

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**Західноукраїнський національний університет**  
**Факультет фінансів та обліку**  
Кафедра фінансів ім. С.І. Юрія

**ЗДИРКО Тарас Романович**

**Шляхи підвищення ефективності бюджетних  
видатків / Ways to increase the efficiency of budget  
expenditures**

спеціальність: 072 Фінанси, банківська справа та страхування  
освітньо-професійна програма – Фінанси

Кваліфікаційна робота

Виконав студент групи ФФм-21  
Т. Р. Здирко

---

Науковий керівник:  
д.е.н., професор В. П. Горин

---

Кваліфікаційну роботу  
Допущено до захисту:

"\_\_" \_\_\_\_\_ 20\_\_ р.

Завідувач кафедри  
\_\_\_\_\_ **А. І. Крисоватий**

**ТЕРНОПІЛЬ - 2023**

## АНОТАЦІЯ

Здирко Т. Р. Шляхи підвищення ефективності бюджетних видатків. Рукопис.

Дослідження на здобуття освітнього ступеня «магістр» за спеціальністю 072 – Фінанси, банківська справа та страхування, освітньо-професійна програма «Фінанси» – Західноукраїнський національний університет, Тернопіль, 2023.

У роботі розглянуті підходи до трактування суспільного призначення видатків місцевих бюджетів та методики оцінювання їх ефективності; проведено аналіз динаміки видатків місцевих бюджетів Тернопільської області у розрізі окремих функціональних напрямів та оцінено їх ефективність; висвітлені основні напрями підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів сучасних умовах.

## ANNOTATION

Zdyrko T. R. Ways to increase the efficiency of budget expenditures. Manuscript.

Doctoral studies for the education level “Master’s Degree” with the title 072 – “Finance, Banking and Insurance”, Educational and vocational training program “Finance” – West-Ukrainian National University, Ternopil, 2023.

The approaches to the interpretation of the public appointment of budget expenditures are considered and a methodology for their efficiency assessment are analyzed; An analysis of the dynamics of budget expenditures of Ternopil region in terms of main functional areas was conducted and their efficiency was assessed; The main directions of increasing the efficiency of budget expenditures in modern conditions are highlighted.

## ЗМІСТ

<b>Вступ</b> .....	<b>4</b>
<b>Розділ 1. Теоретичні засади бюджетних видатків та наукові підходи до оцінювання їхньої ефективності</b> .....	<b>8</b>
1.1. Сутність та суспільне призначення бюджетних видатків.....	8
1.2. Методичні підходи до оцінювання ефективності бюджетних видатків.....	18
<b>Висновки до розділу 1</b> .....	<b>27</b>
<b>Розділ 2. Практика здійснення та ефективність бюджетних видатків (на прикладі бюджету Тернопільської області)</b> .....	<b>29</b>
2.1. Тенденції формування та ефективність бюджетних видатків на державне управління та житлово-комунальне господарство.....	29
2.2. Оцінювання бюджетних видатків на економічну діяльність та їх вплив на темпи економічного розвитку .....	37
2.3. Реалії здійснення і тенденції ефективності бюджетних видатків на соціальний захист і розвиток соціальної сфери.....	45
<b>Висновки до розділу 2</b> .....	<b>55</b>
<b>Розділ 3. Напрями підвищення ефективності бюджетних видатків в сучасних умовах</b> .....	<b>57</b>
3.1. Підвищення об'єктивності бюджетного планування як передумова забезпечення ефективності бюджетних видатків.....	57
3.2. Вектори підвищення ефективності бюджетних видатків у контексті зміцнення громадського контролю та зміни підходів до використання бюджетних коштів.....	65
<b>Висновки до розділу 3</b> .....	<b>73</b>
<b>Висновки</b> .....	<b>75</b>
<b>Список використаної літератури</b> .....	<b>81</b>
<b>Додатки</b> .....	<b>89</b>

## ВСТУП

**Актуальність теми.** В умовах воєнного часу одним із ключових завдань економічної політики у сфері публічних фінансів є підвищення ефективності здійснення бюджетних видатків. Від його успішного вирішення значною мірою залежить фінансова стабільність країни, спроможність органів влади за умов обмеженості бюджетних ресурсів повноцінно забезпечувати надання важливих суспільних послуг для населення. В сучасній бюджетній практиці зберігається значна кількість проблем, пов'язаних із розпорошенням бюджетних ресурсів між великою кількістю непродуманих бюджетних програм, які мають невизначені показники результативності, які складно відстежити. Внаслідок цього, звичним явищем є недофінансування бюджетних програм, що зриває строки їх виконання і не дає можливості досягти намічених результатів. Широко використовується практика маніпулювання плановими показниками видатків у відповідності із тенденціями виконання бюджету за доходами, а зв'язок бюджетного планування із стратегічним плануванням розвитку простежується слабо. За таких обставин втрачає сенс середньострокове бюджетне планування, визначені цілі бюджетних програм залишаються не досягнутими, а бюджетні кошти використовуються із низьким рівнем ефективності. Серед ключових першопричин такої ситуації все більше вчених і практиків визнають теоретичну і методологічну нерозробленість проблематики оцінювання ефективності бюджетних видатків.

Питання ефективності бюджетних видатків перебувають у полі зору вчених уже впродовж кількох десятиліть. Теоретичні напрацювання з цієї тематики торкаються питань об'єктивного розкриття сутності ефективності видатків, розробки методології та інструментарію її аналізу. Серед найважливіших праць доцільно відзначити роботи Р. Майсгрейва і Дж. Стигліца щодо методики аналізу бюджетних видатків за схемою «витрати і вигоди», праці Р. Хакетта, П. Хейне, які розкривають різні аспекти теоретичного розуміння цього явища. У вітчизняній науці системно працюють над дослідженням ефективності видатків бюджету такі вчені, як Ю. Бабич, В. Булавинець, Л. Васютинська, В. Горин,

Б. Малиняк, В. Опарін, А. Пасічник, С. Юрій та ін. Попри значну розробленість цих питань, дотепер не вирішеними у фінансовій науці залишаються проблеми ідентифікації форм прояву ефективності бюджетних видатків, впорядкування понятійного апарату, вдосконалення механізму її оцінювання та інструментів забезпечення. Це визначає актуальність обраної теми кваліфікаційної роботи, редакцію її мети, завдань, об'єкта і предмета дослідження.

**Метою** випускної кваліфікаційної роботи є розкриття теоретичних засад та практики оцінювання ефективності бюджетних видатків, виявлення проблем у цій сфері та вироблення конструктивних пропозицій щодо їхнього вирішення.

Поставлена мета визначає потребу у розробленні таких **завдань**:

- розкрити сутність та суспільне призначення бюджетних видатків;
- охарактеризувати методичні підходи до оцінювання ефективності бюджетних видатків;
- виявити тенденції формування та оцінити ефективність бюджетних видатків на державне управління та житлово-комунальне господарство;
- провести оцінювання бюджетних видатків на економічну діяльність та їх вплив на темпи економічного розвитку;
- проаналізувати реалії здійснення і тенденції ефективності бюджетних видатків на соціальний захист і розвиток соціальної сфери;
- розкрити напрями підвищення об'єктивності бюджетного планування як передумова забезпечення ефективності бюджетних видатків;
- визначити вектори підвищення ефективності бюджетних видатків у контексті зміцнення громадського контролю та зміни підходів до використання бюджетних коштів.

**Об'єктом** дослідження є бюджетні видатки на прикладі видатків зведеного бюджету Тернопільської області.

**Предметом** дослідження є теоретичні, методичні та прикладні аспекти оцінювання ефективності бюджетних видатків.

**Методологічна база.** Проведене дослідження має свою методологічною основою діалектичний та системний підходи до наукового пізнання явищ і

процесів довколишньої дійсності. При розробленні поставлених завдань було використано комплекс загально- і конкретнонаукових методів дослідження, а саме: узагальнення, порівняння, історичного і понятійного аналізу, групування, систематизації, синтезу – при розкритті суспільного призначення бюджетних видатків та методологічних підходів до оцінювання їх ефективності; методи структурно-динамічного, компаративного, графічного аналізу, аналіз трендів – при оцінюванні практики здійснення бюджетних видатків у контексті їхньої ефективності; синтезу, групування, порівняння та низка інших – при виробленні напрямів підвищення ефективності бюджетних видатків з урахуванням сучасних реалій.

**Теоретичну та інформаційну основу** кваліфікаційної роботи складають правова база, наукова монографічна, навчальна та періодична література з тематики дослідження, статистичні матеріали Головного управління статистики у Тернопільській області та Державної служби статистики України, інформація з веб-сторінки відкритих даних [OpenBudget.gov.ua](http://OpenBudget.gov.ua) щодо виконання бюджетів Тернопільської області за видатками, інші джерела інформації.

**Наукова новизна результатів дослідження.** Кваліфікаційна робота розвиває і поглиблює відомі у фінансовій науці положення щодо тлумачення сутності ефективності бюджетних видатків, методичних засад її оцінювання. Результати теоретичного та емпіричного дослідження цієї наукової проблеми дали можливість виробити власну позицію, яка виражає авторське бачення шляхів забезпечення ефективності бюджетних видатків у період воєнного стану, що має базуватись на підвищенні обґрунтованості напрямів використання бюджетних ресурсів, вдосконаленні методів та інструментів їхнього використання на основі положень концепції інклюзивного розвитку.

**Практичне значення отриманих результатів.** Висновки та пропозиції, а також теоретичні й аналітичні напрацювання кваліфікаційної роботи можуть бути корисними для поглиблення розуміння сутності поняття ефективності бюджетних видатків, розвитку методології її оцінювання, розробки заходів забезпечення. Особливий інтерес висновки і рекомендації роботи можуть становити для органів

місцевої влади Тернопільської області, на основі даних яких було проведене дослідження. Теоретичні й методичні розробки автора можуть бути корисними при викладанні навчальних дисциплін професійного спрямування у вищій школі.

**Апробація результатів дослідження.** Окремі результати кваліфікаційної роботи були опубліковані у наукових працях автора:

1. Горин В., Здирко Т. До питання про суспільне призначення та продуктивність бюджетних видатків. *Дев'ять Всеукраїнські наукові читання пам'яті С. І. Юрія*: збірник наукових праць (м. Тернопіль, 17 лист. 2023 р.). Тернопіль: ЗУНУ, 2023.

2. Горин В., Здирко Т. Підвищення об'єктивності бюджетного планування як передумова ефективності бюджетних видатків. *Актуальні питання фінансової теорії та практики*: збірн. матер. Десятої заоч.-дистанц. конф. студентів і молодих вчених (м. Тернопіль, 26 квіт. 2023 р.). Ч. 2. Тернопіль: ЗУНУ, 2023.

Основний зміст роботи викладений на 80 сторінках, містить 6 таблиць, 9 рисунків, 3 додатки, список літератури налічує 74 позиції.

## Розділ 1

# ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ БЮДЖЕТНИХ ВИДАТКІВ ТА НАУКОВІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНЮВАННЯ ЇХНЬОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ

### 1.1. Сутність та суспільне призначення бюджетних видатків

Важливою умовою ефективного функціонування публічних фінансів є відповідність їх теоретичних засад та організації вимогам часу. Зміцнення основ ринкової економіки видозмінює роль держави у постачанні суспільних благ. Із безпосереднього їх виробника вона все більше перетворюється на менеджера, роль якого полягає у налагодженні відносин із суб'єктами господарювання ринкового сегменту економіки та виборі з них тих, хто забезпечить найбільш прийнятні умови постачання суспільних благ за рахунок бюджетних коштів. Це зумовлює зміну умов функціонування розпорядників бюджетних коштів, веде до трансформації методів та інструментарію бюджетного механізму. Пріоритети діяльності органів публічного управління зміщуються від організації надання суспільних благ до ефективного розподілу і використання бюджетних ресурсів у чіткій відповідності із визначеними суспільними пріоритетами.

Розкриття сутності бюджетних видатків та їх суспільного призначення перш за все потребує звернення уваги до вихідного поняття «видатки бюджету», яке має у фінансовій науці розлоге тлумачення. Це поняття є одним із найбільш вживаних не тільки у науковій спільноті, але й у практичній діяльності владних інституцій на усіх рівнях публічного управління. Проте, значний науковий інтерес до цього поняття не забезпечує чіткості та об'єктивності його тлумачення у науковій літературі. Поширеною помилкою у наукових працях є ототожнення поняття бюджетних видатків з витратами бюджету, хоча вони співвідносяться як часткове та загальне. Витрати бюджету охоплюють значно ширший спектр бюджетних відносин, поширюючи свою дію на відносини з приводу залучення та обслуговування зовнішнього фінансування бюджету, операцій на відкритому



ринку для покриття його дефіциту та інші. Причиною такого ототожнення видатків та витрат бюджету є також специфіка термінології бухгалтерського обліку у корпоративному секторі економіки, де поняття видатків фактично пов'язують із певним обсягом витрат грошових коштів в рамках здійснення господарської діяльності [73, с. 53]. Зокрема, подібним чином визначає видатки П. Атамас, на думку якого вони являють собою «кошти, витрачені у процесі господарської діяльності в межах сум, установлених кошторисом – головним плановим та фінансовим документом, що визначає обсяг, цільове призначення та поквартальний розподіл коштів» [9, с. 12].

Ототожнення видатків та витрат бюджету є недоречним з багатьох позицій. По-перше, при здійсненні видатків бюджету вони трансформуються у витрати тільки частково, зокрема при здійсненні закупівель товарно-матеріальних цінностей, виплаті заробітної плати працівникам бюджетної сфери та внесків до фондів загальнообов'язкового соціального страхування, при оплаті комунальних та інших послуг бюджетних установ. Проте, у випадку, якщо бюджетні видатки здійснюються в рамках програм надання соціальних трансфертів населенню, то перетворення їх у витрати немає, адже вони набувають форми соціальних виплат – допомог, стипендій та ін. Водночас, не є видатками бюджету кошти, які уряд спрямовує на обслуговування і погашення боргових зобов'язань держави, але ці операції характеризують як бюджетні витрати.

Розмежувати змістовно поняття видатків та витрат бюджету намагається значна частина вчених, які приділяють увагу дослідженню бюджетної тематики. На думку Ю. Пасічника, в основу такого розмежування необхідно покласти характер товарно-грошових потоків, які супроводжують, процес відтворення. Поняття витрат Ю. Пасічник пов'язує із стадією обміну, на якому відбувається двосторонній рух вартості (Г→Т), тобто грошовий потік відбувається назустріч еквівалентному руху вартості певного товару чи послуги. Натомість, видатки вчений пов'язує із стадією розподілу, коли еквівалентного обміну грошового і товарного потоків не відбувається [55, с. 165-166].

Проте, такі міркування лише частково правдиві, адже наведені рівності спостерігаються при виконанні бюджету лише на індивідуальному рівні, при використанні бюджетних ресурсів їх розпорядниками. Однак, відповідно до концепції фіскального обміну К. Вікселя, Е. Ліндаля, видатки бюджету є однією із невід'ємних ланок у реалізації суспільної угоди між державою і населенням за схемою «податки – блага» (населення погоджується сплачувати податки в обмін на еквівалентний обсяг суспільних благ). Таким чином, у широкому розумінні здійсненим видаткам відповідає певний обсяг благ, які суспільство отримує у формі суспільних послуг. Ці послуги держава може як продукувати самостійно через відповідні інституції, або організувати їхнє надання, виступаючи замовником і представляючи інтереси суспільства.

З позицій діалектичного підходу наукового пізнання, об'єктивне розкриття економічного явища потребує його розгляду за сутністю і матеріальним змістом. На думку Ю. Пасічника, бюджетні видатки – це «...витрати, що відображають соціально-економічні відносини, на основі яких здійснюється використання централізованих коштів за напрямками, визначеними законом» [55, с. 443, 470]. Ці відносини, за словами вченого, мають спільну природу та ознаки, однак на місцевому рівні вони враховують регіональні особливості. Попри те, що у цьому визначенні немає методологічної помилки, воно надміру поверхове та фактично не розкриває ні сутності, ні походження та форм прояву видатків бюджету на практиці. Однак, цінним у цій дефініції є визнання того, що фінансові відносини, які виникають при функціонуванні бюджету, є первинними по відношенню до витрат бюджетних ресурсів. Подібні дефініції бюджетних видатків подають інші вчені. Зокрема, відповідно до наукових поглядів С. Юрія, видатки бюджету уособлюють «економічні відносини, які виникають у зв'язку із розподілом централізованого фонду грошових коштів держави та його використанням за цільовим призначенням» [74, с. 46]. Змістовно схоже визначення бюджетних видатків пропонують В. Дем'янишин і А. Тулюлюк [28, с. 136-137], однак у їхній редакції зазначено, що бюджетні ресурси надходять у розпорядження органів державної влади, державного управління і місцевого самоврядування.

За матеріальним змістом бюджетні видатки науковці визначають як кошти, які органи публічної влади спрямовують на здійснення свої повноважень. На думку І. Бабіна, видатки бюджету – це «публічні та такі, що не створюють і не погашають фінансові вимоги, безперервні витрати держави, територіальних громад» [11, с. 126]. Як «державні платежі, які не підлягають поверненню, тобто не створюють і не компенсують фінансові вимоги, і поділяються на відплатні (обмінюються на товари чи послуги) і невідплатні (односторонні)» [29, с. 112] визначає бюджетні видатки Р. Джога. Л. Воронова характеризує це явище як «засновані на фінансово-правових нормах прями планові витрати держави та місцевих органів самоврядування, пов'язані з їх функціонуванням» [17, с. 343–344]. Позитивною ознакою наведених дефініцій є те, що вони чітко вказують на головного суб'єкта бюджетних відносин, а саме державу та органи місцевого самоврядування, хоча така редакція сумнівна. Державу як суспільний інститут представляють органи публічної влади, найперше центральний уряд, органи влади регіонального та місцевого рівня. Отож, у пропонованих визначеннях відбувається змішування різних характеристик держави як суб'єкта бюджетних відносин.

Держава є головним, проте не єдиним учасником бюджетних відносин щодо здійснення бюджетних видатків. Окрема частина вчених у пропонованих дефініціях видатків бюджету наголошує на цьому моменті. А. Дюк визначає бюджетні видатки як «економічні відносини між державою, юридичними і фізичними особами у процесі розподілу та використання бюджетних ресурсів, реалізуються в об'єктивних економічних процесах і проявляються за допомогою структурного різноманіття, динамічності та функціональної особливості» [32]. Отож, вчена наголошує на приналежності бюджетних видатків до розподільчих відносин, завдяки чому реалізується їхнє призначення як економічного явища.

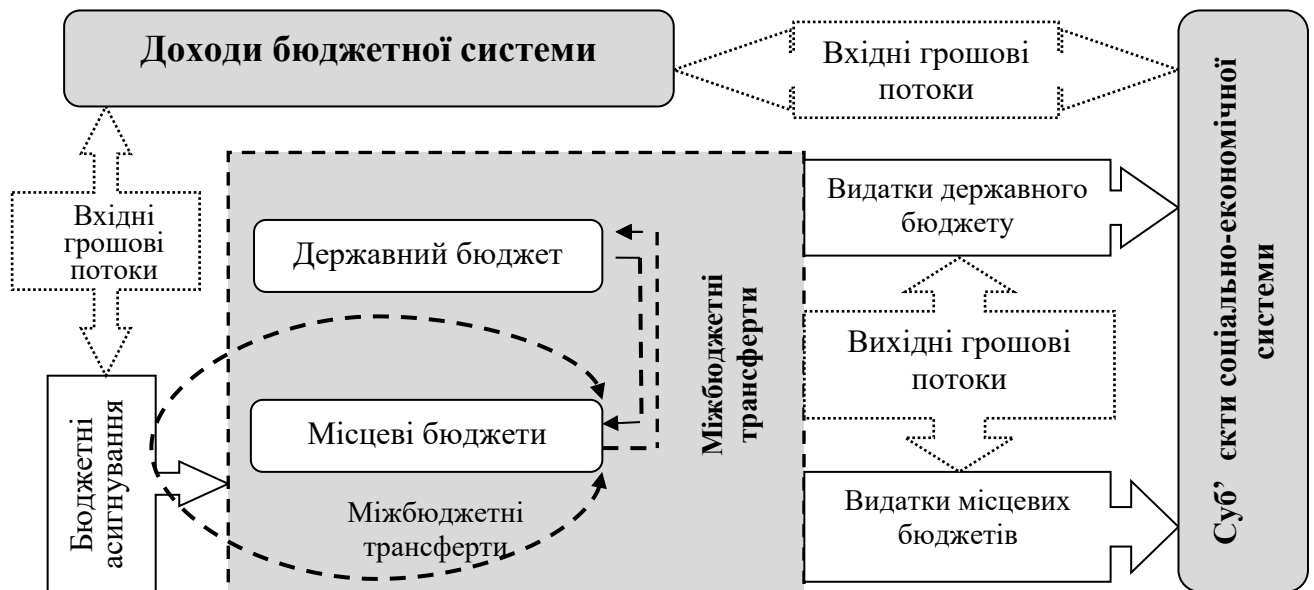
Однак, характеристика бюджетних видатків тільки з точки зору відносин є неповною, адже економічні відносини є абстрактним поняттям. Матеріальним вираженням цих відносин є рух грошових коштів, який спостерігається у процесі господарської діяльності органів державного управління. Джерелами утворення

цих грошових потоків є бюджетні доходи та кредитні ресурси, залучені органами публічної влади на фінансування власних повноважень. У подібному ракурсі розглядає бюджетні видатки К. Токарева, яка характеризує їх як «...процес виділення та використання фінансових ресурсів, що акумулюються у бюджетах усіх рівнів бюджетної системи, у відповідності до законів про бюджети на відповідний фінансовий рік» [70, с. 115]. Поділяючи загалом позицію науковиці, все ж вважаємо незрозумілим формулювання «виділення фінансових ресурсів», адже воно може стосуватись як розподілу видатків, так і їхнього планування.

Методологічним підґрунтям для пізнання природи ефективності видатків бюджету є розуміння їхнього суспільного призначення, характеру впливу на перебіг соціально-економічних процесів у країні. Адже тільки розуміючи, з якою метою функціонує те чи інше явище, ми можемо робити висновок, наскільки воно успішне у реалізації свого головного призначення, чи ефективним є саме його існування. Підставою для об'єктивного розкриття суспільного призначення бюджетних видатків Л. Васютинська вважає їх усвідомлення як динамічної системи, як логічно впорядкованої сукупності зв'язків між двома підсистемами – керівною та керованою. Керівну систему у системі координат видатків бюджету представляють органи публічного управління (центральный уряд та органи місцевого самоврядування), які забезпечують вироблення і реалізацію рішень з управління бюджетними ресурсами. Керовану систему представляють бюджетні ресурси, які в процесі ухвалення управлінських рішень підлягають розподілу і спрямуванню на продукування суспільних благ відповідно до поставлених пріоритетів розвитку.

Однією із визначальних характеристик будь-якої системи є цілеорієнтація, тобто спрямованість на досягнення певної цілі. У випадку із видатками бюджету така ціль кореспондується із завданнями соціально-економічного розвитку, що визначені документами стратегічного і поточного планування держави в цілому і конкретних територіальних формувань зокрема. Видатки бюджету як системне утворення, мають усі ознаки відкритої системи, оскільки їхні параметри та спрямованість формуються під впливом чинників зовнішнього середовища.

