

ВИДАТКИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ФІСКАЛЬНОЇ КОНСОЛІДАЦІЇ: ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ТА ОБМЕЖЕНЬ

ГОЛИНСЬКИЙ Юрій Олегович

кандидат економічних наук, доцент,

доцент кафедри фінансового менеджменту

Львівського національного університету імені Івана Франка;

докторант ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України»;

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2724-5027>

Анотація. У статті досліджується роль видатків державного бюджету України у забезпеченні фіскальної консолідації в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення. Проаналізовано трансформацію функціональної та економічної структури видатків у 2020–2025 роках, зокрема різке зростання частки оборонних витрат і відповідне витіснення соціальних та розвитку спрямованих видатків. Узагальнено міжнародні підходи до оцінки ефективності публічних видатків, зокрема розмежування технічної та алокативної ефективності, а також роль оглядів видатків як інструменту фіскальної консолідації. Визначено ключові інституційні обмеження бюджетної політики в Україні, включаючи високу жорсткість видатків, обмежений простір для їх скорочення та недостатню інтеграцію оцінки ефективності у бюджетний процес. Обґрунтовано, що в українських умовах фіскальна консолідація має базуватися передусім на підвищенні ефективності та пріоритизації видатків, а не їх механічному скороченні. Запропоновано напрями політики, спрямовані на оптимізацію структури видатків, посилення середньострокового бюджетного планування та інституціоналізацію оглядів видатків.

Ключові слова: видатки державного бюджету, фіскальна консолідація, ефективність видатків, оборонні видатки, огляди видатків, публічні фінанси, бюджетна політика.

Постановка проблеми. Роль видатків державного бюджету в досягненні фіскальної консолідації є різносторонньою: з одного боку, вони забезпечують виконання базових функцій держави й реалізацію пріоритетів розвитку, з іншого – формують ключові параметри дефіциту та динаміки державного боргу, від яких безпосередньо залежить стійкість публічних фінансів. У сучасній теорії та практиці державних фінансів фіскальна консолідація дедалі частіше розглядається не як разове скорочення видатків або підвищення доходів, а як довгострокова перебудова структури бюджету з акцентом на ефективність та результативність витрат у поєднанні з посиленням бюджетного управління.

Україна входила у фазу повномасштабної війни з уже значним рівнем видатків і борговим навантаженням, що було наслідком як попередніх криз 2014–2015 років, так і неповної реалізації структурних реформ у соціальній сфері, секторі державного

управління та системі соціального захисту. За оцінками Світового банку, ще до війни сукупні видатки загального уряду перевищували 40% ВВП, а при цьому результативність публічних послуг залишалася невисокою, а масштаби неефективних витрат – значними. Після 2022 року бюджетні дисбаланси різко посилюються: у 2022–2023 роках касові видатки державного бюджету сягали 2,7–4,0 трлн грн за рік, а дефіцит лише державного бюджету вимірювався сотнями мільярдів гривень.

Структурні диспропорції видатків посилюються внаслідок різкого зростання оборонних та безпекових витрат, збереження високої частки соціальних трансфертів, значного боргового навантаження та інституційних обмежень щодо швидкого корегування видатків на оплату праці, пенсій та обслуговування боргу. Частка видатків сектору оборони у зведеному бюджеті зросла з 6,9% у 2021 р. до понад 50% у 2025 р., що зумовило суттєве витіснення видатків на соціальний захист, освіту, економічну діяльність та інші довгострокові пріоритети розвитку. Одночасно НБУ відзначає, що, попри поступове зниження дефіциту бюджету у відсотках до ВВП з 2023 року, у номінальному вираженні він залишається дуже значним, а фіскальна консолідація гальмується тривалими воєнними діями та високою залежністю від зовнішнього фінансування.

Умови воєнного стану обмежують можливості уряду щодо короткострокового скорочення видатків: значна частина бюджетних зобов'язань має характер «захищених» (видатки на оборону, базові соціальні гарантії, обслуговування боргу), що зумовлює високий рівень жорсткості видатків і звужує простір для маневру. Водночас міжнародні інституції підкреслюють, що у країнах з високим боргом та обмеженим доступом до ринкового фінансування саме підвищення ефективності видатків та їх раціональна пріоритизація стають ключовою передумовою успішної фіскальної консолідації. За оцінками МВФ, середній «розрив ефективності» публічних видатків для країн з ринками, що формуються, становить близько 34%, тобто за умов наближення до найкращих практик можна отримати на третину більше результатів при тому самому обсязі витрат.

