



**УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ
МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ЛЬВІВЩИНИ:
ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ**

**Національна академія наук України
Інститут регіональних досліджень**

**УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ
МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ЛЬВІВЩИНИ:
ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ**

Науково-аналітична доповідь

Львів – 2013

УДК 336.131/. 132: 143:11

УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ЛЬВІВЩИНИ: ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ / [І. З. Сторонянська, М. А. Козоріз, С. А. Давимука, Г. В. Возняк та Ін.] ; НАН України. Інститут регіональних досліджень ; за ред. д.е.н., проф. І. З. Сторонянської. – Львів, - 2013. – 93 с.

Науково-аналітична доповідь присвячена висвітленню проблем управління фінансовими ресурсами місцевих бюджетів та розробленню підходів до підвищення результативності їх використання. Основна увага сконцентрована на питаннях оцінювання ефективності видатків на такі соціальні сфери як освіта та охорона здоров'я. Отримані результати сприятимуть підвищенню рівня прийняття управлінських рішень в процесі розподілу бюджетних коштів на місцевому рівні.

Доповідь розрахована на науковців, економістів, фінансистів, керівників органів влади різних рівнів управління.

Авторський колектив:

Сторонянська І. З., д.е.н., проф.;

Козоріз М. А., д.е.н., проф.;

Давимука С.А., д.е.н., проф.;

Возняк Г. В., к.е.н., с.н.с.;

Беновська Л. Я., к.е.н.;

Музика І. С., к.е.н.

Ключник Л. В., пров. інж.;

Ключак Т.С., інж.

За редакцією д. е. н., проф. Сторонянської І. З.

© Інститут регіональних досліджень НАН України, 2013

ЗМІСТ

Вступ.....	4
Концептуальні підходи до управління фінансовими ресурсами місцевих бюджетів.....	5
Сучасні проблеми формування дохідної частини місцевих бюджетів Львівської області	10
Проблеми ефективного використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів Львівської області.....	17
Оцінювання ефективності управління бюджетними ресурсами у сфері освіти.....	29
Напрями підвищення ефективності використання бюджетних коштів в галузі охорони здоров'я.....	57
Шляхи розв'язання проблем та підвищення ефективності управління фінансовими ресурсами місцевих бюджетів.....	87

ВСТУП

Сучасний етап становлення української держави характеризується поступовим перенесенням ваги у процесах прийняття рішень щодо соціально-економічного розвитку територій на регіональний та місцевий рівень, що вимагає принципового перегляду основних положень формування регіональної політики та активізації реформування місцевого самоврядування в Україні. При цьому засадничими принципами реалізації системних перетворень політики регіонального розвитку в Україні має стати врахування фінансових можливостей різних регіонів, повноцінний аналіз ефективності регіональних фінансів, досягнення фінансової самодостатності територіальних громад та зміцнення їх фінансової спроможності. Саме фінансова спроможність є фундаментом для забезпечення якісного виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень та одним із найважливіших засобів унеможливлення втручання в діяльність місцевої влади інших суб'єктів.

В цьому контексті, в центрі уваги науковців і практиків перебувають місцеві бюджети, які розглядаються, з одного боку, як самостійні інститути в структурі фінансів регіону, з іншого – як фінансова основа розвитку регіонів. Труднощі формування та виконання місцевих бюджетів в Україні, що спостерігаються впродовж останніх років, поступово набувають системного характеру. При цьому, новації Бюджетного та Податкового кодексів, які позиціонувалися як спрямовані на децентралізацію бюджетної системи держави, не виправили ситуації загалом, а низку проблем на рівні місцевих бюджетів навіть поглибили.

Означена сукупність існуючих проблем поряд із новими викликами, що диктуються сучасними реформами в країні, доводять необхідність кардинальних змін у практиці управління бюджетними ресурсами як на рівні держави, так і регіонів та територіальних громад, перегляду форм та механізмів забезпечення виконання функцій органами місцевого самоврядування, удосконалення існуючої моделі фінансового забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування в напрямі посилення оптимальності її фіскального та стимулюючого ефектів і відповідності як реаліям сьогодення, так і потребам збалансування інтересів центру та регіонів, усунення диспропорцій фінансової забезпеченості окремих територій, зниження напруги міжрегіональних фіскальних відносин.

Зазначене обумовило необхідність осмислення проблем ефективності управління фінансовими ресурсами місцевих бюджетів Львівської області та розроблення підходів до підвищення результативності використання бюджетних коштів у контексті завдань соціально-економічного розвитку регіону.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Сучасна система місцевих фінансових інститутів в Україні ще немає завершеного характеру і перебуває в стадії становлення, що підтверджується невластивістю для неї таких найважливіших ознак як цілісність і самостійність. Надмірна залежність від центру пригнічує ініціативу, знижує відповідальність органів місцевого самоврядування та формує патерналістські настрої у фінансуванні потреб місцевих громад. Зазначене негативно позначається на тенденціях соціально-економічного розвитку територій, якості життя їх мешканців, суттєво знижує рівень ефективності управління фінансовими ресурсами місцевих бюджетів.

Місцеві бюджети відображають систему фінансових відносин, які складаються між територіальними громадами, з одного боку, і підприємствами, організаціями всіх форм власності та фізичними особами, з іншого боку, з метою створення фонду фінансових ресурсів адміністративно-територіальної одиниці та їх використання для реалізації завдань і функцій, що покладаються на органи самоврядування.

Трансформаційні процеси в економіці України, які відбуваються на тлі реформування принципів управління регіональним і місцевим розвитком в державі, обумовлюють зміну ролі місцевих бюджетів. *По-перше*, значення місцевого бюджету підвищується з позиції фінансового механізму впливу на весь процес розширеного відтворення території за рахунок перерозподілу коштів бюджету. Ця тенденція набуває особливої актуальності в контексті реалізації адміністративно-територіальної реформи, глибинна суть якої полягає не стільки у зміні самого адміністративно-територіального устрою країни, скільки у формуванні фінансово спроможних територіальних громад, які зможуть реально здійснювати місцеве самоврядування та відповідати за соціально-економічний розвиток території. *По-друге*, широка імплементація в українську практику бюджетування принципів фінансової децентралізації та громадського моніторингу бюджетного процесу на місцевому рівні спонукає до коригування функції місцевого бюджету – із виконання чітко регламентованих центром планів акумулювання та використання коштів до фінансового забезпечення реалізації рішень громади щодо свого розвитку, які приймаються в межах наданих компетенцій.

Процес управління підвідомчої території повинен здійснюватися місцевими органами влади, побудованих на виборних основах і таких, що відрізняються, перш за все, орієнтованістю на захист інтересів власної громади. Тільки побудовані на демократичних принципах органи управління будуть зацікавлені в благополуччі власної громади, вони

чинитимуть опір негативній дії централізованого державного управління, що йде врозріз з їх інтересами.

Підвищення ефективності та якості управління місцевими бюджетами можна розглядати як сукупність елементів, дій і цілей, які повинні бути направлені на забезпечення фінансової стійкості місцевих бюджетів, їх бездефіцитності, спроможності у фінансуванні функцій, які покладені на громаду, досягнення результативності та ефективності видатків місцевих бюджетів тощо. При цьому важливо забезпечити безперервність моніторингу ефективності управління фінансовими ресурсами в системі функціонування місцевих бюджетів на всіх етапах бюджетного процесу. В цьому контексті слід виокремити:

1. забезпечення *ефективності управління процесом формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів* у розрізі всіх джерел їх надходження та акумулювання достатніх обсягів грошових коштів для виконання усієї сукупності функцій та повноважень. Важливо також наголосити на такій складовій управління грошовими потоками бюджету як узгодження в часі вхідних та вихідних потоків, що дозволяє забезпечити стабільне функціонування соціально-економічної системи регіону;
2. забезпечення *ефективності управління процесом використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів* для фінансування поточних і капітальних витрат;
3. забезпечення *ефективності управління фінансовими відносинами*, що виникають в процесі формування та використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів між державою, регіональними органами влади; органами місцевого самоврядування; суб'єктами економіки – юридичними та фізичними особами тощо. Йдеться про гармонізацію інтересів усіх зацікавлених сторін.

Проблематика ефективності управління бюджетними ресурсами набула особливої актуальності на етапах кризового та посткризового періодів функціонування національної економіки, які характеризуються зниженням економічної активності у реальному секторі (що супроводжується скороченням реальних доходів бюджетів усіх рівнів) та одночасним посиленням навантаження соціальних виплат на бюджет. Зазначене обумовлює розбалансування бюджету та суттєво знижує його стійкість. Крім того, саме в такі періоди особливої ваги для успішного відновлення позитивної динаміки економіки набуває питання здійснення державних інвестицій. Сукупність означених проблем суттєво підвищує інтерес до оцінювання ефективності управління фінансовими ресурсами бюджетів.

При здійсненні оцінювання та виборі критеріїв ефективності управління бюджетними ресурсами важливо визначитись із розумінням

сутності самого поняття «ефективність». У науковій літературі можна виділити два основні підходи до трактування цього поняття. Найчастіше під ефективністю розуміють відповідність результатів, отриманих від певних дій (чи системної діяльності) поставленим цілям, ступінь наближення результату до мети. Таке трактування ототожнює ефективність з правильністю та успішністю діяльності. Якщо адаптувати цей підхід до місцевих бюджетів, то ефективність управління фінансовими ресурсами місцевих бюджетів можна визначити як виконання бюджетів (в розрізі дохідної та видаткової частин загального і спеціального фондів) відповідно до запланованих показників та цільове, у відповідності із затвердженими напрямками, використання коштів бюджету на фінансування соціально-економічних заходів. Звичайно, такий підхід є раціональним, адже цільове та в запланованих обсягах використання коштів є обов'язковою умовою одержання бажаного результату. Однак, в сучасних умовах такий підхід до розуміння та оцінювання ефективності бюджетних ресурсів не може бути визнаним цілісним, оскільки не пов'язує обсяги фінансування з отриманими результатами.

З огляду на це, вважаємо за доцільне при вивченні питань, пов'язаних з ефективністю управління бюджетними ресурсами, розглядати ефективність як співвідношення між отриманим результатом (ефектом) та прикладеними для цього зусиллями. В даному випадку ефективність буде вимірюватися порівнянням обсягу асигнувань з бюджету та отриманого від них бажаного економічного або соціального ефекту. Головною перевагою такого підходу є встановлення чіткого зв'язку між динамікою фінансування і зміною результуючих індикаторів, що створює передумови для коригування бюджетної політики з огляду на одержані результати в межах конкретної адміністративної одиниці.

Зауважимо, що у бюджетному законодавстві саме такий підхід покладений в основу розуміння ефективності видатків бюджету. Так, у Бюджетному кодексі України ефективність розглядається з двох сторін: з однієї, як досягнення запланованих цілей при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів (економність); з іншої сторони — як досягнення максимального результату з використанням визначеного бюджетом обсягу коштів (продуктивність)¹. При цьому, норми Бюджетного кодексу визначають, що оцінювання ефективності використання бюджетних коштів має здійснюватися на усіх стадіях бюджетного процесу (ст. 19) шляхом проведення як внутрішнього (ст. 22), так і зовнішнього (ст. 110, 113) контролю.

¹ Бюджетний кодекс: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17>

Однак, варто зазначити, що практична реалізація оцінювання ефективності управління фінансовими ресурсами місцевих бюджетів на основі співставлення затрат на певну діяльність і отриманого ефекту суттєво ускладнена низкою чинників:

по-перше, як правило ефект від здійсненої діяльності за рахунок бюджетних коштів характеризується багатоаспектністю: тобто ефект від витрат може проявлятися у різних сферах життєдіяльності громади. Особливо це властиво для соціальних видатків місцевих бюджетів (в Україні більше 80% видатків місцевих бюджетів є соціальними). Адже такі видатки часто характеризуються в більшій мірі соціальним (зниження соціальної напруги в суспільстві, соціалізація окремих груп громадян тощо), аніж економічним ефектом;

по-друге, дуже часто здійснені видатки бюджету можуть дати ефект лише через певний проміжок часу, що потребує врахування часового лагу при проведенні оцінювання ефективності управління фінансовими ресурсами бюджету. Крім того, слід враховувати, що отриманий ефект може бути суттєво розтягнутим в часі;

по-третьє, чи не найбільшою перешкодою для отримання достовірної оцінки ефективності здійснених витрат є ефект синергії — на зміну результуючого індикатора можуть справляти вплив інші чинники, а не лише динаміка бюджетних асигнувань.

Зазначене обумовлено вагомістю та роллю місцевих бюджетів, яку вони виконують в структурі суспільних відносин.

В запропонованій науково-аналітичній доповіді розглянуто сукупність проблем, які на сьогоднішній день знижують потенціал отримання максимального позитивного ефекту від управління фінансовими ресурсами місцевих бюджетів на прикладі Львівської області. Однак, вважаємо, що виокремлені проблеми властиві для усіх регіонів України, тому розроблені пропозиції щодо визначення напрямків підвищення ефективності управління бюджетними коштами можуть бути поширені на усі місцеві бюджети та систему міжбюджетних відносин загалом.

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ДОХІДНОЇ ЧАСТИНИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ЛЬВІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ

Практичне досягнення цілей регіонального розвитку, висвітлених у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року (прийнята Кабінетом міністрів України 21 листопада 2013 р.), вимагає модернізації принципів фінансування регіонального розвитку, у першу чергу – з місцевих бюджетів. В таких умовах необхідною є зміна форм та інструментів наповнення місцевих бюджетів і розширення їх дохідних джерел. Натомість нещодавні реформи у сфері державних фінансів не дозволили сформувати фінансово потужну базу для місцевого самоврядування. Серед основних проблем у цій сфері виокремимо наступні.

- ✓ *відсутність реальних стимулів до підвищення рівня ефективності управління дохідною частиною місцевих бюджетів, що обумовлено невідповідністю сучасних тенденцій формування доходів місцевих бюджетів потребам зміцнення місцевого самоврядування.*

Тривала неможливість забезпечити місцеві бюджети за рахунок власних джерел надходжень призводить до зменшення частки власних доходів місцевих бюджетів у зведеному і, відповідно, до необхідності фінансового вирівнювання. Принцип покриття нестачі фінансових ресурсів у регіонах трансфертами із державного бюджету, що широко застосовується у регіонах, є дестимулюючим для активізації задіяння внутрішнього потенціалу розвитку регіону. Формула розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів не враховує усіх специфічних умов господарювання кожної місцевості, а несвоєчасне затвердження умов надання субвенцій призводить до затримок у їх перерахуванні, і, відповідно, до нестачі коштів.

Окреслена проблема має два фокуси розгляду: по-перше, *низька частка в структурі доходів місцевих бюджетів Львівщини власних доходів, по друге, їх надмірна залежність від офіційних трансфертів з державного бюджету.*

Чинні зміни до Бюджетного кодексу України, які, з однієї сторони, сприяли зміцненню дохідної бази місцевих бюджетів, з іншої – істотно послабили їх фінансову спроможність. Доходи зведеного бюджету Львівської області у 2012 р. лише на 34,36% сформовані за рахунок податків і зборів, решта – офіційні трансферти з державного бюджету. В певній мірі це обумовлено низькою ефективністю місцевих податків і зборів: їх частка в доходах місцевих бюджетів Львівщини й досі залишається незначною (7,8% у 2012 р., 4,4% у 2011 р.). В той же час у

більшості країн ЄС місцеві податки становлять близько 30% усіх податкових надходжень до зведених бюджетів. Так, у Великобританії їх частка в доходах органів місцевого самоврядування становить 37%, у Німеччині - 46%, у Франції - 67%².

Власні надходження місцевих бюджетів Львівської області, що формуються внаслідок рішень, що приймають місцеві ради (кошик 2) та спрямовуються на виконання власних повноважень органів місцевого самоврядування, в 2012 р. демонстрували не значне падіння – на 0,4 % у порівнянні з 2011 р. При цьому виконання владних повноважень органів місцевого самоврядування забезпечується власними фінансовими ресурсами в мізерних обсягах: від 1,6% у Турківському районі до 23,5% в м. Трускавець (рис. 1). Тобто очевидно, що практично всі місцеві бюджети Львівщини недостатньо забезпечені власними фінансовими ресурсами.

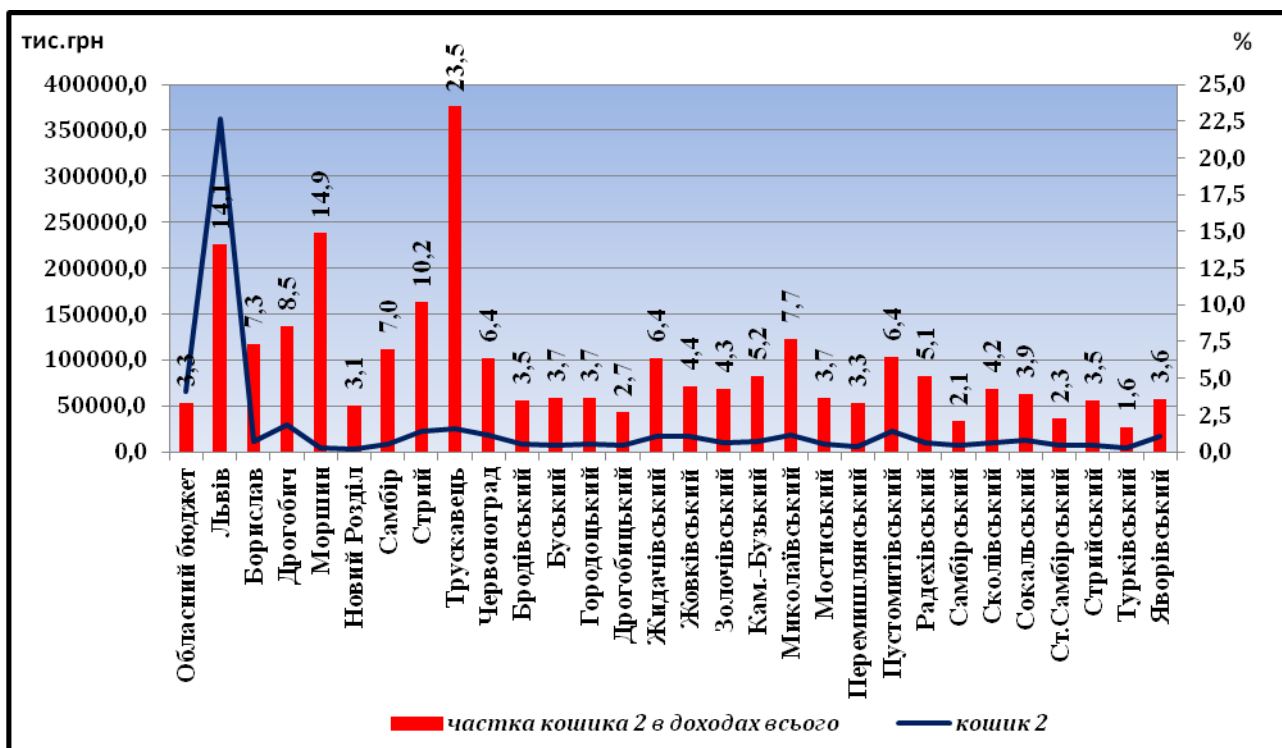


Рис. 1. Власні фінансові ресурси в загальному обсязі доходів місцевих бюджетів Львівської області, 2012 р.

Діюча система бюджетного регулювання не сприяє реальному становленню принципу фінансової самостійності громад. Досить навести приклад: бюджетам сіл, селищ і міст районного значення згідно з Бюджетним кодексом України закріплено відрахування податку з доходів фізичних осіб в розмірі 25%, не зважаючи на те, що переважна більшість

² Бюджетне забезпечення територіальних громад України: тенденції останніх років // Галузевий моніторинг. – 2012. – №9. – [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://dialogueauc.org.ua/sites/all/sites/dialogueauc.org.ua/files/files/mon9.pdf>

цієї групи місцевих бюджетів є високо дотаційними (70-90 і більше %), це при тому, що податок формується виключно на їх територіях. В той же час, в доходи районних і обласних бюджетів відраховується відповідно 50 і 25%.

Можемо констатувати, що в частині податкових надходжень органи місцевого самоврядування не мають реального впливу на базу оподаткування, ставки, правила адміністрування, які визначаються на центральному рівні. На сьогоднішній день існує значний резерв збільшення надходжень до місцевих бюджетів, який пов'язаний із детінізацією економіки, легалізацією заробітної плати. Адже податок на доходи фізичних осіб склав 79,8% в 2001 р. та 76,7% у 2012 р. загального обсягу податкових надходжень зведеного бюджету Львівської області. Нажаль, реальні повноваження у органів місцевого самоврядування щодо застосування дієвих заходів до суб'єктів господарювання, які виплачують заробітну плату нижче мінімальної та, відповідно, ухиляються від сплати податків, відсутні.

Надмірна централізація бюджетних ресурсів, яка спостерігається сьогодні в Україні, також не спонукає органи управління на місцевому та регіональному рівнях ефективно використовувати існуючий фінансовий потенціал територій. А застосування принципу розподілу трансфертів «за видатками» сприяє формуванню патерналістських очікувань, що лише поглиблює проблему надмірної залежності від трансфертів. З огляду на те, що основною функцією системи міжбюджетних відносин є розподіл і перерозподіл, ключове питання, яке виникає в процесі розподілу коштів між адміністративно-територіальними одиницями – це збереження стимулів для місцевої влади, а тому, щоб місцеві органи самоврядування їх не втрачали вкрай важливо зберегти незмінні тенденції формування місцевих бюджетів (наприклад, за рівнем доходів на одну особу) до і після перерозподілу доходів, тобто ті адміністративно-територіальні одиниці, які займали вищі позиції за рівнем доходів місцевих бюджетів, зберігали їх і після отримання дотацій вирівнювання.

Проведений аналіз доходів місцевих бюджетів Львівської області на 1 мешканця до і після розподілу підтверджує протилежне. Так, якщо до розподілу через «центр» місцеві бюджети Яворівського, Сколівського, Жидачівського, Бродівського, Радехівського, Пустомитівського, Сокальського та Миколаївського районів були в групі лідерів, то після перерозподілу попередні тенденції зберегли тільки два райони: Стрийський і Кам'янка-Бузький (рис. 2). Цікавим є те, що місцеві бюджети Пустомитівського і Самбірського районів мають приблизно однаковий рівень середньодушових доходів при тому, що доходи таких бюджетів без урахування трансфертів відрізняються практично в 2 рази.

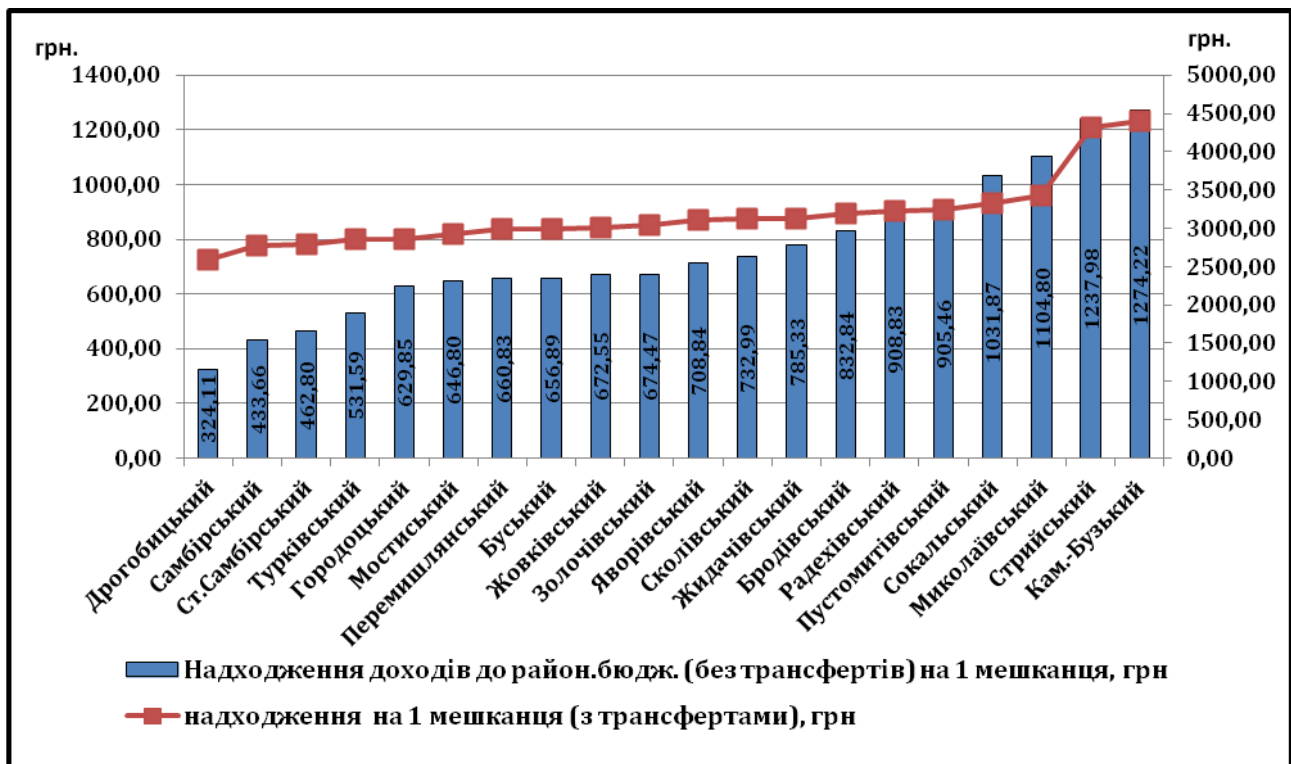


Рис. 2. Доходи районних бюджетів до та після перерозподілу, 2012 рік, грн.

У цьому контексті виникає ще одна проблема – суттєва диференціація районів Львівської області як за рівнем власних доходів місцевих бюджетів, так і за рівнем видатків в розрахунку на 1 мешканця. Так, розмах варіації за показником власних доходів бюджету (які не враховуються при визначенні обсягів трансфертів) між Миколаївським (максимальне значення – 294,36 грн. на 1 особу) і Дрогобицьким (мінімальне значення – 85,28 грн. на 1 особу) складає – 3,45 рази. За допомогою офіційних трансфертів ситуацію дещо виправились, однак розмах асиметрії за видатками на 1 особу між Турківським (5199 грн.) і Пустомитівським (3015 грн.) районами складає – 1,72 рази. Вважаємо, що такі внутрішньорегіональні асиметрії у бюджетному забезпеченні є надто високими і потребують коригування шляхом використання інструментарію регулювання територіального розвитку, а не лише через дофінансування видатків місцевих бюджетів.

Відсутність прозорого механізму розподілу та використання міжбюджетних трансфертів знижує прогнозованість та стабільність доходів місцевих бюджетів. Незважаючи на положення статті 105 чинного Бюджетного кодексу України, відсутні правові норми, які би визначали *принципи та критерії розподілу* інвестиційних субвенцій. В результаті Львівська область традиційно знаходиться серед регіонів, яким надані найменші обсяги субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій. В розрахунку на 1 мешканця

Львівщина у 2011 р. отримала 0 грн. (Донецька область на 1 мешканця в цьому ж році отримала 90,9 грн.), у 2012 р. – 3 грн. (Донецька – 210 грн.), у 2013 р. за планом - 29,3 грн. (Донецька – 91,5 грн.)!

Попри те, що статтею 97 Бюджетного кодексу України визначено перелік міжбюджетних трансфертів, що надаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам, Додатком 7 до Закону України про Державний бюджет України на відповідний рік місцевим бюджетам передбачається субвенція з державного бюджету на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій, у переліку трансфертів, визначених статтею 97 Бюджетного кодексу України, зазначена субвенція не виділена окремим підпунктом. В кінцевому результаті зазначене призводить до того, що при затвердженні Закону України про Державний бюджет України щороку субвенції капітального характеру залишаються нерозподіленими між регіонами, порядки їх використання не затверджуються. (До слова, протягом 2012 р. Кабінет Міністрів України чотири рази вносив зміни до Порядку використання коштів субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій, що визначається Постановою Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2012 р. № 106 “Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій”: Постанови Кабінету Міністрів України № 338 від 23.04.2012, № 509 від 21.05.2012, № 678 від 11.07.2012, № 1087 від 28.11.2012).

Після врегулювання вищезазначених питань кошти до місцевих бюджетів починають надходити тільки в III-IV кварталі, що унеможлиблює їх своєчасне використання, враховуючи тривалу процедуру внесення відповідних змін до місцевих бюджетів в частині затвердження видатків за рахунок відповідної субвенції, проведення тендерних процедур, виготовлення проектно-кошторисної документації тощо. В результаті такі потрібні для розвитку регіонів кошти повертаються до Державного бюджету України в зв'язку із закінченням бюджетного року. В таких умовах розмова про ефективність управління ними втрачає сенс.

✓ *недосконалість системи короткострокового планування доходів місцевих бюджетів та нереалістичність плану доходів.*

Закладення помилок уже на етапі планування доходів місцевих бюджетів обумовлює недоотримання таких надходжень, що суттєво ускладнює процес виконання бюджету впродовж усього звітного періоду. Природа таких помилок полягає у відірваності прогнозів щодо потенційних обсягів надходжень до місцевих бюджетів від реальної соціально-економічної ситуації як в регіоні, так і на макроекономічному рівні, та затвердженні завідома нереальних для виконання планів. Львівська область не є виключенням. Як засвідчує порівняння

задекларованих обсягів доходів місцевих бюджетів та їх реального наповнення в розрізі джерел надходжень за 2011 та 2012 рр., переважна більшість місцевих бюджетів області є розбалансованими. При цьому, слід зазначити, що найбільших втрат доходів зведений бюджет Львівщини зазнав від недоотримання надходжень від податку на доходи фізичних осіб (який є основним бюджетоформуєчим податком) та від нездійсненого продажу землі (табл. 1). Ситуацію погіршує недоотримання запланованих обсягів міжбюджетних трансфертів.

Таблиця 1

Виконання плану надходжень до зведеного бюджету Львівської області, 2011-2012 рр.

(млн. грн.)

<i>Джерела доходів зведеного бюджету області</i>	<i>2011 р.</i>			<i>2012 р.</i>		
	<i>План</i>	<i>Факт</i>	<i>% виконання плану</i>	<i>План</i>	<i>Факт</i>	<i>% виконання плану</i>
Доходи зведеного бюджету області, всього	<i>10072,2</i>	<i>9320,5</i>	<i>92,53</i>	<i>11908,9</i>	<i>11158,6</i>	<i>93,7</i>
<i>1. Податкові надходження:</i>	<i>3243,6</i>	<i>3159,1</i>	<i>97,39</i>	<i>3742,26</i>	<i>3689,87</i>	<i>98,6</i>
Податок на доходи фізичних осіб	2678,24	2522,53	94,19	3007,15	2829,72	94,1
<i>2. Збори та плата за спеціальне використання природних ресурсів</i>	<i>360,45</i>	<i>386,14</i>	<i>107,13</i>	<i>450,56</i>	<i>446,50</i>	<i>99,1</i>
Збір за спеціальне використання лісових ресурсів	10,20	11,78	115,57	11,16	13,82	123,8
Збр за спеціальне використання води	12,52	17,91	143,03	17,70	22,32	126,1
Плата за користування надрами	46,59	45,98	98,71	47,81	61,87	129,4
Плата за землю	291,11	310,45	106,64	373,88	348,83	93,3
<i>3. Місцеві податки і збори</i>	<i>136,79</i>	<i>138,74</i>	<i>101,43</i>	<i>174,14</i>	<i>286,99</i>	<i>164,8</i>
Єдиний податок	100,02	106,37	106,34	136,91	245,21	179,1
<i>4. Неподаткові надходження</i>	<i>386,05</i>	<i>420,01</i>	<i>108,80</i>	<i>381,34</i>	<i>476,29</i>	<i>124,9</i>
<i>5. Доходи від операцій з капіталом</i>	<i>440,08</i>	<i>116,98</i>	<i>26,58</i>	<i>468,10</i>	<i>121,24</i>	<i>25,9</i>
Кошти від продажу землі	198,93	52,22	26,25	208,25	44,98	21,6
<i>6. Офіційні трансферти</i>	<i>5607,19</i>	<i>5562,96</i>	<i>99,21</i>	<i>6948,31</i>	<i>6851,04</i>	<i>98,6</i>

Особливо гостро питання горизонтальної розбалансованості стоїть для місцевих бюджетів базового рівня – міст, сіл, селищ. У 2012 р. близько 150 бюджетів місцевого самоврядування Львівської області виконали бюджет менше, ніж на 90%. Невиконання цих бюджетів вимагає їх перегляду та пошуку додаткового бюджетного ресурсу для їх збалансування.

