



<https://doi.org/10.15407/economyukr.2022.08.055>

УДК 336.14

JEL: H50, H59, H61, H83

**Т.В. ЖИБЕР**, канд. екон. наук,  
доцент кафедри фінансів імені Віктора Федосова  
ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»  
пр-т Перемоги, 54/1, 03057, Київ, Україна  
e-mail: tzhiber@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4557-023X>

**Т.В. СОЛОПЕНКО**, аспірантка кафедри фінансів імені Віктора Федосова  
ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»  
пр-т Перемоги, 54/1, 03057, Київ, Україна  
e-mail: tanya060194@ukr.net

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4662-6936>

## МЕХАНІЗМИ НАЛЕЖНОГО ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ

*Запропоновано показник рівномірності фінансового забезпечення бюджетних програм і наведено результати його розрахунку. Виявлено систематичні розбіжності між кількістю затверджених бюджетних програм і кількістю програм, за якими розпочалося фінансування протягом бюджетного року. Розраховано кореляцію між запропонованими показниками впливу на рівномірність фінансового забезпечення програм з бюджету.*

**Ключові слова:** видатки бюджету; бюджетна програма; сталість виконання бюджету; бюджетне планування; бюджетування; програмно-цільовий метод.

Остання передвоєнна версія Стратегії національної безпеки України в редакції 2021 р. (п. 22) підкреслила недостатню ефективність державних органів, що ускладнює вироблення і реалізацію ефективних (державних) політик і розцінюється як загроза незалежності України, її суверенітету і демократії. Наразі цілі державної політики є основою для бюджетних запитів головних розпорядників коштів бюджетів і визначення їм граничних видатків на основі бюджетних пропозицій на середньостроковий період. Вчасна спроможність влади забезпечити фінансовими ресурсами проголошені нею зобов'язання без загрози для показників бюджетів у перспективі визнається

Ц и т у в а н н я: Жибер Т.В., Солопенко Т.В. Механізми належного фінансового забезпечення бюджетних програм. *Економіка України*. 2022. № 8. С. 55—69. <https://doi.org/10.15407/economyukr.2022.08.055>

фахівцями Європейської комісії як сталість у публічних фінансах<sup>1</sup>. Виходячи з цього базисну сталість бюджету в Україні розуміємо як виконання за рік запланованих видатків, у тому числі й у розрізі бюджетних програм. В Україні бюджетний облік доходів загального фонду бюджету виконується за касовим методом, отже, доходи мають перетворюватися на видатки рівномірно протягом бюджетного року (періоду) для взятих на облік Казначейством зобов'язань розпорядників коштів. Державний бюджет складається і виконується як цілісний план, тому його дохідна і видаткова частини є взаємозалежними, і відхилення фактичного виконання видаткової частини від плану впливає на сталість (узгодженість) бюджетних показників до кінця поточного бюджетного періоду. Для підтримання сталості бюджетного плану до нього вносять зміни протягом бюджетного року.

Українські бюджетні програми є частиною бюджетної класифікації видатків і кредитування бюджету, відповідно, облік їх виконання за фінансовими показниками повинен збігатися з бюджетним планом і розписом бюджетних видатків. Бюджетні програми містять оплату праці персоналу та інші захищені видатки бюджету (згідно з економічною класифікацією), а спеціальний фонд державного бюджету з обліком за методом нарахування не перевищує 20%. Розбіжність планових і фактичних показників у пропорційному фінансовому забезпеченні бюджетної програми за місяцями і кварталами означає незбіг її виконання з виконанням загального фонду дохідної частини бюджету. Доходи державного бюджету в останні роки акумулювалися рівномірно за місяцями, з недобором до 35% від середньомісячного за січень, який компенсується відповідним перевиконанням плану в останні місяці бюджетного року. У 2019 р. за півроку виконано близько 50% плану бюджету за доходами, у 2020 р. — 48%, у 2021 р. — 45%, а за три квартали у ці роки виконано, відповідно, від 74 до 72% плану доходів<sup>2</sup>.

Виконання всіх затверджених бюджетних програм за поквартальним планом, який враховує формування дохідної частини в бюджетному році, пропонуємо вважати актуальною складовою сталості фінансового забезпечення цілей державної політики за чинної організації бюджетування в Україні. Невчасне затвердження до виконання паспортів бюджетних програм (у перші 45 днів бюджетного року) або не розпочате фінансування за ними до кінця року означає невиконання декларованих зобов'язань розпорядників коштів<sup>3</sup>, тобто підтверджує відсутність сталого виконання бюджету в бюджетуванні та низьку ефективність заходів державних органів.

Отже, **мета статті** — перевірити вплив запропонованих чинників на рівномірність фінансового забезпечення з бюджету бюджетних програм у контексті сталості забезпечення зобов'язань з бюджету в попередні роки через ретроспективний аналіз затверджених за бюджетним планом і фактич-

<sup>1</sup> European Semester Thematic Factsheet. Sustainability of Public Finances. European Commission, 2017. 13 p. URL: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/european-semester\\_thematic-factsheet\\_public-finance-sustainability\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/european-semester_thematic-factsheet_public-finance-sustainability_en.pdf)

<sup>2</sup> Розраховано авторами за: Звітність. Державне казначейство України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua>

<sup>3</sup> European Semester Thematic Factsheet. Sustainability of Public Finances. European Commission, 2017. 13 p. URL: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/european-semester\\_thematic-factsheet\\_public-finance-sustainability\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/european-semester_thematic-factsheet_public-finance-sustainability_en.pdf)

но профінансованих за ними видатків по кварталах, сформулювати пропозиції та рекомендації щодо управління виконанням бюджетних програм.