Отже, в українських реаліях фіскальна консолідація не може зводитися до механічного скорочення видатків; вона потребує глибокого перегляду пріоритетів, підвищення ефективності використання кожної бюджетної гривні та посилення інституційної спроможності системи управління публічними фінансами. Саме оцінка ефективності та обмежень видатків державного бюджету в контексті наявних воєнних та повоєнних викликів є центральною проблемою даного дослідження.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У міжнародній літературі останніх років посилюється акцент на якості видатків у поєднанні з фіскальною стійкістю та зростанням. Звіт МВФ «Fiscal Monitor» (жовтень 2025 р.) формалізує розподіл між технічною ефективністю (максимізація результату при заданому обсязі ресурсів) та алокативною ефективністю (узгодженість структури видатків з пріоритетами політики) і демонструє, що закриття частини ефективнішого розриву може дати суттєвий приріст випуску без збільшення витрат [2]. При цьому підкреслюється роль багаторічних бюджетних рамок, оглядів видатків та посилення процедур відбору інвестиційних проєктів як ключових інструментів фіскальної консолідації, орієнтованої на зростання.

Дослідження МВФ щодо епізодів фіскальної консолідації показують, що заходи, що базуються на скороченні видатків, у середньому є більш стійкими та краще сприймаються фінансовими ринками, ніж суто дохідні заходи, хоча їхній короткостроковий вплив на зростання може бути суперечливим та залежить від структури скорочень і початкових макроекономічних умов [1]. Окремі роботи

наголошують, що у країнах з високим боргом та обмеженим доступом до ринків саме видаткові коригування, зосереджені на неефективних трансфертах, субсидіях та завищеному фонді оплати праці, здатні закласти основу для стійкої консолідації.

У європейському контексті значна увага приділяється інституту оглядів видатків (spending reviews) як інструменту систематичного перегляду базових видатків з метою вивільнення ресурсів для нових пріоритетів та посилення бюджетних обмежень. ОЕСР підкреслює, що майже всі країни-члени запровадили регулярні огляди видатків, інтегровані у щорічний бюджетний цикл або середньострокову бюджетну рамку, а їхніми основними завданнями є управління сукупним рівнем витрат, пошук резервів для скорочень та підвищення ефективності програм. Практичні кейси країн ЄС свідчать, що комплексні огляди використовувалися як ключовий інструмент фіскальної консолідації після фінансової кризи, тоді як таргетовані огляди дедалі частіше орієнтовані на підвищення «цінності за гроші» (value for money).

Щодо України, важливою віхою стала Програмна оцінка публічних фінансів Світового банку (Public Finance Review 2, 2018 р.), яка довела, що попри раніше досягнуту консолідацію після кризи 2014–2015 рр., фіскальні тиски з боку фонду оплати праці, пенсій та соціальної допомоги знову посилюються, а загальний рівень видатків уряду повернувся до показників понад 40% ВВП [6]. Звіт ідентифікував значний потенціал заощаджень (до 5,3% ВВП до 2025 р.) за рахунок стримування зростання заробітних плат у державному секторі, оптимізації мережі шкіл і лікарень, реформування системи субсидій на ЖКП та посилення таргетованості соціальної допомоги, що одночасно могло б підвищити якість послуг.

Оцінка публічних фінансів і підзвітності (PEFA) для України (2019 р.) засвідчила поступ у впровадженні середньострокового бюджетного планування, інтеграції стандартів IPSAS у національне законодавство, посиленні прозорості бюджетної інформації та управління фіскальними ризиками, однак вказала на слабкі місця у сфері внутрішнього контролю, державного аудиту, управління державними інвестиціями та повноти й своєчасності бухгалтерської звітності [5]. Ці недоліки безпосередньо обмежують можливості уряду використовувати бюджет як інструмент ефективної консолідації, оскільки ускладнюють ідентифікацію неефективних програм та реалізацію рішень щодо перерозподілу ресурсів.

Українські дослідження останніх років концентруються переважно на окремих сегментах бюджетних видатків та окресленні загальних тенденцій їх динаміки [8]. У праці Ю. Радіонова «Управління бюджетними видатками в умовах війни» (2024 р.) проаналізовано трансформацію структури зведеного бюджету 2021–2024 рр., показано різке зростання частки видатків державного бюджету у зведеному (з 80,8% до 92,0%) та майже семикратне зростання частки оборони – з 6,91% до понад 45% видатків зведеного бюджету, що супроводжується зменшенням ролі місцевих бюджетів і зниженням частки соціальних та освітніх видатків [13]. Автор акцентує увагу на потребі балансування між фінансуванням сектору безпеки та збереженням мінімально прийняттого рівня соціального захисту в умовах хронічного дефіциту бюджету й обмеженого доступу до ринкового фінансування.

