

Андрій КІЗИМА

*кандидат економічних наук, доцент, Західноукраїнський національний університет,
Тернопіль, Україна, kizyma66@gmail.com
ORCID ID: 0000-0001-9160-0316*

Зоряна ЛОБОДІНА

*доктор економічних наук, професор, Західноукраїнський національний університет,
Тернопіль, Україна, zoryanatyuk@ukr.net
ORCID ID: 0000-0002-8536-1440*

ТРАНСФОРМАЦІЯ ТЕХНОЛОГІЙ БЮДЖЕТУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНКЛЮЗИВНОГО СТАЛОГО ЗРОСТАННЯ ДЕРЖАВИ

Вступ. Сповільнення темпів економічного зростання, поширення деструктивних демографічних і екологічних процесів, посилення нерівності в доступі до участі в економічному, соціальному і політичному житті країни зумовлюють потребу в пошуку інноваційних технологій бюджетування, які містили б елементи інклюзії.

Мета – обґрунтувати теоретичні засади інклюзивно орієнтованого бюджетування, визначити передумови та необхідність запровадження цієї технології у бюджетну практику України.

Методи. У процесі дослідження використано системний підхід до вивчення поширених у світовій практиці технологій бюджетування, які застосовують у зарубіжній і вітчизняній практиці, та такі методи наукового пізнання, як: індукція і дедуція, аналіз і синтез, порівняння, узагальнення, асоціації, аналогії та інші.

Результати. Із метою забезпечення соціально-економічного розвитку України на основі концепції сталого інклюзивного зростання доведено необхідність запровадження технології інклюзивно орієнтованого бюджетування, яка враховувала би переваги практичного використання програмно-цільового, партиципаторного та гендерно орієнтованого бюджетування.

Запропоновано трактування понять “бюджетна інклюзія” та “інклюзивно орієнтоване бюджетування”, визначено ознаки інклюзивно орієнтованого бюджетування.

До основних елементів інклюзивно орієнтованого бюджетування віднесено: бюджетні програми; результативні показники оцінювання виконання бюджетних програм; виконавців бюджетних програм; ініціативних, активних, фінансово грамотних громадян; бюджет участі.

Визначено основні етапи інтеграції інклюзивних аспектів у бюджетний процес: проведено інклюзивного бюджетного аналізу (аналізу бюджетних запитів, бюджетних

програм та стану їхнього фінансування, бюджетів із метою визначення проблем нерівномірного доступу громадян до бюджетних ресурсів і суспільних послуг); формування цілей та рекомендацій щодо посилення інклюзії; внесення змін до бюджетних запитів, бюджетних програм, бюджетів; моніторинг і оцінювання результатів внесених змін до бюджетних запитів, бюджетних програм, бюджетів.

Перспективи. Предметом подальших наукових досліджень є поглиблене вивчення проблем бюджетної інклюзії.

Ключові слова: бюджетна інклюзія, бюджетування, технології бюджетування, програмно-цільове бюджетування, партиципаторне бюджетування, ґендерно орієнтоване бюджетування, інклюзивно орієнтоване бюджетування.

Рис.: 2, бібл.: 11.

Андрей КИЗЫМА

кандидат экономических наук, доцент, Запдноукраинский национальный университет, Тернополь, Украина

Зоряна ЛОБОДИНА

доктор экономических наук, профессор, Запдноукраинский национальный университет, Тернополь, Украина

ТРАНСФОРМАЦИЯ ТЕХНОЛОГИЙ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В КОНТЕКСТЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНКЛЮЗИВНОГО УСТОЙЧИВОГО РОСТА ГОСУДАРСТВА

Введение. Замедление темпов экономического роста, распространение деструктивных демографических и экологических процессов, усиление неравенства в доступе к участию в экономической, социальной и политической жизни страны обуславливают потребность в поиске инновационных технологий бюджетирования, которые включали бы элементы инклюзии.

Цель – обосновать теоретические основы инклюзивно ориентированного бюджетирования, определить предпосылки и необходимость внедрения этой технологии в бюджетную практику Украины.

Методы. В процессе исследования использованы системный подход к изучению распространенных в мире технологий бюджетирования, применяемых в зарубежной и отечественной практике, и такие методы научного познания, как: индукция и дедукция, анализ и синтез, сравнение, обобщение, ассоциации, аналогии и другие.

Результаты. С целью обеспечения социально-экономического развития Украины на основе концепции устойчивого инклюзивного роста доказана необходимость введения технологии инклюзивно ориентированного бюджетирования, которая учитывала бы преимущества практического использования программно-целевого, партиципаторного и ґендерно ориентированного бюджетирования. Предложено трактовки понятий “бюджетная инклюзия” и “инклюзивно ориентированное бюджетирование”, определены признаки инклюзивно ориентированного бюджетирования. К основным элементам инклюзивно ориентированного бюджетирования отнесены: бюджетные программы; результативные показатели оценки выполнения бюджетных программ; исполнителей бюджетных программ; инициативных, активных, финансово грамотных людей; бюджет участия. Определены основные этапы интеграции инклюзивных аспектов в бюд-

жетный процесс: проведение инклюзивного бюджетного анализа (анализа бюджетных запросов, бюджетных программ и состояния их финансирования, бюджетов с целью определения проблем неравномерного доступа граждан к бюджетным ресурсам и общественным услугам); формирование целей и рекомендаций по усилению инклюзии; внесение изменений в бюджетные запросы, бюджетные программы, бюджеты; мониторинг и оценка результатов внесенных изменений в бюджетные запросы, бюджетные программы, бюджеты.