Зв'язок видатків бюджету із зовнішнім середовищем, в основу якого покладені відповідні економічні відносини, отримує своє матеріальне вираження у русі грошових потоків, зумовлених продукуванням суспільних благ (рис. 1.1).



**Рис. 1.1. Місце бюджетних видатків  
у кругообігу грошових потоків бюджетної системи**

Джерело: складено за [15, с. 13].

Відкритим є питання, що вважати ефектом від функціонування видатків бюджету як системного формування. Ефективність системи визначається тим, чи ефективним є функціонування її складових компонент. Реалізацію суспільного призначення бюджетних видатків забезпечує керівна підсистема, а саме органи публічного управління, які здійснюють розробку та реалізацію управлінських рішень щодо використання бюджетних ресурсів. У вузькому розумінні, видатки бюджету спрямовані на забезпечення потреби органів публічного управління у коштах на здійснення їхніх повноважень. Проте, ці повноваження є наслідком реалізації суспільного уявлення про функції, які має виконувати держава як суспільний інститут. Тому в широкому розумінні призначення видатків бюджету полягає у задоволенні потреб суспільства у блага колективного споживання. У процесі реалізації цього призначення, органи публічного управління вступають

у широкий спектр відносин з усіма суб'єктами економіки, зокрема населенням та суб'єктами господарювання ринкового сектору.

Однак, питання того, що вважати корисним ефектом від функціонування бюджетних видатків до кінця не вирішене. Відповідь на питання, які видатки є продуктивними має дати усвідомлення того, яким чином функції держави, які вона реалізує через бюджетні видатки, кореспондують з суспільними потребами. У колективній монографії І. Боярко, Н. Дехтяр та О. Дейнеки наведено думку відомого італійського вченого фінансиста Л. Косси, який розмежовував видатки бюджету на продуктивні й непродуктивні. На його думку, «перша група видатків представлена такими, які збільшують майнове надбання держави або зміцнюють економічні основи приватного господарства, а до другої групи належать видатки, які не дають жодного із цих результатів, але не є марними, бо одержані моральні блага рано чи пізно перетворюються у блага господарські» [13, с. 20]. Сучасні інтерпретації продуктивних і непродуктивних видатків бюджету розвивають погляди Л. Косси. За позицією фахівців Світового банку, непродуктивні видатки бюджету представлені надмірно розширеними видатками на утримання апарату держави чи надання соціальних трансфертів (в обох випадках видатки мають негативний вплив на економіку). Натомість, видатки бюджету на здійснення інвестицій вони розглядають як продуктивні. При цьому, інвестиції у розумінні фахівців Світового банку є широким поняттям, яке об'єднує також вкладення в освіту чи охорону здоров'я (інвестиції у людський капітал, які підтримують економічне зростання) [26].

На наш погляд, галузевий підхід у розмежуванні бюджетних видатків на продуктивні на непродуктивні необ'єктивний, адже спрямування коштів навіть на такі потреби, які апріорі характеризують як продуктивні, може мати незначну віддачу у формі економічних благ. Натомість, спрямування бюджетних коштів на такі цілі, які стереотипно вважаються непродуктивними (соціальні виплати та інші трансферти) можуть дати вагомий ефект не тільки соціального характеру. Для прикладу, спрямування коштів на допомогу малозабезпеченим громадянам чи особам з числа маргінальних соціальних груп може позитивно позначитись на

показниках захворюваності, злочинності, мотивувати певну частину реципієнтів соціальних виплат інтегруватись до економічного та соціального життя. Хоча з комерційних позицій такі видатки є непродуктивними, адже не передбачають отримання вигоди, з погляду корисності для суспільства їхня продуктивність очевидна. Хоча в останні десятиліття все більше бізнес-структур започатковують програми корпоративної соціальної відповідальності, в рамках яких реалізують соціальні проекти, що не мають вираженого економічного ефекту. Проте, на думку науковців, реалізація таких проектів дає вагомий економічний ефект у вигляді формування позитивного іміджу компанії, підвищення її впізнаваності та інших параметрах, які підвищують ринкову вартість бізнесу.

Поверховим є стереотипне уявлення про спрямування бюджетних коштів на інвестиційні потреби як завідомо продуктивне, на відміну від здійснення поточних видатків. Звісно, спрямування бюджетних ресурсів в економіку може забезпечити вагомий ефект у вигляді розвитку окремих галузей економіки чи загального економічного зростання. Вкладаючи бюджетні ресурси у розвиток інфраструктури, зокрема дорожнє будівництво, зведення інженерних споруд, держава формує передумови для довгострокового економічного зростання (адже поліпшення інфраструктури зменшує витрати на транспортування економічних благ, прискорює оборот капіталу в економіці). Однак, в багатьох випадках навіть зростання поточних видатків бюджету може забезпечити вагомий економічний чи інший важливий для суспільства ефект, порівняний із вкладенням коштів в інвестиційні проекти. Для прикладу, підвищення рівня оплати праці медиків чи педагогічних працівників може забезпечити значно більший ефект у контексті підвищення якості відповідних суспільних послуг, ніж видатки на спорудження нових закладів соціальної сфери чи забезпечення їх новітнім обладнанням. Тому, об'єктивне оцінювання ефективності бюджетних видатків та визначення їх як продуктивні чи непродуктивні потребує розуміння їх суспільного призначення та впливу на економічні й соціальні процеси.

Важливий з погляду розкриття природи бюджетних видатків критерій їхнього розподілу обґрунтував А. Пігу. В основу розмежування видатків вчений

пропонував покласти критерій, чи відбувається перетворення видатків у процесі їхнього здійснення на суспільні блага, чи ін. Відповідно, А. Пігу розрізняв у складі бюджетних видатків трансформаційні видатки (у процесі використання бюджетних ресурсів трансформуються із грошової форми у суспільні блага) і трансферти. Останні вчений визначав як просте передання коштів з бюджету до їх кінцевого вигодонабувача. Ознакою трансформаційних бюджетних видатків є двосторонній рух вартості (грошовий потік взамін на потік економічних благ), а для трансфертів характерний односторонній рух вартості [5].

Похідним від розуміння природи та суспільного призначення бюджетних видатків є визначення того, який обсяг бюджетних ресурсів держава повинна концентрувати у своєму розпорядженні. Сучасна економічна наука пов'язує обсяг бюджетних видатків з масштабом функцій держави, які покладає на неї суспільство. Такий підхід узгоджується із розумінням бюджетних видатків як цілеорієнтованої системи. Держава як суспільний інститут не може існувати сама заради себе, а концентрація бюджетних ресурсів у централізованих фондах не призначена лише для забезпечення діяльності управлінського апарату. Органи публічної влади наділені повноваженнями щодо вилучення частини фінансових ресурсів економічної системи до централізованих фондів грошових коштів, їх подальшого розподілу і використання, насамперед, для задоволення суспільних потреб. Більш того, саме у реалізації цієї мети полягає причина самого існування держави як суспільного інституту. Суспільний консенсус щодо того, який обсяг суспільних благ має бути покладений на державу стає підґрунтям для визначення масштабу її функцій та, відповідно, обсягу бюджетних ресурсів, необхідних для їхнього виконання.

Питання про масштаби вилучення фінансових ресурсів з економіки та їхнього спрямування на здійснення бюджетних видатків є одним із дискусійних напрямів наукових досліджень впродовж усього періоду розвитку економічної науки. Незважаючи на існування полярних економічних наукових течій, які мають протилежне бачення рівня державного втручання в економічні процеси, все ж у сучасному науковому середовищі утвердилось переконання, що видатки



бюджету відіграють важливу роль у забезпеченні економічної рівноваги та росту економіки [7]. Однак, полярність поглядів щодо характеру впливу фіскальної політики на економічне зростання зберігається. З одного боку, як зазначає Дж. Роберт, «при централізації фінансових ресурсів економіки вище 60% податки стають репресивним інструментом, який негативно позначається на економічному зростанні» [6, с. 645-661]. Проте, наукові розробки В. Танзі переконливо довели, що високий рівень перерозподілу фінансових ресурсів економіки через видатки бюджету прямо кореспондує з рівнем соціально-економічного розвитку країни [8, с. 622-625]. Це дало підстави розвинути думку, що темпи економічного росту і рівень добробуту населення залежать передусім від ефективності використання бюджетних коштів, від впливу тіньових політичних інститутів на розподільчі процеси. Так, в багатьох державах з низьким рівнем централізації економіки, але слабким розвитком політичних інститутів та громадянського суспільства темпи соціально-економічного розвитку невисокі. Натомість, держави з високим рівнем централізації ВВП, але сильними політичними інститутами та контролем громадськості над діяльністю держави демонструють стабільні темпи розвитку економіки та високі стандарти суспільного добробуту.

Відсутність наукового консенсусу щодо впливу бюджетних видатків на динаміку соціально-економічного розвитку вказує на те, що питання про обсяги суспільних благ, які суспільство має отримувати від держави, а отже, який обсяг фінансових ресурсів економіки необхідно вилучати для їхнього забезпечення, залишається відкритим. Гострі дискусії викликають питання, що із необхідних суспільству благ держава має забезпечувати самостійно, а які блага має передати на відповідальність ринку; які підходи та інструментарій постачання суспільних благ є більш ефективним та ін. Відповідь на ці питання може дати суспільство, консолідована позиція якого формується у складному середовищі, під впливом численних чинників різного походження, таких як історичні традиції, менталітет населення, рівень розвитку економіки та проникнення інформаційних технологій у різні сфери життя, інтегрованість у глобальні процеси розвитку та ін. Разом з тим, уособлення у видатках бюджету інтересів, потреб, ідейних переконань усіх

суб'єктів економіки, різних верств суспільства, а також можливостей економіки щодо їх реалізації значною мірою визначає те, чи відповідатимуть вони такому важливому параметру, як ефективність.

## **1.2. Методичні підходи до оцінювання ефективності бюджетних видатків**

Однією із характерних ознак бюджетної практики в Україні є низька ефективність бюджетних видатків. Ця проблема виявляється у різних негативних явищах, які супроводжують процеси використання бюджетних ресурсів, серед яких найбільшого резонансу набули марнотратство та неприховане розкрадання коштів бюджету на усіх рівнях бюджетної системи, махінації у системі публічних закупівель, ігнорування думки та потреб суспільства при визначенні пріоритетів бюджетної політики у сфері видатків бюджету. Через численні недоліки, які притаманні бюджетному процесу в частині виконання бюджетів за видатками, поступальне багаторічне нарощування обсягів бюджетних ресурсів, які надходять з бюджетів різного рівня на забезпечення соціально-економічного розвитку країни, не супроводжується значними позитивними зрушеннями у питанні прискорення темпів економічного зростання чи вагомого підвищення рівня добробуту суспільства. Наслідками цього стає зневіра суспільства у діях влади, перспективах поліпшення ситуації в країні та траєкторії її розвитку.

Серед кроків, спрямованих на вирішення проблеми низької ефективності бюджетних видатків у науковій спільноті визначають ґрунтовне дослідження причин, які лежать в основі її виникнення, а також вироблення об'єктивної методології оцінювання ефективності виконання бюджету за видатками. Завдяки цьому може бути створене теоретичне і методологічне підґрунтя для посилення контролю громадськості за управлінськими рішеннями владних інституцій щодо використання бюджетних ресурсів, яке в умовах відкритості суспільства буде мотивувати органи публічного управління більш оперативно реагувати на запити

громадськості, враховувати її інтереси та потреби при виробленні пріоритетів бюджетної політики у сфері видатків.

Найбільший сплеск уваги наукової спільноти до оцінювання ефективності бюджетних видатків припав на період повернення до неоконсервативних ідей в реалізації економічної політики у 70-80-х рр. ХХ ст. Ці десятиліття у країнах із ринковими економічними системами позначені наростанням гостроти проблеми неконтрольованого зростання бюджетного дефіциту та швидкого зростання державного боргу на фоні падіння темпів економічного зростання. В основі цих процесів було кілька причин: по-перше, зумовлене політичними причинами різке зростання цін на енергетичні ресурси, яке спричинило кризу енерговитратної моделі економіки через різке зростання собівартості виробництва; по-друге, кризові явища в економіці супроводжувались швидким зростанням безробіття, особливо серед молоді; по-третє, десятиліття політики добробуту спричинили розширення в суспільстві явища утриманства, коли навіть працездатні молоді індивіди не бажали працювати, вдовольняючись соціальними трансфертами від держави.

Необхідність вирішення проблеми незбалансованості публічних фінансів стимулювала радикальну перебудову економічної політики, яка передбачала імплементацію ринкових елементів у процесі продукування суспільних благ, більшу увагу до питань ефективності використання бюджетних ресурсів. Серед головних завдань економічної політики чільне місце зайняло питання контролю за ефективністю і цільовим використанням коштів бюджету. Нова концепція державних витрат передбачала, що бюджетні відносини мають будуватись таким чином, щоб забезпечити якомога тісніший зв'язок між обсягами бюджетних ресурсів, які надходять на розв'язання певної суспільної проблеми чи завдання, і досягнутими результатами. Завдяки посиленню уваги до ефективності видатків бюджету уряди країн Заходу намагались вирішити проблему забезпечення належного постачання суспільних благ в умовах нестачі бюджетних ресурсів. Водночас, підтримка суспільством неоліберальних ідей стала підставою для проведення реформи системи публічних фінансів, обмеження рівня державного

втручання в економіку, перегляду суспільних зобов'язань, покладених на органи публічної влади.

В іноземній науковій літературі для означення ефективності вживають два споріднені за змістом терміни «effectiveness» та «efficiency». Обидва ці поняття певним чином відображають ефект від реалізованих заходів чи здійсненої роботи, але між ними є принципова відмінність, яка дає можливість усвідомити різні ракурси сприйняття цього явища у фінансовій науці. Вони ж покладені в основу методології оцінювання ефективності у зарубіжній бюджетній практиці. Термін «effectiveness» характеризує рівень досягнення намічених цілей, тобто вказує, чи реалізує об'єкт оцінювання (явище або процес) своє функціональне призначення. Наприклад, якщо суб'єкт управління поставив перед собою завдання спорудити певний об'єкт, то «effectiveness» характеризуватиме, чи було досягнуто цієї цілі взагалі. Натомість, термін «efficiency» відповідає на питання, у який спосіб було досягнуто поставленої мети, тобто наскільки раціональним був обраний шлях до її досягнення. Тобто, якщо економічне явище або процес відповідають критерію «effectiveness» (ціль досягнута), то вони не обов'язково відповідають критерію «efficiency» (ціль досягнута найбільш оптимальним способом). Як розмірковує І. Адізес, «з позицій «efficiency» ефективним буде таке функціонування системи, за якого вона реалізує своє призначення при мінімальних витратах ресурсів/енергії» [1]. Поділяючи позицію І. Адізеса, американський науковець П. Друкер чітко розділяє два виміри ефективності. Поняття «effectiveness» він визначає як те, чи «робляться потрібні правильні речі» (тобто чи раціональною є сама ціль, до якої прагнемо), а у поняття «efficiency» вкладає зміст, що «самі речі створюються правильно» (обраний для вирішення проблеми шлях є найкращим з точки зору співвідношення витрат ресурсів і результатів) [2].

Оскільки при перекладі на українську мову обидва терміни означають ефективність, для уникнення термінологічної плутанини у вітчизняній науковій літературі їх розділяють, вводячи для цього окреме поняття «результативності». Очевидно, що здатність об'єкта реалізувати своє функціональне призначення більш раціонально визначати терміном «результативність» (результат є наслідком

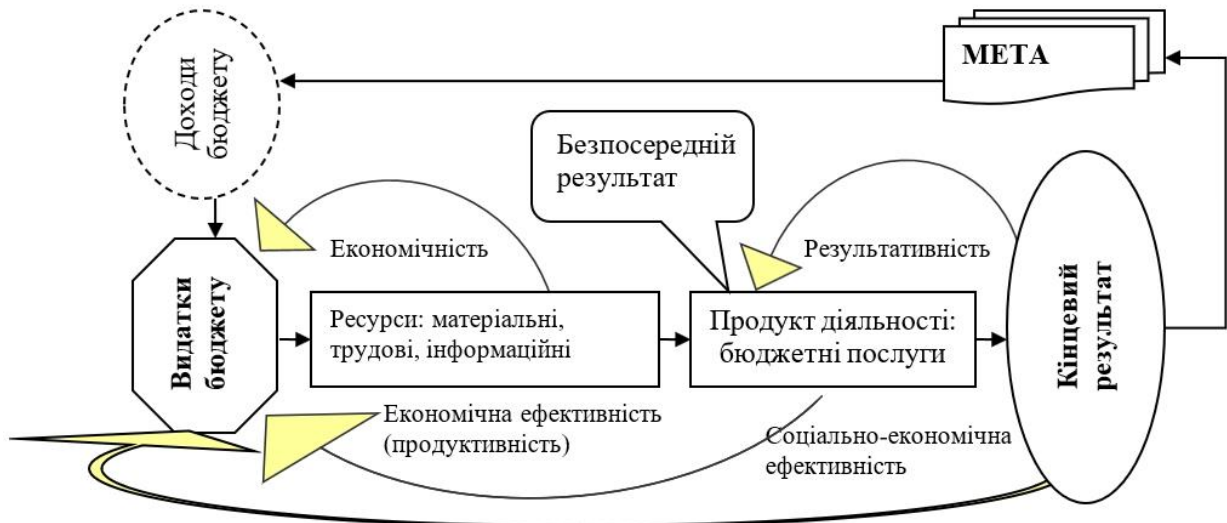
будь-якої діяльності, незважаючи на те, чи задовольняє він суб'єкта, який прагне його отримати). Проте, результативність не завжди означає ефективність, адже результат може бути отриманий надмірно високою ціною. Крім того, результат традиційно визначають як наслідок певної діяльності, натомість ефект не завжди може бути спричинений певними діями, а мати побічний характер. На відміну від результату, ефект від функціонування об'єкта чи певної діяльності не завжди можна відстежити, тим більше виміряти. Якщо результативність визначається дієвістю управлінських рішень через логічний ланцюжок за схемою «витрати-випуск» чи «витрати-результат», то ефективність звертає увагу на параметри витрат, здійснених для досягнення поставлених цілей. У формалізованому вимірі ефективність відображають за спрощеною формулою:

$$\text{Ефективність} = \frac{\text{результати}}{\text{витрати}} \quad (1.1)$$

На думку І. Розпутенко, результат від певної діяльності може отримати конкретизацію у багатьох аспектах, він може характеризувати: спроможність суб'єкта належним чином реалізувати своє функціональне призначення; продукт діяльності у формі економічних благ; корисний вплив продукту діяльності на розвиток певної територіальної спільноти, галузі економіки; рівень охоплення цільового контингенту реципієнтів продуктом діяльності; зміни від реалізації цільової програми та ін. [33, с. 176]. Продовжуючи цю думку, Л. Васютинська запропонувала концептуальну модель взаємозв'язку індикаторів оцінювання ефективності бюджетних видатків, яка передбачає моніторинг результативності, економічної та соціально-економічної (загальної) ефективності (рис. 1.2).

Розвиваючи такий підхід, Г. Маркович розглядає ефективність бюджетних видатків з позиції трьох критеріїв, а саме продуктивності, економічності та результативності. Продуктивність та економічність видатків у цьому прочитанні визначають дві сторони одного і того ж індикатора, який отримує інтерпретацію в залежності від того, який із фактичних чинників визнаний базовим. Наприклад, продуктивність видатків – це параметр, який характеризує обсяг економічних благ в розрахунку на одиницю витрачених бюджетних ресурсів (якщо важливою

є максимізація обсягу блага при сталому показникові витрат). Економічність – це характеристика, яка визначає, який обсяг ресурсів витрачено для досягнення необхідно результату (коли результат сталий, але інтерес полягає у мінімізації витрат ресурсів). Результативність свідчить про те, чи відповідають результати цільовому призначенню витрачених ресурсів [48].



**Рис. 1.2. Взаємозв'язок між індикаторами оцінювання підсумкового результату бюджетних видатків [15].**

Натомість, у зарубіжній науці поняття економічності та продуктивності видатків зазвичай не розмежовують. П. Хейне та П. Боутке відзначають, що ці поняття відображають, чи результативними були витрати у питанні досягнення поставленої мети. «...Отримувати якомога більше з доступних нам обмежених ресурсів – ось що маєтсья на увазі під ефективністю і під економічністю» [4, с. 215]. Проте, така інтерпретація аргументована лише частково, адже не завжди здійснення видатків бюджету має передбачати максимізацію результату. Такий результат може бути фіксованим, а інтерес управлінця має полягати у мінімізації витрат бюджетних ресурсів для його забезпечення (результат = const, видатки бюджету → min).

Водночас, за більшістю бюджетних програм суспільство зацікавлене не стільки в економії бюджетних ресурсів (економічність видатків), скільки у тому, щоб при сталих обсягах фінансування досягти максимального корисного ефекту

від їхнього здійснення у формі бюджетних благ (результати  $\rightarrow$  max, видатки бюджету = const). Проте, економічність як ознака ефективності видатків, широко представлена при виконанні бюджету за видатками на мікрорівні, при здійсненні розпорядниками бюджетних коштів публічних закупівель для реалізації своїх функцій чи виконанні цільових програм. Процедура проведення публічних закупівель передбачає, що більш ефективною є така тендерна пропозиція, яка передбачає мінімальну вартість постачання блага при заданих параметрах його якості та обсягу. Однак, при виконанні багатьох бюджетних програм все ж більшу актуальність має критерій продуктивності видатків, коли при заданих наперед обсягах фінансування розпорядник бюджетних коштів зацікавлений у максимізації кількісних та якісних результатів виконання бюджетної програми. Таким чином, увагу фокусують не скільки на економії бюджетних ресурсів, скільки на корисності від їхнього здійснення.

Однак, дотримання усіх означених критеріїв здійснення видатків бюджету (економічності, продуктивності, результативності) зовсім не означає, що вони можуть бути повною мірою визначені як ефективні. Максимізація результату виконання бюджетної програми при максимально ощадливому використанні коштів не застерігає від того, що невірно поставлені самі завдання програми, або ж обрані управлінським апаратом для реалізації цілком обґрунтованої мети заходи є найбільш оптимальними. Наприклад, вирішення проблеми поводження з твердими побутовими відходами, яка актуальна для більшості територіальних громад в Україні, може передбачати як створення комунального підприємства, що надаватиме такі послуги, або ж використання процедури аутсорсингу (передачі функції на виконання суб'єктам приватного сектору). Якщо орган місцевого самоврядування вирішить створити комунальну сервісну службу і забезпечити її обладнанням, спрямувавши для цього ресурси місцевого бюджету, то такі видатки можуть бути проведені з максимальним дотриманням вимог ощадливого використання коштів та максимізації обсяг придбаних благ. Отож, є усі підстави стверджувати про ефективність використання бюджетних ресурсів. Однак, чи буде такий спосіб вирішення проблеми побутових відходів найбільш

оптимальним, чи можливо більш раціональним є залучення для цього приватних виконавців, які забезпечать виконання цих робіт більш якісно та дешевше? При цьому, розпорядник бюджетних коштів, який відповідальний за вирішення цієї проблеми, може зосередити свою увагу на питаннях контролю якості виконання робіт, їхньої вартості та обсягів надання.