Така перевірка дасть змогу визначити вплив макроекономічних показників і організаційних чинників (нерозпочаті видатки за програмою, кількість бюджетних програм у бюджеті) на рівень фінансового забезпечення програм за три квартали, що приймається як ознака сталості забезпечення заходів державних органів у рамках програм у бюджетному періоді, а отже, ефективності виконання ними взятих зобов'язань. Оскільки місцеві бюджети в цілому виконуються за програмами лише кілька років, для моделювання обрано виконання державного бюджету за бюджетними програмами. Використано метод регресійного аналізу для визначення впливу непов'язаних кількісних показників на рівномірне фінансове забезпечення бюджетних програм при виконанні плану державного бюджету за видатками (без кредитування). Ці впливи можна врахувати при бюджетуванні за програмами після закінчення воєнного стану.

Детальний паспорт бюджетної програми як інструмент ефективного управління публічними фінансами має допомагати її виконавцю в досягненні передбаченого переліку цілей державних політик у мережі головного розпорядника коштів, узгодженні цілей, мети і завдань з напрямками використання коштів і заходами, які фінансуються з бюджету в межах кожної програми. Але складання розрахованих на рік бюджетних програм у системі загального обліку ставить питання залежності їх виконання від пропорційного виконання цілісного бюджетного плану.

Організація бюджетування в Україні викликає дискусії, з одного боку, про дизайн бюджетних програм та їх місце в системі державного планування (В. Геєць, І. Чугунов, Д. Марчак, О. Голинська), а з іншого — про фінансування сталого розвитку за інституційними ролями розпорядників коштів (В. Геєць, В. Опарін, І. Чугунов, В. Федосов та інші). С. Марченко пояснив необхідність стратегічного програмування в складі стратегічного бюджетного планування для переходу від екстраполяції можливостей минулого фінансового забезпечення (нормативів) до програмованого досягнення цілей у стратегічній перспективі за допомогою створених ресурсів [1]. На проблему недофінансування бюджетних програм указують Ю. Лупенко і Ю. Радіонов [2]. С. Юшко підкреслює застарілість касового методу при виконанні бюджету [3], і хоча метод нарахувань уже використовується для спеціального фонду бюджету, його частка досі є незначною для розпорядників коштів у цілому. Ефективне бюджетне планування згадується науковцями як елемент стійкої (сталой) фінансової системи [4 с. 27—28]. Поняття «стійкого» фінансування видатків з бюджетів у останні роки набуло популярності в публікаціях щодо фіскальної децентралізації, де мається на увазі фактична змога забезпечити сплановані бюджетні видатки (І. Бондарук [5], Г. Возняк, О. Савастеева [6] та інші).

Підкреслимо, що вимога Бюджетного кодексу України (ст. 2, п. 4) до розпорядників коштів стосовно досягнення результату за допомогою бюджетної програми, поряд з відповідальністю за підготовку середньострокової бюджетної пропозиції (ст. 2, п. 41), спонукає нас до визначення організаційної ефективності одночасно діяльності розпорядників коштів та їх бюджетних програм для досягнення цілей державної політики завдяки річним бюджетам у середньостроковій перспективі.

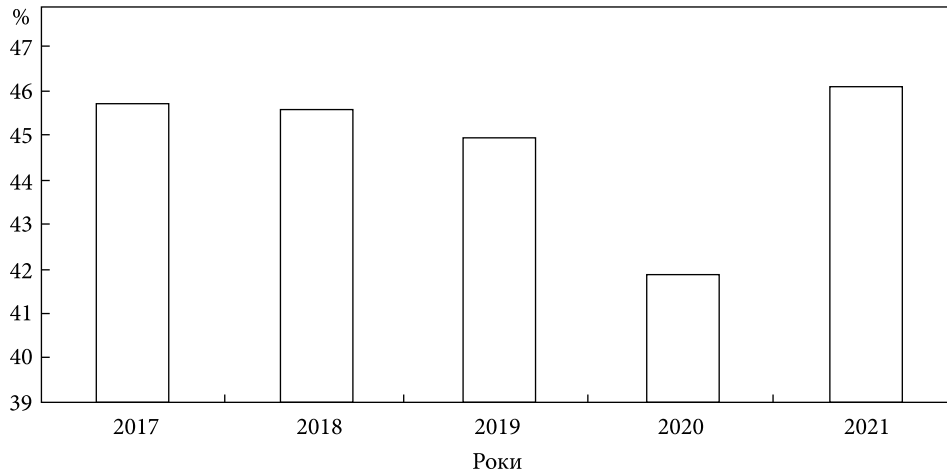
В українських реаліях організаційна ефективність виконання бюджетних програм (budget efficiency) включає оптимальний розподіл коштів при плануванні, вчасність здійснення видатків і найкращу відповідність заходів цілям (у тому числі цілям політики) [7], тому пропонуємо серед чинників впливу розглядати також кількість бюджетних програм у рамках обмеженого бюджетного плану. Вважаємо, що розпорядники коштів мають прагнути складати бюджетні програми у такий спосіб, щоб якнайкраще оформити завдання для досягнення цілей державної політики (до 2019 р. — лише мети бюджетної програми). Отже, розглянемо не виконання бюджетного плану в цілому за дохідною чи видатковою частинами, а рівномірність фінансового забезпечення окремих затверджених бюджетних програм протягом бюджетного року. В підсумку рівномірність фінансового забезпечення в реаліях українського бюджетування відповідає «вчасності» при організаційній ефективності.