Окремо науковці аналізують функціональну й економічну структуру видатків державного бюджету за 2020–2024 рр. та підтверджують суттєве зростання видатків за всіма ключовими напрямками – оборона, соціальний захист, громадський порядок та безпека, при цьому підкреслюючи їхню визначальну роль у підтримці обороноздатності, соціально-економічного розвитку і стабільності інституцій [10].

Питання взаємозв'язку видатків соціального захисту та фіскальної консолідації

розглядаються у дослідженні О. Кириленко та В. Гумен, де показано, що під впливом потреб скорочення дефіциту відбулося різке зменшення частки видатків на соціальний захист у видатках державного бюджету, які забезпечені власними доходами, тоді як місцеві бюджети завдяки наявності профіциту частково компенсували це скорочення [10]. Автори фіксують ризик надмірного зрушення тягаря соціальних видатків на місцевий рівень без належного ресурсного забезпечення та наголошують на необхідності перегляду механізмів планування й фінансування соціальних програм.

Дослідження, присвячені податковій системі та податковому контролю, висвітлюють дохідну складову фіскальної консолідації [9]. Аналізується спроможність податкових надходжень забезпечувати стабільне фінансування видатків бюджетів усіх рівнів без надмірного фіскального тиску. Стаття про запровадження загального правила протидії ухиленню від оподаткування у контексті фіскальної консолідації демонструє, що посилення податкового контролю та імплементація правил GAAR розглядаються як один із інструментів забезпечення доходів, необхідних для підтримання стійких видаткових програм. Аналітичний звіт Growford Institute щодо доходів державного бюджету та «податкових рекордів» 2021 р. фіксує високі темпи зростання податкових надходжень на тлі сприятливої зовнішньої кон'юнктури й вказує, що під час попередніх епізодів консолідації в Україні домінували дохідні заходи, тоді як структурні реформи видаткової частини залишалися обмеженими.

Міжнародні фінансові інституції також приділяють значну увагу сучасним фіскальним викликам України. Оцінка за статтею IV та другий перегляд програми EFF (2023 р.) констатують високу стійкість української економіки до шоків, але наголошують, що тривала війна створює суттєвий тиск на публічні фінанси, а забезпечення стійкості боргу потребує як мобілізації внутрішніх доходів, так і посилення середньострокового бюджетного планування, управління фіскальними ризиками та ефективності публічних інвестицій. Звіт НБУ про фінансову стабільність (червень 2025 р.) прямо вказує на продовження поступової фіскальної консолідації (скорочення дефіциту без урахування грантів у відсотках до ВВП) на тлі зростання доходів і видатків, але підкреслює необхідність суттєвого коригування видаткової політики після очікуваного зменшення обсягів зовнішньої допомоги, щоб утримати борг на прийнятній траєкторії [11].

Таким чином, попри наявність значного масиву досліджень щодо окремих аспектів бюджетних видатків України, бракує праць, які б системно поєднували аналіз структури та динаміки видатків державного бюджету з оцінкою їхньої ефективності та інституційних обмежень у чітко окресленому контексті фіскальної консолідації в умовах війни та повоєнного відновлення. Це й визначає наукову нішу даної статті.

Метою статті є оцінка ефективності та інституційно-структурних обмежень видатків державного бюджету України в 2020–2025 роках у контексті завдань фіскальної консолідації, з урахуванням трансформації функціональної та економічної структури видатків, впливу кризових (воєнних і макрофінансових) умов та стану системи управління публічними фінансами.

Виклад основних результатів. У рамках сучасних підходів до оцінки публічних фінансів, зокрема методології PEFA, результати бюджетної системи визначаються за трьома ключовими вимірами: агрегатна фіскальна дисципліна, стратегічний розподіл ресурсів та ефективне надання послуг. Для кожного з цих вимірів видатки державного бюджету відіграють вирішальну роль: вони визначають фактичний рівень дефіциту й боргу, структуру фінансування політик і секторів, а також співвідношення між ресурсами та досягнутими результатами в галузях освіти, охорони здоров'я, оборони,

соціального захисту тощо.