Тобто, ефективність як характеристика бюджетних видатків має винятково складну економічну природу, яка навіть з точки зору оцінки співвідношення між результатом і здійсненими витратами може мати різні варіації тлумачення. В основу інтерпретації ефективності пропонуємо покласти матрицю Бостонської консалтингової групи для бізнес-планування, за якою розрізняти її рівні:

- висока ефективність, при дотриманні співвідношення «витрати → max, результати → max» (характерна для інноваційних бюджетних програм, які вимагають значних обсягів фінансування, однак забезпечують високу віддачу);
- висока ефективність при дотриманні співвідношення «витрати → low, результати → max» (характерна для бюджетних програм, для яких виконуються вимоги оптимального здійснення видатків та максимізації корисного результату від проведених заходів);
- низька ефективність при дотриманні співвідношення «витрати → max, результати → low» (характерна для програм, які при значному витрачанні коштів забезпечують низькі показники результативності; дає підстави говорити про нераціональне перевитрачання бюджетних ресурсів);
- низька ефективність при дотриманні співвідношення «витрати → low, результати → low» (характерна для програм, які слабо обґрунтовані з точки зору доцільності їх реалізації, демонструють низькі показники результативності; дає підстави говорити про нераціональне перевитрачання бюджетних ресурсів).

Комплексну інтерпретацію ефективності видатків бюджету з урахуванням усіх форм її вияву пропонують автори посібника #Аналізуємобюджет: доступно про головне. Окремо від ефективності вчені пропонують відстежувати законність видатків, яка є передумовою їхньої ефективності. Щодо власне ефективності, то



вони фокусують увагу на інтерпретації форм її вияву з точки зору відповідності напрямів використання коштів суспільним пріоритетам. У цьому прочитанні під ефективністю видатків бюджету запропоновано розуміти «раціональність їхнього використання, яка формується при умові виконанні кількох критеріїв: дотриманні демократичних процедур планування і виконання бюджету; відповідності видатків бюджету суспільним пріоритетам; чіткому виконанні бюджетних програм і досягненні запланованих результатів; об'єктивній вартості послуг» [47, с. 30]. При оцінюванні ефективності виконання бюджетних програм науковці поділяють позицію, розроблену у працях Г. Маркович, щодо двох її вимірів, а саме економічності (чи раціонально та економно були витрачені бюджетні кошти при заданих параметрах результату виконання програми) та продуктивності (чи було досягнуто максимально можливого результату при заданих обсягах бюджетних видатків на виконання програми).

Поряд із об'єктивною інтерпретацією сутності, розкриття теоретичних засад ефективності видатків бюджету потребує вироблення методичних підходів до її проведення у практичній площині. В сучасних умовах напрацьовано значний спектр методів оцінювання ефективності бюджетних видатків, серед яких широке застосування отримав метод експертного аналізу із розрахунком інтегрального показника ефективності. Проте, застосування методу вимагає методологічної визначеності того, які факторні індикатори мають бути враховані при розрахунку інтегрального показника, якими ваговим коефіцієнтами вони мають бути наділені. Відкритим є питання щодо техніки застосування методу експертного оцінювання стосовно параметрів факторних індикаторів ефективності – чи слід порівнювати їх фактичні значення з нормативними показниками, чи використовувати техніку присвоєння рейтингу, чи застосовувати бальний підхід.

Канадський дослідник проблематики публічних фінансів Р. Хакетт вважає, що «при виборі індикаторів оцінювання ефективності публічних видатків важливо дотримуватись певних правил: вони мають об'єктивно відображати ефективність використання бюджетних коштів; вимірювати ідентичні результати періодично; порівнювати результати програм бюджетних видатків у динаміці за часовим та

відомчим критерієм; вказувати на зміни у групі споживачів, зміни у проблемах, на вирішення яких спрямовані видатки бюджету; використовувати зрозумілу та чітку термінологію» [3, с. 111-112]. Поділяючи таку наукову позицію, вважаємо за необхідне вказати на проблеми практичної реалізації цих правил, зумовлені такими причинами: по-перше, складністю формалізації результатів виконання окремих заходів в рамках виконання бюджетних програм; по-друге, складністю зведення абсолютно відмінних за характером результатів виконання бюджетних програм; по-третє, дією часового лагу, оскільки здійснені заходи при виконанні бюджетних програм не завжди дають миттєвий результат; по-четверте, ефектом ентропії, коли отримані результати можуть бути зумовлені не стільки заходами в рамках виконання бюджетної програми, скільки мати побічний характер від дії інших чинників.

У бюджетному законодавстві представлені у науковій літературі підходи до оцінювання ефективності бюджетних видатків отримали свою інтерпретацію у методиці оцінювання результативності виконання бюджетних програм. Методика передбачає розрахунок комплексу показників, які характеризують різні варіанти співвідношення отриманих результатів і видатків та відображають усі розглянуті виміри ефективності (економічність, продуктивність та результативність). Усі індикатори «об'єднані у наступні групи: затрат (визначають обсяги ресурсів, які надходять на виконання бюджетної програми); продукту (вимірюють результати діяльності головного розпорядника у межах бюджетної програми); ефективності (вимірюють економність витрачання бюджетних коштів, ефективність надання державних послуг, відношення між продуктом і ресурсом; якості (визначають ступінь досягнення завдань бюджетної програми)» [23]. Незважаючи на велику кількість показників, розрахунок яких передбачає офіційна методика оцінки результативності бюджетних програм, вони недостатньо релевантні у сенсі об'єктивного відображення ефективності бюджетних видатків. Як наголошує Т. Бабиш, більшість із цих показників «є швидше є «індикаторами виконання» та тільки частково відображають ступінь досягнення визначеної цілі з огляду на соціально-економічні наслідки від використаних бюджетних ресурсів» [10]. Отож,

питання вироблення методики об'єктивного оцінювання ефективності бюджетних видатків на теперішній час залишається не вирішеним, що стримує розвиток систем контролю за виконанням бюджету за видатками на усіх рівнях бюджетної системи.

## **Висновки до розділу 1**

Поняття бюджетних видатків є одним із найбільш вживаних не тільки у науковій спільноті, але й у практичній діяльності владних інституцій на усіх рівнях публічного управління. Поширеною помилкою є ототожнення поняття бюджетних видатків з витратами бюджету, хоча вони відносяться як часткове та загальне. У науковій літературі бюджетні видатки визначають з різних ракурсів: як економічні відносини розподільчого характеру; як витрати органів публічної влади; як процес виділення фінансових ресурсів та їхнього використання згідно із цільовим призначенням; як грошові кошти, які органи влади концентрують для виконання своїх повноважень та ін.

Методологічним підґрунтям для пізнання природи ефективності видатків бюджету є розуміння їх суспільного призначення, характеру впливу на перебіг соціально-економічних процесів у країні. Однією із ознак бюджетних видатків як системи є цілеорієнтація, тобто спрямованість на досягнення певної цілі. Вона кореспондується із завданнями соціально-економічного розвитку, що визначені документами стратегічного і поточного планування держави і територіальних формувань.

Відкритим є питання, що вважати ефектом від функціонування видатків бюджету як системи. Реалізацію суспільного призначення бюджетних видатків забезпечує керівна підсистема – органи публічного управління, які здійснюють розробку та реалізацію управлінських рішень щодо використання бюджетних ресурсів. У вузькому розумінні, видатки бюджету спрямовані на забезпечення потреби органів публічного управління у коштах на здійснення їх повноважень.

У широкому розумінні призначення видатків бюджету полягає у задоволенні потреб суспільства у блага колективного споживання.

Сучасна наука пов'язує обсяг бюджетних видатків з масштабом функцій держави, які покладає на неї суспільство. Цей підхід узгоджується із розумінням бюджетних видатків як цілеорієнтованої системи. Суспільний консенсус щодо того, який обсяг суспільних благ має бути покладений на державу є підґрунтям для визначення масштабу її функцій та, відповідно, обсягу бюджетних ресурсів, необхідних для їхнього виконання.

Питання ефективності видатків бюджету у фінансовій науці дискусійне, що виявляється у відсутності єдності поглядів на її тлумачення та методологію оцінювання. Найбільш поширеним є підхід до розуміння ефективності з точки зору трьох її вимірів: економічності, продуктивності та результативності. Проте, об'єктивні результати оцінювання ефективності може показати тільки за умови їх комплексного застосування. Важливим є питання попередньої ефективності бюджетних видатків, що забезпечується через об'єктивність формування цілей та пріоритетів використання бюджетних ресурсів. Тобто, ефективність як ознака бюджетних видатків має винятково складну економічну природу, яка з точки зору оцінки співвідношення між результатом і здійсненими витратами може мати різні варіації тлумачення. В основу розуміння ефективності запропоновано покласти матрицю Бостонської консалтингової групи для бізнес-планування, за якою розрізняти чотири рівні ефективності. Разом з тим, питання вироблення методики об'єктивної оцінки ефективності бюджетних видатків не вирішене, що стримує розвиток систем контролю за виконанням бюджету за видатками на усіх рівнях бюджетної системи.

## Розділ 2

# ПРАКТИКА ЗДІЙСНЕННЯ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ БЮДЖЕТНИХ ВИДАТКІВ (НА ПРИКЛАДІ БЮДЖЕТУ ТЕРНОПІЛЬСЬКОЇ ОБЛАСТІ)

## 2.1. Тенденції формування та ефективність бюджетних видатків на державне управління та житлово-комунальне господарство

Структура бюджетних видатків на усіх рівнях бюджетної системи має свої особливості, які зумовлені як розподілом владних повноважень між державною та місцевою владою, пріоритетами економічної та соціальної політики у регіонах, а також іншими чинниками. Проте, невід'ємним компонентом видаткової частини усіх бюджетів є видатки на державне управління, яке на місцевому рівні об'єднує видатки на забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. Наявність та динаміка бюджетних видатків на функціонування органів влади пояснюються кількома чинниками: по-перше, ці видатки мають об'єктивний характер, оскільки органи публічної влади є виразником інституту держави, без їхнього належного забезпечення реалізація повноважень місцевого самоврядування є неможливою, що ставить під сумнів надання населенню бюджетних послуг; по-друге, з огляду на положення концепцій «економічної людини» А. Сміта та «бюрократичної ренти» М. Вебера, функціонування державного апарату спрямоване на зростання обсягу бюджетних ресурсів, які перебувають у його розпорядженні для посилення економічної влади.

Враховуючи дію цих чинників, при забезпеченні належного фінансування органів публічної влади (без чого неможливо очікувати їхньої ефективної роботи), важливо розвинути дієву систему громадського контролю за використанням коштів та їхнім спрямуванням на утримання владних інститутів. Надмірно висока динаміка бюджетних видатків на утримання органів публічного управління може свідчити про невиправдане розростання державного бюрократичного апарату, що

відволікає обмежені бюджетні ресурси від важливих напрямів соціально-економічного розвитку.

З метою проведення аналізу тенденцій здійснення бюджетних видатків та оцінювання їхньої ефективності оберемо як об'єкт дослідження зведений бюджет Тернопільської області, який об'єднує обласний бюджет та бюджети усіх районів і територіальних громад, які функціонують на Тернопільщині. Отже, видатки на функціонування органів державного управління за останні роки відзначені швидким зростанням в абсолютному та відносному вимірі. Ці видатки об'єднують фінансування діяльності обласної ради, органів місцевого самоврядування на рівні районів і громад, виконавчих комітетів місцевих рад, проведення місцевих виборів та інші видатки управлінського характеру. З метою порівняності даних виключимо з аналізу видатки на проведення виборів, які мають разовий характер.

За період 2016-2022 рр. видатки на функціонування органів публічної влади у бюджетах Тернопільської області зросли в абсолютному вимірі з 0,34 до 1,20 млрд грн, а в структурі сукупних видатків зведеного бюджету Тернопільської області – з 3,7% до 9,9%, відповідно. Особливо стрімким це зростання виявилось в 2021-2022 рр., коли частка управлінських видатків зросла в 1,8 рази. Однак, в абсолютному вимірі нарощування обсягів фінансування органів управління було поступальним. Причини різкого збільшення питомої ваги управлінських видатків пов'язані із зміною підходів до фінансування окремих бюджетних благ (перехід до прямих бюджетних відносин в охороні здоров'я, зміна статусу головних цільових програм у сфері соціального забезпечення), що зменшило обсяги коштів, які надходять до місцевих бюджетів в рамках міжбюджетних відносин. Тому підвищення показника аж ніяк не означає невинуватий перерозподіл видатків бюджету на потреби державного управління (рис. 2.1).

Торкаючись питання оцінювання ефективності бюджетних видатків на забезпечення діяльності органів влади, необхідно відмітити його нерозробленість, адже загальноприйнятої методики його проведення немає. Відповідно до даних бюджетних програм, ефективність функціонування органів влади визначають через динаміку проведених нарад та колегій, оброблених звернень громадян і

наданих відповідей, інших показників. Однак, такі показники неприйнятні для оцінювання ефективності роботи органів влади, оскільки вимірюють формальні показники їхньої діяльності, що не мають нічого спільного з ефективністю. Вони не відображають того, яким чином оцінює ефективність роботи владних структур суспільство, яким чином ця діяльність впливає на динаміку економічного та соціального розвитку відповідної територіальної одиниці. На наш погляд, оцінка ефективності бюджетних видатків на діяльність органів державного управління має вимірюватись у двох аспектах: по-перше, через динаміку рівня довіри до неї з боку суспільства; по-друге, через динаміку індикаторів, які характеризують рівень соціально-економічного розвитку відповідного регіону чи громади (адже кінцева мета діяльності органів влади полягає у задоволенні інтересів суспільства).



**Рис. 2.1. Динаміка видатків на державне управління у складі видатків зведеного бюджету Тернопільської області у 2016-2022 рр.**

*Джерело:* побудовано автором за [56]

У контексті застосування критерію динаміки рівня довіри до органів влади ефективність бюджетних видатків місцевих бюджетів Тернопільської області не показує вираженої траєкторії зростання чи спаду. Причини цього ми пов'язуємо із суспільно-політичними подіями останніх років. Активне проведення реформи місцевого самоврядування, яку громадяни України визначають як одну з найбільш успішних, призвело до підвищення рівня довіри до місцевої влади, схвалення її

дій. Натомість, діяльність центральної влади мешканці усіх регіонів традиційно оцінювали негативно. Проте, із початком масштабної війни про Україну відбулось згуртування громадян України навколо Збройних сил, Президента країни і уряду, рівень довіри до яких впродовж останніх років перебуває на рекордних значеннях.

Натомість, рівень довіри до місцевої влади практично не змінюється. Як свідчать результати соціологічних опитувань (КМІС, 2023 р.), місцевій владі довіряють близько половини мешканців країни, і стільки ж – не довіряють. Баланс довіри – недовіри для місцевої влади близький до нуля [16]. Зниженню довіри до місцевої влади сприяло також неоднозначне сприйняття суспільством неналежно уваги органів місцевої влади до теми допомоги Збройним силам, оскільки у багатьох громадах органи місцевого самоврядування продовжують витратити бюджетні кошти на непершочергові потреби, ігноруючи запит суспільства на збільшення обсягів фінансової допомоги військовим.

Більш ґрунтовним з точки зору оцінювання результатів діяльності органів влади та, відповідно, видатків на їхнє функціонування є моніторинг показників соціально-економічного розвитку регіонів, який щорічно проводить Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури (у 2022 році він не проводився з об'єктивних причин). Методика проведення Моніторингу передбачає розрахунок консолідованого рейтингу регіону, який визначають на основі показників за 12-ма напрямками. Кожен із проміжних інтегральних показників за усіма напрямками оцінювання також визначається на підставі зважування факторних показників (від 3 до 7 за кожним напрямком). Таким чином, консолідований рейтинг соціально-економічного розвитку регіонів дає можливість достатньо об'єктивно оцінити результати діяльності органів місцевої влади за усіма аспектами розвитку.

Динаміка консолідованого рейтингу соціально-економічного розвитку Тернопільської області дає підстави стверджувати про неоднозначні показники ефективності діяльності органів місцевої влади. Після періоду стрімкого росту у 2016-2018 рр., коли область із аутсайдерів розвитку перемістилась на лідерські позиції, у наступні роки вираженої динаміки розвиток Тернопільщини не показує. Регрес області спостерігається за більшістю напрямів розвитку, окрім економічної



ефективності, ситуації на ринку праці, у сфері природоохоронної діяльності та щодо якості й доступності освітніх послуг. Найкращі показники Тернопільська область демонструє за напрямками раціонального природокористування і розвитку інфраструктури (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

**Рейтинг Тернопільської області у Моніторингу соціально-економічного розвитку регіонів України за 2015-2021 рр.**

Напрями оцінювання	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Загальне місце в рейтингу, в т.ч. за напрямками:</b>	<b>15</b>	<b>20</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>12</b>
Економічна та соціальна згуртованість	12	13	12	21	15	12	16
Економічна ефективність	21	6	11	21	16	7	9
Інвестиційно-інноваційний розвиток та зовнішньоекономічна співпраця	18	16	11	8	22	19	11
Фінансова самодостатність	8	25	4	17	10	12	18
Розвиток малого та середнього підприємництва	23	22	4	8	8	7	14
Ефективність ринку праці	22	21	21	13	20	12	15
Розвиток інфраструктури	2	4	1	2	3	4	7
Відновлювана енергетика та енергоефективність	23	17	17	18	22	23	14
Доступність та якість послуг у сфері освіти	23	23	25	23	18	18	14
Доступність та якість послуг у сфері охорони здоров'я	6	6	7	7	7	6	8
Соціальний захист та безпека	4	6	12	9	13	10	14
Раціональне природокористування та якість довкілля	4	2	7	2	1	1	4

*Джерело:* побудовано автором за [63].

Важливим напрямом діяльності органів місцевої влади, через який вона реалізує свою компетенцію щодо створення сприятливого середовища для життя мешканців регіону чи громади є житлово-комунальне господарство. Бюджетні програми у цій галузі є одними із найважливіших за обсягом бюджетних коштів, які надходять з місцевих бюджетів на їхнє виконання. Від якості функціонування житлово-комунального сектору формується уявлення громадськості про рівень ефективності роботи органів місцевої влади. Благоустрій населених пунктів,

забезпечення безперебійної роботи комунальних служб та постачання якісних житлово-комунальних послуг є найважливішими параметрами, які належать до числа так званих «соціальних подразників», кошти на які населення зараховує до числа першочергових витрат місцевого бюджету.

Показники бюджетних видатків на житлово-комунальне господарство у Тернопільській області в останні роки демонструють зростання, навіть з початком повномасштабної війни ця тенденція не змінилась. Серед бюджетних програм з цієї сфери провідне місце належить фінансуванню благоустрою населених пунктів, на що у 2022 році було спрямовано з усіх бюджетів області понад 0,79 млрд грн. Порівняно з показниками попереднього року видатки зросли більш, ніж в 1,6 рази (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

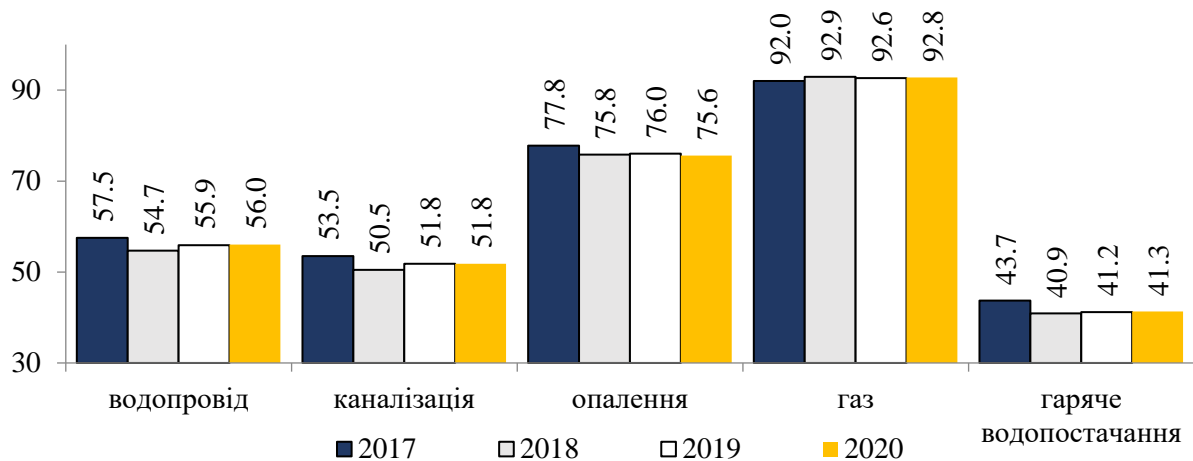
**Видатки зведеного бюджету Тернопільської області на бюджетні програми у сфері житлово-комунального господарства у 2020-2022 рр., млн грн**

2020			2021			2022		
План	Факт	% викон.	План	Факт	% викон.	План	Факт	% викон.
Обслуговування житлового фонду								
98,45	90,73	92,2	99,9	86,77	86,9	12,81	11,38	88,8
Водопровідно-каналізаційне господарство								
16,58	14,88	89,7	11,29	10,37	91,9	20,53	17,28	84,2
Збір та вивезення сміття і відходів								
1,16	1,04	89,7	1,17	1,11	94,9	2,47	1,86	75,3
Інша діяльність з експлуатації об'єктів ЖКГ								
4,99	4,28	85,8	6,78	6,70	98,8	8,76	8,29	94,6
Забезпечення діяльності підприємств ЖКГ								
9,28	9,25	99,7	14,74	11,92	80,9	22,71	20,75	91,4
Благоустрій міст, сіл, селищ								
486,18	452,90	93,2	507,64	484,90	95,5	886,40	793,66	89,5
Відшкодування різниці у вартості послуг ЖКГ та погашення заборгованості								
4,69	4,53	96,6	529,85	432,21	81,6	130,72	6,10	4,7
Інша діяльність у сфері ЖКГ								
1,75	1,73	98,9	33,61	32,83	97,7	30,28	25,00	82,6

*Джерело:* побудовано автором за [56]

Інші бюджетні програми у сфері житлово-комунального господарства характеризуються на порядок нижчими показниками фінансування. Значними змінами характеризувались обсяги фінансування з бюджетів області видатків на відшкодування різниці у вартості послуг житлово-комунального господарства, на

що у 2021 році було спрямовано 0,43 млрд грн, а в 2022 році – всього 6,1 млн грн. Це пояснюється зміною моделі фінансування цього напрямку діяльності. Проте, показники табл. 2.2 свідчать про збереження високого рівня виконання планових призначень із здійснення видатків, що свідчить про належний фінансовий стан органів місцевого самоврядування навіть в умовах війни. Ефективність бюджетних видатків на житлово-комунальне господарство, крім рівня управлінської якості їхнього виконання (ефективність у прочитанні «effectiveness»), визначає динаміка показників, які характеризують комфортність умов проживання населення, ступінь обладнаності житлового фонду сучасними побутовими зручностями. Відповідно до цього критерію, впродовж останніх років у Тернопільській області помітних зрушень у показниках не відбулось, хоча спостерігається певний регрес у доступності комунальних зручностей для мешканців області (рис. 2.2).



