

ПРІОРИТЕТИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ*

© 2018 ПАСІЧНИЙ М. Д.

УДК 336.143

JEL Classification: H51; H52; H53

Пасічний М. Д.

Пріоритети підвищення ефективності витраток бюджету

Метою статті є визначення сутності й обґрунтування пріоритетних напрямів підвищення ефективності витраток бюджету за умов інституційних перетворень системи державних фінансів. Запропоновано розглядати категорію ефективності витраток у контексті виконання завдань бюджетної політики, зокрема, щодо забезпечення макроекономічної стабільності і створення стимулів для економічного зростання, та досягнутих результатів у сфері покращення рівня добробуту населення. Здійснено аналіз динаміки питомої ваги витраток Зведеного бюджету України у ВВП з 1992 по 2017 рр., наведено усереднений прогноз цього показника на 2017–2021 рр. Ідентифіковано, що у період економічного зростання вітчизняна бюджетна політика мала проциклічний характер. Збільшення вагових показників витраток здійснювалось без системних інституційних змін публічних фінансів, що вплинуло на зниження ефективності витраток та обумовило розбалансування бюджетної системи у наступних бюджетних періодах. Обґрунтовано значення фіскальної децентралізації у зростанні загального рівня бюджетної результативності. Запропоновано напрямки підвищення ефективності бюджетних витраток на освіту і науку, охорону здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення. Необхідними змінами функціонування системи вищої освіти є удосконалення фінансових засад проведення наукових досліджень і впровадження їх результатів у навчальний процес, посилення уваги на прикладних аспектах вивчення спеціальності, розвиток механізмів оцінки якості вищої освіти, надання фінансової самостійності освітнім закладам. Важливим є розвиток страхової і платної медицини на засадах співфінансування, визначення базового переліку і стандартів відповідних медичних послуг, що є гарантованими державою та надаються за рахунок коштів бюджету. У сфері соціального захисту доцільним є розвивати інструментарій забезпечення адресності надання пільгових послуг, упорядкувати категорії їх отримувачів.

Ключові слова: бюджет, бюджетна архітектура, витратки бюджету, ефективність бюджетних витраток, фіскальна децентралізація.

Рис.: 2. Табл.: 1. Формул: 1. Бібл.: 17.

Пасічний Микола Дмитрович – кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів, Київський національний торговельно-економічний університет (вул. Кіото, 19, Київ, 02156, Україна)

E-mail: nickpasichniy@gmail.com

ORCID: 0000-0001-7663-776X

Researcher ID: O-3418-2016

Spin: 3939-9740

УДК 336.143
JEL Classification: H51; H52; H53

UDC 336.143
JEL Classification: H51; H52; H53

Пасечный Н. Д. Приоритеты повышения эффективности бюджетных расходов

Pasychnyi M. D. Priorities for Improving the Efficiency of Budget Expenditures

Целью статьи является определение сущности и обоснование приоритетных направлений повышения эффективности расходов бюджета в условиях институциональных преобразований системы государственных финансов. Предложено рассматривать категорию эффективности расходов в контексте выполнения задач бюджетной политики, в частности, по обеспечению макроекономической стабильности и созданию стимулов для экономического роста, и достигнутых результатов в сфере улучшения уровня благосостояния населения. Осуществлен анализ динамики удельного веса расходов сводного бюджета Украины в ВВП с 1992 по 2017 гг., представлен усредненный прогноз данного показателя на 2017–2021 гг. Идентифицировано, что в период экономического роста отечественная бюджетная политика имела процикліческий характер. Увеличение весовых показателей расходов осуществлялось без системных институциональных изменений публичных финансов, что повлияло на снижение эффективности расходов и разбалансировало бюджетную систему в следующих бюджетных периодах. Обосновано значение фискальной децентрализации в обеспечении роста общего уровня бюджетной результативности. Предложены направления повышения эффективности бюджетных расходов на образование и науку, здравоохранение, социаль-

The aim of the article is to determine the nature of and justify the priorities for improving the efficiency of budget expenditures in the context of institutional changes in the government finance system. It is proposed to consider the category of cost-effectiveness in the context of fulfilling the objectives of fiscal policy, in particular, those concerning ensuring macroeconomic stability and creating incentives for economic growth, and of results achieved in improving the welfare of the population. An analysis of the trends in changes of the share of expenditures of the consolidated budget of Ukraine as a percentage of GDP for the period from 1992 to 2017 is carried out. The average forecast of this indicator for 2017–2021 is presented. It is identified that in the period of economic growth, the domestic budget policy was pro-cyclical in nature. The increase in expenditure weights was carried out without systemic institutional changes in government finance, which affected the decrease in cost-effectiveness and unbalanced the budget system in the following budget periods. The importance of fiscal decentralization in ensuring the growth of the overall level of budgetary performance is substantiated. The directions for improving the efficiency of budget expenditures on education and science, health care, social protection, and social security are proposed. The necessary changes in the functioning of the higher education system are modernizing the financial basis to conduct scientific research and implement their results

* Стаття підготовлена у межах виконання науково-дослідної роботи «Стратегія управління державними фінансами в умовах економічних перетворень» (номер державної реєстрації 0117U000505)

ную защиту и социальное обеспечение. Необходимыми изменениями функционирования системы высшего образования являются модернизация финансовых основ проведения научных исследований и внедрение их результатов в учебный процесс, фокусирование внимания на прикладных аспектах изучения специальности, развитие механизмов оценки качества высшего образования, предоставления финансовой самостоятельности образовательным учреждениям. Важным аспектом государственной политики выступает дальнейшее внедрение страховой и платной медицины на основе совместного финансирования, определение базового перечня и стандартов соответствующих медицинских услуг, гарантированных государством, финансируемых за счет бюджета. В сфере социальной защиты целесообразно развивать инструментальный обеспечения адресности предоставления льгот, упорядочить категории их получателей.

Ключевые слова: бюджет, бюджетная архитектура, расходы бюджета, эффективность бюджетных расходов, фискальная децентрализация.

Рис.: 2. **Табл.:** 1. **Формул:** 1. **Библ.:** 17.

