

**Міністерство освіти і науки України
Західноукраїнський національний університет
Факультет фінансів та обліку
Кафедра фінансів ім. С.І. Юрія**

ЧУБАТИЙ Богдан Олегович

**ОПТИМІЗАЦІЯ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ
В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ**

спеціальність: 072 Фінанси, банківська справа,
страхування та фондовий ринок
випускна кваліфікаційна робота за освітнім ступенем «магістр»

Виконав студент групи
ФФМ-21
Чубатий Б. О.

Науковий керівник:
д.е.н., професор
Малиняк Б. С.

Випускну кваліфікаційну
роботу допущено до захисту:

" _____ " _____ 2024 р.

Завідувач кафедри
_____ **А. І. Крисоватий**

ТЕРНОПІЛЬ - 2024

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ I ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ	6
1.1. Економічний зміст та склад видатків місцевих бюджетів	6
1.2. Концептуалізація підходів до ефективного використання коштів місцевих бюджетів.....	12
РОЗДІЛ II АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ (НА ПРИКЛАДІ МІСЬКОГО БЮДЖЕТУ ТЕРНОПІЛЬСЬКОЇ МІСЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ)	21
2.1. Практика планування видатків місцевих бюджетів	21
2.2. Оцінювання ефективності використання коштів міського бюджету	28
РОЗДІЛ III УДОСКОНАЛЕННЯ СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ТА ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО БЮДЖЕТУВАННЯ В УКРАЇНІ	36
ВИСНОВКИ.....	47
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	50

ВСТУП

Актуальність теми. Оптимізація видатків місцевих бюджетів в умовах трансформаційних перетворень слугує важливим інструментом реагування на актуальні соціальні та економічні виклики та постає як імператив ефективного функціонування системи суспільних фінансів. Децентралізація, будучи ключовим вектором адміністративно-територіальної реформи, актуалізує потребу в ефективному та раціональному використанні бюджетних коштів на рівні територіальних громад. З огляду на обмеженість таких ресурсів, органи місцевого самоврядування мають застосовувати інноваційні методи та інструменти бюджетного планування, спрямовані на максимізацію соціально-економічного ефекту від здійснених бюджетних видатків. Дослідження проблематики оптимізації видатків місцевих бюджетів набуває особливої актуальності в контексті необхідності забезпечення сталого розвитку територіальних громад та підвищення їх конкурентоспроможності.

Питання витрачання коштів місцевих бюджетів досліджували українські вчені О. Василик, Г. Возняк, М. Карлін, О. Кириленко, В. Кравченко, А. Крисоватий, І. Луніна, І. Лютий, Б. Малиняк, В. Опарін, К. Павлюк, Ю. Пасічник, Д. Полозенко, С. Слухай, В. Федосов, І. Чугунов, С. Юрій та ін. Належне місце у розробці цих питань належить вченим західної школи – Ш. Бланкарту, Р. Масгрейву, У. Оутсу, Ч. Тібу, Х. Циммерману та ін. Незважаючи на значну увагу темі дослідження, аналіз сучасних проблем фінансової науки України дозволив виявити низку нерозв'язаних питань, зокрема щодо ефективного планування видатків місцевих бюджетів.

Об'єкт дослідження цієї наукової роботи – місцеві бюджети України.

Предмет дослідження – грошові відносини, що виникають у процесі планування та виконання видаткової частини місцевих бюджетів.

Метою випускного кваліфікаційного дослідження є розвиток теоретичних основ впливу видатків місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток територіальних громад, з'ясування недоліків використання бюджетних коштів та розроблення рекомендацій для оптимізації видатків місцевих бюджетів.

Реалізація визначеної мети дослідження передбачає виконання таких завдань:

- розкрити економічну природу видатків місцевих бюджетів та їхній вплив на соціально-економічний розвиток територіальних громад;
- проаналізувати динаміку та тенденції змін у складі та структурі видатків місцевих бюджетів;
- проаналізувати використання коштів місцевих бюджетів на соціально-культурну сферу та управлінську діяльність;
- оцінити результативність використання коштів місцевих бюджетів на розвиток місцевої інфраструктури;
- розробити науково обґрунтовані рекомендації щодо оптимізації видатків місцевих бюджетів на основі використання сучасних методів управління бюджетом.

Наукова новизна дослідження полягає у виявленні та аналізі особливостей планування видатків місцевих бюджетів в умовах трансформаційних процесів та сучасних викликів. Ґрунтуючись на передовому досвіді у застосуванні програмно-цільового методу, запропоновано шляхи його вдосконалення на місцевому рівні, а також визначено потенційні проблеми та шляхи їх подолання.

Практичне значення дослідження полягає у визначенні напрямів оптимізації процесу планування та здійснення видатків місцевих бюджетів. Запропоновані рекомендації щодо вдосконалення планування місцевих бюджетів можуть бути використані для прийняття управлінських рішень, зокрема, для впровадження програмно-цільового методу.

Методи дослідження. У дослідженні реалізовано комплексний підхід, що поєднує діалектичний метод пізнання з іншими науковими методами. Це дало змогу цілісно вивчити та узагальнити фінансово-економічні явища, а також розкрити теоретичні концепції видатків місцевих бюджетів в умовах ринкової економіки. Зокрема, застосовано методи теоретичного узагальнення, аналізу та синтезу, дедукції та індукції, порівняння.

Інформаційно-статистичну основу кваліфікаційної роботи формують дані офіційної звітності Міністерства фінансів України, дані Державного веб-порталу бюджету для громадян, а також дані офіційної звітності Фінансового управління Тернопільської міської ради.

Апробація результатів магістерської роботи. Ключові положення та висновки дослідження були представлені на заочно-дистанційній науковій конференції студентів і молодих вчених «Актуальні питання фінансової теорії та практики» (м. Тернопіль) та отримали схвальні відгуки учасників.

Структура кваліфікаційної роботи. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів і висновків та пропозицій.

Перший розділ присвячений дослідженню значення видатків місцевих бюджетів в Україні у соціально-економічному розвитку країни, розглянуто їхній склад, структуру, а також теоретичні засади планування та ефективного використання бюджетних коштів.

У **другому розділі** оцінено практику використання коштів місцевих бюджетів на прикладі міста Тернополя, розкрито недоліки в організації планування видатків, а також проблеми, що виникають при здійсненні бюджетних видатків.

У **третьому розділі** розглядаються актуальні проблеми видаткової частини місцевих бюджетів та шляхи їх вирішення. Досліджено перспективи розвитку програмно-цільового методу бюджетування, налагодження дієвого контролю за ефективністю використання бюджетних коштів.

Кваліфікаційна робота виконана на 49 сторінках, містить 5 таблиць і 6 рисунків. Для написання кваліфікаційної роботи використано 67 наукових джерел.

РОЗДІЛ I

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ

ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

1.1. Економічний зміст та склад видатків місцевих бюджетів

Складний період формування державності України, боротьба за реальну незалежність та збереження національної ідентичності передбачає концентрацію зусиль народу у всіх сферах життєдіяльності. Особлива роль у цьому періоді належить органам місцевого самоврядування, які наділені широкими повноваженнями у забезпеченні соціального добробуту та розвитку місцевої інфраструктури. Фінансовою основою реалізації закріплених за органами місцевого самоврядування повноважень є місцеві бюджети. В умовах децентралізації суттєво зросли фінансові можливості територіальних громад та розширилися реальні фінансові повноваження органів місцевого самоврядування у фінансовій сфері. Таким чином сформовано передумови для зміцнення впливу місцевих бюджетів на соціально-економічні процеси, які відбуваються на місцевому рівні.

Науковці та практики приділяють значну увагу місцевим бюджетам, використанню бюджетних коштів на місцевому рівні, розглядаючи їх як ключові елементи фінансової системи країни. В Україні останніми роками спостерігаються труднощі з виконанням місцевих бюджетів, пов'язані з обмеженими фінансовими ресурсами, втратою економічного потенціалу через військову агресію російської федерації проти України та спричиненими нею соціальними катаклізмами. Ці проблеми стали системними, незважаючи на внесені зміни у Бюджетному та Податковому кодексах, спрямовані на децентралізацію бюджетної системи та потребують наукового дослідження з метою пошуку адекватних інструментів застосування в сучасних умовах..

Враховуючи це, важливо проаналізувати ефективність здійснення видатків місцевих бюджетів, результативність використання бюджетних коштів зосередивши увагу на місцевих бюджетах базового рівня та обґрунтувати шляхи

підвищення ефективності використання бюджетних коштів для соціально-економічного розвитку країни. Трансформація національної економіки та реформування публічного управління в умовах децентралізації змінюють роль місцевих бюджетів.

По-перше, місцеві бюджети стають дієвим інструментом впливу на розвиток місцевих громад і територій. Це особливо важливо в контексті впровадженої адміністративно-територіальної реформи, мета якої – формування фінансово спроможних територіальних громад, здатних до самоврядування та відповідальності за добробут місцевого населення [3, с. 85].

По-друге, впровадження принципів фінансової децентралізації, застосування концепту громадського контролю бюджетного процесу змінює реалізацію функцій місцевих бюджетів. Вони перестають бути просто виконавцями планів, а стають інструментом фінансового забезпечення рішень громади щодо власного розвитку.

В даний час місцеві бюджети відіграють надзвичайно важливу роль у фінансовій системі країни, забезпечуючи фінансовий розвиток територіальних громад відповідно до державної соціально-економічної політики. Органи влади покликані дбати про добробут населення та створювати сприятливі умови для місцевої економіки, яка є основою для благополуччя населення та формування ресурсної бази місцевих бюджетів [11]. Ефективне використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів потребує нових знань та продуктивної співпраці з громадою, бізнесом та державою.

Децентралізаційна реформа, які реалізована в нашій країні визначає реальний фінансовий стан територіальних громад. Головною метою реформи було «формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад» [64].

Реалізація реформи бюджетної децентралізації стала важливим об'єктом наукових досліджень у фінансовій науці та науці публічного управління. Дослідження теоретичних основ та аналіз практичного досвіду децентралізації влади дали змогу створити необхідні інструменти для впровадження реформи. У 2014–2015 роках було розроблено та прийнято низку важливих документів. Серед них «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [60], яка визначила основні принципи та напрямки реформи. Також було прийнято закони України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [35] та «Про співробітництво територіальних громад» [38], що сформували правову основу для укрупнення адміністративно-територіальних одиниць та регулювали їх спільну діяльність. Важливим етапом стали зміни до Бюджетного і Податкового кодексів України, які забезпечили фінансову основу реформи, розширивши повноваження органів місцевого самоврядування та надавши їм більше фінансової незалежності. Ці законодавчі акти стали основою для децентралізації влади в Україні та створення ефективної системи місцевого самоврядування.

В ході децентралізаційної реформи відбулося масштабне переформатування адміністративно-територіального устрою України. Дрібні громади об'єдналися, утворивши більші та сильніші адміністративні одиниці. Це дало змогу створити більш ефективну систему публічного управління, сформувати передумови для раціональнішого використання ресурсів місцевих бюджетів та надавати населенню ширшого спектру суспільних благ.

В результаті проведеної реформи кількість районів та місцевих рад значно зменшилася. У 2020 році Кабінет Міністрів України затвердив новий адміністративно-територіальний устрій. «Відповідно до розпоряджень Кабінету Міністрів, в Україні сформовано 1469 територіальних громад, які покриватимуть усю територію країни» [64]. Верховна Рада України також ухвалила постанову, якою кількість районів скоротилася з 490 до 136 (табл. 1.1). Такі рішучі дії уряду свідчать про значний прогрес у реалізації децентралізації.

**Кількість районів і територіальних громад у регіонах України
сформованих за підсумками децентралізаційної***

Назва області	Площа області (км ²)	Чисельність населення, тис. осіб	Кількість		
			населених пунктів	територіальних громад	районів
Вінницька	26 513	1 545,4	1 503	63	6
Волинська	20 144	1 031,4	1 087	54	4
Дніпропетровська	31 914	3 177,0	1 501	86	7
Донецька	26 517	1 843,6	856	46	5
Житомирська	29 832	1 208,2	1 668	66	4
Закарпатська	12 777	1 253,8	605	64	6
Запорізька	27 180	1 682,5	953	67	5
Івано-Франківська	13 900	1 368,1	804	62	6
Київська	28 131	1 781,0	1 180	69	7
Кіровоградська	24 588	933,2	1 029	49	4
Луганська	26 684	661,0	544	26	4
Львівська	21 833	2 512,1	1 928	73	7
Миколаївська	24 598	1 119,9	911	52	4
Одеська	33 310	2 363,1	1 173	91	7
Полтавська	28 748	1 386,1	1 841	60	4
Рівненська	20 047	1 153,0	1 026	64	4
Сумська	23 834	1 068,2	1 490	51	5
Тернопільська	13 823	1 036,6	1 058	55	3
Харківська	31 415	2 654,4	1 746	56	7
Херсонська	28 461	1 027,9	698	49	5
Хмельницька	20 645	1 254,7	1 451	60	3
Черкаська	20 900	1 192,1	854	66	4
Чернівецька	8 097	901,6	417	52	3
Чернігівська	31 865	991,3	1 510	57	5
м. Київ	839	2 962,2	-	1	-

* Складено на основі [].