Нерівномірність фінансового забезпечення бюджетних програм видатками з бюджету визначимо як: 1) забезпечення програми видатками на більш як 50% у останньому кварталі бюджетного року, що означає здійснення виконавцем заходів і проведення платежів без урахування рівномірного розподілу доходів бюджету загального фонду протягом року або неспроможність у плануванні використати кошти спеціального фонду за перші три квартали року; 2) не розпочаті видатки за затвердженою програмою, що означає повне невиконання заявлених у ній зобов'язань виконавця. При недостатній організаційній ефективності попередньо затверджені річні плани з обслуговування бюджетних видатків виконуються із змінами і відхиленнями [8], що означає необов'язкові (непотрібні) завдання програм чи недостовірне планування видатків з бюджету на початок року. Зазначимо, що у вітчизняних публікаціях термін «організаційна ефективність» щодо публічного бюджетування використовувався мало.

Припустимо, що оплата праці та інші захищені видатки (у 2018 р. сягали 83% [9]), як то закупівлі, могли впливати на рівень видатків на бюджетні програми протягом року, поряд із збільшенням кількості бюджетних програм у рамках одного бюджетного фонду. Пропонуємо дослідити вплив на рівномірне фінансове забезпечення бюджетних програм у бюджетному році окремих економічних чинників і кількості бюджетних програм до виконання.

Звіти про виконання бюджетних програм за три квартали року публікуються в оперативному режимі після закінчення кварталу, тоді як підготовка остаточного звіту за четвертий квартал і рік потребує ще майже півроку, до травня наступного року. Перевіримо, чи збігається виконання плану бюджету за видатками у 45% за півроку з показниками 50—45% його фактичного виконання за доходами. З моменту внесення змін у Бюджетний кодекс України у 2018 р. фактичні видатки державного бюджету за півроку не перевищили 46% від планових, показник погіршився у 2019—2020 рр. (рис. 1). Станом на квітень 2022 р. темп зростання за доходами до відповідного періоду 2021 р. склав 115,4%, тоді як за видатками — 145%<sup>4</sup>, тому ситуація із за-

<sup>4</sup> Згруповано авторами за: Інформація щодо виконання Зведеного та Державного бюджетів України. Макропоказники. Міністерство фінансів України. URL: [https://www.mof.gov.ua/uk/budget\\_2022-538](https://www.mof.gov.ua/uk/budget_2022-538)



**Рис. 1.** Виконання плану видатків державного бюджету за півроку у 2017—2021 рр., %  
*Джерело:* побудовано авторами за: BOOST-аналіз. Видатки. *Open Budget*. URL: <https://openbudget.gov.ua/analytics/expenses>; Звітність. Державне казначейство України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua> (дата звернення: 15.06.2022).

безпеченням видатків доходами державного бюджету у 2022 р., під час воєнного стану, є нетиповою. Дані за 2021 р. узято із звіту за три квартали і ще не враховують змін, внесених до бюджетного плану на кінець бюджетного року, тому підсумковий показник виконання може змінитись і показати більше відхилень. У цілому виконання видатків було сталим у співвідношенні з виконанням плану за доходами бюджету в цілому.

З рис. 1 можна зробити припущення: а) план бюджету не передбачав виконання 50% за доходами і за видатками протягом півріччя; б) виконання державного бюджету в цілому за загальним і спеціальним фондами прагне до зменшення в першій частині бюджетного періоду. З 2018 р. за відведені в законодавстві 45 днів після підписання закону про державний бюджет головні розпорядники коштів не встигають затверджувати всі бюджетні програми, а за деякими бюджетними програмами так і не починається фінансування. Друге припущення підтверджує систематичний незбіг планових і фактичних показників доходів і видатків у січні, на початку кожного нового річного бюджетного періоду.

Зважаючи на незбіг у виконанні двох піврічч бюджетного року, пропонуємо критерій рівномірності фінансового забезпечення бюджетної програми, згідно з яким вона профінансована на 50% і більше за три квартали бюджетного року (на відміну від півроку). Оскільки доходи бюджету за три квартали виконуються на більш як 70%, запропонований показник у 50% фактичних видатків за програмою використаємо для моделювання впливів на рівень здійснення видатків програм для забезпечення виконання розпорядниками своїх зобов'язань і сталого виконання бюджету за загальним і спеціальним фондами.

Більшість бюджетних програм включають показники затрат — видатки на персонал, авто, відрядження, утримання приміщень і ремонти виконавця, ймовірні закупівлі. Видатки за бюджетною програмою, яка може поєдну-

вати кілька напрямів використання коштів і низку завдань і 50% якої не буде профінансовано до останнього кварталу бюджетного року за кошти загального і спеціального фондів, указують на неспроможність такої бюджетної програми ефективно поєднати заходи з досягнення мети, оскільки зміст цієї програми присвячений точковому заходу протягом бюджетного року (наприклад, разовий закупівлі обладнання наприкінці року) і паспорт програми перетворюється з інструмента управління на документ звітності.

Для наступної характеристики рівномірного виконання бюджетних програм за видатками порівняно з доходами бюджету розрахуємо кілька показників (табл. 1). Показник «Рівень фактичного виконання бюджету за три квартали» показує відсоток виконання фактичного річного показника видатків із змінами на кінець року.