- ✓ *забезпечення ефективності управління бюджетними ресурсами Львівської області суттєво ускладнене наявністю проблем у самій структурі місцевих бюджетів, а також їх вертикальною та горизонтальною розбалансованістю.*

Система місцевих бюджетів Львівської області включає зведений бюджет області, обласний бюджет, бюджети адміністративних районів області (20 одиниць), бюджети районів у містах (6 одиниць) та бюджети місцевого самоврядування (710 одиниць), зокрема міських рад міст обласного значення (9 одиниць), бюджети міських рад міст районного значення (35 одиниць), бюджети селищних рад (34 одиниці) та бюджети сільських рад (632 одиниці).

Така громізка структура місцевих бюджетів обумовлює низку проблем ефективного управління бюджетними ресурсами. До таких проблем слід віднести: складність управління такою кількістю бюджетів місцевого самоврядування (більше 700); наявність 381 територіальної громади в області з кількістю мешканців менше 1000 осіб; труднощі із визначенням чітких меж територіальних одиниць; велика кількість рівнів самоврядування (3); різномірність одиниць самоврядування.

Серед найвагоміших проблем місцевих бюджетів є їх розбалансованість. Причому, розбалансованість як вертикального, так і горизонтального характеру. Щодо вертикального збалансування, то основним завданням тут є приведення у відповідність обсягів фінансових ресурсів того чи іншого рівня управління і обсягами завдань та повноважень, які на нього покладаються. Результатом такої вертикальної розбалансованості місцевих бюджетів Львівської області є ситуація, що склалась у 2012 р. – рівень дотаційності 384 бюджетів місцевого самоврядування склав більше 50%!

- ✓ *До зазначених проблем слід також додати питання обмеженого доступу місцевих бюджетів до ринку запозичень.*

Діюче законодавство в цій сфері встановлює обмеження для органів місцевого самоврядування щодо здійснення запозичень, виходячи з чисельності населення, та надає широкі повноваження Міністерству фінансів України в сфері погодження місцевих запозичень. Відповідно до діючого законодавства лише Львівська міська рада може здійснювати запозичення на внутрішньому ринку (це право місто успішно використовує).

Сьогодні практично відсутні умови для *ефективного розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів*. Так, встановлено дуже жорсткі вимоги щодо відбору банків, зокрема щодо розміру статутного капіталу (10 млрд. грн. та більше) та частки держави у його структурі (75% та більше), в яких органи місцевого самоврядування можуть розміщувати свої кошти на депозитних рахунках. За даними НБУ на

сьогодні лише дві банківські установи відповідають цій вимозі – Укресімбанк та Ощадбанк. Такими діями Уряд фактично забезпечує ліквідність двох державних банків. Обидва банки (власником яких фактично є держава) пропонують органам самоврядування набагато нижчі відсоткові ставки, ніж вони могли б бути за умов вищої конкуренції між банками за можливість розміщення зазначених коштів. Втрати органів місцевого самоврядування від такого регламентування очевидні: якщо обидва банки встановлюють відсотки менші за 10%, то інші комерційні банки – від 15% до 23%.

Означені проблеми та їх глибина доводять необхідність здійснення комплексного і системного реформування місцевих бюджетів в напрямі:

- закріплення за місцевими органами влади в повному обсязі бюджетоутворюючих податків і зборів;
- підвищення ефективності функціонування комунальних підприємств на місцевому рівні та на підставі цього збільшення доходних надходжень в місцеві бюджети ;
- створення економічних стимулів з розвитку власного податкового потенціалу територій, зростання обсягу державних інвестицій з підтримки пріоритетних галузей економіки на місцевому рівні;
- розвиток ринку місцевих запозичень як ефективного інструменту фінансування пріоритетних економічних програм на рівні територіальних утворень;
- впровадження системи оцінки фінансового становища та якості управління фінансами місцевих органів влади.

ПРОБЛЕМИ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ЛЬВІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ

В умовах тотального дефіциту бюджетних коштів на державному та на місцевому рівнях поряд із здатністю органів управління акумулювати достатні обсяги фінансових ресурсів місцевих бюджетів на передній план виступає питання їх ефективного використання та одержання максимально можливого результату. Зазначене завдання ускладнене існуванням низки проблем об'єктивного та суб'єктивного характеру.

✓ *надмірна соціальна спрямованість видатків місцевих бюджетів, що практично унеможливує здійснення інвестицій в економічний розвиток підвідомчих територій. Це негативно позначається на тенденціях соціально-економічного розвитку регіону загалом та знижує економічну ефективність здійснених бюджетних видатків.*

Аналіз структури видатків місцевих бюджетів Львівської області за функціональною класифікацією показує їх однозначну соціальну спрямованість, що притаманно усім місцевим бюджетам України (рис. 3).

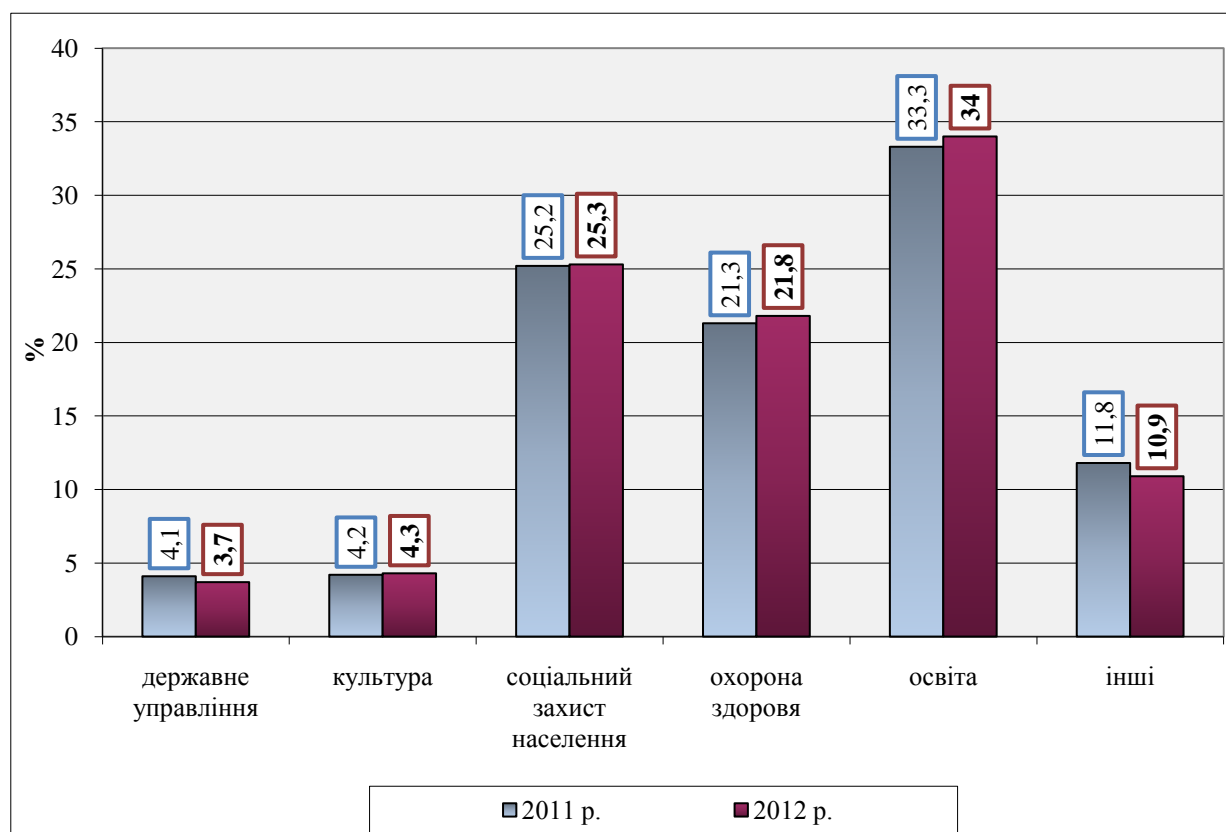


Рис. 3. Структура видатків місцевих бюджетів Львівської області у 2011-2012рр. за функціональною класифікацією

У 2012 р. на галузі соціальної сфери припадало 85,4% загального обсягу видатків. Причому, констатуємо поступове зростання частки таких видатків. Порівняно з попереднім роком, у 2012 р. відбулося зростання

частки видатків місцевих бюджетів Львівської області в структурі видатків у всіх галузях соціальної сфери: у галузі культури на 0,1%, охорони здоров'я - на 0,5%, соціального захисту населення - на 0,1%, освіти - на 0,7%.

Доволі висока питома вага видатків у соціальну сферу є позитивною для суспільства, адже в майбутньому це призведе до розв'язання питань соціально-економічного розвитку та позитивних тенденцій у суспільстві. Проте, лише за умови переважання видатків інвестиційного характеру (тобто видатків розвитку) в структурі соціальних видатків. На цей час в Україні видатки соціального напрямку націлені виключно на фінансування споживацьких потреб, зокрема, на збільшення розмірів соціальних виплат, наприклад, пенсій, допомоги при народженні дитини тощо та поетапне збільшення розміру мінімальної заробітної плати.

В структурі видатків місцевих бюджетів за економічною класифікацією основну частку у 2012 р. склали видатки на заробітну плату – 36,67%, субсидії та поточні трансферти – 29,97%, нарахування на заробітну плату – 12,88%.

Такий розподіл видаткової частини місцевих бюджетів суттєво знижує можливість «втручання» органів управління на місцях у бюджетний процес, адже переважна більшість цих видатків – це захищені видатки. Загалом вважаємо негативним явищем поступове зростання частки захищених видатків у структурі видаткової частини місцевих бюджетів Львівської області. Так, впродовж 2001 – 2012 рр. частки захищених видатків зростає з 73,5% до 85,4%! А це свідчить про зменшення фінансового ресурсу бюджету, який спрямовується на інші (незахищені) видатки та зменшення частки коштів, що можуть бути направлені на інвестиційні цілі.

✓ *поступове зниження рівня фінансової забезпеченості делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень. Так, якщо в 2009-2010 роках делеговані повноваження забезпечувалися лише на 89-86% від реальної потреби, то в 2012 р. – 80%.*

До основних причин такої проблеми слід віднести наступні:

- відсутній чіткий механізм фінансування делегованих повноважень. З огляду на недостатність фінансування делегованих (державних) повноважень із державного бюджету місцеві ради часто спрямовують на виконання делегованих повноважень кошти, що повинні бути спрямовані на реалізацію власних повноважень – на житлово-комунальне господарство, місцеві соціально-економічні і культурні програми тощо. Причинами такого становища є нечіткість категорії «делеговані повноваження» та можливість віднесення до них різних повноважень держави у різні бюджетні роки, що

дестабілізує ситуацію із прогнозуванням надходжень і витрат місцевих бюджетів;

- відсутність у органів місцевого самоврядування реальної спроможності (зокрема правової) забезпечити підвищення ефективності та результативності видатків шляхом упорядкування мережі та чисельності працюючих у соціально-культурній сфері, упорядкування процесу надання пільг (як у випадку, наприклад, пільгового проїзду окремих категорій громадян). У багатьох випадках чинне законодавство забороняє скорочувати наявну мережу. З іншого боку, на державному рівні відбувається всебічна регламентація видатків місцевих бюджетів. Галузеві міністерства до сьогодні диктують норми діяльності установ. Багато з норм є застарілими, не відповідають демографічній ситуації в країні, орієнтовані не на споживача послуги, а на утримання установи (педагогічне навантаження, штатні нормативи, які розраховуються виходячи із кількості ліжок, класів, книговидачі, а не від попиту на відповідні послуги тощо);
- неадекватний механізм розподілу службовців органів місцевого самоврядування на тих, що виконують делеговані та власні повноваження місцевого самоврядування. В структурі органів місцевого самоврядування наявні організаційні утворення (управління, відділи), що виконують суто державні повноваження, але фінансуються з місцевого бюджету. Місцева влада має дуже обмежений вплив на управління такими організаційними структурами, оскільки їх діяльність регулюється окремими нормативно-правовими актами вищого порядку, а методичне керівництво їх діяльністю здійснюється з рівня центральних органів державної влади. Чисельність працівників вищезазначених організаційних структур в органах місцевого самоврядування складає майже 1/3 від загальної чисельності працюючих³.

В таких умовах для забезпечення стабільного виконання делегованих державою повноважень органи місцевого самоврядування змушені щорічно відволікати все більшу частку своїх, і без того мізерних, власних ресурсів від реалізації самоврядних повноважень (житлово-комунальне господарство, благоустрій, транспортна сфера, утримання бюджетної та дорожньої інфраструктури, місцеві програми соціально-економічного розвитку тощо) покладених на них законодавством. Якщо в

³ Бюджетне забезпечення територіальних громад України: тенденції останніх років // Галузевий моніторинг. – 2012. – №9. – [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://dialogueauc.org.ua/sites/all/sites/dialogueauc.org.ua/files/files/mon9.pdf>; Тенденції у фінансовому забезпеченні органів місцевого самоврядування та перспективи бюджетної реформи // Стан місцевого самоврядування в Україні в 2012 році. – [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://dialogueauc.org.ua/content/stan-mistsevogo-samovryaduvannya>

2011 р. у Львівській області 29,5% власних ресурсів (доходи, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів) органи місцевого самоврядування змушені були спрямовувати на фінансування делегованих повноважень, то в 2012 р. цей показник сягнув 38,1%. Як наслідок – недофінансування і занепад житлово-комунальної, транспортної сфери, відсутність можливостей реалізувати необхідні програми місцевого розвитку, покращувати рівень якості суспільних послуг.

✓ *низька ефективність капітальних видатків місцевих бюджетів обумовлена наднизькими обсягами таких видатків. Вони не спроможні реально вплинути на соціально-економічну ситуацію в регіоні чи навіть в межах окремих територіях.*

Протягом трьох останніх років намітилась тенденція до зниження абсолютних обсягів капітальних видатків місцевих бюджетів Львівської області, а також до стійкого зниження частки капітальних видатків у загальних видатках місцевих бюджетів. Так, якщо у 2010 р. вона становила 11,12%, то у 2012 р. знизилась більше як у 3 рази до 3,59%. Це значення було найнижчим за весь проаналізований період 2001-2012 рр. (рис. 4).

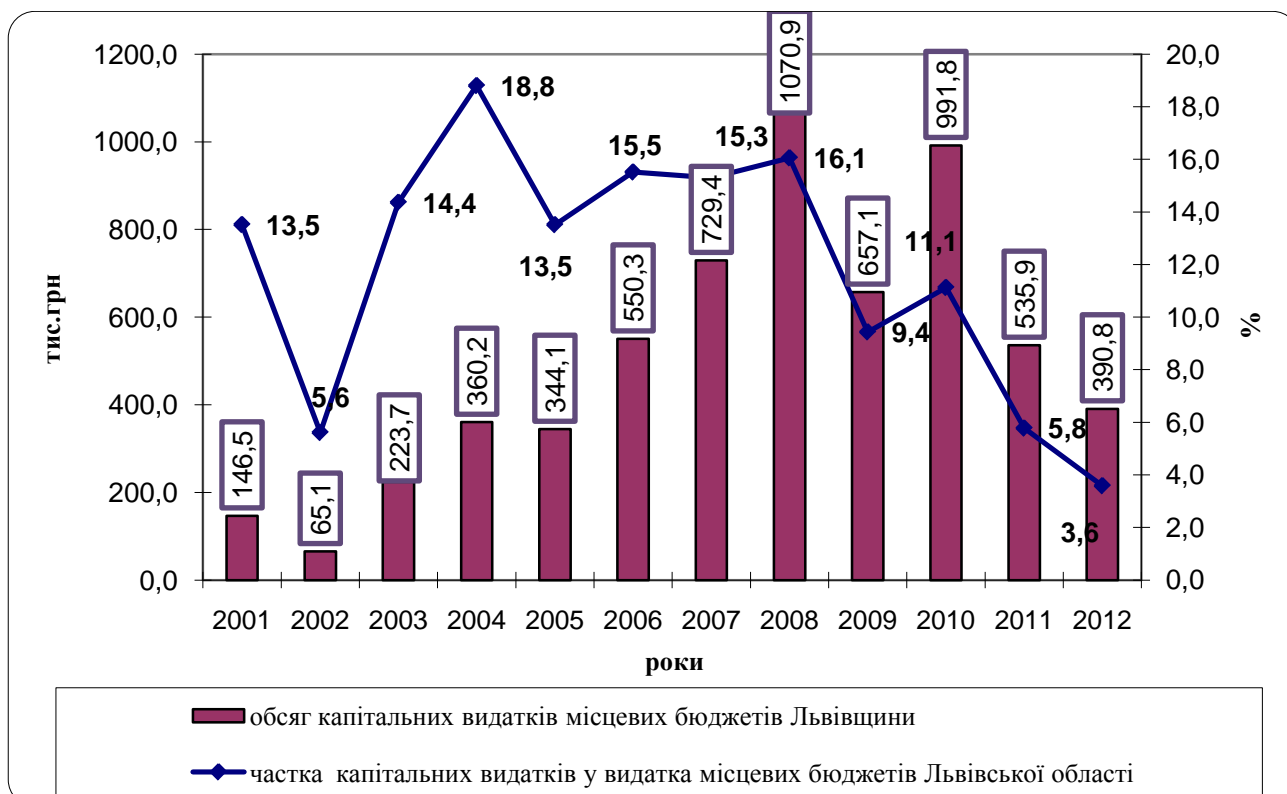


Рис. 4. Динаміка капітальних видатків місцевих бюджетів Львівської області, 2001-2012 рр.

У 2012 р. капітальні видатки спеціального фонду зведеного бюджету області склали 390,8 млн. грн. Тобто в розрахунку на 1 мешканця області у 2012 р. бюджетні інвестиційні видатки склали лише 152 грн.! Чи спроможні ці кошти сформувати імпульси для соціально-економічного розвитку села чи міста? Тут також слід врахувати, що більше половини капітальних видатків – це видатки на капітальний ремонт та реконструкцію.

До негативів слід додати також те, що, як правило, бюджетні інвестиції концентруються в містах області, що лише посилює внутрішню соціально-економічну диференціацію Львівської області та залишає обширні периферійні ареали без належного фінансування капітальних видатків.

✓ *недосконалість довгострокового бюджетного планування.*

Важливим інструментом забезпечення соціально-економічного зростання як у регіонах, так і в країні загалом є бюджетні програми з чітко визначеним цільовим спрямуванням та передбаченою ресурсною базою. Актуальною проблемою забезпечення динамічного, збалансованого розвитку регіонів України в умовах обмеженості бюджетних ресурсів є пошук додаткових фінансових резервів та раціональне використання бюджетних коштів. А тому пріоритетними завданнями бюджетної політики на сьогодні є: переорієнтація державних видатків в напрямі економності, ефективності та результативності.

Виходячи з таких позицій, видається, що одним із дієвих інструментів підвищення ефективності бюджетної політики в Україні є запровадження програмно-цільового методу планування бюджетів, який сприяє оптимізації видатків бюджету, ефективному фінансуванню соціальних та економічних програм як на державному, так і на регіональному рівні та який орієнтований на досягнення мети відповідно до визначених пріоритетів.

Зазначимо, що впродовж останніх років в питаннях посилення стабільності та управління державними фінансами органами державної влади було здійснено низку кроків, а саме:

➤ Концепція застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі⁴, схвалена розпорядженням КМУ від 14.09.2002 р. № 538-р і Правила складання паспортів бюджетних програм, затверджені наказом Мінфіну України від 29.12.2002 р. №1096, започаткували новий етап у розвитку бюджетної політики в частині складання та виконання бюджетів, а програма економічних реформ Президента України на 2010–2014 роки «Заможне суспільство,

⁴ Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80>

конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» (напрямок «Регіональний розвиток і реформа міжбюджетних відносин») створила додатковий імпульс для консолідації і запровадження програмно-цільового методу складання та виконання усіх місцевих бюджетів;

- з метою зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування та посилення впливу системи формування місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток була розроблена і затверджена Концепція реформування місцевих бюджетів (схвалена розпорядженням КМУ від 23.05.2007. № 308-р), яка передбачала перетворення місцевих бюджетів у ефективний інструмент соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць шляхом розробки теоретико-методологічних засад програмно-цільового методу планування видатків місцевих бюджетів на середньострокову перспективу та запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів в окремих регіонах;
- в 2011 році Міністерством фінансів було вперше складено середньостроковий прогноз Державного бюджету на 2012-2014 рр. з урахуванням найкращого досвіду розвинутих європейських країн;
- в лютому 2012 року була затверджена Наказом Міністерства фінансів України «Програма управління державним боргом на 2012 рік»⁵. Крім того, відповідно до Національного плану дій, на КМУ та Мінфін покладено зобов'язання із затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2012-2014 рр.

Разом з тим, перехід, починаючи з 2014 р., на складання бюджету на засадах ПЦМ (*поширюється на усі місцеві бюджети*) потребує низки змін у бюджетному законодавстві та модифікації підходів у плануванні відповідних фінансових потоків. Чинні урядові накази щодо запровадження ПЦМ складання та виконання місцевих бюджетів, рамково визначають напрями необхідних змін в бюджетному законодавстві як такі, що необхідні для підвищення ефективності функціонування місцевих бюджетів. Окрім того, відсутність чіткої класифікації бюджетних програм на місцевому рівні та однозначних границь в системі оцінок ефективності витрачання бюджетних коштів зумовлюють об'єктивну необхідність вдосконалення існуючих показників результативності.

Іншим аспектом озвученої проблеми є постійні зміни в бюджетному процесі, які не сприяють оптимізації державних коштів на певних напрямках реалізації пріоритетів бюджетної політики. Серед ключових

⁵ Наказ Міністерства фінансів України "Про затвердження Програми управління державним боргом на 2012 рік" [Електронний ресурс] / Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article%3Fart_id=326149&cat_id=255473

причин, які сповільнюють процес бюджетного прогнозування слід виділити *недосконалість правових норм щодо формування бюджету за програмно-цільовим методом*. Так, застосування програмно-цільового методу врегульовується статтями 20-21 Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 року № 2456-VI, однак в ньому чітко й однозначно не визначено, як саме має здійснюватись формування й виконання бюджету за програмно-цільовим методом, а передбачено лише окремі положення щодо намірів його застосування при формуванні й виконанні бюджету.

Ключовим елементом програмно-цільового методу є *бюджетна програма* (сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій (*пункт 4 частини першої статті 2 Закону України від 8 липня 2010 року № 2456-VI*). Незважаючи на прийнятий Закон України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 р № 1610-IV, який мав на меті впорядкувати процеси формування та виконання програм, та Стратегію оптимізації кількості бюджетних програм, затверджену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 06.04.2011 № 292-р (при формуванні проекту бюджету на 2012 рік, проведено оптимізацію кількості бюджетних програм, шляхом скорочення їх кількості з 883 до 580) і надалі відбувається «розпорошення» бюджетних коштів. До слова, за даними Рахункової палати України щодо виконання Державного бюджету у 2010 р. із 744 бюджетних програм частково проведено видатки за 314 програмами на 79,2% від плану, а за 19 програми не розпочато фінансування взагалі; у 2011 р. у запланованих обсягах з 816 бюджетних програм здійснено видатки за 41 бюджетною програмою, за 670 бюджетними програмами видатки проведено в обсягах 12,3% від плану, а за 105 програмами не розпочато фінансування взагалі. Така ситуація призводить до того, що результативність бюджетних програм залишається досить низькою.

✓ *недосконалість системи оцінювання ефективності виконання бюджетних програм.*

Важливим елементом реалізації бюджетної політики як для головних розпорядників бюджетних коштів, так і для розпорядників нижчого рівня є *планування*. Відповідно до частини 7 статті 20 Бюджетного кодексу України, “якщо реалізація бюджетної програми продовжується у наступних бюджетних періодах, дія порядку використання бюджетних коштів за такою бюджетною програмою (з урахуванням змін до цього порядку, внесених у разі необхідності) продовжується до завершення її реалізації”. Відповідно до п. 8 статті 20 чинного Бюджетного кодексу України, “головний розпорядник бюджетних коштів розробляє та протягом 45 днів з дня набрання чинності законом про Державний бюджет

України (рішенням про місцевий бюджет) затверджує спільно з Міністерством фінансів України (місцевим фінансовим органом) паспорт бюджетної програми”.

Однак, як свідчать результати аналізу, попри законодавче впровадження в Україні важливих елементів «західної» моделі бюджетного планування і прогнозування, на практиці їх зміст викривлений: досить часто планові показники на трирічну перспективу (що використовуються у запитах) носять формальний характер в силу відсутності єдиної методики планування видатків на середньострокову перспективу, прогноз подається як аналітичний матеріал (тобто не має законної сили), а отже не є обов'язковим для виконання. Зазвичай бюджетна резолюція дисонує зі змістом розробленого бюджету, хоча мала б бути концептуальним документом, що визначає пріоритети бюджетного планування. Як наслідок, *середньострокове планування не є вектором бюджетної політики як на національному, так і на регіональному рівні.*

Іншою стороною озвученої проблеми є відсутність досконалої системи реалістичних показників для оцінювання як окремих завдань, так і бюджетної програми в цілому. Ключовим інструментом планування та індикатором виконання бюджетних програм є показники *результативності* (кількісні виміри рівня задоволеності послугами у державному секторі, продуктивності, результативності та рентабельності послуг), які за змістом не повинні вимірювати наслідки одноразової дії або вимірювати результати короткострокової діяльності.

Зазначимо, що відповідно до Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі⁶, схваленою розпорядженням КМУ від 14.09.2002 р. № 538-р і Правилами складання паспортів бюджетних програм, затвердженими наказом Мінфіну України від 29.12.2002 р. №1096 результативними показниками визнано:

1. *показники затрат* – визначають обсяги та структуру ресурсів, що забезпечують виконання бюджетної програми;
2. *показники продукту* – використовують для оцінки досягнення поставлених цілей;
3. *показники ефективності* – визначаються як відношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до їх вартості у грошовому або людському вимірі (витрати ресурсів на одиницю показника продукту);
4. *якості* – сукупність властивостей, які характеризують досягнуті результати якості створеного продукту, що задовольняють споживача відповідно до їх призначення та відображають

⁶ Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80>

послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій у наданні послуг (товарів, робіт) споживачам за рахунок коштів бюджетної програми.

Однак, практика застосування показників виконання бюджетних програм не переконує у відповідності останніх вимогам бюджетування, орієнтованого на результат, в силу того, що їх змістовна наповненість не відповідає їх сутності; важко здійснити об'єктивну оцінку бюджетних програм, а отже існує потреба розробки реалістичних показників.

✓ *низький рівень контролю за витрачанням коштів на місцях.*

Дана проблема пов'язана з тим, що на місцевому рівні відсутній зовнішній аудит, а внутрішній проводиться з недостатньою комплексністю та системністю. *Неефективне* використання бюджетних коштів є поширеним явищем у бюджетному процесі.

Детальний аналіз результатів наукових досліджень, а також звітів Рахункової палати України та Державної фінансової інспекції за період з 2007 р. по 2012 р. показав, що переважна більшість негараздів бюджетної системи пов'язана з *неефективним плануванням* та прогнозуванням бюджетного процесу. За даними Рахункової палати за 2012 р. загальні обсяги неефективного управління та використання державних коштів, становили майже 8,16 млрд. грн., що суттєво менше ніж у попередні три роки. При цьому, неефективне управління та використання бюджетних коштів встановлено у 130 випадках⁷.

Важливо зауважити, що на сьогоднішній день ні в Бюджетному кодексі, ні в інших законах України не існує чітко визначених показників та критеріїв оцінювання ефективності використання бюджетних ресурсів, рівно як і відсутня усталена методика, яка б заслуговувала на довіру достовірністю отриманих результатів. Варто акцентувати і на тому, що в новій редакції Бюджетного кодексу України чітко виписані порушення бюджетного законодавства (ст. 116) та передбачені заходи впливу на порушників, разом з тим *неефективне* використання бюджетних коштів у переліку бюджетних порушень відсутнє⁸. Водночас ст. 26 БК передбачено посилити внутрішній контроль та персональну відповідальність головних розпорядників та розпорядників нижчого рівня в особі їх керівників за ефективно і результативно управління бюджетними коштами.

✓ *відсутність ефективного громадського моніторингу та контролю за виконанням місцевих бюджетів.*

Серед викликів, що суттєво впливають на ефективність діяльності і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування,

⁷ Звіт Рахункової палати України за 2012 рік [Електронний ресурс] / Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/img/files/Zvit_2012.pdf

⁸ Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] / Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=267661

слід відзначити поступовий відхід від політики, що транслює рішення центрального органу виконавчої влади, до політики, що більшою мірою формується саме на місцевому та регіональному рівні, відповідає інтересам та прагненням місцевої громади. У свою чергу, це потребує активного залучення громадськості, громадських організацій, представників бізнес-середовища та ЗМІ до моніторингу та контролю за формуванням та реалізацією такої політики, зокрема в частині її фінансового забезпечення.

Підвищення ефективності бюджетної політики за рахунок більшої відкритості та підконтрольності дій органів місцевого самоврядування в результаті участі громадськості в бюджетному процесі, у визначенні пріоритетів бюджетних витрат та оцінці якості наданих послуг є загальносвітовою тенденцією. В даний час діяльність органів місцевого самоврядування характеризується недостатньою відкритістю заходів з реалізації бюджетного процесу. Серйозною проблемою є недостатня доступність бюджетної інформації, а також важкий для сприйняття формат її подання.

Вивчення доступності інформації щодо формування та виконання місцевих бюджетів в інтернет - мережі здійснене в розрізі міст обласного значення Львівської області (табл. 2) засвідчує, що в переважній більшості така інформація присутня на офіційних веб-сайтах міст (найчастіше в розділі «рішення міськради» за відповідні роки). Однак, оприлюднену інформацію не можна вважати повною, оскільки вона не дозволяє отримати відповідь мешканцю міста (чи інший зацікавленій особі) на питання конкретного спрямування видатків бюджету в розрізі програм, цілей тощо). Тобто формат публічного представлення інформації про бюджет не можна вважати доступним для розуміння пересічному мешканцеві.

Крім цього, з представленої інформації громадськість в широкому її розумінні (мешканці територіального утворення, представники ділових кіл тощо) не може зробити висновків про отриманий ефект від їх використання. Отже, для вдосконалення бюджетних процедур в напрямку більшої відкритості, прозорості та підконтрольності місцевим органам влади необхідно здійснити наступні дії:

- розробити та затвердити комплекс заходів із залучення громадськості в бюджетний процес на всіх його етапах;
- ознайомити співробітників адміністрації з різними формами участі громадськості в бюджетному процесі;
- розробити формат публічного представлення інформації про бюджет в доступному для розуміння громадськості вигляді.

