Одеса*

Розглянуто багаторічне бюджетне планування як інструмент реалізації бюджетної політики, направлений на отримання очікуваних результатів відповідно до пріоритетних цілей держави. Охарактеризовано та схематично зображено взаємозв'язок стратегічних, специфічних та оперативних цілей у багаторічному бюджетному плануванні при здійсненні управління на державному, регіональному та на рівні громад за пріоритетними напрямками, що закріплені у стратегіях, реформах або програмах. Запропоновано запровадити багаторічне бюджетне планування, орієнтоване на результат, за програмами капітального будівництва в рамках середньо- та довгострокових бюджетів.

**Ключові слова:** планування, бюджетне планування, результативність, програма, капітальне будівництво.

*Kusplyak G. I.,*

*Postgraduate Student of Economic and Financial Policy Department, ORIPA NAPA, Odesa*

## MULTI-YEAR BUDGET PLANNING FOCUSED ON THE GETTING OF THE RESULTS ON CAPITAL CONSTRUCTION PROGRAMS

There is considered the long-term budget planning as an instrument for implementing fiscal policy aimed at obtaining expected results in accordance with the state's priority goals. Characterized and schematically depicted the interrelation of strategic, specific and operational goals in long-term budget planning with government at the state level, regional, and community-based management in priority areas that are enshrined in strategies, reforms or programs. There is proposed to introduce the multi-year budget-oriented to the result, based on the capital construction budgeting programs within medium- and long-term budgets.

**Key words:** planning, budget planning, performance, program, capital building.

**Постановка проблеми.** Бюджетна реформа набуває все більшого значення у науковому дискурсі в умовах глобалізації та дефіциту фінансових ресурсів й відображає подвійний контекст. З одного боку, реформа бюджетних відносин охоплює прагнення громадян до поліпшення якості державних послуг за умови зниження податків. З іншого – держава намагається збалансувати бюджет з метою задоволення потреб громадян. Отже, бюджетна реформа – це не будь-яка реформа держави, а реальний важіль, за допомогою якого здійснюється реконструкція бюджетного процесу у загальному реформуванні державних відносин, особливо в умовах обмежених фінансових ресурсів при спрощенні бюджетних процедур, делегуванні коштів та наданню більшої гнучкості і бюджетної автономії територіальним громадам у вирішенні певного кола проблемних питань. Вони (питання) стосуються більше таких напрямків як відновлення та приведення у належний стан об'єктів соціальної інфраструктури: дитячих садочків, шкіл, закладів охорони здоров'я, культури, фізичного виховання, мереж водопостачання і водовідведення (якість питної води), каналізаційних споруд, доріг, впровадження альтернативних видів

палива тощо. І держава на перших етапах проведення бюджетної реформи виступає “каталізатором” між розподілом наявних державних ресурсів і потребами громади.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аспекти бюджетного планування та прогнозування з використанням програмно-цільового методу досліджували такі вчені, як А. Г. Ахламов, О. В. Голинська [2], П. М. Боровик, О. А. Скрипник [1], С. В. Савчук [7], М. В. Тимошенко [9], С. Л. Шаповал [10] та багато ін. Вагомий внесок у розв’язання загальних та галузевих проблем розвитку капітального будівництва здійснили такі науковці: Г. М. Гриценко [3], Є. Г. Комар [4], І. М. Миронець [5], О. В. Стукаленко [8], В. Г. Олюха [6] тощо. Віддаючи належне здобутку цих науковців та практиків, можна вважати, що в умовах сучасних перетворень, що відбуваються в країні у період імплементації європейських норм і стандартів до вітчизняного бюджетного поля, обсяг наведених досліджень не є достатнім. Отже, назріла потреба в подальшому дослідженні державно-управлінських аспектів у заданій площині.

**Метою статті** є теоретичне обґрунтування застосування багаторічного бюджетного планування, орієнтованого на отримання очікуваних результатів за програмами капітального будівництва. Для досягнення поставленої мети визначено такі завдання:

1) встановити взаємозв’язок пріоритетних цілей у багаторічному бюджетному плануванні при здійсненні управління на державному рівні, регіональному рівні та на рівні громад;

2) застосувати багаторічне бюджетне планування, орієнтоване на результат, у середовищі результативності програм капітального будівництва.