Як видно з табл. 1.1, спостерігається значна варіативність показників між областями: за площею (від 8097 км² у Черкаській області до 33310 км² в Одеській області), чисельністю населення (від 661 тис. осіб у Луганській області до 3177 тис. осіб у Дніпропетровській), кількістю населених пунктів (від 417 у Чернівецькій області до 1928 у Львівській), кількістю територіальних громад (від 26 у Луганській області до 91 в Одеській області) та кількістю районів (від 3 у Тернопільській, Хмельницькій та Чернівецькій областях до 7 у Дніпропетровській та Одеській). Такі відмінності зумовлені різноманітними факторами, включаючи військову агресію російської федерації проти України, географічне положення, історичний розвиток, густоту населення та економічний потенціал регіонів.

Результати аналізу вказують на радикальність реформи децентралізації в Україні, яка призвела до укрупнення територіальних громад та скорочення кількості районів. Це сприяє підвищенню ефективності управління, оптимізації використання ресурсів та наближенню влади до громадян. Проте, варіативність показників між областями підкреслює необхідність врахування регіональних особливостей при подальшому вдосконаленні адміністративно-територіального устрою та розробці політики регіонального розвитку.

Серед основних переваг децентралізаційної реформи щодо пблчного управління вчені вказують на, зокрема « створення передумов для розвитку громадянського суспільства; набуття населенням практичного досвіду у демократії; більш цілеспрямоване використання видатків бюджету на місцеві пріоритети і потреби; розвиток підприємництва та сприяння ринковим перетворенням; сприяння розвитку економіки регіону і стратегічному плануванню; прозорість і спрощення процесу прийняття рішень; створення можливостей більш раціонального і ефективного надання освітніх послуг; підвищення відповідальності місцевих органів управління професійно-технічною освітою тощо» [41].

Попри те, що децентралізація позитивно вплинула на гуманітарну сферу, важливо мати на увазі труднощі, які можуть виникнути в процесі її

впровадження. Однією з головних проблем є різна фінансова спроможність громад. Це може призвести до труднощів зі збереженням культурної спадщини, підтримкою творчих індустрій та забезпеченням рівного доступу до культури для всіх верств населення. Для успішного розвитку культури в умовах децентралізації важливо знайти шляхи вирішення цих проблем, зокрема шляхом забезпечення справедливого розподілу ресурсів та підтримки громад з меншими фінансовими можливостями.

Таким чином, децентралізація, поряд з позитивними зрушеннями, спричиняє певні труднощі. Деякі територіальні громади стикаються з проблемами формування бюджетів, забезпечення шкіл кваліфікованими педагогами та необхідними навчальними матеріалами. Крім цього, децентралізація потребує вдосконалення системи контролю якості освіти на місцях. Важливо забезпечити, щоб передача повноважень на місцевий рівень супроводжувалася ефективними механізмами моніторингу та підтримки, які допоможуть громадам успішно впоратися з новими викликами.

Незважаючи на реформи, проблема ефективного використання обмежених коштів місцевих бюджетів залишається актуальною. Органи влади повинні приймати зважені рішення щодо розподілу бюджетних ресурсів, враховуючи місцеві потреби та інтереси громад. Обмеженість фінансів - одна з ключових проблем економіки України, яка загострюється на місцевому рівні. Необхідно підвищувати ефективність використання бюджетних коштів, розглядаючи їх як інструмент управління фінансовими потоками та стимулювання розвитку територій.

За підсумками дослідження актуальних проблем бюджетної децентралізації, вчені визначають кілька ключових причин низької ефективності використання місцевих бюджетів:

- відсутність мотивації, адже органи місцевої влади не мають достатніх стимулів для ефективного використання коштів;

- обмеженість наукового підґрунтя, що пов'язано з недосконалістю науково обґрунтованих методів оцінки ефективності використання бюджетних коштів;

- недостатня обґрунтованість рішень, відсутність науково обґрунтованих методів прийняття рішень щодо розподілу бюджетних коштів місцевих бюджетів;

З метою вирішення актуальних проблем та вжиття заходів для підвищення ефективності використання місцевих бюджетів доцільно:

- запровадити стимули – розробити систему стимулювання органів місцевої влади для ефективного використання коштів;

- розробити методики оцінювання ефективності бюджетних видатків та результативності ухвалення управлінських рішень;

- впровадити інноваційні підходи, застосовувати сучасні методи прийняття рішень щодо розподілу бюджетних коштів.

Розуміння принципів формування видаткової частини місцевих бюджетів, з урахуванням реалій сьогодення, таких як війна та економічна криза, дає змогу глибше проаналізувати вплив різних факторів на ефективність використання коштів місцевих бюджетів. Це знання важливе для визначення пріоритетів фінансування, особливо в контексті інвестиційної складової бюджету, яка відіграє ключову роль у відновленні та розвитку економіки України. Враховуючи обмеженість ресурсів та зростаючі потреби, актуальним є пошук шляхів підвищення ефективності використання коштів та залучення інвестицій для забезпечення сталого розвитку країни.

1.2. Концептуалізація підходів до ефективного використання коштів місцевих бюджетів

Ключовим завданням демократичної держави є підвищення добробуту кожного громадянина. Воно сприяє зміцненню демократії, усуненню нерівності у доступі до суспільних благ, підвищенню якості державних послуг та

загальному підвищенню рівня життя. В умовах війни це завдання трансформується у забезпеченні первинних гуманітарних потреб населення територіальних громад, підтримання життєдіяльності місцевої економіки та збереження людського потенціалу. Для виконання визначених функцій органів місцевого самоврядування, з місцевих бюджетів України здійснюються відповідні видатки.

Обсяг видатків місцевих бюджетів має стабільну динаміку. Як видно з рис. 1.1, обсяг видатків місцевих бюджетів помітно зменшився із 744,1 млрд грн у 2018 р. до 495,6 млрд грн у 2022 р. (рис. 1.1). На це мало вплив як реалізація реформ в країні, які зменшували фінансові зобов'язання органів місцевого самоврядування та трансформували закріплені за ними повноваження, так і військова агресія російської федерації проти України. У 2023 р. відбулося зростання видатків місцевих бюджетів, що пояснюється стабілізацією загального фінансового становища в країні та відновленням повноцінної фінансової діяльності органів місцевого самоврядування.

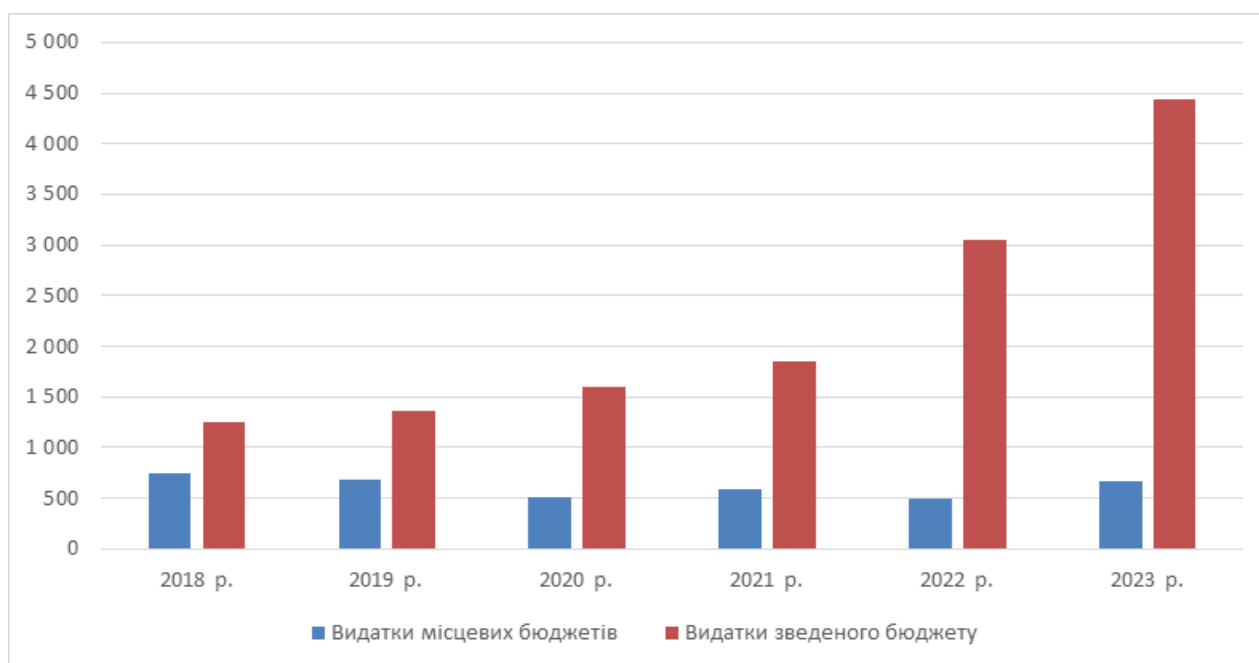


Рис. 1.1. Обсяг видатків зведеного бюджету та місцевих бюджетів України у 2018–2023 рр., млрд грн*

* Складено на основі [27].

Як видно з рис. 1.1, стабільні обсяги видатків місцевих бюджетів спостерігалися в умовах стрімкого зростання видатків зведеного бюджету України. Це було зумовлено трансформацією ролі держави та органів місцевого самоврядування в умовах трансформаційних перетворень. Складна епідеміологічна ситуація зумовлена пандемією COVID-19, а пізніше військова агресія російської федерації проти України зумовила об'єктивну потребу в розширенні державного втручання в економіку, різкого нарощування зобов'язань органів державного управління та збільшення відповідних видатків державного бюджету.

Нерівномірна динаміка видатків зведеного бюджету та місцевих бюджетів України призвела до стрімкого скорочення частки видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті. Як видно з рис. 1.2, частка видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті зменшилася із 59,5% у 2018 р. до 15,1% у 2023 р. Варто зауважити, що таке зменшення відбувалося послідовно у кожному році досліджуваного періоду. Важливо звернути, що в зазначений період відбулося також суттєве зменшення співвідношення видатків місцевих бюджетів до ВВП.

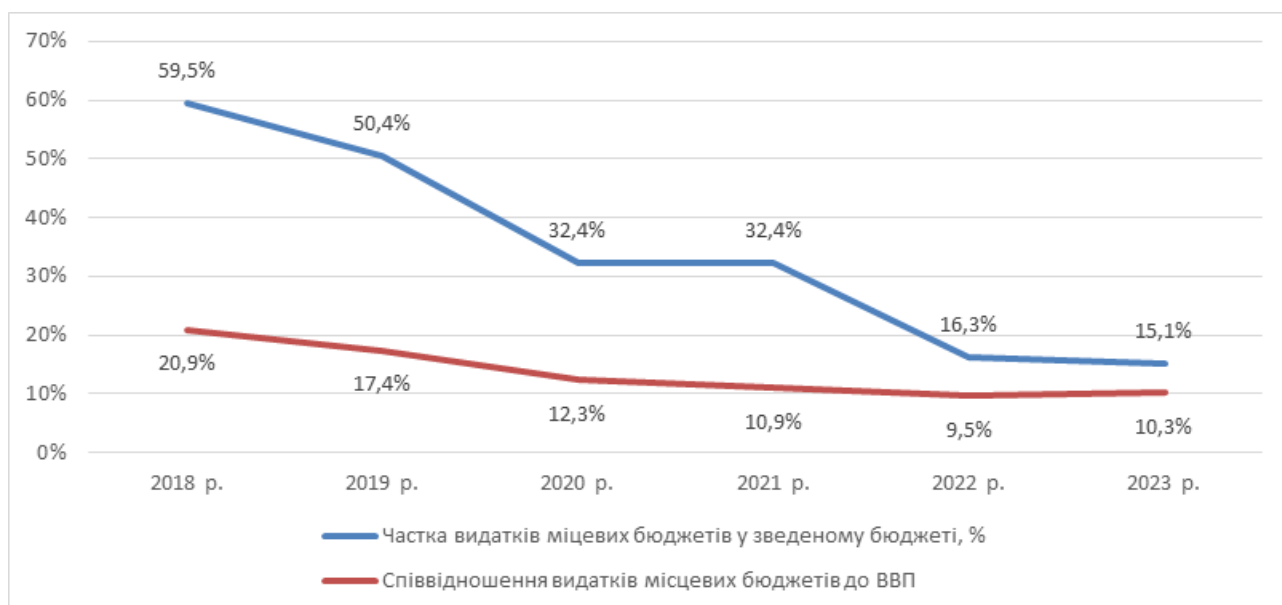


Рис. 1.2. Співвідношення видатків місцевих бюджетів до ВВП та їхня частка у зведеному бюджеті України у 2018–2023 рр., млрд грн*

* Складено на основі [27].

Співвідношення видатків місцевих бюджетів до ВВП послідовно зменшувалося із 2018 р. до 2022 р. (з 20,9% до 9,5%). Однак у 2023 р. зазначений показник мав зростання до 10,3%. Це свідчить про стабілізацію ситуації в короткостроковій перспективі. Втім в умовах наявних зовнішніх загроз та високого рівня невизначеності зберігається негативна тенденція ресурсного забезпечення органів місцевого самоврядування та звуження реальної фінансової спроможності місцевих бюджетів. В таких умовах вкрай важливо реалізувати заходи, спрямовані на ефективне та раціональне використання коштів місцевих бюджетів, забезпечення ощадливого й відповідального ставлення до ресурсів територіальної громади.