Пасечный Николай Дмитриевич – кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры финансов, Киевский национальный торговый экономический университет (ул. Киото, 19, Киев, 02156, Украина)

E-mail: nickpasichniy@gmail.com

ORCID: 0000-0001-7663-776X

Researcher ID: O-3418-2016

Spin: 3939-9740

in the educational process; focusing on the applied aspects of studying a specialty; developing mechanisms to assess the quality of higher education; providing financial independence to educational institutions. Important aspects of the public policy are the further introduction of the insurance and fee-for-service medicine on the basis of co-financing; compiling of the basic list and standards of relevant medical services guaranteed by the state, financed by the budget. In the field of social protection, it is advisable to develop tools to ensure the targeting of the benefits provided and streamline the categories of recipients.

Keywords: budget, budget architectonics, budget expenditures, efficiency of budget expenditures, fiscal decentralization.

Fig.: 2. **Tbl.:** 1. **Formulae:** 1. **Bibl.:** 17.

Pasichnyi Mykola D. – Candidate of Sciences (Economics), Associate Professor, Associate Professor of the Department of Finance, Kyiv National University of Trade and Economics (19 Kioto Str., Kyiv, 02156, Ukraine)

E-mail: nickpasichniy@gmail.com

ORCID: 0000-0001-7663-776X

Researcher ID: O-3418-2016

Spin: 3939-9740

Вступ. Бюджетна політика використовується як інструмент забезпечення макроекономічної стабілізації та економічного розвитку. Можливим варіантом стимулювання економіки є збільшення бюджетних асигнувань на реалізацію інвестиційних проектів, програм із активізації зайнятості, розбудову інноваційної інфраструктури. За сучасних умов актуалізуються питання оцінки ефекту мультиплікатора збільшення видатків бюджету з метою стимулювання економіки, враховуючи можливості різної структури джерел фінансування таких видатків. Показник питомої ваги бюджетних видатків у валовому внутрішньому продукті значною мірою залежить від моделі соціально-економічного розвитку, яку обрало суспільство. Бюджетна політика здійснює вплив на відтворення та розвиток людського капіталу, що позначається на підвищенні рівня конкурентоспроможності економіки в довгостроковій перспективі. Ургентними питаннями сьогодення для країн з трансформаційною економікою залишаються проведення бюджетної реформи, зростання ефективності бюджетних видатків та посилення дієвості громадського контролю за використанням коштів бюджету.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічні та практичні аспекти формування і реалізації бюджетної політики у сфері бюджетних видатків висвітлені у працях Ф. Арестіса [1], А. Афонсо [2], Т. Боголіб [3], Л. Лисяк [4], І. Лютого [5], А. Мярковського [6], Д. Фурсері [2], І. Чугунова [6; 7]. Аспектам визначення сутності ефективності видатків бюджету присвячена праця Р. Баро та Х. Сала-і-Мартіна [8]. Р. Масгрейв обґрунтував, що трьома критеріями ефективності публічного сектора та державних видатків є розподіл доходів населення, який можна оцінити за допомогою показника Джині; макроекономічна стабільність; соціально-економічний розвиток [9].

Колектив авторів у складі А. Афонсо, А. Шукнехта і В. Танзі запропонували підхід до оцінювання ефективності публічних видатків у нових країнах Європейського Союзу та країн з емерджентною економікою [10].

Водночас на сучасному етапі розвитку важливим та актуальним є поглиблення підходів щодо ідентифікації критеріїв ефективності бюджетних видатків і визначення напрямів посилення дієвості вітчизняної бюджетної політики. Реалізація зазначеного потребує перманентного удосконалення якості фіскальних інститутів і розробки бюджетної стратегії.

Метою статті є визначення сутності й обґрунтування пріоритетних напрямів підвищення ефективності видатків бюджету за умов інституційних перетворень системи державних фінансів.

Категорію ефективності бюджетних видатків слід розглядати з позицій а) виконання мети бюджетно-податкової політики щодо забезпечення макроекономічної стабільності і створення стимулів для економічного зростання; б) досягнутих результатів у сфері покращення рівня добробуту населення. Перша детермінанта ефективності потребує проведення оцінювання відповідності бюджетної архітектури соціально-економічній моделі держави та обґрунтованості розробки бюджетної політики, в тому числі за класифікаційною ознакою відношення до циклічних коливань економіки (нейтральна, контр- та проциклічна); визначення впливу бюджетних видатків на економічний розвиток. Друга ж обумовлює доцільність здійснення комплексного аналізу ефективності видатків бюджету за напрямками спрямування, враховуючи результати зміни ситуації в конкретній сфері суспільного буття (освіта, наука, охорона здоров'я тощо). Потрібно зазначити, що ефективність видатків на державне управління,

оборону, громадський порядок і судову слід досліджувати в контексті забезпечення верховенства права, інституційних передумов для забезпечення основних прав і свобод людини, закріплених Конституцією, довіри громадян до влади і правоохоронних інституцій, національної безпеки. Пропорція та вагові показники означених статей видаткової частини бюджету в їх загальній структурі та щодо ВВП можуть змінюватись з урахуванням сукупності глобальних викликів. Недостатнє фінансування базових видатків, які забезпечують існування держави, ставлять під загрозу суверенітет і незалежність, а отже, і можливість формувати власну бюджетну політику. Водночас відсутність змістовного діалогу владних інституцій з суспільством щодо використання бюджетних коштів унеможливає існування демократичної країни.

Збільшення вагової участі держави в управлінні соціально-економічними процесами за умов недостатнього розвитку інституційного середовища має обернений ефект. Нарощування видаткової частини призводить до збільшення податкового навантаження, що стримує ділову активність економічних агентів і створює загрози для розширення тіншового сегмента ринку. Для країн із трансформаційною економікою результативність заходів бюджетної політики стосовно пошвидшення економічної динаміки суттєво відрізняється від рівня розвинутих країн. Бюджетна архітектура, яка забезпечує оптимальні бюджетні співвідношення, зокрема, частки доходів, видатків, дефіциту (профіциту) бюджету і державного боргу у ВВП, структури доходної і видаткової частини бюджету, державного боргу, фінансування бюджету та рівня бюджетної децентралізації [11], безпосередньо залежить від соціально-економічної моделі держави та якісного рівня інститутів. Іманентна конфігурація структури й обсягу видатків бюджету генерує максимальний потенціал вигоди для громадян і держави, підвищуючи дієвість менеджменту публічних фінансів. Регулювання вагового показника бюджетних видатків у сторону збільшення потребує модифікації та підвищення якості інститутів, в іншому разі декларовані цілі не будуть досягнуті.