Перспективы. Предметом дальнейших научных исследований является углубленное изучение проблем бюджетной инклюзии.

Ключевые слова: бюджетная инклюзия, бюджетирование, технологии бюджетирования, программно-целевое бюджетирование, партиципаторное бюджетирование, гендерно ориентированное бюджетирование, инклюзивно ориентированное бюджетирование.

Andriy KIZYMA

Ph. D. (Economics), Assoc. Prof., West Ukrainian National University, Ternopil, Ukraine, kizyama66@gmail.com

ORCID ID: 0000-0001-9160-0316

Zoryana LOBODINA

Dr. Sc. (Economics), Prof., West Ukrainian National University, Ternopil, Ukraine, zoryanamyk@ukr.net

ORCID ID: 0000-0002-8536-1440

TRANSFORMATION OF BUDGETING TECHNOLOGIES IN THE CONTEXT OF ENSURING INCLUSIVE SUSTAINABLE GROWTH OF THE STATE

Introduction. Slowing economic growth, the spread of destructive demographic and environmental processes, increasing inequality in access to participation in economic, social and political life of the country necessitate the search for innovative budgeting technologies that would include elements of inclusion.

The purpose of the article is justification of the theoretical foundations of inclusive budgeting, determination of preconditions and necessity of introduction of this technology into budgetary practice of Ukraine.

Methods. In the course of research systematic approach to study widespread budgeting technologies, used in foreign and domestic practice, and the following methods of scientific cognition: induction and deduction, analysis and synthesis, comparison, generalization, associations, analogies and others, were used.

Results. In order to ensure the socio-economic development of Ukraine on the basis of the concept of inclusive sustainable growth, the necessity of introducing technology of inclusive budgeting, which would take into account the benefits of practical use of program-targeted, participatory and gender-based budgeting, has been proved. The main features of inclusive budgeting include: existence of legislatively approved rules, norms and procedures that maximally involve citizens into filling budgets of different levels on the basis of the principle of progressive taxation and provide them with equal access possibilities to public services; maximize the involvement of society members in formulation of the budget programs on the basis of which budget expenditures are determined, as well as in monitoring their implementation, including the reporting procedure.

Interpretation of the terms “budgetary inclusion” and “inclusive budgeting” is proposed. The main elements of inclusive budgeting include: budget programs; performance indicators for evaluating the implementation of budget programs; budget program executors; initiative, active, financially competent citizens; participatory budgeting.

The main stages of integration of inclusive aspects in the budget process are defined: carrying out inclusive budget analysis (analysis of budget requests, budget programs and the state of their financing, budgets in order to identify problems of unequal access of citizens to budgetary resources and public services); formulation of the goals and recommendations to enhance inclusion; making changes to budget requests, budget programs, budgets; monitoring and evaluation of the results of changes made to budget requests, budget programs, budgets.

Perspectives. *The subject of further research is an in-depth study of the problems of budget inclusion.*

Keywords: *budgetary inclusion, budgeting, budgeting technologies, program-targeted budgeting, participatory budgeting, gender-based budgeting, inclusive budgeting.*

JEL Classification: H61; H79; H83.

Постановка проблеми. Виклики національній безпеці, спричинені зовнішніми загрозами і внутрішніми структурними трансформаціями, зумовлюють необхідність перегляду стратегічних пріоритетів соціально-економічного розвитку з метою забезпечення сталого інклюзивного зростання Української держави, визначення на їх основі основних напрямів бюджетної політики та впровадження інноваційних технологій управління бюджетними ресурсами. Вирішення окреслених завдань значною мірою залежить від обґрунтованості й гармонізації обраних для реалізації бюджетної політики методів, інструментів і важелів бюджетного механізму як засобу безпосереднього впливу органів державної влади та місцевого самоврядування на соціально-економічні процеси в межах управлінської технології бюджетування, яку використовують в тій чи іншій країні на певному етапі її розвитку.

Найбільш прогресивною у світовій практиці упродовж тривалого часу вважають технологію програмно-цільового бюджетування. Вона, як і інші технології (бюджетування на нульовій основі, на основі

програмного аналізу і огляду, на основі раціоналізації вибору бюджетних рішень, кон'юктурно-нейтральне бюджетування), орієнтована на результат, проте менш затратна.

Нові виклики, спричинені сучасними тенденціями розвитку економіки, зумовлюють необхідність перманентного удосконалення існуючих технологій бюджетування, в тому числі і програмно-цільового. Саме це і зумовило появу партиципаторного (учасницького) та гендерно орієнтованого бюджетування. Проте і вони не в змозі задовольнити усі потреби суспільства в умовах розвитку цифрової економіки та збільшення соціальної нерівності. Зазначене актуалізує необхідність розробки нової технології бюджетування, базованої на концепції інклюзивного зростання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню теоретико-прикладних засад технологій бюджетування присвячені праці науковців Р. Аллена [1], В. Андрущенко, Д. Брука [3], В. Гамукіна, К. Ерроу [2], О. Лаврова, К. Маккензі [4], Дж. Харріса [4], Р. Хеммінга [1], Б. Поттера [1], А. Сена [2], В. Федосова, О. Шишкіна та інших. Не-

зважаючи на вагому наукову і практичну цінність доробку згаданих учених, забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства на основі концепції інклюзивного зростання потребує обґрунтування пропозицій щодо удосконалення технологій управління бюджетними ресурсами.

Метою статті є обґрунтування теоретичних засад інклюзивно-орієнтованого бюджетування, визначення передумов та необхідності запровадження цієї технології у бюджетну практику України.

