

Дерлиця Андрій. Суспільне виробництво та інституційний механізм функціонування бюджетних установ. *Економічний дискурс*. 2020. Випуск 4. С. 43-54.  
DOI: <https://doi.org/10.36742/2410-0919-2020-4-5>

УДК 336.13

JEL Classification H40, H50, D23, L31, M41

**Дерлиця Андрій**

к.е.н., викладач кафедри фінансів та економіки

Подільський спеціальний навчально-реабілітаційний соціально-економічний коледж

м. Кам'янець-Подільський, Україна

E-mail: [derlytsya@gmail.com](mailto:derlytsya@gmail.com)

ORCID: 0000-0002-5123-1584

## СУСПІЛЬНЕ ВИРОБНИЦТВО ТА ІНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ФУНКЦІОНУВАННЯ БЮДЖЕТНИХ УСТАНОВ

### **Анотація**

**Вступ.** Дослідження функціонування бюджетних установ, як виробників суспільних благ і послуг, потребує міждисциплінарного погляду із використанням інституційного та транзакційного аналізу, врахуванням підходів теорії суспільних фінансів, бюджетного обліку та публічного управління.

**Методи.** Використано методи: наукової абстракції – при виділенні сутнісних рис діяльності бюджетних установ; порівняльний аналіз – при розмежуванні транзакційних і трансформаційних витрат; системний підхід – при врахуванні фінансових, інституційних, облікових та управлінських аспектів функціонування бюджетних установ у процесі суспільного виробництва.

**Результати.** Наголошено на необхідності концептуального розмежування бюджетних установ за ознакою їх участі у суспільному виробництві на тих, які здійснюють безпосереднє постачання благ і послуг населенню й тих, які забезпечують функціонування бюджетних установ першого типу. У роботі розглянуто основні напрямки транзакцій бюджетних установ із приділенням уваги неформальним транзакціям і витратам, які вони можуть спричинювати. Зазначено, що загальна вартість продукції суспільного виробництва включає як трансформаційні витрати бюджетної установи – виробника, так і транзакційні витрати, які були здійснені на етапах до безпосередньої фази виробництва благ бюджетними організаціями. Ними є витрати на етапі суспільного вибору (проведення виборів, діяльності парламенту) та на стадії його подальшої реалізації (функціонування органів і суб'єктів фіскальної, казначейської системи, системи державних заборгованостей, публічних закупівель, які є транзакційними витратами відносно діяльності бюджетних організацій першої групи).

**Перспективи.** На думку автора, фінансовий менеджмент у бюджетній сфері повинен бути націлений на оцінку та підвищення ефективності суспільного виробництва. Такий погляд доцільно розвивати у вітчизняних підручниках і навчальних програмах, оскільки сьогодні останні переважно обмежуються описом діючих процедур планування та виконання кошторисів, бюджетного фінансування, без аналізу його ролі у створенні вартості та корисності для населення.

**Ключові слова:** суспільне виробництво, суспільні блага, бюджетні установи, інституційне середовище, транзакційні витрати, трансформаційні витрати, неформальні транзакції.

### **Вступ.**

У вітчизняній фінансовій науці ще недостатньо утвердились погляди на суспільні фінанси (public finance), як на сферу реального формування вартості та виробництва суспільних благ (public goods) і послуг. Дані питання здебільшого розглядаються через призму видатків і кошторисного фінансування, натомість облікова наука і практика уже давно оперують стосовно функціонування бюджетних установ поняттями «виробнича собівартість», «амортизація», «основні засоби» тощо.

У вітчизняній традиції політичної економії суспільне виробництво також досі переважно трактують як процес загального виробництва в державі (сукупність усіх виробництв в їхньому взаємозв'язку, взаємодії, взаємозумовленості) із виділенням двох основних його форм – матеріального та нематеріального виробництва. Західна ж економічна наука загальне виробництво поділяє на ринкове виробництво (market production), суспільне виробництво (public production) та домашнє виробництво (household production). Такий підхід дозволяє окреслювати виробничі процеси за ключовими секторами економіки де, відповідно до міжнародної статистичної методології, відбувається формування ВВП [1].

Таким чином, суспільне виробництво розглядається як процес створення благ і послуг у суспільному секторі економіки (public sector), а більш детально – завдяки діяльності бюджетних установ та громадських організацій (budgetary institution, public organizations).

Результати діяльності даних установ, як і будь-яких суб'єктів економічної діяльності, залежать не лише від обсягів фінансування, але й від їх організаційних та інституційних особливостей. З іншого боку, ключова риса функціонування бюджетних організацій, як постачальників суспільних благ і державних послуг, полягає у їх неприбутковому характері, адже вони покликані задовольняти потреби населення.