Рівень фактичного виконання видатків бюджету за три квартали показує, що відсоток виконання плану із змінами більший (але не досягає пропорційних 75% від плану) і знижується з 2014 р. Загальний рівень виконання видатків є порівнянним (і навіть трохи меншим) з рівнем виконання плану бюджету за доходами. Недовиконання бюджету за видатками в цілому дозволяє припустити завищення бюджетного плану на початок року.

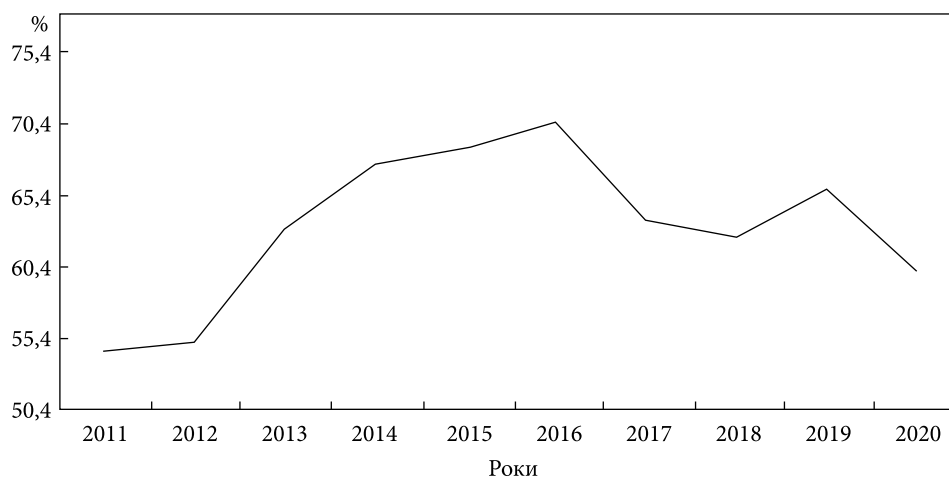
Перевіримо вплив на кількість рівномірно профінансованих бюджетних програм у цілісному бюджетному плані. Припустимо, що індекси цін, номінальна заробітна плата, перерозподіл ВВП через видатки бюджету діють на зростання видатків у цілому, на оплату праці й закупівлі за бюджетними програмами. Для моделювання впливу чинників на кількість рівномірно профінансованих бюджетних програм протягом бюджетного року використаємо кількафакторну регресію на масиві даних за останні 10 років. Моделювання здійснюється для визначення впливу обраних чинників на кількість профінансованих програм і групуванням обраних впливів на кількість рівномірно профінансованих програм для майбутнього бюджетування.

Чинники запропоновано з огляду на те, що бюджет — це обмежений фонд фінансових ресурсів, який формується і виконується протягом одного

**Таблиця 1. Показники рівномірності виконання початкового плану бюджетного року протягом трьох кварталів за період 2011—2020 рр., %**

Показники	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Рівень фактичного виконання планових показників видатків державного бюджету	92,1	90,8	92,5	92,2	95,2	95,7	98,7	95,3	95,0	95,0
Рівень виконання видатків державного бюджету за три квартали від початку року	68,7	67,3	65,7	65,3	62,7	68,1	66,3	67,1	66,5	64,8
Рівень фактичного виконання бюджету за три квартали (з урахуванням змін за рік)	74,5	74,1	71,0	70,8	65,9	71,2	67,2	70,4	70,0	68,2

Джерело: складено авторами за: Звітність. Державне казначейство України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua>



**Рис. 2.** Частка бюджетних програм, профінансованих на 50% і більше за три квартали бюджетного року, у загальній кількості наявних бюджетних програм державного бюджету на кінець року в період 2011—2020 рр., %

*Джерело:* побудовано авторами за: Звітність. Державне казначейство України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua>

року за умов певної організації бюджетування. Перевіримо, як на рівень фінансування з бюджету річних програм за три квартали впливають: а) макроекономічні показники; б) організаційні показники груп програм за характеристиками. Додатково, якщо обрані показники не матимуть суттєвого і передбачуваного впливу, можна припустити, що на кількість бюджетних програм і рівень їх фінансового забезпечення протягом року більше впливають інші чинники, ймовірно, інституційно неформальні (політичні).

Для коректного визначення ступенів впливу і наступного опису чинників впливу формулою в регресії не повинні враховуватися чинники, безпосередньо пов'язані один з одним. Результуючим показником моделі й наступного рівняння регресії обираємо у — як «кількість бюджетних програм, профінансованих на 50% і більше за три квартали бюджетного року». Рівень фінансового забезпечення розраховано по відношенню до плану із змінами в бюджетному році. За даними нашого дослідження, таких змін найчастіше буває від двох до п'яти за рік, інколи до семи.

Кількість бюджетних програм у державному бюджеті відрізняється з року в рік і за 10 років не демонструвала стійкої тенденції. Нові бюджетні програми додавалися протягом року, за частиною бюджетних програм видатки не розпочиналися чи розпочиналися не за строками затвердження паспортів з початку року (рис. 2).