**Виклад основного матеріалу.** Через те, що підготовка бюджету є фундаментальним актом стану життєдіяльності держави, процедура виконання такого документа має бути зроблена з обережністю. Вона повинна бути частиною прозорого процесу виділення ресурсів для стратегічних пріоритетів, що забезпечують бюджетну дисципліну в цілому. Ось чому ми спостерігаємо реалізацію фінансових реформ по всьому світу. Ці реформи далекі від простих установок, це форма абсолютно нового управління, що призвела до переоцінки функціонування держави [13].

Таке прагнення до прозорості в управлінні державними фінансами йде рука об руку з введенням концепції результативності адміністративних дій, що є причиною реформи бюджетних відносин, орієнтованих на конкретні результати, та складовою модернізації державного сектору. Результативність виступає головною характеристикою методів державного управління, спричиняє модернізації ефективного управління бюджетом, і, у свою чергу, є основним засобом для економічного і соціального розвитку країни. Зрозуміло, що сьогодні бюджетна реформа вже не обмежується тільки запропонованими інструментами планування поряд з традиційним бюджетом, вона повинна бути націлена на більш радикальні зміни. Спочатку зміни повинні відбуватися в режимі підготовки, подання та обговорення Державного бюджету. Потім вони повинні стосуватися організації, відповідальної за проведення бюджетної реформи, та діалогу управління в рамках кожної державної установи.

Перехід до іншої ідеологічної бюджетної культури, орієнтованої на результат, є тривалим і складним процесом, який вимагає прийняття правильних рішень, креативних поглядів, позитивної практики, й, особливо, зміцнення кадрового потенціалу. Якщо відсутній ефективний процес прийняття рішень, з одної сторони, та недосконала розробка політики й планування, з іншої, тобто вони є відокремленими один від одного та від бюджету, і не обмежуються наявними

ресурсами або стратегічними пріоритетами, така ситуація призводить до значної розбіжності між тим, що обіцяно через державну політику і тим, що є можливим. За таких умов річний бюджетний процес стає більш орієнтованим на підтримку певного балансу, а не на розподіл ресурсів на основі чіткого політичного вибору для досягнення стратегічних цілей [13].

Багаторічне бюджетне планування на основі результатів є одним з інструментів управління державною політикою, що тісно пов'язане з іншими, не менш важливими інструментами, такими як: фінансовий контроль та аудит, проведення якого допомагає дізнатися: чи використано отримані державні кошти на законних підставах; оцінювання, за допомогою якого ми можемо говорити про виконані роботи відповідно до стандартів та нормативів, надані послуги належним чином та досягнення результативності; моніторинг результативності, який спрямований на те, щоб заплановані заходи здійснювались відповідно до стандартів належного управління та обмежували ризики. Також багаторічне бюджетне планування на основі результатів визначає відносини, в яких потреба в ресурсах випливає з цілей та очікуваних результатів.

У даному контексті найважливішим є, по-перше, встановлення цілей (стратегічних, специфічних, оперативних) та, по-друге, правильність відбору результативних показників. Стратегічні цілі відповідають очікуваним наслідкам та позитивним змінам для прямих та непрямих отримувачів державних послуг у середньо- та довгостроковій перспективі. Специфічні цілі (галузеві) відповідають очікуваним результатам, тобто очікуваним короткостроковим впливам на прямих отримувачів послуг у певній галузі. Це рівень об'єктивності, який нас цікавить в рамках багаторічного бюджетного планування, орієнтованого на результат, тобто рівень, на якому визначаються відповідальні установи. Оперативні цілі відповідають запланованим досягненням і більше стосуються логіки засобів, ніж логіки результатів (рис. 1).

Разом з цим необхідно виявити проблемну ситуацію, вирішення якої виправдовуватиме державне втручання. При цьому робляться припущення про характер проблеми, її вирішення, хід реалізації і причинно-наслідкові зв'язки, що дозволять вирішити проблему. Потім ресурси інвестуються державою за умови отримання очікуваної результативності у довгостроковій перспективі. Важливою особливістю заданого процесу є визначення очікуваних результатів, досягнення яких вимірюється об'єктивними показниками. Отже, вимірювання результатів встановлює зв'язок між отриманими результатами та бюджетом, що призводить до більшої прозорості, підвищення ефективності та посилення прямої відповідальності учасників, відповідальних за програму розвитку, що включає в себе один із напрямів – здійснення капітального будівництва.