Легітимність діяльності та детермінованість функцій бюджетних установ базуються на попередньо здійсненому суспільному волевиявленні, шляхом передачі повноважень від громадян представницьким органам (відповідним радам), а далі – інститутам виконавчої влади, і зрештою – створеним ними розгалуженим організаційним структурам. Тобто діяльність бюджетних установ виступає завершальною ланкою складного процесу суспільного вибору (public choice), який забезпечує цілевизначення та цілереалізацію на загально-державному та місцевому рівні.

Спроба концептуальної оцінки механізму реалізації даного суспільного вибору через призму теорії інституціоналізму наводить на думку про необхідність розмежування бюджетних установ на дві підгрупи:

- бюджетні установи, задіяні у процесі виробництва благ і безпосереднього надання їх населенню;

- бюджетні установи, які виконують допоміжні та обслуговуючі функції у суспільному виробництві, надаючи послуги іншим інституційним одиницям у державному секторі.

Для першої групи бюджетних установ характерними є переважно виробничо-трансформаційні процеси, у рамках яких відбувається перетворення трудових зусиль, предметів праці у кінцевий продукт. Друга група установ переважно задіяна у трансакційних процесах, не пов'язана із прямим постачанням благ населенню, забезпечуючи діяльність установ першої групи: законотворення, прийняття управлінських рішень, справляння податків, розрахунково-касове обслуговування, здійснення публічних закупівель тощо. Відповідно, у сукупності дані групи бюджетних установ дають уявлення про трансформаційні та трансакційні витрати у процесі виробництва, здійснюваного у суспільному секторі.

Таким чином, концептуальна оцінка діяльності бюджетних установ у процесі суспільного виробництва благ і послуг потребує їх паралельного дослідження через призму різних наукових напрямів – інституціоналізму (при аналізі організаційних аспектів), теорії трансакційних витрат (при вивченні затратних параметрів), теорії суспільних благ (при оцінці аспектів корисності), теорії суспільного вибору (при поясненні джерел легітимності та мети діяльності), публічного адміністрування та менеджменту (при пошуку шляхів зростання ефективності діяльності та якості продукту).

#### **Аналіз останніх досліджень та публікацій.**

Основи інституційного й трансакційного аналізу в рамках західної економічної науки закладено у роботах таких авторитетів, як: Р. Коуз [2], Д. Норт [3], О. Вільямсон [4]. Дослідження даної проблематики під кутом теорії суспільних благ здійснювалось П. Самуельсоном і

Р. Масгрейвом, а теорії суспільного вибору – Дж. Б'юкененом, К. Вікселлем, У. Нісканеном. Прагматичні підходи щодо оцінки суспільного ефекту від функціонування бюджетних установ розроблялись М. Муром [5].

Традиційно вітчизняними представниками фінансової науки акцентувалась увага переважно на особливостях кошторисного фінансування бюджетних установ. Прикладом такого підходу може бути робота В. Дем'янишина [6]. Дослідження організаційних та управлінських аспектів постачання бюджетними установами суспільних благ, на прикладі галузі освіти, здійснено у роботі І. Волохової [7]. Спробу застосування інституційного аналізу до питань функціонування бюджетних установ реалізовано А. Думікіаном [8], а підходи до аналізу з позицій бюджетного обліку представлені у роботі О. Цятковської [9].

### **Мета.**

Метою статті є дослідження інституційного механізму функціонування бюджетних установ у процесі суспільного виробництва, через призму аналізу трансакційних і трансформаційних витрат.

### **Методологія дослідження.**

Для реалізації поставленої мети використовувалися такі загальнонаукові методи: наукової абстракції – при виділенні сутнісних рис діяльності бюджетних установ; порівняльний аналіз – при оцінці відмінностей трансакційних і трансформаційних витрат; системний підхід – при врахуванні фінансових, інституційних, облікових та управлінських аспектів функціонування бюджетних установ у процесі суспільного виробництва благ та послуг.

### **Результати.**

Найбільш авторитетні представники інституціоналізму кінця ХХ ст. Д. Норт та О. Вільямсон привернули увагу суспільства до інституцій як форм, у яких протікають економічні процеси. Узагальнення ключових складових інституційного середовища суспільних фінансів акцентує на необхідності розмежування та врахування ролі трьох елементів аналізу: інституцій як норм, правил; інституційних одиниць (суб'єктів, органів, установ); трансакцій (операцій, угод) [10, с. 135]. Інституційний підхід закликає досліджувати діяльність бюджетних організацій через призму трансакційних операцій і трансформаційних процесів у сфері суспільних фінансів. При цьому, оскільки трансакції розмежують на внутрішні та зовнішні, він є придатним як для аналізу взаємовідносин із оточуючим середовищем, так і внутрішньої діяльності.