Оскільки частину бюджетних програм вводять саме під час змін протягом бюджетного року, розрахуємо в моделі рівень видатків бюджету із змінами. З цієї самої причини для уникнення некоректності й неоднорідності чинників для даних в обчисленні кількості бюджетних програм для моделі не враховано бюджетні програми в частині кредитування державного бюджету. Хоча операції з видачі кредитів за бюджетні кошти оформлено у вигляді бюджетних програм, за ними можуть не публікуватися паспорти, а терміни

Таблиця 2. Показники для моделі залежності кількості бюджетних програм з рівномірним фінансовим забезпеченням витрат від макроекономічних і організаційних чинників

Роки	Кількість бюджетних програм, профінансованих на 50% і більше за три квартали, незалежна змінна у	Рівень виконання витратів державного бюджету за три квартали, х1	Частка обслуговування боргу в державному бюджеті, х2	Частка витратків з державного бюджету у ВВП (включаючи трансферти), х3	Кількість бюджетних програм державного бюджету на кінець року, х4	Кількість бюджетних програм, чий видатки не розпочалися протягом року, х5	Індекс споживчих цін, х6	Індекс номінальної заробітної плати, х7
2011	554	68,7	6,9	25,33	1014	132	104,6	116,8
2012	381	67,3	6,1	28,08	690	39	99,8	114,4
2013	419	65,7	7,9	27,73	663	46	100,5	108,1
2014	421	65,3	11,1	27,46	623	39	124,9	105,7
2015	379	62,7	14,6	29,14	552	20	143,3	117,6
2016	348	68,1	14	28,73	494	21	112,4	120,3
2017	348	66,3	13,1	28,13	546	43	113,7	140,4
2018	354	67,1	11,7	27,7	566	23	109,8	122,6
2019	374	66,5	11,1	26,99	568	36	104,1	118,6
2020	367	64,8	9,2	30,71	609	31	105	109,8

Джерело: складено авторами за: Звітність, Державне казначейство України. URL: [https://www.treasury.gov.ua/ua](https://www.treasury.gov.ua/); Макроекономічні показники. Національний банк України. URL: <https://bank.gov.ua/ua/statistic/macro-indicators>



виплат і надходжень мають розпис, підпорядкований умовам конкретної кредитної угоди.

Побудуємо формулу регресії за чинниками сталого виконання бюджетного плану, які потенційно впливають на рівномірність фінансового забезпечення бюджетних програм. Визначимо кореляцію між такими ймовірними чинниками впливу на рівномірність видатків за бюджетними програмами:

*x*<sub>1</sub> — рівень виконання загальних видатків державного бюджету за три квартали, %. Припускаємо, що цей індикатор відображає загальний рівень фінансування видатків з бюджету і поточну фіскальну спроможність державного бюджету в кожен конкретний бюджетний рік;

*x*<sub>2</sub> — частка видатків на обслуговування боргу в державному бюджеті, яка складала 14, 11 і 12%, відповідно, у 2019, 2020 і 2021 рр., за своєю суттю становлячи вимушені нецільові видатки. Припускаємо, що видатки на обслуговування боргу можуть справляти вплив на рівень фінансового забезпечення бюджетних програм з державного бюджету через відволікання доходів на них;

*x*<sub>3</sub> — частка видатків державного бюджету у ВВП (включаючи трансферти) показує частку державного перерозподілу ВВП, %. Кількість повністю і рівномірно протягом бюджетного року забезпечених бюджетних програм і заходів у них має залежати від зміни рівня перерозподілу створеного ВВП через бюджет у бюджетному році;

*x*<sub>4</sub> — кількість бюджетних програм державного бюджету на кінець року, од. Цей індикатор розкриває кількість затверджених програм і таких, що ввійшли в офіційний звіт за рік Державної казначейської служби України щодо видатків за бюджетними програмами державного бюджету. Вони відображені у формі «Видатки за програмною класифікацією видатків і кредитування бюджету» річна. У ці бюджетні програми вносилися зміни протягом бюджетного року, зокрема, у їх фінансові показники;

*x*<sub>5</sub> — кількість бюджетних програм, чиї видатки протягом року не розпочалися. За частиною бюджетних програм фінансове забезпечення так і не відбулося, за досліджений період непрофінансовані бюджетні програми є щороку. Цей індикатор також прямо не залежить від кількості бюджетних програм у державному бюджеті й від рівня видатків бюджету, і, на нашу думку, його створено за ініціативи головних розпорядників коштів, які надалі не були підкріплені виконанням;

*x*<sub>6</sub> — індекс споживчих цін. Вважаємо цей індикатор важливим для бюджетних видатків у цілому, оскільки він впливає на розрахунок публічних закупівель, отже, на рівень і своєчасність фінансового забезпечення бюджетних програм;

*x*<sub>7</sub> — індекс номінальної заробітної плати. Цей індикатор включено для врахування зв'язку незалежного індикатора у і номінальної заробітної плати, яка залишалася захищеною статтею видатків бюджетів. Зміна індексу номінальної заробітної плати може впливати на стале фінансове забезпечення бюджетних програм у частині виплати заробітної плати державним службовцям та іншим працівникам бюджетної сфери.

Потенційні показники впливу на рівномірність фінансового забезпечення бюджетних програм для моделі регресії наведено в табл. 2.

Слід зазначити, що показники  $y$  (кількість бюджетних програм, профінансованих на 50% і більше за три квартали бюджетного року) і  $x_4$  (кількість бюджетних програм державного бюджету на кінець року) отримали занадто високу залежність — до 0,95 — за коефіцієнтом кореляції і не враховані в кінцевому рівнянні.

Результати перевірки тісної кореляції між чинниками і незалежною змінною у наведено в табл. 3.