**Наявність інформації про затверджені обсяги та виконання
бюджету на офіційних сайтах міськрад міст обласного значення
Львівської області**

	<i>Місто</i>	<i>Розміщення інформації в інтернет мережі</i>	<i>2009 р.</i>	<i>2010 р.</i>	<i>2011 р.</i>	<i>2012 р.</i>	<i>I пів. 2013 р.</i>
1.	м. Львів	<i>Сайт Львівської міської ради (http://city- adm.lviv.ua/lmr/budget)</i>	✓	✓	✓	✓	✓
2.	м. Борислав	<i>Сайт Бориславської міської ради (www.boryslavmk.gov.ua)</i>					
3.	м. Дрогобич	<i>Сайт Дрогобицької міської ради (www.drohobych- rada.gov.ua/)</i>	✓	✓	✓	✓	✓
4.	м. Моршин	<i>Сайт Моршинської міської ради (www.morshyn- rada.gov.ua/)</i>		✓	✓	✓	✓
5.	м. Новий Розділ	<i>Сайт Новороздільської міської ради (www.novyrozdil.lviv.ua)</i>			✓		
6.	м. Самбір	<i>Джерело: Сайт Самбірської міської ради (www.sambircity.gov.ua/index. php?id)</i>		✓	✓	✓	✓
7.	м. Стрий	<i>Сайт Стрийської міської ради (www.stryi-rada.gov.ua/)</i>	✓	✓	✓	✓	✓
8.	м. Трускавець	<i>Сайт Трускавецької міської ради (www.truskavets- city.gov.ua/)</i>				✓	
9.	м. Червоноград	<i>Сайт Червоноградської міської ради (www.chervonograd- city.gov.ua/)</i>		✓			

✓ *недосконалий механізм проведення Державною казначейською службою бюджетних платежів, що здійснюються органами місцевого самоврядування.*

Проблеми із блокуванням та затримками проведення платежів за видатками місцевих бюджетів з кожним роком набувають все більш масового та систематичного характеру. В результаті місцеві органи управління бачать гроші на рахунках, але просто не можуть ними скористатися. При цьому блокуються незахищені видатки місцевих бюджетів, тобто ті, які могли б забезпечити розвиток територій, а не поточне споживання. Сьогодні існує загроза, що накопичена заборгованість буде погашатись шляхом випуску векселів, що означає її

перенесення на наступний бюджетний період. Зокрема, уже підписано Закон України №658-VII «Про внесення змін до статті 22 Закону України "Про Державний бюджет України на 2013 рік», який фактично запускає механізм обороту фінансових казначейських векселів для погашення боргів із різниці в тарифах на послуги центрального водопостачання і водовідведення.

З огляду на те, що основна частина видатків місцевих бюджетів Львівської області припадає на сферу освіти та охорони здоров'я, здійснимо докладний аналіз ефективності управління бюджетними коштами у цих сферах.

ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТНИМИ РЕСУРСАМИ У СФЕРІ ОСВІТИ

Проблеми функціонування та фінансування освітньої галузі у Львівській області

Критеріальною умовою досягнення успіху в економіці знань в державі є забезпечення доступності, якості та ефективності функціонування дошкільної та загальної середньої освіти, що є основою для подальшої освіти та трудової діяльності. Реалізація зазначених цілей прямо залежить від забезпечення її належного фінансування, яке на 98,4% відбувається за бюджетні кошти. Відповідно до Бюджетного кодексу України основна відповідальність за фінансування загальноосвітніх закладів лежить на місцевих бюджетах.

В умовах сьогодення в країні склалась ситуація, коли державний та місцеві бюджети не в змозі забезпечувати достатній рівень фінансування галузей соціальної сфери. Тому виникають проблеми реформування галузей, залучення додаткових джерел фінансування, підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів. Одним з найважливіших шляхів вирішення цих проблем є вдосконалення освітньої мережі та приведення її у відповідність із змінами у економічній та демографічній ситуації в регіонах. Необхідність удосконалення мережі дошкільної та середньої освіти пов'язана з тим, що під впливом змін у демографічній ситуації збільшилась кількість дітей, яких необхідно забезпечити дошкільними закладами, а також зменшилась кількість учнів шкіл. Все це загострило проблеми, пов'язані із зростанням кількості малокомплектних шкіл, з низьким рівнем завантаженості шкільних приміщень та зменшенням педагогічного навантаження для працівників освітніх закладів, що, як наслідок, негативно вплинуло на якість освіти. Разом з тим, відбувається стрімкий розвиток освітніх закладів нового типу – гімназій, ліцеїв, навчально-виховних комплексів, які потребують обґрунтування нових штатних нормативів та розробки нових підходів до фінансування таких закладів.

Необхідність реформування мережі закладів дошкільної та середньої освіти у Львівській області та в Україні загалом обумовлена низкою об'єктивних чинників. По-перше, за період 1989-2012 рр. кількість дітей дошкільного та шкільного віку в області зменшилась на 36% (із 614 до 393 тис. осіб), при цьому слід констатувати дещо вищі темпи зменшення кількості дітей в області у порівнянні з середньоукраїнськими⁹.

⁹ Склад населення Львівської області за статтю і віком. [стат. зб.] . Головне управління статистики у Львівській області. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.lv.ukrstat.gov.ua/ukr/publ/2012/ZB192011Y12_2.pdf.

Відповідно до прогнозу демографічних тенденцій у Львівській області на період до 2050 р., який розроблено фахівцями Інституту регіональних досліджень НАН України, в регіоні і надалі матимуть місце негативні тенденції зменшення кількості населення (за середнім варіантом прогнозу зменшення становитиме 69,5 тис. осіб)¹⁰. За цим же варіантом прогнозу передбачається суттєве зменшення дітей у віці 0-14 років до 2050 р.: їх частка у загальній кількості населення зменшиться на третину. Кількість народжених дітей теж буде зменшуватись (за середнім сценарієм в середньому на 8% кожні п'ять років). Позитивна динаміка зростання кількості народжених дітей очікується лише протягом 2030-2040 рр., що стане наслідком активізації народжуваності, яка спостерігалась у 2006-2011 рр.

Отже, відповідно до демографічних прогнозів проблема необхідності оптимізації освітньої мережі в майбутньому лише загостриться. При чому ситуація вимагає негайного втручання, оскільки що довше триватиме невизначеність, то більш кризовим буде фінансове становище дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладів.

По-друге, протягом останнього десятиліття має місце стійка тенденція до зростання частки видатків на освіту у загальному обсязі видатків місцевих бюджетів Львівської області: із 27% у 2001 р. до 34% у 2012 р.¹¹. Протягом 2012 р. видатки консолідованого бюджету Львівщини на сферу освіти склали 3704,6 млн. грн.

В сучасних умовах найвагомішою проблемою освітньої мережі у Львівській області (як загалом по Україні) є *малокомплектність значної кількості навчальних закладів*. Саме це зумовлює істотне здорожчання, у декілька разів, навчання одного учня, неможливість укомплектувати школу професійними вчителями - предметниками, відсутність необхідної навчально-матеріальної бази, сучасних комунікаційних зв'язків та інші недоліки.

Так, утримання одного учня малокомплектної школи із 40-50 учнями складає близько 20000 грн. в рік

Звичайно збереження та розширення мережі навчальних закладів в області дозволяє забезпечити необхідні умови для рівного доступу громадян незалежно від місця їх проживання до освітніх послуг. Однак в умовах формування суспільства знань говорити лише про доступність освіти вкрай неправильно, оскільки *цінність мають лише якісні освітні послуги!* Натомість отримання якісної освіти у школі із кількістю в кілька

¹⁰ Бараняк І. Є. Прогнозування тенденцій розвитку демографічних процесів у регіоні (на прикладі Львівської області) / І. Є. Бараняк // Регіональна економіка. – 2013. - №1. – С. 131-137.

¹¹ Моніторинг стану виконання місцевих бюджетів Львівської області у 1991, 2001-2010 рр. Львів. – 2010. – Головне фінансове управління Львівської обласної державної адміністрації. – С. 243.

десятків (а то й менше десятка учнів) вкрай проблематично, що зумовлено зниженням рівня забезпеченості таких навчальних закладів, зокрема розташованих у сільській місцевості, *якісними педагогічними кадрами*.

Мала кількість вікових паралелей класів, а іноді й відсутність певних класів у структурі школи призводить до того, що у малокомплектній школі фахова підготовка учителів не відповідає виконуваний педагогічній діяльності. Часто вчителі викладають по 2-3 і більше (до 5) навчальних предметів, які не відповідають їхньому фаху. Як наслідок – низька якість освіти, учні з таких шкіл вкрай рідко, або й узагалі не беруть участь у всеукраїнських олімпіадах, предметних конкурсах і є неконкурентоспроможними на сучасному ринку праці.

Зростання малокомплектності шкіл породило проблему створення шкільних освітніх округів. Фінансова перевага шкільного освітнього округу полягає у тому, що дешевше утримувати одну школу-комплекс, ніж декілька малих шкіл. Соціальна значимість таких округів полягає у підвищенні якості і різноманітності освітніх послуг кожній дитині не залежно від місця її проживання. Організаційний механізм створення освітнього округу передбачає організацію округу як окремого самостійного проекту, що не є типовим для решти округів. В межах освітнього округу створюються опорний навчальний заклад, в якому проводиться поглиблене вивчення предметів та надаються спортивні, культурні послуги. В межах округу забезпечується організація безкоштовного підвезення учнів та педагогічних працівників до місця навчання і додому.

У 2011 році в країні функціонувало понад 1900 освітніх округів, до складу яких увійшли більше ніж 8 тисяч навчальних закладів і здобували освіту понад мільйон учнів. На Львівщині у 2011 р. їх кількість склала 110 одиниць, а уже у 2013 р. -126 округів¹².

Групування регіонів за коефіцієнтом охоплення освітніми округами (часткою освітніх округів в загальній кількості загальноосвітніх закладів) дозволило виділити п'ять регіонів з високим рівнем охоплення це Донецька (23,6%), Сумська (20,9%), Івано-Франківська (21,6%), Чернігівська (17,0%), Вінницька (17,1%) області. Львівська область нажалі знаходиться у групі з низьким рівнем охоплення освітніми округами – 7,6% , при тому що їх абсолютна кількість є досить значною (рис. 5).

¹² Першочергові заходи державної політики щодо вирішення соціально-економічних проблем сільського населення". Аналітична записка [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1279/>

Слід зазначити, що на сьогоднішній день формування та функціонування освітніх округів пов'язано з цілою низкою проблем. Однією з основних проблем *формування* освітніх округів є те, що ліквідація чи реорганізація навчальних закладів відбувається виключно за умови згоди територіальної громади. Однак в силу певних обставин громада часто не спроможна реально оцінити доцільність існування малокомплектних шкіл. Це вимагає проведення належної роз'яснювальної роботи серед педагогічної та батьківської громадськості.

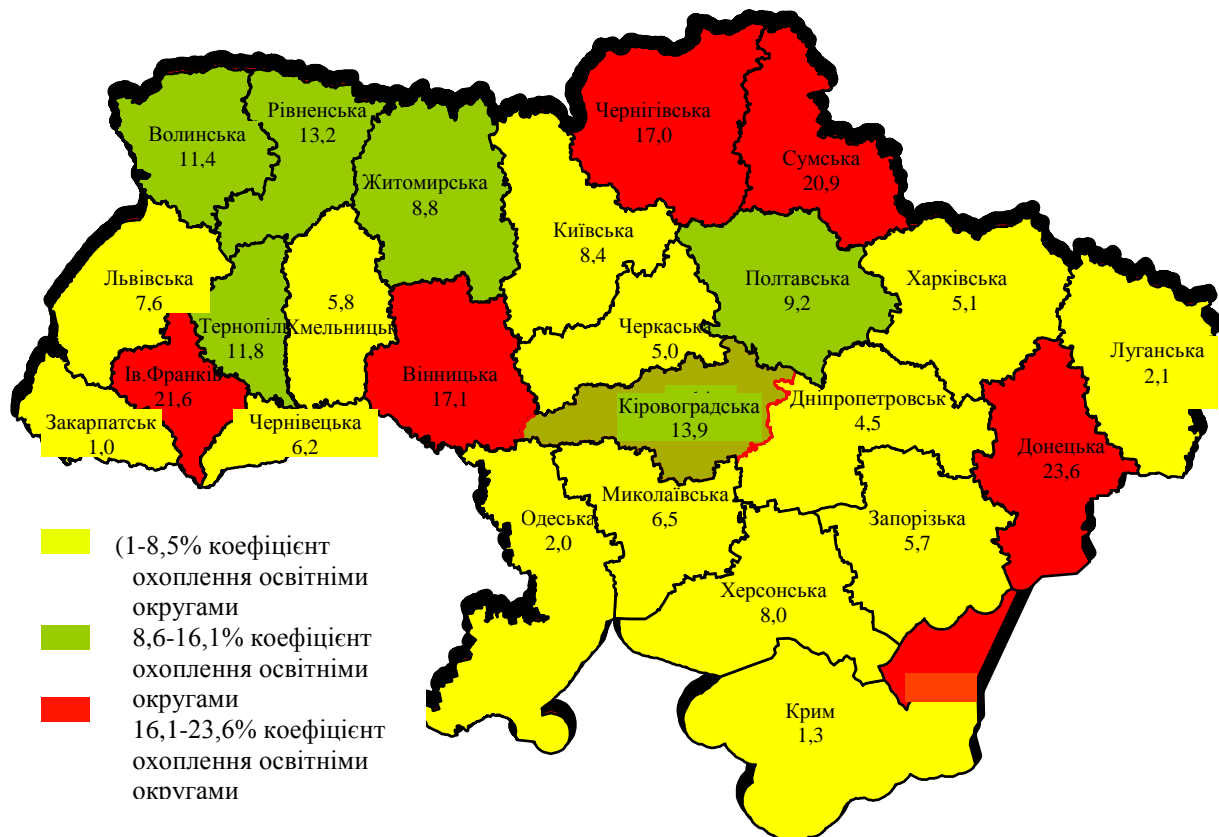


Рис. 5. Групування регіонів України за коефіцієнтом охоплення освітніми округами у 2011 р.

Серед проблем *функціонування* освітніх округів найвагомішими є:

- проблема довозення дітей в межах освітніх округів. Незважаючи на існування одного, або кількох автобусів досить великими є витрати на їх утримання та незадовільний стан доріг. При технічних несправностях транспорту стається збій у системі підвозу учнів. Також проблемним є розробка такої схеми маршрутів, які б задовольняли побажання всіх суб'єктів округу;

- проблеми оптимального розподілу ресурсів в межах опорного навчального закладу. Актуальним є питання впровадження освітніх округів як базову адміністративну одиницю управління та фінансування;

зміни залишкового принципу фінансування сільської школи на пріоритетний;

– проблеми матеріально-технічного та кадрового забезпечення: недостатній рівень забезпечення комп'ютерною технікою, неможливість підключення до інтернету; низький рівень кадрового потенціалу навчальних закладів.

Іншою важливою проблемою фінансування освітніх закладів є проблема *неефективного використання фінансових ресурсів у дошкільних закладах*. У області, з однієї сторони, існують проблеми недостатньої кількості дошкільних закладів в обласному центрі, а з іншої сторони, низької наповнюваності груп у периферійних дошкільних закладах. (Так, у дошкільних установах міст Нового Роздолу та Трускавця середня наповнюваність у групах становить по 19 дітей, Мостиського та Стрийського районів – по 17 дітей, Сколівського району – 16 дітей при нормативному показнику наповнюваності 20 дітей)¹³.

Також низька ефективність використання фінансових ресурсів у дошкільних закладах зумовлюється низькою середньорічною тривалістю перебування дітей в дошкільних установах області, яка уже протягом п'яти років не перевищує 150 днів, а це в середньому одна дитина відвідує дошкільну установу лише 13 днів у місяць. Ще нижчий зазначений показник у дошкільних установах м. Львова, який становить 139 днів у рік, м. Дрогобича – 125 днів, м. Моршина та м. Нового Роздолу – по 142 дні, м. Трускавця – 138 днів, районів Жовківського – 118 днів, Яворівського – 124 дні, що не перевищує 12 днів у місяць. Поряд з цим, доступність дошкільної освіти для сільського населення є вкрай обмеженою: сьогодні один дитячий садок припадає на чотири села. З кожним роком кількість дошкільних навчальних закладів у сільській місцевості зменшується¹⁴.

У Львівській області, як і в цілому в країні, існує *проблема фінансування позашкільної освіти*. Це пов'язано з тим, що з державного бюджету практично не виділяються на це кошти, а видатки на утримання закладів позашкільної освіти здійснюються за рахунок частини доходів місцевих бюджетів, які не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. Розподіл видатків здійснюється органами місцевого самоврядування самостійно, виходячи з обсягів таких доходів та власних пріоритетів у їх розподілі, а це означає фінансування за залишковим принципом. У новій редакції Бюджетного кодексу до видатків, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів враховуються лише окремі видатки, зокрема на заходи з

¹³ Складено з використанням звітів про виконання бюджетів Департаменту фінансів ЛОДА

¹⁴ Там же.

позашкільної роботи з дітьми, та не враховуються видатки фінансування самих позашкільних закладів, що ставить під загрозу можливості їх функціонування.

Важливий акцент необхідно зробити *на проблемах програмно-цільового управління* видатками освіти області. В умовах швидкоплинних змін, в державі виникає необхідність пошуку та вдосконалення технологій та методів управління освітою на місцевому рівні (один з напрямків програмно-цільове управління). Підвищення ефективності управління освітою пов'язане не лише з чисельністю апарату, кадровим та ресурсним забезпеченням, але і уміння управлінців впроваджувати нові методи технології, що істотно залежать від рівня їх професійної майстерності, можливостей впливу на кінцевий результат. Складання програм розвитку освіти для відділів освіти нерідко є складним і майже нереальним завданням, оскільки потребує визначення перспектив та проектування розвитку освітніх систем, що можна здійснити лише на основі комплексного планування соціально-економічного розвитку території, а це залежить від державних органів управління.¹⁵ У міських та районних органах сьогодні налічується немало середньо та довгострокових програм, які мають здебільшого формальний характер.

Комплексне оцінювання видатків місцевих бюджетів Львівської області на загальну середню освіту

Комплексне оцінювання видатків місцевих бюджетів Львівської області на загальну середню освіту здійснено за наступними напрямками: оцінка забезпеченості навчального процесу; оцінка ефективності видатків на освіту; оцінка основного продукту (учня) шкільної освіти; оцінка якості знань як основного результату освіти (рис. 6).

При проведенні оцінювання загальної середньої освіти було враховано наступні особливості:

- *показники ефективності слід розглядати лише з врахуванням показників якості освіти.* Для прикладу зниження видатків на одного учня (показник ефективності) свідчить про підвищення їх ефективності лише за умови, що не відбулось зниження якості освіти;
- *якість загальної середньої освіти потребує додаткового оцінювання за результатами, які продемонстрували учні у зовнішньому незалежному оцінюванні (ЗНО).* Такий підхід пояснюється тим, що саме *в зовнішньому незалежному оцінюванні учні можуть продемонструвати рівень знань, отриманих на протязі багатьох років навчання у школі;*

¹⁵ Набок М. Програмно цільове управління системою освіти міста та району в сучасних умовах. – [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/gvpkhdpi/2008_16/138-140.pdf

– показники функціонування освітніх закладів слід доповнити показниками, які характеризують малокомплектні школи. Це зумовлено тим, що *проблема малокомплектності є основною проблемою неефективних видатків місцевих бюджетів у освітню галузь.*



Рис. 6. Напрямки оцінювання загальної середньої освіти

✓ **Показники затрат**

У 2012р.у Львівській області функціонувало 1360 шкіл, з яких 276 школи I ступеня, 500 школи I - II ступеня та 581 школи I - III ступеня. Основна кількість шкіл -114 одиниць розташовані в обласному центрі, з них 102 – школи I-III ступеня. Більшість шкіл I та I-II ступеня розташовані у районах області. Так, у Старосамбірському районі з 87 функціонуючих шкіл 26 – школи I ступеня, 44 - школи I- II ступеня(табл. 3, табл. 4). У 2012 р. порівняно з попереднім загальна кількість загальноосвітніх закладів області зменшилась на 8 одиниць. Були закриті школи в Жидачівському, Золочівському, Кам'яно-Бузькому, Мостиському, Перемишлянському, Самбірському, Сокальському районах та відкрита одна школа у Яворівському районі (табл. 5). Обсяг видатків на функціонування загальноосвітніх навчальних закладів області у 2012 р. склав 2126,2 млн. грн., що на 380,6 млн. грн. більше попереднього року¹⁶. Основна його частини спрямовується на заробітну плату працівників та нарахування на неї, оплату комунальних послуг та енергоносіїв, харчування учнів, тобто на першочергові поточні потреби. Незважаючи на те, що високий динамізм розвитку суспільних процесів вимагає постійної модернізації матеріально-технічної бази, широкого використання інформаційних технологій, інтерактивних засобів навчання та електронних посібників, у 2012 р. лише 1,47% з обсягу видатків на функціонування загальноосвітніх закладів області припадало на розвиток матеріально-технічної бази. Для м. Львова ця частка становила 2,22%.

¹⁶

Складено з використанням звітів про виконання бюджетів Департаменту фінансів ЛОДА

Показники затрат функціонування загальноосвітніх закладів Львівської області у 2011 р.

Показники	кількість закладів (за ступеннями шкіл)	- школи I ступеня	- школи I-II ступеня	- школи I-III ступеня	кількість класів (за ступеннями шкіл)	- у школах I ступеня	- у школах I-II ступеня	- у школах I-III ступеня	кількість малокомплектних шкіл	середньорічне число посадових окладів (ставка) педагогів	обсяг видатків на функціонування загальноосвітніх навчальних закладів	- на первочергові видатки необхідні для належного функціонування школи	- на розвиток матеріально- технічної бази	частка видатків на розвиток матеріально- технічної бази у всіх видатках освіти
	од.	од.	од.	од.	од.	од.	од.	од.	од.	од.	тис. грн.	тис. грн.	тис. грн.	%
I	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Львів	114	10	2	102	2514	97	37	2380	0	5154,5	351207,3	344817,1	6390,2	1,819
Борислав	10			10	166			166	0	348	23404,2	22895,1	509,1	2,175
Дрогобич	19	1	1	17	378	2	9	367	0	744	52780	52577,6	202,4	0,383
Моршин	1			1	24			24	0	43	3415,3	3398	17,3	0,507
Новий Розділ	5	0	0	5	125	0	0	125	0	249	15255,8	15053,4	202,4	1,327
Самбір	9	1		8	153	11		142	0	493,5	20957,9	20859,9	98	0,468
Стрий	13	2		11	254	17		237	0	530	35037,8	34989	48,8	0,139
Трускавець	3			3	79			79	0	171	11970,6	11970,6		0
Червоноград	15	1		14	302	12		290	0	620	42353,7	41832,1		0
Бродівський	56	18	22	16	397	28	132	236	14	769	51704,8	49080,9	921,2	1,782
Буський	44	12	16	16	330	17	98	215	10	586,5	40092,3	38267,1	1825,2	4,552
Городоцький	52	7	24	21	442	4	133	315	15	816	53632,9	53632,9		0
Дрогобицький	61	18	24	19	441	9	175	257	13	858	55439,8	55012,2	427,6	0,771
Жидачівський	78	16	39	23	491	161	283	47	29	530	59879,7	59104,9	471,2	0,787
Жовківський	76	19	28	29	718	38	223	457	11	1259	85823	81161,1	4661,9	5,432
Золочівський	54	13	18	23	464	18	128	318	17	784	56631,7	55529,9	1101,8	1,946
Камянко-Бузький	41	11	16	14	361	16	108	237	8	651	46630,4	46103,3	104,6	0,224
Миколаївський	37	4	13	20	409	12	105	292	5	731	47820,7	46613,25	1207,45	2,525
Мостиський	57	10	31	16	442	15	203	224	8	791	50740,9	48575,4	1578,1	3,11
Перемишлянський	59	16	32	11	320	120	169	31	32	634	38359,5	37947,9	411,6	1,073
Пустомитівський	66	10	26	30	609	13	147	449	18	1357	79475,8	76983	2492,8	3,137
Радехівський	43	6	19	18	365	11	112	244	6	675	48726,3	48726,3		0

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>	<i>9</i>	<i>10</i>	<i>11</i>	<i>12</i>	<i>13</i>	<i>14</i>	<i>15</i>
Самбірський	67	19	19	29	552	230	260	62	12	936	64316,9	62541,9	1108,7	1,724
Сколівський	54	10	27	17	398	12	185	201	13	707	55761,8	53997,1	113,5	0,204
Сокальський	68	18	22	28	540	22	146	372	3	1027	78392	72148	6244	7,965
Старосамбірський	87	26	44	17	584	247	292	45	26	1192	72806,1	70408,6	2397,5	3,293
Стрийський	55	13	23	19	417	18	176	223	8	746,7	53061,5	52993,5	68	0,128
Турківський	49	4	30	15	467	9	251	207	8	978	62850,6	59936,3	2914,3	4,637
Яворівський	75	16	27	32	792	58	192	542	6	1471,5	98976,3	96961,5	2014,8	2,036
всього по області	1368	281	503	581	13455	1197	3564	8705	262	25682	1745535	1702147,25	37532,5	2,15

Таблиця 4

Показники затрат функціонування загальноосвітніх закладів Львівської області у 2012 р.

<i>Показники</i>	<i>кількість закладів (за ступенями шкіл)</i>	<i>- школи I ступеня</i>	<i>- школи I-II ступеня</i>	<i>- школи I-III ступеня</i>	<i>кількість класів (за ступенями шкіл)</i>	<i>- у школах I ступеня</i>	<i>- у школах I-II ступеня</i>	<i>- у школах I-III ступеня</i>	<i>кількість малокомплектних шкіл</i>	<i>середньорічне число посадових окладів (ставка) педагогів</i>	<i>обсяг видатків на функціонування загальноосвітніх навчальних закладів</i>	<i>- на періодичні видатки необхідні для належного функціонування школи</i>	<i>- на розвиток матеріально-технічної бази</i>	<i>частка видатків на розвиток матеріально-технічної бази у всіх видатках освіти</i>
	од.	од.	од.	од.	од.	од.	од.	од.	од.	од.	тис. грн.	тис. грн.	тис. грн.	%
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>	<i>9</i>	<i>10</i>	<i>11</i>	<i>12</i>	<i>13</i>	<i>14</i>	<i>15</i>
Львів	114	10	2	102	2 528	97	35	2 396	1	5 187	454 275,1	444 174,6	10 100,5	2,22
Борислав	10			10	162			162	1	334	27 311,9	26 487,2	824,7	3,02
Дрогобич	19	1	2	16	374	2	18	354	0	718	65 748,7	65 573,5	175,2	0,27
Моршин	1			1	26			26	0	45	4 417,9	4 396,5	21,4	0,48
Новий Розділ	5	0	0	5	121	0	0	121	0	245	18 640,4	18 316,5	323,9	1,74
Самбір	9	1		8	151	11		140	0	482	25 788,0	25 725,9	63,0	0,24
Стрий	13	2		11	249	18		231	0	536	42 886,5	42 835,1	51,4	0,12
Трускавець	3			3	77			77	0	166	14566,6	14348,4	218,2	1,50
Червоноград	15	1	1	14	311	12	18	299	0	642	50 398,7	50 224,2		0,00
Бродівський	56	19	21	16	393	29	127	237	18	765	64 130,2	61 804,0	1 128,9	1,76
Буський	44	12	16	16	322	16	95	211	12	577	46 751,2	46 127,9	623,3	1,33
Городоцький	52	7	24	21	437	5	133	299	14	812	65 068,0	65 068,0		0,00

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>	<i>9</i>	<i>10</i>	<i>11</i>	<i>12</i>	<i>13</i>	<i>14</i>	<i>15</i>
Дрогобицький	61	18	24	19	433	10	171	252	15	839	67 058,9	66 765,9	293,0	0,44
Жидачівський	76	16	37	23	483	159	263	61	28	525	73 196,2	72 704,1	140,3	0,19
Жовківський	76	19	28	29	704	36	219	449	12	1 240	99 901,6	97 400,6	2 501,0	2,50
Золочівський	53	12	17	24	458	16	125	317	18	768	67 547,1	67 035,6	511,5	0,76
Камянко-Бузький	40	10	16	14	358	15	106	237	9	646	55 511,1	55 296,9	92,9	0,17
Миколаївський	37	5	12	20	403	12	105	286	5	727	58 159,2	56 814,2	1 345,0	2,31
Мостиський	55	8	31	16	426	13	196	217	10	792	61 892,2	60 665,7	962,0	1,55
Перемишлянський	58	15	32	11	304	114	162	28	36	621	46 576,5	46 283,5	293,0	0,63
Пустомитівський	66	10	26	30	611	11	152	448	20	1 326	95 182,8	92 656,9	2 525,9	2,65
Радехівський	43	6	19	18	352	10	107	236	9	649	58 613,4	58 613,4		0,00
Самбірський	66	18	19	29	546	226	260	60	14	935	81 804,1	79 704,9	1 181,2	1,44
Сколівський	54	10	27	17	396	14	183	199	17	732	67 114,3	64 869,8	105,6	0,16
Сокальський	67	17	22	28	530	21	139	370	9	1 010	84 912,7	82 980,9	1 931,8	2,28
Старосамбірський	87	26	44	17	568	242	284	42	32	1 170	89 385,0	86 350,1	3 034,9	3,40
Стрийський	55	13	23	19	414	16	175	223	10	744	59 854,6	59 816,8	37,8	0,06
Турківський	49	4	30	15	456	7	243	206	9	969	77 339,3	74 852,5	2 486,8	3,22
Яворівський	76	16	28	32	808	57	203	548	8	1 492	116 737,8	116 487,0	250,8	0,21
всього по області	1 360	276	501	581	13 324	1 169	3 519	8 655	307	25 527	2 126 203,4	2 090 032,2	31 005,8	1,47

**Темпи зміни показників затрат загальноосвітніх закладів
Львівської області 2011-2012р., %**

	<i>Темп зміни загальної кількості освітніх закладів</i>	<i>Темп зміни кількості малокомплектних шкіл</i>	<i>Темп зміни середньорічного числа посадових окладів</i>	<i>Темп зміни обсягу видатків на функціонування загальноосвітніх закладів</i>	<i>Темп зміни обсягу видатків на розвиток матеріально-технічної бази</i>
Львів	100,0	0	100,6	129,3	158,1
Борислав	100,0	0	96,0	116,7	162,0
Дрогобич	100,0	0	96,5	124,6	86,6
Моршин	100,0	0	104,7	129,4	123,7
Новий Розділ	100,0	0	98,2	122,2	160,0
Самбір	100,0	0	97,7	123,0	64,3
Стрий	100,0	0	101,1	122,4	105,3
Трускавець	100,0	0	97,1	121,7	
Червоноград	100,0	0	103,5	119,0	
Бродівський	100,0	128,6	99,5	124,0	122,5
Буський	100,0	120,0	98,4	116,6	34,1
Городоцький	100,0	93,3	99,5	121,3	
Дрогобицький	100,0	115,4	97,8	121,0	68,5
Жидачівський	97,4	96,6	99,1	122,2	29,8
Жовківський	100,0	109,1	98,5	116,4	53,6
Золочівський	98,1	105,9	98,0	119,3	46,4
Камянко-Бузький	97,6	112,5	99,2	119,0	88,8
Миколаївський	100,0	100,0	99,5	121,6	111,4
Мостиський	96,5	125,0	100,1	122,0	61,0
Перемишлянський	98,3	112,5	97,9	121,4	71,2
Пустомитівський	100,0	111,1	97,7	119,8	101,3
Радехівський	100,0	150,0	96,1	120,3	
Самбірський	98,5	116,7	99,8	127,2	106,5
Сколівський	100,0	130,8	103,5	120,4	93,0
Сокальський	98,5	300,0	98,3	108,3	30,9
Старосамбірський	100,0	123,1	98,2	122,8	126,6
Стрийський	100,0	125,0	99,6	112,8	55,6
Турківський	100,0	112,5	99,1	123,1	85,3
Яворівський	101,3	133,3	101,4	117,9	12,4
всього по області	99,4	117,2	99,4	121,8	82,6

Негативною тенденцією стало суттєве скорочення частки бюджетного фінансування на розвиток матеріально-технічної бази у загальних видатках місцевих бюджетів Львівської області на освіту протягом останніх десяти років (рис. 7). Так, найвищою вона була у 2003 р. – 6,79%, а у 2012 р. вона знизилась у 4,5 рази. У 2012 р. *капітальні видатки на сферу освіти* у Львівській області склали 54,4 млн. грн., що в розрахунку на одного учня області не перевищує 220 грн. на рік¹⁷.