Спроби вивчення діяльності бюджетних організацій через призму інституційного аналізу уже здійснювались вітчизняними науковцями. Зокрема А. Думікіан розглядав бюджетні установи у контексті інституцій-норм та інституцій – організаційних структур [8, с. 121]. На наш погляд, оптимізація такого підходу потребує врахування поряд із даними складовими інституційного середовища, також і ролі трансакцій, з метою здійснення трансакційного і трансформаційного аналізу процесів на рівні бюджетної установи. Адже цінність інституційного аналізу полягає саме у тому, що інституційне середовище впливає на трансакційні та трансформаційні виробничі витрати, визначаючи загальну ефективність певної організації [3, с. 14].

Першим те, що трансакційні витрати впливають на організацію фірми, показав Р. Коуз [2]. Він акцентував увагу на ідеї про небезкоштовність економічного обміну, оскільки він супроводжується трансакційними витратами, оптимізація яких зумовлює вибір певної організаційної структури. Сучасна теорія трансакційних витрат ще недостатньо опрацювала проблематику публічних організацій, однак можна припускати, що і у цій сфері трансакційний аналіз може дати вагомий результат. Адже, як пише О. Вільямсон, «економічна теорія трансакційних витрат дотримується ідеї про те, що організаційне розмаїття настає насамперед завдяки досягненню економії за рахунок трансакційних витрат» [4, с. 392]. Таким чином, намагання оптимізувати трансакційні витрати може зумовлювати особливості організаційної та управлінської структури у

суспільному секторі.

Свого часу теорія організації поставила цікаве запитання: чому усе ринкове виробництво не здійснюється в одній великій фірмі, внаслідок можливості економії на витратах? [4, с. 133]. Зрозуміло, що на ринку велика кількість суб'єктів господарювання є доцільною з причини переваг, які надає ринковій системі конкуренція. Однак у бюджетній сфері досконала конкуренція переважно є відсутньою, а постачальник чистих суспільних благ (pure public goods) у багатьох випадках взагалі є монополістом (пожежна безпека, правоохоронна діяльність, система судочинства тощо).

Тому зазначене вище питання стосовно бюджетної сфери можна перефразувати наступним чином – де межі оптимальної централізації управлінських функцій, інтеграції бюджетних організацій та їх відокремлених підрозділів? Дана проблема є доволі важливою сьогодні в Україні з огляду на процеси змін мережі розпорядників бюджетних коштів внаслідок проведення адміністративної реформи, оптимізації мережі установ охорони здоров'я, процесів інтеграції вищих навчальних закладів і т. д. Особливо це є актуальним в умовах перспективи переходу до дистанційного надання послуг внаслідок цифровізації економіки, електронного урядування та карантинних обмежень.

Відповідь на поставлене запитання, на наш погляд, лежить саме у площині детального аналізу трансакційних і трансформаційних витрат. Публічна сфера та система бюджетних установ організовані за централізовано-ієрархічною структурою. Така система має як переваги (внаслідок можливості економії на масштабі, уніфікації послуг, дотримання стратегії розвитку і т. д.), так і певні вади: затримка реакції на виклики, неврахування місцевих особливостей, втрата ініціативи та мотивації тощо. Адже суб'єкти прийняття рішень, як правило відмежовані від кінцевих виконавців багатьма рівнями ієрархії, а тому не завжди об'єктивно оцінюють ситуацію. Натомість ті, хто безпосередньо ознайомлений із наявними проблемами, є позбавленим достатніх повноважень.

Тому спрацьовує ефект спотворення інформації, при її передачі по довгому ланцюгу управлінських ланок, який характерний для будь-якого складного механізму управління (приватного чи державного). Один із представників сучасного інституціоналізму О. Вільямсон, довів, що висока централізація не може бути ефективною саме через проблеми передачі інформації. Попри це, у сучасну цифрову епоху можливості для централізації значно зростають, внаслідок запровадження систем електронного документообігу та звітності, що дозволяє одразу формувати дані на усіх рівнях, одночасно роблячи їх доступними та відкритими, що суттєво знижує трансакційні витрати. Одним із прикладів такого удосконалення інформаційної взаємодії бюджетних установ в Україні є функціонування системи електронного документообігу АСКОД.

Необхідно зауважити, що вітчизняна модель бухгалтерського відображення витрат більшою мірою ґрунтується на засадах неокласичної економічної теорії. Інституціональна ж економічна теорія за основу бере поділ витрат на трансакційні, трансформаційні й інші види. Саме тому, як зазначають вітчизняні дослідники, складно організувати облік трансакційних витрат, не позбавивши економічного змісту існуючі класифікаційні групи витрат [11, с. 44].

Трансакції зазвичай розмежовують на обмінні та перерозподільчі [12, с. 41]. Таку логіку певною мірою реалізують і стандарти бюджетного обліку в Україні, при виділенні обмінних операцій та необмінних операцій у державному секторі. Зокрема витрати за обмінними операціями включають такі елементи: оплата праці; відрахування на соціальні заходи; матеріальні витрати; амортизація; фінансові витрати (пов'язані із запозиченнями: відсотки за користування кредитами, премія, дисконт за цінними паперами, витрати на обслуговування боргу тощо); інші витрати за обмінними операціями (курсові різниці, витрати, пов'язані з реалізацією активів, уцінка активів, втрати від зменшення корисності активів тощо) [13].