За результатами кореляції визначено, що кількість бюджетних програм, за якими здійснювалося рівномірне фінансове забезпечення, мало пов'язана (кореляція 0,32) з рівнем виконання видатків бюджету за три квартали, також слабо обернено пов'язана з індексом споживчих цін (-0,15) і рівнем номінальної заробітної плати (-0,34) до попереднього року. Такий результат дозволяє зробити висновок про зменшення впливу невизначеності в макроекономічних показниках на видатки бюджету за бюджетними програмами ще на етапі планування і затвердження останніх. Отримано середньої інтенсивності зворотний вплив на кількість програм з рівномірним фінансовим забезпеченням, який означає їх зменшення, від показників обслуговування державного боргу в бюджеті (-0,57) і показника централізації ВВП у бюджеті (-0,70). Це, імовірно, показує в першому випадку відволікання бюджетних видатків у цілому на обслуговування боргу від фінансового забезпечення програм протягом року, а в другому — відповідно вплив на рівень фінансового забезпечення бюджетних програм збільшення перерозподілу трансфертів у ВВП. Прямий значний вплив на кількість бюджетних програм з рівномірним фінансовим забезпеченням у бюджетному році мають організаційні показники кількості бюджетних програм на кінець року (0,95) і кількості бюджетних програм, за якими не розпочалися видатки (0,93).

Додаткова перевірка взаємної кореляції між показниками загальної кількості бюджетних програм на кінець року і кількості бюджетних програм, за якими не розпочалися видатки, показала сильний зв'язок — 0,95. З одного боку, це означає щорічну пропозицію певного числа бюджетних програм, видатки за якими не будуть виконані протягом бюджетного року і/або взагалі не розпочнуться, а з іншого — ці показники не можна викорис-

**Таблиця 3. Кореляція індикаторів, які можна використати у формулі чинників впливу за результатами множинної регресії**

Змінні	$y$	$x_1$	$x_2$	$x_3$	$x_4$	$x_5$	$x_6$	$x_7$
$y$	1							
$x_1$	0,32	1						
$x_2$	-0,57	-0,37	1					
$x_3$	-0,70	-0,59	0,34	1				
$x_4$	0,95	0,43	-0,73	-0,65	1			
$x_5$	0,93	0,50	-0,57	-0,72	0,95	1		
$x_6$	-0,15	-0,67	0,72	0,24	-0,34	-0,32	1	
$x_7$	-0,34	0,22	0,46	-0,06	-0,25	-0,04	0,06	1

Джерело: складено авторами.

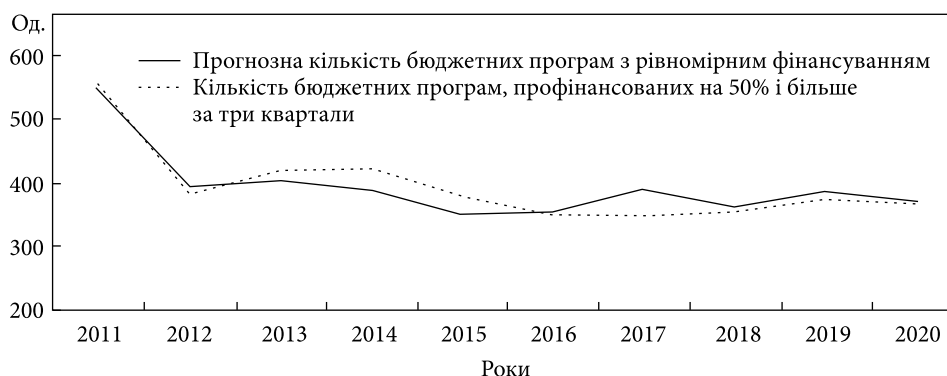


Рис. 3. Прогнозна і фактична кількість бюджетних програм державного бюджету з рівномірним фінансовим забезпеченням у 2011—2020 рр., од.

Джерело: побудовано авторами.

товувати разом у рівнянні регресії, оскільки пояснення впливів буде некоректним. Виникає питання до ефективності роботи державних органів, які щороку пропонують паспорти бюджетних програм із зобов'язаннями, які не обов'язкові до виконання або виконання яких організаційно не забезпечується, тому програми не отримують фінансування з бюджету до кінця року. Припускаємо наявність неформальних (прихованих) інтересів розпорядників у пропозиціях паспортів бюджетних програм, за якими видатки з бюджету не розпочнуться, і які потребують подальшого вивчення.

З двох показників для побудови формули прогнозу кількості програм з рівномірним фінансовим забезпеченням на основі кількофакторної регресії залишимо показник кількості бюджетних програм, чий видатки в поточному бюджетному році не розпочалися, незважаючи на їх затвердження до виконання. Затвердження програм, які потім не отримують фінансування з бюджету, впливає на сталість виконання бюджету через невиконання заявлених зобов'язань<sup>5</sup>.

Підсумковий розрахунок формули регресії включає три індикатори впливу з попередньо перелічених на результуючий показник рівномірності фінансового забезпечення бюджетних програм протягом бюджетного року  $y$ :  $x_2$  — частка видатків на обслуговування боргу в державному бюджеті;  $x_3$  — частка видатків державного бюджету в номінальному ВВП;  $x_5$  — кількість бюджетних програм, видатки за якими в бюджетному році не розпочались. Обрані макроекономічні індикатори пов'язані визначенням сталості публічних фінансів<sup>6</sup> і, відповідно, характеризують сталість виконання бюджету через резервування коштів бюджетного плану на обслуговування боргу і трансферти.