**Рис. 2.2. Рівень оснащення житлового фонду Тернопільської області комунальними зручностями у 2017-2020 рр., у % до площі житла**

*Джерело:* побудовано автором за [34].

Іншим критерієм ефективності бюджетних видатків на галузь житлово-комунального господарства є рівень проникнення у неї інноваційних технологій, які забезпечують підвищення енергоефективності надання послуг, зменшення обсягів споживання енергії при їхньому продукуванні. Доцільність врахування цього критерію ефективності видатків зумовлена тим, що в умовах дефіциту

енергетичних ресурсів в Україні спрямування бюджетних коштів на програми енергоефективності вкрай важливе. Порівняння показників за роками, а також із загальнодержавними значеннями дає можливість ідентифікувати місце області у процесах енергоефективності, зробити загальний висновок про ефективність видатків бюджетів на їхнє забезпечення.

Показники табл. 2.3 переконливо свідчать, що за багатьма індикаторами енергоефективності функціонування галузі житлово-комунального господарства Тернопільська область значно відстає від середньоукраїнських показників. Так, за рівнем оснащення житла приладами обліку теплової енергії область відстає в 3,2 рази від середнього значення по Україні, за показником впровадженням енергоефективних джерел світла при освітленні населених пунктів – в 1,5 рази, вдвічі – за часткою теплової енергії, виробленої з альтернативних видів палива. Єдиним пунктом методики, де область перевищує середньоукраїнські значення є частка потужностей котелень на альтернативних видах палива (табл. 2.3).

Таблиця 2.3

### Окремі показники енергоефективності у галузі ЖКГ в Тернопільській області та Україні у 2017-2021 рр.<sup>1</sup>

Показники		2017	2018	2019	2020	2021
Частка оснащення багатоквартирних житлових будинків побудинковими приладами обліку теплової енергії, %	Укр.	79,5	77,5	80,4	82,4	83,5
	Тер. обл.	<b>17,6</b>	<b>15,3</b>	<b>18,9</b>	<b>19,6</b>	<b>26,1</b>
Частка сумарної потужності котелень на альтернативних видах палива, % до загальної потужності котелень	Укр.	10,3	14,2	13,1	13,3	13,7
	Тер. обл.	<b>24,0</b>	<b>25,3</b>	<b>26,8</b>	<b>29,1</b>	<b>29,4</b>
Частка сімей, які уклали кредитні договори в рамках механізмів підтримки заходів з енергоефективності в житловому секторі за рахунок коштів бюджету	Укр.	1,1	1,00	1,47	0,77	0,08
	Тер. обл.	<b>1,2</b>	<b>0,54</b>	<b>0,38</b>	<b>0,16</b>	<b>0,11</b>
Обсяги паливно-енергетичних ресурсів, спожитих за рік на душу населення, тон нафтового еквіваленту	Укр.	1,24	1,82	1,61	-	-
	Тер. обл.	<b>0,99</b>	<b>0,86</b>	<b>0,73</b>	-	-
Рівень впровадження енергозберігаючих джерел світла у зовнішньому освітленні населених пунктів, % до загальної кількості світлоточок	Укр.	34,2	54,1	70,1	-	-
	Тер. обл.	<b>50,3</b>	<b>54,7</b>	<b>57,1</b>	-	-
Частка обсягу теплової енергії, виробленої з альтернативних видів палива або відновлюваних джерел енергії за рік, % до загального обсягу виробленої теплової енергії	Укр.	19,41	22,6	15,8	-	-
	Тер. обл.	<b>9,81</b>	<b>5,3</b>	<b>6,1</b>		

*Джерело:* побудовано автором за [63].

Результати проведеного аналізу засвідчують, що ефективність бюджетних видатків на державне управління та житлово-комунальне господарство можна оцінювати неоднозначно. При збільшенні обсягів фінансування цих потреб з усіх бюджетів Тернопільської області, результати діяльності владних інституцій у формі консолідованого рейтингу області в моніторингу соціально-економічного розвитку країни знижуються, погіршуються показники обладнаності житлового сектору базовими комунальними вигодами, а рівень енергоефективності сектору житлово-комунального господарства області значно відстає від середніх значень по країні в цілому.

## **2.2. Оцінювання бюджетних видатків на економічну діяльність та їх вплив на темпи економічного розвитку**

Перехід до ринкової економіки призвів до перерозподілу відповідальності держави та ринку щодо стимулювання розвитку економіки. Звуження обсягів публічного сектору економіки, корпоратизація державних підприємств та їхня приватизація зменшили потребу в реалізації масштабних бюджетних програм забезпечення потреб економіки та актуалізували питання впровадження нових інноваційних механізмів її структурного регулювання. У зв'язку із проведенням аграрної реформи в Україні урядом було впроваджено низку механізмів для фінансової підтримки окремих галузей економіки, які отримали продовження у відповідних бюджетних програмах на рівні областей. Фінансова підтримка з бюджетів дає можливість підтримати економічне зростання, забезпечити його стійкість в умовах системних ризиків, а також має соціальний ефект у вигляді зростання рівня зайнятості та трудових доходів населення.

Однак, надмірна активність держави у питанні втручання в економічні процеси може завдати негативних наслідків для темпів економічного зростання, стримувати економічну активність. Невиправдане збільшення видатків бюджету

на економічні потреби відволікає бюджетні ресурси від реалізації важливих соціальних та екологічних програм, підвищує ризики прояву корупційних явищ, лобізму при розподілі бюджетних коштів на проекти розвитку. Враховуючи це, видатки на економічну діяльність мають підлягати постійному моніторингу на предмет їх обґрунтованості, доцільності спрямування на окремі види діяльності та дотримання конкурентних підходів при розподілі фінансування.

Видатки бюджетів на економічну діяльність об'єднують такі напрями, як фінансування бюджетних програм в аграрному секторі (сільське, лісове, рибне господарство), транспорті та зв'язку, телекомунікаціях, видатки на будівництво та інші напрямки. Останні роки були позначені збільшення обсягів бюджетних видатків з місцевих бюджетів Тернопільської області на економічну діяльність, але початок неспровокованого вторгнення росії змусив переглянути пріоритети у використанні бюджетних ресурсів на користь інших потреб. Бюджетні видатки на економічну діяльність у 2021 році досягли найвищого рівня, сягнувши майже 2,2 млрд грн, що майже вдвічі перевищило значення попереднього року. Проте, у 2022 році ці видатки зменшились в 2,3 рази до 0,95 млрд грн, з яких третину було спрямовано на потреби розвитку транспорту. Внаслідок цього, питома вага видатків на економічну діяльність у структурі сукупних видатків зведеного бюджету Тернопільської області зменшилась з 16,2% до 7,8% (табл. 2.4).

Показники табл. 2.4 переконливо засвідчують високий рівень невиконання планів із фінансування економічного розвитку, який у розрізі років може сягати від чверті до половини запланованих показників. Наприклад, якщо у воєнному 2022 році невиконання планових значень цих видатків пояснюється необхідністю перерозподілу бюджетних ресурсів на користь більш важливих для воєнного часу напрямів фінансування суспільних потреб, то у 2021 році було не профінансовано майже чверть усіх запланованих видатків, а в 2020 році – майже третину. При цьому, з року в рік спостерігається неопояснюване відставання фактичних видатків від запланованих щодо видатків на неосновні галузі економіки (рівень виконання плану в 2020 році – 4,5%, у 2021 році – 7,7%, у 2022 році – 0,8%). Причиною цього є відмова або призупинення виконання цільових програм з економічної діяльності

та надмірний оптимізм при плануванні видаткової частини місцевих бюджетів області. У 2022 році середній рівень виконання планових видатків за напрямками економічної діяльності становив від 1/3 до половини їхнього обсягу, найбільше зменшення відбулось за напрямком фінансування галузі транспорту і дорожнього господарства, де видатки були зменшені майже на 0,6 млрд грн.

Таблиця 2.4

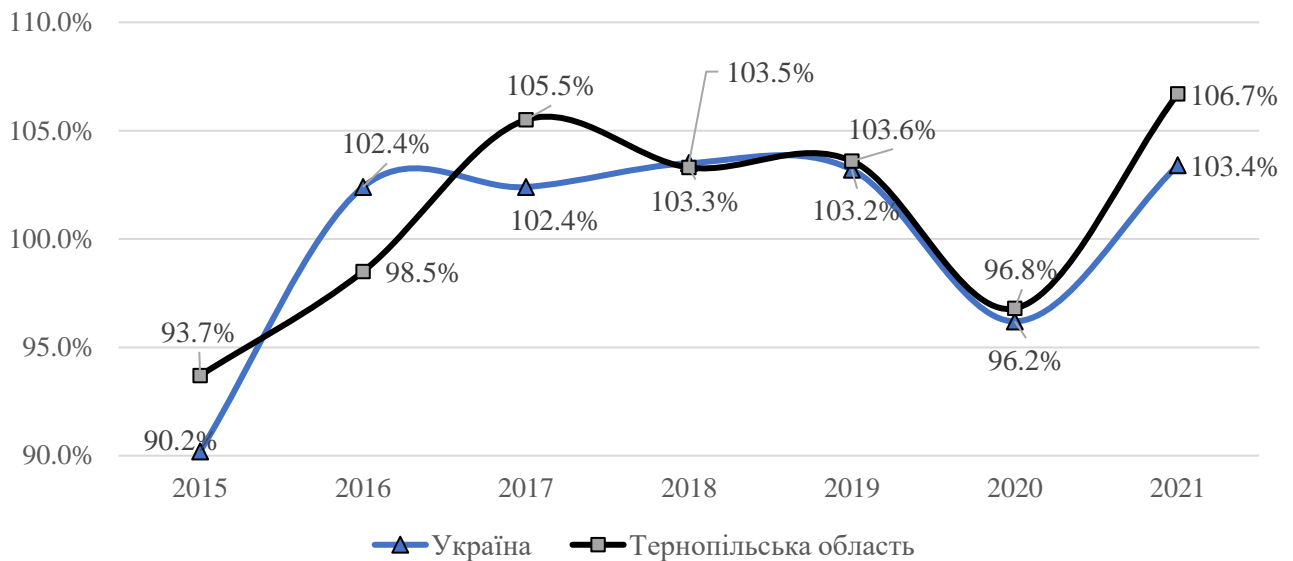
**Видатки зведеного бюджету Тернопільської області  
на економічну діяльність у 2020-2022 рр., млн грн**

2020			2021			2022		
План	Факт	% викон.	План	Факт	% викон.	План	Факт	% викон.
<b>Видатки на економічну діяльність, в т.ч.:</b>								
<b>1734,77</b>	<b>1151,29</b>	<b>66,4</b>	<b>2827,71</b>	<b>2164,15</b>	<b>76,5</b>	<b>1916,09</b>	<b>947,77</b>	<b>49,5</b>
Загальна економічна, торговельна та трудова діяльність								
1,66	1,35	81,3	0,84	0,75	89,3	0,91	0,23	25,3
Сільське і лісове господарство, рибне господарство та мисливство								
16,16	13,50	83,5	12,28	10,07	82,0	10,40	3,94	37,9
Інша промисловість та будівництво								
108,56	44,05	40,6	77,67	62,14	80,0	62,87	29,11	46,3
Транспорт, дорожнє господарство								
978,84	751,59	76,8	1851,47	1593,89	86,1	906,21	316,47	34,9
Зв'язок, телекомунікації та інформатика								
0,43	0,43	100,0	4,92	4,02	81,7	6,01	3,87	64,4
Інші галузі економіки								
150,12	6,82	4,5	261,09	20,07	7,7	267,84	2,19	0,8
Інша економічна діяльність								
479,01	333,56	69,6	620,44	473,21	76,3	661,86	591,97	89,4
<b>Всього видатків з трансфертами, що передаються до державного бюджету</b>								
<b>11964,25</b>	<b>11035,39</b>	<b>92,2</b>	<b>14431,58</b>	<b>13392,91</b>	<b>92,8</b>	<b>13846,67</b>	<b>12106,33</b>	<b>87,4</b>
<b>Питома вага видатків на економічну діяльність, % до сукупних видатків</b>								
<b>14,5</b>	<b>10,4</b>	<b>-</b>	<b>19,6</b>	<b>16,2</b>	<b>-</b>	<b>13,8</b>	<b>7,8</b>	<b>-</b>

*Джерело:* побудовано автором за [56]

Основним критерієм ефективності бюджетних видатків на економічну діяльність, на наш погляд, є темпи розвитку економіки. Збільшення фінансування різних галузей виробництва здатне створити кумулятивний ефект, підсилюючи економічне зростання. Зокрема, певний внесок у прискорене зростання валового регіонального продукту Тернопільської області у 2021 році мало збільшення видатків місцевих бюджетів на економічну діяльність. Загалом показники росту

ВРП області повторюють траєкторію економічного зростання країни, що було особливо помітним у 2018-2020 рр. (рис. 2.3).



**Рис. 2.3. Темпи зміни фізичного обсягу ВВП України та ВРП Тернопільської області у порівняних цінах у 2015-2021 рр., %**

*Джерело:* побудовано автором за [14]

Основним драйвером економічного зростання в умовах ринкової системи є галузь будівництва, оскільки вона стимулює збільшення виробництва у багатьох суміжних галузях господарства. Певний внесок у темпи економічного зростання здійснюють і бюджетні видатки на будівництво об'єктів виробничої і соціальної інфраструктури. Однак, для видатків бюджетів на будівництво характерні високі показники невиконання планових значень, що має раціональне пояснення. Значну частину проектів розвитку, які передбачають будівельні роботи, складають такі проекти, які реалізуються на умовах співфінансування із залученням зовнішніх ресурсів. Оскільки залучення цих коштів має ймовірнісний характер (наперед неможливо спрогнозувати, чи будуть вони залучені), то обсяги фінансування проектів розвитку в розрізі років суттєво коливаються. У 2022 році у зв'язку із воєнними діями, виконання більшості проектів розвитку було зупинене (табл. 2.5).

Доволі мізерними показниками характеризують обсяги бюджетних видатків на будівництво об'єктів соціальної інфраструктури, а траєкторія їхньої зміни невизначена. Провідним напрямом будівництва об'єктів соціального призначення



у Тернопільській області є спорудження спортивних споруд (стадіонів, басейнів та ін.), на що у 2021 році було спрямовано 15,1 млн грн проти 3,7 млн грн у 2020 році. Плани з фінансування цих соціальних об'єктів у 2020-2021 рр. були ще більш оптимістичними. Натомість, варто звернути увагу на мізерні обсяги фінансування програми збереження історичної спадщини області, реставрації пам'яток історії та культури. На виконання цих програм у 2021 році було виділено всього 2,4 млн грн з місцевих бюджетів Тернопільської області. Зважаючи на значний культурний спадок нашої області та рівень його занедбаності, такі показники свідчать про неприйнятне ставлення органів влади і громадськості до збереження історичної спадщини нашого краю.

Таблиця 2.5

**Видатки зведеного бюджету Тернопільської області  
на будівництво у 2020-2022 рр., млн грн**

Показники	2020		2021		2022	
	План	Факт	План	Факт	План	Факт
Житлове будівництво та придбання житла для окремих категорій населення	11,99	11,52	12,88	12,77	0,00	0,00
Відновлення, будівництво та реконструкція закладів:	87,35	27,38	62,46	50,79	31,36	22,26
– освіти	6,02	3,15	8,59	7,44	4,19	0,24
– ЖКГ	19,72	15,91	13,53	11,62	20,41	20,19
– медичних закладів	3,18	3,13	8,93	8,45	0,66	0,46
– закладів культури	3,08	1,12	8,38	5,40	5,55	1,37
– соціального забезпечення	0,41	0,33	2,88	2,74	0,00	0,00
– фізкультури і спорту	54,94	3,74	20,15	15,14	0,55	0,00
Збереження, розвиток, реконструкція та реставрація пам'яток історії та культури	1,68	1,67	2,92	2,37	4,93	0,61
Розробка схем та проектних рішень масового застосування	5,53	5,33	3,82	3,56	11,02	5,88
Співфінансування інвестиційних проектів	19,04	17,09	29,45	21,23	2,77	0,21
Виконання інвестиційних проектів	256,78	134,05	402,36	281,80	65,64	27,68

*Джерело:* побудовано автором за [56]

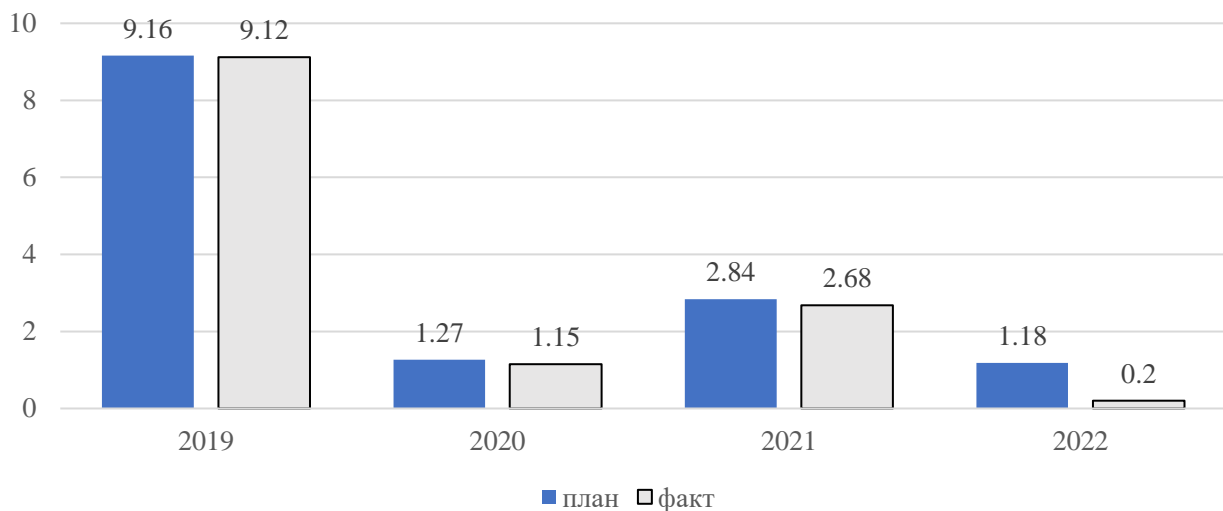
Обсяги видатків бюджетів на будівельну галузь справляють помітний вплив на її розвиток в області. Зокрема, зростання відповідних видатків у 2021 році стало, на наше переконання, одним із чинників високих темпів зростання галузі – вони становили 37,3% у річному вимірі, обсяги будівництва склали 4,16 млрд грн проти 2,59 млрд грн у попередньому році. Основний внесок у зростання галузі у

2021 році припав на будівництво інженерних споруд, де показники збільшення обсягів виробництва склали 162,3% у річному вимірі (1,52 млрд грн у фізичних обсягах). Впродовж багатьох років драйвером зростання будівельної галузі в області є також житлове будівництво, яке у 2021 році зросло в 1,4 рази після рецесії попереднього року. Однак, у будівництві житла основу роль відіграють не бюджетні видатки, а кошти населення і бізнес-структур. Натомість, будівництво інженерних споруд здійснюється в більшості в межах реалізації програм розвитку дорожньої мережі, утримання автошляхів загального користування. Бюджетні видатки на будівництво об'єктів нежитлового характеру практично не мають впливу на динаміку зростання цього напряму будівельної галузі, оскільки за рахунок коштів місцевих бюджетів забезпечено у 2021 році всього 6,1% загальних об'ємів такого будівництва [41].

Особливістю розвитку економіки Тернопільської області є те, що провідною галуззю господарства впродовж багатьох років залишається аграрний сектор. Розробка механізмів фінансової підтримки аграрної галузі та сприяння притоку фінансових ресурсів для покриття виробничих потреб і її розвитку є важливим завданням економічної політики області. Проте, останні роки позначені різким зменшенням обсягів бюджетних видатків в аграрний сектор, що пояснюється низкою причин: по-перше, роздержавленням мережі ветеринарних лікарень та лабораторій, із збереженням їх часткового фінансування з державного бюджету; по-друге, виконанням вимог СОТ щодо обмеження форм фінансової підтримки аграрного сектору, перехід на повноцінні ринкові відносини у галузі. Відтак, на теперішній час бюджетні програми в аграрному секторі практично згорнуті, вони не передбачають прямої підтримки виробників аграрної продукції.

У 2021 році на виконання бюджетних програм в аграрному секторі було виділено з місцевих бюджетів Тернопільської області майже 2,7 млн грн, що вдвічі більше, ніж у 2020 році. Такі обсяги видатків непорівняно менші, ніж показники 2019 року, коли на різні форми фінансової підтримки аграрного сектору було виділено 9,1 млн грн. У 2022 році видатки на аграрний сектор у бюджетах області були практично згорнуті (рис. 2.4).

Недостатня увага до проблем розвитку аграрної галузі не впливає на місце області у рейтингу соціально-економічного розвитку за цим критерієм. Якщо у 2017 році Тернопільська область займала 2-ге місце за темпами зростання сільськогосподарського виробництва, а 7-ме місце серед регіонів України – за обсягом виробництва на 100 га угідь, то у 2021 році, відповідно, 10- те та 3-те місця. Другий показник є більш значущим, адже вказує на інтенсивність аграрного виробництва. Отож, це додатково підтверджує, що видатки бюджетів на аграрний сектор практично не помітні на фоні загальних обсягів фінансування галузі, основну роль у динаміці галузі відіграють кошти приватного сектору.



**Рис. 2.4. Видатки зведеного бюджету Тернопільської області на аграрний сектор у 2019-2022 рр., млн грн**

*Джерело:* побудовано автором за [56]

Впродовж останніх років провідним напрямом спрямування бюджетних видатків серед галузей економіки був транспорт, який об'єднує видатки на утриманні розвиток мережі автошляхів загального користування, а також видатки на розвиток різних видів транспорту. У 2021 році на розвиток транспортної галузі з бюджетів Тернопільської області було спрямовано 1,59 млрд грн, або майже 3/4 сукупних видатків на економічну діяльність. З цієї суми більше 1,5 млрд грн склали видатки на виконання бюджетних програм з будівництва, реконструкції та утримання автодоріг. Проте, у 2022 році обсяги фінансування цих програм зазнали

радикального скорочення, відповідні видатки зменшились в 7,7 рази до 0,2 млрд грн. Були також зведені до мінімуму обсяги фінансування розвитку інших видів транспорту, окрім утримання в прийнятному стані обласного аеропорту, що має важливе воєнне значення в період війни в Україні (табл. 2.6).