Узагальнюючи підходи МВФ, у статті прийнято розподіл ефективності видатків на технічну та алокативну. Технічна ефективність характеризує ступінь, до якого для досягнення певного результату (наприклад, кількості прооперованих пацієнтів або учнів, що досягли певного освітнього рівня) використовується мінімально необхідний ресурс; алокативна ефективність відображає відповідність структури видатків стратегічним пріоритетам держави, зокрема цілям відновлення, інтеграції до ЄС і забезпечення фінансової стійкості. Фінансова консолідація у цій логіці означає не лише зменшення дефіциту, а й перерозподіл видатків на користь більш продуктивних, «прозростальних» та соціально значущих напрямів, одночасно скорочуючи малоефективні або другорядні програми.

Міжнародні дослідження, присвячені структурі фінансових коригувань, свідчать, що консолідація, яка спирається на раціоналізацію видатків (насамперед субсидій, неефективних трансфертів, завищеного фонду оплати праці) у поєднанні з поліпшенням якості бюджетних інститутів, має вищі шанси бути стійкою та менш руйнівною для потенціалу зростання, ніж виключно дохідно-орієнтовані заходи. Однак для країн у стані війни або постконфліктного відновлення стандартні рекомендації потребують адаптації, оскільки оборонні та соціальні видатки набувають екзистенційного характеру, а можливості швидкого скорочення витрат без шкоди для безпеки та базових соціальних стандартів є вкрай обмеженими.

У запропонованій рамці аналізу видатки державного бюджету України розглядаються у взаємозв'язку трьох блоків:

— структура видатків – функціональна (за напрямками політики) та економічна (за видами операцій);

— індикатори ефективності – як технічні (співвідношення ресурсів та результатів), так і алокативні (відповідність стратегічним цілям, зокрема фінансовій консолідації);

— інституційні умови – якість системи управління публічними фінансами, включно з бюджетним плануванням, публічними закупівлями, аудитом, оцінюванням бюджетних програм та використанням оглядів видатків.

Аналіз даних зведеного бюджету України свідчить про різку трансформацію функціональної структури видатків у 2021–2024 роках під впливом повномасштабної війни. За розрахунками Ю. Радіонова, обсяг видатків зведеного бюджету зріс з 1,84 трлн грн у 2021 р. до понад 4,44 трлн грн у 2023 р., при цьому частка видатків державного бюджету в зведеному збільшилася з 80,8% до 90,4%, а у перші вісім місяців 2024 р. – до 92,0%. Частка місцевих бюджетів, відповідно, скоротилася з майже 20% до близько 8%, що відображає централізацію ресурсів на рівні центрального уряду для фінансування воєнних та безпекових потреб [13].

Особливо показові зміни у розподілі видатків за функціональними напрямками. У 2021 р. найбільшими статтями видатків зведеного бюджету були соціальний захист та соціальне забезпечення (19,92%), освіта (16,97%), економічна діяльність (15,91%) і загальнодержавні функції (13,70%), тоді як оборона становила лише 6,91% видатків. Уже в 2022 р. частка оборони зросла до 37,55%, у 2023 р. – до 47,23%, а станом на 01.09.2024 р. – до 45,77%, що свідчить про перетворення сектору безпеки на домінуючий напрям бюджетної політики. Водночас частка соціального захисту зменшилася з майже 20% до близько 11–12%, а освіти – з 17% до близько 7%.

Такі зрушення є логічною відповіддю на екзистенційні загрози безпеці держави, але водночас створюють довгострокові ризики для людського капіталу, соціальної

згуртованості та потенціалу зростання, оскільки освіта, охорона здоров'я й частина соціальних програм опиняються у відносно звуженому ресурсному просторі. Вони також обмежують можливості для класичних видаткових заходів фіскальної консолідації, оскільки політичний та соціальний простір для скорочення оборонних та базових соціальних видатків є мінімальним.

За даними Міністерства фінансів, касові видатки загального фонду державного бюджету у 2024 р. становили 3,5 трлн грн, що на 15% більше, ніж у 2023 р. Структура цих видатків (за економічною класифікацією) демонструє високу частку оплати праці, видатків на товари та послуги (значною мірою оборонного характеру), соціальних виплат, субсидій та трансфертів підприємствам і витрат на обслуговування державного боргу.

Таким чином, сукупні видатки, прямо пов'язані з обороною (грошове забезпечення військових, закупівля озброєнь, техніки, товарів оборонного призначення), разом із видатками на правоохоронні органи фактично домінують у структурі державних витрат. Висока питома вага трансфертів Пенсійному фонду та інших соціальних виплат підтверджує висновки Світового банку про структурний характер соціальних видатків як одного з головних довгострокових фіскальних тисків. Значні витрати на обслуговування боргу (понад 300 млрд грн, або близько 9% видатків загального фонду) відображають накопичений борговий тягар та вразливість бюджету до змін умов запозичень.