Для цілей побудови рівняння лінійної регресії перенумеруємо індикатори, що пояснюють нашу змінну  $y$  як:  $x_2$  —  $a_1$ ,  $x_3$  —  $a_2$ ,  $x_5$  —  $a_3$ . Отримане за результатами регресійного аналізу рівняння з трьома змінними, що пояснюють значення змінної  $y$ , матиме вигляд формули, де 419 — округлене з 418,75 значення змінної  $y$  як прогнозне число програм з рівномірним фінансовим

<sup>5</sup> European Semester Thematic Factsheet. Sustainability of Public Finances. European Commission, 2017. 13 p. URL: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/european-semester-thematic-factsheet\\_public-finance-sustainability\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/european-semester-thematic-factsheet_public-finance-sustainability_en.pdf)

<sup>6</sup> Там само.

забезпеченням за бюджетний рік у випадку, якщо вплив інших чинників дорівнюватиме нулю:

$$y = -1,25 \cdot a_1 - 2,86 \cdot a_2 + 1,6 \cdot a_3 + 419.$$

Показник вільної змінної та коефіцієнти впливу у формулі свідчать про незначний різноспрямований вплив обраних змінних при спробі пояснити кількість бюджетних програм з рівномірним фінансовим забезпеченням протягом бюджетного року. Графік порівняння фактичних кількостей рівномірно профінансованих бюджетних програм у попередні роки спостереження та їх модельованих значень згідно з впливом чинників у побудованому рівнянні регресії представлено на рис. 3.

Прогнозне значення графіка, побудоване з урахуванням впливу зміни централізації ВВП у видатках бюджету, показало зміну кількості бюджетних програм з рівномірним фінансовим забезпеченням у 2017 р., однак на практиці збільшення їх кількості не відбулося, тоді як у 2013—2015 рр., попри передбачення впливу чинників, що пояснюють індикатор рівномірності фінансового забезпечення  $y$ , кількість рівномірно профінансованих бюджетних програм виявилася більшою за передбачену.

## ВИСНОВКИ

Операційна ефективність розпорядників повинна включати рівномірне фінансове забезпечення (а отже, і виконання) їх бюджетних програм протягом року. Бюджетні програми як управлінський інструмент для результативного використання бюджетних коштів не забезпечили операційної ефективності розпорядників коштів у попередні 10 років. У бюджетному році від 45 до 30% бюджетних програм державного бюджету фінансувалися нерівномірно. Пропонуємо далі працювати над зменшенням кількості бюджетних програм, що вимагає високопрофесійних представників планування в розпорядників коштів — ініціаторів бюджетних програм. Зменшення кількості програм зробить їх більш комплексними, а отже, дозволить узгодити фінансове забезпечення заходів за програмами рівномірно протягом бюджетного року хоча б за мережею кожного головного розпорядника коштів.

Щороку є певна кількість програм, фінансове забезпечення за якими не розпочнеться, при цьому вона тісно корелює із загальним числом затверджених програм. Затвердження програм без наступного фінансового забезпечення не відповідає визначенню стійкого виконання бюджету. Макроекономічні показники, що стосуються сталих публічних фінансів, а саме рівень витрат на обслуговування боргу і централізація ВВП у бюджеті з трансфертами, незначною мірою, але впливають негативно на кількість програм з рівномірно розподіленими видатками протягом бюджетного року. За результатами кореляції макроекономічних і організаційних чинників можна припустити, що більше уваги слід звертати на політичні (суб'єктивні) чинники при затвердженні й виконанні бюджетних програм, тобто посилювати повноваження і відповідальність їх виконавців за управлінські рішення. Необхідним заходом для цього є максимальний зв'язок стратегічного плану головного розпорядника і бюджетних програм його мережі.

У підсумку отримано такі узагальнення стосовно організації програмно-цільового бюджетування державного бюджету за останні 10 років:

а) кількість бюджетних програм державного бюджету, затверджених до виконання, щороку є різною і не має стійкої тенденції (при цьому зменшити їх кількість, очевидно, не вдається, але це тема подальших досліджень);

б) кількість бюджетних програм з рівномірним фінансовим забезпеченням також не має стійкої лінійної тенденції, тісно корелює з числом бюджетних програм за рік, але мало корелює із загальним рівнем виконання видатків державного бюджету за три квартали;

в) кожного бюджетного року затверджуються бюджетні програми, видатки за якими не розпочнуться. Такі затвердження не є випадковими, тому що кількість програм без видатків щороку тісно корелює із загальною кількістю бюджетних програм;