Таблиця 2.6

**Видатки зведеного бюджету Тернопільської області  
на бюджетні програми у сфері транспорту у 2020-2022 рр., млн грн**

Показники	2020		2021		2022	
	План	Факт	План	Факт	План	Факт
Будівництво, реконструкція, ремонт та утримання автомобільних доріг	920,66	693,49	1757,85	1500,30	784,39	195,03
Утримання та розвиток місцевих аеропортів	5,51	5,51	6,80	6,80	7,05	6,74
Розвиток електротранспорту	50,50	50,50	74,90	74,90	0,00	0,00
Інша діяльність у сфері транспорту	2,17	2,09	10,57	10,57	113,84	113,84

*Джерело:* побудовано автором за [56]

Нерозробленість методики оцінювання ефективності та нестача даних не дозволяють становити чіткої кореспонденції між динамікою бюджетних видатків на транспортну галузь і показниками її діяльності, якістю транспортних послуг. Зокрема, при помірному зростанні видатків на розвиток дорожньої мережі обсяги вантажоперевезень в області більшою мірою залежать від загальноекономічних тенденцій, ніж від показників бюджетного фінансування галузі. Зокрема, значний спад вантажопотоку автомобільним транспортом відбувся у 2015 році, у зв'язку із початком війни з росією та супутньою економічною кризою. Якщо у 2014 році було перевезено за рік 17,3 млн тон вантажів, то у 2015 році – всього 13,7 млн тон. В подальшому вантажообіг відновлювався до кінця 2018 року, перевищивши докризові показники. Однак, через глобальну епідемію та стагнацію економіки у 2019 році відбулось нове падіння обсягів вантажообігу автотранспорту майже на 13% [49]. Через відсутність даних, оцінити динаміку цих показників у 2022 році немає можливості.

Щодо пасажирообігу, то він впродовж останніх років показує тенденцію до скорочення за всіма видами транспорту, що пов'язане із обмеженням соціальних пільг на транспортні послуги та зменшенням масштабів маніпуляцій перевізників

з показниками наданих послуг та, відповідно, обсягів бюджетного відшкодування їхньої вартості. Тільки за 2016-2020 рр. пасажиропотік на автотранспорті впав в 1,7 рази (з 53,9 млн до 31,9 млн пасажирів), на тролейбусних маршрутах – в 3,1 рази (з 24,4 до 8,0 млн пасажирів). Іншою причиною зниження показників стало збільшення кількості одиниць приватного транспорту в області через зростання об'ємів ввезення вживаних іномарок.

Якщо застосувати як критерій оцінювання ефективності видатків бюджету на транспорт показники області у рейтингу соціально-економічного розвитку, то за напрямком «Інфраструктурний розвиток» у 2021 році Тернопільська область займала 7-ме місце в Україні. За показником щільності автомобільних доріг загального користування з твердим покриттям область є лідером в Україні, однак за обсягами вантажообігу найважливіших видів транспорту займає всього лиш 20-те місце серед регіонів країни [63]. Значних успіхів область досягла у розвитку телекомунікацій та інтернет-зв'язку, оскільки за показниками його проникнення Тернопільщина займає 3-5 місце серед усіх областей.

Підсумовуючи результати аналізу, можемо констатувати, що бюджетні видатки з місцевих бюджетів області на розвиток економіки мають нестабільну траєкторію та суттєво залежать від загальноекономічної, політичної та безпекової ситуації в країні. За більшістю напрямів використання бюджетних ресурсів на потреби економічної діяльності вони відіграють недостатню роль у стимулюванні економічного зростання. Більш вагомий вплив справляють бюджетні видатки на траєкторію розвитку будівельної галузі й транспорту, що зумовлюється значними обсягами фінансування проектів розвитку і заходів з вдосконалення транспортної інфраструктури.

### **2.3. Реалії здійснення і тенденції ефективності бюджетних видатків на соціальний захист і розвиток соціальної сфери**

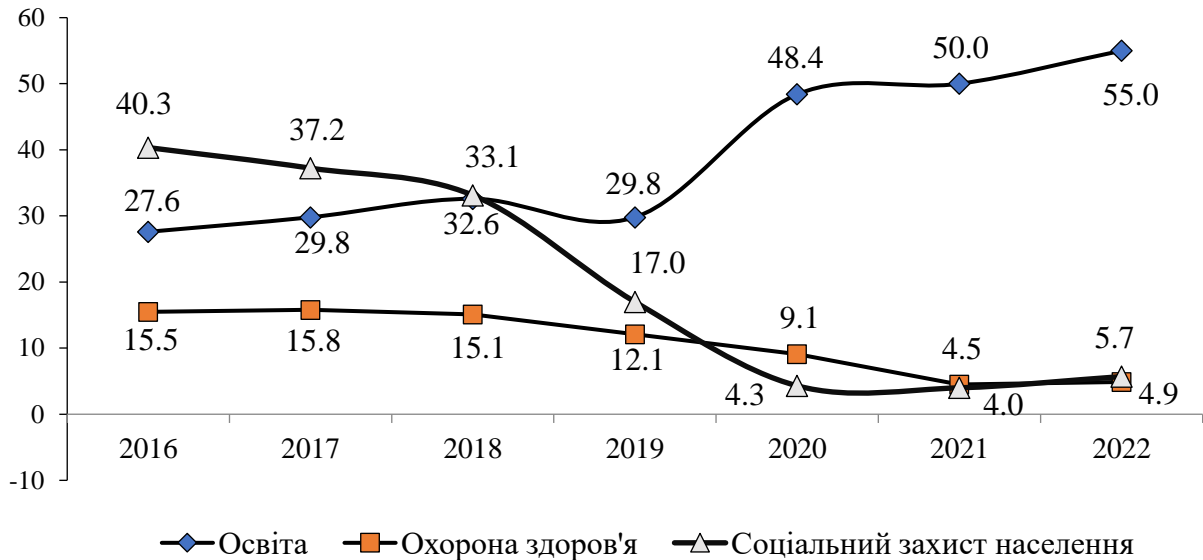
Соціальна спрямованість видатків є невід'ємною характеристикою сучасної бюджетної політики держави. Впродовж ХХ ст. бюджетні видатки соціального

спрямування зазнали радикальної зміни свого місця в структурі видаткової частини бюджетів – якщо на початку цього періоду вони були ледь помітними, то у другій половині століття вони утвердились як провідний напрям використання бюджетних ресурсів. Підвищена увага до проблематики фінансування соціальної сфери та соціального захисту населення зумовлюється становленням концепцій людського капіталу та інклюзивного розвитку, перша з яких розглядає людину з її інтелектуальними і фізичними можливостями як рушійний чинник зростання економіки, а друга визначає людину не чинником, а метою економічної політики держави. Все більш активне проникнення інноваційних технологій у всі сфери суспільного життя, в тому числі й виробничу, спричиняє зниження попиту на некваліфіковану, стандартизовану працю, тоді як фахівці, які генерують нові ідеї, мають нестандартне мислення та креативний підхід до вирішення виробничих завдань стають все більш затребуваними. Це вимагає реформування системи освіти у контексті підвищення її маневреності, адаптації до змін у вимогах ринку праці.

Освіта в сучасних умовах залишається провідним напрямом спрямування бюджетних коштів місцевих бюджетів, що має раціональне обґрунтування. На думку В. Куценко, пріоритет освіти пояснюється «об’єктивною необхідністю оперативної підготовки нового покоління кадрів – конкурентоспроможних на ринку праці, адаптованих до активної життєдіяльності, з високою загальною культурою, яка спонукає їх до творчої самореалізації» [43, с. 61]. О. Грішнова пов’язує із збільшення масштабів інвестування в освіту й професійну підготовку перспективи прискорення економічного росту й реалізації конкурентних переваг нашої країни у світовому співтоваристві [27, с. 93].

Бюджетні видатки місцевих бюджетів Тернопільської області на освіту виявляють поступальний характер зростання. Найвищого рівня вони досягли у 2021 році, коли на надання освітніх послуг різного рівня було спрямовано майже 6,7 млрд грн бюджетних коштів, що на чверть більше показників попереднього року. Навіть у складному 2022 році фінансування освіти з місцевих бюджетів Тернопільщини практично не змінилось, скорочення видатків становило всього

0,5% (34,3 млн грн). Стійке зростання освітніх видатків на фоні зменшення обсягів фінансування інших напрямів діяльності спричинило підвищення питомої ваги бюджетних видатків на освіту до половини сукупного обсягу видатків зведеного бюджету Тернопільської області (рис. 2.5).



**Рис. 2.5. Бюджетні видатки соціального спрямування у структурі видатків зведеного бюджету Тернопільської області у 2016-2022 рр., %**

*Джерело:* побудовано автором за [56]

Серед напрямів надання освітніх послуг за обсягами бюджетних видатків домінує загальна середня освіта, фінансування якої з місцевих бюджетів області у 2022 році склало 4,24 млрд грн, або майже 2/3 загального обсягу. За триріччя видатки на цей напрямок освіти збільшились на чверть, в абсолютному вимірі – на 0,85 млрд грн. Значні обсяги бюджетних ресурсів надходять також на потреби дошкільної освіти (фінансування якої належить до власних повноважень органів місцевого самоврядування). У 2022 році на забезпечення діяльності дошкільних закладів освіти було спрямовано 0,94 млрд грн, або 14,1% сукупних видатків на освіту з місцевих бюджетів Тернопільської області. Незважаючи на дискусійний характер питання щодо доцільності спрямування ресурсів місцевих бюджетів на надання послуг професійної та вищої освіти (адже ці рівні освіти є прерогативою центральної влади, а органи місцевого самоврядування виступають засновниками

закладів професійної та вищої освіти на наявності дефіциту певних кадрів на місцевому ринку праці), вони є вагомим напрямом здійснення видатків бюджету на освіту. Загалом на фахову освіту у 2022 році з місцевих бюджетів області було спрямовано 0,95 млрд грн, або 14,3% від загального обсягу (додаток А).

Проблема оцінювання ефективності бюджетних видатків на освіту складна, адже досконала методика його проведення дотепер не розроблена. Запропонована Міністерством освіти і науки України методика містить доволі дискусійний набір індикаторів, які більшою мірою відображають виробничі показники закладів освіти, а не якість їхньої діяльності. Проте, головним виміром ефективності цих видатків має бути ступінь задоволення їхньою якістю і доступністю споживачів, а також успішність навчання. Саме цих критеріїв ефективності бракує офіційній методиці оцінювання від МОН України. Попри раціональність нашої пропозиції щодо розширення кількості індикаторів ефективності при оцінюванні бюджетних видатків на освіту, реалізувати її на практиці складно через відсутність практики акумулювання відповідних статистичних даних, проведення опитувань населення для формування інформаційної бази аналізу. На загальнодержавному рівні подібні соціологічні опитування мають спорадичний характер, а на рівні області взагалі не відбуваються. Відтак, вимушеним кроком є оцінювання ефективності видатків на освіту за виробничими показниками в поєднанні з окремими індикаторами якості навчання.

Збільшення фінансування закладів дошкільного виховання відбувається на фоні невизначеної динаміки мережі цих установ – якщо у 2016-2020 рр. кількість дитячих садків та місць у них незначними темпами збільшувалась, то з 2021 року траєкторія змінилась на протилежну. Особливо помітний спад відбувся у 2022 році, коли кількість закладів дошкільної освіти скоротилась до 571 од. (відразу на 19 закладів за рік). Контингент дітей, охоплених вихованням, зменшився з 32,5 тис. у 2016 році до 23,9 тис. дітей у 2022 році, або більш, ніж на чверть. Показник охоплення дітей дошкільного віку відповідною освітою у 2016-2021 рр. становив 58-62%, у 2022 році знизився до 52% [36]. За цим показником Тернопільська область перебуває на 18-му місці серед усіх регіонів країни, однак певний прогрес



у рейтингу пояснюється не поліпшенням ситуації в області, а погіршенням її в областях, які належать до прифронтової зони. Через різке падіння контингенту вихованців, у 2022 році відбулось зниження показника відношення дітей у садках до кількості місць, який становить 84 дит./місце, коли ще в 2018 році перебував на рівні 113 дит./місце [31].

Впродовж 2016-2020 рр. збільшення контингенту учнів закладів загальної середньої освіти Тернопільської області відбувалось на фоні скорочення їхньої мережі (з 828 од. до 687 од.), а з 2021 року обидва показники демонструють спадну динаміку (у 2022 році кількість закладів – 623 од, учнів у них – 110,0 тис. осіб). На фоні зростання кількості випускників шкіл у 2021-2022 рр. [37]. Така динаміка дає підстави прогнозувати продовження тенденції до різкого скорочення контингенту учнів закладів середньої освіти уже в найближчі роки. Поступальним зменшенням виробничих показників характеризується також діяльність закладів професійної та вищої освіти Тернопільської області [38; 35].

Поєднуючи аналіз виробничих показників з індикаторами, які свідчать про якісні параметри функціонування освіти, звернемось до підсумків проведення НМТ, участі учнів закладів середньої освіти у предметних олімпіадах. Відсутність актуалізованої статистики дає право навести показники попередніх років. Отож, у рейтингу участі учнівських команд в IV етапі Всеукраїнських учнівських олімпіад у 2017/2018 н. р. Тернопільській області належало 14 місце з усіх областей країни, а за результатами проведення інтернет-олімпіад – 24 місце, олімпіад з мов та літератур національних меншин – 25 місце в Україні. Участь учнів закладів середньої освіти Тернопільської області у міжнародних учнівських олімпіадах в 2004-2017 рр. забезпечило 23 місце нашого регіону серед усіх областей країни [50].

Якщо у 2017-2018 рр. Тернопільська область потрапила до трійки лідерів за результатами здачі ЗНО, то у 2023 році підсумки складання НМТ забезпечили області лиш 13 місце серед регіонів України [64]. «Із загальної кількості школярів, які здавали ЗНО у 2018 році, не склали один або більше іспит 23,7% випускників області, з них тести з української мови – 8,3% учнів, історії – 12,1%, математики –

15,9%, англійської мови – 7,2%» [65]. Проте, якщо у 2018 році в рейтингу закладів середньої освіти за підсумками складання ЗНО до TOP-100 не потрапила жодна школа Тернопільської області, то у 2023 році за результатами проведення НМТ – уже 5 закладів, а в TOP-200 – 11 загальноосвітніх шкіл [66; 71].

Не менш складним завданням є оцінювання ефективності видатків бюджету на професійну та вищу освіту. На думку В. Горина, «ефективність видатків на освіту і, зрештою, освіти як галузі, спрямованої на людський розвиток, чітко характеризують такі індикатори, як рівень зайнятості осіб з різним рівнем освіти, затребуваність фахівців того чи іншого фаху на ринку праці, а також рівень їх оплати праці» [24, с. 246]. За висновками роботодавців, система фахової освіти в Україні функціонує відірвано від потреб ринку праці, а кваліфікація випускників не дає їм легко «влитися» у професійні обов'язки без додаткового навчання. За рівнем охоплення середньою і вищою освітою наша держава входить до числа світових лідерів конкурентоспроможності, проте такий показник певною мірою штучний. Вагома частина студентів розглядає перебування у закладі освіти у статусі студента як можливість організувати особисте життя у місті навчання, як данину моді чи задоволення бажання батьків. Якість фахової підготовки таких студентів вкрай низька. Відтак, за загальним балом критерію «Вища освіта і професійна підготовка» при оцінюванні конкурентоспроможності наша країна посідає місце за межами п'ятого десятка. «У 2008 році за якістю вищої освіти Україна посідала 55-те місце, якістю навчання на робочому місці – 83-тє» [40, с. 27].

Об'єктивними індикаторами, які визначають довгострокову ефективність бюджетних видатків на професійну і вищу освіту є показники працевлаштування населення та рівня незайнятості. Відповідно до оцінок МОН України, у 2018 році «за рівнем працевлаштування за фахом випускників системи закладів професійно-технічної освіти Тернопільська область з показником 72,9% перебувала на 19-му місці серед регіонів країни, понад 15,9% випускників не мали роботи» [50]. При цьому, показники безробіття в області мають тенденцію до зниження, однак це пояснюється не стільки поліпшенням ситуації з працевлаштуванням безробітних,

скільки із збільшенням масштабів трудової міграції [51]. У 2022 році чинником, який зумовлює подальше зниження рівня безробіття в області є мобілізація для збільшення чисельності Збройних сил в умовах війни з російською агресією.

Важливою складовою соціальної сфери, від ефективності функціонування якої формується уявлення не тільки про рівень життя населення, але й про те, чи ефективно використані бюджетні кошти, є охорона здоров'я. Сучасне суспільство визначає здоров'я як життєво важливу цінність, а право на доступ до медичної допомоги не може бути обмежене. Тому завданням сучасної держави є розвиток механізму фінансування охорони здоров'я, який даватиме можливість охопити медичними послугами усе населення. Вкладання коштів в охорону і зміцнення суспільного здоров'я має вагомий економічний ефект, адже сприяє зменшенню втрат робочого часу, підвищує продуктивність праці. За позицією Н. Левчук, державі «вигідніше витратитися на профілактику захворювань, ніж спрямовувати бюджетні кошти на лікування хворих» [45, с. 85]. Однак, розподіл видаткових повноважень за фінансування охорони здоров'я між рівнями бюджетної системи залежить від обраної країною фінансової моделі галузі. Наприклад, в рамках медичної реформи та зміни підходів до фінансування охорони здоров'я медичні заклади перейшли на прямі бюджетні відносини з Національною службою здоров'я України, що призвело до зникнення такого виду офіційних трансфертів, як медична субвенція.

Динаміка бюджетного фінансування охорони здоров'я з місцевих бюджетів Тернопільської області є відображенням наслідків медичної реформи. Якщо у 2020 році на ці потреби було виділено 1,0 млрд грн, то у 2021-2022 рр. – менше 0,6 млрд грн щорічно. Найбільшим напрямком спрямування коштів бюджету у галузь охорони здоров'я є забезпечення діяльності лікарень і санаторних закладів. У 2022 році на потреби цих установ було спрямовано 0,3 млрд грн, або половину сукупних видатків місцевих бюджетів області на охорону здоров'я. Навіть в умовах війни, фінансування центрів первинної медичної допомоги у 2022 році збільшилось в 1,5 рази, хоча в абсолютному обсязі ці видатки не великі – всього 31,9 млн грн. Однак, така динаміка свідчить про продовження медичної реформи

в Україні, одним із ключових етапів якої на сьогодні є розвиток дієвої системи первинної медичної допомоги (додаток Б).

Розроблені фахівцями медичної галузі методики оцінювання ефективності виконання бюджетних програм сфери охорони здоров'я відзначаються типовими проблемами, які характерні для інших складових соціальної сфери, а саме їхня однобокість, орієнтація на відстеження виробничих показників та ін. На думку частини наукової спільноти, низка показників методики оцінювання ефективності бюджетних програм медичного спрямування має шкідливий вплив на роботу закладів охорони здоров'я, мотивує адміністрацію установи цілеспрямовано продовжувати строки госпіталізації заради отримання додаткового бюджетного фінансування. На наш погляд, найбільш об'єктивно ефективність бюджетних видатків на охорону здоров'я відображає динаміка захворюваності населення, а також показники депривації у контексті доступу до медичних послуг, оцінки населенням їхньої якості.

Зважаючи на закритість даних за останні роки, актуалізоване оцінювання динаміки запропонованих індикаторів провести складно. Однак, дані за період до 2017 року свідчать, що збільшення обсягів фінансування охорони здоров'я має слабкий вплив на показники захворюваності, які в цей період продовжували зростати. Зокрема, якщо у 2015 році кількість зареєстрованих вперше випадків захворювань у Тернопільській області становила 713,0 тис. од., то у 2017 році – уже 720,9 тис. од. Зростання рівня захворюваності спостерігалось за більшістю груп хвороб, зокрема за хворобами нервової системи, системи кровообігу, а також новоутвореннях [39]. Однак, роботи висновки про низьку ефективність видатків бюджету в сучасних умовах за цими показниками передчасно, оскільки вони відображають ситуації в галузі до початку медичної реформи. Радикальні зміни як у схемах обслуговування пацієнтів, організації фінансування медичних послуг та в інших аспектах функціонування охорони здоров'я дають підстави очікувати поліпшення ситуації із захворюваністю в нашій країні.

Ці попередні висновки підтверджують показники самооцінки населенням доступності та якості медичних послуг впродовж останніх років. Однак, органи

державної статистики не відображають результати таких опитувань у розрізі регіонів, тому звернемося до загальноукраїнських показників, які ймовірно, можна екстраполювати на ситуацію в Тернопільській області. Відтак, якщо у 2017 році 29,1% домогосподарств, які потребували медичної допомоги, не змогли її отримати з різних причин, то у 2018 році цей показник зменшився до 20,7%, але в 2021 році підвищився до рівня 24,7%. Серед головних причин недоступності медичного обслуговування населення продовжує визначати надмірно високу вартість послуг та медикаментів [69].

Соціальна функція держави отримує відображення у реалізації бюджетних програм соціального забезпечення, які передбачають широкий спектр заходів та соціальних виплат, соціальних послуг для різних категорій населення. Впродовж багатьох років основним джерелом покриття потреби у коштах на реалізацію цих програм були місцеві бюджети, з яких фінансувались найважливіші соціальні програми для малозабезпечених громадян, сімей з дітьми, здійснювались виплати при народженні дитини, самотнім матерям, дітям-сиротам, а також покривалась потреба на надання житлових субсидій. Внаслідок цього, фінансування програм соціального захисту було найбільшим за обсягом коштів напрямом бюджетних видатків. Однак, з проведенням реформ у сфері соціального захисту, які полягали у посиленні його адресності, змінах схеми фінансування соціальних програм, найважливіші бюджетні програми соціальних виплат були переведені у статус державних цільових програм із прямим фінансуванням з державного бюджету. Тому на теперішній час повноваження місцевої влади концентруються на сфері надання соціальних послуг та реалізації місцевих програм для окремих категорій громадян.

В демократичному суспільстві, на думку Ш. Бланкарта, «соціальний захист є найбільш затребуваним суспільним благом, а головна відповідальність за його фінансування лежить на державі» [12, с. 411]. Суспільне призначення бюджетних видатків на соціальний захист населення – упередити зниження добробуту тих категорій, громадян, які зазнали впливу соціальних ризиків, зберегти його на рівні офіційно встановлених стандартів життя. Проте, така ознака більш характерна для

програм соціальних виплат, які спрямовані на підтримання певного стандарту доходу реципієнта, а соціальні послуги призначені для збереження якості життя тих громадян, які потребують стороннього догляду чи іншої уваги.

Бюджетні видатки на соціальний захист населення відзначаються значною різноманітністю структури, що пояснюється широким контингентом реципієнтів різних форм соціальної допомоги. В сучасних умовах найбільшою за обсягом видатків бюджетною програмою соціального захисту населення є забезпечення соціальними послугами стаціонарного догляду, на що у 2022 році з місцевих бюджетів Тернопільської області було виділено 0,13 млрд грн, або 18,3% від сукупних видатків на соціальний захист. Зважаючи на зростання потреби у таких послугах, ці видатки не зменшуються навіть в умовах дефіциту бюджетних ресурсів. В 1,7 рази у 2022 році збільшились обсяги фінансування компенсаційних виплат на пільговий проїзд для окремих категорій громадян. Ці видатки склали 119,4 млн грн проти 69,4 млн грн у 2021 році та 57,0 млн грн у 2020 році (додаток В). Серед головних причин такої динаміки – збільшення контингенту реципієнтів через поширення права на пільговий проїзд на військових, певних категорій внутрішньо переміщених осіб, а також наведення порядку у цій сфері. Майже половину сукупних бюджетних видатків на соціальний захист населення у складі зведеного бюджету Тернопільської області становлять інші численні бюджетні програми, які охоплюють широкий контингент мешканців нашого регіону.