Аналіз динаміки показника частки видатків зведеного бюджету України з 1992 року свідчить про суттєві флуктуації його значень залежно від макроекономічної ситуації та трансформації соціально-економічної моделі. Початковий етап становлення бюджетної системи супроводжувався затяжною рецесією в економіці та розривом сталих фінансових взаємовідносин між господарюючими суб'єктами. Транзитивний перехід до ринкової моделі передбачав дерегуляцію цін на енергоносії, сировину й інші товари, що у результаті призвело до гіперінфляції. Прагнення органів державної влади пом'якшити спад рівня життя населення за рахунок зростання видатків дисонувало з метою забезпечити фінансову стабільність у країні. Підвищення соціальних стандартів і гарантій, розширення соціальної складової бюджету за рахунок емісійного фінансування дефіциту мало деструктивний вплив на економічний розвиток. Питома вага видаткової частини зведеного бюджету у ВВП станом на 1994 рік становила 52,39 %, падіння реального ВВП на душу населення в річному вираженні досягнуло свого піка –22,60 %, а порівняно з 1990 роком ВВП країни

складав лише 54,4 %. Амплітуда зростання співвідношення бюджетних видатків у ВВП 1992–1994 році складала 14,39 в. п., проте прогнозованого стимулюючого ефекту вони не забезпечили, так само як і не підвищили рівень життя населення, що може свідчити про загальну неефективність їх використання.

Недотримання принципу обґрунтованості при розробці бюджетної політики, невідповідність обсягу фінансових ресурсів для реалізації заходів призводить виключно до негативних результатів, які можуть проявитись із певним запізненням. Поступове зниження частки бюджетних видатків, перехід до фінансування бюджету шляхом державних запозичень, поліпшення фінансової дисципліни, підвищення координації фіскальної і монетарної політики, запровадження національної грошової одиниці сприяло досягненню відносної стабільності в економічному плані.

Динаміку питомої ваги бюджетних видатків у ВВП в розрізі п'ятирічних періодів зображено на рис. 1. Звертає увагу на себе той факт, що у періоді 1992–2001 рр. видатки зростали нижчими темпами, ніж індекс споживчих цін, обернена тенденція розпочалась із відновленням економічного зростання у 2000 р. Примітно, що у 2009, 2014–2015 рр. інфляція перевищувала приріст видаткової частини зведеного бюджету. У роках економічного спаду відбувалось випереджальне зростання цін порівняно з бюджетними видатками.

Зазначаючи ґрунтовність праць вітчизняних науковців і дослідників, зокрема В. Лагутіна [12], А. Лисяк [4], Г. П'ятаченка [13], В. Федосова, В. Опаріна, С. Львовичкіна [14], І. Чугунова [15], С. Юрія та В. Дем'янишина [16] стосовно визначення особливостей становлення і розвитку механізмів вітчизняної бюджетної політики у першій декаді незалежності країни, основну увагу в дослідженні будемо приділяти періоду з 2001 р. Зважаючи на те, що видатки на обслуговування боргу не є частиною комплексу заходів стимулювання економіки і не здійснюють прямого впливу на рівень життя населення, пропонуємо розглянути зміну вагового показника первинних видатків бюджету. Можна пересвідчитись, що значення наведеного показника за період 2001–2017 рр. збільшилось на 6,99 в. п., таке зростання є результатом трансформації підходу щодо ролі бюджетної політики у забезпеченні соціально-економічного розвитку. При відновленні зростання реального ВВП у 2001–2006 рр. частка цих видатків зросла на 7,21 в. п.

Внаслідок затяжної рецесії 1990-х накопичилось чимало проблем в економіці та соціальній сфері. Низький рівень життя населення, застаріла інфраструктура, відсутність ресурсу для утримання бюджетних установ у належному стані протягом тривалого часу позначились на формуванні нових векторів бюджетної політики країни. Її основним пріоритетом стало посилення соціальної спрямованості бюджету (не менше 50 % видатків мало спрямуватись на реалізацію вищевикладених цілей), забезпечення випереджаючих темпів зростання реальних доходів населення порівняно з темпами зростання ВВП. Реалізація програми реструктуризації державного боргу на початку 2000-х років, імплементація збалансованої бюджетної політики та початок економічного зростання сукупно сприяли зниженню боргового навантаження на бюджет (частка

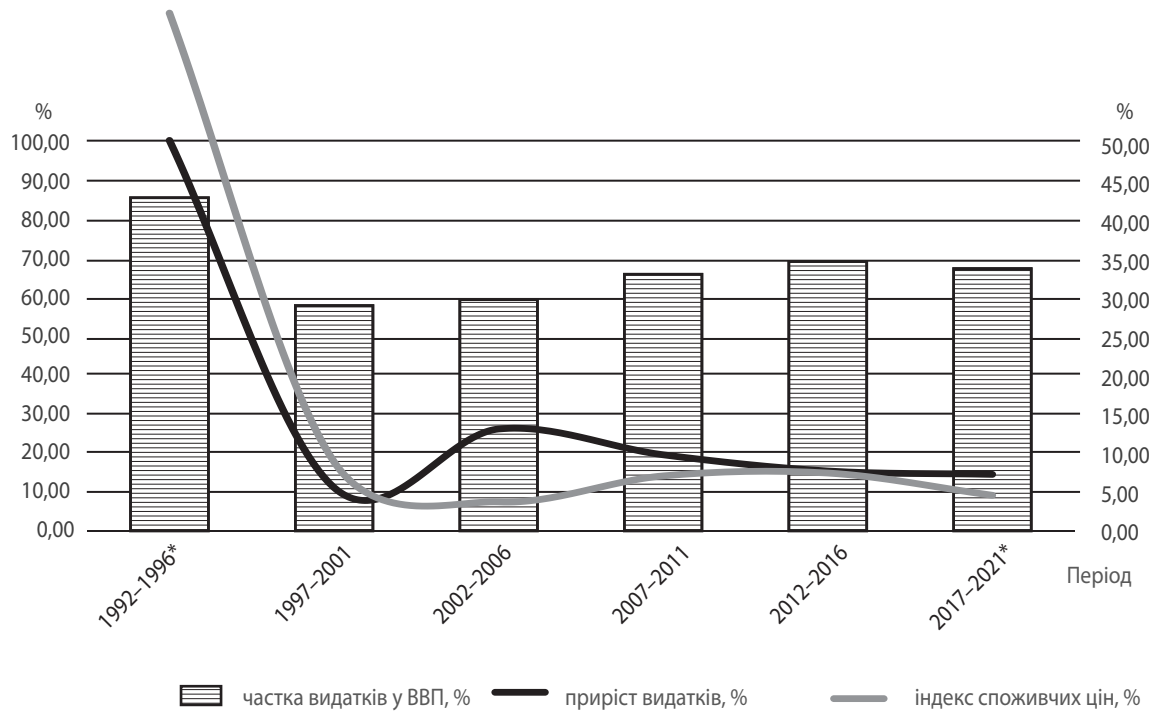


Рис. 1. Питома вага видатків зведеного бюджету у ВВП, %

* - дані щодо темпу приросту видатків та індексу споживчих цін для цього періоду становлять відповідно 1031,82% та 1390,68%

** - прогнозовані значення

видатків на обслуговування боргу у ВВП знизилась з 2,00 % у 2001 р. до 0,51 % в 2007 р.) і питомої ваги державного боргу з 36,55 % до 12,31 % ВВП у вказаному вище періоді. Такий стан справ дозволив державним інституціям збільшити фінансування бюджетних програм соціального спрямування.