г) план бюджету будувався без урахування можливостей 100-відсоткового його виконання за бюджетними програмами, навіть з внесенням змін протягом року. Рівень виконання бюджетних програм, на нашу думку, є вторинним до спроможності виконання цілісного бюджетного плану. Оскільки якийсь час питання фіскальної централізації у воєнній економіці України залишиться актуальним, розпорядникам коштів потрібно посилювати організаційну ефективність у доведених до них граничних середньострокових планованих видатках. Фіскальні (граничні) ліміти видатків і кредитів, затверджені по кожному розпоряднику в Бюджетній декларації, поряд із сформульованими ним цілями державної політики до виконання і середньостроковим планом діяльності покликані посилити організаційну ефективність фінансового забезпечення бюджетних програм через продовження горизонту управлінських рішень.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Марченко С.М. Стратегічне управління державними фінансами: євроінтеграційний курс, міжнародні тренди, національні особливості. *Фінанси України*. 2022. № 1. С. 7—26. <https://doi.org/10.33763/finukr2022.01.007>
2. Лупенко Ю.О., Радіонов Ю.Д. Напрями вдосконалення системи управління державними фінансами країни. *Фінанси України*. 2021. № 8. С. 47—67. <https://doi.org/10.33763/finukr2021.08.047>
3. Юшко С.В. Показники виконання бюджету: теоретичні і практичні аспекти. *Фінанси України*. 2021. № 1. С. 46—63. <https://doi.org/10.33763/finukr2021.08.047>
4. Проблеми та перспективи зміцнення стійкості фінансової системи України. Аналіт. доп. За наук. ред. Я.А. Жаліла та ін. НІСД. Київ, 2021. 104 с.
5. Бондарук Т., Бондарук І., Дубина М. Методичний інструментарій оцінки фінансової стійкості місцевих бюджетів України. *Світ фінансів*. 2019. Вип. 2. С. 60—72.
6. Савастеева О.М. Оцінка фінансової стійкості місцевих бюджетів України в умовах трансформації міжбюджетних відносин. *Проблеми і перспективи економіки та управління*. 2019. Вип. 4 (20). С. 403—411.
7. Górski A., Parkitna A. The budget efficiency of entities in public finance sector. *Zarządzanie i Finanse*. 2017. No. 1. P. 51—62.
8. Жибер Т.В. Кібернетичний підхід у публічному бюджетуванні. *Економічний вісник НТУУ «КПІ»*. 2020. № 17. С. 45—55.
9. Жибер Т.В. Результативне управління публічними фінансовими ресурсами. *Ринок цінних паперів*. 2019. № 1-2. С. 34—40.

Надійшла 10.06.2022  
Прорецензована 22.06.2022  
Доопрацьована 27.06.2022  
Підписана до друку 05.07.2022

## REFERENCES

1. Marchenko S. Strategic public finance governance: European integration course, international trends, national peculiarities. *Finance of Ukraine*, 2022, No. 1, pp. 7-26. <https://doi.org/10.33763/finukr2022.01.007> [in Ukrainian].
2. Lupenko Yu., Radionov Yu. Directions for improving the public finance management system of the country. *Finance of Ukraine*, 2021, No. 8, pp. 47-67. <https://doi.org/10.33763/finukr2021.08.047> [in Ukrainian].
3. Yushko S. Budget performance indicators: theoretical and practical aspects. *Finance of Ukraine*, 2021, No. 1, pp. 46-63 [in Ukrainian].
4. Problems and prospects of strengthening the stability of the financial system of Ukraine. Ya.A. Zhalilo (Ed.). Kyiv, 2021 [in Ukrainian].
5. Bondaruk T., Bondaruk I., Dubyna M. Methodical set of instruments for estimating financial stability of local budgets in Ukraine. *World of Finance*, 2019, Vol. 2, pp. 60-72 [in Ukrainian].
6. Savastieieva O. Assessment of financial sustainability of local budgets of Ukraine in conditions of transformation of inter-budgetary relations. *Problems and Prospects of Economics and Management*, 2019, Vol. 4 (20), pp. 403-411 [in Ukrainian].
7. Górski A., Parkitna A. The budget efficiency of entities in public finance sector. *Zarządzanie i Finanse*, 2017, No. 1, pp. 51-62.
8. Zhyber T.V. Cybernetic approach to public budgeting. *Economic Bulletin of National Technical University of Ukraine «Kyiv Polytechnical Institute»*, 2020, No. 17, pp. 45-55 [in Ukrainian].
9. Zhyber T.V. Effective management of public financial resources. *Securities Market*, 2019, No. 1-2, pp. 34-40 [in Ukrainian].

Received on June 10, 2022

Reviewed on June 22, 2022

Revised on June 27, 2022

Signed for printing on July 5, 2022

*Tetiana Zhyber*, PhD (Econ.),

Associate Professor of the Viktor Fedosov Department of Finance

Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman

54/1, Peremohy Ave., Kyiv, 03057, Ukraine

*Tetiana Solopenko*, PhD Student

of the Viktor Fedosov Department of Finance

Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman

54/1, Peremohy Ave., Kyiv, 03057, Ukraine

## MECHANISMS FOR BUDGET PROGRAMS PROPER FUNDING

The influence of the proposed macroeconomic and organizational factors on the uniformity of funding the activities in the approved budget programs over the past 10 years was analyzed. The uniform funding indicator is proposed and substantiated as a condition for the organizational efficiency of the budget programs implementation by their executors in the context of sustainable budget execution and sustainable public finances with the fulfillment of all declared obligations by state bodies. The influence of factors on the level of budget programs funding in previous years was substantiated and calculated on the example of expenditure programs (without crediting) of the state budget based on the analysis of the indicators dynamics, the determination of correlation between the indicators of the influence on the uniformity of each budget program's funding, the construction of a multi-factor model of influence on the sustainability indicator using regression. Based on the results of the study, the indicator of the uniformity of

budget program funding was analyzed when the actual expenditure under it was 50% or more of the plan with changes according to the records of the State Treasury Service of Ukraine for the three quarters of the budget year, taking into account that the annual execution of budget by revenues was 70% or more for this period. The following indicators of the likely impact on the uniformity of program activities funding during the budget year are proposed: the level of the budget plan implementation as a whole; the level of budget expenditures for debt service; the number of budget programs at the end of the year (part of the budget programs is approved during the budget year); the number of budget programs for which expenditures did not begin at all during the year; indices of consumer prices and nominal wages; the level (centralization) of nominal GDP redistribution in the budget by expenditures with transfers. It was found that the uniform funding of budget programs did not exceed 71% of their number over the past 10 years and was less in some years.

**Keywords:** *budget expenditures; budget program; sustainability of budget execution; budget planning; public budgeting; program-target method.*