Складність оцінювання ефективності бюджетних видатків на соціальний захист населення у тому, що статистична методологія практично не передбачає відстеження показників, які б стосувались якості надання соціальних послуг. Навіть після вдосконалення методики оцінювання рівня майнової диференціації суспільства чи поширення депривацій, доповнення її методами соціологічного спостереження, вона зосереджена на питаннях диференціації доходів населення, їх достатності для задоволення основних потреб людини, купівлі товарів і послуг. Оскільки основну частину видатків на місцевому рівні у сфері соціального захисту формує фінансування програм надання соціальних послуг для окремих категорій громадян, то оцінити ефективність цих видатків на даний час складно. Проте,

частину бюджетних видатків на місцевому рівні складає фінансування програм компенсаційних виплат, соціальних пільг та інших трансфертів, які мають певний вплив на майнове становище реципієнтів. Показники диференціації загальних доходів населення у Тернопільській області свідчать про зростання майнової нерівності, адже децильні коефіцієнти диференціації загальних доходів та фондів, коефіцієнт концентрації Джині у 2021 році досягли найвищих значень за період з 2010 року [30]. Отож, попри розвинену систему соціального захисту населення та спрямування на неї значних обсягів бюджетних ресурсів, вона не повною мірою реалізує своє функціональне призначення з утримання показників майнової та соціальної диференціації населення у безпечних межах.

## **Висновки до розділу 2**

Структура бюджетних видатків на усіх рівнях бюджетної системи має свої особливості, які зумовлені як розподілом владних повноважень між державною та місцевою владою, пріоритетами економічної та соціальної політики у регіонах, а також іншими чинниками. Невід'ємним компонентом видаткової частини усіх бюджетів є видатки на державне управління. Аналізований період відзначений значним зростанням в абсолютному та відносному вимірі. Особливо стрімким це зростання виявилось в 2021-2022 рр., коли частка управлінських видатків зросла в 1,8 рази. Однак, в абсолютному вимірі нарощування обсягів фінансування органів управління було поступальним.

Оцінка ефективності бюджетних видатків на діяльність органів державного управління має вимірюватись у двох аспектах: по-перше, через динаміку рівня довіри до неї; по-друге, через динаміку індикаторів, які визначають рівень соціально-економічного розвитку регіону чи громади. У контексті застосування критерію рівня довіри до влади ефективність бюджетних видатків бюджетів Тернопільської області не показує вираженої траєкторії зростання чи спаду, а консолідований рейтинг соціально-економічного розвитку дає підстави говорити

про неоднозначні показники ефективності діяльності органів місцевої влади. Подібні тенденції характерні для фінансування житлово-комунальної сфери.

Останні роки були позначені збільшення обсягів бюджетних видатків з місцевих бюджетів Тернопільської області на економічну діяльність, але початок вторгнення росії змусив переглянути пріоритети у використанні бюджетних ресурсів на користь інших потреб. Внаслідок цього, питома вага видатків на економічну діяльність у структурі сукупних видатків зведеного бюджету області зменшилась з 16,2% до 7,8%. Основним критерієм ефективності бюджетних видатків на економічну діяльність є темпи розвитку економіки. Загалом показники росту ВРП області повторюють траєкторію економічного зростання країни, що було особливо помітним у 2018-2020 рр. У розрізі галузей найбільшу роль видатки бюджету відіграють у стимулюванні зростання будівництва, транспортної галузі, в інших галузях їх вплив практично не помітний.

Фінансування соціальної сфери є провідною складовою видаткової частини бюджетів усіх рівнів. Освіта в сучасних умовах залишається провідним напрямом спрямування бюджетних коштів місцевих бюджетів. Стійке зростання освітніх видатків на фоні зменшення обсягів фінансування інших напрямів діяльності спричинило підвищення питомої ваги бюджетних видатків на освіту до половини сукупного обсягу видатків зведеного бюджету Тернопільської області. Висхідна динаміка фінансування освіти поєднується із зниженням виробничих показників, але покращенням результатів навчання учнів та зростанням рейтингів закладів освіти. Поступальне зростання обсягів фінансування охорони здоров'я має слабкий вплив на показники захворюваності, які продовжують зростати за більшістю груп хвороб. Реформування системи соціального захисту населення призвело до перерозподілу бюджетних видатків на користь державного бюджету, у місцевих бюджетах провідну роль відіграють бюджетні програми надання соціальних послуг. Однак, оцінити ефективність видатків на їх реалізацію складно через практично повну відсутність статистичних даних, які б характеризували кількісно-якісні результати надання соціальних послуг.



### Розділ 3

## НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ БЮДЖЕТНИХ ВИДАТКІВ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

### 3.1. Підвищення об'єктивності бюджетного планування як передумова забезпечення ефективності бюджетних видатків

Вдосконалення бюджетних відносин у контексті підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів є одним із важливих завдань економічної політики сьогодення. Актуальність цього завдання пояснюється винятковою роллю, яку відіграє бюджет у регулюванні розвитку економіки, перерозподілі фінансових ресурсів у регіональному, галузевому, соціальному вимірах, для вирівнювання фінансової спроможності територіальних формувань, підвищення рівня життя населення. Але повноцінне використання колосального потенціалу бюджету вимагає перш за все раціонального та ефективного використання тих бюджетних ресурсів, які надходять до найбільшого централізованого фонду грошових коштів країни. Це потребує скрупульозної роботи усіх гілок влади, управлінського апарату на різних рівнях публічного управління щодо належного обґрунтування обсягів, структури та спрямованості бюджетних видатків, їх розмежування між рівнями бюджетної системи, постійного моніторингу і аналізу бюджетних видатків, оцінювання їхньої ефективності з точки зору впливу на тенденції соціально-економічного розвитку країни.

Стратегічна орієнтація на підвищення ефективності бюджетних видатків вимагає реалізації комплексу проміжних завдань у різних аспектах виконання бюджету за видатками. Ці завдання змістовно можуть бути об'єднані у три магістральні напрями дій:

– вдосконалення методичних засад і практики бюджетного планування видатків, що забезпечить реалізацію критерію їх попередньої ефективності (коли раціональними є самі поставлені перед бюджетом завдання). Імплементация у

бюджетний процес інноваційних технологій бюджетного планування створює підґрунтя для відповідності бюджетних видатків вимогам ефективності з точки зору поняття «effectiveness»;

– реформування моделі спрямування бюджетних ресурсів на продукування суспільних благ у контексті демократизації цього процесу, розширення доступу до їхнього надання суб'єктів господарювання ринкового сектору економіки. Це дає змогу реалізувати завдання підвищення ефективності бюджетних видатків з точки зору інтерпретації поняття «efficiency» як економічність;

– вдосконалення напрямів розподілу і реформування методів використання бюджетних ресурсів у контексті зміни підходів до здійснення господарської діяльності бюджетних установ та інших установ бюджетного сектору. Такий напрям активності забезпечить підвищення ефективності бюджетних видатків з точки зору інтерпретації поняття «efficiency» як продуктивність.

Вирішення питань раціонального розподілу бюджетних видатків є одним із стратегічних завдань бюджетного менеджменту. Забезпечення високої якості показників бюджету за видатками забезпечує передумови для їхнього виконання відповідно до затверджених значень, а отже й ефективності.

У бюджетній практиці країн із ринковою економікою та демократичними підходами до функціонування публічних фінансів утвердилась ефективно діюча система визначення бюджетних пріоритетів у сфері видатків, яка базується на стратегічному плануванні розвитку територіальних спільнот різного рівня, середньостроковому бюджетному плануванні і прогнозуванні, яке розглядають як складову компоненту системи загальнодержавного планування розвитку. Такий підхід до інтеграції різних видів планування забезпечує стратегічну визначеність планування показників бюджету, відповідність видаткових пріоритетів бюджету цілям і завданням розвитку, визначеним документами стратегічного планування.

Серед визначальних подій останнього десятиліття у публічному управлінні, які визначатимуть траєкторію його розвитку на майбутнє, стало впровадження у бюджетну практику програмно-цільового методу виконання бюджетів на усіх рівнях бюджетної системи. Провідною ідеєю його застосування в Україні стало

підвищення ефективності бюджетної політики через посилення взаємозв'язку між бюджетними ресурсами та результатами їхнього використання. Таким чином, програмно-цільовий метод бюджетування реалізує ідеї ефективності бюджетних видатків у практичній діяльності.

Однак, попри прогресивну ідею цього методу, його застосування в Україні зіштовхнулось із багатьма проблемами, які не дають повною мірою реалізувати його потенціал. Серед найбільш проблемних питань застосування програмно-цільового бюджетування – непрофесійність складання бюджетних програм та методики оцінювання результатів їхнього виконання, невідповідність паспортів бюджетних програм ідеї програмно-цільового підходу, відірваність бюджетних програм від документів стратегічного планування розвитку тощо. Поширеними ознаками бюджетних програм є ігнорування при їхньому складанні об'єктивних економічних реалій, формальний характер цих програм, які містять загальні цілі з невизначеними результатами, досягнення яких не можливо перевірити, а також обмеженість показників ефективності та якості надання бюджетних благ.

Значна частина територіальних формувань низового рівня функціонує при відсутності документів стратегічного планування розвитку – Стратегії розвитку громади та однойменного Плану розвитку. Відсутність документів, які мають закріплювати стратегічні цілі розвитку територіальної громади, робить взагалі беззмістовним питання щодо посилення стратегічної спрямованості бюджетних програм. На рівні держави в основу розробки документів стратегічного розвитку покладені положення Указу Президента «Цілі розвитку України до 2030 року», затвердженого у 2019 році [62]. На його основі у 2021 році урядом розроблено деталізовану Національну економічну стратегію на період до 2030 року [59], де визначено стратегічні цілі, завдання та цільові індикатори розвитку різних сфер національної економіки.

Хоча назва документу передбачає концентрацію уваги на економічній складовій розвитку, у Національній економічній стратегії визначено також цілі та завдання, які стосуються покращення якості життя населення у частині розвитку систем освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення та інших складових,

які визначають рівень суспільного добробуту. Отож, цей документ виконує на теперішній час роль стратегічного орієнтира розвитку нашої країни, на основі чого мають розроблятися стратегії та плани розвитку галузей економіки, регіонів і територіальних спільнот. Проте, вагомим чинником, який зумовлює необхідність суттєвого доопрацювання документу є те, що його затвердження відбулось у довоєнні часи і значна частина стратегічних завдань, цільових орієнтирів та й, зрештою, самих пріоритетів розвитку, на сьогодні відійшли до другий план. На наш погляд, в умовах, коли ставиться під сумнів саме існування країни у її визнаних кордонах, а економічні, соціальні, екологічні втрати на час завершення війни навіть складно прогнозувати, вимагати актуальності стратегії розвитку країни недоречно. Проте, навіть в умовах воєнного часу існує необхідність в існуванні певних стратегічних пріоритетів діяльності, адже це задає бюджетній політиці більшої виваженості та послідовності.

На думку Л. Васютинської, низька ефективність використання бюджетних ресурсів при виконанні бюджетних програм має в своїй основі дві групи причин: по-перше, недофінансування програм та неритмічність надходження бюджетних коштів на їхнє виконання, внаслідок чого бюджетування стає непередбачуваним; по-друге, непрофесіоналізм складання бюджетних програм (якому належить головна роль серед причин неефективності). Непрофесіоналізм при складанні бюджетних програм, на думку Л. Васютинської, «виявляється у кількох аспектах: «декларативності й розмитості визначених у бюджетних програмах цілей; імітації показників результативності (виборі таких значень, які легко можна досягти); оцінювання ефективності роботи бюджетних установ через показники, розроблені вищими органами (через встановлення «status quo» між керівником та підлеглими ці показники, зазвичай, складно вимірювані, нерелевантні, або із заниженими цільовими значеннями)» [15, с. 82].

Подібні причини неефективності видатків бюджету на виконання програм відзначають К. Павлюк та О. Шапоренко. Вони наголошують на відірваності бюджетного планування від загальнодержавного планування розвитку, а також від галузевого планування. Через відсутність координації між різними видами

планування, модернізація методів управління бюджетними ресурсами практично не можлива. Окрему увагу вчені звертають на відірваність планування бюджетних програм від цільових програм у різних сферах суспільного життя. Через це навіть обґрунтовані цільові програми нерідко не отримують належного фінансування, адже видатки на це не передбачені при складанні бюджетних програм. Наслідком такої невизначеності та браку координації між різними видами планування є зниження ефективності економічної політики та, відповідно, бюджетних видатків, які супроводжують її реалізацію [54, с. 26].

Вирішити проблеми відірваності стратегічного та бюджетного планування розвитку покликане впровадження середньострокового бюджетного планування на усіх рівнях бюджетної системи. На загальнодержавному рівні перші спроби перейти до планування бюджету на середньостроковий період були зроблені на початку 2010-х років, коли було представлено проект Закону України «Про державне стратегічне планування». Однак, через наявність у цьому документі двозначних норм, які було б складно реалізувати у бюджетній практиці, він не вступив у дію. Впровадження середньострокового бюджетного планування було передбачене нормами Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки [61] та Плану з її реалізації [60], а на теперішній час є одним із завдань за стратегічною ціллю «Забезпечення стійкості публічних фінансів та покращення суверенних рейтингів» у Національній економічній стратегії до 2030 року. Затримка у початку впровадження середньострокового бюджетного планування була зумовлена початком повномасштабної війни проти нашої країни, однак уже на 2023 рік воно мало застосовуватись на усіх рівнях бюджетної системи.

Поряд із розробленням нового документа – бюджетної декларації, яка визначає бюджетні пріоритети розвитку країни на наступний бюджетний рік, перехід на середньострокове бюджетне планування передбачав реалізацію низки інших ініціатив, які мали забезпечити його успішну імплементацію, зокрема: модернізацію процедур розрахунку показників бюджету; зміцнення фінансової автономії розпорядників бюджетних коштів (розширення повноважень щодо

маневрування бюджетними видатками в межах виконання програми); введення фіскальних правил з метою зміцнення фінансової дисципліни при управлінні бюджетними коштами; посилення відповідальності суб'єктів законодавчої ініціативи за обґрунтованість пропонованих новацій у бюджетне законодавство.

Щодо останнього пункту, то він залишається декларацією, не реалізованою на практиці. Використання при розгляді законопроектів законодавчого «спаму» для лобіювання інтересів наближених осіб чи бізнес-структур нерідко спотворює саму провідну ідею ініціювання законодавчого акту, вихолощує його позитивні норми або залишає правові «лазівки» для розвитку корупційних схем. На наш погляд, тільки ускладнення процедури внесення поправок до законопроектів, а також заборона ініціювання поправок із залу дасть можливість зменшити вплив цих негативних явищ на формування правового поля, забезпечити послідовність і стратегічну виваженість бюджетної політики.

Середньострокове бюджетне планування на місцевому рівні започатковане повноцінно з кінця 2022 року, коли на рівні органів місцевого самоврядування країни було вперше розроблено трирічні прогнози місцевого бюджету. В основу розроблення такого фінансового прогнозу закладають показники виконання відповідного бюджету за кілька попередніх бюджетних періодів, а також норми документів стратегічного планування адміністративно-територіальної одиниці (Стратегії та кількарічного Плану розвитку територіальної громади). Перехід до середньострокового планування показників місцевих бюджетів передбачає також посилення відповідальності бюджетних коштів за ефективне використання отриманими бюджетними коштами [58].

Незважаючи на усі переваги цієї новації, з початком повномасштабної війни її реалізація зіштовхнулася із проблемами, які не отримали вирішення. Розрахунок показників бюджету базується на застосуванні методу екстраполяції (врахування тенденцій виконання бюджету в минулі бюджетні періоди). Однак, в багатьох регіонах, які зазнали руйнувань та втрати населення від бойових дій, а отже економічної бази для формування бюджету, такий підхід неприйнятний, адже показники прогнозу місцевого бюджету будуть нереалістичними. Через

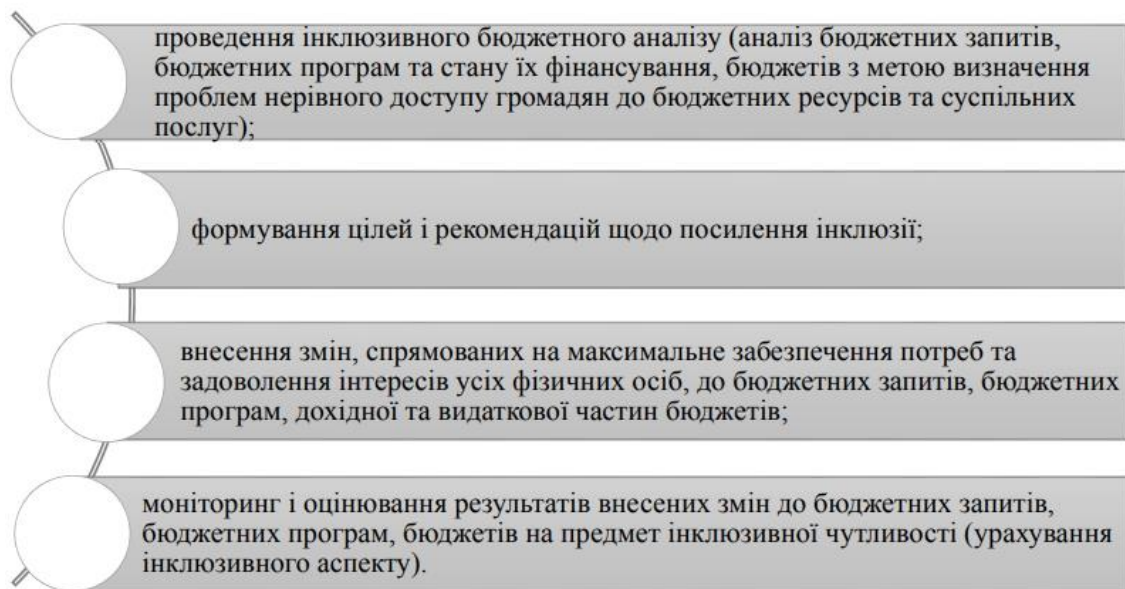
вимушену міграцію населення об'єктивно встановити чисельність мешканців територіальних громад – споживачів бюджетних послуг – дуже проблематично, що утруднює планування бюджетних видатків, знижує їхню обґрунтованість. На наш погляд, враховуючи ці обставини, у прифронтових регіонах відсутні умови для повноцінного впровадження середньострокового планування бюджету, а основу для складання прогнозу мають становити фактичні показники періоду від початку повномасштабної війни.

Новими тенденціями бюджетного планування в контексті імплементації ідей концепції інклюзивного розвитку є впровадження гендерно-орієнтованого й інклюзивного бюджетування. Гендерно-орієнтоване бюджетування являє собою інноваційну технологію управління бюджетними ресурсами, базовану на аналізі гендерної чутливості бюджетних видатків. На думку З. Лободіної та А. Кізими, воно дає можливість «оцінити, як і якою мірою державна політика у сфері розподілу бюджетних ресурсів впливає на жінок і чоловіків як споживачів послуг, користувачів інфраструктури та платників податків» [42, с. 30]. Завдяки цій бюджетній технології можна посилити рівноправність розподілу бюджетних ресурсів за гендерною ознакою [68, с. 76].

Проведення гендерного бюджетного аналізу з розподілом контингенту за віком, місцем проживання, етнічним походженням та іншими ознаками дає можливість виявити джерела нерівності у доступі до бюджетних благ. На думку Ю. Остріщенко, «в рамках гендерного бюджетування враховуються різні позиції та преференції груп отримувачів бюджетних послуг, а також перешкоди, які не дають споживачам рівноцінно користуватись результатами використання коштів бюджету» [52, с. 280]. Результати гендерного аналізу бюджету стають підставою для реалізації управлінських дій, що дають можливість мінімізувати нерівність у доступі та споживанні бюджетних благ, а отже досягти підвищення ефективності бюджетних видатків.

Визнаючи переваги гендерно-орієнтованого бюджетування, З. Лободіна та А. Кізіма вказують на його обмежену дію у питанні зменшення нерівності, адже ця технологія концентрує увагу на гендерних причинах нерівності, але ігнорує

інші вияви цього явища (нерівність у доступі до бюджетних благ за віковою, територіальною ознакою, в залежності від рівня освіти тощо). Для вирішення цієї проблеми існує необхідність впровадження у бюджетну практику нової технології управління бюджетними ресурсами – інклюзивного бюджетування, яке враховує усі аспекти забезпечення рівності при управлінні бюджетними потоками. Подібно до технології гендерно-орієнтованого бюджетування, інклюзивне бюджетування передбачає певний алгоритм його впровадження (рис. 3.1).



**Рис. 3.1. Етапи інтеграції технології інклюзивного бюджетування до виконання бюджету за видатками [42, с. 35].**

Впровадження технології інклюзивного бюджетування матиме позитивний вплив на ефективність бюджетних видатків, адже дасть можливість перейти до фінансування персоналізованих бюджетних послуг, розроблених з урахуванням вікових, гендерних, соціальних характеристик їхніх споживачів. Перевагами такого підходу до здійснення бюджетних видатків є зниження нерівності доступу до бюджетних послуг, підвищення їхньої адресності та якості надання, а також залучення громадськості до бюджетних процедур. Основним наслідком переходу до інклюзивного бюджетування стане більш повне врахування інтересів та потреб конкретних споживачів при продукуванні бюджетних послуг, а отже підвищення ефективності бюджетних видатків на їхнє надання.



### **3.2. Вектори підвищення ефективності бюджетних видатків у контексті зміцнення громадського контролю та зміни підходів до використання бюджетних коштів**

Впровадження інноваційних бюджетних технологій планування бюджету, які базуються на глибокому аналізі споживачів бюджетних послуг, забезпечують підвищення обґрунтованості видатків з позиції суб'єкта управління бюджетними ресурсами. Однак, визнаним у світовій практиці підходом до підвищення рівня обґрунтованості видатків бюджету з позиції відображення інтересів населення є застосування різних форм участі громадськості у бюджетному процесі. Участь населення в управлінні бюджетними ресурсами, на думку Ю. Бажала, вимагає вирішення низки питань, зокрема підвищення прозорості бюджету для широких кіл громадськості, а також підвищення якості здійснення бюджетних видатків, що залежить, з одного боку, від повноти задоволення потреби у коштах на надання якісних бюджетних послуг та, з іншого боку, від того, наскільки раціонально розпорядники бюджетних коштів будуть використовувати кошти бюджету при здійсненні своїх повноважень [33, с. 45].