Одноразове зростання значень вагових показників доходної і видаткової частини бюджету в ВВП за умов стійкого економічного зростання вказує на проциклічність бюджетної політики того часу. Посилення впливу бюджету в контексті регулювання соціально-економічних процесів потребувало здійснення системних змін інституційного характеру для забезпечення позитивного ефекту. Сприятлива економічна кон'юнктура на висхідній стадії циклу сумарно із відсутністю досвіду формування бюджетної політики в зазначених умовах відобразилась на певних прорахунках та упущеннях. Зокрема, кошти від приватизації, що надійшли понад планові показники, спрямовано на фінансове забезпечення програм соціального спрямування, які безпосередньо не властиві для державного бюджету та мали тимчасовий характер. Постанова КМУ від 08.10.2004 № 1335 регламентувала порядок та обсяг розподілу надходжень від приватизації об'єктів державної власності. На виплату щомісячної державної адресної допомоги до пенсії використано 72,5 % (2,9 млрд грн) загальної суми фінансового ресурсу, що перевищив затверджений індикативний плановий показник надходжень від приватизації. Потрібно наголосити, що у подальшому мінімальний рівень пенсії було підвищено з урахуванням надаваної адресної допомоги до розміру, що перевищував обсяг мінімальної заробітної плати. Під час реалізації означених заходів щодо покращення матеріального стану пенсіонерів нівельовано

принцип економічної обґрунтованості, так само як і не проведено системних змін пенсійної системи. В результаті порушено збалансованість Пенсійного фонду України (далі – ПФУ), та виникла нагальна необхідність виділення трансфертів з державного бюджету для забезпечення безперебійних пенсійних виплат у повному обсязі. Нехтування фундаментальними основами при встановленні розміру пенсій за умов функціонування солідарної системи знизило загальну ефективність видатків бюджету. Розрив стійкого взаємозв'язку між розміром одержуваного доходу, а отже, сплачених страхових внесків із нарахованою пенсією мало дестимулюючий вплив на процеси легалізації заробітної плати. Зростання пенсійних виплат має корелювати зі зростанням витрат на оплату праці, враховуючи тривалість страхового стажу. Відтермінування процесу вирішення цього завдання поглибило проблему фінансового забезпечення пенсійних виплат у країні. Таким чином, адресне спрямування бюджетних коштів, спрямоване на підвищення рівня життя населення, з порушенням системи економічних взаємозв'язків та без розвитку інститутів, не можна вважати ефективним.

По-друге, збільшення обсягів фінансування програм соціального захисту населення здійснювалось без якісних змін підходів щодо надання соціальних пільг. Насамперед це стосувалось формування інструментарію забезпечення адресності надання пільгових послуг, упорядкування категорій їх отримувачів. За умов обмеженості бюджетних ресурсів і достатньо високого рівня бідності доцільним було б запровадити механізми оцінки фінансово-майнового стану одержувачів пільг і соціальної допомоги. Цей критерій мав би стати основним на противагу існуючому

критерію специфічної категорії отримувачів. Ряд пільг стосовно оплати вартості проїзду, житлово-комунальних послуг, певних доплат є рудиментом, їх надання в значній кількості випадків протирічить соціальній справедливості та потребує монетизації. Держава має гарантувати гідні умови оплати праці та пенсійного забезпечення, а не використовувати пільги та допомоги в якості компенсаторного інструменту підтримки рівня життя. При наданні пільг необхідним є визначення критерію їх результативності, здійснення моніторингу фактичних значень обраних показників, визначення тенденцій щодо покращення чи погіршення ситуації.

По-третє, зростання обсягів фінансового забезпечення програм соціального спрямування повинно передбачати удосконалення механізмів фінансування закладів соціальної сфери, в тому числі освіти, охорони здоров'я тощо. Людський капітал як ендогенний чинник стимулювання економічного розвитку формується та примножується протягом тривалого часового відрізка. Якість і доступність послуг освіти, громадського здоров'я, науковий і інноваційний потенціал країни, інфраструктура для впровадження розробок у практичну сферу є основними факторами впливу на розвиток людського капіталу. Із плином часом відбувається диверсифікація методів фінансування цих галузей для підвищення дієвості перетворень і за-

безпечення поставлених результатів. Держава виходячи із дуальної позиції посилення конкурентоспроможності суспільних послуг, враховуючи результати компаративної оцінки міжнародних рейтингів та фінансової можливості населення щодо їх отримання, має визначити базовий перелік і стандарти відповідних послуг, що є гарантованими. Непопулярність рішень стосовно страхової і платної медицини на засадах співфінансування є серйозним викликом для бюджету, який не є спроможним забезпечити належний рівень фінансування медичних закладів і стану галузі, яка відчуває дефіцит сучасного обладнання та спеціалістів, яких не задовольняє розмір оплати праці. Розпочаті процеси структурних змін галузі у 2017 р. спрямовані на зростання обсягів фінансування як поточного, так і капітального характеру, оптимізацію бюджетних коштів та зростання рівня оплати праці медичних працівників. Оплата медичної послуги, а не ліжка-місця є універсальним підходом фінансування медицини, який практикується у розвинутих країнах світу.