17

Складено з використанням звітів про виконання бюджетів Департаменту фінансів ЛОДА



Рис. 7. Динаміка обсягів та частки капітальних видатків місцевих бюджетів на сферу освіти у Львівській області за 2001-2012 рр.

Найбільш складним питання акумулювання додаткових фінансових ресурсів для розвитку навчального закладу є для малокомплектних шкіл (зокрема в сільській місцевості), які завжди відрізнялися від міських передусім своїм оточенням, рівнем оснащення навчальних приміщень, соціальним станом родин, які виховують дітей, маючи для цього невеликі статки через низькі фінансові доходи, що пов'язано з обмеженістю ринку праці. Адже, якщо в місті в розвиток шкіл інвестують кошти і батьки, і приватний бізнес, то в селі такі можливості є вкрай обмеженими, що ще більше ускладнює ситуацію.

Проведений аналіз показав, що у 2012-2013 рр. загальна кількість малокомплектних шкіл у Львівській області склала 307 одиниць, що становило 22,6% від загальної кількості шкіл (рис. 8). Середня чисельність учнів у таких школах становила 32 учні. У області знаходиться 102 школи першого ступеня з кількістю учнів до 10 осіб (середня чисельність учнів шкіл – 6,8 осіб), з яких 13 шкіл знаходяться у Старосамбірському районі. Серед районів області найбільша кількість малокомплектних шкіл зосереджена у Старосамбірському – 32 одиниці, Перемишлянському – 36 одиниць, Жидачівському – 28 одиниць, Пустомитівському районах – 20 одиниць¹⁸.

¹⁸ Розвиток у 2013р. системи сучасних навчальних закладів у сільській місцевості Львівщини. Освітній портал Львівщини. Режим доступу: <http://www.osvitportal.lviv.ua/index.php/upravlinnia-osvity-i-nauky-loda/novyny-guon/3559->

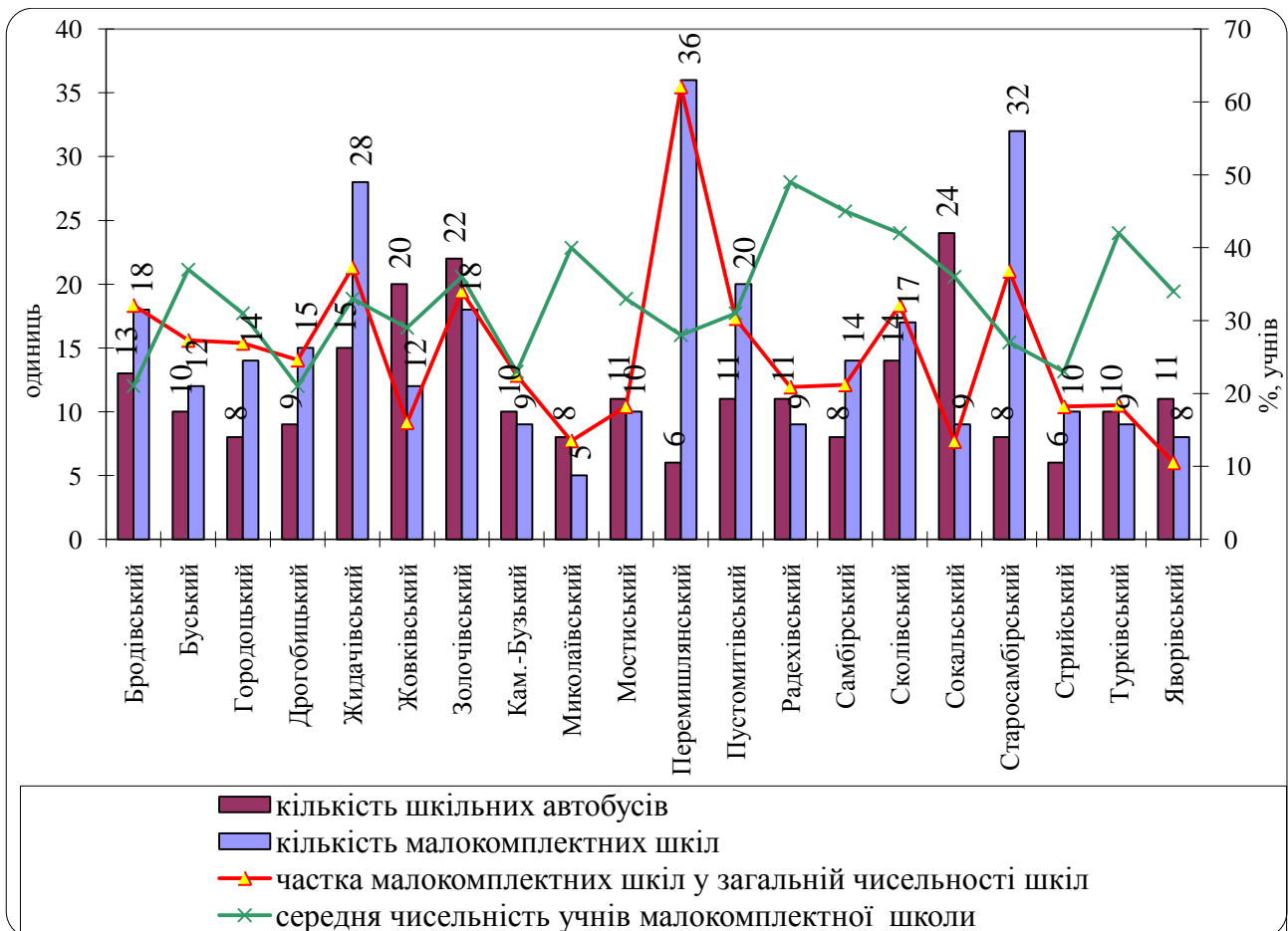


Рис. 8. Основні характеристики малокомплектних шкіл Львівської області у 2012-2013 навчальному році

Групування районів за часткою малокомплектних шкіл у загальній кількості шкіл дозволило віднести до районів з великою часткою малокомплектних шкіл Перемишлянський район (62,1%). Шість районів віднесено до групи з середньою часткою малокомплектних шкіл – це Бродівський (32,1%), Жидачівський (37,3%), Золочівський (34,0%), Пустомитівський (30,3%), Сколівський (32,1%), Старосамбірський (36,8%).

Тут слід зауважити, що значна частка малокомплектних шкіл – це застарілі будівлі, що потребують ремонту, мають проблеми з опаленням та харчуванням, тобто потребують суттєвих фінансових ресурсів для підтримання їх життєздатності. На цьому тлі великим позитивом виглядає будівництво та введення в експлуатацію низки нових шкіл. Однак, тут виникає інша проблема – часто в області будуються нові школи без урахування демографічної ситуації відповідного району чи самої територіальної громади, що призводить до появи нових шкіл, потужність яких значно перевищує чисельність дітей, що навчаються та проживають

у відповідних населених пунктах. Так, збудовані загальноосвітні навчальні заклади I-II ступенів у селах Новосілки та Кізлів Буського району здані в експлуатацію потужністю 162 та 116 учнів відповідно, де навчається 75 та 53 учні, а дітей до 6 років проживає 48 та 53 особи відповідно. Школу потужністю 196 учнівських місць збудовано у селі Модричі Дрогобицького району, навчається 111 учнів, а проживає 92 дитини до шести років; селі Новий Кропивник потужність школи 200 учнів, навчається 131 учень та проживає дітей до 6 років 106. Перелік таких об'єктів можна продовжувати¹⁹.

Результатом *низького рівня завантаженості приміщень малокомплектних шкіл* стає суттєве зростання видатків бюджету в розрахунку на одного учня, однак кошти йдуть не на покращення матеріальної бази навчального закладу та підвищення якості освітніх послуг, а на утримання (опалення, поточний ремонт) приміщень, які не використовуються за функціональним призначенням.

У 2012 р. в середньому навчальні заклади області були завантажені лише на 58,3 %, а саме, у містах обласного значення – 71,8 %, районах – 51,6 %. Приміщення 128 шкіл області завантажені не більше, як на 20 %. Так, завантаженими у Бродівському районі є лише 12 загальноосвітніх навчальних закладів із 56, Жидачівському – 9 із 75; Перемишлянському – 31 із 58, Сколівському – 10 із 53. У Перемишлянському районі загальноосвітні навчальні заклади I-III ступенів завантажені на 45%, I-II ступенів – 18,1 % та I ступеня – 13,8 %. Зокрема, у навчальних закладах I-II ступенів сіл Серники за наявності 11 класних кімнат в одному класі-комплекті навчається 8 учнів та 6 учнів – за індивідуальною формою навчання; Подусільна (12 класних кімнат) – 6 учнів та 5 учнів відповідно, Смереківка (14 класних кімнат) – 7 учнів та 6 учнів; Лопушна (8 класних кімнат) – 2 учні та 8 учнів, Під'ярків (8 класних кімнат) – 7 учнів та 6 учнів. У навчальних закладах I ступеня за наявності 4 класних кімнат сформовано по 1 класу-комплекту на 12 учнів у селі Мерещів, 5 учнів у селі Утіховичі, 7 учнів у селі Лоні за наявності 10 класних кімнат. У НВК „Соколівська загальноосвітня школа I – III ступенів” Буського району сформовано 8 класів-комплектів за наявності 26 класних кімнат, Корчинському загальноосвітньому навчальному закладі I – III ступенів Сколівського району сформовано 10 класів-комплектів за наявності 30 класних кімнат, технологічному ліцеї м. Львова – 3 класи та 13 класних кімнат. Планова потужність зазначених вище шкіл з урахуванням санітарної норми на одного учня використовується менше, ніж на 10%.

Бориславський загальноосвітній навчальний заклад I – II ступенів № 6 завантажений на 35,8 %, ще 5 навчальних закладів міста – від 38 до 57%.

¹⁹. Складено з використанням звітів про виконання бюджетів Департаменту фінансів ЛОДА

Збільшення наповнюваності хоча б до 27 учнів на клас та відмова від утримання вільних приміщень загальноосвітніх навчальних закладів міста (понад 40 %) дало б понад 2,5 млн. грн. економії бюджетних коштів у рік.

Загальноосвітній навчальний заклад I – III ступенів № 18 м. Стебника завантажений лише на 14 відсотків, заклади освіти м. Дрогобича завантажені на 56,6 відсотка. За умови дотримання наповнюваності, наближеної до граничної, та суттєвого покращення показника завантаження у міському бюджеті можна зекономити понад 5,1 млн. грн.

Школи м. Нового Роздолу завантажені лише на 47,1 відсотка. Збільшенням наповнюваності хоча б до 27 учнів на клас та відмовою від утримання вільних приміщень загальноосвітніх навчальних закладів міста (понад 50 %) можна зекономити більше 2,3 млн. грн. Аналогічно, приведення наповнюваності загальноосвітньої школи № 9 (завантажена на 31,8 %) та гімназії (завантажена на 46 %) у м. Самборі до граничної дало б можливість зекономити близько 1 млн. грн.²⁰.

Слід відзначити, що реалізація в області програми „Шкільний автобус”, яка б мала сприяти зменшенню кількості малокомплектних шкіл, не дала очікуваних результатів. На її виконання з місцевих бюджетів області протягом 2003-2011 рр. виділено понад 21,6 млн. грн., що дало можливість придбати 134 автобуси. Одночасно, з державного бюджету та за рахунок коштів Світового банку отримано ще 102 автобуси. Можемо стверджувати, що передача районам області шкільних автобусів не мала суттєвого впливу на зменшення видатків на утримання малокомплектних шкіл. Натомість сьогодні потребують вирішення проблеми, пов’язані з обслуговуванням шкільного автопарку та утриманням автобусів на балансі школи, яке потребує значних фінансових ресурсів²¹.

З використанням показників затрат загальноосвітніх закладів Львівської області у 2012р. (кількість закладів, кількість класів, кількість посадових окладів та обсяг фінансування (показники в розрахунку на 1000 учнів)) було розраховано інтегральний показник забезпеченості ресурсами. Отримані результати показали, що найбільша розвиненість мережі та обсяги фінансування в розрахунку на 1000 учнів припадають на такі райони як Перемишлянський (0,88), Сколівський (0,83), Старосамбірський (0,99), Турківський (0,87). Основною причиною ситуації є існування значної кількості мало комплектних шкіл у цих районах. Підтвердженням цього є отримані результати кореляційного аналізу – $R^2 = 0,66$ (рис. 9)

²⁰ Там же.

²¹ Там же.

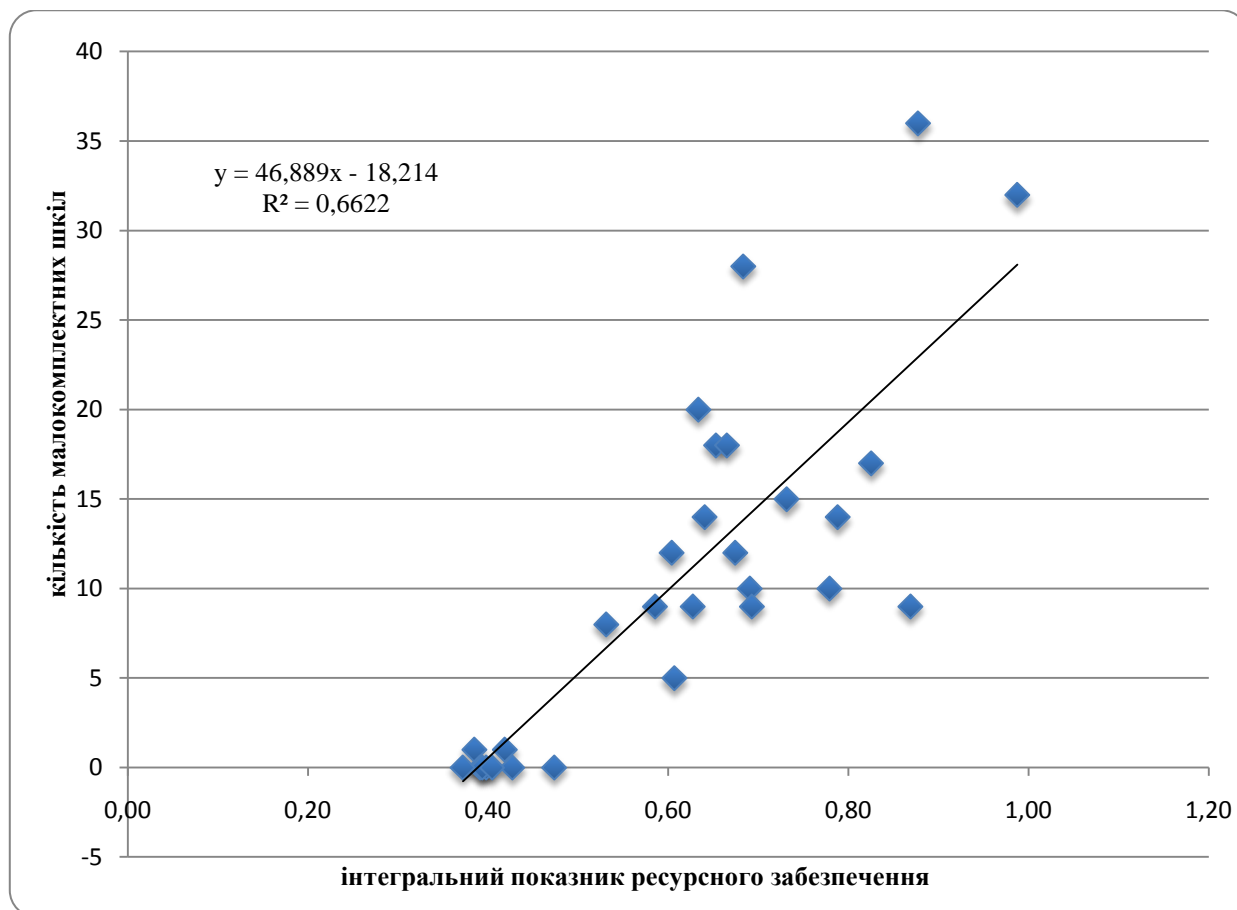


Рис. 9. Кореляційна залежність інтегрального показника забезпеченості ресурсами від кількості малокомплектних шкіл Львівської області у 2012 р.

✓ **Показники продукту**

У 2012р. у загальноосвітніх школах Львівської області навчалось 246600 учнів. Порівняно з 2011 р. кількість учнів зменшилась на 2878 чоловік, що пояснюється впливом несприятливої демографічної ситуації в країні (табл. 6). А у м. Львів кількість учнів зросла на 835 чоловік, основним чином за рахунок шкіл I-III ступеня. Також в цілому по області та обласному центрі зросла чисельність учнів, які нагороджені за успіхи в навчанні медалями похвальними листами та грамотами (відповідно на 1186 та 843 чол.), чисельність учнів, що стали призерами районних та обласних етапів всеукраїнських олімпіад (відповідно на 772 та 212 чол.), чисельність випускників (відповідно 1469 та 1074 чол.), чисельність випускників, що успішно пройшли ЗНО (відповідно 465 та 919 чол.). А, отже, відбулись позитивні зміни в якості продукту освіти²².

²²

Складено з використанням звітів про виконання бюджетів Департаменту фінансів ЛОДА

Показники продукту функціонування загальноосвітніх закладів Львівської області у 2011-2012 рр.

Показники	2012 р.								абсолютний приріст 2012/2011 рр.							
	чис-ть учнів у школах I ступеня	у школах I-II ступеня	у школах I-III ступеня	у школах I-III ступеня успіхи в навчанні золотими та срібними медалями, похвальними листами.	чис-ть учнів, які стали призерами районних та обласних етапів всеукраїнських учнівських олімпіад	чис-ть випускників II-х класів	чис-ть випускників II-х класів, які успішно пройшли зовнішнє незалежне оцінювання	чисельність учнів у школах I ступеня	у школах I-II ступеня	у школах I-III ступеня	у школах I-III ступеня успіхи в навчанні золотими та срібними медалями, похвальними листами	чис-ть учнів, які стали призерами районних та обласних етапів всеукраїнських учнівських олімпіад	чис-ть випускників II-х класів	чис-ть випускників II-х класів, які успішно пройшли зовнішнє незалежне оцінювання		
	осіб	осіб	осіб	осіб	осіб	осіб	осіб	осіб	осіб	осіб	осіб	осіб	осіб	осіб	осіб	осіб
<i>I</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>	<i>9</i>	<i>10</i>	<i>11</i>	<i>12</i>	<i>13</i>	<i>14</i>	<i>15</i>	<i>16</i>	<i>17</i>
Львів	65394	2885	856	61653	4218	2075	4210	3665	835	-13	6	842	843	212	1074	919
Борислав	3879			3879	44	185	251	228	-59	0	0	-59	13	0	20	28
Дрогобич	9270	31	326	8913	1105	358	576	567	-109	1	168	-278	-54	13	95	92
Моршин	553			553	4	2	53	53	15	0	0	15	1	0	-3	-3
Новий Розділ	2851	0	0	2851	410	67	169	169	-80	0	0	-80	98	-9	-14	-14
Самбір	3719	287		3432	747	247	157	131	-60	10	0	-70	-51	8	-34	-36
Стрий	6372	441		5931	65	20	432		-17	36	0	-53	-10	6	30	0
Трускавець	1954			1954	304	1	125	94	-8	0	0	-8	14	1	33	13
Червоноград	8194	358		7836	840	280	646	616	152	6	0	146	241	80	604	590
Бродівський	6829	513	1409	4908	323	345	500	352	-59	-1	-84	30	-13	36	147	78
Буський	5115	164	1030	3921	605	209	389	259	-253	8	-44	-217	-10	1	-95	-148
Городоцький	7168	93	1505	5570	509	18	503	388	-115	16	-21	-110	-123	4	52	16

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>	<i>9</i>	<i>10</i>	<i>11</i>	<i>12</i>	<i>13</i>	<i>14</i>	<i>15</i>	<i>16</i>	<i>17</i>
Дрогобицький	6690	211	2132	4346	668	252	331	205	-349	0	-117	-233	-54	8	-66	-16
Жидачівський	7360	2714	3534	1112	1295	26	598	433	-63	28	-337	246	100	10	486	337
Жовківський	11835	325	2535	8975	1836	125	971	623	-415	-9	-121	-285	13	21	-80	-55
Золочівський	6968	160	1338	5470	757	183	423	397	-287	-21	-98	-168	-30	6	-71	-9
Кам'янка-Бузький	6350	167	1144	5039	542	283	406		-63	-2	-51	-10	69	13	-97	0
Миколаївський	6486	259	1158	5069	763	330	482	471	-144	6	-57	-93	106	14	22	29
Мостиський	6518	174	2267	4077	45	219	623	0	-318	-24	-77	-217	24	17	140	0
Перемишлянський	4162	1560	2104	498	384	183	313	269	-170	-3	-121	-46	88	11	39	38
Пустомитівський	10462	125	1566	8771	934	298	551	436	162	1	-2	163	66	102	-176	-142
Радехівський	5494	125	1113	4256	344	501	474	380	-233	15	-51	-197	-38	76	-114	-104
Самбірський	7298	2808	3659	831	763	280	388	269	-266	-1	-194	-71	-77	58	-101	-42
Сколівський	5530	292	1961	3277	37	192	378	267	-169	-4	-67	-598	-3	3	-42	6
Сокальський	9200	314	1529	7357	52	321	647	520	-355	-25	-102	-228	11	9	-79	42
Старосамбірський	6739	2585	3489	665	82	307	420	370	-347	-23	-218	-106	-8	-21	-112	-103
Стрийський	5614	178	1761	3675	23	50	292	249	-75	-9	-70	4	-33	7	-152	-130
Турківський	5791	94	2614	3083	25	364	270	188	-228	-4	-97	-127	-33	12	-24	-7
Яворівський	14759	1015	2449	11295	1497	341	989	737	200	-32	208	24	36	74	-13	5
Всього по області	246600	17878	41479	187243	18917	8061	16442	12242	-2878	-44	-1547	-1784	1186	772	1469	465

З використанням показників продукту загальноосвітніх закладів Львівської області у 2012 р. (показники в розрахунку на 1000 учнів) було розраховано інтегральний показник продукту функціонування загальноосвітніх закладів. Отримані результати показали, що найвищі показники були у Радехівському (0,78), Миколаївському (0,71), Буському районах (0,66), м. Самбір (0,69). Так у Радехівському районі 9% від усіх учнів стали призерами районних та обласних етапів всеукраїнських учнівських олімпіад, у м. Самбір - 20,1% від усіх учнів нагороджені за успіхи в навчанні медалями, похвальними листами та грамотами.

✓ **Показники ефективності**

Проведений аналіз показників ефективності видатків місцевих бюджетів Львівської області у 2012 р. дозволив з'ясувати, що в середньому на утримання одного учня з місцевих бюджетів було використано 8706,48 грн. Тут варто наголосити на значній диференціації за обсягом бюджетних ресурсів, які витрачаються на забезпечення одного учня в місті та у сільській місцевості. Так, якщо середня сума коштів у містах Львівської області на одного учня у 2012 р. склала 7173,03 грн., то у районах – 10282,30 грн. Найнижчі обсяги видатків бюджету на одного учня зафіксовані у м. Червоноград - 6334,60 грн., а найвищі у таких районах, як Турківський – 13708,88 грн., Старосамбірський – 13823,89 грн, Сколівський – 12508,82 грн., тобто у районах які мають статус гірських територій (що визначає наявність надбавок до заробітної плати педагогічного персоналу відповідно до законодавства) (табл. 7, рис. 10)²³.

Як уже зазначалося, демографічна криза зумовлює зменшення кількості дітей, а отже і зменшення педагогічного навантаження педпрацівників. У 2012 р. загалом у Львівській області показник кількості педставок на одного учня склав 0,10 педставки, а на один клас – 1,88 педставки. Що ж до чисельності учнів на 1 педставку, то вона складала 9,85 учнів у 2011 р. до 9,88 учнів у 2012 р. Також для міст характерним є значно вищий рівень показника чисельність учнів на одну підставку²⁴.

Особливо складна ситуація у Турківському, Старосамбірському та Перемишлянському районах, де спостерігається значний розрив між показниками видатки на одного учня та чисельність учнів на одну педставку, а отже саме для цих районів є найнижчою ефективність видатків. Слід також відзначити, що для цих районів темп зростання видатків на одного учня за 2011-2012 рр. є вищим, ніж по області в цілому.

²³ Там же

²⁴ Складено з використанням звітів про виконання бюджетів Департаменту фінансів ЛОДА

Показники ефективності функціонування загальноосвітніх закладів Львівської області у 2011-2012 р.

Показники	2011р.			2012р.			приріст 2012/2011 рр.		
	обсяг видатків на 1 учня	чис-ть учнів на 1 педставку	кількість педставок на 1 клас	обсяг видатків на 1 учня	чис-ть учнів на 1 педставку	кількість педставок на 1 клас	обсяг видатків на 1 учня	чисельність учнів на 1 педставку	кількість педставок на 1 клас
	тис. грн.	осіб	один.	тис. грн.	осіб	один.	%	%	%
Львів	5,4	12,58	2,06	6,9	12,66	2,06	127,8	100,6	100,0
Борислав	5,9	11,60	2,05	7,0	11,91	2,05	118,6	102,6	100,0
Дрогобич	5,6	12,61	1,97	7,1	12,70	1,97	126,0	100,8	100,0
Моршин	6,4	12,23	1,83	8,0	12,09	1,86	125,8	98,8	101,5
Новий Розділ	5,2	11,71	2,02	6,5	11,66	2,02	125,0	99,6	100,2
Самбір	5,5	12,19	2,02	6,9	12,23	2,03	125,0	100,3	100,7
Стрий	5,5	12,05	2,09	6,7	12,31	2,09	121,8	102,1	100,1
Трускавець	6,1	12,49	2,04	7,3	12,52	2,04	119,7	100,3	100,0
Червоноград	5,3	12,78	2,07	6,2	14,03	1,91	116,7	109,8	92,3
Бродівський	7,5	8,95	1,94	9,4	8,91	1,96	125,3	99,5	101,0
Буський	7,5	8,84	1,80	9,2	8,78	1,80	122,7	99,3	100,3
Городоцький	7,4	9,23	1,79	9,1	8,97	1,82	123,0	97,2	102,2
Дрогобицький	7,9	7,97	1,94	10,0	7,87	1,94	126,6	98,7	100,0
Жидачівський	8,1	7,91	1,93	10,0	7,88	1,93	123,3	99,5	100,2
Жовківський	7,0	9,53	1,76	8,4	9,46	1,77	120,0	99,2	100,2
Золочівський	7,8	9,16	1,68	9,7	9,07	1,67	124,4	99,0	99,8
Камянко-Бузький	7,3	9,94	1,79	8,6	9,92	1,79	118,4	99,8	100,0
Миколаївський	7,2	9,08	1,79	9,0	9,03	1,79	124,4	99,5	100,4
Мостиський	7,4	8,63	1,79	9,5	8,47	1,82	128,4	98,1	101,4
Перемишлянський	8,8	6,83	1,98	11,2	6,79	1,99	127,3	99,3	100,5
Пустомитівський	7,7	9,48	1,78	9,1	9,71	1,75	118,2	102,4	98,0
Радехівський	8,5	8,46	1,84	10,7	8,54	1,85	125,4	100,9	100,2
Самбірський	8,5	7,81	1,71	10,9	7,81	1,71	128,2	100,1	100,1
Сколівський	9,8	7,78	1,84	12,1	7,59	1,83	123,5	97,6	99,6
Сокальський	7,8	9,41	1,88	9,2	9,18	1,89	117,9	97,5	100,8
Старосамбірський	10,3	6,56	1,80	13,2	6,52	1,84	128,2	99,4	102,1
Стрийський	9,3	7,66	1,78	10,6	7,58	1,79	114,0	99,0	100,3
Турківський	10,4	7,46	1,73	13,4	7,33	1,73	128,8	98,2	100,3
Яворівський	6,8	9,92	1,85	7,9	9,96	1,85	116,2	100,4	99,9
всього по області	7,1	9,85	1,88	8,7	9,88	1,88	122,5	100,2	100,0

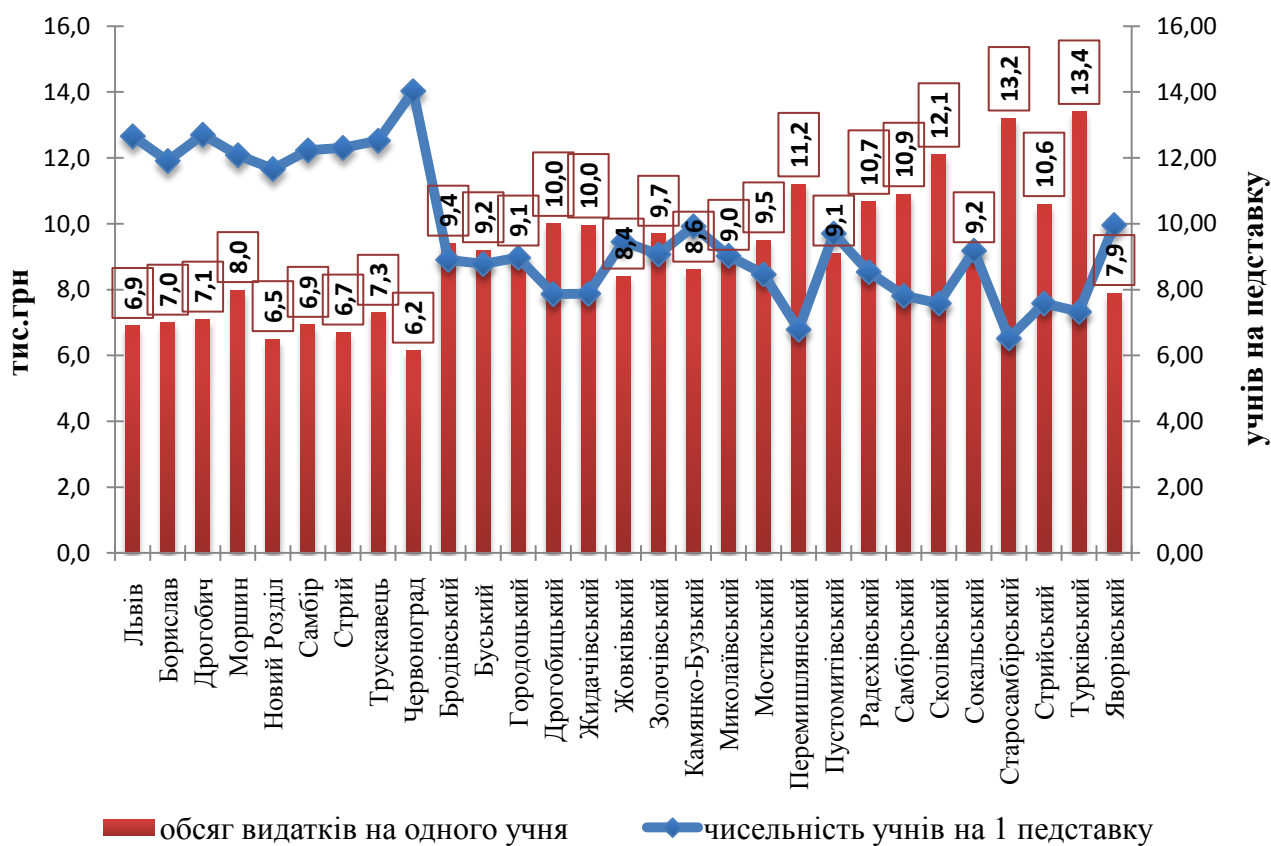


Рис. 10. Ефективність видатків місцевих бюджетів Львівської області на освіту у 2012 р.