Виклад основного матеріалу дослідження. В економічній літературі немає однастайності щодо дефініції “бюджетування”. Окремі економісти ототожнюють зазначене поняття із бюджетним плануванням, що, на наш погляд, дещо звужує його зміст. Ми поділяємо думку тих науковців, які вважають, що бюджетування охоплює значно більше стадій бюджетного процесу, тому його можна зарахувати до технологій управління бюджетними ресурсами, а не лише їхнього планування.

Економісти Р. Аллен, Р. Хеммінг, Б. Поттер [1, с. 216], К. Ерроу, А. Сен і К. Сузуро [2, с. 321] визначають бюджетування як управлінську технологію, яка відображає сукупність прийомів і методів, що застосовують у бюджетному менеджменті для вдосконалення інформаційних технологій у бюджетній роботі та підвищення ефективності управління державними фінансами.

Так, Д. Брук [3, с. 34], Дж. Харріс, К. Маккензі та Р. Рентфро [4], розглядаючи бюджетування як технологію і складову бюджетного менеджменту, вважають, що процедури бюджетування дають змогу узгодити надходження бюджетних ресурсів з їхнім витрачанням та визначити коло платників і вигодонабувачів у результаті складного комплексу бюджетних рішень.

Досліджуючи використання в Україні найбільш прогресивної у світовій практиці

технології управління бюджетними ресурсами – програмно-цільового бюджетування, з’ясовано, що однією із ключових її переваг є розроблення та реалізація бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат (відповідно до стратегічних цілей), із застосуванням критеріїв оцінки їх результативності та ефективності використання бюджетних ресурсів, базованих на транспарентності прийняття управлінських рішень.

Незважаючи на доволі тривале застосування програмно-цільового методу в Україні з поступовим удосконаленням кожної із його складових, використання результативних показників у багатьох випадках має формальний характер. У більшості програм спостерігається значне кількісне переважання показників затрат і продукту над показниками ефективності та якості (за бюджетними програмами Державного управління справами із загальної кількості результативних показників, показники якості та ефективності становлять лише 36,2%, Міністерства освіти і науки України – 34,1%, Державного комітету телебачення і радіомовлення – 29,9%), що, на нашу думку, знижує ефективність загального оцінювання виконання бюджетних програм. Окрім того, ці показники за своїм економічним змістом не відображають результату витрачання бюджетних ресурсів, хоча і є допоміжними для розрахунку показників ефективності та якості. Тому, на наш погляд, їх некоректно вважати показниками результативності виконання бюджетних програм, а доцільно було б назвати “вхідними показниками для визначення результативності”.

Також окремі показники результативності не достатньо відображають результати виконання бюджетної програми, інколи суперечать один одному. Наприклад, під час аналізу видатків бюджету на охорону здоров’я ускладнює оцінювання виконан-

ня бюджетних програм показник “завантаженість ліжкового фонду”, оскільки його збільшення, з одного боку, свідчить про підвищення рівня використання наявного ліжкового фонду відповідним закладом охорони здоров'я, а з іншого – про зростання захворюваності населення, його госпіталізації. Також зазначений індикатор суперечить іншому результативному показнику якості – “зниження рівня захворюваності”.

Використання наведених показників з року в рік частково стало можливим через відсутність дієвої системи моніторингу та аналізу бюджетних програм.

Виходячи із вищезазначеного, констатуємо фрагментарність використання складових програмно-цільового методу та необхідність удосконалення цієї технології бюджетування в сучасних умовах.

Не достатня інформативність результативних показників, а також світові тенденції більш ширшого застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі спричинили появу таких технологій, як учасницьке (партиципаторне) і ґендерно орієнтоване бюджетування.

Учасницьке (партиципаторне) бюджетування (*participatory budgeting*) – це управлінська технологія, яка базується на участі громадян в ухваленні рішень щодо розподілу бюджетних ресурсів. Її характерними ознаками як інноваційної технології управління є: визначення частини бюджету адміністративно-територіального утворення, над витрачанням коштів якого дискутуватимуть громадяни у відповідному періоді; можливість подання громадянами проектів за встановленими вимогами на розгляд комісії та за умови підтвердження відповідності вимогам – на голосування; обов'язковість виконання рішень, які ухвалюють мешканці під час голосування; можливість жителів адміністративної території голосувати за проекти (ідеї), реалізація

яких задовольнить потреби всієї місцевої громади; реалізація інвестиційних проектів винятково на території юрисдикції відповідного органу місцевого самоврядування; можливість зміцнення громади шляхом створення умов для її членів дискутувати, обговорювати основні проблеми й ухвалювати спільні рішення.

Необхідна умова успішної реалізації учасницької технології бюджетування – це високий рівень ініціативності, активності та фінансової грамотності, зокрема обізнаності у сфері партиципаторного бюджету громадян-жителів адміністративної території та наявність достатнього обсягу бюджетних ресурсів для реалізації проекту партиципаторного бюджету.

Аналізуючи досвід застосування різних технологій бюджетування, звернемо увагу також і на ґендерно орієнтоване бюджетування. Це, по суті, інструмент, спрямований на інтеграцію ґендерної складової у бюджетний процес. Його доцільно розглядати як впливовий елемент управлінської діяльності, пов'язаний із розробкою бюджетів різних рівнів, що надає важливу інформацію фахівцям, які ухвалюють рішення щодо розподілу бюджетних ресурсів [5, с. 6], та створює передумови для впровадження принципу рівних прав і можливостей жінок і чоловіків в усіх сферах життєдіяльності і забезпечує сталий розвиток суспільства.