З метою з'ясування суті поняття «ефективність» було проведено ґрунтовний аналіз його трактувань у різних джерелах. Зокрема, досліджено визначення, наведені в економічних словниках, нормативно-правових актах, таких як Бюджетний кодекс України, а також у науковій літературі з питань фінансів та бюджетування. Насамперед увагу приділено тлумаченню поняття «ефективність» щодо використання бюджетних коштів, враховуючи специфіку їхнього цільового призначення та обмеженість бюджетних коштів.

Дослідження сутності поняття «ефективність» у науковій літературі, дало змогу акцентувати увагу на трьох ключових аспектах цього поняття:

Економічність: зосереджується на мінімізації витрат та використання ресурсів при одночасному досягненні їхньої необхідної якості. Економічність операції оцінюється через співвідношення між досягнутими результатами та використаними коштами, прагнучи до максимізації перших при мінімізації других.

Продуктивність: акцентує увагу на здатності отримувати максимально можливий обсяг корисної продукції (робіт, послуг) з наявних ресурсів. Оцінка продуктивності ґрунтується на аналізі співвідношення між обсягом випуску продукції (надання послуг) та використаними для цього матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами.

Результативність: характеризує ступінь досягнення поставлених цілей та завдань. Висока результативність свідчить про відповідність фактичних результатів діяльності запланованим. У разі незадовільної результативності необхідно провести аналіз діяльності та системи контролю для виявлення причин відхилень та внесення коректив.

Отже, «ефективність в контексті використання бюджетних коштів розглядається як комплексне поняття, що об'єднує в собі економічність, продуктивність та результативність. Досягнення високої ефективності є ключовим завданням у процесі управління бюджетними ресурсами на всіх рівнях» [67, с. 471].

Дослідження позицій науковців до тлумачення поняття ефективності у дає змогу дійти висновку, що ефективність, в загальному розумінні, полягає у досягненні максимальних (або чітко визначених) цілей з використанням мінімального обсягу ресурсів. Ефективність також може розглядатися як результативність процесу, що визначається відношенням ефекту до витрат, які забезпечили його отримання. В контексті державного управління, ефективність передбачає оптимальне використання фінансових ресурсів місцевих органів влади для надання суспільних послуг відповідно до стратегічних пріоритетів.

У науковій літературі розрізняють два основних типи ефективності: соціальну та економічну. Соціальна ефективність спрямована на задоволення потреб населення, включаючи матеріальні, соціальні та духовні, забезпечуючи високий рівень та якість життя. Економічна ефективність, з іншого боку, фокусується на досягненні максимальних результатів з мінімальними витратами ресурсів, включаючи людські та матеріальні. Оцінювання економічної ефективності є невід'ємною частиною діяльності підприємств, де вона здійснюється шляхом зіставлення виробничих результатів з витратами.

Враховуючи необхідність збалансованого соціально-економічного розвитку держави та її регіонів, важливо розмежувати соціальну та економічну ефективність використання коштів місцевих бюджетів. При цьому варто враховувати, що соціальна та економічна складові розвитку тісно

взаємопов'язані та можуть мати як синергетичний, так і суперечливий вплив одна на одну.

Соціальна ефективність бюджетних видатків визначається відповідністю результатів використання бюджетних коштів основним соціальним потребам та цілям суспільства, а також інтересам громадян. Економічна ефективність, в свою чергу, полягає в отриманні максимального ефекту від використання мінімального обсягу бюджетних ресурсів при виконанні місцевими органами влади своїх функцій та завдань.

Для забезпечення ефективного використання коштів місцевих бюджетів необхідно чітко визначити очікуваний ефект та встановити індикатори, що дозволять відслідковувати його досягнення. Подальші дослідження повинні бути зосереджені на визначенні та аналізі індикаторів ефективності використання бюджетних коштів з урахуванням специфіки місцевого рівня.

«Економічний ефект – виражений у вартісній (грошовій) формі результат будь-яких дій (зокрема, зазначених вище господарських заходів). Хоча за самим визначенням результат і ефект є близькими поняттями (ефект - певна форма результату), потреби економічної практики змушують у деяких випадках розмежовувати зазначені терміни. При цьому під умовним поняттям економічний результат звичайно мають на увазі загальний результат (дохід), а під поняттям економічний ефект – чистий результат (прибуток, дохід за мінусом затрат)» [67, с. 54].

Ефективність використання коштів місцевих бюджетів є ключовим аспектом бюджетного менеджменту на місцевому рівні. На нашу думку, оцінювання ефективності може здійснюватися за допомогою як якісних, так і кількісних показників. Якісні характеристики відображають ступінь відповідності результатів бюджетних програм поставленим цілям, таким як підвищення рівня життя населення, покращення якості публічних послуг та забезпечення сталого розвитку територіальних громад. Кількісні показники, в свою чергу, дозволяють виміряти ефективність використання бюджетних

ресурсів шляхом аналізу досягнутих результатів у співвідношенні з обсягом витрачених коштів.

Важливим інструментом оцінювання ефективності використання коштів місцевих бюджетів є набір індикаторів результативності. Ці індикатори дають змогу кількісно оцінити якість роботи місцевих органів влади у сфері надання суспільних благ та досягнення цілей соціально-економічного розвитку територій. Індикатори результативності, що відображають кількісну характеристику функціонування органів місцевого самоврядування, є важливим інструментом оцінювання ефективності використання бюджетних коштів.

Індикатори ефекту від бюджетних видатків характеризують зміни у стані об'єкта суспільної послуги в результаті реалізації бюджетних програм. Кожному індикатору ефекту може відповідати декілька показників результативності, що дає змогу здійснювати комплексну оцінку ефективності бюджетних видатків (рис. 1.3).

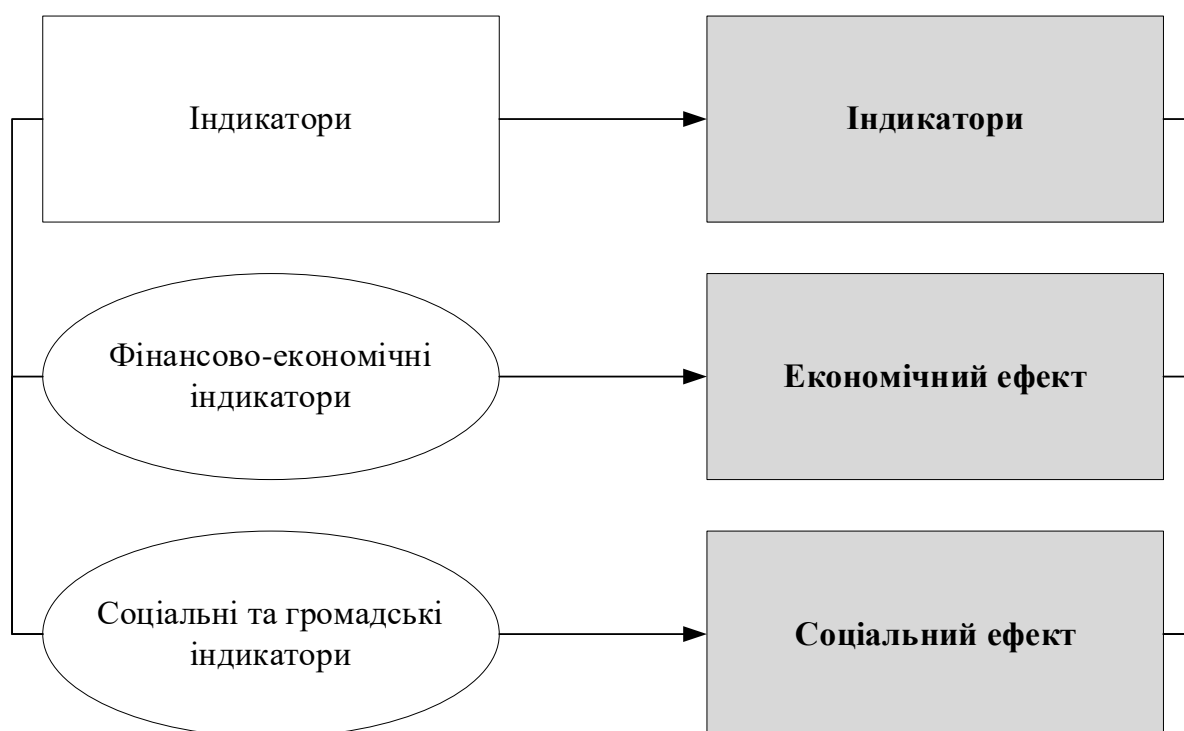


Рис. 1.3. Склад індикаторів оцінювання ефективності бюджетних видатків*

* Складено на основі [67, с. 37].

Дослідження проблематики ефективного використання коштів місцевих бюджетів неминує призводить до необхідності оцінки результативності та ефективності бюджетних видатків. Оцінка ефективності використання коштів місцевих бюджетів є важливим інструментом контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування, що дозволяє визначити ступінь виконання ними зобов'язань перед громадянами. Проте, незважаючи на значущість цього питання, аналіз законодавства та наукової літератури виявляє відсутність єдиної методики оцінки ефективності використання коштів місцевих бюджетів, що ускладнює процес її проведення та інтерпретацію результатів.

Посилання на оцінювання ефективності управління коштами зроблено у пункті 1 частини першої статті 26 Бюджетного кодексу України: «Контроль та аудит у бюджетному процесі», в якому зазначено: «контроль за дотриманням бюджетного законодавства спрямований на забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами і здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу його учасниками відповідно до цього Кодексу та іншого законодавства, а також забезпечує оцінку управління бюджетними коштами (включаючи проведення державного фінансового аудиту)». У статті 19 частині 2 Кодексу зазначено, що «на всіх стадіях бюджетного процесу здійснюється контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит і оцінка ефективності управління бюджетними коштами відповідно до законодавства» [19].

Впровадження аудиту ефективності в систему державного фінансового контролю слід розглядати як позитивний крок на шляху до підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів. Аудит ефективності, будучи сучасною формою фінансового контролю, дозволяє виявити недоліки та причини неефективного використання бюджетних коштів, проте не забезпечує безпосереднього підвищення ефективності та якості їх використання. Враховуючи це, важливим є забезпечення ефективного використання коштів місцевих бюджетів не лише за результатами, а й безпосередньо в процесі їх витрачання.

Узагальнюючи результати дослідження, проведеного в рамках першого розділу, слід зазначити, що видатки місцевих бюджетів виступають фінансовою основою діяльності органів місцевого самоврядування. Аналіз складу та структури видатків місцевих бюджетів свідчить про їх соціальну спрямованість, що проявляється у значній частці видатків, яка спрямовується на фінансування освіти, соціального захисту та соціального забезпечення населення і охорони здоров'я. Рівень розвитку цих сфер має безпосередній вплив на рівень соціально-економічного розвитку суспільства та його здатність до вирішення актуальних проблем.

РОЗДІЛ II

АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ (НА ПРИКЛАДІ МІСЬКОГО БЮДЖЕТУ ТЕРНОПІЛЬСЬКОЇ МІСЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ)

2.1. Практика планування видатків місцевих бюджетів

Розвиток місцевого самоврядування та бюджетна децентралізація є найбільш успішною реформою, яка реалізована в Україні. Її важливість підтверджується не лише позитивним впливом на створення більш комфортних умов для проживання населення, пожвавлення місцевої економіки, а й реакцією на військову агресію російської федерації проти України. Розвинене місцеве самоврядування ставало осередками національного спротиву проти агресора, забезпечення першочергових гуманітарних потреб та формування територіальної оборони. Весь час органи місцевого самоврядування залишаються надійними партнерами Збройних сил України, надаючи важливу підтримку для забезпечення оборони держави.

Крім цього, стимулюють розвиток місцевого самоврядування демократизація, євроінтеграційні процеси та виконання Україною міжнародних зобов'язань. Для його ефективної роботи вкрай важливо реформувати бюджетну систему та організувати бюджетний процес згідно з сучасними стандартами. Органи місцевого самоврядування мають широкі повноваження, що дозволяють їм використовувати місцеві бюджети як інструмент регулювання соціально-економічного розвитку регіонів. Через систему формування місцевих бюджетів вони впливають на розподіл фінансових ресурсів на місцях, що має значний вплив на економіку.

Дослідження структури видатків місцевих бюджетів за 2019-2024 роки показує, що вони спрямовані, головним чином, на задоволення потреб суспільства. Найбільшу частку в цей період займали видатки на освіту, економічну діяльність та загальнодержавні функції. Водночас, спостерігалася значна нестабільність у фінансуванні охорони здоров'я і соціального захисту та соціального забезпечення.

Обсяг видатки місцевих бюджетів України у 2019–2024 рр.*

млрд грн

Спрямування видатків	2019 р.	2020 р.	2021 р.	2022 р.	2023 р.	2024 р.
Загальнодержавні функції	167,6	89,7	86,3	67,2	119,7	115,6
Громадський порядок, безпека та судова влада	1,3	1,8	1,7	11,1	16,8	22,2
Економічна діяльність	81,9	93,9	112,4	61,1	113,0	123,4
Охорона навколишнього природного середовища	3,4	2,4	2,4	0,5	1,2	1,5
Житлово-комунальне господарство	34,4	32,1	56,7	40,6	62,0	57,3
Охорона здоров'я	89,8	50,9	33,1	31,0	38,2	37,7
Духовний та фізичний розвиток	21,6	21,9	27,4	22,6	26,7	30,2
Освіта	187,1	199,4	249,1	232,3	248,2	290,7
Соціальний захист та соціальне забезпечення	103,2	24,0	28,1	29,2	44,9	51,2
Всього	690,3	516,2	597,2	495,6	670,6	729,9

У період 2019–2024 років структура видатків місцевих бюджетів України демонструє значну варіативність, що відображає зміни пріоритетів у бюджетних видатках і соціально-економічних умов. Сукупний обсяг видатків коливався з тенденцією до зменшення у 2020 та 2022 роках, зумовленого трансформацією політики держави щодо здійснення бюджетних видатків, змінами у системі міжбюджетних відносин та кризовими явищами, і досягнув максимального значення у 2024 році (729,9 млрд грн). Найбільше фінансування стабільно отримувала сфера освіти, що свідчить про незмінну увагу до розвитку людського капіталу.