У такій структурі простір для скорочення видатків без шкоди для оборони, базових соціальних гарантій і боргової стійкості виглядає обмеженим; отже, ключовим напрямом консолідації стає підвищення ефективності та пріоритизація у межах кожної з великих статей, а не формальне урізання агрегованих обсягів.

Програмний огляд публічних фінансів Світового банку (PFR-2) ще у 2018 р. показав, що Україна має надмірний фонд оплати праці у державному секторі, нераціональну мережу шкіл та лікарень і неефективну структуру соціальної допомоги, що створює простір для фіскальної економії без погіршення, а за належного дизайну – навіть із підвищенням якості послуг. За базовим сценарієм реформ (модерація зростання зарплат, оптимізація чисельності персоналу, переорієнтація соціальних трансфертів від субсидій на адресну грошову допомогу) ПФР-2 оцінював можливі заощадження до 5,3% ВВП до 2025 р. порівняно з інерційною траєкторією.

Значна частина рекомендацій стосувалася саме технічної ефективності:

- скорочення штатів у центральних і місцевих органах влади (8–15%) за рахунок функціональних оглядів і спрощення процедур;
- оптимізація шкільної мережі (орієнтовно до 25% скорочення вчителів загальної середньої освіти) та лікарняної мережі (до 18% скорочення персоналу стаціонарів) при переході до більш ефективних моделей фінансування;
- реструктуризація системи оплати праці з підвищенням частки посадового окладу й обмеженням «непрозорих» надбавок і премій;
- поступове зміщення акценту соціальної допомоги від субсидій на оплату ЖКП (HUS) до гарантованого мінімального доходу, який має кращі показники таргетованості.

Хоча частина цих рекомендацій була частково врахована у реформуванні системи освіти, охорони здоров'я та соціального захисту, повномасштабна війна призвела до зсуву уваги на безпекові питання і тимчасово обмежила можливості для продовження структурних реформ. Одночасно низка інституційних перетворень у системі управління публічними фінансами – запровадження середньострокової бюджетної

декларації, розвиток програмно-цільового методу, реформи публічних закупівель (ProZorro), посилення ролі Рахункової палати – створили основу для більш системного підходу до оцінки ефективності видатків [14, 15].

Оцінка PEFA (2019 р.) зафіксувала відчутний прогрес України в галузі бюджетної прозорості, середньострокового планування, інтеграції міжнародних стандартів бухгалтерського обліку в державному секторі, розвитку інструментів управління фіскальними ризиками, включно з відкритим бюджетним порталом та стратегією реформування. Водночас було виявлено низку системних проблем: неповне охоплення консолідованої звітності, обмежена практика проведення й використання результатів оглядів видатків, слабка координація між аналізом ефективності та бюджетними рішеннями, а також недостатня спроможність внутрішніх і зовнішніх контрольних органів забезпечувати дієву корекцію політики.

За останні роки Міністерство фінансів розширило спектр інструментів управління видатками, запровадивши регулярну підготовку бюджетної декларації на середньостроковий період, створивши відкриті реєстри паспортів бюджетних програм, оцінок їх ефективності та звітів про виконання, а також започаткувавши використання оглядів витрат у вибраних секторах за підтримки міжнародних партнерів. Однак на практиці результати таких оцінок лише частково інтегруються у бюджетний процес, а ухвалення рішень про скорочення чи реорієнтацію програм значною мірою залишається предметом політичного компромісу, а не системного аналізу «цінності за гроші».

В умовах воєнного стану додатковими інституційними обмеженнями стали розширення дискреційних повноважень уряду щодо перерозподілу бюджетних ресурсів, спрощений режим проведення закупівель у сфері оборони та безпеки й обмеження повноцінного контролю з боку аудиторських органів, зокрема щодо місцевих бюджетів. Постанови уряду щодо формування й виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану дозволяють військовим адміністраціям оперативно перерозподіляти кошти та здійснювати видатки резервного фонду, що є виправданим з погляду оперативності, але посилює ризики неефективного та нецільового використання ресурсів.

З іншого боку, війна стимулювала певні інституційні інновації, зокрема активніше використання цифрових інструментів (електронні реєстри отримувачів соціальної допомоги, оновлення реєстрів публічних інвестицій, посилення моніторингу видатків на оборону), що у перспективі може бути інтегровано у більш системний підхід до оцінки ефективності видатків.