У зв'язку з вищевикладеним можна виділити фактори, що впливають на результативність багаторічного бюджетного планування: 1) ресурси (фінансові, людські, матеріальні, нормативні тощо) для здійснення державного втручання (складання або виконання програми); 2) досягнення – презентація об'єктів, що матеріалізуються з ресурсів; 3) вплив – наслідки, що відбиваються на одержувачів послуг після закінчення дії програм розвитку у середньо- та довгостроковій перспективах.

У результаті багаторічне планування має на меті встановити цей неодмінний зв'язок між середньою і довгостроковою стратегіями та річним бюджетом шляхом визначення заходів досягнення цілей програм чи стратегій розвитку та формування бюджетних асигнувань, необхідних для їх здійснення. У свою чергу, така політика повинна бути спрямована на досягнення трьох основних цілей.

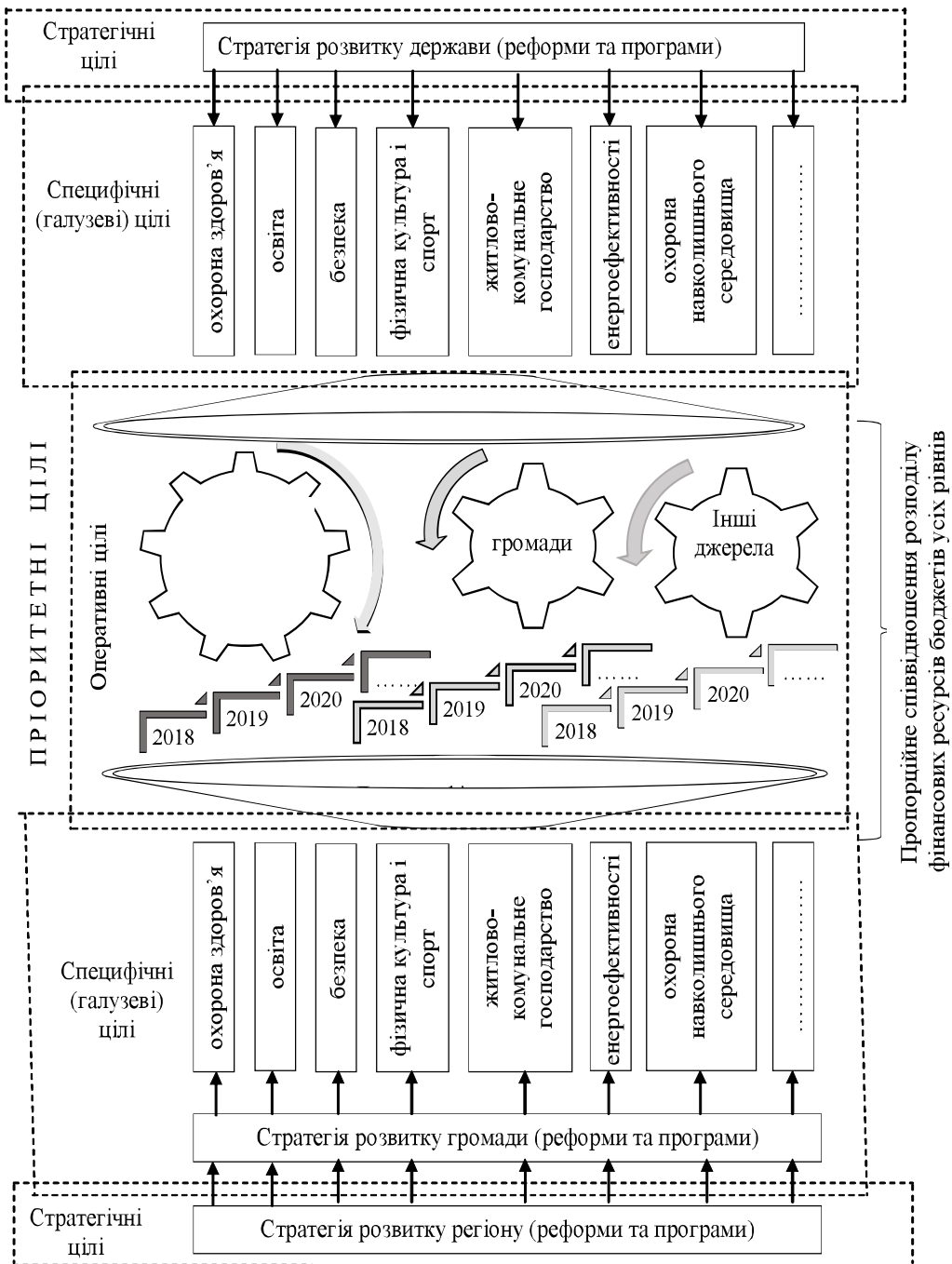


Рис. 1 Взаємозв'язок цілей у багаторічному бюджетному плануванні при здійсненні державного управління за пріоритетними напрямками  
Джерело: складено автором на підставі дослідження.