* Складено на основі [27].

Одним із найбільш пріоритетних напрямків видатків місцевих бюджетів залишаються видатки на економічну діяльність, які зростали, окрім скорочення у 2022 році. Скорочення цього напрямку витрачання бюджетних коштів було спричинене насамперед військовою агресією російської федерації проти України та пов'язаними із нею економічними катаклізмами, які відобразилися на зменшенні доходів місцевих бюджетів та вживанням адміністративних заходів щодо обмеження бюджетних видатків. Загалом значний обсяг видатків місцевих бюджетів на зазначений напрям свідчить про реальну фінансову спроможність органів місцевого самоврядування та активне інвестування у відновлення у розвиток економіки та місцевої інфраструктури. Водночас, сфера охорони здоров'я демонструє тривале зниження фінансування після 2019 року. Це спричинене насамперед змінами підходів до фінансування цієї сфери із початком реалізації медичної реформи. Створення Національної служби здоров'я України, запровадження практики прямого фінансування надавачі медичних послуг за рахунок коштів державного бюджету та скасування медичної субвенції призвело до значного скорочення відповідних видатків місцевих бюджетів.

Помітним є також значне зростання видатків на громадський порядок, безпеку та судову владу після 2021 р. Це безпосередньо пов'язано із початком збройної агресії російської федерації проти України та фінансуванням з місцевих бюджетів заходів щодо територіальної оборони. Водночас, низький рівень фінансування охорони навколишнього природного середовища, що не перевищує 3,4 млрд грн протягом аналізованого періоду, свідчить про обмежену увагу до екологічних питань, які можуть мати довгострокові наслідки (див. табл. 2.1).

Отже, динаміка видатків за окремими напрямами видатків є неоднорідною. Видатки на освіту демонструють стабільне зростання, тоді як видатки на загальнодержавні функції мають тенденцію до зниження. Видатки на економічну діяльність коливаються, але загалом зростають. Водночас, спостерігається значна нестабільність у фінансуванні соціального захисту та соціального забезпечення, а також тенденція до зниження видатків на охорону здоров'я.

Динаміка планового обсягу видатків міського бюджету Тернопільської міської територіальної громади у 2020-2025 рр. характеризується низкою важливих тенденцій. Спостерігається загальне зростання видатків протягом періоду, що вказує на збільшення фінансових ресурсів громади, незважаючи на виклики, пов'язані з пандемією COVID-19 та воєнним станом. Найнижчий рівень видатків зафіксовано у 2020 році, що є наслідком реалізації адміністративних заходів щодо змін у фінансуванні видатків на охорону здоров'я і соціальний захист і соціальне забезпечення. Найвищі обсяги видатків міського бюджету були у 2024 та 2025 роках, що пов'язано насамперед з акумулюванням у доходах міського бюджету «військового» ПДФО, інфляційними процесами та необхідністю фінансування підвищених суспільних потреб громади (рис. 2.1).

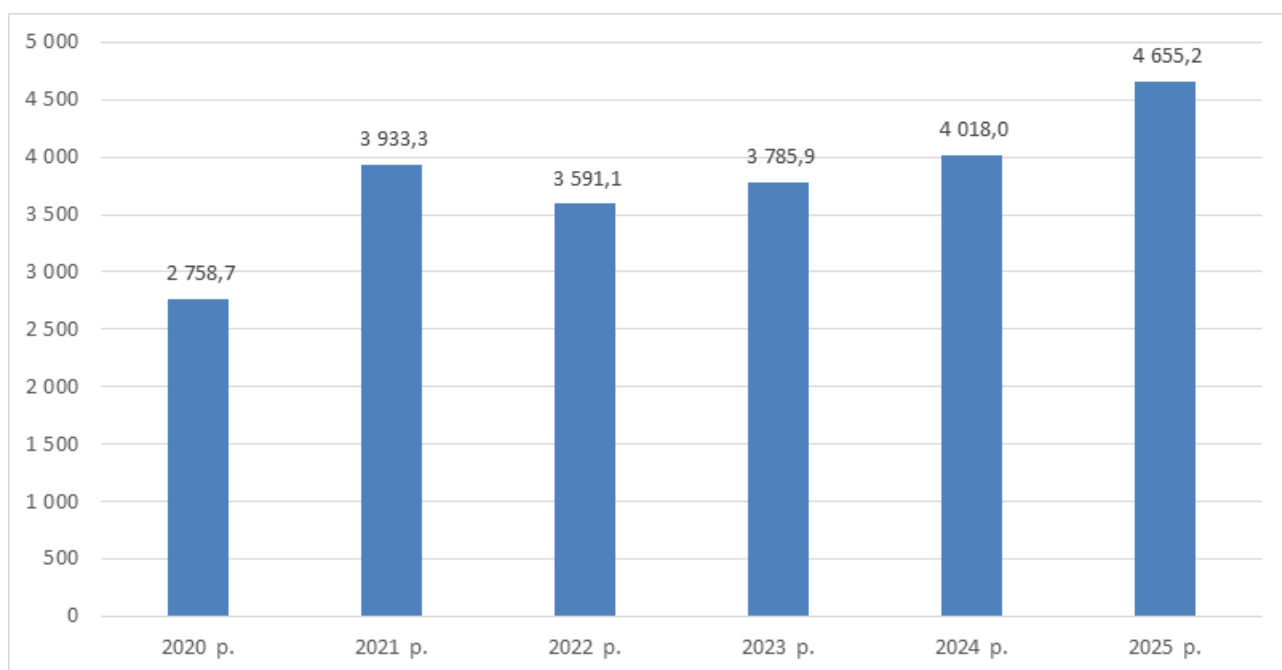


Рис. 2.1. Динаміка планового обсягу видатків міського бюджету Тернопільської міської територіальної громади у 2020–2025 рр., млн грн*

У 2025 р. видатки міського бюджету Тернопільської міської територіальної громади заплановано у розмірі 4 655,2 млн грн [66]. Ця сума включає видатки загального фонду (2 847,3 млн грн) та спеціального фонду (1 808,0 млн грн), з яких 1 703,4 млн грн передбачено на бюджет розвитку.

* Складено на основі [66].

Значна частина видатків спрямовується на оплату праці працівників бюджетної сфери (1 132,8 млн грн) та енергоносіїв (228,2 млн грн). Планування видатків на енергоносії здійснювалося на основі натуральних показників споживання та діючих тарифів. Запозичення за рахунок місцевого бюджету складають 1 391,2 млн грн, що свідчить про активне залучення кредитних ресурсів для фінансування потреб територіальної громади. Резервний фонд заплановано у розмірі 7,9 млн грн для забезпечення фінансової стабільності у випадку непередбачених обставин.

Серед ключових програмних видатків слід відзначити Програму «Доступне житло» (1,1 млн грн) та Програму «Обороздатність» (125 4 млн грн), що відображає пріоритети розвитку громади у сфері житлового будівництва та зміцнення обороноздатності в умовах воєнного стану.

Заплановано також видатки на запозичення гарантійних зобов'язань за позичальників, що отримали кредити під місцеві гарантії, у розмірі 50,0 млн грн. Це сприятиме розвитку підприємницької діяльності та залученню інвестицій, оскільки надає додаткові можливості для отримання фінансування.

Динаміка видатків міського бюджету Тернопільської міської територіальної громади у 2020-2025 рр. демонструє певні тенденції, що відображають як загальні економічні умови, так і специфіку потреб громади. Найбільшу частку видатків міського бюджету Тернопільської міської територіальної громади займає сфера освіти, що підкреслює її пріоритетність. Значні кошти також спрямовуються на економічну діяльність та загальнодержавні функції. Найменше фінансування отримує охорона навколишнього природного середовища. Варто зазначити, що найбільший відсотковий приріст видатків спостерігається у сферах громадського порядку, безпеки та соціального захисту, що може бути обумовлено викликами воєнного стану. Зокрема, збільшення видатків на обороноздатність та соціальну підтримку населення є необхідним для забезпечення безпеки та стабільності в громаді.

Динаміка видатків міського бюджету свідчить про прагнення місцевої влади забезпечити фінансування потреб громади, враховуючи економічні та

соціальні виклики. Проте в даний час особливу увагу слід приділити оптимізації видатків, пошуку додаткових джерел фінансування та підвищенню ефективності використання бюджетних коштів.

Найбільшу частку видатків займає сфера освіти, що підкреслює її пріоритетність (табл. 2.2). Значні кошти також спрямовуються на економічну діяльність та загальнодержавні функції. Найменше фінансування отримує охорона навколишнього природного середовища. Варто зазначити, що найбільший відсотковий приріст видатків спостерігається у сферах громадського порядку, безпеки та соціального захисту, що може бути обумовлено викликами воєнного стану.

Таблиця 2.2

Видатки міського бюджету

Тернопільської міської територіальної громади у 2020–2025 рр.*

млн грн

Спрямування видатків	2020 р.	2021 р.	2022 р.	2023 р.	2024 р.	2025 р.
Загальнодержавні функції	217,5	277,0	241,7	528,9	324,6	537,2
Громадський порядок, безпека та судова влада	0,4	0,2	113,9	72,9	100,7	34,7
Економічна діяльність	363,9	1120,5	350,2	724,0	942,1	1 661,9
Охорона навколишнього природного середовища	0,5	0,1	0,0	4,0	1,0	1,2
Житлово-комунальне господарство	322,4	346,3	467,3	508,8	532,3	590,4
Охорона здоров'я	203,2	99,0	124,8	154,5	175,0	138,2
Духовний та фізичний розвиток	102,3	132,7	109,7	138,4	145,4	155,4
Освіта	1 079,9	1 395,2	1 480,5	1 659,8	1 868,7	1 222,3
Соціальний захист та соціальне забезпечення	102,4	119,0	177,0	226,7	306,1	262,9
Всього	2 392,5	3 490,0	3 065,0	4 018,0	4 395,9	4 604,2

* Складено на основі [66].

Згідно з аналізом даних, видатки міського бюджету Тернопільської міської територіальної громади у 2020-2025 рр. демонструють тенденцію до зростання (рис. 2.2). Найбільшу частку видатків займає сфера освіти, на економічну діяльність та загальнодержавні функції. Найменше фінансування спрямовується на охорону навколишнього природного середовища. Видатки на громадський порядок, безпеку та соціальний захист також показують значний приріст, ймовірно, у зв'язку з викликами воєнного стану.

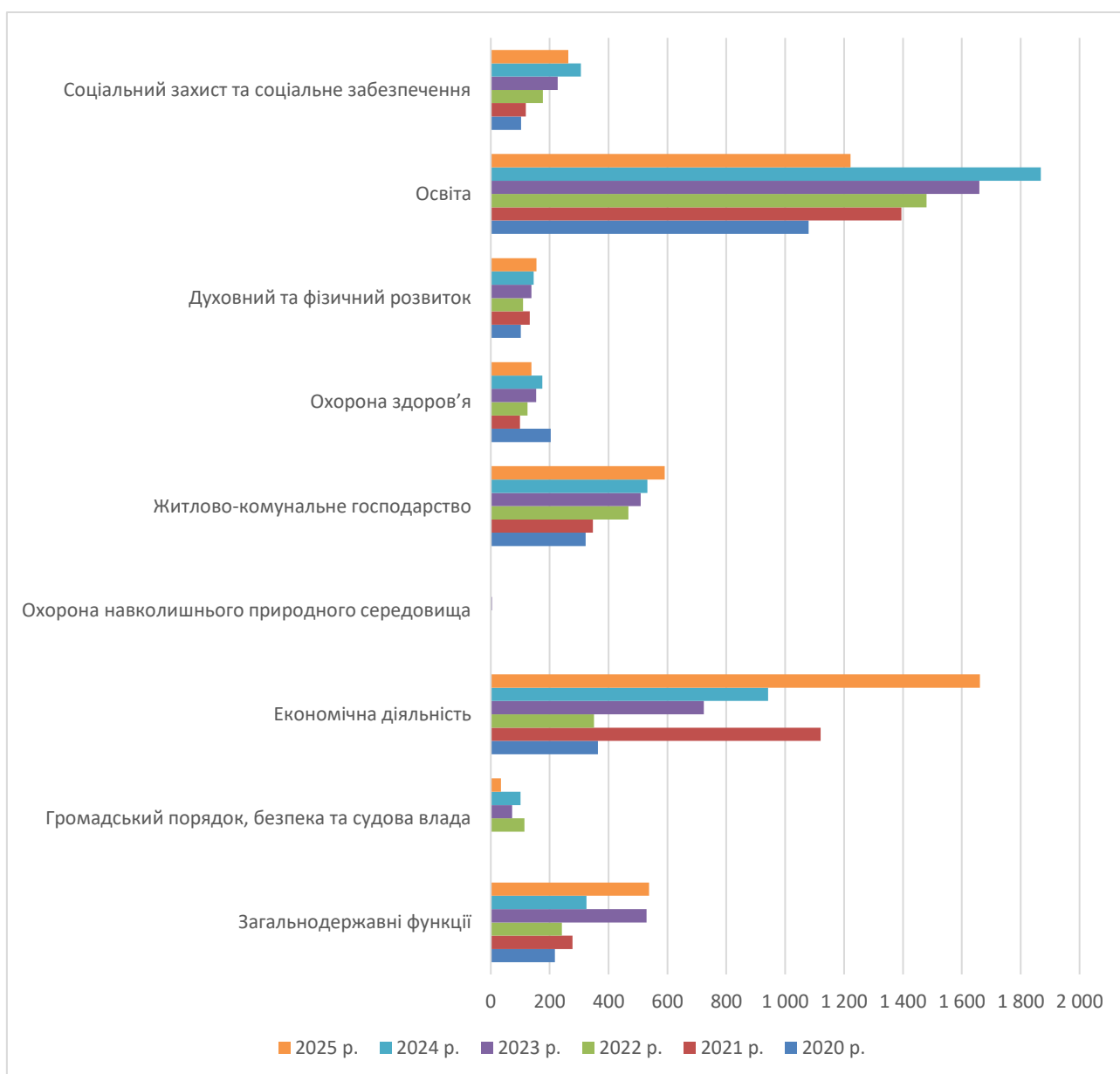


Рис. 2.2. Заплановані видатки міського бюджету Тернопільської міської територіальної громади у 2020–2025 рр., млн грн*

* Складено на основі [66].