Зауважимо, що співвідношення чисельності учнів до вчителів у загальноосвітніх школах України є приблизно в двічі нижчим, ніж у високорозвинених країнах. Для прикладу, у Франції на одного вчителя припадає приблизно 19 учнів, у Німеччині – 18 учнів, у Словаччині - 17 учнів²⁵. У Львівській області цей показник у 2012 р. становив в середньому 10 учнів.

З використанням показників ефективності загальноосвітніх закладів Львівської області у 2012 р. було розраховано інтегральний показник ефективності видатків. Отримані результати показали, що найбільш ефективними видатки на освіту є у містах м. Львів – 0,47, м. Червоноград – 0,54, м. Дрогобич 0,48. Рівень ефективності у ряді районів області є майже вдвічі нижчим ефективності у містах – інтегральний показник ефективності у Старосамбірському районі склав – 0,20, у Турківському – 0,23, у Перемишлянському – 0,23, у Сколівському – 0,25.

²⁵ Демків О. І. Напрями поглиблення бюджетної реформи в Україні / О. І. Демків // Фінанси України . – 2009. - № 3. – С. 46-56.

✓ **Показники якості**

Як вже зазначалось, ефективність видатків на освіту слід розглядати паралельно з якістю освіти. Саме ці фактори є основними в забезпеченні рівня знань учнів. Діюча в країні система зовнішнього незалежного оцінювання дозволяє повною мірою оцінити рівень знань отриманих учнями протягом усього навчання в освітніх установах.

Проведений аналіз показав, що у більшості міст та районів Львівської області у 2012 р. частка випускників, що успішно склали ЗНО (набрали не менше 124 балів) у загальній кількості випускників була досить вагомою, зокрема у м. Моршин та м. Новий Розділ вона склала 100%, м. Дрогобич - 98,4%, м. Червоноград -95,4%, м. Львів – 87,1%, Миколаївський район - 97,7%, Перемишлянський 85,9%, Радеківський 80,2% (табл. 8, табл. 9). Щодо рівня знань, то найвищий рівень учні показали з української мови та літератури. Середній бал з усіх аналізованих предметів у містах у 2012 р. був вищим, ніж у районах області. Виключенням стало лише м. Моршин. За результатами інтегральної оцінки також спостерігається вищий рівень якості освіти у містах, ніж у районах (рис. 11).

Проведений розрахунок інтегральних показників за всіма напрямками оцінювання дозволив з'ясувати, що ефективність та якість освіти у містах області є вищою, ніж у районах. Однак, у районах рівень затратності освіти є значно вищим, ніж у містах, особливо це стосується гірських районів Турківського, Старосамбірського, Сколівського.

За результатами проведеної оцінки здійснено рейтингування міст та районів області за кожним з напрямів оцінки та виділено п'ять рівних груп з дуже низьким, низьким, середнім, високим та дуже високим рівнем (табл. 10).

Проведене дослідження дозволило з'ясувати низький рівень ефективності видатків місцевих бюджетів Львівської області на освіту, адже у групу високим та дуже високим рівнем не потрапив жоден район, а Старосамбірський район потрапив у групу з дуже низьким рівнем ефективності. Одночасно цей район поруч з Перемишлянським, Сколівським та Турківським потрапили у групу з дуже високим рівнем затратності. Це свідчить про значні проблеми фінансування видатків на освіту цих районів. Щодо якості освіти, то позитивною є тенденція, що в групу з низьким та дуже низьким рівнем на потрапив жоден з районів та міст області, а у таких містах як Львів та Новий Розділ спостерігався найвищий рівень якості освіти.

Показники якості функціонування загальноосвітніх закладів Львівської області у 2011 р.

	<i>частка випускників, що успішно склали ЗНО у заг. к-сть випускників</i>	<i>кількість призерів районних та обласних етапів всеукраїнських олімпіад на 1000 учнів</i>	<i>середній бал з математики</i>	<i>середній бал з української мови</i>	<i>середній бал з історії</i>	<i>частка випускників, що набрали високі бали з укр. мови (183,5-200)</i>	<i>частка випускників, що набрали низькі бали з укр. мови (100-135,5)</i>	<i>частка випускників, що набрали високі бали з математики (183,5-200)</i>	<i>частка випускників, що набрали низькі бали з математики (100-135,5)</i>	<i>частка випускників, що набрали високі бали з історії(183,5-200)</i>	<i>частка випускників, що набрали низькі бали з історії (100-135,5)</i>
м.Львів	87,56	28,86	164,3	166,4	162,6	23,34	7,45	19,5	7,7	18,5	10,1
м.Борислав	86,58	46,98	159,8	160,4	158,1	12,21	10,33	9,8	6,3	12,6	12,6
м.Дрогобич	98,75	36,78	163,9	166,7	163,9	18,75	4,69	15,4	7,7	14,6	8,5
м.Моршин	100,00	3,72	153,9	150,3	148,3	3,77	22,64	11,1	18,5	5,0	32,5
м.Новий Розділ	100,00	25,93	160,9	162,5	161,4	16,17	9,58	15,2	9,1	19,0	14,0
м.Самбір	87,43	63,24	158,8	161,8	155,6	16,48	10,80	14,4	9,9	11,8	21,8
м.Стрий	0,00	2,19	162,6	165,1	160,1	20,54	8,04	15,1	7,2	13,6	12,0
м.Трускавець	88,04	0,00	158,1	160,7	156,8	11,25	11,25	9,8	14,6	13,2	13,2
м.Червоноград	61,90	24,87	164,5	171,6	169,6	28,57	8,57	14,3	0,0	40,0	13,3
Бродівський	77,62	44,86	155,6	157,2	157,1	11,49	17,91	6,3	12,0	9,4	17,0
Буський	84,09	38,75	153,5	154,2	155,0	7,40	19,13	7,5	19,9	6,5	17,9
Городоцький	82,48	1,92	156,3	157,9	158,4	12,63	16,67	10,2	13,3	11,7	15,1
Дрогобицький	55,67	34,66	154,7	156,0	156,4	6,00	20,00	5,1	13,7	9,9	14,7
Жидачівський	85,71	2,16	153,2	157,9	156,2	8,16	17,35	4,5	16,4	5,1	12,7
Жовківський	64,51	8,49	152,6	155,2	153,8	9,71	18,94	6,9	18,5	6,9	19,4
Золочівський	82,19	24,40	153,4	157,2	155,2	12,44	17,16	8,7	15,9	9,0	16,6
Кам'янка-Бузький	0,00	42,10	155,9	159,0	158,7	9,25	11,74	6,9	8,8	8,9	10,8
Миколаївський	96,09	47,66	155,6	159,2	156,2	12,60	12,88	7,5	10,3	8,7	16,3
Мостиський	0,00	29,55	153,4	154,9	155,0	10,60	20,74	8,2	16,3	9,7	16,9
Перемишлянський	84,31	39,70	156,5	157,0	156,6	10,34	16,86	11,2	12,2	8,3	14,9
Пустомитівський	79,50	19,03	155,1	157,7	156,9	12,01	15,91	9,2	15,0	11,8	19,3
Радехівський	82,31	74,21	156,4	155,4	156,8	9,09	18,80	8,2	13,4	13,1	18,7
Самбірський	63,60	29,35	152,4	153,9	154,9	5,72	19,68	5,8	18,5	13,8	19,9
Сколівський	62,14	33,16	152,8	152,1	153,2	7,69	23,72	6,1	19,3	5,9	20,1
Сокальський	65,84	32,65	153,8	155,1	156,2	8,77	18,13	5,7	16,2	9,2	17,0
Старосамбірський	88,91	46,29	153,1	153,2	153,4	6,73	20,38	4,5	16,9	7,8	19,7
Стрийський	85,36	7,56	157,0	160,6	157,1	12,02	11,25	3,8	11,0	12,8	16,0
Турківський	66,33	58,48	155,5	151,3	151,2	7,17	22,94	11,2	12,6	6,7	25,6
Яворівський	73,05	18,34	153,7	156,1	154,2	9,32	18,09	8,3	16,7	6,8	19,1

Показники якості функціонування загальноосвітніх закладів Львівської області у 2012 р.

	<i>частка випускників, що успішно склали ЗНО у заг. к-сть випускників</i>	<i>кількість призерів районних та обласних етапів всеукраїнських олімпіад на 1000 учнів</i>	<i>середній бал з математики</i>	<i>середній бал з української мови</i>	<i>середній бал з історії</i>	<i>частка випускників, що набрали високі бали з укр. мови (183,5-200)</i>	<i>частка випускників, що набрали низькі бали з укр. мови (100-135,5)</i>	<i>частка випускників, що набрали високі бали з математики (183,5-200)</i>	<i>частка випускників, що набрали низькі бали з математики (100-135,5)</i>	<i>частка випускників, що набрали високі бали з історії(183,5-200)</i>	<i>частка випускників, що набрали низькі бали з історії (100-135,5)</i>
м.Львів	87,1	31,7	161,8	164,6	161,7	21,2	9,9	18,2	11,3	17,9	12,0
м.Борислав	90,8	47,7	161,8	164,4	158,5	17,2	10,2	12,9	8,1	12,2	13,9
м.Дрогобич	98,4	38,6	161,4	164,7	160,3	17,5	6,8	14,8	8,5	11,9	13,1
м.Моршин	100,0	3,6	146,1	150,1	144,5	5,9	31,4	2,9	22,9	0,0	33,3
м.Новий Розділ	100,0	23,5	163,0	167,0	162,9	17,5	5,0	12,9	7,5	18,0	9,0
м.Самбір	83,4	66,4	154,3	161,8	161,9	17,6	13,1	9,1	18,2	13,4	8,9
м.Стрий	-	3,1	160,6	164,7	153,8	15,6	5,5	13,2	9,5	9,7	24,7
м.Трускавець	75,2	0,5	156,0	160,5	157,4	14,9	14,9	9,1	14,5	11,9	16,4
м.Червоноград	95,4	34,2	157,6	159,3	157,0	13,6	14,0	8,6	10,4	11,7	18,2
Бродівський	70,4	50,5	150,4	153,6	153,6	7,8	21,7	3,5	23,5	7,4	22,6
Буський	66,6	40,9	150,0	151,9	151,7	7,6	24,8	5,7	21,2	5,5	23,5
Городоцький	77,1	2,5	151,6	157,0	154,2	13,4	18,3	6,9	19,2	7,3	15,9
Дрогобицький	61,9	37,7	151,7	157,5	158,5	7,7	13,4	5,1	23,6	8,9	12,1
Жидачівський	72,4	3,5	152,7	160,5	151,1	13,4	12,7	5,3	21,8	8,1	23,6
Жовківський	64,2	10,6	152,9	156,0	162,5	11,5	18,6	9,7	22,6	17,6	11,8
Золочівський	93,9	26,3	152,6	158,8	157,8	9,6	12,1	5,9	17,1	8,7	13,5
Кам'янка-Бузький	0,0	44,6	154,0	158,5	157,8	11,1	12,3	7,0	17,7	9,2	16,3
Миколаївський	97,7	50,9	151,9	158,9	158,0	11,5	14,5	7,1	21,8	14,6	14,1
Мостиський	0,0	33,6	150,3	156,1	154,9	10,0	13,6	5,4	23,9	8,0	15,6
Перемишлянський	85,9	44,0	149,9	157,2	154,9	9,8	14,7	6,7	23,8	10,4	21,3
Пустомитівський	79,1	28,5	152,8	156,6	150,9	9,1	18,3	8,0	20,4	6,6	24,8
Радехівський	80,2	91,2	150,3	154,7	154,6	8,2	16,6	5,2	23,1	6,5	16,1
Самбірський	69,3	38,4	148,9	154,0	153,9	8,7	20,6	5,0	27,0	9,1	21,5
Сколівський	70,6	34,7	144,9	151,9	151,9	5,6	23,8	4,9	37,1	7,8	24,6
Сокальський	80,4	34,9	151,2	153,4	152,7	6,9	21,1	4,8	21,5	6,2	19,3
Старосамбірський	88,1	45,6	150,2	153,8	151,8	5,4	17,2	6,1	22,2	2,1	17,0
Стрийський	85,3	8,9	149,9	159,4	158,1	12,4	11,6	5,4	18,7	9,5	15,0
Турківський	69,6	62,9	149,4	151,9	148,3	4,3	20,0	5,9	27,7	6,7	28,0
Яворівський	74,5	23,1	151,3	156,5	153,4	11,1	16,4	7,3	21,5	7,7	20,3

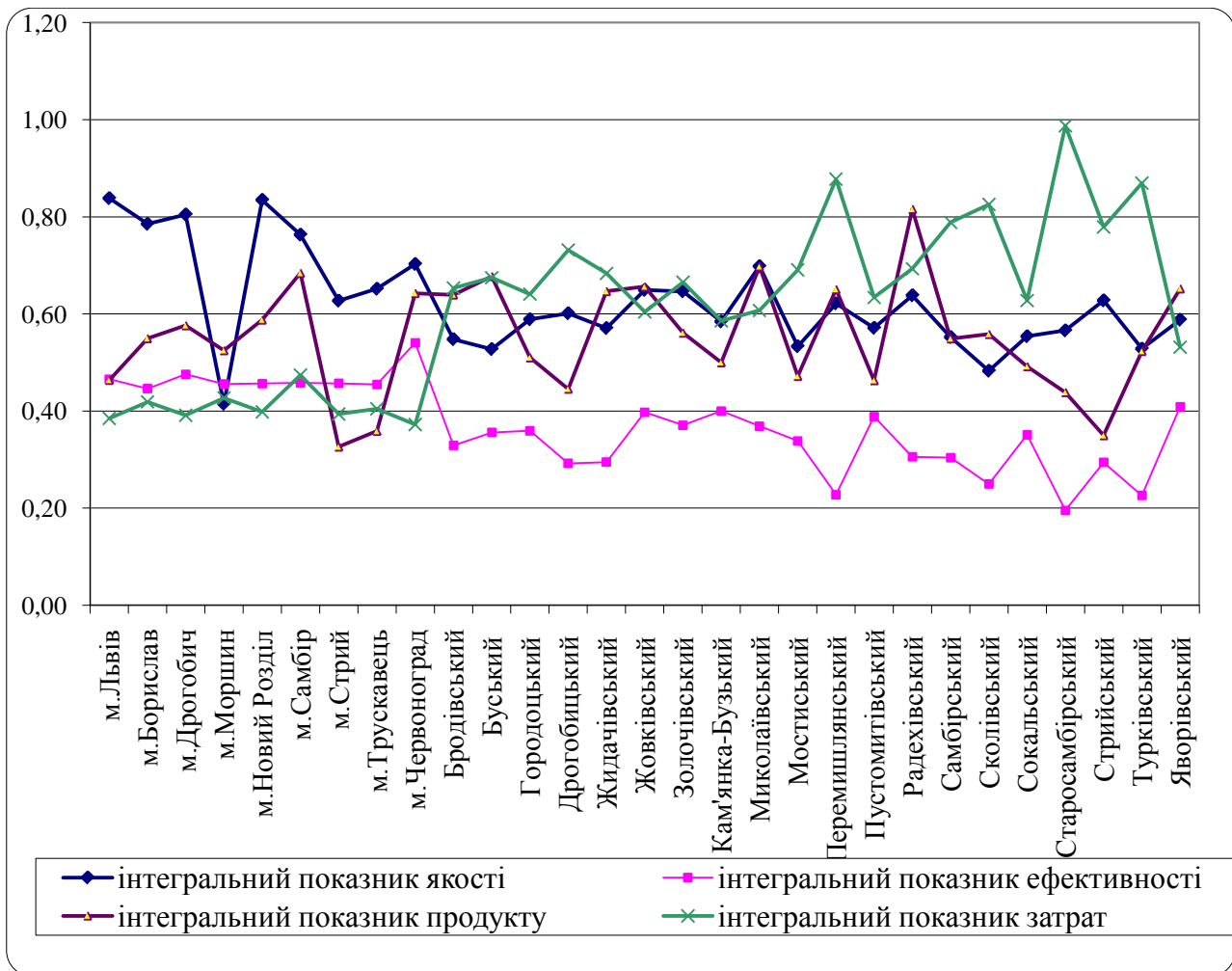


Рис. 11. Інтегральна оцінка якості, продукту, затрат та ефективності загальної середньої освіти у Львівській області у 2012 р.

Вирішення зазначених вище проблем потребує системного підходу та розробки наукових підходів до фінансування та оптимізації мережі навчальних закладів дошкільної, середньої та позашкільної освіти. Наголосимо, що йдеться не стільки про їх скорочення, скільки про реформування в напрямку забезпечення дітей області якісною та конкурентоспроможною освітою.

Безальтернативним шляхом підвищення ефективності функціонування освітньої мережі в області є *подальша активна імплементація найкращих практик функціонування освітніх округів*. Однак, тут важливо відійти від формального підходу простого поділу на такі округи і якісно наповнити матеріально-технічну та кадрову базу опорних шкіл, які і мають дати імпульси до підвищення якості освітніх послуг. У школу, до вчителів, які дають якісні і міцні знання своїм учням, перспективу здобуття фахової та вищої освіти, батьки без вагань приводять своїх дітей, адже сьогодні в освіті маємо ситуацію, коли учень йде за вчителем, а не навпаки.

Рейтингування міст і районів Львівської області за результатами оцінювання ефективності управління бюджетними ресурсами у сфері загальної середньої освіти

	<i>Рівень</i>				
	<i>дуже низький [0-0,2]</i>	<i>низький [0,2-0,4]</i>	<i>середній [0,4-0,6]</i>	<i>високий [0,6-0,8]</i>	<i>дуже високий [0,8-1]</i>
затратність освіти	-	м. Львів, м. Дрогобич, м. Новий Розділ, м. Стрий, м. Трускавець, м. Червоноград	м. Борислав, м. Моршин, м. Самбір, Кам'яно-Бузький, Яворівський, Жовківський,	Бродівський, Бузький, Городоцький, Дрогобицький, Жидачівський, Золочівський, Мико-лаївський, Мостиський, Пусто-митівський, Радехівський, Самбірський, Сокальський, Стрийський	Перемишлянський, Сколівський, Старосамбірський, Турківський
якість освіти	-	-	м. Моршин, Бродівський, Бузький, Городоцький, Дрогобицький, Жидачівський, Кам'яно-Бузький, Мостиський, Пусто-митівський, Самбірський, Сколівський, Сокальський, Старосамбірський, Турківський, Яворівський	м. Борислав, м. Дрогобич, м. Стрий, м. Самбір, м. Трускавець, м. Червоноград, Жовківський, Золочівський, Миколаївський, Перемишлянський, Радехівський, Стрийський	м. Львів, м. Новий Розділ,
ефективність видатків освіти	Старосамбірський	Бродівський, Бузький, Городоцький, Дрогобицький, Жидачівський, Жовківський, Золочівський, Миколаївський, Кам'яно-Бузький, Мостиський, Перемишлянський, Пусто-митівський, Радехівський, Самбірський, Сколівський, Сокальський, Стрийський, Турківський	м. Львів, м. Борислав, м. Дрогобич, м. Моршин, м. Новий Розділ, м. Стрий, м. Самбір, м. Трускавець, м. Червоноград, Яворівський	-	-
продукт освіти	-	м. Стрий, м. Трускавець, Стрийський	м. Львів, м. Борислав, м. Дрогобич, м. Моршин, м. Новий Розділ, Городоцький, Дрогобицький, Золочівський, Кам'яно-Бузький, Мостиський, Пусто-митівський, Самбірський, Сколівський, Сокальський, Старосамбірський, Турківський	м. Самбір, м. Червоноград, Бродівський, Бузький, Жидачівський, Жовківський, Перемишлянський, Миколаївський, Яворівський	Радехівський

Саме сприйняття учнями та їх батьками таких шкіл як джерела отримання конкурентоспроможної освіти дозволить швидше дійти консенсусу між органами влади та громадськістю в питанні оптимізації шкільної мережі. Адже, згідно Закону України „Про загальну середню освіту” навчальні заклади комунальної форми власності створюються органами виконавчої влади за умов наявності необхідної кількості учнів (вихованців) відповідно до встановлених нормативів наповнюваності класів, однак реорганізація і ліквідація загальноосвітніх навчальних закладів у сільській місцевості, заснованих на комунальній формі власності, допускаються лише за згодою територіальних громад. Однак вже сьогодні відомі випадки, коли батьки дітей-школярів та самі школярі, розуміючи недосконалість навчального процесу у малокомплектній школі, за умови організації якісного підвезення готові віддавати своїх дітей до шкіл, де умови навчання дають змогу отримати якісну освіту. Проте ні батьки, ні учні своїми голосами не можуть переконати більшість непричетних до роботи школи односельців і стають заручниками волі громади, без рішення якої не організовується, в тому числі, й підвезення до сусіднього повнокомплектного навчального закладу. Збереження малокомплектної школи робить їх учнів «заручниками» отримання освітніх послуг значно нижчої якості.

Поряд з цим, вважаємо за доцільне отримання початкової освіти учнями в межах свого населеного пункту, що можливо шляхом переобладнання малокомплектних шкіл у навчально-виховні комплекси «загальноосвітній навчальний заклад I ст. - дошкільний навчальний заклад». Для забезпечення їх повноцінного фінансування важливо внести зміни до Бюджетного кодексу України (глава 14 розділу IV) щодо передачі видатків на фінансування дошкільної та загальної середньої освіти (навчально-виховні комплекси «загальноосвітній навчальний заклад — дошкільний навчальний заклад», до складу яких входять загальноосвітні навчальні заклади I ступеня), і здійснюється з бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, до видатків, що здійснюються з районних бюджетів.

Повноцінне переведення системи освіти в області у формат освітніх округів дозволить суттєво підвищити ефективність бюджетних видатків на освіту, оскільки дає змогу інтегрувати фінансові ресурси місцевих бюджетів, кадрові та матеріальні ресурси територіальних громад для належного функціонування однієї школи-комплексу.

НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Одними із ключових питань сучасної державної політики є питання розвитку сфери *охорони здоров'я*. Попри реформи, які тривають впродовж останніх трьох років в системі охорони здоров'я України (покликані підвищити якість медичної допомоги, шляхом покращення механізмів фінансування галузі, підвищити стандарти якості всередині самої системи охорони здоров'я, забезпечити рівний і справедливий доступ усіх громадян до медичних послуг та підвищити статус лікаря) все ще існують *проблеми*, які не в повній мірі відповідають вимогам споживачів медичних послуг, серед яких основними є наступні:

- низька доступність якісної медичної допомоги;
- неефективна структура надання медичної допомоги;
- фінансування первинної медичної допомоги за «залишковим» принципом;
- низький рівень профілактики захворюваності;
- низько результативні принципи фінансування системи охорони здоров'я.

Серед особливостей системи охорони здоров'я України також варто виокремити відсутність її належної орієнтації на потреби пацієнта, суттєву неефективність, системну невчасність, очевидну нераціональність та несправедливість. Так, відповідно до останніх аналітичних досліджень та опитувань, 40% населення сплачувало хабарі в медицині протягом останнього року, причому 75% тих, хто лежав в стаціонарі, теж платили²⁶; 16% домогосподарств зазначили, що члени їх родини не змогли отримати медичну допомогу або придбати ліки у 2012 р. саме через високу вартість безоплатної медичної допомоги. Варто визнати, що лікарі сьогодні працюють як конкуренти, які зацікавлені в хворому пацієнті і в самому процесі лікування, а не в одужанні, тому що це - їхні потенційні доходи, необхідні для забезпечення достатнього рівня добробуту (і це не дивно, адже заробітна плата молодого лікаря після інтернатури становить в середньому лише 1300 грн.).

Слід наголосити на тому, що власне реформа охорони здоров'я (яка розпочалася в 2011 р.) своїм ключовим завданням має на меті покращити

²⁶ Платежі пацієнтів в Україні, Звіт № 1/2012, Школа охорони здоров'я Національного університету «Києво-Могилянська академія» (Степурко Т., Данилів А., Семигіна Т., Грига І., Павлова М., Грот В.); За даними опитування Державної служби статистики України; О.П. Корнійчук Трансформація системи охорони здоров'я України: стан та перспективи / О.Корнійчук // Укр. мед. часопис. - 4(96). – VII/VIII 2013/- [Електронний ресурс].- Режим доступу : <http://www.umj.com.ua/article/63259/transformaciya-sistemi-oxoroni-zdorov-ya-ukraini-stan-ta-perspektivi>

фінансове забезпечення медичних працівників. Однак, як засвідчили результати досліджень, впровадження медичної реформи в пілотних регіонах (Дніпропетровська, Донецька, Вінницька області та м. Київ) характеризувалося непродуманістю та фрагментарністю, а МОЗ так і не спромоглося затвердити модель системи охорони здоров'я, яку хоче отримати Україна в процесі реформ. Як наслідок - за цей період було відокремлено первинну ланку медичної допомоги, не налагодивши ефективної співпраці із вторинною (клініко-діагностичні центри та лікарні), заклади якої так і не було організовано в госпітальні округи. Іншими словами, реформа для вітчизняної медицини – життєво необхідна, однак методи її реалізації потребують переосмислення.

Ключовою причиною ситуації, що склалася, на думку експертів, є відсутність комплексного підходу до реформи, який би ґрунтувався на ретельному плануванні та достатньому фінансуванні²⁷. Корінь зла, серед іншого, в недостатньому бюджетному фінансуванні медицини. При цьому - наявні фінансові ресурси витрачаються неефективно та нераціонально в тому числі в силу фінансування нераціональної мережі закладів охорони здоров'я.

Негативний вплив дефіциту фінансування системи охорони здоров'я підсилюється вкрай неефективним використанням наявних у галузі коштів та значною диспропорцією у розподілі фінансів між первинною та спеціалізованою медичною допомогою. Так, якщо у розвинутих європейських країнах на потреби сектору первинної медичної допомоги (на рівні якого починається й закінчується до 75 — 80% усіх контактів пацієнтів з системою медичного обслуговування) виділяється 25 — 30% від загального обсягу фінансових ресурсів охорони здоров'я, то в Україні ця частка становить менше 15% від загального обсягу фінансових ресурсів, які виділяються на галузь. У той же час, в Україні до 60% випадків госпіталізації, особливо на рівні районних та міських лікарень, є необґрунтованими, — тобто, адекватна допомога пацієнтам, які необґрунтовано госпіталізуються до лікарень може й повинна надаватися на рівні первинної допомоги або в закладах соціального забезпечення та догляду²⁸.

В умовах обмежених фінансових ресурсів впровадження інструментарію бюджетування, орієнтованого на результат, яке розглядає фінансування охорони здоров'я як процес, в якому ресурси використовуються для отримання результату, пов'язаного із покращенням

²⁷ Аналіз реформи охорони здоров'я – [Електронний ресурс].- Режим доступу : http://www.ier.com.ua/ua/healthcare_project/

²⁸ Проект Рекомендацій парламентських слухань на тему: «Сучасний стан, шляхи і перспективи реформи у сфері охорони здоров'я України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.apteka.ua/article/253443>

стану здоров'я, збільшенням тривалості життя населення і т.д., дозволить досягти стратегічних цілей розвитку даної галузі.

Питання оцінки ефективності видатків в сфері охорони здоров'я, набувають особливої гостроти в силу її неоднозначності. Так, в залежності від очікуваного ефекту, в даній сфері доцільно розрізняти наступні види ефективності:

- *соціальну* (характеризується показниками суспільного здоров'я - тимчасова непрацездатність, вихід на інвалідність і т. д) проводиться на макрорівні;
- *структурну* (характеризується показниками в розрізі видів медичної допомоги – стаціонарна, амбулаторна, швидка) проводиться на регіональному рівні;
- *медико-економічну* (характеризується показниками досягнення результатів в лікуванні, шляхом зниження видатків на види наданої медичної допомоги), яких проводиться на рівні закладів охорони здоров'я.

Таким чином, варто акцентувати на тому, що оцінка ефективності видатків на охорону здоров'я не може обмежуватись лише суто економічною оцінкою витрат на медичне обслуговування, позаяк першочерговим є саме визначення *соціального ефекту від такого фінансування*.

Оцінка результативності організації медичної допомоги (галузевий рівень) та оцінка результативності лікування та профілактики захворювань (рівень закладів охорони здоров'я) повинні дати чітку відповідь: чи існуючі умови фінансування призводять до бажаних результатів: чи відбувається зниження рівня загальної смертності населення, смертності дітей першого року життя, материнської смертності, зниження рівня первинного виходу на інвалідність серед населення працездатного віку тощо? Іншими словами, *критеріальними умовами результативності видатків в сфері охорони здоров'я мають бути падіння показників смертності населення; позитивна динаміка зміни заробітної плати працівників даної сфери; зростання обсягів наданої медичної допомоги на амбулаторно-поліклінічному рівні; покращення стану матеріально-технічної бази закладів охорони здоров'я тощо*.

Виходячи з таких міркувань, а також враховуючи те, що починаючи з 2011 р. всі видатки на фінансування галузі охорони здоров'я покладено на плечі місцевих та районних бюджетів (за виключенням екстреної та невідкладної допомоги), особливої актуальності набувають питання відповідності функціонування галузі охорони здоров'я реальним умовам її фінансування.

Аналіз ефективності видатків на охорону здоров'я, яка завжди належала до найбільш чутливих галузей бюджетної сфери, проведемо на прикладі Львівської області.

Результати аналізу засвідчили, що за підсумками 2012 р. Львівська область в галузі охорони здоров'я в розрахунку на 10 тис. нас. посідає четверте місце серед областей України за кількістю лікарів, середнього медичного персоналу – третє, а за кількістю лікарських ліжок - четверте²⁹. Основні кількісні показники галузі охорони здоров'я Львівської області наведено на рис. 12.