Економічною наукою напрацьовано широкий спектр методів залучення громадськості до управління бюджетними ресурсами, які О. Голинська поділяє на дві групи: «методи, що безпосередньо спрямовані на залучення громадян до процесу прийняття рішень (бюджетні слухання, участь населення у дорадчих структурах та ін.); методи, що передбачають навчання та інформування громадян (інформаційні послуги для громадян, навчальні програми, публічне звітування та ін.)» [18, с. 309]. Помітно, що методи другої групи уособлюють пасивну участь громадськості в управлінні бюджетними ресурсами. провідне місце серед них займає громадський контроль за використанням бюджетних коштів завдяки забезпеченню бюджетної прозорості. Правову основу прозорості використання бюджетних ресурсів закладає Закон України «Про відкритість використання публічних коштів» [57], положеннями якого визначено умови та порядок

доступу громадськості до публічної інформації про формування і використання коштів бюджету. Цю інформацію органи публічного управління мають оприлюднювати вільно, своєчасно та безкоштовно.

Прозорість як ознака управління бюджетними ресурсами має безперечні переваги, які визначають актуальність її гарантування при виконанні бюджетів на усіх рівнях бюджетної системи:

- створення умов для налагодження комунікацій між органами влади та громадськістю з приводу реалізації права громадянина на доступ до інформації про використання публічних коштів, урахування інтересів і точок зору різних суспільних груп при виробленні пріоритетів бюджетної політики та інших рішень щодо управління бюджетними ресурсами;

- зміцнення відповідальності органів влади за обґрунтованість показників бюджету, оскільки усвідомлення того, що кожне управлінське рішення підлягає контролю з боку громадськості спонукає до більш виваженого підходу при їх ухваленні та виконанні;

- зміцнення контролю за цільовим використанням бюджетних ресурсів з боку безпосередньо зацікавлених у бюджетних послугах споживачів – жителів регіону, територіальної громади;

- зміцнення довіри громадськості до дій органів влади, оскільки активна участь населення в обговоренні управлінських рішень з питань бюджету дає розуміння того, чим продиктовані дії влади та створює умови для суспільної злагоди та відсутності конфліктів;

- підвищення ефективності бюджетних видатків та бюджетної політики, які більш повно відповідають суспільним пріоритетам, інтересам конкретних груп та верств споживачів бюджетних послуг;

- функціонування дієвого механізму протидії проявам корупції у процесі використання бюджетних ресурсів.

Незважаючи на усі позитивні моменти пасивної участі громадськості в управлінні бюджетними ресурсами, більш дієвим є активна залученість людей до вироблення управлінських бюджетних рішень на різних стадіях бюджетного

процесу. Фахівці зі сфери місцевих фінансів зазначають, що від рівня залучення громадськості до формування параметрів бюджетних показників, контролю за їх виконанням залежить висновок про те, чи повноцінною є система місцевого самоврядування на рівні конкретної територіальної громади. Активна участь громадськості у бюджетному процесі може відбуватись у різних формах, які отримують застосування на різних стадіях управління бюджетними ресурсами – від складання проекту бюджету до контролю за його проходженням в органі місцевого самоврядування та при виконанні чи внесенні змін (рис. 3.2).

<b>Стадії</b>	<b>Форми</b>
Складання проекту бюджету	Фокус-групи; дискусії за круглим столом: робочі групи і консультативні комітети: громадські слухання; загальні збори громадян; опитування громадської думки; участь у сесіях ради та засіданнях комітетів
Прийняття бюджету	Громадські наглядові та моніторингові комітети або ради: опитування громадської думки; участь громадян у комітетах
Виконання бюджету	Одержання громадськими організаціями субпідрядів на виконання програм або надання послуг; самообілізація і самоорганізація населення
Розгляд звіту про виконання бюджету	Проведення обговорень та фокус-груп; дискусії за круглим столом; опитування громадської думки; публічні слухання щодо бюджету; участь у сесіях ради та засіданнях комітетів

**Рис. 3.2. Форми участі громадськості в управлінні бюджетними ресурсами на різних стадіях бюджетного процесу [44, с. 69].**

Крім громадськості, вигоди від впровадження різних форм активної участі населення в управлінні бюджетними ресурсами отримують також органи влади. Вони виявляються у наступних моментах:

- розвитку політичної підтримки власної діяльності серед громадськості;
- розподілі відповідальності за раціональність (чи помилковість) рішень щодо управління бюджетними ресурсами, особливо щодо ухвалення так званих «непопулярних» рішень, пов’язаних із підвищенням вартості бюджетних послуг чи скороченням контингенту реципієнтів, закриттям бюджетних закладів тощо;

– підвищенні рівня довіри громадськості до діяльності органів влади, більш чітке розуміння логіки дій та обмежень, з якими стикається влада в процесі управління бюджетними ресурсами;

– пошуку більш ефективних способів вирішення важливих для громади проблем, інноваційних підходів до фінансування бюджетних послуг.

Реальним відображенням ефекту від участі громадськості у бюджетному процесі є підвищення доступності та якості бюджетних послуг, які отримують мешканці громади за рахунок коштів відповідного бюджету. Громадськість як учасник бюджетного процесу, може бути представлена не тільки конкретними громадянами чи їхніми об'єднаннями, але й представниками бізнес-спільноти. Участь бізнес-структур в управлінні бюджетними ресурсами через різні форми залучення до бюджетного процесу дає можливість отримати економічні та інші переваги, які виявляються у донесенні власної позиції при виробленні пріоритетів бюджетної політики, зниженні рівня корупції, участі у тендерних процедурах з дотриманням принципів відкритості та справедливості. Довірливі взаємини між владою і бізнесом, які можуть сформуватись в рамках участі підприємницьких структур в управлінні бюджетними ресурсами, є одним із важливих чинників сприятливого середовища для ведення господарської діяльності, що активізує бізнес-процеси в місцевій економіці.

Одним із проявів участі громадськості в управлінні бюджетними ресурсами є громадський контроль за видатками бюджету. Проте, ефективність контролю за виконанням бюджетних програм вимагає вирішення проблеми нерозробленості цілісної системи об'єктивних та релевантних індикаторів оцінювання як окремих завдань бюджетних програм, так і ефективності їх виконання загалом. Як зазначає І. Сторонянська, «показники результативності бюджетних програм (кількісні виміри задоволеності споживачів бюджетними послугами, продуктивності, результативності та рентабельності послуг) не мають вимірювати наслідки одноразової дії чи результати короткострокової діяльності» [72, с. 24-25]. Між тим, у значної частини бюджетних програмах зміст представлених у них показників результативності не відповідає їхній суті, що ускладнює питання

об'єктивного оцінювання ефективності виконання бюджетних програм і, відповідно, видатків бюджету, які на них були спрямовані.

Процес оцінювання ефективності бюджетних видатків слід розглядати у його широкій інтерпретації, що передбачає не тільки моніторинг результатів від використання бюджетних коштів, але й аналіз діяльності головного розпорядника бюджетних коштів за відповідною бюджетною програмою, одержувачів коштів бюджету на предмет того, чи конкретні їх дії сприяли підвищенню ефективності управління бюджетними ресурсами. Такий комплексний підхід до оцінювання бюджетних видатків дасть можливість простежити не тільки їх обґрунтованість та результативність, але й своєчасність реагування органів публічної влади на певні труднощі, які виникали в процесі використання коштів бюджету на надання бюджетних послуг, своєчасність застосування різних управлінських методів та інструментів впливу для їхнього вирішення.

Оскільки повне впровадження в Україні середньострокового планування бюджету забезпечить посилення зв'язку між стратегічними планами розвитку та бюджетними показниками, а основна частина бюджетних програм матиме довго- і середньостроковий характер, то критерії оцінювання ефективності бюджетних видатків на бюджетні програми повинні бути релевантними для усіх етапів їх виконання. З огляду на це, важливо розмежовувати оцінювання ефективності на проміжне і кінцеве. У річному вимірі оцінювання доцільно відстежувати обсяги здійснених видатків на виконання бюджетних програм з отриманим результатом за рік. Проте, за підсумками виконання бюджетної програми, яка розрахована на більш тривалий період, важливо оцінювати не тільки сумарний обсяг видатків на програму, але й порівнювати відповідність кінцевих результатів програми з її початковими індикаторами, з урахуванням комплексного характеру наслідків від виконання програми, які мають економічний, соціальний та екологічний виміри. При оцінюванні ефективності використання бюджетних коштів на виконання бюджетних програм важливо уникати застосування формальних індикаторів, які не виправдано ускладнюють методикку оцінювання, але мають слабо виражений економічний зміст, або об'єктивний розрахунок яких не можливий.

Іншим напрямом підвищення ефективності бюджетних видатків є зміна підходів до використання бюджетних ресурсів через перехід до багатоканального фінансування закладів бюджетної сфери. В основу такого фінансування має бути покладений принцип зв'язку між обсягами виділених коштів на значущими (не випадковими) результатами діяльності. Проте, імплементація зазначеної моделі фінансування закладів бюджетної сфери потребує посилення їхньої фінансової автономії, тобто можливості вільно розпоряджатися надходженнями від надання платних послуг. Це потребує правової врегульованості компетенції бюджетних закладів щодо використання коштів від надання ними платних послуг та іншої господарської діяльності, що мінімізує можливості для зловживань з коштами бюджету. На теперішній час модель багатоканального фінансування впроваджена тільки у галузі охорони здоров'я, де медичні заклади реорганізовані у комунальні установи, які мають певний обсяг фінансової самостійності. Щодо інших сфер надання суспільних послуг, то у них поки зберігається традиційний підхід до фінансування діяльності.

Впровадження ринкових елементів у діяльність закладів бюджетної сфери має супроводжуватись процесами не тільки їх реорганізації, але й оптимізації мережі. Зважаючи на багаторічну тенденцію до депопуляції та міграції населення в інші країни, контингент споживачів бюджетних послуг значно звузився. Відтак, для багатьох територіальних громад актуальним питанням є невідповідність мережі закладів, які надають бюджетні послуги, об'єктивним потребам у їхньому продукуванні. Зважаючи на те, що рішення про закриття окремих закладів, які демонструють низькі показники виробничої активності є вкрай непопулярними і негативно сприймаються населенням (що є наслідком недостатньої комунікації між владою і громадськістю, слабкою участю останньої в управлінні бюджетом), то значна частина громад продовжує утримувати надміру мережу бюджетних установ, спрямовуючи на ці потреби власні надходження місцевого бюджету. Наслідками таких рішень є встановлення нераціональної структури бюджетних видатків з домінуванням витрат на оплату праці, соціальні внески та комунальні

послуги. Водночас, через відсутність необхідної матеріальної бази такі заклади не спроможні забезпечити надання бюджетних послуг необхідної якості.

Проте, процес оптимізації мережі бюджетних закладів має відбуватись обережно, щоб не мати негативного впливу на доступність бюджетних благ для споживачів. Скорочення мережі дасть можливість перерозподілити бюджетні ресурси до тих закладів, які відзначаються високими виробничими показниками та забезпечують високу якість бюджетних послуг. Таким чином, при економії бюджетних ресурсів буде забезпечено загальне підвищення контингенту осіб, яким забезпечено доступ до якісних послуг за рахунок бюджету. Разом з тим, процеси оптимізації мережі бюджетних установ мають враховувати регіональні й територіальні особливості доступу до бюджетних послуг, а також вікові та інші характеристики їх споживачів. Очевидно, що навіть у випадку значної економії бюджетних ресурсів від закриття початкової школи із низькою наповнюваністю, якщо транспортне сполучення з іншим місцем навчання взагалі відсутнє або займає багато часу (що для дітей вікової категорії 6-10 років надто обтяжливо), то такий варіант оптимізації мережі бюджетних закладів є неприйнятним. Тільки продумане, з раціональним урахуванням інтересів громадян скорочення мережі закладів бюджетної сфери може забезпечити підвищення ефективності видатків бюджету при збереженні права населення на доступ до якісних бюджетних послуг.

Окремим напрямом підвищення ефективності бюджетних видатків є також модернізація методів та інструментів управління ресурсами у закладах бюджетної сфери, що передбачає поряд із посиленням їх фінансової самостійності, нові прогресивні форми і методи фінансування (аутсорсинг, субсидування реципієнтів, непряме ваучерне фінансування за схемою «гроші ходять за споживачем», цільове фінансування). Прогресивним способом підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів, базованим на задіянні особистих мотивів індивіда щодо раціоналізації його дій є впровадження у закладах бюджетної сфери мотиваційних схем оплати праці на основі ключових індикаторів ефективності (Key Performance Indicators). Такі схеми отримали широке визнання у бізнес-секторі, оскільки

стимулюють працівників підвищувати продуктивність праці, поліпшувати якість обслуговування клієнтів, розвивати власні професійні навички та soft-skills [53].

Важливість впровадження таких схем оплати праці у бюджетному секторі полягає у тому, що стрімкий розвиток технологій вимагає залучення до надання бюджетних послуг кваліфікованих фахівців з прогресивним типом мислення та інноваційними навичками. Натомість, існуюча модель оплати праці в бюджетній сфері практично не дає шансів молодому спеціалістові без трудового стажу та професійних відзнак очікувати пристойного рівня оплати праці. Внаслідок цього, загальною проблемою бюджетного сектору є старіння персоналу, зниження рівня його обізнаності із сучасними технологіями роботи, що негативно впливає на якість бюджетних послуг.

Однак, розширення можливостей у прийнятті самостійних рішень щодо управління бюджетними ресурсами має водночас супроводжуватись посиленням відповідальності за їх обґрунтованість та наслідки. На думку К. Роменської та Л. Лисяк, неефективність використання бюджетних коштів слід розглядати як серйозне правопорушення, яке передбачає накладання різних видів фінансової та адміністративної відповідальності не тільки на винних осіб, але й на установу в цілому. На їх думку, «це забезпечить вимогливість та відповідальність керівників бюджетних закладів щодо забезпечення раціонального та економного витрачання коштів» [46, с. 100]. Поряд із персональними санкціями, вчені пропонують також застосовувати санкції до бюджетної установи у формі скорочення видатків на її діяльність у наступному бюджетному році. Невідворотність такого покарання дасть можливість викоринити причини низької ефективності використання коштів бюджету при функціонуванні бюджетних установ.

Поділяючи позицію К. Роменської та Л. Лисяк щодо необхідності посилити контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних ресурсів, все таки вважаємо пропозицію про накладання санкцій на бюджету установу у вигляді скорочення фінансування необґрунтованою і шкідливою. Вона може спричинити негативні наслідки для споживачів бюджетних послуг, оскільки закладу в нових обставинах просто може не вистачати наявних ресурсів для їх якісного надання.



Скорочення фінансування закладу-порушника без огляду на ймовірні наслідки цих дій для якісних параметрів надання послуг може порушити право громадян на доступ до якісних бюджетних благ, спричинити поглиблення нерівності між ними та споживачами аналогічних благ з інших бюджетних установ.

Посилення контролю та відповідальності за ефективність використання бюджетних ресурсів має поєднуватись із впровадженням інструментів мотивації для тих осіб чи установ, діяльність яких характеризується високим рівнем якості та ефективності. За міркуваннями І. Розпутенка, «цими фіскальними стимулами можуть бути матеріальне стимулювання працівників, надання додаткових грантів на розвиток, можливість бюджетним установам використовувати зекономлені кошти на зміцнення матеріальної бази та ін.» [67]. Важливою умовою дієвості таких стимулюючих інструментів є чітке дотримання кореспонденції між рівнем ефективності роботи та масштабом заохочення (винагороди).

### **Висновки до розділу 3**

Серед важливих проблем програмно-цільового бюджетування – низька якість складання бюджетних програм та методики оцінювання результатів їхнього виконання, невідповідність паспортів програм ідеї програмно-цільового підходу, їх відірваність від документів стратегічного планування розвитку тощо. Потребує корегування Національна економічна стратегія до 2030 року, яка затверджена у довоєнні часи і значна частина стратегічних завдань, цільових орієнтирів якої та й, зрештою, самих пріоритетів розвитку, на сьогодні відійшли до другий план. З початком війни з росією реалізація програмно-цільового підходу при плануванні бюджету зіштовхнулася із проблемами, у прифронтових регіонах відсутні умови для впровадження середньострокового планування бюджету.

Новими тенденціями бюджетного планування в контексті імплементації ідей концепції інклюзивного розвитку є впровадження гендерно-орієнтованого й інклюзивного бюджетування. Впровадження нових технологій бюджетування

матиме позитивний вплив на ефективність бюджетних видатків, дасть можливість перейти до фінансування персоналізованих бюджетних послуг, розроблених з урахуванням вікових, гендерних, соціальних характеристик їхніх споживачів. Перевагами переходу до інклюзивного бюджетування стане зниження нерівності доступу до бюджетних послуг, підвищення їхньої адресності та якості надання, а також залучення громадськості до бюджетних процедур.

Визнаним у світі підходом до підвищення рівня обґрунтованості видатків бюджету з позиції відображення інтересів населення є застосування різних форм участі громадськості у бюджетному процесі. Активна участь громадськості у бюджетному процесі може відбуватись у різних формах, які застосовують на різних стадіях управління бюджетними ресурсами – від складання проекту бюджету до контролю за його проходженням в органі місцевого самоврядування та при виконанні чи внесенні змін.

Підвищення ефективності бюджетних видатків потребує зміни підходів до використання бюджетних ресурсів у напрямку до багатоканального фінансування закладів бюджетної сфери. В основу такого фінансування має бути покладений принцип зв'язку між обсягами виділених коштів на значущими (не випадковими) результатами діяльності. Проте, імплементація зазначеної моделі фінансування закладів бюджетної сфери потребує посилення їхньої фінансової автономії. Впровадження ринкових елементів у діяльність закладів бюджетної сфери має супроводжуватись процесами не тільки їх реорганізації, але й оптимізації мережі.

Окремим напрямом підвищення ефективності бюджетних видатків має стати розвиток методів управління ресурсами у бюджетній сфері, що передбачає нові прогресивні форми фінансування (аутсорсинг, цільове фінансування та ін.). Прогресивним способом підвищення ефективності використання коштів бюджету є впровадження у закладах бюджетної сфери мотиваційних схем оплати праці на основі ключових індикаторів ефективності.

## ВИСНОВКИ

Важливою умовою ефективного функціонування публічних фінансів є відповідність їх теоретичних засад та організації вимогам часу. Зміцнення основ ринкової економіки видозмінює роль держави у постачанні суспільних благ. Із безпосереднього їх виробника вона все більше перетворюється на менеджера, роль якого полягає у налагодженні відносин із суб'єктами господарювання ринкового сегменту економіки та виборі з них тих, хто забезпечить найбільш прийнятні умови постачання суспільних благ за рахунок бюджетних коштів. Пріоритети діяльності органів публічного управління зміщуються від організації надання суспільних благ до ефективного розподілу і використання бюджетних ресурсів у чіткій відповідності із визначеними суспільними пріоритетами.

Поняття бюджетних видатків є одним із найбільш вживаних не тільки у науковій спільноті, але й у практичній діяльності органів влади на усіх рівнях публічного управління. У науковій літературі бюджетні видатки визначають з різних ракурсів: як економічні відносини розподільчого характеру; як витрати органів публічної влади; як процес виділення фінансових ресурсів та їхнього використання згідно із цільовим призначенням; як грошові кошти, які органи влади концентрують для виконання своїх повноважень та ін.

Методологічним підґрунтям для пізнання природи ефективності видатків бюджету є розуміння їх суспільного призначення, характеру впливу на перебіг соціально-економічних процесів. Відкритим є питання, що вважати ефектом від видатків бюджету як системи. Реалізацію суспільного призначення бюджетних видатків забезпечує керівна підсистема – органи публічного управління, які здійснюють розробку та реалізацію управлінських рішень щодо використання бюджетних ресурсів. У вузькому розумінні, видатки бюджету спрямовані на забезпечення потреби органів публічного управління у коштах на здійснення їх повноважень. У широкому розумінні призначення видатків бюджету полягає у задоволенні потреб суспільства у блага колективного споживання.

Питання ефективності видатків бюджету у фінансовій науці дискусійне, що виявляється у відсутності єдності поглядів на її тлумачення та методологію оцінювання. Найбільш поширеним є підхід до розуміння ефективності з точки зору трьох її вимірів: економічності, продуктивності та результативності. Проте, об'єктивні результати оцінювання ефективності може показати тільки за умови їх комплексного застосування. Важливим є питання попередньої ефективності бюджетних видатків, що забезпечується через об'єктивність формування цілей та пріоритетів використання бюджетних ресурсів. Тобто, ефективність як ознака бюджетних видатків з точки зору оцінки співвідношення між результатом і здійсненими витратами може мати різні варіації тлумачення. В основу розуміння ефективності запропоновано покласти матрицю Бостонської консалтингової групи для бізнес-планування та розрізняти чотири рівні ефективності. Разом з тим, питання вироблення методики об'єктивної оцінки ефективності бюджетних видатків не вирішене, що стримує розвиток систем контролю за виконанням бюджету за видатками на усіх рівнях бюджетної системи.

Структура бюджетних видатків на усіх рівнях бюджетної системи має свої особливості, які зумовлені як розподілом владних повноважень між державною та місцевою владою, пріоритетами економічної та соціальної політики у регіонах, а також іншими чинниками. Невід'ємним компонентом видаткової частини усіх бюджетів є видатки на державне управління. Аналізований період відзначений значним зростанням в абсолютному та відносному вимірі. Особливо стрімким це зростання виявилось в 2021-2022 рр., коли частка управлінських видатків зросла в 1,8 рази. В абсолютному вимірі нарощування обсягів фінансування органів управління було поступальним. Причини збільшення питомої ваги управлінських видатків пов'язані із зміною підходів до фінансування окремих бюджетних благ, що зменшило обсяг коштів, які надходять до місцевих бюджетів в рамках міжбюджетних відносин.

Оцінка ефективності бюджетних видатків на діяльність органів державного управління має вимірюватись у двох аспектах: по-перше, через динаміку рівня довіри до неї; по-друге, через динаміку індикаторів, які визначають рівень

соціально-економічного розвитку регіону чи громади. У контексті застосування критерію рівня довіри до влади ефективність бюджетних видатків бюджетів Тернопільської області не показує вираженої траєкторії зростання чи спаду, а консолідований рейтинг соціально-економічного розвитку дає підстави говорити про неоднозначні показники ефективності діяльності органів місцевої влади. Подібні тенденції характерні для фінансування житлово-комунальної сфери, адже за багатьма індикаторами ефективності її функціонування Тернопільська область значно відстає від середньоукраїнських показників.

Останні роки були позначені збільшення обсягів бюджетних видатків з місцевих бюджетів Тернопільської області на економічну діяльність, але початок вторгнення росії змусив переглянути пріоритети у використанні бюджетних ресурсів на користь інших потреб. Внаслідок цього, питома вага видатків на економічну діяльність у структурі сукупних видатків зведеного бюджету області зменшилась з 16,2% до 7,8%. Основним критерієм ефективності бюджетних видатків на економічну діяльність є темпи розвитку економіки. Загалом показники росту ВРП області повторюють траєкторію економічного зростання країни, що було особливо помітним у 2018-2020 рр. У розрізі галузей найбільшу роль видатки бюджету відіграють у стимулюванні зростання будівництва, транспортної галузі, в інших галузях їх вплив практично не помітний.