Практика планування видатків міського бюджету Тернопільської міської територіальної громади насамперед свідчить про обмежений горизонт планування. Варто звернути увагу на те, що основні документи бюджетного планування розробляються на один рік. Документи середньострокового характеру, зокрема, прогнозу місцевого бюджету не відіграють належної ролі у процесі політичних дискусій щодо визначення пріоритетів витрачання коштів міського бюджету. Більше того, самі політичні дискусії переважно не мають характеру інклюзивного обговорення цілей бюджетної політики, засобів їх досягнення, здійснення бюджетних видатків та отримання очікуваних результатів.

2.2. Оцінювання ефективності використання коштів міського бюджету

Видатки місцевих бюджетів набувають реальних економічної функцій на етапі використання бюджетних коштів. Саме в цей час ресурси місцевих бюджетів трансформуються у суспільні блага. Відтак існують усі передумови для побудови й застосування системи оцінювання ефективності видатків місцевих бюджетів. На початковому етапі оцінювання ефективності видатків міського бюджету доцільно співставити заплановані параметри видатків із тими, які реально виконані у відповідному році. Як видно з табл. 2.3, виконання видатків міського бюджету було на значно нижчому рівні, ніж заплановано. Так, у 2020 р. при запланованих параметрах міського бюджету 2 758,7 млн грн, виконання становило 2 392,5 млн грн. Схожі показники були і в інших роках досліджуваного періоду (табл. 2.3). Таким чином, відхилення показників виконання від затверджених розмірів бюджетних видатків для 2020 р. становили 366,3 млн грн, для 2021 р. – 443,4 млн грн, для 2022 р. – 526,1 млн грн та для 2023 р. – 334,9 млн грн. Значні відхилення показників виконання від затверджених, на нашу думку, свідчать про незадовільну бюджетну дисципліну в органах місцевого самоврядування. Наявність значних відхилень, на наш

погляд, певною мірою нівелює фундаментальний принцип функціонування бюджету – пріоритети бюджетних видатків визначають представники територіальної громади. Невиконання затверджених представниками народу бюджетних параметрів свідчить про те, що реальне виконання видатків відбувалося службовцями відповідного органу місцевого самоврядування, а не від представників населення.

Таблиця 2.3

Виконання видатків міського бюджету Тернопільської міської територіальної громади у 2020–2023 рр.*

млн грн

Спрямування видатків	2020 р.		2021 р.		2022 р.		2023 р.	
	План	Факт	План	Факт	План	Факт	План	Факт
Загальнодержавні функції	246,6	217,5	282,4	277,0	354,5	241,7	515,7	554,1
Громадський порядок, безпека та судова влада	0,6	0,4	0,3	0,2	118,9	113,9	103,7	67,5
Економічна діяльність	647,7	363,9	1 389,1	1 120,5	640,4	350,2	742,3	427,8
Охорона навколишнього природного середовища	1,4	0,5	0,7	0,1	3,0	0,0	4,0	1,2
Житлово-комунальне господарство	355,1	322,4	377,6	346,3	495,8	467,3	569,2	551,7
Охорона здоров'я	206,7	203,2	106,2	99,0	131,2	124,8	166,3	160,7
Духовний та фізичний розвиток	99,9	102,3	258,8	132,7	135,3	109,7	138,2	133,3
Освіта	1 098,5	1 079,9	1 398,8	1 395,2	1 537,6	1 480,5	1 656,0	1 648,1
Соціальний захист та соціальне забезпечення	102,3	102,4	119,5	119,0	174,6	177,0	225,3	241,5
Всього	2 758,7	2 392,5	3 933,3	3 490,0	3 591,1	3 065,0	4 120,8	3 785,9

* Складено на основі [66].

Рівень виконання видатків міського бюджету Тернопільської міської впродовж 2020–2022 рр. був доволі нерівномірним у відносному вимірі. Загалом, рівень виконання видатків коливається в межах 85-90%, що свідчить про досить стабільне використання бюджетних коштів. Спостерігається позитивна динаміка: у 2023 році рівень виконання видатків зріс до 91,9%, порівняно з 86,7% у 2020 році (рис. 2.3).

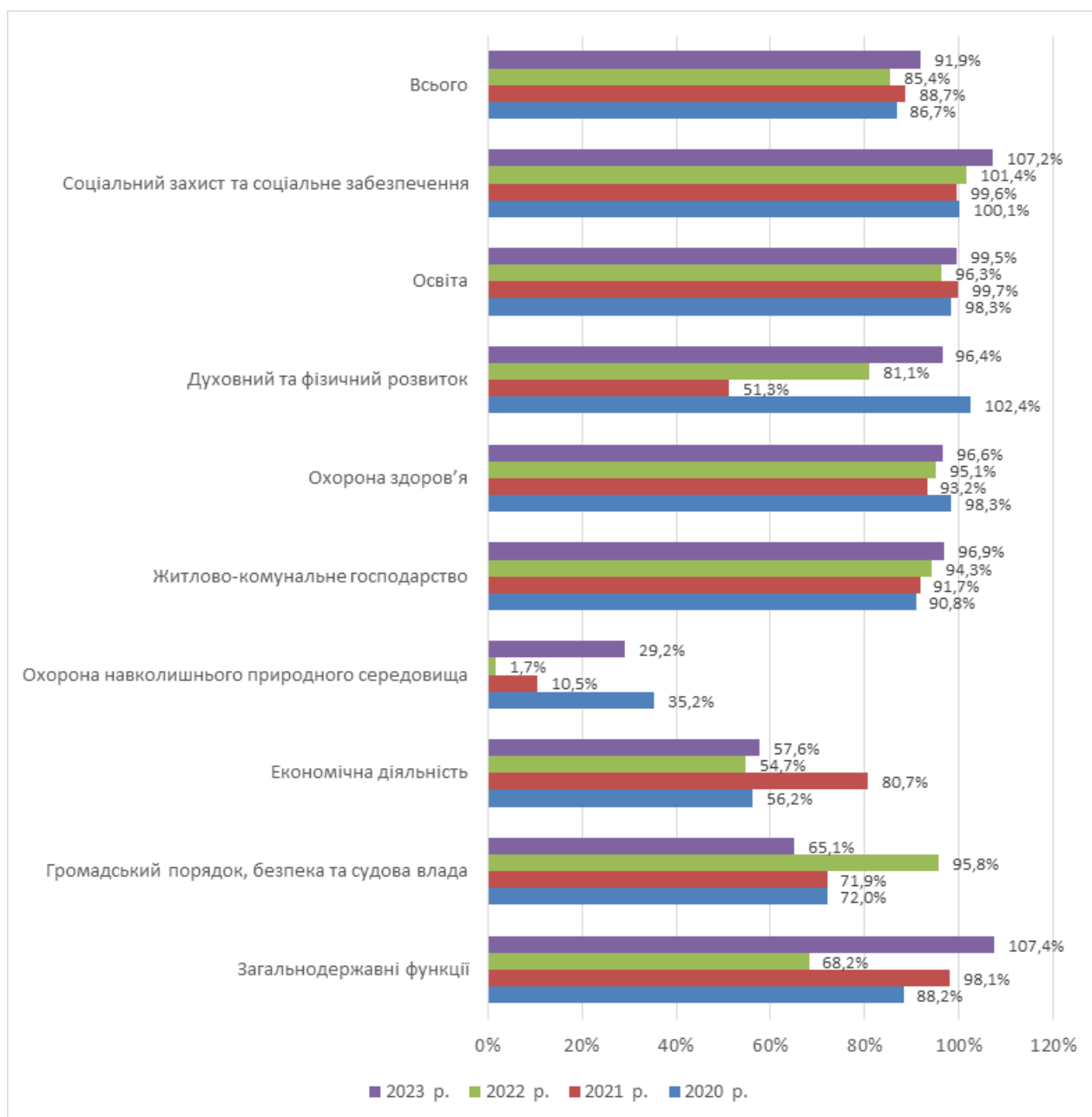


Рис. 2.3. Рівень виконання видатків міського бюджету Тернопільської міської територіальної громади у 2020–2025 рр., %*

* Складено на основі [66].

Більш детальній ефективності виконання видатків за категоріями виявляє певні диспропорції. Житлово-комунальне господарство, охорона здоров'я та освіта демонструють стабільно високий рівень виконання видатків, що може свідчити про пріоритетність цих сфер. Водночас, видатки на економічну діяльність характеризуються найнижчим рівнем виконання, хоча і з позитивною динамікою. Виконання видатків на загальнодержавні функції, громадський порядок та духовний і фізичний розвиток коливається, що потребує додаткового аналізу для виявлення причин таких відхилень.

Використання коштів місцевих бюджетів повинно відповідати визначеним у місцевому бюджеті параметрам. Важливо наголосити на тому, що із запровадженням в Україні бюджетування орієнтованого на результат, зокрема програмно-цільового бюджетування, значно збільшився спектр самих параметрів. В даний час до них належать окрім безпосередньо самого обсягу затверджених бюджетних призначень й асигнувань ще й цілі витрачання бюджетних коштів, завдання, напрямки використання та очікувані результати.

Проект міського бюджету Тернопільської міської територіальної громади на 2025 р. охоплює 97 бюджетних програм [66]. Бюджетні програми є невід'ємним інструментом менеджменту місцевих фінансів, створюючи необхідні умови для ефективного розподілу та використання бюджетних коштів для досягнення цілей соціально-економічного розвитку територіальних громад. Вони являють собою сукупність заходів, спрямованих на реалізацію конкретних завдань у межах певної сфери діяльності, та дозволяють встановити чіткий зв'язок між бюджетними ресурсами та очікуваними результатами [19].

Варто зазначити, що використання бюджетних програм на місцевому рівні сприяє підвищенню прозорості та підзвітності бюджетного процесу адже дає змогу оцінити ефективність бюджетних видатків. Чітке визначення мети, завдань та показників ефективності кожної бюджетної програми дає змогу фахівцям та громадськості контролювати використання бюджетних коштів та оцінювати результативність діяльності органів місцевого самоврядування. Крім цього,

бюджетні програми сприяють оптимізації розподілу ресурсів, забезпечуючи їх концентрацію на пріоритетних напрямках розвитку громади.

Для оцінювання ефективності бюджетних програм доцільно керуватися Наказом Міністерства фінансів України «Про оцінку ефективності бюджетних програм державного бюджету» від 19.05.2020 № 223. Оцінювання ефективності бюджетних програм є важливим етапом бюджетного процесу, що проводиться під час формування пропозицій до Бюджетної декларації та бюджетного запиту. Метою оцінювання є аналіз відповідності бюджетних програм стратегічним цілям та пріоритетам державної політики, визначеним у ключових програмних документах, таких як щорічне послання Президента України, Програма діяльності Кабінету Міністрів України, прогностичні та програмні документи економічного і соціального розвитку [51].

У процесі оцінки аналізується відповідність бюджетних програм чинному законодавству та програмний й прогностичним документам, які застосовуються на місцевому рівні, а також доцільність та реалістичність їх виконання у плановому бюджетному періоді. Важливим аспектом є оцінювання результативних показників бюджетної програми, їх відповідність цілям державної політики, меті та завданням програми. Додатково враховуються фактичні результати виконання бюджетної програми за попередні бюджетні періоди, а також зобов'язання та стан розрахунків за ними.

Основними завданнями оцінювання ефективності бюджетних програм є забезпечення таких принципів бюджетної системи, як ефективність та результативність, справедливість і неупередженість, а також обґрунтованість. Ефективність та результативність передбачають досягнення цілей державної політики шляхом забезпечення якісного надання публічних послуг при мінімальному обсязі бюджетних коштів та досягнення максимального результату при їх використанні. Принцип справедливості і неупередженості ґрунтується на справедливому розподілі суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Обґрунтованість бюджету передбачає його формування на реалістичних макропоказниках економічного і соціального

розвитку та розрахунках надходжень і витрат, що здійснюються за затвердженими методиками.