Ефективність окремих блоків видатків з точки зору фіскальної консолідації варто проаналізувати окремо.

Оборона та безпека. Різке зростання видатків на оборону є неминучим наслідком агресії РФ, однак уже нині постає завдання забезпечення максимального співвідношення «результат/витрати» у цьому секторі. Радіонов наголошує на необхідності впорядкування підходів до управління оборонними видатками, у тому числі шляхом посилення стратегічного планування, розвитку оборонно-промислового комплексу та використання інструментів довгострокових контрактів із чітко визначеними показниками ефективності. Прозорість та конкуренція у публічних закупівлях для потреб оборони, наскільки це дозволяють міркування безпеки, можуть суттєво зменшити ризики переplat і корупції, звільняючи ресурс для інших пріоритетів без зниження обороноздатності.

Соціальний захист. Дослідження соціальних видатків у період воєнного стану

показують суперечливі тенденції: з одного боку, обсяги соціальних трансфертів номінально зростають, з іншого – їхня частка у видатках державного бюджету, забезпечених власними доходами, скорочується на користь оборонних витрат. Це зумовлює ризики погіршення адресності й достатності соціальної підтримки найбільш вразливих груп, особливо в умовах інфляційного тиску та високих втрат доходів населення. З точки зору фіскальної консолідації, ключовим завданням є не стільки механічне скорочення соціальних видатків, скільки перерозподіл ресурсів від малоефективних програм (зокрема надмірних пільг або слаботаргетованих субсидій) до адресних інструментів підтримки бідних та постраждалих від війни домогосподарств.

Фонд оплати праці та бюджетний сектор. Навіть до війни фіксувалося, що фонд оплати праці в Україні є одним із найбільших компонентів видатків (понад 11% ВВП у 2018 р.) та демонструє тенденцію до зростання за відсутності належної оптимізації штатів. Военні реалії значною мірою змінили структуру цього фонду – домінуючу частку становить грошове забезпечення військовослужбовців та персоналу сил безпеки, однак і в цивільному секторі зберігаються проблеми фрагментованої системи оплати праці, високої залежності від надбавок та премій і нерівномірного розподілу стимулів. З погляду консолідації пріоритетними завданнями є поступове вирівнювання системи оплати праці (збільшення частки посадового окладу, прозорість бонусів), проведення функціональних оглядів для ідентифікації надлишкових посад та адаптація довоєнних планів оптимізації мережі установ (шкіл, лікарень, органів управління) до нової демографічної й територіальної реальності.

Обслуговування боргу. Зростання витрат на обслуговування державного боргу (на 24,1% у 2024 р. порівняно з попереднім роком) обмежує простір для інших видатків і робить бюджет чутливим до змін умов фінансування. МВФ та Світовий банк підкреслюють, що стійкість боргу України в середньостроковій перспективі залежатиме не лише від обсягів зовнішньої підтримки й умов реструктуризації, а й від спроможності уряду утримувати дефіцит бюджету на контрольованому рівні за рахунок підвищення ефективності видатків та мобілізації внутрішніх ресурсів.

Згідно з оцінками НБУ, у 2026 р. зберігатиметься помірно економічне зростання за рахунок приватного споживчого попиту та високих бюджетних видатків на оборону, при цьому Україна залишатиметься критично залежною від міжнародної допомоги для фінансування дефіциту та обслуговування боргу. Уже у середньостроковій перспективі (після 2026 р.) очікується поступове скорочення обсягів зовнішньої підтримки, що вимагатиме суттєвого посилення фіскальної консолідації, зокрема через раціоналізацію видатків.

Міжнародний досвід, узагальнений МВФ та ОЕСР, свідчить, що для досягнення стійкої консолідації країни дедалі частіше застосовують комплексні та таргетовані огляди видатків, інтегровані у середньострокове бюджетне планування. Для України, з огляду на структуру видатків, доцільно зосередити перші «хвилі» таких оглядів на:

- оборонних та безпекових видатках (аналіз ефективності закупівель, локалізації виробництва, довгострокових контрактів, оптимізації логістики);
- системі соціального захисту (перегляд пільг, субсидій, посилення адресності грошових трансфертів);
- фонді оплати праці (оптимізація штатів, уніфікація системи оплати праці);
- державних інвестиціях та інфраструктурних проєктах (використання єдиного портфеля проєктів і чітких критеріїв відбору).