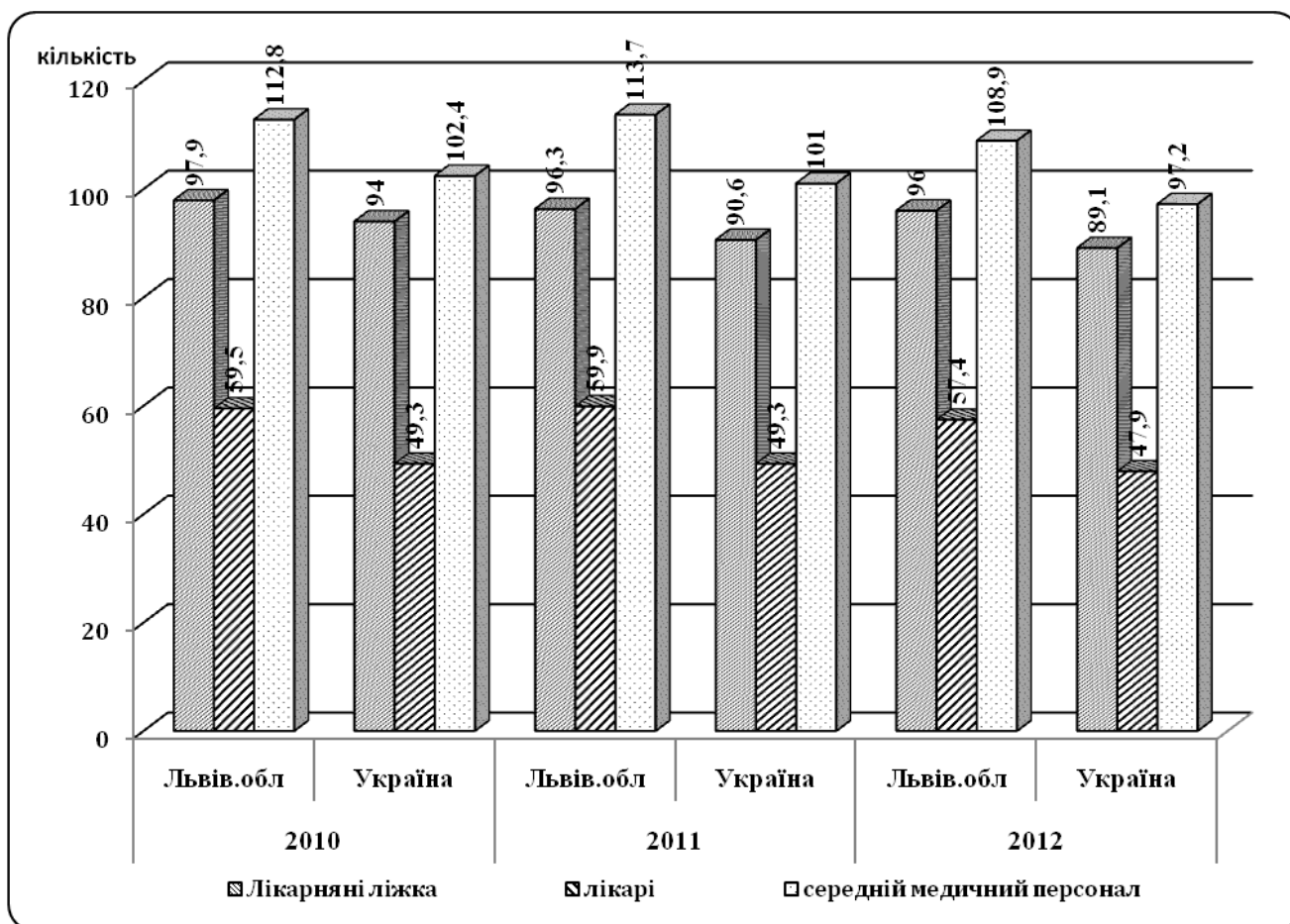


Рис. 12. Кількісні показники охорони здоров'я у Львівській області за 2010-2012 рр., на 10 тис. нас. *

*Складено з використанням <http://www.lv.ukrstat.gov.ua>

Протягом останнього десятиліття у Львівській області відбувалось щорічне зростання видатків консолідованого бюджету на галузь (в середньому, щорічний приріст складав 23,9%), яке, в основному, пов'язане із збільшенням оплати праці працівників бюджетної сфери, зростанням обсягів оплат комунальних послуг та енергоносіїв та проведенням капітальних ремонтів закладів галузі (Рис. 13).

²⁹ За даними ГУСу ЛО [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lv.ukrstat.gov.ua>

Рівень фінансування галузі залежить від низки об'єктивних факторів: кількості закладів, що фінансуються за рахунок бюджетних коштів, штатної чисельності працівників медичних установ, кількості лікарів на 10 тис. населення, кількості розгорнутих ліжок у звичайних стаціонарах, ступеню використання стаціонарів денного перебування тощо.

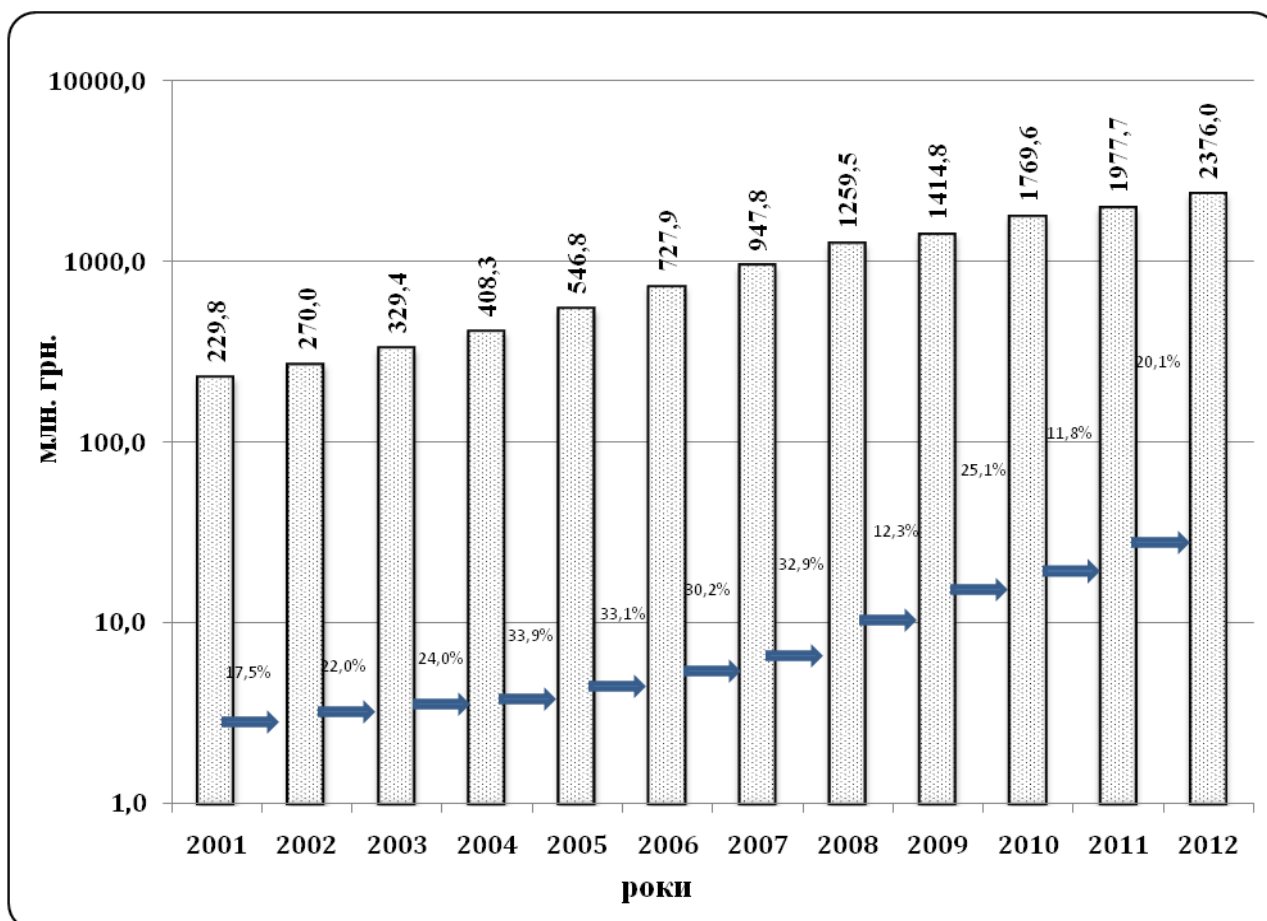


Рис. 13. Динаміка видатків на галузь охорони здоров'я консолідованого бюджету Львівської області, 2001 – 2012 рр.

Найпоширенішими показниками, які зазвичай, використовуються при аналізі видатків бюджету на охорону здоров'я є показники *фінансового забезпечення галузі*. Так, за підсумками роботи 2011-2012 рр. спостерігалось зростання абсолютних витрат галузі за коштами місцевих бюджетів області: в 2012 р. витрати становили 2376,03 млн. грн. і зросли в порівнянні з 2011 р. на 398,34 млн. грн. (20%). В розрахунку на 1 мешканця темпи росту видатків в 2012 р. проти 2011 р. по містах обласного значення становили – 23,86%, по районах Львівської області - 20,24%. В абсолютних цифрах зростання загальних видатків в розрахунку на 1 мешканця у 2012 р. проти 2011 р. в середньому по області становило 191,96 грн. (14,1%). Варто зазначити, що фінансування галузі в розрізі

фондів(загального та спеціального) місцевих бюджетів Львівської області в розрахунку на 1 мешканця у 2012 р. було доволі нерівномірним: найвищі значення фінансування були у м. Моршині (1359,51 грн.); найменшими – у м. Львові (600,13 грн.) (табл. 11).

Таблиця 11

**Деякі показники фінансової забезпеченості сфери охорони здоров'я
Львівської області за період 2011-2012 рр.***

Найменування АТО	Видатки бюджету на охорону здоров'я, тис. грн.		Частка видатків на галузь в загальному обсязі видатків місцевого бюджету, %		Темпи приросту, %	Видатки місцевого бюджету на галузь в розрахунку на 1 мешканця, грн.	
	2011	2012	2011	2012		2011	2012
Обласний	693 314,95	827 156,49	38,99	44,07	+13,02	272,45	325,54
м. Львів	375 842,89	454 960,02	18,21	17,81	-2,19	494,53	600,13
м. Борислав	25 712,07	33 426,69	20,00	21,07	+5,32	691,18	900,99
м. Дрогобич	66 398,86	81 948,43	24,07	24,15	+0,33	672,73	835,36
м. Моршин	6 501,33	8 292,98	28,25	27,83	-1,49	1065,79	1359,51
м. Н. Розділ	17 074,08	20 979,39	20,79	21,79	+4,77	599,09	728,45
м. Стрий	32 764,65	38 849,00	18,79	18,14	-3,46	543,36	645,33
м. Трускавець	18 827,38	24 127,33	21,78	22,80	+4,71	633,92	815,11
м. Червоноград	52 406,47	62 037,89	22,39	21,89	-2,25	632,93	750,16
Бродівський	31 607,78	38 463,72	16,36	16,18	-1,09	522,44	638,93
Буський	24 171,36	28 212,25	15,86	16,22	+2,25	519,81	608,02
Городоцький	34 350,35	42 920,23	17,83	19,18	+7,55	494,25	619,34
Дрогобицький	26 451,60	31 965,56	13,77	13,97	+1,45	355,53	429,07
Жидачівський	36 064,05	43 630,46	17,55	17,76	+1,18	502,99	613,65
Жовківський	48 562,24	55 854,12	14,72	14,38	-2,34	443,90	511,02
Золочівський	35 427,99	41 047,30	17,43	17,12	-1,81	504,67	586,39
Кам.-Бузький	28 274,90	31 703,12	16,18	14,66	-9,41	491,74	552,32
Миколаївський	25 979,73	30 292,10	13,07	13,96	+6,86	409,77	478,55
Мостиський	24 775,34	31 933,44	14,56	15,22	+4,59	431,63	556,33
Перемишлянський	19 868,69	25 706,19	15,45	16,44	+6,39	491,80	641,05
Пустомитівський	43 740,54	49 798,51	14,58	14,63	+0,38	389,15	441,09
Радехівський	22 488,75	26 908,42	14,70	14,94	+1,68	461,78	553,67
Самбірський	54 765,12	72 374,46	23,05	24,61	+6,74	785,73	1041,36
Сколівський	29 786,66	34 567,07	14,55	14,30	-1,73	631,07	729,26
Сокальський	43 865,59	49 937,49	15,82	16,04	+1,43	468,15	533,52
Старосамбірський	40 850,66	49 931,23	15,75	16,33	+3,72	522,39	638,51
Стрийський	28 559,20	34 913,27	15,98	17,07	+6,79	459,89	562,21
Турківський	30 577,92	39 027,70	14,43	14,92	+3,45	607,91	775,90
Яворівський	58 678,21	65 068,12	15,59	14,51	-6,95	476,28	526,44

*складено з використанням звітів про виконання бюджетів ЛОДА

Розмах асиметрії між містами обласного підпорядкування становить 2,3 рази. Серед районів області лідером виступає Самбірський (1041,36 грн.), та аутсайдером - Дрогобицький район (429,07 грн.), тобто розрив за обсягом видатків в розрахунку на 1 мешканця серед районів області складає 2,4 рази.

Заради справедливості зазначимо, що не зважаючи на щорічне зростання витрат на охорону здоров'я у Львівській області (як і по Україні в цілому), їх обсяг є значно нижчим, ніж витрати на охорону здоров'я в зарубіжних країнах. Для порівняння, за даними "Світової бази індикаторів розвитку" в США на одного мешканця витрачається в цілому понад 6,0 тис. дол., в Люксембурзі — 5,9 тис., Швейцарії — 5,6 тис., Норвегії — 5,4 тис., Монако — 5,3 тис., Ісландії — 4,4 тис., Данія — 3,8 тис., Австрії, Швеції, Німеччині — 3,6 тис. дол. Щодо України – то в середньому у 2011 р. сума видатків на 1 мешканця склала 941 грн.³⁰, що, за офіційним курсом становить 117,8 дол. США. А стосовно Львівської області, то сума видатків на охорону здоров'я в середньому складає 79,3 дол. США!

Про незадовільний стан фінансування охорони здоров'я говорять окремі індикатори (табл. 12).

Таблиця 12

Порівняння окремих індикаторів охорони здоров'я

№ п/п	Індикатор	Львівська область	Україна	Європейський регіон	ЄС
1.	Загальний коефіцієнт смертності на 1 тис. нас.	12,92	15,28	10,55	9,72
2.	Дитяча смертність у віці до 1 року	8,5	9,17	7,05	4,06
3.	Материнська смертність на 100 тис. народжень	17,8	23,31	12,4	6,1
4.	Випадки туберкульозу на 100 тис. населення	33,9	74,1	34,69	12,35

Окрім бюджетних коштів медустановами області було залучено *позабюджетні кошти та гуманітарну допомогу*, загальна сума якої у 2012 р. сягнула 97,5 млн. грн. (38,4 грн. в розрахунку на 1 мешканця області проти 37,0 грн. в 2011 р.). Слід зазначити, що протягом останніх років обсяг залучених позабюджетних коштів та гуманітарної допомоги суттєво зростає щороку в абсолютному вимірі, проте темпи росту значно уповільнюються. За даними департаменту охорони здоров'я ЛОДА, найвищі показники залучення позабюджетних коштів в 2012 р. у розрахунку на 1 мешканця були у м. Моршин – 98,7 грн., м. Трускавець –

³⁰ План діяльності Міністерства охорони здоров'я України на 2013 рік та два бюджетні періоди, що настають за плановим (2014 – 2015 роки) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://moz.gov.ua/docfiles/plan_dial_2013.pdf

55,6 грн., м. Борислав – 45,4 грн. та Стрийському районі – 36,2 грн.; найнижчими вони були у Турківському – 4,6 грн., Пустомитівському – 6,1 грн., Дрогобицькому 7,5 грн. та Городоцькому районах – 7,8 грн. (табл. 13).

Таблиця 13

Динаміка залучення позабюджетних коштів та гуманітарної допомоги закладами охорони здоров'я Львівської області, 2006 – 2012 рр. *

<i>Рік</i> / <i>Показник</i>	<i>Обсяг, млн. грн.</i>	<i>Абсолютне відхилення, млн. грн., до попереднього періоду</i>	<i>Темпи росту, %, до попереднього періоду</i>
2006	27,0	-	-
2007	37,6	10,6	139,25
2008	53,8	16,2	143,08
2009	73,3	19,5	136,24
2010	90,5	17,2	123,46
2011	93,1	2,6	102,87
2012	97,5	4,4	104,72

*Складено на основі звітів департаменту ОЗ ЛОДА

Аналіз фінансування структури галузі охорони здоров'я Львівської області протягом 2012 р. засвідчив, що найвищими темпами (+28,8% або 13661,46 тис. грн.) воно відбулось в частині фінансування станцій швидкої та невідкладної медичної допомоги та фельдшерсько-акушерських пунктів (+28%, до 55 855,3 тис. грн.). Найменше – у фінансуванні спеціалізованих поліклінік (+9% у 2012 р. проти 2011 р.) (табл. 14).

Якщо говорити про загальнонаціональний рівень, то попри значне збільшення видатків бюджету на охорону здоров'я впродовж останніх десяти років в реальному вимірі (із врахуванням інфляції) це збільшення склало лише 2 рази. Частка державних витрат на охорону здоров'я у структурі валового внутрішнього продукту в 2012 р. зросла до 4% порівняно з 2,9% у 2002 р. За 2012 р. (порівняно з 2011 р.) обсяг фінансування охорони здоров'я збільшився більш як на 9 млрд. грн. (тобто більш як на 1 млрд. доларів США у доларовому еквіваленті), що складає майже 20% від загальних бюджетних видатків на охорону здоров'я поточного року.

Проте, цього ще недостатньо для того, щоб забезпечити прийнятний рівень фінансування потреб галузі, адже Україна продовжує значно поступатися за обсягами фінансування охорони здоров'я переважній більшості країн Європейського регіону, в тому числі країнам-членам Європейського Союзу та країнам — членам СНД. Так, частка державних витрат у структурі загальних витрат на охорону здоров'я, за оцінками ВООЗ, у 2010 р. в Україні складала лише близько 56%, тоді як у сусідній

Росії — більш як 62%, та в середньому в країнах-членах ЄС — близько 76%.

Таблиця 14

**Видатки на фінансування мережі закладів галузі охорони здоров'я
Львівської області, 2011-2012 рр., тис. грн. ***

<i>Установи охорони здоров'я</i>	<i>2011р.</i>	<i>2012р.</i>	<i>Відхилення</i>	
			<i>абсолютне, 2012 / 2011, тис. грн.</i>	<i>темпи росту, %</i>
Лікарні	1101159,4	1319814,5	218655,11	119,9
Спеціалізовані лікарні та інші спеціалізовані заклади	397704,9	475055,9	77350,979	119,4
Пологові будинки	24429,2	29602,1	5172,9152	121,2
Санаторії для хворих туберкульозом	14871,9	18442,9	3571,0393	124,0
Санаторії для дітей та підлітків (нетуберкульозні)	1210,3	1457,9	247,6059	120,5
Будинки дитини	13413,8	15875,4	2461,6098	118,4
Станції переливання крові	11214,8	13427,8	2213,0495	119,7
Станції швидкої та невідкладної медичної допомоги	47480,2	61141,6	13661,461	128,8
Поліклініки і амбулаторії	153487,8	192961,3	39473,494	125,7
Спеціалізовані поліклініки	32690,8	35618,9	2928,0502	109,0
Загальні і спеціалізовані стоматологічні поліклініки	35528,6	41451,6	5922,9871	116,7
Фельдшерсько-акушерські пункти	43645,0	55855,3	12210,354	128,0
Центри здоров'я і заходи у сфері санітарної освіти	586,9	713,9	127,06611	121,7
Медико-соціальні експертні комісії	6620,5	8136,7	1516,2631	122,9
Інші заходи по охороні здоров'я	56822,3	64728,3	7905,9419	113,9

*Складено на основі звітів департаменту ОЗ ЛОДА

За підсумками 2010 р., частка видатків на медикаменти у структурі загальних бюджетних витрат на охорону здоров'я в Україні склала лише 11%. У доларовому еквіваленті відповідні видатки з розрахунку на одного мешканця становили лише близько 12 доларів США, що, згідно оцінок ВООЗ, приблизно у 40 разів менше, ніж, наприклад, у Німеччині та майже у 12 разів менше, ніж в Естонії. Крім того, в Україні продовжує мати місце високий рівень готівкових виплат сімей за послуги охорони здоров'я. За оцінками ВООЗ, у 2010 р. він становив більше 40% від загальних витрат на охорону здоров'я, що у 2,5 рази вище, ніж в середньому

в країнах-членах ЄС (16,5%) та в 1,3 рази вище, ніж у Російській Федерації (31,4%).

Разом з тим, що чинна система планування та використання бюджетних коштів не є достатньо ефективною в силу того, що лівова частка видатків (понад 40% у світі, в Україні - понад 70%, по Львівській області в 2012 р. – понад 74,3%), що виділяються на охорону здоров'я, спрямовуються на утримання персоналу, а не на лікування пацієнтів чи профілактику захворювань, що не сприяє підвищенню якості медичної допомоги. В підтвердження сказаного додамо, що *показники захворюваності та смертності* (які в науці прийнято вважати ключовим критерієм успішності розвитку країни) в Україні на порядок вищі, ніж в Європі: смертність від серцево-судинних захворювань становить 9,63 на 1000 ос. (у Польщі – 4,90, Росії – 8,94); *гострого інфаркту міокарда* - 35% (у Польщі - 4%); *захворюваність на туберкульоз* на 26% перевищує епідемічний поріг: у 2012 р. становила 68,1 випадків на 100 тис ос. (у Росії – 111,7, Польщі – 22,2, Німеччині – 5,3).

За станом здоров'я громадян Україна посідає одне з найнижчих рейтингових місць у Європейському регіоні. Від 12 до 14 млн. жителів країни хворіють на серцево-судинні хвороби, понад 1 млн. українців страждають від онкологічних захворювань, ще більш як 1 млн. 100 тис. осіб хворіють на цукровий діабет, при цьому майже 200 тис. із них є інсулінозалежними. Україна продовжує вести сумне лідерство у Європі за рівнями захворюваності на ВІЛ-інфекцію та туберкульоз. В Україні щорічно помирає понад 700 тис. громадян, третина з яких - це люди працездатного і репродуктивного віку. При цьому смертність від серцево-судинних захворювань є однією з найвищих у світі та становить близько 64% у структурі загальної смертності, а смертність від онкологічних захворювань – 13 %. Фактично ці два класи хвороб визначають майже 80% щорічних втрат населення країни³¹.

Львівщина на цьому фоні не виокремлюється з загальноукраїнських тенденцій рис 14. Найвищий рівень смертності спостерігається у Перемишлянському (19,0 на 1000 нас.) та Жидачівському (18,1) районах, найнижчий – у м. Трускавець (7,5). За причинами смерті перше місце займають хвороби системи кровообігу, друге – новоутворення, третє – зовнішні причини захворюваності та смерті.

³¹ Про парламентські слухання на тему: "Сучасний стан, шляхи і перспективи реформи у сфері охорони здоров'я України" 5 червня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246410397&cat_id=244828973

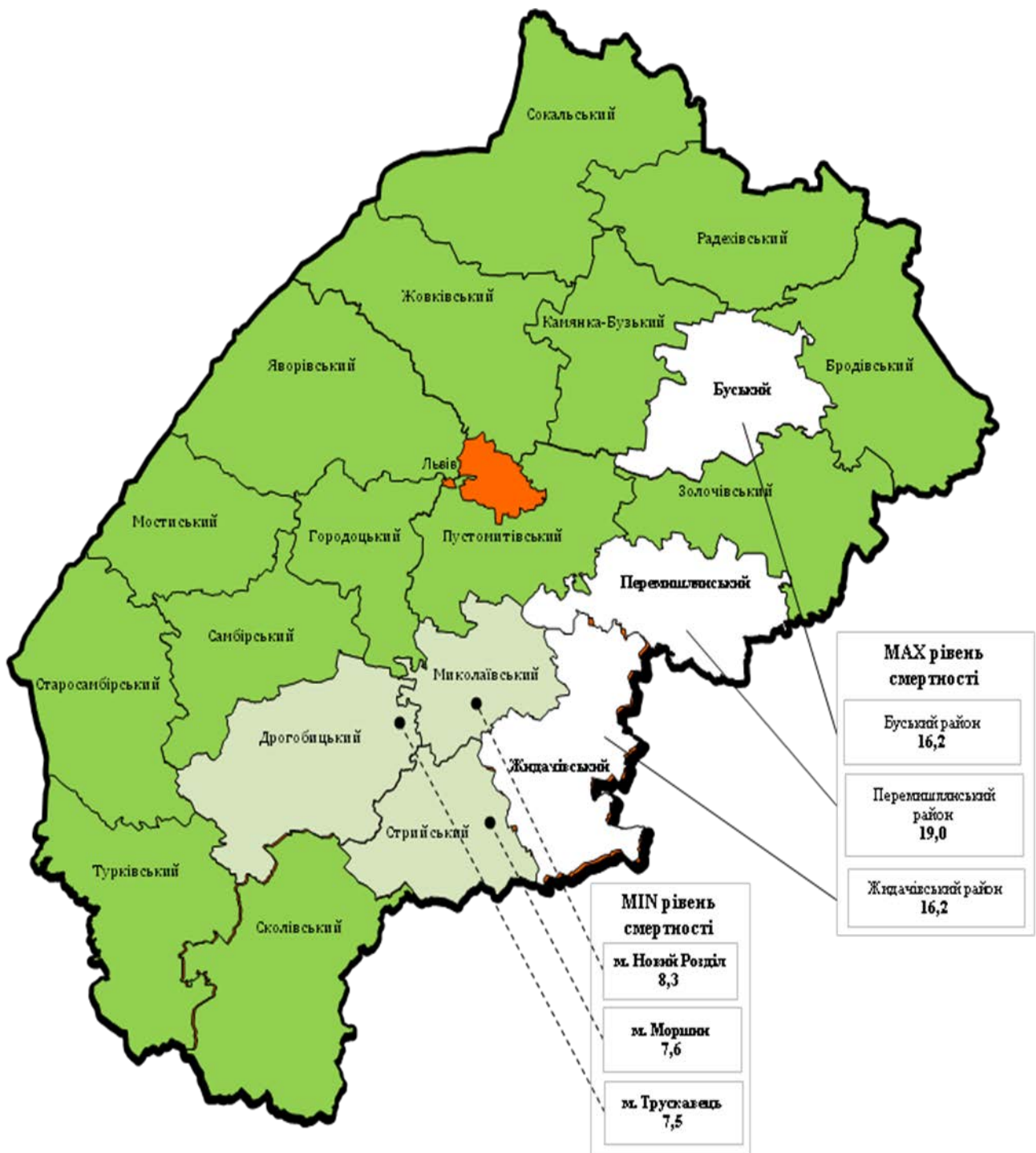


Рис. 14. Екстремуми показника смертності по Львівській області за 2012 р., на 1000 нас. *

**За даними департаменту охорони здоров'я ЛОДА*

Цілком очевидно, що успішна та ефективна діяльність галузі охорони здоров'я (як і для будь якої іншої) перебуває в прямій залежності від достатнього кадрового забезпечення та раціонального використання наявних фінансових ресурсів. Враховуючи те, що серед усіх джерел фінансування сфери охорони здоров'я Львівської області (що характерно і для більшості регіонів України) бюджетні кошти складають найбільшу

частку, а також в цілях вдосконалення та прийняття раціональних рішень в частині розподілу та використання бюджетних ресурсів в сфері охорони здоров'я, видається за доцільне провести **оцінку ефективності витрат** по даній галузі за трьома напрямками:

- ✓ *витрат на управління персоналом;*
- ✓ *витрати на обсяги та вартість стаціонарної медичної допомоги;*
- ✓ *витрати на обсяги та вартість екстреної (швидкої) медичної допомоги.*

Вважаємо, що критеріальними умовами неефективних витрат по галузі є перевищення їх цільових показників (середнє по Україні/області; нормативи, затверджені МОЗ), що в кінцевому результаті призведе до неефективного використання наявних коштів та необхідності залучення додаткового фінансування.

Для проведення оцінки первинні показники доцільно сформулювати в розрізі чотирьох груп, представлених в таблиці 15.

Розрахунок обсягів неефективних витрат на управління персоналом доцільно провести за формулою:

$$E_p = 12 \sum_{i=1}^n (Kf_i - Kn) \times V_i \times S_i,$$

де V_i - чисельність населення на кінець року, тис. чол.

S_i - середньомісячна реальна з/п по закладах охорони здоров'я;

Kf_i - фактична к-сть лікарів на 10 тис. населення;

Kn - середнє по області значення к-сті лікарів на 10 тис. населення;

$i = 1...n$ - к-сть адміністративно-територіальних одиниць.

Оцінка ефективності витрат на управління персоналом закладів охорони здоров'я Львівщини за 2011-2012 рр. показала наступні результати. Кадровий потенціал сфери охорони здоров'я Львівської області (як і України загалом) у відповідності до штатних розписів складається з наступних категорій:

- **лікарі** (станом на 01.01.2013 р. у закладах охорони здоров'я працює 11589 фіз. осіб лікарів (без зубних) проти 11563 на початок 2012 р.);
- **середні медичні працівники** (станом на 01.01.2013 р. -27500 фіз. осіб проти 28700 фіз. осіб на початок 2012 р.);
- **молодший медичний персонал** (станом на 01.01.2013р. – 24309 фіз. осіб проти 24102 фіз. осіб на початок 2012 р.);
- **інші категорії.**

Забезпеченість лікарями (включаючи зубних) у 2012 р. на 10 тис. населення становила 57,4 проти 59,9 у 2011 р. (значення цього показника без зубних лікарів становить 45,6 та 45,9 відповідно).

**Первинні показники оцінки ефективності видатків
на охорону здоров'я**

<i>Назва показника</i>	<i>Джерело інформації</i>	<i>Одиниці вимірювання</i>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
Показники результативності діяльності		
Обсяг наданої стаціонарної медичної допомоги на одного жителя	Відомча звітність	Ліжко-день
Обсяг наданої першої медичної допомоги в розрахунку на одного жителя	Відомча звітність	К-сть викликів
Кількість випадків госпіталізації	Статистична звітність	К-сть випадків
Кількість викликів швидкої медичної допомоги	Відомча звітність	Абс. ч.
Частка онкозахворювань, виявлених на ранніх стадіях	Відомча звітність	%
Частка захворювань туберкульозом, виявлених при флюорографії	Відомча звітність	%
Смертність (за віковою ознакою) на 100000 нас.	Статистична звітність	Абс. ч.
Середня тривалість тимчасової непрацездатності на одного працюючого	Відомча звітність	Дні
Кількість осіб з важкими хронічними захворюваннями на 100000 нас.	Статистична звітність	Осіб
Показники ефективності витрачання коштів		
Чисельність працюючих лікарів (в т.ч. головних і зубних) в охороні здоров'я на 10 тис. мешканців	Відомча звітність	Абс. ч.
Чисельність СМП в охороні здоров'я на 10 тис. мешканців	Відомча звітність	Абс. ч.
Фонд оплати праці лікарів, включаючи головних і зубних на кінець року	Бюджетна звітність	Грн.
Середньомісячна реальна з/п по закладах охорони здоров'я	Бюджетна звітність	Грн.
Ефективність використання ліжкового фонду	Аналітичний розрахунок	%
Вартість одного виклику екстреної (швидкої) допомоги	Відомча звітність	Грн.
Вартість утримання одного ліжка за добу	Відомча звітність	Грн.
Показники фінансового забезпечення		
Видатки бюджету обласного/міського на охорону здоров'я на 1 мешканця	Аналітичний розрахунок	Грн./люд
Частка видатків обласного бюджету/місцевого на охорону здоров'я в загальних видатках обласного/місцевого бюджету	Аналітичний розрахунок	%
Показники якості наданих послуг		
Обсяги невикористаних лімітів бюджетних зобов'язань органа виконавчої влади	Бюджетна звітність	%
Зміни в бюджетних розписах по видатках, пов'язаних з якістю бюджетної програми	Бюджетна звітність	Грн.
Співвідношення касового виконання бюджетних видатків та планового за підсумками року	Бюджетна звітність	%

До слова, значення даного показника по Україні становило 49,3 в 2011 р. та 47,9 лікаря в 2012 р. В Білорусії – 54,8; Болгарії – 37,3; Естонії – 33,3; Румунії – 2,7; Чехії – 36,7; Польщі – 21,6; Німеччині – 36; Великій Британії – 27,4 лікаря³². Слід наголосити і на тому, що станом на 01.01.2013 р. в області неукомплектованість лікарських посад складає 271, з яких: 133,25 посад в обласних лікарнях; 82,25 посади в закладах районів; 55,5 посад в містах обласного підпорядкування області³³.