На місцевому рівні доволі часто спостерігаються значні труднощі з повноцінним застосуванням програмно-цільового методу бюджетування. На прикладі бюджетної програми «Розвиток мережі центрів надання адміністративних послуг», для якої передбачені бюджетні асигнування з міського бюджету Тернопільської міської територіальної громади проаналізуємо стан застосування програмно-цільового методу бюджетування (табл. 2.3).

Найперше, що привертає увагу – це зазначення цілі державної політики (розвиток мережі центрів надання адміністративних послуг). Вважаємо доволі сумнівним вказування цілі саме державної політики. Таким чином нівелюється сутність місцевого бюджету, який слугує інструментом забезпечення локальних потреб населення. До того ж саме формулювання цілі державної політики «Розвиток мережі центрів надання адміністративних послуг», на наш погляд скоріше описує процес, а не саму ціль, адже ціль мала б відображати кінцевий результат. У наведеному формулюванні є незрозумілим, на що саме спрямований розвиток мережі центрів надання адміністративних послуг; які саме аспекти послуг планується покращити? До того ж формулювання не дає уявлення про конкретні завдання та очікувані результати державної політики в цій сфері. На нашу думку, доцільно конкретизувати мету розвитку мережі центрів надання адміністративних послуг та додати інформацію про кінцеве бачення діяльності.

Схожі суттєві проблеми стосуються сформульованої мети бюджетної програми «Забезпечення доступності та підвищення якості надання адміністративних послуг для мешканців Тернопільської міської територіальної громади з використанням спеціального комплексу «Мобільний кейс» за місцем перебування суб'єктів звернення з обмеженими можливостями та осіб з інвалідністю». Наведене у бюджетній програмі визначення мети є доволі розмитим, адже формулювання занадто загальне і нечітко визначає, чого саме планується досягти в результаті виконання програми. До того ж незрозуміло, які саме аспекти доступності та якості будуть покращені.

**Основні параметри звітів про виконання бюджетних програм
Тернопільської міської ради за 2023 рр.***

Назва бюджетної програми	Розвиток мережі центрів надання адміністративних послуг			
Ціль державної політики	Розвиток мережі центрів надання адміністративних послуг			
Мета бюджетної програми	Забезпечення доступності та підвищення якості надання адміністративних послуг для мешканців Тернопільської міської територіальної громади з використанням спеціального комплексу «Мобільний кейс» за місцем перебування суб'єктів звернення з обмеженими можливостями та осіб з інвалідністю			
Напрями використання бюджетних коштів	Забезпечення ЦНАПу спеціальним автоматизованим комплексом «Мобільний кейс»			
Показники результативності	Одиниць виміру	План	Виконання	Відхилення
Затрат Обсяг витрат для придбання спеціального автоматизованого комплексу «Мобільний кейс»	Тис. грн	98	93,5	-4,5
Продукту Кількість спеціальних автоматизованих комплексів «Мобільний кейс», які планується закупити	Од.	1	1	0
Ефективності Середні витрати на придбання однієї одиниці спеціального автоматизованого комплексу «Мобільний кейс»	тис. грн	98	93,5	-4,5
Якості Рівень забезпечення	Відс.	100	100	0

* Складено на основі [66].

Аналіз ефективності бюджетної програми «Розвиток мережі центрів надання адміністративних послуг» за 2023 рік за визначеними параметрами дає підстави стверджувати, що програма була реалізована успішно. Ключовим завданням програми було підвищення доступності адміністративних послуг для мешканців Тернопільської міської територіальної громади з обмеженими можливостями та осіб з інвалідністю шляхом впровадження «Мобільного кейсу» для надання послуг за місцем їх перебування.

Встановлено, що заплановані показники продукту були досягнуті – придбано 1 одиницю «Мобільного кейсу», що забезпечило 100% рівень виконання програми в частині закупівель. Середні витрати на придбання однієї одиниці «Мобільного кейсу» склали 93,5 тис. грн, що на 4,5 тис. грн менше запланованого. Це свідчить про економне використання бюджетних коштів під час реалізації програми.

Незважаючи на позитивні результати виконання програми, існують можливості для її подальшого вдосконалення. Зокрема, доцільно розглянути можливість розширення переліку адміністративних послуг, які можна отримати за допомогою «Мобільного кейсу», а також провести дослідження щодо задоволеності громадян якістю надання послуг. Важливим є забезпечення прозорості та підзвітності використання бюджетних коштів, передбачених на реалізацію програми, а також проведення моніторингу та оцінки ефективності програми на регулярній основі.

З огляду на актуальність розвитку місцевих фінансів, система управління коштами місцевих бюджетів потребує суттєвого оновлення. Потреба в покращенні системи управління бюджетними коштами на місцях пов'язана з вирішенням численних проблем розвитку територій, серед яких не лише різниця в рівні їх розвитку, зумовлена бюджетними можливостями, а й досягнення ефективності та результативності використання бюджетних коштів. Наразі потенціал використання програмно-цільового методу бюджетування реалізований не повною мірою та має значний потенціал для вдосконалення.

РОЗДІЛ ІІІ

УДОСКОНАЛЕННЯ СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ТА ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО БЮДЖЕТУВАННЯ В УКРАЇНІ

Дослідження практики здійснення видатків місцевих бюджетів в Україні дало змогу з'ясувати основні проблеми, що негативно впливають на ефективність використання коштів. Серед них чільна позиція належить середньостроковому бюджетному плануванню. Станом на сьогодні, його застосування носить переважно формальний характер, документи підготовлені в у середньострокових межах є переважно технічними, а їм не надається належна політична увага. Таким чином, вони не відіграють помітної ролі у визначенні пріоритетів бюджетних видатків, а це відбувається переважно у межах щорічного бюджетного циклу.

Другим важливим магістральним напрямком підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів є удосконалення програмно-цільового методу бюджетування. Програмно-цільове бюджетування характеризується постійним процесом удосконалення, модернізації та адаптації до актуальних умов. Незважаючи на те, що багато країн декларують значні переваги від впровадження програмно-цільового бюджетування, досягнення цих переваг часто потребує тривалого періоду пілотування, апробації та коригування методології з урахуванням специфіки країни. В іншому разі результати впровадження програмно-цільового бюджетування можуть не виправдати початкових очікувань.

Середньострокове бюджетне планування є поширеною практикою формування бюджетів у розвинених державах. Інституційне забезпечення Організації економічного співробітництва і розвитку, що передбачає заходи, спрямовані на підвищення ефективності бюджетних видатків ґрунтується на десяти принципах, які визначають основні суб'єкти, функції, процеси та процедури для якісних бюджетних інституцій. Перші чотири принципи системи управління видатками Організації економічного співробітництва і розвитку

стосуються визначення фіскальних цілей, складання середньострокових фіскальних прогнозів на основі об'єктивних економічних припущень, підготовки багаторічних базових показників видатків та прийняття граничних рівнів видатків. Ці чотири принципи стосуються концепції середньострокового і низхідного бюджетування, а також бюджетування, яке визначається як дії:

- складання бюджету на кілька років (зазвичай на 3–5 років), на противагу зосередженню уваги виключно на наступному фінансовому році.

- визначення лімітів видатків на основі економічного прогнозу, оцінювання майбутніх видатків на поточну політику (базові показники) та фіскальних цілей уряду перед розглядом бюджетних запитів «знизу-вгору» [4].

Переваги середньострокового та низхідного бюджетування доволі розлого описані в науковій літературі. Середньострокове бюджетування покликане привнести в бюджетний процес довгострокову перспективу, допомагаючи політикам враховувати майбутні фіскальні наслідки можливих політичних рішень і забезпечити більшу передбачуваність щодо наявності та розподілу ресурсів у майбутньому. Підхід у бюджетуванні «знизу-вверх» спрямований на підтримання фіскальної дисципліни та забезпечення відповідності бюджетного процесу фіскальній стратегії та політичним пріоритетам уряду. З огляду на це обидва ці підходи до бюджетування вважаються важливими для забезпечення ефективного використання бюджетних коштів [4].

Середньострокове та низхідне бюджетне планування є певним чином відмінними підходами проте вони зазвичай реалізуються паралельно. Це пов'язано з тим, що встановлення граничних обсягів видатків є офіційним формальним рішенням, яке може бути прийняте лише тоді, коли визначено та проаналізовано фіскальні обмеження, зумовлені фіскальними цілями та економічними прогнозами, а також висхідний тиск щодо консолідації бюджету, про який свідчать багаторічні базові показники на найдетальнішому рівні. Іншими словами, роль граничних обсягів видатків полягає не в тому, щоб накласти довільні та некеровані обмеження на підготовку бюджету, а в тому, щоб

забезпечити недопущення перевитрат після того, як всі обмеження будуть визначені та враховані, в тому числі за допомогою податкової політики.

Інституційне регулювання середньострокового планування бюджетних видатків є доволі недосконалим. В даний час цей процес регламентовано Інструкцією щодо підготовки бюджетної пропозиції, затвердженою Наказом міністерства фінансів України від 06.10.2023 р. № 534. Документом визначено основні вимоги до складання бюджетної пропозиції – основного документу середньострокового бюджетного планування. «Бюджетна пропозиція складається на середньостроковий період з урахуванням положень цієї Інструкції та інструкцій, розроблених і доведених місцевим фінансовим органом, а також містить інформацію за попередній та поточний бюджетні періоди.» [49]. Інституційна база середньострокового бюджетного планування дуже слабо пов'язує середньострокові параметри видатків місцевого бюджету із визначеними параметрами затверджених прогнозних і програмних документів. Крім цього, на нашу думку, доцільно врегулювати питання ковшного бюджетного планування. У цьому контексті доцільно запропонувати нормативно-правове обґрунтування дій щодо коригування середньострокових бюджетних параметрів та визначення умов, які є підставою повного або часткового неврахування визначених параметрів та можливостями їхнього коригування.

Логіка та потенційні переваги програмно-цільового бюджетування є достатньо переконливими для основних стейкхолдерів, що спонукає країни не відмовлятися від цієї концепції, а шукати шляхи її оптимізації. Зокрема, спостерігається перехід до бюджетування, орієнтованого на результати, а також зміщення акценту з централізованого прийняття бюджетних рішень на управління ефективністю в галузевих міністерствах. Багато країн перманентно переглядають визначення та класифікацію ключових понять програмно-цільового бюджетування, таких як «кінцеві результати» та «результати», а також способи їхнього використання при формуванні та розгляді бюджетних запитів. Деякі країни еволюціонували від початкового фокусу на програмно-цільове

бюджетування як інструмент прийняття бюджетних рішень до його використання як засобу класифікації та відображення вже прийнятих рішень.

Незважаючи на складнощі впровадження, для багатьох країн бюджетування, орієнтоване на результат, залишається корисним інструментом, що дозволяє встановити зв'язок між бюджетними витратами та ширшими поняттями добробуту громадян, ефективності та результативності діяльності уряду. Кінцевою метою є досягнення кращих результатів для суспільства. Якість ухвалення бюджетних рішень і сформульованої політики суттєво залежить від якості інформації, яка використовується в бюджетному процесі, а цей процес, як правило, продукує набагато більше інформації, ніж використовується для прийняття рішень

Ключовим підходом до середньострокового бюджетного планування, що орієнтується на результативність й ефективність використання бюджетних ресурсів, є програмно-цільовий метод. «Його реалізація базується на наступних етапах:

- визначення соціально-економічної проблеми;
- створення бюджетних програм, спрямованих на вирішення проблеми;
- визначення конкретних завдань із зазначенням термінів виконання, відповідальних осіб та ресурсів, необхідних для реалізації;
- встановлення індикаторів результативності;
- реалізація бюджетної програми;
- оцінку результатів і звітність» [11].

Головним аргументом для впровадження програмно-цільового методу у формуванні місцевих бюджетів є необхідність вирішення актуальних соціально-економічних проблем. Місцеві бюджети, розроблені за цим методом, фокусуються на досягненні конкретних результатів, спрямованих на покращення стану справ. Основна ідея програмно-цільового методу полягає в ефективному використанні ресурсів для реалізації місцевої політики, що досягається шляхом чіткого зв'язку між витратами та отриманими результатами.

В рамках програмно-цільового методу бюджетування бюджетні програми слугують основним інструментом управління місцевими фінансами. Вони об'єднують пов'язані між собою завдання та заходи, спрямовані на вирішення актуальних проблем у середньо- та довгостроковій перспективі. При цьому враховуються стратегічні цілі розвитку країни, окремих галузей та територіальних громад.

Бюджетування, орієнтоване на результат, в науковій літературі визначається як систематичне використання інформації про результати діяльності для прийняття бюджетних рішень, або як безпосередній внесок у рішення про розподіл бюджетних коштів, або як контекстна інформація для бюджетного планування. Його мета – підвищити прозорість і підзвітність бюджетного процесу шляхом надання інформації урядовцям, законодавцям і громадськості про цілі витрачання коштів і досягнуті результати [2].