У ринковому секторі економіки трансакції здійснюються переважно між суб'єктами господарювання/індивідами і носять характер простого обміну «гроші-товар». У бюджетних установах «в обмін на отримані кошти за загальним або спеціальним фондом установа виконує належні їй функції» [9, с. 74]. Однак такий обліковий підхід потребує певного уточнення та деталізації.

Особливість «бюджетного обміну» полягає у тому, що бюджетне фінансування, трансформоване у певну послугу/благо повертається не державі, а безкоштовно надається населенню (бюджетними установами першої групи), або ж іншим інституційним одиницям у державному секторі (установами другої групи). Прикладом останнього є послуги Державної казначейської служби, яка здійснює касове обслуговування бюджетних установ.

Інституційний підхід акцентує увагу також і на аналізі бюджетних установ із позицій активів, тобто здатності певних ресурсів приводити до зростання ефективності функціонування та збільшувати цінність виробленого продукту. Трансакційна теорія підходить до класифікації активів з певними особливостями, виділяючи в межах традиційного поділу на фіксовані та змінні активи також і поділ кожної складової на специфічні та неспецифічні активи [4, с. 55]. При цьому специфіка активів проявляється також у врахуванні їх розташування, особливостей матеріального, людського та допоміжних активів [4, с. 55].

Інституціоналізм володіє цінністю і внаслідок уваги до ролі не лише формальних, але й неформальних правил і процедур. Адже у публічній сфері діють не лише зафіксовані у законодавстві правила, але й традиції та неустановлені норми. Прийнято вважати, що відмінність між офіційними та неофіційними правилами визначається лише їх «становищем у ієрархії правил, а не суттю» [3, с. 63]. Норми доволі часто створюються в інтересах забезпечення особистого, а не суспільного добробуту [3, с. 65]. Тобто, у тих сферах, де наявні «правила гри» нездатні забезпечити надійне регулювання та контроль, виникають стимули збільшити повноваження, монополізувати певні сфери відносин, забезпечити власний корисливий інтерес.

Від чого залежить ефективність суспільного виробництва на рівні бюджетної установи? Бюджетна установа, як інституційна одиниця, знаходиться у відносинах із споживачами послуг та іншими інституційними одиницями суспільного та ринкового сектору, здійснює трансакції, які можна оцінювати у вартісних показниках. З іншого боку, у середині бюджетної установи також відбуваються багатогранні трансакційні та трансформаційні процеси. У сукупності це формує зовнішнє та внутрішнє середовище функціонування бюджетної установи (див. рис. 1.).

Спробуємо дослідити окремі аспекти суспільного виробництва на рівні бюджетної установи з позицій трансакційних і трансформаційних витрат. Діяльність бюджетних установ є надзвичайно багатогранною, тому виділимо лише найбільш суттєві напрями трансакцій, приділивши увагу прикладам можливого виникнення неформальних трансакцій, які можуть супроводжуватись трансакційними втратами корупційного характеру. Адже, як свідчить вітчизняний досвід, практика функціонування бюджетних установ багата на неформальні трансакції, які призводять до трансакційних витрат для бюджетної установи (збільшуючи затрати на суспільне виробництво), але при цьому обертаються особистими вигодами для причетних до певних схем посадовців.

Чи не найважливішими для бюджетної організації є взаємини із розпорядником бюджетних коштів вищого рівня. Тут функціонування бюджетної установи багато в чому залежить від уміння налаштувати відносини з метою максимізації кошторисного фінансування, проведення кадрової політики, господарської діяльності і безпосереднього виконання функцій, передбачених законодавством і установчими документами. Усі ці аспекти найбільше залежать від обсягів бюджетного фінансування.

Слід враховувати, що здатність витребувати «зверху» значні кошти бюджетною установою (у порівнянні із її аналогами, зокрема подібними бюджетними організаціями у інших областях), не завжди свідчить про високу ефективність і зростання якості надання послуг. На жаль в Україні такого роду переваги доволі часто опираються не на об'єктивні показники досягнень установи, а на особисті відносини між керівниками.

В окремих випадках це вибудовується на неформальних трансакціях – коли збільшення кошторисного фінансування, для прикладу по капітальних вкладеннях, або по фонду заробітної плати, передбачає певне повернення назад у вигляді відомого явища «відкатів». Дані трансакції відображаються у бюджетному обліку лише у частині зростання бюджетного фінансування (при

поступленні), а їх зворотній рух має тінювий корупційний характер. Такі процеси не можуть позитивно відобразитись на діяльності установи, виступаючи механізмом перетікання бюджетних фінансових ресурсів у кишені недобросовісних керівників.