Ґендерно орієнтоване бюджетування або його окремі елементи успішно використовують у країнах-членах ЄС та країнах з перехідною економікою з 1980 р., оскільки ефективно запровадження ґендерних бюджетних ініціатив сприяє поліпшенню добробуту населення та пришвидшує економічне зростання.

Розробка ґендерно орієнтованого бюджету дає змогу простежити вплив доходів та видатків бюджету держави на соціально-економічне становище й можливості різних

груп жінок та чоловіків, а також на аспекти рівності між жінками й чоловіками у країні. Як управлінська технологія, ґендерно орієнтоване бюджетування допомагає оцінити, як і якою мірою державна політика у сфері розподілу бюджетних ресурсів впливає на жінок і чоловіків як споживачів послуг, користувачів інфраструктури та платників податків.

Проект ґендерно орієнтованого бюджетування успішно реалізують в Україні в межах співпраці з урядом Королівства Швеція у сфері фінансового та технічного співробітництва і відповідно до угоди між Міністерством фінансів України та Шведським агентством міжнародного розвитку (SIDA), починаючи з 2014 р.

ґендерно орієнтоване бюджетування передбачає конкретизацію багатьох показників, які відображають у документах на кожній стадії бюджетного процесу. Зокрема, у процесі складання бюджетних запитів і програм, затвердження паспортів бюджетних програм, визначення результативних показників бюджетних програм, оцінювання ефективності бюджетних програм, контролю за їхнім виконанням.

З огляду на сутність поняття “ґендер”, застосування ґендерно орієнтованого бюджетування передбачає зменшення нерівності у суспільстві шляхом зміни підходів до формування і використання бюджетних ресурсів саме за ґендерною ознакою (чоловіки, жінки), але не наголошується на інших виявах цього явища (нерівність у доступі до основних послуг, доходах, у розподілі бюджетних ресурсів, залежно від віку, соціально-економічного становища, місця проживання, освітнього рівня тощо).

Вищезазначене обумовлює необхідність розробки нової технології бюджетування, яка сприятиме збільшенню можливостей участі громадян у бюджетному процесі, наповненню бюджету та забез-

печенню рівного доступу до суспільних послуг, які надають за рахунок бюджетних ресурсів на основі принципів верховенства права, справедливості та прозорості. Словом, ця технологія має містити ознаки інклюзивності.

Питання інклюзії є актуальним і для інших суспільних процесів. Зокрема, зважаючи на низку проблем, пов'язаних із сповільненням темпів економічного зростання, поширенням бідності серед населення, деструктивних демографічних і екологічних процесів, соціального відторгнення населення, ґендерної нерівності у доступі до участі в економічному, соціальному та політичному житті країни, доцільним є розроблення і реалізація державою заходів, що базуються на концепції інклюзивного сталого зростання (inclusive sustainable growth).

Базові положення цієї концепції розробляли такі вчені, як: Д. Аджемоглу, Д. Робінсон, Е. Райнерт, Дж. Подеста, З. Бедос, С. Голандер, вони використані в роботі Комісії зі зростання і розвитку, очолюваної М. Спенсом, Б. Солоу, за результатами якої підготовлено “Доповідь про ріст. Стратегії сталого розвитку і інклюзивного зростання” (The growth report. strategies for sustained growth and inclusive development) [6].

Інклюзія полягає у забезпеченні активної участі усіх зацікавлених сторін у системі для отримання позитивного результату за рівних можливостей та адаптації системи до потреб людини. У рамках інклюзивної моделі люди адаптуються, змінюються, беруть активну участь в економічному, соціальному та політичному житті держави з урахуванням необхідності задоволення потреб кожного члена суспільства. Концепція інклюзивного сталого розвитку передбачає, що кожен суб'єкт економіки є важливим, унікальним, цінним для суспільства і має можливості, щоб задовольнити свої потреби. Інклюзив-

не зростання економіки є багатофакторним і багаторівневим процесом, основою якого є економіка максимальної зайнятості та взаємодії усіх суб'єктів у контексті гуманного розвитку суспільства [7, с. 85].

Значимість забезпечення інклюзивного зростання економік підтверджена рішеннями багатьох міжнародних організацій, а необхідність запровадження інклюзивно орієнтованого бюджетування в Україні обумовлена недостатнім рівнем інклюзії національної економіки. Результати розрахунку індексу інклюзивного розвитку (IDI) – інтегрального показника, який визначається з урахуванням 12 різних індикаторів (IDI запропонований у 2017 р. на Всесвітньому економічному форумі у м. Давосі для комплексного відображення рівня соціально-економічного розвитку держави), показують, що серед 106 (2017 р.) і 103 (2018 р.) країн світу Україна посіла у 2017 р. 76 місце зі значенням індексу 3,67, а у 2018 р. – 78 місце зі значенням індексу 3,42, а серед 79 (2017 р.) і 74 (2018 р.) країн, що розвиваються, відповідно, – 47 і 49 місця. За останні п'ять років інклюзивний розвиток України знизився на 6,8% [8].

Однією із причин зниження рівня інклюзивного розвитку економіки України є збільшення розшарування суспільства за розподілом багатства і демографічного навантаження, рівня бідності, зменшення продуктивності праці, зайнятості, у результаті чого спостерігається неоднаковий доступ населення до суспільних послуг та бюджетних ресурсів.