Динаміку питомої ваги бюджетних видатків на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення наведено у табл. 1. Слід констатувати, що у розрізі виокремлених періодів виявлено висхідну тенденцію зростання значень вагового показника видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення населення у ВВП: 2001–

Таблиця 1

Частка видатків зведеного бюджету у ВВП, %

Рік	Освіта	Охорона здоров'я	Соціальний захист та соціальне забезпечення
2001	4,85	3,16	5,68
2002	5,43	3,34	5,60
2003	5,60	3,63	4,85
2004	5,31	3,52	5,65
2005	6,07	3,51	9,09
2001–2005	5,46	3,43	6,17
2006	6,29	3,67	7,73
2007	6,15	3,71	6,75
2008	6,43	3,54	7,84
2009	7,31	4,00	8,64
2010	7,37	4,13	9,66
2006–2010	6,71	3,81	8,12
2011	6,62	3,76	8,11
2012	7,20	4,14	8,88
2013	7,25	4,23	9,98
2014	6,39	3,65	8,81
2015	5,77	3,59	8,91
2011–2015	6,65	3,87	8,94
2016	5,43	3,17	10,84
2017	5,96	3,43	9,59

Джерело: складено автором за даними Державної казначейської служби України та Державної служби статистики України за відповідні роки

2005 рр. – 6,17 %, 2006–2010 рр. – 8,12 %, 2011–2015 рр. – 8,94 %, 2016–2017 рр. – 10,21 %.

Найбільший приріст наведеного показника (рік до року) зафіксовано у 2005 р. – 3,44 в. п. внаслідок підвищення рівня мінімальної пенсії до рівня прожиткового мінімуму для непрацездатних осіб, збільшення розміру допомоги при народженні дитини та допомоги по догляду за дитиною та інших соціальних гарантій. Значення відповідних показників витратків на освіту та охорону здоров'я поступово зростає з 2001 р. до 2013 р. (за винятком 2011 р.), потім зафіксовано низхідний тренд, який безпосередньо пов'язаний із економічним спадом і потребою зміни структури витратків бюджету. Композиційна структура витраткової частини бюджету останніх років була відозмінена в зв'язку із завданням забезпечення збалансованості бюджетної системи за умов стрімкого зростання витратків на обслуговування боргу і необхідності нарощування витратків на національну безпеку в умовах гібридної агресії. Загальний приріст значення питомої ваги витратків бюджету на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення у ВВП в 2016–2018 рр. порівняно з 2001–2005 рр. складає 4,14 в. п. Компаративний аналіз індексу людського розвитку (*human development index*), який розраховується виходячи з тривалості життя, рівня доходу й освітніх показників свідчить, що Україна займає 84 місце серед 188 країн і належить до групи країн із високим рівнем людського розвитку.

Водночас обсяг доходу на душу населення та тривалість життя є значно нижчими за середнє значення цих показників для статистичної вибірки країн із високим рівнем людського розвитку (на 6483 дол. США та 4,2 року відповідно). Аналогічно, порівнюючи значення національних показників із середніми значеннями вибірки за територіальними розташуваннями (Європа та Центральна Азія), можна дійти висновку, що вони також є гіршими – на 5501 дол. США і 1,3 року. Зазначене свідчить про актуальність питань інтенсифікації темпів економічного зростання та реальних доходів населення, реформування системи фінансового забезпечення сфери охорони здоров'я. Значення вагових показників державного фінансування галузі у ВВП України та групи країн Європи і Центральної Азії є ідентичним, так само як і для вибірки країн із високим рівнем людського розвитку. Водночас для країн із дуже високим розвитком людського потенціалу частка державних витратків на сферу охорони здоров'я у ВВП перевищує національне значення майже удвічі та складає 7,2 %.

Показники тривалості навчання людини від початкової середньої до здобуття вищої освіти та середньозважена тривалість навчання в країні є оціночними показниками сфери освіти, які є базовими для визначення індексу людського розвитку. Крім того, враховується рівень грамотності, процентні співвідношення осіб, які мають початкову, середню та вищу освіту. Так, в Україні 82 % людей обраного віку мають вищу освіту, що перевищує середнє значення цього показника для вибірки країн з високим і дуже високим рівнем людського розвитку. Проте створені можливості для здобуття населенням вищої освіти не є обов'язковою детермінантою забезпечення її якості. Своєрідним підтвердженням наведеного факту є дані міжнародного рейтингу

закладів вищої освіти *QS World University Rankings*, який формується на базі інтегрованого показника, що враховує академічну репутацію, відгуки роботодавців, цитування, співвідношення викладацького складу до кількості студентів, частки іноземних студентів і викладачів. Рейтинг 2019 р. демонструє, що лише 6 українських університетів потрапили до числа 1000 найкращих. Зокрема, найвища сходинка належить Харківському національному університету ім. Каразіна – 481 місце.

За сучасних умов основний фокус бюджетної політики має бути зорієнтований на підвищення запитів суспільства щодо одержання якісної, конкурентоспроможної освіти. Незадоволений попит на вказані послуги призводить до відтоку абітурієнтів за кордон та погіршення демографічної структури населення і якості людського потенціалу. Враховуючи вищевикладене, необхідними змінами функціонування системи вищої освіти є удосконалення фінансових засад проведення наукових досліджень і впровадження їх результатів у навчальний процес, посилення уваги на прикладних аспектах вивчення спеціальності, розвиток механізмів оцінки якості вищої освіти, надання фінансової самостійності освітнім закладам. Гарантоване базове фінансування наукової діяльності для університетів, які мають статус дослідницького та національного, є важливим і позитивним зрушенням у напрямі розвитку науки й інноваційної діяльності у країні. Поступальний розвиток тематики фундаментальних і прикладних наукових досліджень, науково-технічних розробок, які фінансуються за рахунок коштів бюджету на конкурсних засадах відповідно до стратегічних пріоритетів науки і техніки є цілеспрямованою інтенцією держави забезпечити результативні перетворення галузі. Залежно від сфери наукової діяльності відрізняються обсяги потреби їх фінансового забезпечення, що має бути враховано при конкурсному відборі наукових проєктів. Потенційно одержані результати слід визначати, окрім кадрового потенціалу виконавців, їх наявними здобутками у вигляді публікацій та грантів. Проте все ж таки не кількість, а якість публікацій, їх внесок у розвиток певної проблематики є визначальним критерієм відбору.