При цьому огляди видатків мають бути не епізодичними антикризовими

заходами, а інституційно закріпленим елементом бюджетного процесу, як це відбувається у більшості країн ОЕСР. Їхні результати повинні безпосередньо відображатися у бюджетній декларації, граничних обсягах видатків та секторальних стратегіях, а також супроводжуватися посиленням парламентським і громадським контролем за виконанням рекомендацій.

Важливим є також поєднання видаткової консолідації з дохідними заходами, зокрема імплементацією Національної стратегії доходів, посиленням податкового контролю та протидії ухиленню від оподаткування, реформуванням податкових пільг і податкових видатків. Такий підхід дає змогу розподілити навантаження консолідації між різними компонентами фіскальної системи, знижуючи ризик надмірного тиску на окремі групи видатків.

Висновки. Проведений аналіз показує, що видатки державного бюджету України відіграють визначальну роль у формуванні параметрів фіскальної консолідації, водночас будучи джерелом як фіскальних ризиків, так і потенційних резервів для підвищення ефективності. У 2021–2024 роках під впливом повномасштабної війни відбулася кардинальна зміна структури видатків: частка оборони у зведеному бюджеті зросла майже до половини, суттєво зросла питома вага видатків державного бюджету у зведеному, тоді як роль місцевих бюджетів та частка соціальних, освітніх і економічних програм скоротилися. Економічна структура видатків характеризується домінуванням оплати праці (насамперед військових), оборонних закупівель, соціальних трансфертів та обслуговування боргу, що обмежує простір для стандартних заходів скорочення витрат.

Разом із тим міжнародні та українські дослідження свідчать, що навіть в умовах війни Україна має значний потенціал для підвищення ефективності видатків, передусім за рахунок: оптимізації мережі бюджетних установ, модернізації системи оплати праці, посилення адресності соціальної допомоги, впорядкування оборонних закупівель і підвищення якості управління публічними інвестиціями. Інституційні реформи у сфері управління публічними фінансами – розвиток середньострокового бюджетного планування, програмно-цільового методу, публічних закупівель і державного аудиту – створюють необхідне підґрунтя для переходу від «ручного» скорочення видатків до системної, заснованої на доказах фіскальної консолідації.

На основі проведеного дослідження доцільно запропонувати такі ключові політичні рекомендації:

1. Розбудова інституту оглядів видатків. Україна має інституціоналізувати регулярні всеохопні та таргетовані огляди видатків, починаючи з найбільш ресурсомістких секторів (оборонний блок, соціальний захист, фонд оплати праці, державні інвестиції), із чітким зв'язком результатів оглядів із бюджетною декларацією, секторальними стратегіями та граничними видатковими стелями.

2. Оптимізація фонду оплати праці та мережі бюджетних установ. Необхідно адаптувати рекомендації PFR-2 до повоєнних реалій, поєднавши поступове скорочення надлишкових посад у цивільному секторі з уніфікацією та прозорістю системи оплати праці, зокрема шляхом підвищення частки посадового окладу, обмеження «автоматичних» надбавок і запровадження справді результативно-орієнтованих премій. Оптимізація шкільної та лікарняної мережі має відбуватися з урахуванням демографічних та територіальних змін, збереження доступу до базових послуг і залученням громад до прийняття рішень.

3. Переорієнтація соціальних видатків на адресну підтримку. З огляду на результати досліджень щодо низької таргетованості окремих видів соціальних

трансфертів доцільно поступово зміщувати акцент від універсальних або слаботоргетованих субсидій до програм гарантованого мінімального доходу та інших інструментів, орієнтованих на найбільш вразливі групи, при одночасному використанні цифрових реєстрів і єдиних інформаційних систем для запобігання дублюванню та зловживанням. Така переорієнтація дозволить поєднати фіскальну економію з посиленням соціальної справедливості.

4. Підвищення ефективності оборонних та безпекових видатків. У секторі оборони пріоритетом має стати удосконалення стратегічного планування, підвищення прозорості та конкурентності закупівель (наскільки це дозволяють міркування безпеки), розвиток вітчизняного оборонно-промислового комплексу й оцінка результативності програм за чіткими індикаторами. Це дасть змогу максимально використати обмежені ресурси для зміцнення обороноздатності без подальшого неконтрольованого розширення видаткової бази.

5. Посилення середньострокового бюджетного планування та фіскальних правил. Для забезпечення прогнозованості консолідаційного курсу доцільно закріпити у законодавстві середньострокові цільові орієнтири щодо дефіциту та боргу (з урахуванням воєнних винятків), доповнивши їх елементами видаткового правила (наприклад, обмеження зростання первинних видатків вище за темпи потенційного зростання). Середньострокова бюджетна декларація має стати центральним інструментом інтеграції цих орієнтирів у секторальні стратегії, а незалежний фіскальний інститут – відігравати роль «сторожа» дотримання правил.