Водночас відмінності соціально-економічного розвитку регіонів, податкового потенціалу адміністративних територій, від якого залежить дохідна база місцевих бюджетів, неоднакова потреба у бюджетних ресурсах для реалізації повноважень органів місцевого самоврядування, різна варіативність суспільних послуг, які вони надають,

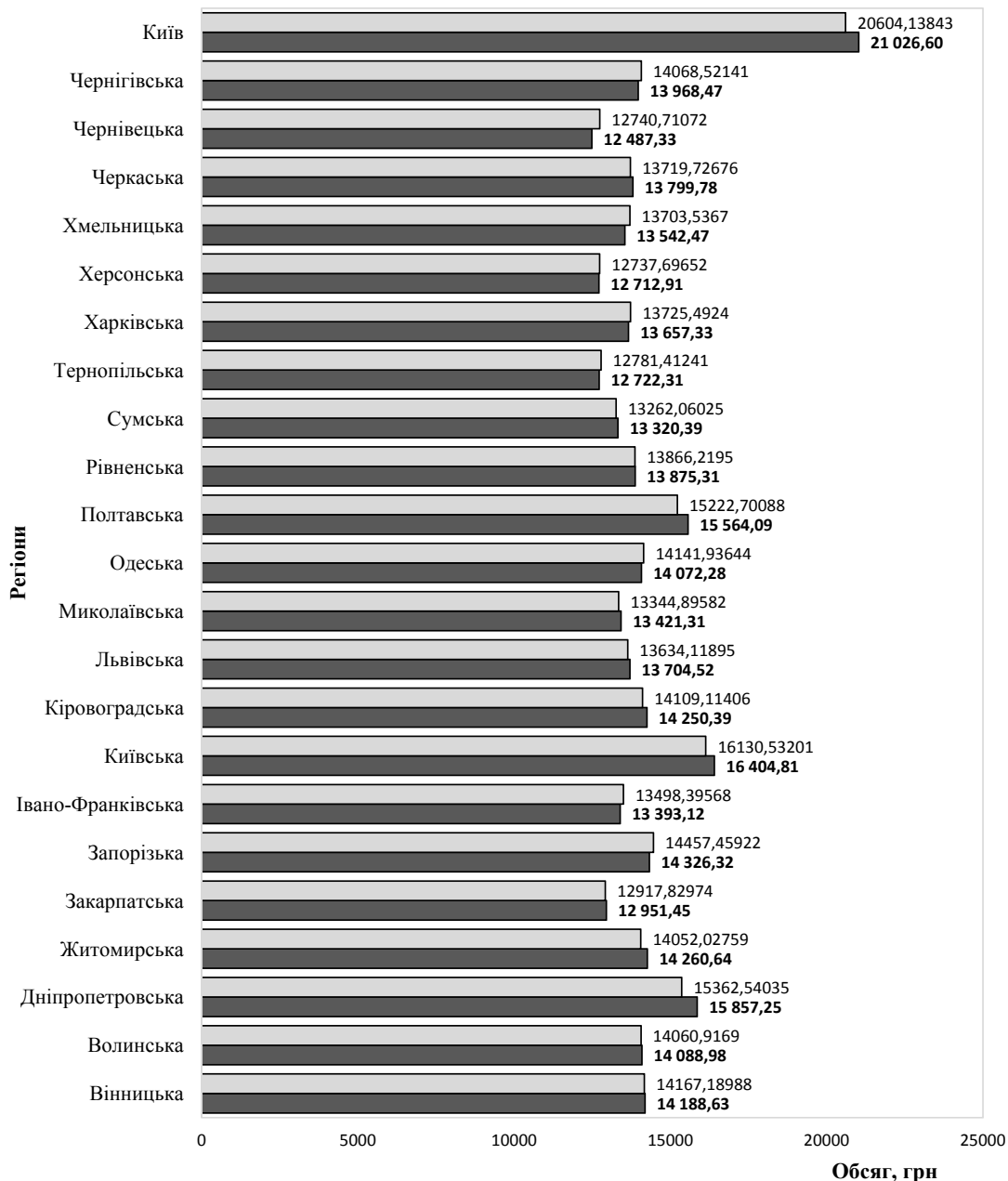
ускладнюють вирішення проблеми соціальної нерівності.

У результаті аналізу обсягу доходів місцевих бюджетів з урахуванням трансфертів з Державного бюджету України на одну особу за регіонами України¹ виявлено регіональну асиметрію за цим показником. Наприклад, незважаючи на активне застосування міжбюджетних трансфертів як інструменту бюджетного регулювання (у 2019 р. частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів становила 46,44%, а у 2020 р. (план) – 34,04%), обсяг доходів місцевих бюджетів на одну особу у Чернівецькій області у 2019 р. становив 12487,33 грн, водночас у Київській області – 16404,81 грн, а у м. Києві – 21026,6 грн (рис. 1), тобто відрізнявся більш, ніж у 1,5 рази. У Закарпатській, Сумській, Тернопільській, Херсонській та Чернівецькій областях обсяг доходів місцевих бюджетів з урахуванням трансфертів з державного бюджету на одну особу був нижчим, ніж середнє значення цього показника по Україні – 13337,15 грн.

Ми не стверджуємо, що у всіх регіонах України обсяг доходів місцевих бюджетів на одну особу має бути однаковим. Проте громадяни України повинні мати рівний доступ до усіх суспільних благ, які надають за рахунок бюджетних ресурсів.

Однак у 2019 р., як і у попередні періоди, простежувалася значна відмінність в обсязі видатків місцевих бюджетів без урахування переданих до інших бюджетів трансфертів на одну особу різних адміністративно-територіальних одиниць. Абсолютний обсяг видатків місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу не перевищував середнє значення цього показника по Україні – 13265,75 грн у Закарпатській, Сумській, Тернопільській, Херсонській, Чернівецькій областях.