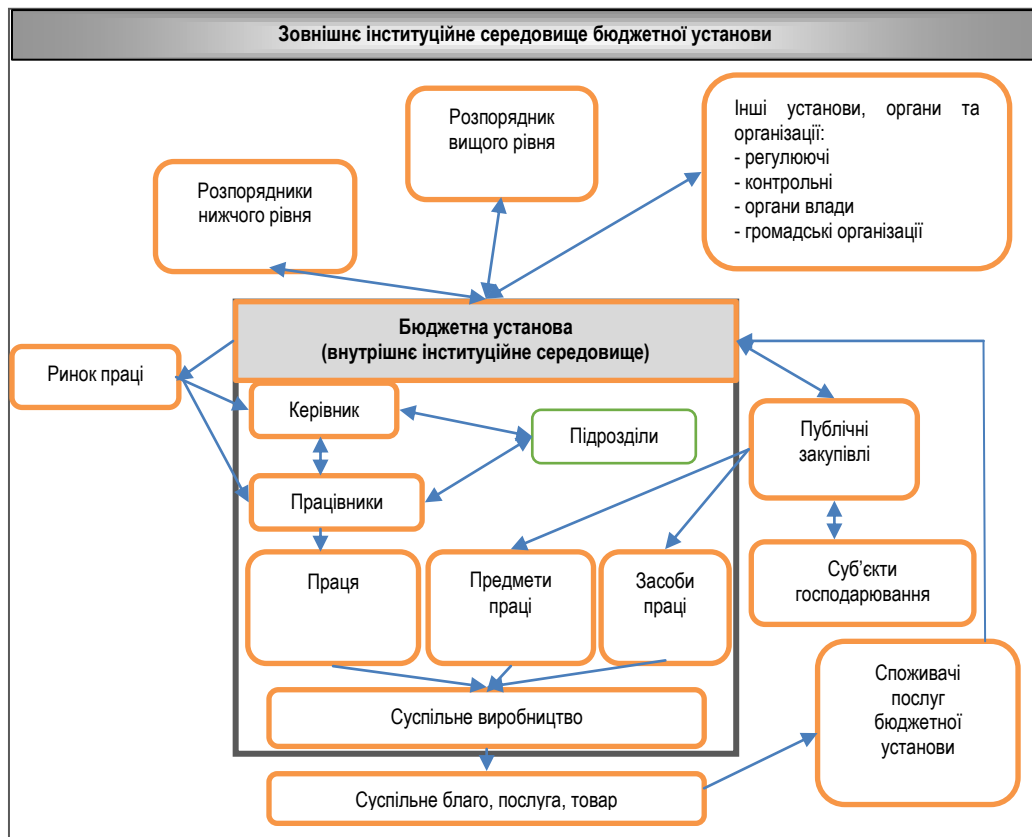


Рис. 1. Суспільне виробництво та інституційний механізм функціонування бюджетної установи\*

\*Джерело: розроблено автором.

Хоча певна частина отриманого фінансування доходить до працівників, за цим стоїть викривлення трудових відносин, порушення принципів справедливості та рівності розподілу фонду оплати праці, що призводить до загального зниження мотивації та зацікавленості працівників. Адаже у сферах необхідного поділу приймають участь «обрані» співробітники, яким довіряє керівник. Слід враховувати, що просте збільшення кошторисного фінансування при *ceteris paribus* (тобто незмінних обсягах роботи, якості та масштабах надаваних послуг, або виконуваних функцій) не може бути охарактеризоване як позитив, оскільки лише веде до зростання затратності функціонування організації.

Інший можливий напрям трансакцій бюджетної установи полягає у її відносинах із розпорядниками нижчого рівня (за наявності). Однією із суттєвих проблем є відсутність чітких критеріїв і процедур оцінки керівником діяльності підвідомчих установ, як і методик порівняння отриманих результатів між аналогічними закладами.

При цьому, навіть за наявності певних показників (скажімо кількості призерів олімпіад у розрізі шкіл, рейтингу вузів з напрямку наукових досягнень) відповідальність керівника за суб'єктивні

рішення при розподілі обсягів фінансування є відсутньою і не може бути оскарженою, залишаючи за ним можливість здійснення власного вибору, який може ґрунтуватись саме на неформальних транзакціях. Тому оптимізація питання розподілу бюджетного фінансування потребує впровадження механізмів «внутрішньої демократії» та прозорих процедур на усіх рівнях функціонування розпорядників бюджетних коштів.

Паралельно бюджетна установа вступає у відносини з іншими інституційними одиницями суспільного сектору (регулюючими установами, органами державної влади та управління, органами контролю, громадськими організаціями і т. д.). Даний напрям зовнішніх транзакцій є надзвичайно багатограним і значною мірою залежить від сфери та характеру діяльності бюджетної організації. Окремі установи, зокрема у сфері державного управління, знаходяться у тісному зв'язку та взаємодії із структурами виконавчої та законодавчої влади, тоді як бюджетні установи залучені у процес безпосереднього надання послуг населенню залежать від регулятивного впливу з боку певного міністерства, або структур, що визначають і контролюють дотримання стандартів у даній сфері.