Перша мета – зміцнення фінансової дисципліни, що включає стійкість фіскальної та галузевої політики (у нашому випадку – капітального будівництва), одночасно забезпечуючи належний вплив фіскальної політики на державні фінансові ресурси й макроекономічну систему. Друга мета – закріпити результативний міжгалузевий розподіл ресурсів шляхом розробки методів і засобів, що забезпечать взаємозв'язок між стратегіями державної політики та їх практичною реалізацією через бюджетні програми капітального будівництва. Третя мета – підвищення відповідальності з метою покращення результативності надання державних послуг: надати громадам повноваження на управління програмами розвитку та здійснення системи моніторингу результативності їх виконання [11].

Отже, багаторічне планування – це система взаємозв'язку, яка дозволяє, по-перше, залучати ресурси для досягнення пріоритетних завдань державної політики, по-друге, формувати фіскальні реалії та, по-третє, отримати результативність від реалізації середньо- та довгострокових програм капітального будівництва (далі – програм). Завдання повинні відображати ефективне державне управління між потребами та наявними ресурсами.

Завдяки цьому на першому етапі здійснюється огляд державної політики, орієнтованої на потреби, що є пріоритетними на сьогодні і які є нагальними у майбутньому, виходячи з перегляду попередньої програми та періоду її реалізації. Другий етап пов'язано з окресленням узгодженості дій з ресурсами: визначаються цілі, стратегія та пріоритети, очікувані результати. На третьому етапі відбувається підготовка бюджету на багаторічну перспективу, що націлена на отримання результативності від капітальних державних вкладень. Четвертий етап направлено на діяльність та своєчасне виконання бюджетних програм, за якими закріплено бюджетні асигнування. По закінченню бюджетного періоду здійснюється моніторинг діяльності за обліком витрачених ресурсів та досягнення результативних показників. Після проводиться оцінювання та аудит щодо ефективності державної політичної діяльності за програмами з відповідними рекомендаціями та включення отриманих результатів не тільки у діючі програми з відповідним коригуванням, а й у майбутні програми.

Крім того, самі цілі державної політики повинні бути переглянуті на середньостроковий і довгостроковий періоди та відображати рішення, які є важливими й доцільними саме в цей період. Політичні дії повинні бути в центрі діяльності уряду та відокремлювати пріоритети у державній політиці. Вони мають визначати розподіл ресурсів, а не навпаки: прозорість повинна здійснюватися у процесі розподілу ресурсів, як частина управління, орієнтованого на результат, а не у процесі виконання вже розподілених ресурсів.

Також для успішної реалізації багаторічних бюджетних програм важливо, щоб вони опиралися на сильну політичну підтримку і їх цілі мали пріоритетний характер. Тобто, акцент повинен бути на контролі державних фінансів і суворому дотриманні лімітів витрат (Швеція, Нідерланди), а не на видимість управління (Великобританія). За таких умов одним з основних факторів успішного планування витрат на середньострокову перспективу можна визначити швидкість реалізації завдань програмами, що залежить від характеру і якості державних інститутів та законів, які набрали чинності, рівня технічних знань і зусиль по здійсненню реформи, терпіння і наполегливість, плюс сміливість приймати правильні рішення, навіть якщо вони не популярні, постійна політична підтримка – все це підвищує шанси на успіх.

Якщо застосувати багаторічне бюджетне планування, орієнтоване на результат у середовищі результативності програм капітального будівництва ми отримаємо наступне. З метою включення програм капітального будівництва у програму розвитку необхідно здійснити процедуру відбору таких програм, що відповідають пріоритетним цілям стратегії сталого розвитку громади. При цьому кожна програма, що реалізується, повинна відповідати низки умов: врахування інтересів споживачів, вплив зміни клімату, розробки якісних послуг, адаптованих до населення тощо. Процедура запровадження зазначеного механізму є досить простою. Відповідні міські служби ведуть своєрідну співбесіду з керівниками проектів програм капітального будівництва з метою виявлення його відповідності вищезазначеним критеріям. Така співбесіда може відбуватися із залученням спеціалістів зазначеного профілю, наприклад, з управління капітального будівництва. Звичайно, що деякі об'єкти будуть реалізовані, а деякі – ні. Якщо програма вписується в стратегію розвитку громади, то надається дозвіл на його реалізацію. В результаті цієї спільної роботи народжується “досє” на об'єкти в рамках програм капітального будівництва, яке позиціонує програму по відношенню до сталого розвитку громади та окреслює шляхи для його найкращої реалізації. “Досє” включає в себе п'ять основних розділів, які повинні відображати результативність від запровадження та реалізації за основними напрямками:

1. Обґрунтування програми: необхідно проаналізувати та врахувати всі потреби, які отримують різні споживачі послуг від запровадження програми.

2. Економічний аспект програми: забезпечення економічної життєдіяльності програми; створення робочих місць; сприяння оптимальному управлінню людськими, природними та фінансовими ресурсами для задоволення потреб громади тощо.

3. Соціальний аспект програми: забезпечення задоволення основних потреб населення, що мешкає на території громади, включаючи зручність для людей з обмеженими можливостями; підвищення якості життя шляхом забезпечення доступу всіх людей до зайнятості, освіти, медичної допомоги, соціальних послуг, якісного житла, дотримання прав та свобод людини та участь у прийнятті рішень тощо.

4. Екологічний аспект програми: інтегрувати зацікавленість у збереженні різноманітних видів та всіх природних наземних та водних екосистем; впровадження управління альтернативними видами тепло- та електропостачання; вплив новоствореного продукту на навколишнє природне середовище; визначення наслідків для здоров'я людини; вираховування природних та технологічних ризиків (зони повені, зсуви, лісові пожежі) тощо.

5. Управління програмою: взаємодія громадян та потенційних партнерів програми; визначення процедури реалізації, відповідальних виконавців, джерел фінансування, строків реалізації тощо.

При цьому відбір програм потребує певних кроків: здійснення моніторингу можливих витрат за програмами; вміння приймати стратегічні компроміси при виборі найбільш значущих програм за пріоритетами економічного, екологічного, соціального і фінансового розвитку; інформування громадян про стратегічний вибір (що було зроблено для того, щоб це призвело до удосконалення в майбутньому) [12].

Такий інструмент може бути корисним для того, щоб прояснити, визначити та покращити свої програми відповідно до пріоритетних цілей державної політики та потреб громади; провести оцінку програм (конкретні питання можуть служити результативними показниками); допомогти усвідомити

важливість співвідношення програм капітального будівництва з програмами розвитку громади; сприяти досягненню консенсусу серед різних учасників програми.

Зрозуміло, що реалізацію програм капітального будівництва планується здійснити утермін дії програми розвитку, наприклад, у період з 2016 по 2020 рр. Отже, розподіл ресурсів здійснюватиметься в залежності від запланованих бюджетних асигнувань виходячи з вартості та строку (початок і закінчення) об'єкту капітального будівництва, що зазначено у рамках програми розвитку (таблиця).

Таблиця

Багаторічна бюджетна програма за програмами капітального будівництва

№ з/п	Назва програми КБ* (об'єкту)	Пріоритетна мета	Джерело фінансування у рамках програми розвитку	Адміністративно-територіальна одиниця	Термін КБ (роки)	Вартість об'єкту КБ	в тому числі за роками:				
							2016	2017	2018	2019	2020
1	Програма		У	Н	2	+	+	+			
2	Програма		У	Н	3	+	+	+	+		
3	Програма		У	Н	5	+	+	+	+	+	+
4	Програма		У	Н	4	+	+	+	+	+	
5	Програма		У	Н	3	+		+	+	+	
6	Програма		У	Н	2	+				+	+
7	Програма		У	Н	2	+				+	+
8	Програма		У	Н	3	+			+	+	+
9	Програма		У	Н	3	+	+	+	+		
10	Програма		У	Н	3	+			+	+	+
Всього:						+	+	+	+	+	+

\* КБ – капітальне будівництво.