Програмно-цільове бюджетування є частиною ширшого набору реформ, спрямованих на зміну поведінки ключових учасників бюджетного процесу, зміщуючи фокус з ресурсів («скільки коштів я отримаю?») на вимірювані результати («що я можу досягти за допомогою отриманих коштів?»). Використання програмно-цільового методу має також низку інших переваг – більш ефективний розподіл коштів і краще розуміння пріоритетів органів влади, а також більшу прозорість і підзвітність впродовж усього бюджетного процесу.

Варто зазначити, що не існує універсального підходу до бюджетування за результатами, але на основі аналізу досвіду зарубіжних країн і міжнародних організацій можна виділити декілька чинників, які можуть оптимізувати процес запровадження і застосування бюджетування за результатами, такі як чіткі, прозорі цілі та стимули для основних зацікавлених сторін, а також практична розробка процесу.

Процес розроблення, впровадження та аналізу бюджетної програми вимагає ретельного підходу та суворого дотримання встановлених норм і процедур. Лише за таких умов можливе раціональне розподілення та використання фінансових ресурсів. Визначальним етапом є оцінювання

результативності, яка дозволяє зробити висновок про досягнення або недосягнення поставлених цілей, а також про ефективність чи недоцільність витрат на вирішення конкретної проблеми [21].

Запровадження найкращих підходів до використання ресурсів місцевих бюджетів спрямоване на вдосконалення бюджетного процесу та підвищення ефективності управління державними й місцевими фінансами. Одним із таких дієвих інструментів є програмно-цільовий метод бюджетування, який сприяє оптимізації фінансового менеджменту через:

- можливість планувати видатки на середньо- та довгострокову перспективу, орієнтуючись на кінцеві результати та ключові орієнтири розвитку територій;

- створення прозорого й ефективного механізму прийняття бюджетних рішень, що передбачає забезпечення раціонального та обґрунтованого розподілу фінансових ресурсів, враховуючи їх обмеженість;

- проведення глибокого аналізу витрат і оцінки їх доцільності;

- переорієнтацію коштів на підтримку ефективних програм та припинення фінансування неефективних проєктів та підвищення рівня задоволеності громадян якістю бюджетних послуг, які надаються органами державної влади та місцевого самоврядування [67, с. 184].

Програмно-цільовий підхід до формування та реалізації бюджетів виступає інструментом, який забезпечує раціональне та стратегічне управління фінансами на середньо- та довгострокову перспективу. Цей підхід спрямований на вирішення ключових фінансових завдань і досягнення стратегічних пріоритетів. Його використання поширене у багатьох країнах для забезпечення максимальної ефективності використання обмежених ресурсів.

Найважливіші здобутки, які досягаються у процесі повноцінного застосування бюджетування орієнтованого на результат полягають і вдосконалення таких важливих аспектів процесу формування і здійснення бюджетних видатків як:

– чітке визначення цілей, досягнення яких є важливим у процесі управління бюджетом, що дає змогу відстежувати відповідність витрачання бюджетних коштів пріоритетам бюджетної політики та реальним досягнутим результатам;

– поліпшені умови для застосування середньострокового бюджетного планування, адже суспільно значущі цілі переважно неможливо чітко ідентифікувати у межах поточного бюджетного планування, а тим паче неможливо вести мову про реалістичність їх досягнення в межах річного бюджетного плану;

– високий рівень транспарентності ухвалення управлінських рішень у сфері бюджетного управління та бюджетного менеджменту, кращі можливості донести платникам податків реальні цілі використання бюджетних коштів та їх логічне обґрунтування [17, с. 16].

Застосування та подальше вдосконалення програмно-цільового методу бюджетування в Україні передбачає вирішення базового завдання його успішного застосування – формування запиту на раціональне використання бюджетних коштів та інформацію ефективність бюджетних видатків. Для цього варто проводити комплекс дій як серед населення, так і серед представників менеджменту суспільних фінансів. На місцевому рівні особлива увага має бути зосереджена на роботі з депутатами місцевих рад. Саме вони наділені головними повноваженнями щодо погодження суспільних пріоритетів. Водночас на цьому рівні органів влади зазвичай спостерігається низький рівень розуміння раціональності бюджетних видатків та можливостей використання інструментарію програмно-цільового бюджетування.

Окрема увага має бути зосереджена на роботі із службовцями місцевих фінансових органів та відповідних працівників економічного спектру головних розпорядників коштів місцевих бюджетів. Справа в тому, що складання бюджету передбачає перетворення даних та інформації про потреби та побажання громади на план дій, забезпечений ресурсами. З економічної точки зору, бюджетний процес перетворює фактори виробництва - працю та капітал (гроші, основні фонди, технології) – на товари та послуги. Процес підготовки бюджету полягає

у виявленні зв'язків між бюджетними ресурсами та результатами. Таким чином, реалізувати наявний потенціал ефективного менеджменту місцевих бюджетів можна лише за умови володіння необхідними знаннями та навиками.

Ще одними суб'єктами, які відіграють винятково важливу роль у формуванні суспільного запиту на досягнення ефективності бюджетних видатків та успішне застосування бюджетування орієнтованого на результат, є бюджетні аналітики. У цьому контексті бюджетний процес є товарною біржею державного сектору, а бюджетні аналітики – його товарними брокерами. Але їхні брокерські навички передбачають надання незалежної оцінки зв'язку між запропонованими асигнуваннями та очікуваними результатами. Уряди (і в багатьох випадках ради неприбуткових організацій) використовують бюджетний процес для того, щоб з'ясувати свої колективні цінності, визначити кількість послуг, які необхідно надати, і встановити ціни на ці послуги. Замість того, щоб торгувати на кількох централізованих товарних біржах у фінансових центрах Америки, товари, вироблені державою, оцінюються, оцінюються і затверджуються на тисячах децентралізованих бірж у містах, округах, спеціальних районах і штатах по всій країні. Сукупний вплив цих річних або дворічних бюджетних процесів визначає набір послуг, вироблених владою [3].

Загалом досвід багатьох країн і практика застосування програмно-цільового підходу в державах із перехідною економікою демонструють його дієвість як на національному, так і на місцевому рівнях. Водночас навіть у розвинених країнах на фінансову політику органів самоврядування часто впливають політичні фактори. Однак у державах із високим рівнем економічного розвитку, завдяки стратегічному плануванню, такі потрясіння зазвичай не мають значного впливу на стабільність місцевих фінансів. Незалежно від того, яка політична сила при владі, стратегічне управління забезпечує сталість фінансової політики, а громадський контроль підсилює прозорість використання ресурсів.

Обсяг видатків місцевих бюджетів значною мірою визначається державною бюджетною стратегією, моделлю територіального управління, специфікою бюджетної системи та рівнем децентралізації у соціально-

економічній сфері. Усі ці фактори впливають на обсяг фінансових ресурсів, які розподіляються через місцеві бюджети, а також на їх частку у структурі загальнодержавних видатків.

Зазвичай видатки місцевих бюджетів у різних країнах мають схожий характер. Вони, як правило, спрямовані на функціонування органів місцевого самоврядування, забезпечення діяльності поліції, покращення соціальної інфраструктури, реалізацію програм місцевого значення. Частина коштів залишається у розпорядженні підприємств для розвитку виробничої бази, впровадження інновацій та технічних проєктів. На жаль, в Україні такої практики поки що недостатньо. У більшості розвинутих країн значна частина бюджету спрямовується на соціальні та виробничі потреби, тоді як в Україні основний акцент робиться на забезпечення діяльності бюджетних установ, що становить близько половини всіх витрат [25].

Ключовою реформою нинішнього етапу державного розвитку є оптимізація системи місцевого самоврядування. Водночас серйозною загрозою її успішної реалізації є недостатній рівень професійності органів влади та слабкий громадський контроль. Це може призвести до зниження ефективності рішень у сфері бюджетного управління, створити умови для марнотратства, корупційних схем та інших зловживань. Україна демонструє низькі показники ефективності використання бюджетних ресурсів, займаючи останні позиції у світових рейтингах.

Вирішення цієї проблеми потребує глибокого аналізу і запозичення найкращих практик із міжнародного досвіду. Інтеграція ефективних зарубіжних підходів у бюджетну політику України сприятиме оптимізації використання фінансових ресурсів, підвищенню прозорості та довіри громадян до місцевих органів влади. змогу вирішувати актуальні проблеми бюджетної політики, а разом з тим – підвищувати рівень суспільного добробуту та поліпшувати умови функціонування національної економіки.

Застосування запропонованих механізмів дасть змогу вирішувати ключові завдання у сфері бюджетного управління, сприяючи покращенню суспільного

добробуту та створенню сприятливих умов для функціонування економіки країни. Наявні виклики визначили необхідність впровадження заходів, спрямованих на раціоналізацію використання ресурсів місцевих бюджетів України. Розроблені методики, що складаються з окремих етапів і дій, дозволять забезпечити більш ефективне та результативне надання бюджетних послуг і раціональне витрачання фінансових ресурсів.

Для реалізації запропонованого підходу доцільно вжити заходів, які сприятимуть покращенню виконання місцевих бюджетів та оптимізації управління коштами на кожному етапі бюджетного циклу. З метою покращення обґрунтованості рішень, які ухвалюються місцевими органами влади та самоврядування щодо включення бюджетного запиту до проєкту місцевого бюджету, доцільно застосовувати методику аналізу ієрархій. Використання цього методу сприяє вибору найбільш раціонального варіанту на основі всебічного аналізу наданих запитів, що дозволяє приймати ефективні рішення.

Основні завдання, які постають перед фінансовими органами та органами самоврядування під час оцінювання альтернативних бюджетних запитів, включають:

- перевірку наявності достатньої інформації для ухвалення обґрунтованого рішення;
- забезпечення повноти даних для здійснення аналізу;
- вибір найкращого варіанта включення запитів до проєкту бюджету із застосуванням методики аналізу ієрархій [22].

Ретельна підготовка до включення бюджетного запиту до проєкту місцевого бюджету з чітким обґрунтуванням напрямів витрат, які регулюють ключові процеси у сфері економіки та соціального забезпечення, є важливим елементом ефективного використання фінансових ресурсів громади. Метод аналізу ієрархій є дієвим інструментом для прийняття зважених рішень щодо вибору бюджетного запиту, який потребує першочергового фінансування, або ж визначення тих напрямів, де мінімізація витрат не спричинить значних негативних наслідків. Завдяки використанню цього підходу під час розгляду

питань бюджету місцеві органи влади, самоврядування та громада матимуть чітке розуміння пріоритетів: які проекти варто підтримати, а які - виключити з фінансування.

Сучасна економічна ситуація в Україні висуває на перший план питання покращення фінансування системи охорони здоров'я, включно з ефективним плануванням видатків місцевих бюджетів на цю сферу. Однією з основних проблем галузі є недостатність фінансування, яка негативно впливає на функціонування медичних установ, що надають послуги населенню. Це породжує низку наслідків, таких як низька якість медичних послуг, високі показники захворюваності та смертності.

Таким чином, необхідними умовами забезпечення ефективного використання коштів місцевих бюджетів є насамперед формування суспільного запиту на вирішення цього завдання. Це передбачає проведення активної просвітницької діяльності серед населення та підвищення кваліфікації службовців місцевих фінансових органів. Запровадження середньострокового бюджетного планування є важливим інструментом постановки суспільно значущих цілей та створення умов для їх досягнення. Центральним напрямком забезпечення належної ефективності видатків місцевих бюджетів є повноцінна імплементація бюджетування орієнтованого на результат. Для цього доцільно усунути прогалини застосування програмно-цільового методу бюджетування, та вживати активні заходи для постійного удосконалення інструментарію формування і здійснення бюджетних видатків.

ВИСНОВКИ

Сучасні тенденції розвитку суспільства вимагають від учасників бюджетного процесу якісно нових підходів до раціонального використання бюджетних коштів. Розглянуті питання є актуальними для оптимізації видатків міського бюджету та розробки ефективної фіскальної політики, що враховує світовий досвід. Актуальність цього завдання зростає в умовах децентралізації, коли суттєво збільшуються фінансові ресурси місцевих бюджетів.

Місцеві бюджети є основним інструментом місцевої політики, спрямованої на реалізацію децентралізованих повноважень, ліквідацію фінансових диспропорцій та забезпечення стабільного розвитку територій. Бюджетна децентралізація в Україні дозволить чітко розмежувати повноваження і фінансове забезпечення державних та місцевих органів влади, що сприятиме покращенню надання суспільних послуг.

Дослідження планування і здійснення видатків міського бюджету Тернопільської міської територіальної громади дає змогу зробити такі висновки:

- планування видаткової частини відбувається переважно строком на один рік, що не сприяє розумінню орієнтирів бюджетної політики як серед суспільства, так і суб'єктів управління бюджетними видатками;
- застосування середньострокового планування бюджетних видатків носить переважно формальний характер, розроблені середньострокові документами з затвердженими параметрами бюджетних видатків не мають належної політичної ваги на місцевому рівні;
- видаткова частина бюджету не передбачає повноцінного забезпечення ресурсами пріоритетних напрямків розвитку міста;
- застосування програмно-цільового методу бюджетування на місцевому рівні супроводжується певними суттєвими прогалинами, що проявляються у формальному підході до визначення цілей державної політики та мети бюджетних програм;

– показники результативності бюджетних програм часто не відображають споживної суспільної вартості та не пов'язані із суспільною оцінкою, яка була би корисною для визначення корисності від бюджетних витрат;

– у проекті міського бюджету передбачено значні обсяги асигнувань на житлово-комунальне господарство. Однак, немає чіткого розмежування функцій замовника та контролера робіт, що може призвести до нераціонального використання коштів.