Як і будь-яка організація, бюджетна установа в процесі суспільного виробництва потребує ключових складових: залучених трудових ресурсів, предметів праці та засобів праці. Як свідчить вітчизняний досвід бюджетного фінансування, лівову частку витрат кошторису бюджетних установ становлять саме видатки на оплату праці. Звичайно, ситуація у розрізі різних організацій може суттєво відрізнятись, однак такий стан справ має і пояснення – здебільшого у даній сфері не існує потреби у здійсненні масштабних інвестицій, постійного оновлення засобів виробництва, обладнання, значних витрат матеріалів тощо. Особливо це характерно для установ державної служби, де ключову роль відіграє людський капітал та витрати на його підтримання.

Питання набору і формування кадрів пов'язує бюджетну установу із ринком праці. У цьому напрямі транзакції також можуть залежати від суб'єктивних дій керівника, від якого залежить питання найму на роботу. Необхідно враховувати, що ефективність функціонування бюджетної установи знаходиться у прямому функціональному зв'язку із її кадровим забезпеченням. А це пов'язує її одночасно із загальним станом ринку праці, а також рівнем заробітної плати, яку може запропонувати установа, у порівнянні із альтернативним спрямуванням діяльності.

Низький рівень заробітної плати у бюджетних установах, який невідгідно відрізняється від оплати праці суб'єктів господарювання, у сукупності із високими вимогами до знань і навичок, рівня освіти, зумовлює проблему здатності сформувати якісний кадровий склад.

З огляду на це, вкрай важливим є проведення конкурсів на посади в бюджетних організаціях із дотриманням принципів реальної відкритості та незалежності. Прозорість конкурсів повинна позитивно відобразитись на якості кадрового забезпечення і вплинути на подальшу ефективність функціонування бюджетної установи. На жаль, вітчизняна практика проведення конкурсів на заміщення вакантних посад не завжди свідчить про рівнодоступність та невідкладність особистим зв'язкам і корупційним впливам.

Зокрема, застосований механізм конкурсного відбору на посади державної служби сьогодні є певною мірою нівельований – якщо до 2020 року конкурсна комісія рекомендувала керівнику для обрання на посаду конкретного переможця конкурсу, то сьогодні комісія рекомендує одразу 5 кандидатів. Це знижує роль проведення конкурсу, адже керівник може довільно обирати із п'яти претендентів. Вважаємо, що в Україні заслуговує на увагу застосування західних практик кадрового відбору із проведенням багаторівневих співбесід, врахування рекомендацій від попередніх роботодавців тощо.

Питання заробітної плати та матеріального заохочення діяльності персоналу посідає вагомий роль у забезпеченні його ефективності. У цьому контексті проблемним може бути питання справедливого розподілу фонду оплати праці. Це головним чином стосується матеріальних допомог та встановлення премій і надбавок до заробітної плати, оскільки вплив даних складових на заробітну плату працівників бюджетних установ в Україні має ключове значення з огляду на низький

рівень базових посадових окладів.

У плані трудових відносин на рівні бюджетної установи виникають трансакції між керівником та співробітниками з приводу матеріального заохочення та заробітної плати, які не завжди носять формальний характер. У вітчизняній практиці зустрічаються випадки матеріального заохочення працівників для подальшого виділення частини цих ресурсів на користь «функціонування установи» (для прикладу, проведення ремонту, закупівля матеріалів, на які не вистачило бюджетного фінансування, зокрема внаслідок перекосів при плануванні статей витрат).

Окрім робочої сили, важливою складовою успішного функціонування бюджетних установ є основні засоби – «матеріальні активи, які утримуються для використання їх у виробництві/діяльності або при постачанні товарів, виконанні робіт і наданні послуг для досягнення поставленої мети та/або задоволення потреб суб'єкта державного сектору або здавання в оренду іншим особам і використовуються, за очікуванням, більше одного року» [14].

Вартість необоротних активів бюджетних установ, як і у суб'єктів господарювання, поступово об'єктивно зменшується в процесі використання внаслідок фізичного і морального зносу. Концептуальна відмінність полягає у тому, що виробничі підприємства нараховану амортизацію включають у собівартість виробленої продукції, а тому амортизація є складовою вартісно-обмінних відносин із покупцем даної продукції. Натомість нарахування зносу та амортизації бюджетними установами знаходиться у сфері вартісно-перерозподільчих відносин із бюджетом. Воно компенсується кошторисним фінансуванням і залежить від пріоритетів розпорядників бюджетних коштів вищого рівня. Останні повинні забезпечити функціонування підвідомчих структур і підтримувати належний стан майна, закріпленого за бюджетними установами, включеними у мережу.