Найбільшу частку в структурі фонду фінансування оплати праці працівників галузі займає оплата праці середнього медичного персоналу: по містах області вона становить 41,97% загального обсягу фонду оплати праці, по районах – 44,65%. Оплата праці лікарів відповідно становить 31,5% та 27,04%. Що стосується молодшого медичного персоналу, то частка фінансування оплати праці для цієї категорії працівників галузі становить лише відповідно 3,15% та 2,99% (рис. 15).

Розрахунок обсягів неефективних видатків за 2012 р. на управління персоналом (в частині фінансування видатків на з/п лікарів, включаючи зубних та СМП) засвідчив, що найвищі обсяги неефективних видатків були зафіксовані в містах: Моршин (250347,19 грн.), Трускавець (356262,08 грн.), Львів (10805673,04 грн.), Стрий (70386,47 грн.) в силу того, що показник забезпеченості населення лікарями (на 10 тис. нас.) по зазначених містах був вищим за середній по області (57,4): Моршин (247,54); Трускавець (101,69); Львів (110,83); Стрий (61,79).

Розрахунки дозволяють констатувати, що в результаті відхилення в більшу сторону від середніх значень, консолідований бюджет Львівської області в 2012 р. поніс неефективних видатків, пов'язаних з управлінням персоналом по всіх місцевих бюджетах на суму 11482,6 тис. грн. В порівнянні з 2011 р. в абсолютному вимірі приріст складав 1282,8 тис. грн.

Розмах асиметрії між містами обласного підпорядкування становить 2,93 рази як за обсягами фінансування видатків на з/п, так і за показником забезпеченості лікарями на 10 тис. нас (max- Львів, min - Н. Розділ).

Наявність неефективних видатків при управлінні персоналом сфери охорони здоров'я пов'язується з диспропорцією кадрового забезпечення, яке обумовлено особливістю природокористування. Йдеться про те, що в таких містах обласного значення як Моршин та Трускавець інтенсивно розвивається мережа санаторно-курортних закладів, що зумовлює значно вищий рівень забезпечення кадрами, аніж в інших адміністративно-територіальних одиницях.

³² За даними МОЗ України, станом на 31.12.2010 р.

³³ За даними департаменту охорони здоров'я ЛОДА

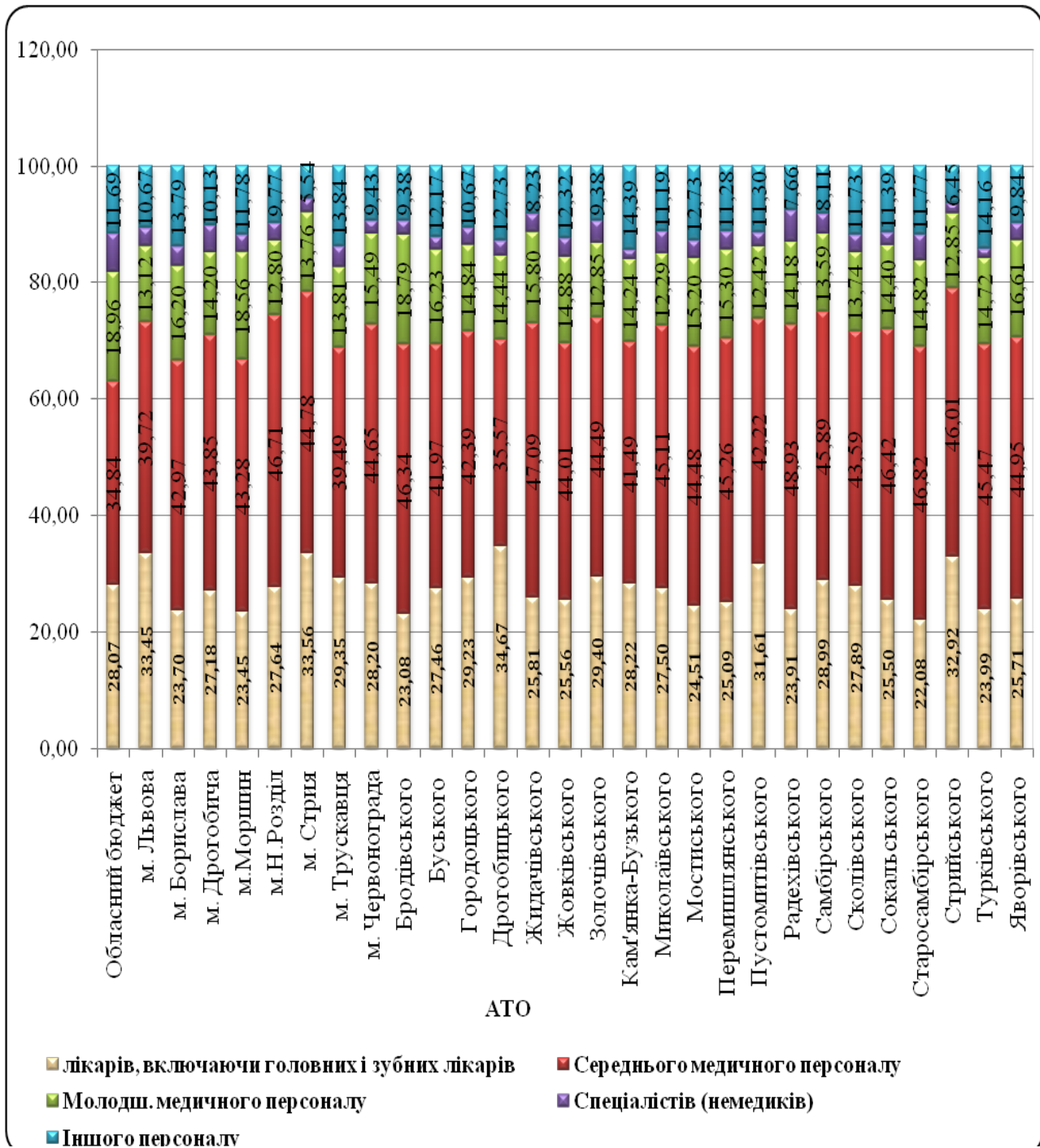


Рис. 15. Структура фонду оплати праці галузі охорони здоров'я в розрізі груп медичного персоналу, % до загального обсягу фонду оплати праці в 2012 р.

Що стосується м. Львова, по якому кількість лікарів перевищує середнє по області в 1,93 рази (!), то таке відхилення від середньо обласного показника вмотивовується працевлаштуванням лікарів-інтернів (позаяк в місті функціонує декілька медичних учбових закладів) та наслідками медичної реформи (створенням Обласного центру медичної

допомоги та медицини катастроф та реформуванням Львівської станції швидкої медичної допомоги).

Регіональний аналіз забезпеченості мешканців середнім медичним персоналом (СМП) засвідчує, що середній по області показник забезпеченості цією категорією медичних працівників в 2012 р. становив 108,9 працівників на 10 тис. мешканців проти 113,7 в 2011 р. При цьому, вищі за середнє значення цього показника сягають лише у м. Львові, м. Моршині, м. Трускавці та м. Бориславі. На 1 лікаря у 2012 р. припадало 2,1 одиниці молодшого медичного персоналу, в тому числі у закладах сільської медицини – 2,6, у медичних установах міст обласного підпорядкування – 1,8, в обласних закладах охорони здоров'я – 1,89.

Аналіз ефективності управління кадровими ресурсами СМП за 2011-2012 рр. підтвердив, що неефективні видатки спостерігались лише в 4 зазначених АТО. При цьому варто наголосити, що в жодному із районів не було відмічено перевищення середньо обласного значення чисельності СМП на 10 тис. нас. Зазначені тенденції СМП знаходять підтвердження в показниках укомплектованості про що йшлося вище.

Зведені розрахункові показники ефективності управління персоналом в сфері охорони здоров'я Львівської області за 2011-2012 рр. представлено у табл. 16.

Оскільки по районах Львівської області спостерігається суттєве відхилення від нормативів чисельності працюючих в меншу сторону, то **консолідований бюджет Львівської області не несе за період 2011-2012 рр. неефективних видатків на управління кадровими ресурсами СМП закладів охорони здоров'я даних АТО.**

Водночас, якщо аналізувати ситуацію, що склалася по Львівській області з кадровим забезпеченням, то це яскравий приклад відсутності єдиної кадрової політики, що характерно і для інших регіонів України.

Аналіз стану та оцінка обсягів видатків на стаціонарну медичну допомогу засвідчив, що мережа стаціонарних закладів охорони здоров'я, що надають стаціонарну допомогу мешканцям Львівської області станом на 01.01.2013р. становить 118 закладів (рис. 16).

Станом на 01.01.2013 р. мережа стаціонарних ліжок області становить 22390 ліжок. Забезпеченість мешканцями ліжками в розрахунку на 10 тис становить 88,75 при нормативі Міністерства охорони здоров'я для Львівської області 76 ліжок на 10 тис. населення (рис. 17).

**Зведені показники ефективності управління персоналом в сфері охорони здоров'я
у Львівській області за 2011-2012 рр. ***

Найменування АТО	Лікарі усіх спеціальностей, включаючи зубних						Середній медичний персонал					
	2011 р.			2012 р.			2011 р.			2012 р.		
	Фактична к-ть лікарів (в т.ч. зубних) на кінець року (на 10 тис. нас.)	Середнє значення чис-ті лікарів (в т.ч. зубних) (на 10 тис. нас.) по області	Неефективні видатки, тис. грн.	Фактична к-ть лікарів (в т.ч. зубних) на кінець року (на 10 тис. нас.)	Середнє значення чис-ті лікарів (в т.ч. зубних) (на 10 тис. нас.) по області	Неефективні видатки, тис. грн.	Фактична к-ть СМП на кінець року (на 10 тис. нас.)	Середнє значення чис-ті СМП (на 10 тис. нас.) по області	Неефективні видатки, тис. грн.	Фактична к-ть СМП на кінець року (на 10 тис. нас.)	Середнє значення чис-ті СМП (на 10 тис. населення) по області	Неефективні видатки, тис. грн.
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>	<i>9</i>	<i>10</i>	<i>11</i>	<i>12</i>	<i>13</i>
м. Львів	120,3	59,9	9417,3	110,8	57,4	10805,6	181,5	113,7	7496,4	167,4	108,9	8323,7
м. Борислав	49,3	59,9	0,00	54,2	57,4	0,00	120,8	113,7	36,8	121,3	108,9	89,6
м. Дрогобич	50,8	59,9	0,00	54,4	57,4	0,00	102,3	113,7	0,00	105,0	108,9	0,00
м. Моршин	252,5	59,9	203,2	247,5	57,4	250,3	660,7	113,7	412,6	654,1	108,9	627,4
м. Н.Розділ	36,5	59,9	0,00	37,8	57,4	0,00	95,1	113,7	0,00	97,2	108,9	0,00
м. Стрий	58,6	59,9	0,00	61,8	57,4	70,3	105,1	113,7	0,00	104,0	108,9	0,00
м. Трускавець	147,0	59,9	579,2	101,7	57,4	356,2	380,4	113,7	1148,5	266,6	108,9	871,0
м. Червоноград	40,7	59,9	0,00	41,6	57,4	0,00	101,0	113,7	0,00	100,8	108,9	0,00
Бродівський р-н	29,2	59,9	0,00	29,9	57,4	0,00	87,9	113,7	0,00	87,4	108,9	0,00
Буський р-н	26,1	59,9	0,00	25,6	57,4	0,00	80,6	113,7	0,00	81,7	108,9	0,00
Городоцький р-н	37,2	59,9	0,00	39,4	57,4	0,00	81,2	113,7	0,00	82,8	108,9	0,00
Дрогобицький р-н	19,5	59,9	0,00	21,1	57,4	0,00	49,5	113,7	0,00	57,0	108,9	0,00
Жидачівський р-н	27,3	59,9	0,00	27,6	57,4	0,00	76,5	113,7	0,00	77,5	108,9	0,00
Жовківський р-н	29,6	59,9	0,00	30,9	57,4	0,00	61,5	113,7	0,00	63,5	108,9	0,00
Золочівський р-н	32,0	59,9	0,00	35,3	57,4	0,00	79,4	113,7	0,00	79,7	108,9	0,00
Кам'янка-Бузький р-н	26,0	59,9	0,00	26,8	57,4	0,00	56,4	113,7	0,00	57,0	108,9	0,00
Миколаївський р-н	24,3	59,9	0,00	24,3	57,4	0,00	54,0	113,7	0,00	55,0	108,9	0,00

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>	<i>9</i>	<i>10</i>	<i>11</i>	<i>12</i>	<i>13</i>
Мостиський р-н	25,8	59,9	0,00	26,5	57,4	0,00	73,7	113,7	0,00	74,9	108,9	0,00
Перемишлянський р-н	29,4	59,9	0,00	30,9	57,4	0,00	85,0	113,7	0,00	85,5	108,9	0,00
Пустомитівський р-н	22,5	59,9	0,00	22,8	57,4	0,00	38,9	113,7	0,00	39,7	108,9	0,00
Радехівський р-н	25,7	59,9	0,00	26,7	57,4	0,00	59,7	113,7	0,00	60,3	108,9	0,00
Самбірський р-н	10,8	59,9	0,00	37,2	57,4	0,00	102,7	113,7	0,00	102,5	108,9	0,00
Сколівський р-н	28,9	59,9	0,00	29,5	57,4	0,00	71,7	113,7	0,00	72,2	108,9	0,00
Сокальський р-н	22,9	59,9	0,00	23,7	57,4	0,00	72,0	113,7	0,00	73,6	108,9	0,00
Старосамбірський р-н	55,5	59,9	0,00	21,9	57,4	0,00	82,9	113,7	0,00	83,2	108,9	0,00
Стрийський р-н	32,7	59,9	0,00	32,4	57,4	0,00	70,4	113,7	0,00	70,9	108,9	0,00
Турківський р-н	22,5	59,9	0,00	23,5	57,4	0,00	81,9	113,7	0,00	82,9	108,9	0,00
Яворівський р-н	26,4	59,9	0,00	27,8	57,4	0,00	68,0	113,7	0,00	69,3	108,9	0,00
Всього			10199,8			11482,6			8983,1			9762,9

** Результати розрахунків*

Кількість лікарняних ліжок із розрахунку на 10 тис. мешканців протягом 2005 – 2012 рр. мало стабільну тенденцію до зменшення. І якщо у 2005 р. їх кількість становила 97,0, то у 2011 р вже 96,3 та протягом 2012 р. скоротилась ще на 7,55 ліжка на 10 тис. мешканців. В абсолютних цифрах ліжкова мережа була оптимізована у 2012 р. на 105 ліжок, а починаючи із 2005 р. – на 1916 ліжок. Серед районів області (середнє забезпеченість – 55,2 ліжка на 10 тис. населення) лідирує Самбірський (70,0), Турківський (69,2) та Золочівський та Бродівський (по 67,0) райони.

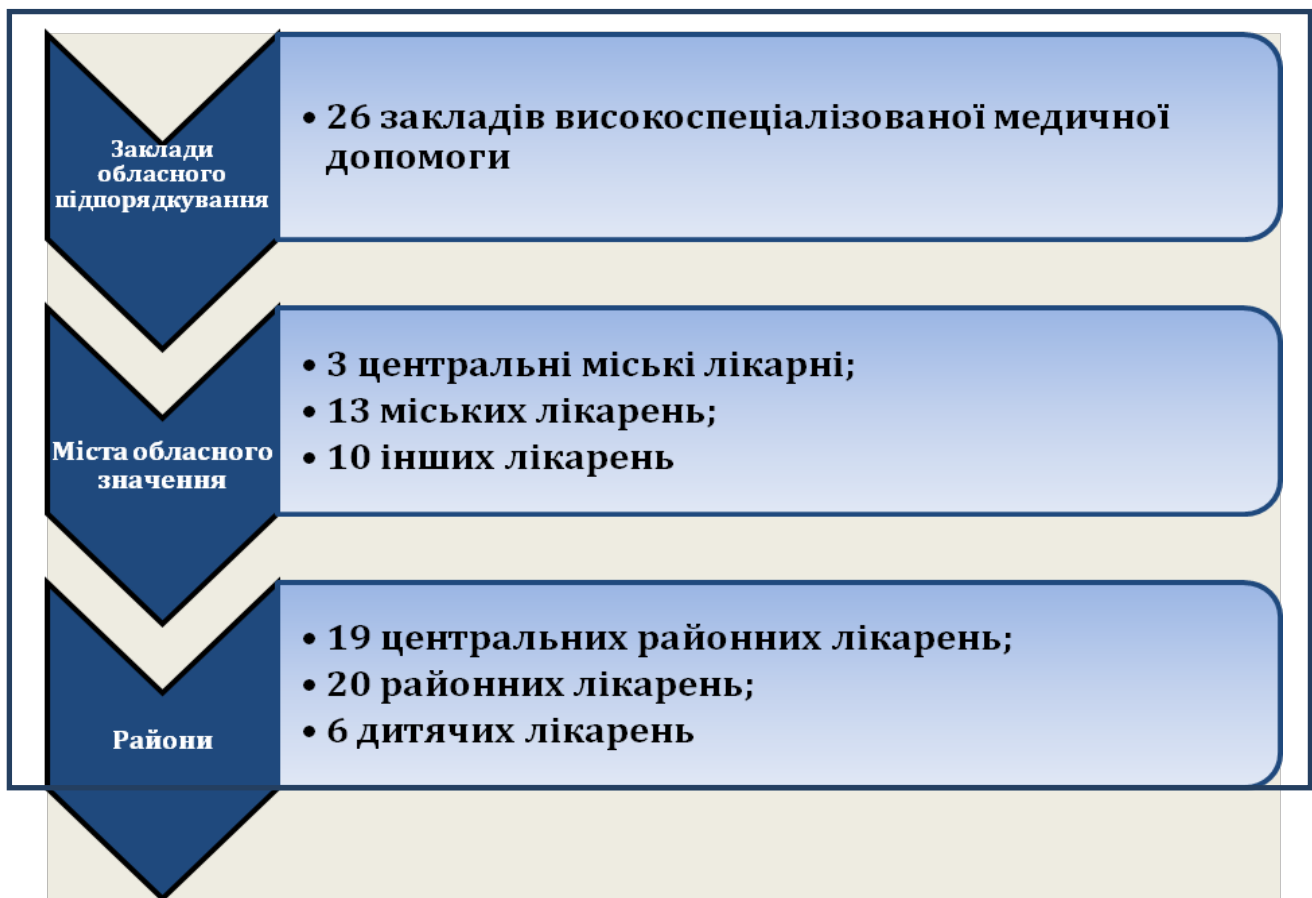


Рис. 16. Мережа стаціонарних закладів охорони здоров'я Львівської області, станом на 01.01.2013 р.

Середня забезпеченість населення ліжками (на 10 тис. мешканців) по містах області в середньому становить 55,7, причому мінімального значення цей показник сягає у м. Львові (40,8), а максимального – у м. Моршині (373,7), м. Трускавці (99,6) та м. Дрогобичі (98,5) (рис. 18).

В Україні визначено середній норматив забезпеченості стаціонарними ліжками - 80 лікарняних ліжок на 10 тис. мешканців. Але в середньому він сягає 81,5 (ліжковий фонд системи МОЗ України) на 10 тис. населення, що значно перевищує відповідні європейські

показники, де в країнах «старої Європи» він становить 55 ліжок на 10 тис. населення; країни "нової" Європи 65 ліжок на 10 тис. населення, з них 45 ліжок – це ліжка стаціонарів лікарень інтенсивного лікування, що надають вторинну (спеціалізовану) та третинну (високоспеціалізовану) медичну допомогу.

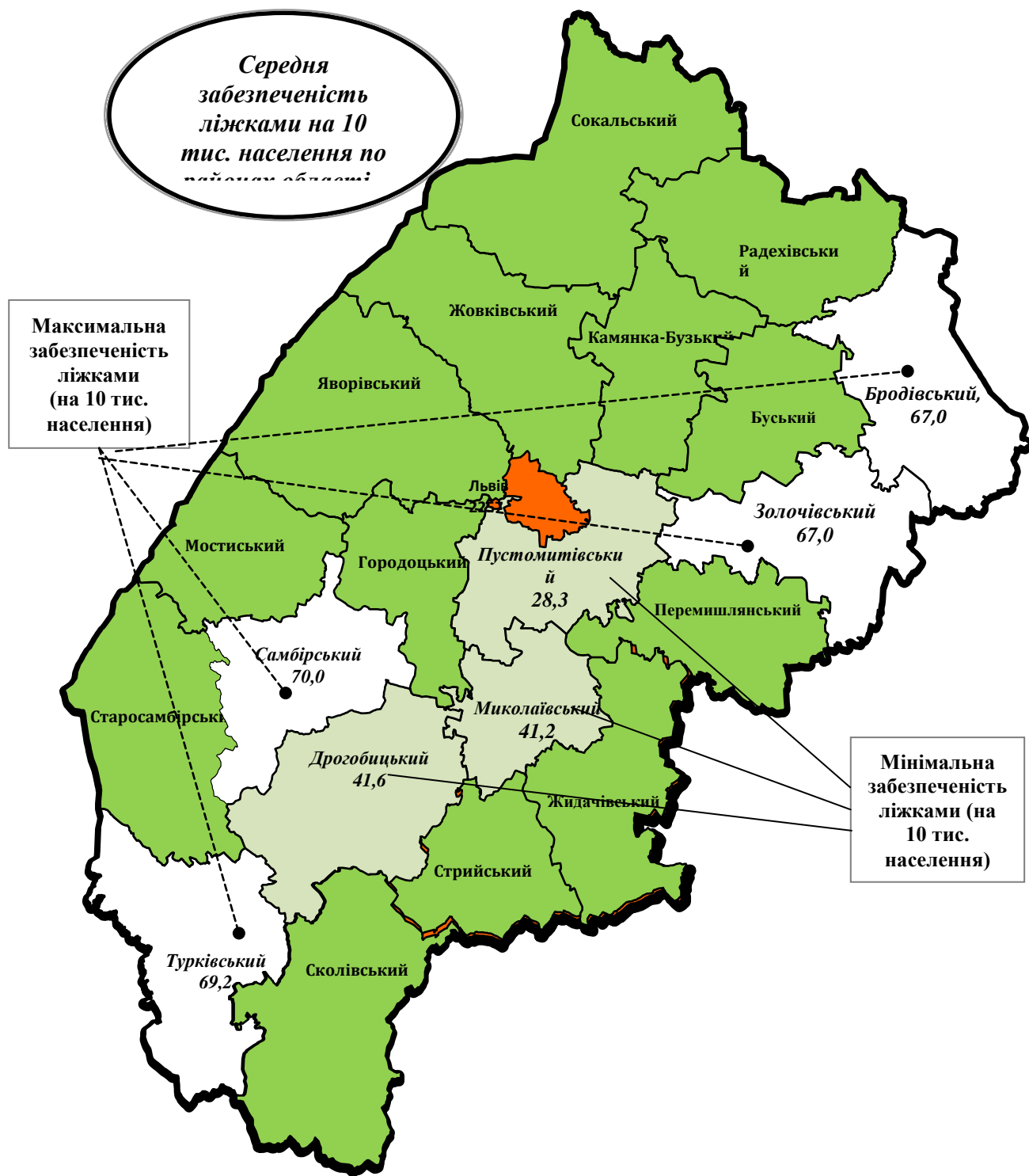


Рис. 17. Забезпеченість ліжками в розрізі районів області, на 10 тис. нас.*

**За даними департаменту охорони здоров'я ЛОДА*

Відповідно до статті 11 Закону України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії", з метою реалізації визначених Конституцією України соціальних прав та державних соціальних гарантій громадян у сфері охорони здоров'я, ефективного використання ліжкового фонду стаціонарів комунальних закладів охорони здоров'я, матеріальних і фінансових ресурсів, Кабінет Міністрів України затверджено наступні нормативи забезпечення стаціонарною медичною допомогою в розрахунку на 10 тисяч населення: на 01 січня 2014 р. – 75 лікарняних ліжок та на 01 січня 2020 р. – 65 лікарняних ліжок.



Рис. 18. Забезпеченість ліжками в розрізі міст обласного значення, на 10 тис. нас.*

*За даними департаменту охорони здоров'я ЛОДА [Електронний ресурс] . – Режим доступу : <http://guoz.lviv.ua>

Аналіз показників використання ліжкового фонду закладів охорони здоров'я Львівської області свідчить, що впродовж аналізованого періоду і надалі зберігається порівняно висока тривалість перебування хворого у лікарнях області: в 2011 р. – 12,9 л/дні, в 2012 р. – 12,7 л/дні (хоча і дещо зменшилася), при цьому найвища тривалість стаціонарного лікування хворого спостерігається у закладах охорони здоров'я обласного підпорядкування – 18,5 л/дні, найнижча - в міських лікарнях – 11л/дні. Для порівняння, значення даного показника по Україні становить 12,3 л/дні, Німеччині – 12, Польщі – 10,1, Угорщині – 9,1, Австрії – 8,3 л/дні.

Не менш важливий показник, аналіз якого не можливо оминати увагою при оцінці ефективності видатків – робота ліжка(завантаженість).

Результати засвідчили, що у закладах охорони здоров'я Львівської області (що характерно як для міст, так і районів) робота ліжко-дня є нижчою розрахункової норми (340 днів), а саме: в 2011 р. – 334,7 дні, у 2012 р. – 335,4 дні. Зазначене дозволяє стверджувати про **нерациональне та неефективне витрачання бюджетних коштів на стаціонарну медичну допомогу.**

Загалом, обсяги неефективних видатків на стаціонарну медичну допомогу (E_h) пропонується оцінювати наступним чином:

$$E_h = \sum_{i=1}^n (Hf_i - Hn) \times V_i \times P$$

де P - вартість одного ліжко-дня, грн.;

Hf - обсяги наданої стаціонарної допомоги на 1000 населення, ліжко-дні;

Hn - нормативне значення обсягу наданої стаціонарної допомоги на 1000 населення, ліжко-дні;

V_i - чисельність населення на кінець року, тис. чол.;

$i = 1...n$ - к-сть АТО.

Аналізуючи видатки на стаціонарну допомогу варто звернути увагу на вкрай незадовільну ситуацію з перебуванням дітей в стаціонарах області. Так, за результатами 2012 р. витрати на лікування дітей в стаціонарах (на 1 ліжко-день) у області припадало в середньому: від 29,2 грн. - у Пустомитівському районі до 0,68 грн. (!) в день у Червоноградській центральній міській лікарні! В середньому по області

обсяг витрат на 1 дитину в стаціонарі центральної районної лікарні припадає 8,6 грн. на день на медикаменти (Рис. 19).

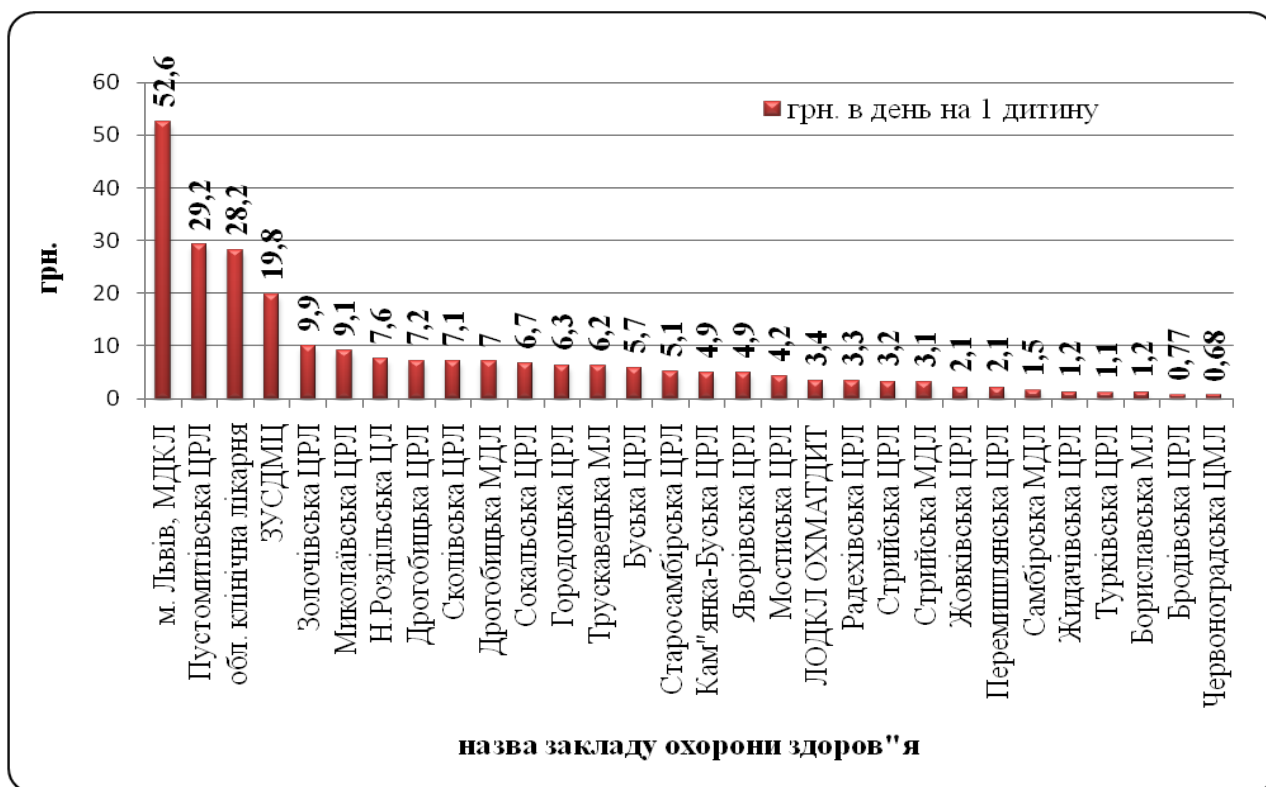


Рис. 19. Видатки на лікування дітей в стаціонарі, в розрахунку на 1 ліжко/день, грн., середнє, 2012 р.

Щодо видатків на медикаменти в розрахунку на 1 мешканця, які є другою найбільшою за обсягами статтею витрат на галузь. В середньому, їх обсяг коливається від 4,4% усіх видатків на галузь по містах обласного підпорядкування та 3,6% по районах області. Це пов'язується із нераціональною структурою видатків галузь та не дотриманням натуральних норм медикаментозного забезпечення хворих. Цілком очевидним є те, що забезпечення належного рівня якості та доступності медичних послуг та медичної допомоги вимагає істотного зростання видаткової частини бюджетів місцевого рівня саме на медикаменти та харчування хворих. За офіційною інформацією середньоденні витрати на медикаменти у закладах охорони здоров'я області із розрахунку на 1 ліжко становили: у 2006 р. – 7,7 грн., у 2010 р. – 16,1 грн., у 2011 р. – 15,1% та у 2012 р. – 14,7 грн.

Одним із пріоритетних напрямів реформування галузі охорони здоров'я визначено наближення кваліфікованої первинної медико-санітарної допомоги до мешканців. Останнім часом прийнято цілу низку законодавчих та нормативно-правових актів, які мають забезпечити виконання саме цього завдання. Серед таких нормативних актів слід

відзначити: Закон України "Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини на період до 2011 року", Доручення Президента України щодо реформування системи охорони здоров'я, спрямованої на підвищення якості і доступності медичної допомоги для громадян України, Наказ МОЗ України від 04.11.2011 № 755 "Про затвердження Положення про центр первинної медичної (медико-санітарної) допомоги та положень про його підрозділи", Наказ МОЗ України від 01.09.2011 № 557 "Про затвердження Примірною положення про центр первинної медичної (медико-санітарної) допомоги", Наказ МОЗ України від 11.09.2012 № 713 "Про затвердження методичних рекомендацій МОЗ України щодо регіональних планів модернізації мережі закладів охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу", Указ Президента України Про невідкладні заходи щодо реформування системи охорони здоров'я населення від 06.12.2005 № 1694/2005 та цілу низку інших нормативно-правових актів.