¹ Під час аналізу показників дані по АР Крим і Донецькій та Луганській областях, на територіях яких проводяться антитерористичні операції, до уваги не брали.



- Видатки місцевих бюджетів без урахування трансфертів до Державного бюджету України на одну особу, грн
- Доходи місцевих бюджетів з урахуванням трансфертів з Державного бюджету України на одну особу, грн

Рис. 1. Доходи та видатки місцевих бюджетів на одну особу у 2019 р., грн*

* Побудовано на основі [9].

Підтвердженням нерівномірного розподілу бюджетних ресурсів є обсяг видатків місцевих бюджетів на освіту на одного учня. Порівняльний аналіз видатків на середню освіту, кількості класів та учнів, наповнюваності класів [10] дали змогу зробити висновок, що, як правило, при більшій наповнюваності класів видатки на одного учня є меншими. Проте доволі часто при однаковій кількості класів (наприклад, одинадцятих) і практично однаковій їх наповнюваності різниця у видатках бюджетних ресурсів на одного учня становить у школах Вінницької області до 16 тис. грн, Дніпропетровської – до 23,17 тис. грн, Львівської – до 9,62 тис. грн, Тернопільської – до 7,72 тис. грн, Полтавської – до 29,06 тис. грн. Тобто, одні школи отримують значно більший обсяг бюджетних ресурсів, що дає їм змогу швидше оновлювати матеріальну базу, а учні можуть навчатися у кращих умовах. Це зумовлює поширення нерівності у доступі до якісних освітніх послуг.

Ще гірша ситуація спостерігається із розподілом бюджетних ресурсів у галузі вищої освіти. Наприклад, вартість підготовки одного студента, який навчається за державним замовленням, у 2018 р. (за даними Міністерства фінансів України [11]) коливалася від 19,2 тис. грн у Таврійському національному університеті імені В. Вернадського до 142,6 тис. грн у Льотній академії Національного авіаційного університету (м. Кіровоград). Звичайно, що підготовка фахівця у сфері авіації більш дороговартісна, ніж підготовка менеджера чи юриста, проте згадана вище академія є відокремленим структурним підрозділом Національного авіаційного університету, де обсяг витрат на одного студента, який навчається за державним замовленням, у 2018 р. становив 43,5 тис. грн. Водночас, обсяг аналогічних витрат у Київському національному торговельно-економічному університеті, де в

основному здійснюється підготовка фахівців у сфері обслуговування, економіки та права, становив 42,6 тис. грн. Середні обсяги витрат в аграрних університетах України коливались від 20,9 тис. грн (Луганський національний аграрний університет), 30,2 тис. грн (Білоцерківський національний аграрний університет) до 61,3 тис. грн (Національний університет біоресурсів і природокористування України) та 60,4 тис. грн (Одеський державний аграрний університет).

З вищенаведеного можемо зробити висновок, що практика планування і здійснення видатків на вищу освіту потребує удосконалення. На наш погляд, доцільно фінансувати вищі заклади освіти з урахуванням затвердженої розрахункової вартості підготовки одного фахівця і-тої спеціальності і-того освітнього ступеня за вже існуючим принципом “гроші йдуть за студентом”. Ця вартість має бути однаковою для всіх надавачів освітніх послуг, які мають право здійснювати таку діяльність.

Деяко краща ситуація в контексті інклюзивного бюджетування спостерігалася щодо обсягу видатків місцевих бюджетів на охорону здоров'я на одну особу. У регіонах, де цей показник найвищий, коефіцієнт співвідношення видатків на охорону здоров'я та видатків на місцеве самоврядування на одну особу теж найвищий. Зокрема, у Запорізькій області він становить 3,9, у Черкаській – 4,96, а у Києві – 5,6. Отже, у регіонах, де місцева влада витрачає менше ресурсів на своє утримання (в розрахунку на одного жителя), більше ресурсів залишається для надання суспільних послуг усім мешканцям відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Це підвищує рівень інклюзивного сталого розвитку України.

На основі вищенаведеного можемо стверджувати, що в Україні склалися усі передумови для розробки і впровадження нової інноваційної технології управління

бюджетними ресурсами – інклюзивно орієнтованого бюджетування.

Серед основних ознак інклюзивно орієнтованого бюджетування варто виокремити такі:

- максимально можлива участь громадян у формуванні бюджетних програм, на основі яких визначаються видатки бюджетів, а також у контролі за їх виконанням, включаючи процедуру звітування;
- наявність законодавчо затверджених правил, норм та процедур, які дають змогу максимально повно залучити громадян до наповнення бюджетів різних рівнів на основі принципу прогресивного оподаткування;
- наявність законодавчо затверджених правил, норм та процедур, на основі яких забезпечуються рівні можливості доступу до отримання якісних суспільних послуг (освітніх, медичних, соціальних тощо).

Таким чином, під інклюзивно орієнтованим бюджетуванням пропонуємо розуміти технологію управління бюджетними ресурсами, яка відображає спосіб впливу методів, форм, інструментів, важелів бюджетного механізму на розподільні відносини, полягає у забезпеченні відповідності результатів формування і використання бюджетних ресурсів пріоритетам соціально-економічного розвитку держави, ґрунтується на рівних можливостях доступу населення до суспільних послуг, активній участі усіх зацікавлених сторін у бюджетних процедурах та гармонізації інтересів держави і громадян. Практичне застосування запропонованої технології управління сприятиме покращенню добробуту населення в контексті забезпечення інклюзивного сталого зростання.