У плані можливих неформальних трансакцій у цій сфері варто відмітити випадки непоодиноких зловживань, пов'язаних із здійсненням інвестиційної складової та капітального будівництва, шляхом непрозорих трансакцій із підрядниками. Доволі часто зустрічається й практика використання обладнання, або ж техніки бюджетної організації, яку можна назвати системою «приватні доходи – державні видатки», коли надаються послуги, витрати за які покладаються на установу, а корисність і доходи отримують задіяні працівники та керівництво.

Важливою складовою суспільного виробництва є предмети праці та відповідні матеріальні витрати (використання предметів, матеріалів, обладнання, інвентарю, медикаментів і перев'язувальних матеріалів, продуктів харчування тощо). Дані питання пов'язують бюджетну установу із постачальниками – суб'єктами господарювання. Потреба впорядкування цієї сфери в Україні, зумовила становлення системи публічних закупівель з метою забезпечення прозорих умов постачання усього необхідного для функціонування бюджетної установи.

Електронна система публічних закупівель Prozorro, як онлайн-платформа, на якій розміщуються тендери на купівлю товарів, робіт і послуг, створила можливості для раціоналізації цін постачальників, а значить призвела до зниження трансформаційних витрат бюджетних установ. Однак, слід відмітити, що вказаний позитивний ефект потрібно оцінювати із врахуванням додаткових трансакційних витрат, які виникли для бюджетних установ. Адже, як і будь-який механізм організації трансакцій, система Prozorro зумовлює трансакційні витрати. Для бюджетних організацій це, зокрема, полягає у потребі виділення під дані функції окремих працівників і здійснення ряду інших витрат.

Відповідно до «Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку в державному секторі 135 «Витрати»», виробнича собівартість продукції (робіт, послуг) у державному секторі включає: прямі матеріальні витрати; прямі витрати на оплату праці; інші прямі витрати; змінні загальновиробничі та постійні розподілені загальновиробничі витрати [13]. Переглянута через призму інституційного підходу собівартість послуг бюджетних установ по забезпеченню державою благ та послуг включає у себе як трансформаційні, так і трансакційні витрати. При цьому, на відміну від ринкових товарів, вартість даних благ не включає у себе прибуток.



Проблема обрахунку загальної суспільної вартості державних послуг полягає у тому, що для повної оцінки затрат недостатньо здійснити калькуляцію видатків бюджетних установ, які ці блага надають населенню. Адже подібно до того як процес виробництва на підприємстві включає в себе основне виробництво, допоміжні та обслуговуючі структури, процес суспільного виробництва включає в себе обслуговуючі елементи. Загальна вартість такого суспільного виробництва повинна враховувати також витрати трансакційного характеру, які були здійснені на етапах до безпосередньої фази виробництва благ бюджетними організаціями першої групи.

Мова іде про витрати на етапі суспільного вибору (проведення виборів, діяльність парламенту і т.д.) та стадії його подальшої реалізації (функціонування органів і суб'єктів фіскальної, казначейської системи, системи державних запозичень, публічних закупівель, які є трансакційними витратами відносно діяльності бюджетних організацій першої групи). Ці затрати попередніх етапів на теоретичному рівні повинні враховуватись при калькуляції вартості продукції суспільного виробництва.

Ключовим вектором зовнішніх трансакцій є взаємовідносини бюджетної установи із споживачами. Що ж може виступити у якості оцінки результатів діяльності бюджетної установи? Очевидно, що нею є отримана корисність від споживання благ і послуг. Порівняння корисності отриманої споживачем, як кінцевої мети суспільного виробництва, та затрат на досягнення цього результату, дає уявлення про отриманий економічний ефект від даного процесу. Теоретичні аспекти оцінки корисності постачання державою благ колективного споживання досліджено теорією суспільних благ, висвітлення положень якої не є предметом даного дослідження.

Орієнтовані на практику підходи до оцінки цінності створюваного бюджетними установами продукту, розвинуті у західній економічній науці представниками теорії публічного адміністрування та менеджменту. Держава і бюджетні установи повинні враховувати корисність, яку створюють для своїх споживачів, намагаючись оцінити їх суспільну цінність (public value). Дане поняття ввів у науковий обіг професор М. Мур, один із визнаних авторитетів у сфері досліджень публічного управління.

Будучи введеною в середині 90-х років, концепція «суспільної цінності» набула популярності в США у секторі державного управління і неприбуткових організацій. Роботи М. Мура стосуються окреслення практичних кроків налагодження бюджетними організаціями взаємодії із громадськими інститутами для зворотного зв'язку і оцінки масштабів створюваної вартості, що сприяє і її «визнанню» в бухгалтерському розумінні. Вчений запропонував модель розгляду бюджетної організації через призму «стратегічного трикутника» [5, с. 25], який сьогодні відомий, як трикутник Мура. Даний підхід передбачає одночасне врахування трьох аспектів: джерел легітимності та забезпечення функціонування бюджетної установи; розрахунок необхідного оперативного потенціалу діяльності; оцінку створюваної суспільної цінності.