Таким чином, для досягнення ефективного використання коштів місцевих бюджетів в умовах трансформаційних процесів необхідно:

1. Запровадити інституційні норми, які би гармонізували бюджетну політику органів місцевого самоврядування із визначеними у стратегічних планах і програмних документах пріоритетами економічного і соціального розвитку;

2. Повноцінно впровадити середньострокове бюджетного планування, а саме: запровадження середньострокового планування міського бюджету, що дозволить забезпечити стратегічний підхід до визначення пріоритетів, ефективний розподіл ресурсів та посилення бюджетної дисципліни;

3. Завершити реформу міжбюджетних відносин на законодавчому рівні, яка дасть змогу чітко визначити повноваження органів державної влади і органів місцевого самоврядування;

4. Запровадити найвищий рівень прозорості та підзвітності використання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування. Забезпечити доступність інформації про бюджет для громадян у зрозумілій формі, наприклад, шляхом публікації «Бюджету для громадян».

5. Покращити застосування програмно-цільового методу бюджетування шляхом чіткого визначення цілей державної політики та мети бюджетних програм, які описують не процес діяльності, а кінцеву ціль витрачання бюджетних коштів;

6. Удосконалити підхід до визначення показників результативності бюджетних програм, в основі яких покладено суспільне сприйняття корисності бюджетних видатків та створюваних за їхній рахунок суспільних благ;

7. Запровадити постійний моніторинг ефективності використання коштів місцевих бюджетів в контексті реалізації стратегій розвитку територіальних громад.

Реалізація запропонованих заходів дасть змогу підвищити ефективність видатків місцевих бюджетів, зростання добробуту населення та створення кращих умов для функціонування локальної економіки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ahmad E., Albino-War M. Singh R. Sub-national Public Financial Management: Institutions and Macroeconomic Considerations in Handbook of Fiscal Federalism, Ehtisham Ahmad and Giorgio Brosio. eds. Massachusetts: Edward Elgar. 2006. 192 p.
2. Álfrún T., Bambalaite I. OECD performance budgeting framework, OECD Journal on Budgeting, 2024. Vol. 23/3.
3. Bland R. L. A budgeting guide for local government: by Robert L. Bland. Third edition. Washington, D.C.: ICMA. 2013. 344 p.
4. Delphine M., Keller A., Majercak M. Medium-term and top-down budgeting in OECD countries, OECD Journal on Budgeting, 2024. Vol. 23/3.
5. Financial Scrutiny Unit Briefing Budget Scrutiny, 2015-16. (2014, October 24). Retrieved from http://www.parliament.scot/ResearchBriefingsAndFactsheets/S4/SB_14-73.pdf.
6. Fiscal Policy from Pandemic to War. April 2022. Fiscal monitor database. URL: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/fiscal-monitor/2022/April/English/fiscalmonitorfullreportfigures-apr2022-v6.ashx>
7. Klapkiv J., Malyniak B., Martyniuk O. Underachievement in education, children at risk of poverty and social expenditures of local budgets: Empirical analysis of the EU countries. Determinants of Regional Development : Proceedings of the 2021 VII International Scientific Conference. 2021. № 2. (Pila, Poland, 21–22 October 2021). P. 401–420.
8. Krysovaty A., Lipyana-Goncharenko, H., Sachenko, S., Desyatnyuk, O. Economic crime detection using support vector machine classification. https CEUR Workshop Proceedings, 2021, 2917, pp. 830–840.
9. Local Government Benchmarking Framework. (n.d.). Retrieved from <http://www.improvementservice.org.uk/benchmarking/list-of-indicators.html>.
10. Malyniak B. S., Martyniuk O. M., Kyrylenko O. P. Corruption and efficiency of public spending in states with various public management types. Economic Annals-XXI: Volume 178, Issue 7-8, Pages: 17-27, September 30, 2019. URL:

<http://soskin.info/en/ea/2019/178-7-8/Economic-Annals-V178-02>

DOI: <https://doi.org/10.21003/ea.V178-02>

11. OECD Good Practices for Performance Budgeting, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c90b0305-en>.
12. Schick, A. (2003). The performing state: reflection on an idea whose time has come but whose implementation has not / Allen Schick // OECD Journal on Budgeting, 3(2), pp. 71–103.
13. Shah A., Shen C. Citizen-centric performance budgeting at the local level. Local budgeting. Public sector governance and accountability series. Washington: The World Bank. 2007. 384 p.
14. White J. What are budgeting's purposes? Comments on OECD's principles of good budgetary governance. OECD Journal on Budgeting. 2014. Vol. 3. P. 131–148.
15. Батажок С. Г. Сучасний стан та перспективи розвитку системи формування та використання коштів місцевих бюджетів за умов децентралізації фінансових ресурсів (на прикладі Київської області). Формування ринкових відносин в Україні. 2017. № 1. С. 90–99.
16. Бондарук Т. Г., Вінницька О. А. Оцінка стану децентралізації місцевих бюджетів України. Економіка України. 2018. № 7. С. 59–75.
17. Борисенко Л., Герчинський Я., Гриневич Л., та ін. Місцеве бюджетування освіти. Український та регіональний досвід регулювання і виконання бюджетного процесу в освіті на муніципальному рівні. К., 2023. 270 с.
18. Бюджетна система: підручник / С. І. Юрій, В. Г. Дем'янишин, О. П. Кириленко [та ін.]; за ред. С. І. Юрія, В. Г. Дем'янишина, О. П. Кириленко. Тернопіль: ТНЕУ, 2013. 624 с. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/handle/316497/521>
19. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17>.
20. Бюджетний менеджмент: Підручник: В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.; За заг. ред. В. Федосова. К.: КНЕУ. 2004. 864 с.

21. Використання програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів України. Посібник для фахівців / Проект ПЕФР: Підтримка реформи місцевих бюджетів.
22. Возняк Г. В., Патицька Х. О. Фінанси територіальних громад України в умовах поширення пандемії: проблемно-орієнтований аналіз з урахуванням поведінкових аспектів. Економіка України. 2021. № 6. С. 78–98. URL: <https://doi.org/10.15407/economyukr.2021.06.078>.
23. Впроваджуємо реформи URL: <http://reforms.in.ua/ua/reforms/decentralizaciya#overview>
24. Геєць В. Соціальна реальність у цифровому просторі. Економіка України. 2022. № 1. С. 3–28.
25. Горин В. П. Дискусійні питання сутності та критеріїв оцінювання ефективності бюджетного менеджменту. Економіка та держава. 2020. № 5. С. 155-160. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/handle/316497/37976>
26. Горин В., Малиняк Б., Тарас В. Експрес-аналіз проекту бюджету міста Тернополя на 2018 рік. Тернопіль: ZAZAPRINT, 2017. 20 с.
27. Державний веб-портал бюджету для громадян: URL: <https://openbudget.gov.ua>
28. Десятнюк О. М., Крисоватий А. І., Птащенко О. В. Цифрова інклюзія: фінансові та маркетингові аспекти. Журнал стратегічних економічних досліджень. 2023. № 3 (14). С. 93-102. DOI: 10.30857/2786-5398.2023.3.10
29. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування. Результати шостої хвилі всеукраїнського соціологічного дослідження. Аналітичний звіт. К.: КМІС, 2021. 159 с.
30. Диба М. І., Гернего Ю. О., Шкода Т. Н. Потенціал фінансування відбудови економіки України з врахуванням критеріїв ESG. Фінанси України. 2022. № 7. С. 57–69.
31. Дорош В.Ю., Камінська Я.А. Соціальний вектор фінансової спроможності органів місцевого самоврядування. Зб. наук. пр. «Економічні науки». Серія «Облік і фінанси». Випуск 15 (57). 2018. С. 23-29.

32. Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. // <http://www.rada.gov.ua>.
33. Жибер Т. В., Тимченко О. М. Концептуалізація бюджетування в парадигмі інституціоналізму. *Фінанси України*. 2023. № 8. С. 113–128.
34. Загальна інформація. Навіщо децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/about>
35. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. / *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2015 - №13. – ст.91.
36. Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» від 19.10.2017 р. № 2168-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19#Text>.
37. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97>
38. Закон України «Про співробітництво територіальних громад». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>
39. Кириленко О., Русін В. Програмно-цільовий метод бюджетування як інструмент підвищення ефективності управління місцевими фінансами. *Казна України*. 2018. №3 (60). С. 25-27.
40. Кириленко О.П. Фінансова самодостатність територіальних громад: сутність та умови забезпечення. *Світ фінансів*. 2022. № 4 С. 68-80.
41. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. К. : 2017. 110 с.
42. Лист Міністерства фінансів України від 21.01.2022 № 04110-08-2/1972 «Про підготовку Бюджетної декларації на 2022-2024 роки». URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MF22009>.
43. Луніна І. Потенціал публічних фінансів для забезпечення видатків воєнного періоду та поствоєнного відновлення України. *Фінанси України*. 2022. № 8. С. 7–26.

44. Луніна І. О., Білоусова О. С., Фролова Н. Б. Особливості формування фіскального простору у воєнний та поствоєнний періоди. Економіка та держава. 2022. № 4. С. 20–28.
45. Луніна І.О., Білоусова О. С., Бондарук Т. Г. Розвиток фіскального простору для забезпечення економічного зростання : наукова доповідь: за ред. І. О. Луніної. К., 2022. 208 с.
46. Малиняк Б. С. Трансформація місцевих бюджетів в ефективне джерело зростання суспільного добробуту. Вісник Тернопільського національного економічного університету. 2015. № 2. С. 73–85.
47. Малиняк Б. Дихотомія вдосконалення видатків державного бюджету: від забезпечення протистояння агресії РФ проти України до побудови модерної держави, інтегрованої у західну цивілізацію. Світ фінансів. 2022. Вип. 3(72). С. 25–41.
48. Малиняк Б. С. Недоліки планування бюджетів об'єднаних територіальних громад органами місцевого самоврядування та шляхи їх усунення. Фінанси України. 2019. № 5. С. 79–96.
49. Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Інструкції щодо підготовки бюджетної пропозиції» від 06.10.2023 р. № 534. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/z1842-23#Text>
50. Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Типової форми прогнозу місцевого бюджету та Інструкції щодо його складання» від 02.06.2021 р. № 314. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0879-21#Text>
51. Наказ Міністерство фінансів України «Про оцінку ефективності бюджетних програм державного бюджету» від 19.05.2020 № 223. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0646-20#Text>
52. Павлюк К. В., Бартош С. В. Сучасні підходи до бюджетної децентралізації. Фінанси України. 2023. № 3. С. 75–87.
53. Паутова Т., Сушко Н., Овраченко Т. та ін. Вплив війни на бюджети територіальних громад. Аналітичне дослідження показників бюджетів за

2021–2022 роки 60 територіальних громад партнерів Програми USAID DOBRE у 10 областях України : за заг. ред. О. Шубіна. К., 127 с.

54. Пігуль Н., Люта О., А. Бойко. Фінансове забезпечення соціальної сфери в Україні. Вісник Національного банку України. 2015. № 1. С. 30–35.
55. Плєскач В. Л., Прокопенко Н. О. Інституційно-організаційне забезпечення середньострокового бюджетного планування в Україні. Економіка України. 2019. № 1. С. 47–59.
56. Податковий кодекс України: Закон України №2755-VI від 02.12.2010 р. ВВР. 2011. №№13-17. ст.112. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2755-17>.
57. Постанова Верховної Ради України «Про бюджетну декларацію на 2022–2024 роки» від 15.07.2021 р. № 1652-XI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1652-IX#Text>.
58. Постанова Кабінету Міністрів України № 252 від 11.03.2022 р. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-%D0%BF#Text>
59. Пріоритети реформування та напрями перспективного розвитку міжбюджетних відносин в умовах бюджетної децентралізації в Україні. К. : НІСД, 2015. 80 с.
60. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.
61. Проблеми впровадження програмно-цільового методу в Україні. К.: Офіс фінансово-економічного аналізу. 2016. 9 с.
62. Проць Н., Демчук Н. Актуальні проблеми формування та виконання місцевих бюджетів в умовах воєнного стану. Економічний часопис Волинського національного університету імені Лесі Українки. 2023. № 4(32), С. 62–70. URL: DOI: <https://doi.org/10.29038/2786-4618-2022-04-62-70>.

63. Радіонов Ю. Д. Методолого-організаційні підходи до забезпечення ефективності управління та використання бюджетних видатків. *Фінанси України*. 2022. № 5. С. 7–28.
64. Реформа децентралізації. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>
65. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 р. № 142-р. «Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80#Text>.
66. Тернопільська міська рада. Бюджет громади. URL: <https://ternopilcity.gov.ua/byudget-ternopolya/byudget-gromadi/>
67. Фінанси: Підручник : [С. І. Юрій, В. М. Федосов, Л. М. Алексеєнко, І. В. Зятковський, О. П. Кириленко та ін.]; за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. К.: Знання, 2008. 611 с.
68. Якименко Ю., Юрчишин Ю. Відновлення України: точка відліку і напрями дій влади. Аналітична доповідь. К.: Центр Разумкова, 2022. 20 с. URL: <https://razumkov.org.ua/images/2022/11/10/2022-MATRA-IV-KVARTAL.pdf>