

DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-398-9-33>

SPENDING REVIEWS IN UKRAINE IN MODERN CONDITIONS

ОГЛЯДИ ВИТРАТ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ В УКРАЇНІ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Огляди витрат державного бюджету – це один із перспективних інструментів оцінки якості, ефективності й результативності проведених бюджетних витрат, забезпечення узгодження цілей державних політик в відповідних сферах економіки та механізм визначення напрямів економії бюджетних коштів за рахунок оптимізації процесів бюджетних видатків.

В Україні огляди витрат державного бюджету були впроваджені у 2018 році. У період 2018–2023 рр. такі огляди проводяться щорічно, лише у 2022 р. вони не здійснювалися внаслідок початку повномасштабного вторгнення РФ на територію України.

Хоча, слід визнати, що в світовій практиці, не зважаючи на достатньо тривалий строк впровадження механізмів оглядів витрат (перші огляди проводилися ще у 70–80-х рр. XX ст. й активізували після світової фінансової кризи 2008 р.), значна кількість розвинутих країн світу їх досі або не проводить взагалі, або проводить час від часу. Понад три чверті країн Організації економічного співробітництва та розвитку проводять огляди витрат щорічно або періодично: у 2011 р. постійно їх проводили лише 16 країн, у 2020 р. їх кількість зросла до 31 (із 37). Із них 20 роблять це щорічно та 11 – періодично. У 2020 р. 4 країни лише розглядали можливість використання оглядів витрат у майбутньому (це Бельгія (у 2021 р. розпочала пілотний проект), Чехія, Швейцарія та Туреччина), а Угорщина та Словенія не планували їх проводити. У 2020 р. 29 із 31 країни ОЕСР, які використовували огляди витрат (94%), порівняно з 71% у 2018 р., вказали, що підвищення ефективності бюджетних видатків є ключовою метою їх проведення [1, с. 1; 2].

Щороку для забезпечення проведення оглядів витрат державного бюджету приймалися відповідні рішення Кабінету Міністрів України, якими визначалися перелік головних розпорядників бюджетних коштів та сфери проведення оглядів.

За інформацією Мінфіну, за період 2018–2021 рр. оглядами витрат державного бюджету було охоплено 32 сфери 13 головних розпорядників коштів державного бюджету, а на розгляд Кабінету Міністрів України подано звіти за 31 сферою [3, с. 55].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30.06.2023 № 580-р «Про проведення у 2023 році оглядів витрат державного бюджету в окремих сферах» було відновлено практику проведення оглядів витрат державного бюджету. Згідно з ним, огляди мали бути проведені у 8 сферах діяльності 7 головних розпорядників коштів державного бюджету.

Огляди витрат державного бюджету в Україні інтегровані у бюджетний процес. Зокрема:

- результати проведених оглядів витрат при складанні враховуються бюджетних запитів (статті 35 і 36 Бюджетного кодексу України). Вказане також знайшло відображення у Інструкції з підготовки бюджетних запитів, затвердженій наказом Міністерства фінансів України від 21.12.2022 № 450: відповідна інформація включалася головними розпорядниками бюджетних коштів у бюджетні запити на 2024–2026 роки;

- впроваджено необхідність складання головними розпорядниками головними розпорядниками бюджетних коштів планів проведення оглядів витрат на наступні 5 років. Плани проведення оглядів витрат на 2024–2028 рр. складено та подано до Мінфіну 42 головними розпорядниками коштів державного бюджету [3, с. 58];

- встановлено, що повторні огляди витрат в окремих сферах діяльності мають проводитися не рідше одного разу на 5 років.

Однак, на цьому тлі, на нашу думку, невирішеними залишається низка питань, які мають вплив на якість проведення оглядів витрат державного бюджету та впровадження їх результатів. Серед них можна виділити наступні напрями роботи:

1. Підвищення прозорості проведення оглядів витрат. Інформація про результати проведення оглядів витрат державного бюджету публікується на веб-сторінках головних розпорядників бюджетних коштів та надається до Міністерства фінансів. Однак, значна кількість проведених оглядів, розпорошеність в часі їх публікування, утруднює моніторинг їх проведення. Тому доцільно було б впровадити в Україні досвід Словацької Республіки, де узагальнена інформація про результати проведення оглядів витрат державного бюджету зосереджена у спеціальному розділі на веб-сторінці Міністерства фінансів Словацької Республіки [4]. Такий розділ доцільно було б виокремити на веб-сторінці Міністерства фінансів України.