Глобалізація здійснює значущий вплив на розвиток суспільних відносин, у тому числі й сфери науки, що обумовлює необхідність підвищення національних стандартів до проведення наукових досліджень. Держава має сприяти розробці інституційної матриці для продукування якісних публікацій шляхом стимулювання освітніх закладів розміщувати наукові видання у найбільш престижних міжнародних наукових базах; виділяти бюджетні асигнування для фінансування (співфінансування) публікацій у таких журналах чи закордонних аналогах, формувати умови для забезпечення академічної доброчесності наукового середовища. Визначальним критерієм оплати праці науковця має бути його результат у вигляді публікацій у рейтингових виданнях, а не встановлення персональних надбавок і премій. Соціальна захищеність і фінансова мотивація дослідника сприятимуть зміцненню потенціалу вітчизняної науки, наближенню рівня її розвитку до міжнародного еталона. Важливо розуміти, що реалізація наведеного потребує модернізації підходу щодо встановлення розміру оплати праці в бюджетній сфері, надання розпорядникам

бюджетних коштів ширшої фінансової автономії у цьому питанні. Системної підтримки потребують фундаментальні дослідження, адже їх недофінансування призводить до невідворотної втрати кадрів, нова підготовка яких є доволі затратною. Навіть у випадку подальшого збільшення обсягів фінансування цієї сфери повернути професіоналів, які емігрували чи перепрофілювались, особливо в галузі точних наук, видається малоймовірним.

Забезпечення щільного взаємозв'язку між потребами ринку та викладання в університеті є базовою вимогою економіки сьогодення. Залучення роботодавців до програм виробничого стажування, формування науково-методичного забезпечення дисциплін, відкритих лекцій, викладання базових курсів, організації круглих столів, форумів, конференцій тощо сприяє зростанню конкурентоспроможності освіти. Цільове замовлення на здійснення навчання студентів з боку бізнесу забезпечує синергетичний ефект співпраці в рамках підготовки висококваліфікованих фахівців. Певною перешкодою активного залучення представників роботодавців, які займають лідируючі позиції на ринку, є рівень оплати праці й інституційні обмеження щодо його регулювання, що вкотре підтверджує доцільність збільшення фінансової автономії освітніх закладів у сфері встановлення оплати праці.

Стосовно подальшого розвитку механізмів оцінки якості вищої освіти слід насамперед зазначити, що предметом оцінки є безпосередньо не зміст навчальних планів і програм, а одержані студентами результати у вигляді знань і навичок. В кінцевому підсумку показником якості освіти є працевлаштування випускника за здобутою у процесі освіти спеціальністю. Формування незалежної інституції, яка здійснюватиме оцінку якості вищої освіти, розробка стандартів перевірки якості в розрізі спеціальностей, залучення міжнародних експертів до акредитації, створення необхідних умов для запровадження внутрішньої системи якості освіти є важливими й актуальними заходами сучасності. Зовнішнє незалежне оцінювання професійної компетентності забезпечить діагностування наявних знань, їх відповідність стандартам і можливості анулювання диплому у разі невідповідності рівня знань. Результати проведення оцінки якості освіти мають визначати обсяг подальшого фінансування закладів за рахунок бюджетних коштів. Виділення бюджетних асигнувань на забезпечення державного замовлення фахівців має здійснюватися виключно за умов досягнення встановлених граничних значень агрегованого показника якості освіти, що і є детермінантою ефективності видатків на зазначені цілі. Крім того, рейтингова оцінка закладів вищої освіти в розрізі спеціальностей слугуватиме індикатором авторитету університету та посилюватиме конкурентну боротьбу за майбутніх абітурієнтів.

Відповідний ступінь бюджетної децентралізації має створювати умови для збалансованого розвитку адміністративно-територіальних одиниць. З одного боку, значна податкова автономія та функціонал повноважень органів місцевого самоврядування в частині мобілізації доходів бюджету формує умови для більш раціонального використання бюджетних коштів, з іншого – нерівномірність розподілу природних ресурсів та інших засобів виробництва породжує диференціацію соціально-економічного

розвитку регіонів. Проте виникає питання, як постійне гарантоване фінансування власних і делегованих повноважень за рахунок трансфертів із державного бюджету стимулює місцеві владні інституції до пошуку варіантів зниження рівня фінансової залежності та розширення економічного потенціалу території. Найбільш ймовірним варіантом державної політики є укрупнення територіальних громад і оптимізація соціальної інфраструктури задля раціонального використання коштів бюджету. Необхідним кроком є спрямування зусиль і заходів органів влади всіх рівнів щодо розвитку економічного базису території, створення підприємств технологічної переробки для збільшення регіонального ВВП і підтримки зайнятості. Відтік робочої сили з невеликих населених пунктів до обласних центрів, столиці, інших країн та негативні зрушення демографічної структури населення є серйозними викликами для подальшої стабільності функціонування бюджетної системи та державних фінансів загалом.

Розподіл видатків між рівнями бюджетної системи має враховувати потребу надання однаково якісних суспільних послуг для населення за критерієм вартості певної послуги. Воллес Оутс наголошує, що децентралізація забезпечує вищий рівень соціального добробуту, адже органи місцевого самоврядування краще знають потреби мешканців територіальної громади та можуть приділити увагу існуючим особливостям розвитку території, враховуючи [17]. Державні органи влади мають нижчу результативність у задоволенні особливих запитів громадськості певного регіону з огляду на асиметричність інформації стосовно соціального й економічного розвитку. Важелі та інструменти досягнення макроекономічної стабілізації мають залишатись у функціоналі центральних органів виконавчої влади. Аналогічно це стосується інструментарію впливу бюджетної політики на розподіл доходів між суспільними стратами, яка має бути єдиною для всієї країни. Адже неоднакові умови соціального забезпечення і нерівномірний розподіл доходів провокуватимуть процеси внутрішньої міграції як одержувачів виплат, так і підприємств, які шляхом податкових відрахувань мають їх оплачувати. Роль децентралізації щодо реалізації означених вище завдань, які пов'язані безпосередньо із ефективністю бюджетних видатків, дійсно є обмеженою. Першочергова роль місцевих органів влади полягає у забезпеченні умов для надання якісних суспільних послуг мешканцям адміністративно-територіальної одиниці, що належить до третьої детермінанти ефективності за Масгрейвом [9].

Відповідальність за досягнуті результати у сфері соціальної та дорожньої інфраструктури, житлово-комунального господарства, якості послуг освіти і охорони здоров'я у межах відповідної території є вищою для представників органів місцевого самоврядування, які прагнуть прозвітувати про суттєві здобутки та переобиратись на наступний термін. Загалом видатки на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення, духовний і фізичний розвиток, житлово-комунальне господарство складають у середньому близько 85 % видаткової частини місцевих бюджетів.