Фінансування соціальної сфери є провідною складовою видаткової частини бюджетів усіх рівнів. Освіта в сучасних умовах залишається провідним напрямом спрямування бюджетних коштів місцевих бюджетів. Стійке зростання освітніх видатків на фоні зменшення обсягів фінансування інших напрямів діяльності спричинило підвищення питомої ваги бюджетних видатків на освіту до половини сукупного обсягу видатків зведеного бюджету Тернопільської області. Висхідна динаміка фінансування освіти поєднується із зниженням виробничих показників, але покращенням результатів навчання учнів та зростанням рейтингів закладів освіти. Поступальне зростання обсягів фінансування охорони здоров'я має слабкий вплив на показники захворюваності, які продовжують зростати за більшістю груп хвороб. Реформування системи соціального захисту населення

призвело до перерозподілу бюджетних видатків на користь державного бюджету, у місцевих бюджетах провідну роль відіграють бюджетні програми надання соціальних послуг. Однак, оцінити ефективність видатків на їх реалізацію складно через практично повну відсутність статистичних даних, які б характеризували кількісно-якісні результати надання соціальних послуг.

Стратегічна орієнтація на підвищення ефективності бюджетних видатків вимагає реалізації комплексу проміжних завдань, які змістовно об'єднані у три магістральні напрями дій: вдосконалення методики і практики бюджетного планування видатків; реформування моделі спрямування бюджетних ресурсів на продукування суспільних благ у контексті демократизації процесу, розширення доступу до їх надання суб'єктів господарювання ринкового сектору економіки; вдосконалення напрямів розподілу і методів використання бюджетних ресурсів у контексті зміни підходів до здійснення господарської діяльності бюджетних установ та інших установ бюджетного сектору.

Серед важливих проблем програмно-цільового бюджетування – низька якість складання бюджетних програм та методики оцінювання результатів їхнього виконання, невідповідність паспортів програм ідеї програмно-цільового підходу, їх відірваність від документів стратегічного планування розвитку тощо. Потребує корегування Національна економічна стратегія до 2030 року, яка затверджена у довоєнні часи і значна частина стратегічних завдань, цільових орієнтирів якої та й, зрештою, самих пріоритетів розвитку, на сьогодні відійшли до другий план. З початком війни з росією реалізація програмно-цільового підходу при плануванні бюджету зіштовхнулася із проблемами, у прифронтових регіонах відсутні умови для впровадження середньострокового бюджетного планування.

Новими тенденціями бюджетного планування в контексті імплементації ідей концепції інклюзивного розвитку є впровадження гендерно-орієнтованого й інклюзивного бюджетування. Впровадження нових технологій бюджетування матиме позитивний вплив на ефективність бюджетних видатків, дасть можливість перейти до фінансування персоналізованих бюджетних послуг, розроблених з урахуванням вікових, гендерних, соціальних характеристик їхніх споживачів.

Перевагами переходу до інклюзивного бюджетування стане зниження нерівності доступу до бюджетних послуг, підвищення їхньої адресності та якості надання, а також залучення громадськості до бюджетних процедур.

Визнаним у світі підходом до підвищення рівня обґрунтованості видатків бюджету з позиції відображення інтересів населення є застосування різних форм участі громадськості у бюджетному процесі. Активна участь громадськості у бюджетному процесі може відбуватись у різних формах, які застосовують на різних стадіях управління бюджетними ресурсами – від складання проекту бюджету до контролю за його проходженням в органі місцевого самоврядування та при виконанні. Громадськість як учасник бюджетного процесу, може бути представлена не тільки конкретними громадянами чи їхніми об'єднаннями, але й представниками бізнес-спільноти. Участь бізнес-структур в управлінні бюджетними ресурсами через різні форми залучення до бюджетного процесу дає можливість отримати економічні та інші переваги.

Важливо розмежовувати оцінювання ефективності на проміжне і кінцеве. У річному вимірі оцінювання доцільно відстежувати обсяги здійснених видатків на виконання бюджетних програм з отриманим результатом за рік. Проте, за підсумками виконання бюджетної програми, яка розрахована на більш тривалий період, важливо оцінювати не тільки сумарний обсяг видатків на програму, але й порівнювати відповідність кінцевих результатів програми з її початковими індикаторами, з урахуванням комплексного характеру наслідків від виконання програми, які мають економічний, соціальний та екологічний виміри. При оцінюванні ефективності використання бюджетних коштів на виконання бюджетних програм важливо уникати застосування формальних індикаторів, які не виправдано ускладнюють методіку оцінювання, але мають слабо виражений економічний зміст, або об'єктивний розрахунок яких не можливий.

Підвищення ефективності бюджетних видатків потребує зміни підходів до використання бюджетних ресурсів у напрямку до багатоканального фінансування закладів бюджетної сфери. В основу такого фінансування має бути покладений принцип зв'язку між обсягами виділених коштів на значущими (не випадковими)

результатами діяльності. Проте, імплементація зазначеної моделі фінансування закладів бюджетної сфери потребує посилення їхньої фінансової автономії. Впровадження ринкових елементів у діяльність закладів бюджетної сфери має супроводжуватись процесами не тільки їх реорганізації, але й оптимізації мережі. Процес оптимізації мережі бюджетних закладів має відбуватись обережно, щоб не мати негативного впливу на доступність бюджетних благ для споживачів.

Окремим напрямом підвищення ефективності бюджетних видатків має стати розвиток методів управління ресурсами у бюджетній сфері, що передбачає нові прогресивні форми фінансування (аутсорсинг, цільове фінансування та ін.). Прогресивним способом підвищення ефективності використання коштів бюджету є впровадження у закладах бюджетної сфери мотиваційних схем оплати праці на основі ключових індикаторів ефективності. Такі схеми отримали широке визнання у бізнес-секторі, оскільки стимулюють працівників підвищувати продуктивність праці, поліпшувати якість обслуговування клієнтів, розвивати власні професійні навички та soft-skills.



## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Adizes I. On Effectiveness and Efficiency and Their Repercussions. URL: [http://www.management.com.ua/notes/effectiveness\\_and\\_efficiency.html](http://www.management.com.ua/notes/effectiveness_and_efficiency.html)
2. Drucker, P. F. The Practice Of Management. Allied Publishers, 1975. 399 p. URL: [https://books.google.com.ua/books/about/The\\_Practice\\_Of\\_Management.html?id=wBgJdo9exqwC&redir\\_esc=y](https://books.google.com.ua/books/about/The_Practice_Of_Management.html?id=wBgJdo9exqwC&redir_esc=y)
3. Hackett R. Program Budgeting Manual [Програмно-цільовий метод]. К.: USAID, Barents Group, 1999. 112 p.
4. Heyne Paul L., Boettke Peter J., Prychitko David L. The Economic Way of Thinking: Pearson New International Edition, 2013. 575 p.
5. Pigou A. C. A Study in Public Finance. London: Macmillan & Co. 1947. URL: <http://www.econlib.org/cgi-bin/searchbooks>.
6. Robert J., Xavier Sal-i-Martin. Public Finance in Models of Economic Growth. Review of Economic Studies, 59, 4 (October). P. 645-661. URL: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/2297991?uid=3739232&uid=2&uid=4&sid=21102375232947>
7. Samuelson, Paul A. & Nordhaus, William D. (2010). Economics. 19th ed. URL: [https://moodle.estgv.ipv.pt/201920/pluginfile.php/59329/mod\\_resource/content/1/samunord19.pdf](https://moodle.estgv.ipv.pt/201920/pluginfile.php/59329/mod_resource/content/1/samunord19.pdf)
8. Tanzi V. The Economic Role of the State in the 21st Century. Cato Journal, Vol. 25, No. 3, Fall. 2005. P. 617-638. URL: [cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/cato-journal/2005/11/cj25n3-16.pdf](http://cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/cato-journal/2005/11/cj25n3-16.pdf)
9. Атамас П. Й. Основи обліку в бюджетних організаціях: навч. посіб. К.: Центр навчальної літератури, 2003. 284 с.
10. Бабич Т. Бюджетування в Україні: становлення та перспективи розвитку: автореф. дис. на здоб. канд. екон. наук: спец. 08.00.08. К., 2008. 22 с.
11. Бабін І. І. Бюджетне право України: навч. посіб. Чернівці: Чернівецький нац. ун-т, 2010. 296 с.

12. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки. Пер. з нім., ред. В. М. Федосова. К.: Либідь, 2000. 654 с.
13. Боярко І., Дехтяр Н., Дейнека О. Державні видатки в економіці країни: монографія. Суми: Сумське видавництво ПВКП «Корпункт», 2013. 109 с.
14. Валовий регіональний продукт у 2004-2021 рр. Офіційний веб-сайт Головного управління статистики в Тернопільській області. URL: <http://www.te.ukrstat.gov.ua/statinfoNR.html>
15. Васютинська Л. А. Система видатків бюджету в умовах розвитку програмно-цільового управління: Монографія. Одеса: Друк-Південь, 2014. 192 с.
16. Волошка Л. Українці досі найбільше довіряють ЗСУ й волонтерам, а рівень довіри до влади й телемарафону помітно впав. URL: <https://novynarnia.com/2023/10/31/dovira-opytuvannia/>
17. Воронова Л. К. Фінансове право України: підручник. К.: Прецедент; Моя книга, 2006. 448 с.
18. Голинська О. Забезпечення участі громадян у бюджетному процесі засобами державного управління. *Ефективність державного управління*. 2008. Вип. 16/17. С. 305-315.
19. Горин В., Здирко Т. До питання про суспільне призначення та продуктивність бюджетних видатків. *Дев'яті Всеукраїнські наукові читання пам'яті С. І. Юрія*: збірник наукових праць (м. Тернопіль, 17 лист. 2023 р.). Тернопіль: ЗУНУ, 2023.
20. Горин В., Здирко Т. Підвищення об'єктивності бюджетного планування як передумова ефективності бюджетних видатків. *Актуальні питання фінансової теорії та практики*: збірн. матер. Десятої заоч.-дистанц. конф. студентів і молодих вчених (м. Тернопіль, 26 квіт. 2023 р.). Ч. 2. Тернопіль: ЗУНУ, 2023.
21. Горин В. Сутність соціальної безпеки: фінансові та організаційно-правові аспекти. *Світ фінансів*. 2007. Вип. 4 (13). С. 52-57.

22. Горин В. Фінансові аспекти системи державних закупівель. *Вісник КНТЕУ*. 2011. № 6. С. 65-73.
23. Горин В. П. Проблеми побудови системи показників результативності бюджетних програм. *Розвиток регіонів та громад в умовах адміністративно-територіальної реформи: перспективи та загрози: Збірник матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Тернопіль – Вишнівець, 20–21 жовт. 2015 р.)*. Тернопіль: ТНЕУ, 2015. С. 173–176.
24. Горин В. П. Фінансовий механізм забезпечення суспільного добробуту: теоретична концептуалізація та проблеми функціонування: моногр. Тернопіль: ТНЕУ, 2020. 516 с.
25. Горин В. П., Сидор І. П. Чинники формування доходів населення в економіці України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Економіка і менеджмент. 2017. Вип. 24. Т. 2. С. 58-63.
26. Грей Ш. Государственные финансы и экономический рост в странах Европы и центральной Азии: общий обзор. The International Bank for Reconstruction and Development; The World Bank. 2006. URL: [http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/257896-1182288383968/FiscalPolicy&EconomicGrowthinECA\\_RUS\\_Ch1.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/257896-1182288383968/FiscalPolicy&EconomicGrowthinECA_RUS_Ch1.pdf)
27. Грішнова О. Освіта як чинник людського розвитку і економічного зростання України. *Демографія та соціальна економіка*. 2004. №1-2. С. 93-101.
28. Дем'янишин В., Тулюлюк А. проблеми сутності та складу місцевих бюджетів. *Світ фінансів*. 2008. Вип. 3 (16). С. 135-144.
29. Джога Р. Т. Бухгалтерський облік у бюджетних установах: навч. посіб. К.: КНЕУ, 2001. 250 с.
30. Диференціація життєвого рівня населення. Веб-сайт Головного управління статистики у Тернопільській області. URL: <http://te.ukrstat.gov.ua/files/VRD/VRD5.htm>
31. Дошкільна освіта в Україні у 2018-2022 рр. Офіційна веб-сторінка Державної служби статистики України. URL: <https://www.ukrstat.gov.ua/>

32. Дюк А. Формування системи видатків державного бюджету та їх оптимізація. *Ефективна економіка*. 2018. № 3. URL: [http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/3\\_2018/69.pdf](http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/3_2018/69.pdf)
33. Ефективність державного управління / [Ю.Бажал та ін.]; за заг. ред. І. Розпутенка. К.: К.І.С., 2002. 420 с.
34. Житловий фонд за регіонами. Офіційна веб-сторінка Державної служби статистики України. URL: <https://www.ukrstat.gov.ua/>
35. Заклади вищої освіти. Веб-сайт Головного управління статистики у Тернопільській області. URL: <http://te.ukrstat.gov.ua/files/O/O4.htm>
36. Заклади дошкільної освіти. Веб-сайт Головного управління статистики у Тернопільській області. URL: <http://www.te.ukrstat.gov.ua/statinfoO.html>
37. Заклади загальної середньої освіти в Україні у 1995-2022 рр. Офіційна веб-сторінка Державної служби статистики України. URL: <https://www.ukrstat.gov.ua/>
38. Заклади професійної (професійно-технічної) освіти. Веб-сайт Головного управління статистики у Тернопільській області. URL: <http://te.ukrstat.gov.ua/files/O/O3.htm>
39. Захворюваність населення. Веб-сайт Головного управління статистики у Тернопільській області. URL: <http://te.ukrstat.gov.ua/files/OZ/OZ3.htm>
40. Звіт про конкурентоспроможність регіонів України: Назустріч економічному зростанню та процвітанню / [Т.Бойко та ін.]. К.: Фонд «Ефективне Управління», 2016. 198 с.
41. Індекси та обсяги виробленої будівельної продукції за видами у 2011-2021 рр. Офіційний веб-сайт Головного управління статистики в Тернопільській області. URL: <http://www.te.ukrstat.gov.ua/statinfoB.html>
42. Кізима А., Лободіна З. Трансформація технологій бюджетування в контексті забезпечення інклюзивного сталого зростання держави. *Світ фінансів*. 2021. Вип. 1 (66). С. 24-37.

43. Куценко В. Нова парадигма якісної освіти як важливого чинника економічного зростання України. *Економіка и управление*. 2011. №3. С. 60-66.
44. Куценко Т. Форми залучення громадськості до бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні: оглядовий аналіз. *Економіка та держава*. 2020. № 7. С. 66-72.
45. Левчук Н. Проблеми фінансування охорони здоров'я в Україні. *Демографія та соціальна економіка*. 2008. №1. С. 85-97.
46. Лисяк Л., Роменська К. Напрями підвищення ефективності використання коштів місцевих бюджетів України. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: Економіка*. 2014. № 3 (156). С. 100-105.
47. Малиняк Б., Горин В., Письменний В. #Аналізуємобюджет: доступно про головне: посіб.; за ред. Б. Малиняка. Тернопіль : Zazaprint, 2017. 78 с.
48. Маркович Г. Все про програмно-цільовий метод у бюджетному процесі: важливо для об'єднаних громад. URL: <https://decentralization.gov.ua/en/news/3906>
49. Обсяги перевезених вантажів та пасажирів різними видами транспорту у 2005-2020 рр. Офіційний веб-сайт Головного управління статистики в Тернопільській області. URL: <http://www.te.ukrstat.gov.ua/statinfoB.html>
50. Освіта в Україні: базові індикатори. Інформаційно-статистичний бюлетень результатів діяльності галузі освіти у 2017/2018 н. р. К.: Державна наукова установа «Інститут освітньої аналітики», 2018. 210 с.
51. Основні показники ринку праці у 2000–2019рр. Веб-сайт Головного управління статистики у Тернопільській області. URL: <http://www.te.ukrstat.gov.ua/files/RP/RP1.htm>
52. Остріщенко Ю. Підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів у контексті бюджетної реформи в Україні. *Економічний вісник університету*. 2016. Вип. 31/1. С. 277-282.

53. Оцінка ефективності та шляхи оптимізації державних видатків в Україні. Аналітична записка / [Жолудь О. та ін.]; за ред. І. Піонтківської. К.: Центр економічної стратегії, 2016. 68 с.
54. Павлюк К., Шапоренко О. Підвищення ефективності видатків державного бюджету в умовах реформ. *Наукові праці НДФІ*. 2016. № 4 (77). С. 15-33.
55. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України: Навч. посіб. К.: Знання-Прес, 2006. 607 с.
56. Показники виконання зведеного бюджету Тернопільської області. Офіційний веб-портал відкритих даних OpenBudget.gov.ua. URL: <https://openbudget.gov.ua/local-budget/1900000000/local-expenses?class=functional>
57. Про відкритість використання публічних коштів: Закон України від 11.02.2015 р. № 183-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19>
58. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування: Закон України від 06.12.2018 р. № 2646-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2646-19>
59. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року: Постанова КМУ від 03.03.2021 р. № 179. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179>
60. Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки: Розпорядження КМУ від 24.05.2017 р. № 415-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/415-2017-%D1%80>
61. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки: Розпорядження КМУ від 8.02.2017 р. № 142-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80>
62. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30.09.2019 р. № 722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>

63. Результати щоквартальної та щорічної оцінки соціально-економічного розвитку регіонів, що проводиться Мінрегіоном України. Веб-сторінка Департаменту економіки та інвестицій виконавчого органу Київської міської ради. URL: <https://dei.kyivcity.gov.ua/content/rezultaty-shchokvartalnoi-ta-shchorichnoi-ocinky-socialnoekonomichnogo-rozvytku-regioniv-shcho-provodytsya-minregionom-ukrainy.html>
64. Рейтинг областей за результатами НМТ 2023. URL: <https://osvita.ua/school/rating/89944/>
65. Рейтинг областей України за результатами ЗНО-2018: Найкращий результат знову показали учні Львівської та Київської областей. URL: <http://www.euroosvita.net/index.php/?category=1&id=5733>
66. Рейтинг шкіл Тернопільської області 2018 року. URL: <https://osvita.ua/school/rating/61723/>
67. Розпутенко І. В. Державні видатки в перехідних економіках: монографія. К.: УАДУ при Президентові України, 1998. 244 с.
68. Роменська К. М. Гендерно-орієнтоване та інклюзивне управління бюджетними коштами в сфері охорони здоров'я України. *Науковий погляд: економіка та управління*. 2022. № 1 (77). С. 74-80.
69. Самооцінка населенням стану здоров'я та рівня доступності окремих видів медичної допомоги у 2017 та 2021 роках. Офіційна веб-сторінка Державної служби статистики України. URL: <https://www.ukrstat.gov.ua/>
70. Токарева К. «Видатки бюджету» як категорія бюджетного права. *Теорія і практика правознавства*. 2014. Вип. 1 (5). URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/6356/1/Tokarieva.pdf>
71. ТОП-200 шкіл України за результатами НМТ 2023 року. URL: <https://osvita.ua/school/rating/89947/>
72. Управління фінансовими ресурсами місцевих бюджетів Львівщини: проблеми та напрями підвищення ефективності / [І. Сторонянська та ін.]; НАН України. Інститут регіональних досліджень; за ред. І. Сторонянської. Львів, 2013. 93 с.

73. Чигасов С. Г. Управління витратами підприємства: Навч. посіб. Ірпінь: Національна академія ДПС України, 2006. 130 с.
74. Юрій С. І., Стоян В. І., Даневич О. С. Казначейська система. Підручник. 2-ге вид., змін. і доп. Тернопіль: Карт-бланш, 2006. 818 с.



**Видатки зведеного бюджету Тернопільської області  
на бюджетні програми у галузі освіти в 2020-2022 рр., млрд грн**

Показники	2020		2021		2022	
	План	Факт	План	Факт	План	Факт
<b>Видатки на освіту:</b>	<b>5,49</b>	<b>5,34</b>	<b>6,79</b>	<b>6,69</b>	<b>6,92</b>	<b>6,66</b>
Надання дошкільної освіти	0,78	0,74	0,98	0,96	1,04	0,94
Надання загальної середньої освіти, в т.ч.:	3,45	3,39	4,29	4,24	4,38	4,24
<i>загальноосвітніми школами</i>	<i>3,24</i>	<i>3,18</i>	<i>4,05</i>	<i>4,00</i>	<i>4,13</i>	<i>4,00</i>
<i>спеціалізованими загальноосвітніми школами, школами-інтернатами, школами естетичного виховання</i>	<i>0,22</i>	<i>0,22</i>	<i>0,24</i>	<i>0,24</i>	<i>0,51</i>	<i>0,52</i>
Надання позашкільної освіти, заходи позашкільної роботи з дітьми	0,27	0,27	0,33	0,33	0,35	0,34
Надання професійно-технічної освіти	0,36	0,36	0,43	0,43	0,52	0,52
Надання вищої освіти	0,36	0,34	0,41	0,41	0,44	0,43
Надання післядипломної освіти	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03
Інші освітні програми	0,24	0,22	0,32	0,30	0,17	0,15

*Джерело:* побудовано автором за [56]

**Видатки зведеного бюджету Тернопільської області  
на бюджетні програми у галузі охорони здоров'я в 2020-2022 рр., млн грн**

Показники	2020		2021		2022	
	План	Факт	План	Факт	План	Факт
<b>Видатки на охорону здоров'я, в т.ч.:</b>	<b>1026,66</b>	<b>1009,46</b>	<b>537,51</b>	<b>596,53</b>	<b>605,78</b>	<b>595,78</b>
Поліклініки загального профілю та амбулаторії	10,83	10,39	4,62	3,19	4,48	3,40
Спеціалізовані та стоматологічні поліклініки	15,46	14,77	11,31	11,19	15,87	15,40
Центри екстреної медичної допомоги і медицини катастроф	46,27	45,32	3,92	3,74	5,91	5,20
Центри первинної медичної допомоги	23,43	29,07	22,85	20,85	35,74	31,90
Лікарні та санаторно-курортні заклади	682,65	659,31	250,83	229,91	326,14	298,84
Інші видатки	247,97	250,56	243,95	327,61	217,60	240,90

*Джерело: побудовано автором за [56]*

**Видатки зведеного бюджету Тернопільської області  
на бюджетні програми у галузі соціального захисту населення у 2020-  
2022 рр., млн грн**

Показники	2020		2021		2022	
	План	Факт	План	Факт	План	Факт
<b>Видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення, в т.ч.:</b>	<b>487,70</b>	<b>479,93</b>	<b>535,22</b>	<b>532,08</b>	<b>677,34</b>	<b>691,67</b>
Компенсаційні виплати на пільговий проїзд окремим категоріям громадян	57,40	57,03	69,51	69,40	122,23	119,43
Забезпечення соціальними послугами стаціонарного догляду	93,95	88,44	102,33	97,98	119,64	126,79
Забезпечення соціальними послугами за місцем проживання громадян	157,88	162,18	106,46	104,83	72,04	83,33
Надання реабілітаційних послуг особам з інвалідністю	14,33	12,45	14,53	14,50	16,54	16,15
Інші видатки	164,14	159,83	242,39	245,37	346,89	345,97

*Джерело: побудовано автором за [56]*