2. Підвищення зацікавленості та відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів за якість проведених оглядів витрат. Огляди витрат державного бюджету, в першу чергу мають на меті визначити проблемні питання, які обмежують можливості досягнення цілей державних політик у відповідних сферах, й збільшують бюджетні витрати, та які необхідно усунути, що в майбутньому може призвести до економії бюджетних коштів шляхом вироблення та впровадження нових якісних механізмів надання державних послуг, стимулювання державної підтримки тощо. Однак, на практиці нерідко головні розпорядники бюджетних коштів: сприймають проведення оглядів витрат державного бюджету лише як спосіб зменшити обсяги бюджетних асигнувань у майбутньому (негативний сценарій для них); намагаються мінімізувати негативні наслідки реалізації державних політик в сфері своєї відповідальності; безвідповідально ставляться до строків проведення оглядів витрат; формально підходять до підготовки звітів. Тому, в першу чергу, зусилля мають спрямовуватися на проведення роз'яснювальної роботи з боку Міністерства фінансів про важливість проведення оглядів витрат. З іншого боку, доцільно було б Міністерству фінансів за участю незалежних експертів на основі аналізу поданих головними розпорядниками звітів про огляди витрат державного бюджету визначити ті звіти, які найбільш повно та якісно визначають проблематику у відповідних сферах державних політик і формують шляхи їх вирішення.

3. Моніторинг результативності впровадження рекомендацій. Наслідки реалізації пропозицій щодо реформування державних політик у відповідних сферах, де проводилися огляди витрат державного бюджету, та відображені у звітах про проведення оглядів витрат, офіційно не відслідковуються незалежними організаціями, а лише на рівні головних розпорядників бюджетних коштів, що певним чином дає можливість згладжувати чи відтерміновувати в часі окремі проблемні аспекти реалізації державних політик, які призводять до зростання бюджетних витрат. З цієї метою доцільно було б впровадити механізми незалежної оцінки наслідків реалізації рекомендацій, визначених звітами про огляди витрат державного бюджету. Такі моніторинги могли б проводити як спеціально створені робочі групи, наприклад, через 3 роки після проведення огляду, або в повторних оглядах витрат у відповідних сферах надавати оцінку впровадження попередніх оглядів.

4. Розширення підходів до проведення оглядів витрат державного бюджету. Нині в Україні застосовується підхід, що базується на проведенні оглядів витрат лише в розрізі окремих головних розпорядників бюджетних коштів. У той же час, у світовій практиці використовуються так звані наскрізні огляди витрат, які охоплюють

одночасно кількох головних розпорядників бюджетних коштів. Наприклад, в Україні це можуть виступати питання грантової підтримки бізнесу, інформатизації, публічних закупівель тощо. Це дасть змогу виокремити проблемні питання реалізації єдиних державних політик окремими головними розпорядниками бюджетних коштів, запобігати виникненню аналогічних проблем в роботі інших розпорядників, удосконалити процедури й механізми формування й реалізації державних політик.

Оскільки нині в Україні триває робота щодо адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, удосконалення процесу проведення оглядів витрат державного бюджету та їх повноцінної інтеграції у бюджетний процес, набуває додаткової ваги та може стати додатковим стимулом підвищення якості бюджетної культури в цілому.

Література:

1. Laura Doherty, L., Sayegh, A. How to Design and Institutionalize Spending Reviews. URL: <https://www.imf.org//media/Files/Publications/HowToNotes/2022/English/HTNEA2022004.ashx>
2. Spending reviews. OECD. URL: <https://www.oecdilibrary.org/sites/75f2c685en/index.html?itemId=/content/component/75f2c685-en>
3. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2024 рік». Верховна Рада України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1986635>
4. Spending reviews. Ministry of Finance of the Slovak Republic. URL: <https://www.mfsr.sk/en/finance/value-money/spend/spending-reviews.html>