До основних елементів інклюзивно орієнтованого бюджетування пропонуємо віднести:

- *бюджетні програми* – сукупність заходів, які здійснює їх виконавець за раху-

нок бюджетних ресурсів відповідно до покладених на нього функцій, спрямованих на досягнення визначених мети, завдань та очікуваного результату відповідно до основних напрямів бюджетної політики на державному чи місцевому рівнях та концепції інклюзивного сталого розвитку;

- *виконавці бюджетних програм* – головні розпорядники бюджетних ресурсів за бюджетними програмами, виконання яких забезпечується їх апаратом, та/або розпорядники бюджетних ресурсів нижчого рівня, які виконують бюджетні програми в системі головного розпорядника;
- *результативні показники* – кількісні та якісні показники, які характеризують результати виконання бюджетної програми з урахуванням принципів інклюзивності, дають можливість здійснити оцінювання результатів витрачених бюджетних ресурсів на реалізацію бюджетної програми, підтверджуються звітністю;
- *партICIPаторний бюджет* – визначений обсяг ресурсів бюджету адміністративно-територіального утворення, рішення щодо розподілу яких приймає громадськість;
- *представники громадськості* – ініціативні, активні та фінансово грамотні – жителі адміністративної території, які готові брати участь у прийнятті рішень щодо розподілу бюджетних ресурсів і встановленні належного партнерства з органами влади (зокрема, розробленні інфраструктурних та інших проектів для бюджету участі).

Основні етапи інтеграції інклюзивних аспектів у бюджетний процес подано на рис. 2.

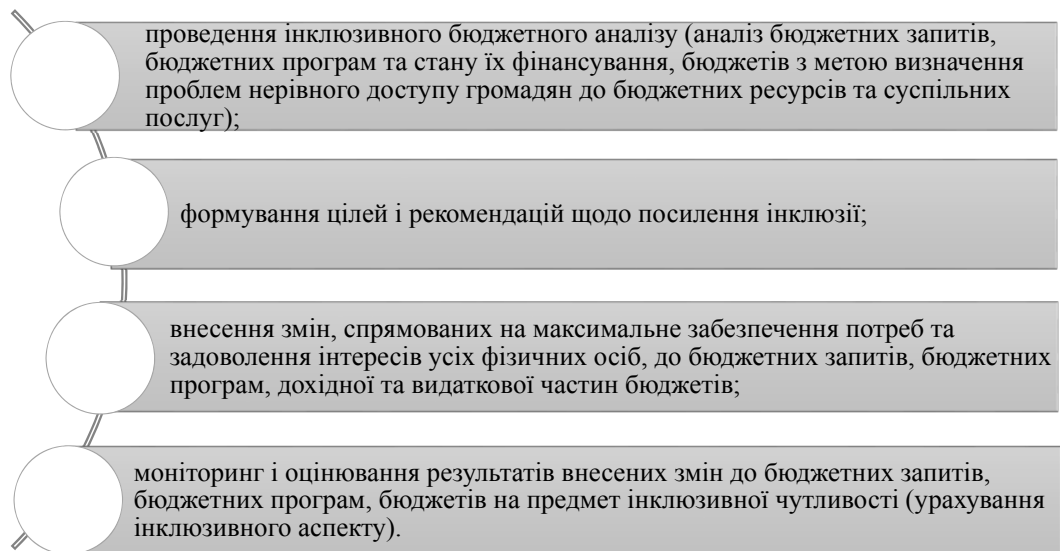


Рис. 2. Етапи інтеграції інклюзивних аспектів у бюджетний процес*

* Побудовано авторами.

Вищенаведене обумовлює доцільність використання у науковому обігу такого поняття, як “бюджетна інклюзія”, під яким пропонуємо розуміти всебічний доступ усіх стейкхолдерів до формування та використання бюджетних ресурсів через впровадження інноваційних технологій бюджетування.

Враховуючи зазначене, важливим кроком на шляху до запровадження інклюзивно орієнтованого бюджетування в умовах діючого в Україні програмно-цільового методу управління бюджетними ресурсами вважаємо застосування інклюзивного підходу під час визначення результативних показників виконання бюджетних програм із урахуванням статі, віку, місця проживання, соціальної належності населення тощо з метою забезпечення справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами для покращення якості надання гарантованих суспільних послуг. Важливим є і врахування принципу забезпечення рівних прав та можливостей

усіх членів соціуму у бюджетній сфері, який передбачає і здійснення необхідних змін у правових актах, що використовують в бюджетному процесі на державному і місцевому рівнях, а також наявність політичної волі органів державної влади і місцевого самоврядування.

Реалізація запропонованих заходів дасть змогу якісно змінити механізм та специфіку використання бюджетних ресурсів, зокрема відмовитися від принципу фінансування закладів соціально-культурної сфери чи загального обсягу послуг громадянам на користь запровадження бюджетного фінансування конкретної суспільної послуги індивідууму чи визначеній групі осіб, залежно від статі, віку, соціального статусу, місця проживання тощо.

Очікується, що основними перевагами інклюзивно орієнтованого бюджетування буде зниження нерівності доступу громадян до процесів формування і використання бюджетних ресурсів, підвищення адресності та якості надання суспільних послуг,

залучення громадськості до участі у бюджетних процедурах.

Отже, інклюзивно орієнтоване бюджетування – це інноваційний підхід до процесу реформування системи управління державними фінансами в Україні, спрямований на вдосконалення бюджетного процесу.

Висновки. У дослідженні охарактеризовано сучасні технології бюджетування, що дало змогу виявити проблеми застосування програмно-цільового методу управління бюджетними ресурсами в Україні й окреслити напрями їх вирішення.