Реформування галузі охорони здоров'я розпочалось ще у 2000 р. (Постанова Кабінету Міністрів України від 20.06.2000 р. № 989 «Про комплексні заходи щодо впровадження сімейної медицини в систему охорони здоров'я») вивело на порядок денний формування саме мережі закладів загальної практики – сімейної медицини (ЗПСМ).

ПМСД є найефективнішою та маловитратною формою медичного забезпечення людей. Результати впровадження сімейного принципу обслуговування в практику охорони здоров'я свідчать про його ефективність, зокрема про зменшення на 60 % кількості звернень до «вузьких» спеціалістів, на 24 % — рівня госпіталізації, 20–30 % — викликів швидкої медичної допомоги.

Дані про динаміку мережі закладів загальної практики сімейної медицини області представлено в табл. 17. В розрізі міст та районів Львівської області основні показники такої мережі наведено в табл. 18.

За результатами 2012 р. загальні кількість закладів загальної практики сімейної медицини збільшилась у абсолютних цифрах на 11 (шляхом перепрофілювання фельшерсько-акушерських пунктів сіл Корналовичі та Воютичі (Самбірський район), с. Поляни (Золочівський район), с. Плав'я (Сколівський район), створено заклад смт. Гірник у складі центральної міської лікарні м. Червонограда, сформовано 5 відділень сімейної медицини у м. Львові).

Середній показник населення, охопленого первинною медико-санітарною допомогою на засадах загальної практики сімейної медицини по районах області становить 55,97%. В розрізі районів найвищим він є у Жидачівському районі (85,48%), Мостиському районі (55,97%),

Пустомитівському районі (83,06%). Найнижчим – у Городоцькому та Перемишлянському районах (відповідно 31,74% та 24,43%). По містах області середній показник охоплення становить 61,44%. Найбільші його значення спостерігається у м. Львові (78,64%), найнижче – у м. Дрогобичі (13,22%).

Таблиця 17

**Мережа закладів загальної практики – сімейної медицини
Львівської області, 2008 – 2012 рр.**

	2008 р.		2009 р.		2010р.		2011р.		1 півр. 2012р.	
	<i>абсолютне значення, к-ть закладів</i>	<i>темпи росту, до попереднього року, %</i>	<i>абсолютне значення, к-ть закладів</i>	<i>темпи росту, до попереднього року, %</i>	<i>абсолютне значення, к-ть закладів</i>	<i>темпи росту, до попереднього року, %</i>	<i>абсолютне значення, к-ть закладів</i>	<i>темпи росту, до попереднього року, %</i>	<i>абсолютне значення, к-ть закладів</i>	<i>темпи росту, до попереднього року, %</i>
Кількість закладів ЗПСМ (всього)	230	118,6	253	110,0	265	104,7	275	103,8	277	100,7
у т.ч.: СЛА	131	117,0	149	113,7	158	106,0	169	107,0	170	100,6
МЛА	13	100,0	15	115,4	17	113,3	19	111,8	19	100,0
відділення ЗПСМ	25	113,6	27	108,0	31	114,8	34	109,7	36	105,9
число закладів з дільницями	61	129,8	62	101,6	59	95,2	53	89,8	52	98,1

Для прикладу, у м. Львові амбулаторно-поліклінічна допомога надається 13 поліклініками та поліклінічними відділеннями для дорослих, 7 поліклінічними відділеннями для дітей та 10 жіночими консультаціями. Також було відкрито 44 дільниці сімейної медицини та 3 центри первинної медичної допомоги. Загалом, у м. Львові на базі закладів охорони здоров'я діє 399 дільниць сімейної медицини, що охоплює 78,6% населення міста Львова. Створено та функціонує 9 центрів первинної медико-санітарної допомоги та 7 амбулаторій сімейної медицини. При цьому укомплектованість посад сімейними лікарями по м. Львову сягає 99,1%³⁴.

³⁴ Офіційний сайт Львівської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://city-adm.lviv.ua/lmr/authorities-the-city/structure-lmr/management/department-of-health/reports/2102-informatsiina-dovidka-pro-robotu-upravlinnia-okhorony-zdorov-ia-ta-haluzi-okhorony-zdorov-ia-m-lvova-2012-roku>

**Мережа закладів загальної практики – сімейної медицини
по районах та містах області**

Назва районів і міст	Станом на 01.01.2012 р.				Станом на 01.07.2012 р.			
	Кількість закладів сімейної медицини				Кількість закладів сімейної медицини			
	СЛА	МЛА	Заклади із		СЛА	МЛА	Заклади із	
відділ.			дільн.	відділ.			дільн.	
Бродівський	5	2*	-	1	5	2*	-	1
Буський	5	-	-	3	5	-	-	2
Городоцький	6	1	-	-	6	1	-	-
Дрогобицький	13	-	-	3	13	-	-	3
Жидачівський	4	2	2	1	4	2	2	1
Жовківський	10	-	-	5	10	-	-	5
Золочівський	9	-	-	1	9	-	-	1
Кам.-Бузький	8	-	-	3	8	-	-	3
Миколаївський	10	1	-	1	10	1	-	1
Мостиський	7	-	-	2	7	-	-	2
Перемишлянський	3	-	-	2	3	-	-	2
Пустомитівський	20	-	-	2	20	-	-	2
Радехівський	8	-	-	1	8	-	-	1
Самбірський	7	1	-	6	8	1	-	6
Сколівський	9	1	-	3	9	1	-	3
Сокальський	9	1	-	2	9	1	-	2
Старосамбірський	13	1	1	2	13	1	1	2
Стрийський	10	1	-	1	10	1	-	1
Турківський	6	-	-	1	6	-	-	1
Яворівський	7	-	-	6	7	-	-	6
Всього по районах	169	11	3	46	170	11	3	45
Львів	-	7*	28	2	-	7*	30	2
Борислав	-	1*	-	1	-	1	-	1
Дрогобич	-	-	1	-	-	-	1	-
Моршин	-	-	-	1	-	-	-	1
Новий Розділ	-	-	-	1	-	-	-	1
Стрий	-	-	1	-	-	-	1	-
Трускавець	-	-	1	-	-	-	1	-
Червоноград	-	-	-	2	-	-	-	2
Всього по містах	-	8*	31	7	-	8*	33	7
Всього по області	169	19	34	53	170	19	36	52

* МЛА ЗПСМ на території обслуговування поліклініки

Проведений аналіз оцінки ефективності видатків на екстрену (швидку) медичну допомогу за підсумками 2011-2012 рр. по Львівській області засвідчив наступне.

На виконання Закону України «Про екстрену медичну допомогу» обласна рада в листопаді 2012 р. прийняла рішення про створення єдиної системи екстреної медичної допомоги у Львівській області, відповідно до якого всі відділення швидкої медичної допомоги ввійшли до складу «Львівського обласного центру екстреної медичної допомоги та медицини катастроф» як структурні підрозділи. Мережа служби швидкої допомоги з січня 2013 р. складається з: 59 пунктів швидкої медичної допомоги, 2 станцій швидкої медичної допомоги (м. Львів та м. Дрогобич), та обласного центру медицини катастроф з філіями в містах Жовква, Новояворівськ, Миколаїв, Буськ. Станом на 01.01.2013 р. загальна кількість бригад швидкої медичної допомоги в області складає 168 штатних одиниць, у тому числі 90 фельдшерських бригад, 78 лікарських бригад, з них для надання допомоги дітям – 10 бригад.

Така модернізація швидкої допомоги покликана підвищити оперативність при управлінні службою ЕМД як у звичайному режимі, так і в умовах надзвичайних ситуацій; підвищити ефективність використання фінансових і матеріальних ресурсів; забезпечити зниження смертності на догоспітальному рівні.

Обсяги неефективних видатків на швидку (екстрену) медичну допомогу (E_a) доцільно розраховувати за формулою:

$$E_a = \sum_{i=1}^n (Qf_i - Qn) \times V_i \times C$$

де Qn - нормативне значення к-сті викликів швидкої допомоги на 1000 населення;

Qf - фактична к-сть викликів швидкої допомоги на 1000 населення;

C - вартість одного виклику швидкої допомоги, грн.

V_i - чисельність населення на кінець року, тис. чол.

$i=1..n$ - к-сть АТО.

Таким чином, проведена оцінка видатків на охорону здоров'я по Львівській області засвідчила відсутність функціональної залежності між обсягами видатків та соціальним ефектом (зростання видатків не призводить до зниження показників соціально важливих захворювань, як і смертності в цілому!) рис. 20.

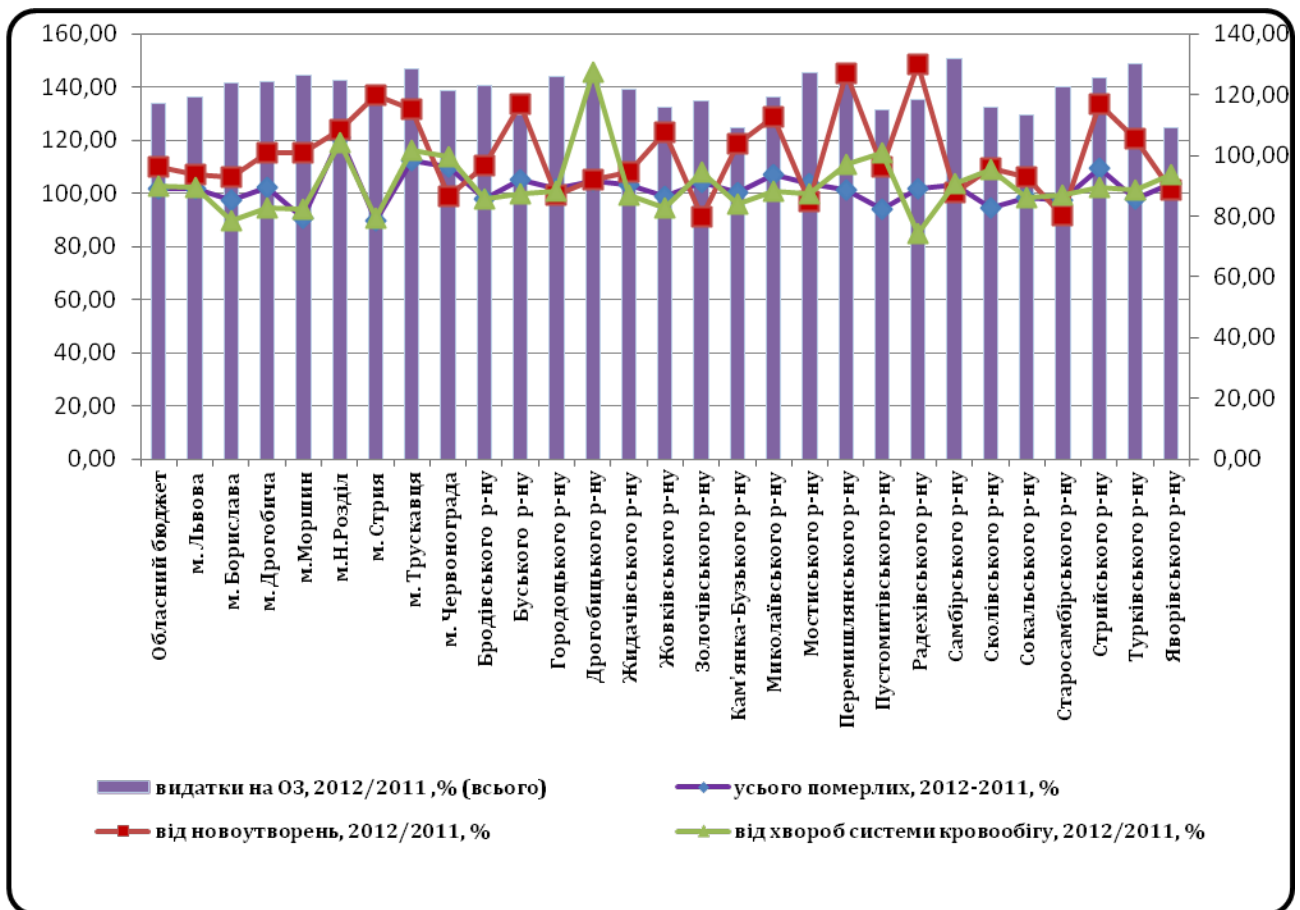


Рис. 20. Зміни обсягу видатків та соціально важливих захворювань, 2011 – 2012 рр., %

Щорічне зростання обсягів видатків на галузь охорони здоров'я у Львівській області пояснюється тим, що левова частка фінансування галузі спрямовується на заробітну плату працівників (52,6 % у 2011 р. та 55,2% у 2012 р.), нарахування на заробітну плату (18,5% у 2011 р. та 19,3% у 2012 р.), оплату комунальних послуг та енергоносіїв (7,8 у 2011 р. та 8,17% у 2012 р.), а не покращення якості лікування.

Проведений аналіз оцінки ефективності використання бюджетних коштів за 2011-2012 рр. за визначеними напрямками вказує на парадоксальну ситуацію: видатки на кадрове забезпечення зростають (частка виплат на заробітну плату зросла з 52,63% у 2011 р. до 55,2% у 2012 р.), забезпеченість лікарями на 10 тис. нас. практично не міняється, забезпеченість стаціонарними ліжками на 10 тис. нас. невпинно зменшується, а стан здоров'я населення області не покращується (навіть по таких соціально важливих захворюваннях як туберкульоз, злоякісні новоутворення та цукровий діабет тощо):

- по закладах охорони здоров'я у 2012 р. захворюваність на туберкульоз порівняно з 2011 роком зросла на 2,6% (від 60,8 до 62,4 на 100 тис. нас.); загальна – на 3,2% (від 64,5 до 66,6 на 100 тис.

нас.). Таке зростання захворюваності обумовлено: недостатнім та несвоєчасним виявленням хворих на заразні форми туберкульозу через недосконалість функціонування лабораторної мережі з мікроскопічної діагностики туберкульозу, що функціонує на базах КДЛ лікпрофзакладів; збільшенням випадків хіміорезистентного туберкульозу, внаслідок чого в області утримується потужний резервуар туберкульозної інфекції; неналежним рівнем заходів інфекційного контролю за туберкульозом і відсутність засобів такого контролю (системи вентиляції, респіратори); невідповідність стаціонарів до санітарних норм тощо (*довідково* додамо, що в Україні за визначенням ВОЗ зафіксовано епідемію на туберкульоз: нині на диспансерному обліку перебувають півмільйона українців). Тому питання профілактики, діагностики та лікування цього захворювання набуває надважливого значення. Хвороба перестала бути хворобою лише бідних або сегментованих груп і поширюється серед інших верств населення. Поліпшенню ситуації може сприяти збільшення доступності медичної допомоги. Профілактика, яка є одним з основних обов'язків первинного рівня медичного допомогу, набуває при цьому великого значення;

- збільшилася чисельність хворих на *онкологічну патологію*: якщо у 2010 р. захворюваність становила 313,0 на 100 тис. нас., то у 2012 р. – 326,3 на 100 тис. нас. У 2012 році взято на облік 7747 (+149 хворих або +2%) онкологічних хворих, у яких виявлено 8231 випадок (+209 випадків (+2,5%) злоякісних новоутворень. Смертність становить 165,8 на 100 тис. (по Україні – 180,0). Чисельність хворих злоякісними новоутвореннями на 01.01.13 р. складає 55479 осіб (у 2007 р. – 48585 хворих). Найвища захворюваність зареєстрована у містах Трускавці, Львові, Червонограді та Перемишлянському районі області. Найнижча має місце у Сокальському, Турківському, Жовківському, Яворівському, Сколівському районах;
- відзначається ріст захворюваності до 244,12 на 100 тис. нас. у 2012 році проти 230,1 на 100 тис. нас. у 2011 р. на *цукровий діабет*. Високий рівень виявлення цукрового діабету зафіксовано у Сколівському районі (380,79 на 100 000 нас.), м. Стрию (352,0) та м. Трускавець (331,58);
- показники *лікарняної летальності* зросли з 04% до 0,62% по районах області, по закладах охорони здоров'я міст обласного підпорядкування – з 1,05% до 1,22%, по закладах обласного підпорядкування – з 0,84% до 086%.

Це говорить про незадовільну якість наданої медичної допомоги та нераціональне використання бюджетних коштів.

Імплементация в практику управління здійснення регулярного моніторингу ефективності видатків на охорону здоров'я дозволить:

- підвищити рівень прийняття управлінських рішень;
- проводити роботу по реструктуризації мережі денних стаціонарів при визначенні державного та регіонального замовлення на надання медичних послуг закладами охорони здоров'я;
- оцінювати результати роботи як галузі в цілому, так і бюджетній установі зокрема.

ШЛЯХИ РОЗВ'ЯЗАННЯ ПРОБЛЕМ ТА ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Результати проведених реформ 2010 р. вказують на те, що часткове коректування бюджетного та податкового інструментарію не дозволяє забезпечити бажаного ефекту. **Отже, формування в державі фінансово спроможних, дієздатних та відповідальних територіальних громад можливе лише за умови системної трансформації сфери державних фінансів в Україні та реалізації адміністративно-територіальної реформи.**

З ОГЛЯДУ НА ЦЕ, ВВАЖАЄМО ЗА НЕОБХІДНЕ РЕАЛІЗАЦІЮ НИЗКИ ЗАХОДІВ.

В частині підвищення фінансової спроможності місцевих бюджетів:

- ✓ *Зміцнення фінансової незалежності регіонів та територіальних громад.* Фінансова незалежність має базуватись на законодавчих принципах організації місцевої влади, закріплених в Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Європейській хартії місцевого самоврядування – гарантування і забезпечення державою виконання повноважень місцевого характеру, фінансовою базою якого є регіональний фінансовий ресурс, децентралізація якого неможлива без одночасної передачі органам місцевого самоврядування переважної більшості повноважень місцевого характеру і коштів державного бюджету у вигляді окремих податків або їх частини. При цьому, доцільним буде диференціацію бюджетного ресурсу здійснити за рівнями бюджетної системи (міські, селищні і сільські бюджети). В той же час, районні та обласні бюджети мали б забезпечувати коштами виконання тільки делегованих державних повноважень джерелом фінансування яких в основному мали б бути міжбюджетні трансферти.
- ✓ *Стимулювання ефективної реалізації фіскального потенціалу місцевої влади.* Вирішення цього завдання можливе шляхом формування зв'язаної моделі податкової системи в Україні, збільшення частки обсягу національних податків, які б закріплювались за місцевими бюджетами та не враховувалась при розрахунку міжбюджетних трансфертів. Перш за все, йдеться про

закріплення за місцевими бюджетами частини надходжень від податку на прибуток підприємств некомунальної форми власності, що дозволить підвищити зацікавленість місцевих органів влади у стимулюванні економічної активності в межах підвідомчої території. Удосконалення також вимагає нинішній механізм *перерозподілу податку з доходів фізичних осіб*, згідно з яким він спрямовується за місцем реєстрації платника податків, який є податковим агентом з нарахування та сплати податку. Це призводить до того, що більшу частину цього податку акумулюють ділові центри України. Навіть якщо окремі філіали компаній функціонують у регіоні, і влада фінансує надання публічних товарів та послуг під відповідну кількість працівників, податок сплачується за місцем реєстрації компанії, а не за місцем розташування відповідного філіалу. Таким чином, регіони, передусім слаборозвинені, отримують менше коштів від податку з доходів фізичних осіб навіть за більшої кількості робочих місць, попри те, що вони, навпаки, потребують більше коштів для стимулювання ділової активності.

✓ *Узгодження розподілу повноважень та фінансових ресурсів між рівнями влади.* Розподіл відповідно до законодавства повноважень місцевого самоврядування на делеговані державні і власні, а відповідно фінансових ресурсів на ті, що враховуються і не враховуються центром при визначенні міжбюджетних трансфертів не сприяв розширенню прав і відповідальності їх органів і територіальних громад за стан вирішення питань місцевого значення. Натомість проведені зміни в законодавстві не знімають постійно існуючої невідповідності випереджуючого росту видатків місцевих бюджетів з делегованих державних повноважень і поступової передачі цього навантаження з міжбюджетних трансфертів на закріплені доходи і законодавчої зміни на користь місцевого самоврядування владних повноважень.

✓ *Активізація використання інструментів горизонтального вирівнювання.* На сьогоднішній день в Україні залишається незадіяним такий інструмент міжбюджетних відносин як горизонтальне вирівнювання – надання трансфертів із одного бюджету до іншого, що не сприяє оптимізації використання фінансового потенціалу шляхом його перерозподілу в межах регіону. Високий рівень дотаційності місцевих бюджетів і залежність територіальних громад від розподілу по вертикалі окремих видів дотацій субвенцій та централізованих видатків не дає можливості самостійно здійснювати бюджетний процес на місцевому рівні. Разом з тим, забезпечити всім територіальним

громадам бюджетну самостійність без проведення адміністративно-територіальної реформи є неможливим через те, що в значній кількості місцевих (сільських, селищних і малих міст), де кількість населення (300-1500 мешканців) відсутні практично будь-які можливості проведення бюджетного регулювання. В той же час, в Україні самодостатніми є не тільки бюджети окремих областей та великих міст, але й селищ та невеликих міст. Тому, задіяння механізму горизонтального вирівнювання (поряд з одночасним зниження рівня централізації державних фінансів) дозволить без втручання держави перерозподіляти кошти між місцевими бюджетами відповідно до спільних потреб територіальних громад.

В частині модернізації та реформування механізмів трансфертного забезпечення розвитку регіонів України:

- ✓ з метою впорядкування принципів та умов надання субвенцій на соціально-економічний розвиток регіонів, доцільно внести зміни в чинний Бюджетний кодекс, якими передбачити окрему норму, яка буде регламентувати порядок та умови надання субвенції місцевим бюджетам;
- ✓ з метою розмежування повноважень між державними та місцевими бюджетами необхідно внести зміни до чинного Бюджетного кодексу, якими встановити, що делеговані повноваження місцевими органами влади здійснюватимуться в межах ресурсів, виділених Міністерством фінансів України на виконання делегованих повноважень;
- ✓ з метою удосконалення механізмів фінансування видатків необхідно спростити процедури здійснення запозичень до місцевих бюджетів, знявши обмеження щодо здійснення органами місцевого самоврядування запозичень до бюджетів розвитку.

В частині вдосконалення процесів формування місцевих бюджетів на програмно-цільовій основі:

- ✓ з метою підвищення ефективності використання бюджетних коштів та покращення якості управління місцевими бюджетами, удосконалити інструментарій оцінювання бюджетних програм на рівні головних розпорядників з урахуванням наступних вимог:

1. чітка відповідність мети програми пріоритетам розвитку певної галузі;
 2. об'єктивність показників в будь якому часовому інтервалі;
 3. достовірність та легітимність показників, що дозволить використовувати їх при складанні звітності;
 4. можливість оцінювання ступеня досягнення кінцевої мети;
 5. здатність відображати причинно-наслідкові зв'язки між потраченими бюджетними коштами і отриманими вигодами;
 6. аналіз виконання бюджетних програм здійснювати у форматі план/факт на предмет досягнення результативних показників, відповідність отриманих результатів інтересам замовників;
- ✓ в цілях посилення ефективності видатків, провести інвентаризацію існуючих державних цільових програм, що виконуються за рахунок місцевих бюджетів та привести їх у відповідність до наявних обсягів фінансових ресурсів;
 - ✓ передбачити в бюджетних програмах розрахунок результативних показників (економічних, соціальних, екологічних і т.д.), яких необхідно досягнути в результаті їх виконання (причому як у кількісному, так і в якісному вираженні) за напрямками і роками;
 - ✓ запровадити постійний моніторинг як ефективності використання бюджетних коштів, так і діяльності головних розпорядників та розпорядників нижчого рівня. Йдеться про те, що централізована модель управління фінансовими ресурсами давно продемонструвала свою неефективність, а тому настав час розширити компетенції та посилити відповідальність головних розпорядників. Зазначене зумовлює необхідність впровадження поступових змін, які б, наприклад, дозволяли Міністерству Фінансів України встановлювати ліміти, а вже напрями витрачання ресурсів визначали б головні розпорядники бюджетних коштів. Видається, що такий підхід стимулював би їх ефективно використовувати отримані кошти, позаяк нестимуть за це відповідальність.

В частині підвищення ефективності фінансування освітньої галузі:

- ✓ Безальтернативним шляхом підвищення ефективності функціонування освітньої мережі в області є *подальша активна імплементація найкращих практик функціонування освітніх округів*. Повноцінне переведення системи освіти в області у формат освітніх округів дозволить суттєво підвищити ефективність бюджетних

видатків на освіту, оскільки дає змогу інтегрувати фінансові ресурси місцевих бюджетів, кадрові та матеріальні ресурси територіальних громад для належного функціонування однієї школи-комплексу.

- ✓ Що ж до належного фінансування малокомплектних шкіл, то вважаємо за доцільне внесення змін до формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між державним та місцевими бюджетами стосовно визначення для розрахунку обсягів видатків на освіту коефіцієнта щодо кількості учнів малокомплектних денних загальноосвітніх навчальних закладів у сільській місцевості, а також стосовно *збільшення відповідних коефіцієнтів*, що застосовуються для розрахунку обсягів фінансування малокомплектних шкіл.
- ✓ Результативність функціонування освітніх округів може бути забезпечена виключно за умови повного вирішення проблеми *довезення дітей в межах освітніх округів*. Незважаючи на існування одного, або кількох автобусів досить великими є витрати на їх утримання та незадовільний стан доріг. При технічних несправностях транспорту стається збій у системі довозення учнів. Тому сьогодні державна програма «Шкільний автобус» потребує внесення зміни щодо виділення коштів на утримання, зберігання та капітальний ремонт транспортних засобів, що забезпечують перевезення дітей. Окрім цього, слід посилити відповідальність керівників навчальних закладів за нецільове використання шкільних автобусів.
- ✓ На сьогоднішній день існує необхідність *перегляду діючих штатних нормативів*. Це пов'язано з тим, що чинні штатні нормативи щодо закладів освіти орієнтовані на кількісні параметри. Так, посада заступника директора школи вводиться при наявності 11-24 класів, однак не враховуються якісні параметри, зокрема, в даному випадку наповненість класів. Існуючі застарілі нормативи використовуються і при відкритті нових навчальних закладів типу гімназій, ліцеїв, навчально-виховних комплексів тощо.
- ✓ *Проблему недостатньої кількості дошкільних закладів в обласному центрі* потрібно вирішувати через розширення мережі дошкільних навчальних закладів різних типів і форм власності. Це необхідно здійснювати шляхом будівництва нових закладів за новими типовими проектами, вивільнення орендованих приміщень, відкриття таких закладів у пристосованих приміщеннях. Збільшення кількості середньорічної чисельності перебування дітей в дошкільних установах області слід вирішувати через залучення до таких установ, в першу чергу, дітей батьки яких є працевлаштованими.

- ✓ *Проблему фінансування позашкільної освіти, необхідно вирішувати зміною підходів до фінансування закладів. Тобто до видатків, що здійснюються за рахунок доходів місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, включати не лише видатки на фінансування заходів з позашкільної роботи, але і на фінансування самих позашкільних закладів. Для цього необхідно доповнити статті 89 та 90 Бюджетного кодексу України пункт 2 відповідними підпунктами, а зі статті 91 пункт 2 „позашкільну освіту” вилучити.*
- ✓ *Застосування програмно-цільового управління освітою, як важливого методу, що дозволяє виважено планувати майбутнє кожного навчального закладу, передбачати спільно з іншими відділами управління та органами місцевого самоврядування, науковими установами вузли, зони економічного розвитку, у яких освітні послуги користуватимуться попитом не лише сьогодні, але в майбутньому, а, отже, диференційовано вирішувати долю кожного освітнього закладу на перспективу.*

В частині удосконалення управління кадровим потенціалом галузі охорони здоров'я Львівської області:

- ✓ *ефективна кадрова політика повинна бути спрямована на покращення результативності діяльності як окремого медичного працівника, так і галузі охорони здоров'я в цілому. Аналіз проблем кадрового забезпечення даної сфери підтвердив складність структури, яка ускладнює механізм планування потреб в кадрах.*
- ✓ *з метою підвищення ефективності використання бюджетних коштів на управління персоналом доцільним є формування штатних нормативів на засадах відсутності обмежень на чисельність працівників на основі ресурсних показників, а визначати їх потребу в залежності від попиту на дану медичну послугу та необхідності забезпечення належного рівня її якості. Зважаючи на те, що впродовж 2011-2012 рр. в області було зафіксовано незначне перевищення видатків на персонал по таких АТО (містах Львів, Моршин, Трускавець, Стрий та Борислав), реальний розподіл коштів в межах одного бюджету між установами відбувається з урахуванням існуючої мережі штатів, які потребують змін та вдосконалення і є такими, що не відповідають вимогам часу.*

В частині удосконалення процесів фінансування сфери охорони здоров'я:

- ✓ в цілях посилення ефективності видатків, провести інвентаризацію існуючих державних цільових програм, що виконуються за рахунок місцевих бюджетів та привести їх у відповідність до наявних обсягів фінансових ресурсів; передбачити в бюджетних програмах розрахунок результативних показників, яких необхідно досягнути в результаті їх виконання (причому як у кількісному, так і в якісному вираженні) за напрямками і роками;
- ✓ низькі показники фінансування сфери охорони здоров'я свідчать про залишковий принцип при формуванні бюджету на охорону здоров'я, наслідком чого є незадовільний стан дотримання прав людини. Покращення якості надання медичної допомоги потребує суттєвого збільшення видатків на елементарне забезпечення медикаментами, одноразовими розхідними матеріалами, придбання вкрай важливого обладнання для онкохворих та інфарктних відділень тощо. Попри проголошені на загальнонаціональному рівні соціальні ініціативи, вартість лікування за більшістю терапевтичних напрямків і надалі залишається непомірним тягарем для громадян.

В частині поширення практики громадського моніторингу місцевих бюджетів:

- ✓ На законодавчому рівні встановити чіткий перелік відомостей про бюджет, які обов'язково мають бути оприлюднені. Важливе значення при цьому має закріплення сучасних ефективних способів і засобів оприлюднення інформації.
- ✓ Рекомендувати місцевим державним адміністраціям, міським радам міст обласного значення розмістити на офіційному сайті окремих розділ "Бюджет". До нього, окрім рішень про затвердження бюджету та звітів про виконання бюджету, включати інформацію щодо бюджетних запитів головних розпорядників бюджетних коштів; рішень про використання коштів резервного фонду бюджету; реєстр укладених договорів розпорядників коштів обласного бюджету.
- ✓ Важливим важелем впливу громадськості мають стати громадські бюджетні ради при місцевих радах, створення яких має ініціюватись громадськістю. Новий орган повинен слідкувати за прозорістю бюджетів, забезпечувати громадський контроль за ефективністю використання бюджетних коштів, враховувати думки громадськості

стосовно напрямків використання бюджетних коштів, інформувати та залучати громадськість до формування місцевого бюджету та співпраці з органами місцевого самоврядування.

- ✓ До складу Громадської ради зможуть залучатися представники об'єднань громадян, благодійних фондів, об'єднань співвласників багатопверхових будинків, зареєстрованих відповідно до чинного законодавства України, активні мешканці місцевості, студенти, працівники підприємств, установ та організацій та засобів масової інформації тощо. Ці люди матимуть можливість брати участь в формуванні бюджетних запитів, здійснювати моніторинг бюджетних процесів, контролювати прозорість бюджетів.
- ✓ Запровадити в практику громадського моніторингу місцевих бюджетів формування громадського бюджету, який в доступній формі та доступною мовою може дати громадянам розуміння ключових аспектів формування, результатів виконання та контролю за виконанням міського бюджету.