Стан децентралізації у сфері видатків можна оцінити за допомогою наступного показника, який найбільш повно

відображає фінансову автономію органів місцевого самоврядування:

$$dec_{ex} = \frac{ex_t - tr_g}{ex_t}, \quad (1)$$

де ex_t – видатки місцевих бюджетів за вирахуванням трансфертів;

tr_g – трансферти з державного бюджету;

ex_t – видатки зведеного бюджету.

Динаміку стану бюджетної децентралізації у сфері видатків у 2001–2017 рр. наведено на рис. 2. Необхідно зазначити, що значення наведеного показника знижувались з 0,28 у 2001 р. до 0,15 у 2015 р., незважаючи на зростання питомої ваги видаткової частини місцевих бюджетів у ВВП з 10,97 % до 13,99 %. Після імплементації ряду важливих новацій у сфері фінансового забезпечення місцевого самоврядування значення показника децентралізації суттєво зросло до рівня 0,21. Відповідно, поступово підвищилась частка видатків місцевих у ВВП, за даними 2017 року складає 16,43 %, що є найвищим значенням в аналізованому періоді.

Доцільно наголосити, що зазначеній ситуації передували системні зміни бюджетного-податкового законодавства країни та новації в системі адміністративно-територіального поділу. Зокрема, створено можливості для добровільного об'єднання територіальних громад і формування бюджету цього утворення, передбачено надання комплексної, у тому числі фінансової підтримки держави для розвитку таких територіальних громад. Реалізація зазначеного дозволяє знизити транзакційні витрати й оптимізувати використання бюджетних коштів. Ключовою позицією об'єднання є покращення якості та доступності надання суспільних послуг населенню.

На сучасному етапі розвитку системи державних фінансів посилюється увага до питання удосконалення методики оцінювання ефективності публічних і бюджетних видатків. Програмно-цільовий метод планування бюджету передбачає забезпечення взаємозв'язку між виділенням

бюджетних коштів і результатів їх використання відповідно до суспільних пріоритетів. Важливим принципом оцінки ефективності видатків бюджетної програми є неперервність її проведення на всіх стадіях бюджетного процесу. Головні розпорядники бюджетних коштів формують паспорти бюджетних програм, останні ж затверджуються центральним або місцевим фінансовим органом залежно від ієрархічного рівня бюджетної системи. Результативні показники бюджетних програм плануються тими ж учасниками бюджетного процесу, які в значній кількості випадків виступають виконавцями програми. Методика порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм передбачає співставлення фактичних і запланованих результатів, котрі можуть не мати щільного зв'язку з міжнародними стандартами, хоча формально задовольняють національні критерії до їх розробки. Показники ефективності і якості мають бути уніфікованими для відповідальних виконавців, слід провести їх селекцію згідно з завданнями бюджетної програми і міжнародними індикаторами виміру якості освіти, охорони здоров'я, зниження рівня розшарування доходів, бідності тощо. Значні варіативні можливості для розробки результативних показників бюджетних програм знижують дієвість контролю за ефективністю використання видаткової частини бюджету.

Висновки. Посилення впливу бюджетних видатків у контексті регулювання соціально-економічних процесів потребує здійснення системних змін інституційного характеру для забезпечення позитивного ефекту. Пріоритетним напрямом є модернізація засад фінансового забезпечення галузей соціальної сфери, зокрема, освіти, науки, охорони здоров'я, соціального захисту і забезпечення. Для країн із недостатнім рівнем розвитку інституційного середовища слід орієнтуватись на міжнародний досвід і критерії оцінки ефективності спрямування державних фінансових ресурсів. Фінансування сфер суспільного виробництва має позначатись на градуальному зростанні рейтингів конкурентоспроможності вітчизняної економіки й індексу люд-