6. Інтеграція даних оцінки ефективності бюджетних програм у процес ухвалення рішень. Розбудова системи оцінювання бюджетних програм має супроводжуватися чіткими процедурами використання результатів для перегляду та припинення малоефективних програм, а також для перерозподілу ресурсів на користь більш результативних напрямів. Важливо забезпечити відкритість даних та залучення наукової спільноти й громадянського суспільства до їх аналізу.

7. Координація видаткової консолідації з дохідною політикою. Фіскальна консолідація має бути збалансованою: поряд із раціоналізацією видатків необхідно посилювати податкове адміністрування, боротися з ухиленням від оподаткування, переглядати неефективні податкові пільги та податкові видатки, а також розширювати податкову базу без створення надмірного тиску на чесний бізнес. Такий підхід дозволить зменшити потребу у різкому скороченні соціально чутливих видатків.

Реалізація цих рекомендацій потребує значної політичної волі, інституційної спроможності та підтримки міжнародних партнерів, однак створює шанс перетворити нинішню кризу на імпульс для глибокої модернізації бюджетної системи й побудови більш ефективної, цілеспрямованої та стійкої моделі публічних фінансів України в умовах війни та повоєнного відновлення.

Список використаної літератури:

1. IMF Working Paper «Fiscal Consolidation» (2018–2023, цит. за фрагментом щодо видатково-орієнтованих коригувань).
2. IMF. Fiscal Monitor, October 2025, Chapter 1 «How Efficient and Well-Allocated Public Spending Can Boost Growth and Support Fiscal Consolidation» (огляд за матеріалами прес-релізу).
3. IMF. Ukraine: 2023 Article IV Consultation, Second Review under the Extended Arrangement under the EFF. IMF Country Report, 2023 (огляд за матеріалами офіційного повідомлення).

4. OECD. Spending Reviews. Thematic page, 2022–2023. URL: <https://www.oecd.org/en/topics/spending-reviews.html>.
5. Ukraine 2019 Public Expenditure and Financial Accountability Performance Assessment Report. World Bank, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1596/978-617-7239-40-5>.
6. Ukraine Public Finance Review 2: Towards a More Effective and Fiscally Sustainable Public Sector for Ukraine. World Bank, November 2018. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/186591544547101839/pdf/PFR2-Ukraine-Report-1Nov2018.pdf>.
7. Біла книга реформ 2025 (Розділ 5. Публічні фінанси). VoxUkraine, 2025. URL: <https://voxukraine.org/bila-knyga-reform-2025-rozdil-5-publichni-finansy>.
8. Західна О., Щекодіна А., Західний Р. Видатки державного бюджету України в умовах сучасності. Фінансовий простір. 2024. № 3–4 (54). С. 132–142. DOI: [https://doi.org/10.30970/fp.3-4\(54\).2024.132141142](https://doi.org/10.30970/fp.3-4(54).2024.132141142).
9. Кириленко О. П., Баран М. В. Впровадження загального правила протидії ухиленню від сплати податків у контексті фіскальної консолідації. Вісник економіки. 2025. Вип. 3. С. 70–86.
10. Кириленко О. П., Гумен В. С. Бюджетні видатки на соціальний захист та проблеми забезпечення фіскальної консолідації в період воєнного стану в Україні. Світ фінансів. 2025. № 4 (85). С. 87–98. DOI: [10.35774/sf2025.04.86](https://doi.org/10.35774/sf2025.04.86).
11. Національний банк України. Звіт про фінансову стабільність. Червень 2025 р..
12. Педько А., Маряниченко Б. Фіскальна ефективність податкової системи у працях закордонних і вітчизняних дослідників. Економіка та суспільство. 2024. Вип. 59. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2024-59-124>.
13. Радіонов Ю. Д. Управління бюджетними видатками в умовах війни. Фінанси України. 2024. № 10. С. 7–29. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Fu_2024_10_3.pdf.
14. Рахункова палата України. «Аналіз бюджету-2025: допомога партнерів сприяла збереженню макрофінансової стабільності...» Офіційне повідомлення, 2025.
15. Рахункова палата України. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету та управління державним майном Апаратом Верховної Ради України, рішення №20-1 від 04.08.2020.

Дата надходження статті: 12.03.2026

Дата прийняття статті: 22.03.2026

Дата публікації статті: 31.03.2026