З таблиці видно, що багаторічна бюджетна програма включає в себе програми на середньо- та довгостроковий періоди. Але багато програм капітального будівництва, що реалізуються в один бюджетний період, тобто починаються і закінчуються у поточному році. Для таких програм необхідно застосовувати окремий перелік з визначенням цілей громади, результативних показників, головних виконавців тощо. Об'єкти капітального будівництва, що підпадають під однорічне бюджетне планування, тобто реалізація якого здійснюється у короткостроковий період, повинні бути також зосереджені на основоположних пріоритетних основах сталого розвитку громади і відповідати основним потребам громадян. При цьому місцевим органам влади необхідно більше уваги зосередити на реалізації саме короткострокових програм, що надасть можливість отримати результативні показники, і таким чином, досягти пріоритетних цілей при незначних витратах у мінімальний строк.

Відтак, держава відіграє основоположну роль у модернізації управління бюджетом в частині багаторічного бюджетного планування, орієнтованого на результат. У свою чергу громадянське суспільство є важливим партнером у проведенні бюджетної реформи шляхом запровадження принципу демократії. Кожен партнер відіграє особливу роль у здійсненні покладеної на нього місії у процесі фіскальної реформи в рамках функцій кожного з них. Інакше кажучи, роль цих партнерів доповнюють досягнення рівності на основі пріоритетних цілей сталого розвитку та соціальної справедливості в контексті забезпечення прозорості й результативності управління державними справами.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Підвищення ефективності та результативності державних витрат, забезпечення прозорого бачення державної політики, кращої координації між галузевими програмами, особливо у капітальному будівництві, можливо через багаторічне бюджетне планування, орієнтоване на отримання очікуваних результатів. Перехід з наявних ресурсів до отриманих результатів за програмами капітального будівництва в рамках середньо- та довгострокових бюджетів, структурованих навколо пріоритетних цілей державної політики (стратегічних, специфічних, оперативних) та встановлення результативних показників виступають основними аспектами такого планування. Перспективою подальших досліджень є запровадження методики оцінки результативності програмам капітального будівництва при багаторічному бюджетному плануванні. Основою такої методики послужить відбір результативних показників за допомогою бенчмаркінгового підходу.

#### **Список використаних джерел:**

1. Боровик П. М., Скрипник О. А. Проблеми бюджетного планування в Україні. *Наукові записки: міжн. наук. журн.* 2017. Т. 3. № 35.
2. Ахламов А. Г., Голинська О. В. Бюджетна політика та бюджетне планування в умовах прогнозуної невизначеності: регіональний рівень: наук.-метод. розробка. Київ: НАДУ, 2010. 44 с.
3. Гриценко Г. М. Господарсько-правове регулювання організації і здійснення капітального будівництва в Україні: монографія. Донецьк: Юго-Восток, 2012. 210 с.
4. Комар Є. Г. Наукові засади визначення поняття "капітальне будівництво" у господарському законодавстві України. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*: зб. наук. праць. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2013. Вип. 62. С. 227–231.
5. Миронець І. М. Адміністративно-правове регулювання будівельної діяльності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2012. 229 с.
6. Олюха В. Г. Оптимізація капітального будівництва: господарсько-правові проблеми: монографія. Київ: Центр учбової літератури, 2015. 302 с.
7. Савчук С. В. Особливості стратегічного планування в умовах бюджетної децентралізації. *Економіка та суспільство*: електрон. наук. вид. – 2016. – Вип. № 7. С. 838–843. URL: <http://www.economyandsociety.in.ua> (дата звернення: 01.10.2017).
8. Стукаленко О. В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі: монографія. Київ: Центр учбової літератури, 2017. 376 с.
9. Тимошенко М. В. Результативність середньострокового бюджетного планування та її критерії. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 20. С. 26–29.
10. Шаповал С. Л. Бюджетне планування у системі соціально-економічного розвитку країни: автореф. дис. ... канд. екон. наук. Київ, 2017. 216 с.
11. Besrest V. Budgets basés sur des résultats: objectifs résultats attendus et indicateurs de performance / Conseil de l'Europe. Strasbourg, 25 septembre 2012.
12. La communauté urbaine Nice Côte d'Azur convertit ses services au développement durable / Service publique. Paris: Septembre-Octobre 2009. № 145. P. 10–11.
13. Larhild A. L'apport de la programmation budgétaire pluriannuelle dans la modernisation de l'état. Institut Des Finances Basil Fuleihan. URL: [institutdesfinances.gov.lb/english/loadFile.aspx?pageid=1622&phname=PDF](http://institutdesfinances.gov.lb/english/loadFile.aspx?pageid=1622&phname=PDF) (дата звернення: 01.10.2017).

*Надійшла до редколегії 20.10.2017 р.*