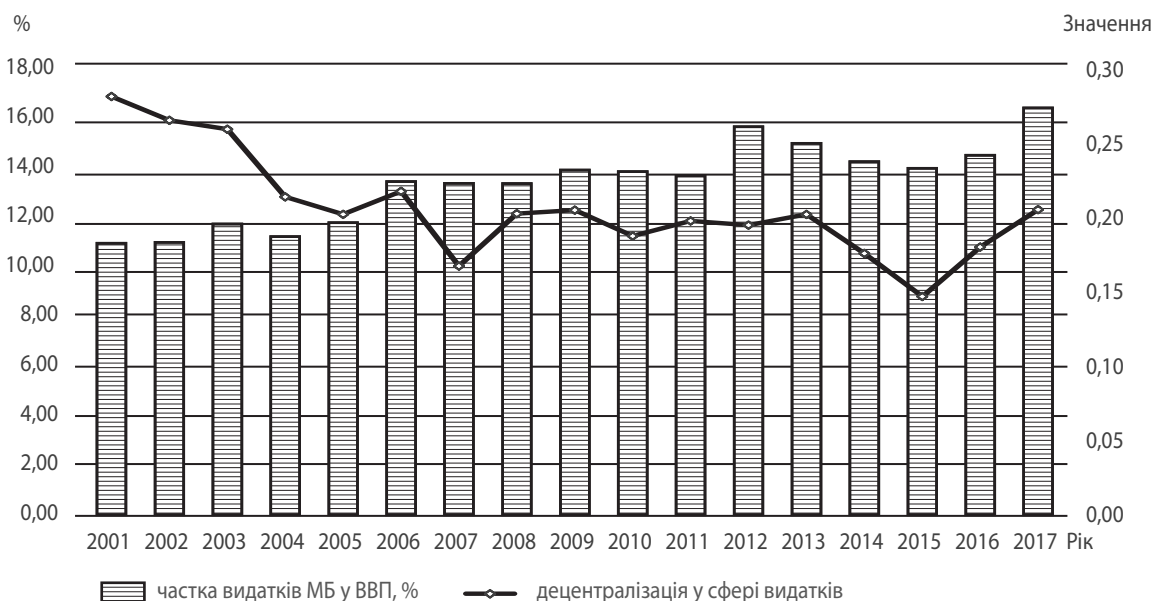


Рис. 2. Бюджетна децентралізація у сфері видатків

ського розвитку. Специфічна мета та завдання бюджетної програми мають бути релевантними для стратегії розвитку соціально-економічної сфери країни, а показники виміру – адекватними поставленим завданням. Особливої значущості набувають питання оцінювання ефективності на етапі планування бюджету на середньострокову перспективу. Такий підхід дозволяє завчасно ввести корективи у бюджетну програму, покращивши її структуру для досягнення індикативних планових результатів. Значна роль у підвищенні бюджетної результативності належить фіскальній децентралізації, яка дозволяє знизити трансакційні витрати й оптимізувати використання бюджетних коштів відповідно до суспільних запитів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Arestis P. Fiscal policy: a strong macroeconomic role. *Review of Keynesian Economics*. 2012. No. 1 (1). P. 93–108.
2. Afonso A., Furceri D. Government size, composition, volatility and economic growth. *European Journal of Political Economy*. 2010. No. 26 (4). P. 517–532.
3. Боголіб Т. М. Бюджетна політика як інструмент макроекономічної стабільності. *Економічний часопис-XXI*. 2015. № 3–4 (1). С. 84–87.
4. Лисяк Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: монографія. Київ: ДННУ АФУ, 2009. 594 с.
5. Лютий І. О. Теоретико-методологічні засади бюджетної політики держави. *Фінанси України*. 2009. № 12. С. 13–19.
6. Марковський А., Чугунов І. Бюджетна політика як складова соціально-економічного розвитку країни. *Вісник КНТЕУ*. 2010. № 5. С. 5–15.
7. Chugunov I. Y., Pasichnyi M. D. Fiscal policy for economic development. *Науковий вісник Полісся*. 2018. № 1 (13). Ч. 1. С. 54–61.
8. Barro R. J., Sala-i-Martin X. Public finance in models of economic growth. *The Review of Economic Studies*. 1992. No. 59 (4). P. 645–661.
9. Musgrave R. A. *The theory of public finance; a study in public economy*. New York: McGraw-Hill, 1959.
10. Afonso A., Schuknecht L., Tanzi V. Public sector efficiency: evidence for new EU member states and emerging markets. *Applied Economics*. 2010. No. 42 (17). P. 2147–2164.
11. Чугунов І. Я. Інституційна архітектура бюджетної системи. *Фінанси України*. 2008. № 11. С. 3–10.
12. Лагутін В. Д. Бюджетна та монетарна політика: координація в трансформаційній економіці: монографія. Київ: КНТЕУ, 2007. 248 с.
13. П'ятаченко Г. О., Кухрець Л. В. Становлення та розвиток фінансів України. 1917–2003. Київ: НДФІ, 2005. 784 с.
14. Федосов В., Опарін В., Львовчкін С. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями: монографія. Київ: КНЕУ, 2002. 387 с.
15. Чугунов І. Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку: монографія. Київ: НІОС, 2003. 488 с.
16. Юрій С. І., Дем'янишин В. Г. Бюджет, бюджетна доктрина та бюджетна політика держави: сучасна парадигма, іманентний детермінізм, реалії і перспективи. *Світ фінансів*. 2010. № 4. С. 7–27.
17. Oates W. E. Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International tax and public finance*. 2005. No. 12 (4). P. 349–373.

REFERENCES

- Afonso, A., and Furceri, D. "Government size, composition, volatility and economic growth". *European Journal of Political Economy*, no. 26 (4) (2010): 517-532.
- Afonso, A., Schuknecht, L., and Tanzi, V. "Public sector efficiency: evidence for new EU member states and emerging markets". *Applied Economics*, no. 42 (17) (2010): 2147-2164.
- Arestis, P. "Fiscal policy: a strong macroeconomic role". *Review of Keynesian Economics*, no. 1 (1) (2012): 93-108.
- Barro, R. J., and Sala-i-Martin, X. "Public finance in models of economic growth". *The Review of Economic Studies*, no. 59 (4) (1992): 645-661.
- Boholib, T. M. "Biudzhetna polityka yak instrument makroekonomichnoi stabilnosti" [Budget policy as an instrument of macroeconomic stability]. *Ekonomichnyi chasopys-XXI*, no. 3-4 (1) (2015): 84-87.
- Chugunov, I. Y., and Pasichnyi, M. D. "Fiscal policy for economic development". *Naukovyi visnyk Polissia*, vol. 1, no. 1 (13) (2018): 54-61.
- Chuhunov, I. Ya. "Instytutsiina arkhitektonika biudzhetnoi systemy" [Institutional Architecture of the Budget System]. *Finansy Ukrainy*, no. 11 (2008): 3-10.
- Chuhunov, I. Ya. *Biudzhetniy mekhanizm rehulivannia ekonomichnoho rozvytku* [Budget mechanism for regulation of economic development]. Kyiv: NIOS, 2003.
- Fedosov, V., Oparin, V., and Lyovochkin, S. *Finansova restrukturyzatsiia v Ukraini: problemy i napriamy* [Financial restructuring in Ukraine: problems and directions]. Kyiv: KNEU, 2002.
- Lahutin, V. D. *Biudzhetna ta monetarna polityka: koordynatsiia v transformatsiinii ekonomitsi* [Budgetary and Monetary Policy: Coordination in the Transformation Economy]. Kyiv: KNTEU, 2007.
- Liutyi, I. O. "Teoretyko-metodolohichni zasady biudzhetnoi polityky derzhavy" [Theoretical and methodological principles of the state budget policy]. *Finansy Ukrainy*, no. 12 (2009): 13-19.
- Lysiak, L. V. *Biudzhetna polityka u systemi derzhavnoho rehulivannia sotsialno-ekonomichnoho rozvytku Ukrainy* [Budget policy in the system of state regulation of socio-economic development of Ukraine]. Kyiv: DNU AFU, 2009.
- Miarkovskyi, A., and Chuhunov, I. "Biudzhetna polityka yak skladova sotsialno-ekonomichnoho rozvytku krainy" [Budget policy as a component of socio-economic development of the country]. *Visnyk KNTEU*, no. 5 (2010): 5-15.
- Musgrave, R. A. *The theory of public finance; a study in public economy*. New York: McGraw-Hill, 1959.
- Oates, W. E. "Toward a second-generation theory of fiscal federalism". *International tax and public finance*, no. 12 (4) (2005): 349-373.
- Piatachenko, H. O., and Kukhrets, L. V. *Stanovlennia ta rozvytok finansiv Ukrainy. 1917-2003* [Formation and development of Ukrainian finance. 1917-2003]. Kyiv: NDFI, 2005.
- Yurii, S. I., and Demianyshyn, V. H. "Biudzhed, biudzhetna doktryna ta biudzhetna polityka derzhavy: suchasna paradyhma, imanentnyi determinizm, realii i perspektyvy" [Budget, budget doctrine and budget policy of the state: the modern paradigm, inherent determinism, realities and prospects]. *Svit finansiv*, no. 4 (2010): 7-27.