Аргументовано необхідність трансформації технологій бюджетування та доцільність запровадження технології інклюзивно орієнтованого бюджетування, яка базується на елементах програмно-цільового, партиципаторного і гендерно орієнтованого бюджетування, та доведено, що її застосування сприятиме покращенню добробуту населення в контексті забезпечення інклюзивного сталого зростання.

Запропоновано трактування понять “бюджетна інклюзія”, “інклюзивно орієнтоване бюджетування” та визначено основні етапи інтеграції інклюзивних аспектів у бюджетний процес, ознаки і складові інклюзивно орієнтованого бюджетування.

Список використаних джерел

1. Allen R., Hemming R., Potter B. *The International Handbook of Public Financial Management*. Palgrave Macmillan, 2013. 864 p.
2. Arrow K., Sen A., Suzumura K. *Social Choice Re-Examined. Vol. I. Paperbackshop-US*, 2013. 749 p.
3. Brook D. A. *Budgeting for National Security: A Whole of Government Perspective. Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*. 2012. № 1. P. 32–57.
4. Harris J. A., McKenzie K. S., Rentfro R. W. *Performance Reporting: Assessing Citizen Access to Performance Measures on State Government*

Websites. Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management. 2011. № 1. URL : <http://www.questia.com/read/1P3-2329692461/performance-reporting-assessing-citizen-access-to>.

5. Гендерно-орієнтоване бюджетування: аналіз програм, які фінансуються з бюджету, з позиції гендерної рівності. Київ : ГОБ проект, 2015. 36 с. URL : <http://www.fes.kiev.ua/new/wb/media/genderresponsivebudgeting2015ukr.pdf>.

6. *The Growth Report. Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. 2008. The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank URL : https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6507/449860PUB0Box3101OFFICIAL0USE0ON-LY1.pdf?sequence=1&isAllowed=y/Growth_Commission_Final_Report_English.pdf.

7. Продіус О. І. Інклюзивні інновації в контексті соціальної відповідальності підприємства. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. Вип. 2, ч. 2. С. 84–88. URL : http://www.visnyk-econom.uzhnu.ua/archive/14_2_2017ua/19.pdf.

8. World Economic Forum. *The Inclusive Development Index 2017–2018*. URL : <https://www.weforum.org/reports/>.

9. Статистичний збірник “Бюджет України 2019”. Міністерство фінансів України. Київ, 2020. 298 с. URL : [https://mof.gov.ua/storage/files/2/Budget_of_Ukraine_2019_\(for_website\)\(1\).pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/2/Budget_of_Ukraine_2019_(for_website)(1).pdf).

10. Видатки на освіту. Середня освіта: масив даних. Міністерство фінансів України, 2020. URL : <https://www.mof.gov.ua/uk/the-reform-of-education>.

11. Видатки на освіту. Вища освіта: масив даних. Міністерство фінансів України, 2020. URL : <https://www.mof.gov.ua/uk/the-reform-of-education>.

References

1. Allen, R., Hemming, R., & Potter, B. (2013). *The International Handbook of Public Financial Management*. Palgrave Macmillan.
2. Arrow, K., Sen, A., & Suzumura, K. (2013). *Social Choice Re-Examined*. Paperbackshop-US, 1.

3. Brook, D. A. (2012). *Budgeting for National Security: A Whole of Government Perspective*. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 1, 32–57.

4. Harris, J. A., McKenzie, K. S., & Rentfro, R. W. (2011). *Performance Reporting: Assessing Citizen Access to Performance Measures on State Government Websites*. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 1. Available at: <http://www.questia.com/read/1P3-2329692461/performance-reporting-assessing-citizen-access-to>.

5. *Genderno-orientovane biudzhetuвання: analiz prohram, yaki finansuiutsia z biudzhetu, z pozytsii gendernoi rivnosti* [Gender-based budgeting: analysis of programs financed from the budget from the point of view of gender equality: a manual for employees of executive and local government bodies]. (2015). Kyiv: GBB project [in Ukrainian].

6. *The Growth Report. Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development, 2008*. The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank. Available at: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6507/449860PUB0Box3101OFFICIAL-0USE0ONLY1.pdf?sequence=1&isAllowed=y/Growth_Commission_Final_Report_English.pdf.

7. Prodius, O. I. (2017). *Inklyuzivni innovatsii v konteksti sotsialnoi vidpovidalnosti pidpriemstva* [Inclusive innovations in the context of corporate social responsibility]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnogo universytetu – Scientific Bulletin of Uzhgorod National University*, 2, 84–88. Available at: http://www.visnyk-ekonom.uzhnu.uz.ua/archive/14_2_2017ua/19.pdf.

8. World Economic Forum. *The Inclusive Development Index 2017–2018*. Available at: <https://www.weforum.org/reports/>.

9. Ministry of Finance of Ukraine. (2019). *Statystychnyi zbirnyk “Biudzhety Ukrainy 2019”* [Statistical publication “Budget of Ukraine 2019”]. Available at: [https://mof.gov.ua/storage/files/2_Budget_of_Ukraine_2019_\(for_website\)_1\).pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/2_Budget_of_Ukraine_2019_(for_website)_1).pdf).

10. Ministry of Finance of Ukraine. (2020). *Vydatky na osvitu. Serednia osvita: masyv danykh* [Education expenditures. Secondary education: Data array]. Available at: <https://www.mof.gov.ua/uk/the-reform-of-education>.

11. Ministry of Finance of Ukraine. (2020). *Vydatky na osvitu. Vyshcha osvita: masyv danykh* [Education expenditures. Higher education: Data array]. Available at: <https://www.mof.gov.ua/uk/the-reform-of-education>.

Стаття надійшла до редакції 16.11.2020.