Питання зростання позитивного ефекту від функціонування бюджетних установ у процесі суспільного виробництва в практичній площині є на сьогоднішній день на Заході сферою активних наукових досліджень. Вони перейняли багато підходів і технік менеджменту та маркетингу, застосовуваних ринковими структурами, зокрема: stakeholder analysis (аналіз зацікавлених сторін), environmental scanning (сканування навколишнього середовища), SWOT analysis (SWOT-аналіз), balanced scorecard (BSC) (збалансована система показників) та ін. [15].

Необхідно зауважити, що виявлення фіскальних пріоритетів громадян відбувається не лише завдяки механізму суспільного вибору у вимірі: вибори – діяльність парламенту – діяльність виконавчої гілки влади – функціонування бюджетної установи. Це реалізується також і врахуванням реакції «знизу» – з'ясуванням оцінки якості та масштабів послуг споживачами через їх відгуки та запити, що відкриває шляхи до вдосконалення оперативної діяльності. Але для цього необхідним є забезпечення функціонування спеціальних процедур і підходів, становлення інститутів громадянського суспільства, напрацювання традицій, що сприяло б гнучкості діяльності бюрократії на рівні бюджетної установи.

**Висновки і перспективи.**

У роботі здійснено спробу міждисциплінарного погляду на функціонування бюджетних установ із використанням інституційного й транзакційного аналізу, врахуванням підходів фінансової науки, бюджетного обліку та публічного управління. Наголошено на необхідності концептуального розмежування бюджетних установ за ознакою їх участі у суспільному виробництві на тих, які здійснюють безпосереднє постачання благ та послуг населенню та тих, які забезпечують функціонування бюджетних установ першого типу.

Окреслення складових внутрішнього та зовнішнього інституційного середовища бюджетних установ у сукупності із аналізом формальних і неформальних транзакцій, здатне посприяти розумінню шляхів оптимізації організаційних особливостей, а також деталей фінансової та операційної діяльності.

На думку автора, фінансовий менеджмент у бюджетній сфері повинен бути націлений на оцінку та підвищення ефективності суспільного виробництва. Такий погляд доцільно розвивати у вітчизняних підручниках і навчальних програмах, оскільки сьогодні останні переважно обмежуються описом діючих процедур планування та виконання кошторисів, бюджетного фінансування, без аналізу його ролі у створенні вартості та корисності для населення.

Одночасно слід враховувати, що задоволення суспільних потреб в окремих випадках може відбуватись не лише за допомогою безпосереднього виробництва благ бюджетними установами, але й альтернативним шляхом – замовленням даних послуг державою у ринковому секторі, із подальшим постачанням їх населенню. Порівняння рівня транзакційних і трансформаційних витрат такого суспільного забезпечення (public provision) із затратами на суспільне виробництво може вказати шляхи для інституційної оптимізації публічної сфери.

**Список використаних джерел**

1. Non-market output. Glossary (statistics-explained). Eurostat. URL: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Non-market\\_output](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Non-market_output). (дата звернення 21.08.2020).
2. Coase R. H. The Nature of the Firm. *Economica*. 1937. 4 (November). P. 386–405. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>. (дата звернення 21.08.2020).
3. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки ; пер. з англ. Київ : Основи, 2000. 198 с.
4. Вільямсон О. Економічні інституції капіталізму: Фірми, маркетинг, укладання контрактів. Київ : Артєк, 2001. 472 с.
5. Moore Mark H. Recognizing Public Value: Developing a Public Value Account and a Public Value Scorecard. 2012, August. URL: <http://publiccommons.ca/public/uploads/literature/Moore-9.4.12.pdf>. (дата звернення 21.08.2020).
6. Дем'янишин В. Г. Бюджетне фінансування та його особливості в сучасних умовах. *Світ фінансів*. 2007. №2 (11). С. 34–48.
7. Волохова І. С. Проблеми фінансування суспільних благ за рахунок коштів територіальних бюджетів (на прикладі галузі освіти). *Вісник соціально-економічних досліджень*, 2013. №2 (49). С. 20–27.
8. Думікян А. К. Інституційна трансформація моделі фінансового забезпечення поточної діяльності бюджетних установ. *Економіка та держава*. 2018. №2. С. 119–123.
9. Цятковська О. Особливості обліку доходів і витрат суб'єктами державного сектору відповідно до НП (С) БОДС. *Інститут бухгалтерського обліку, контроль та аналіз в умовах глобалізації : міжнар. наук. журн.* 2017. №3-4. С. 72-79. URL: <http://dspace.tne.u.edu.ua/handle/316497/28905>. (дата звернення 21.08.2020).
10. Дерлиця А. Ю. Інституційне середовище суспільних фінансів. *Інноваційна економіка*. 2020. №7-8 [85]. С. 133–138. URL: <http://inneco.org/index.php/inneco.ua/article/view/692/761>. (дата звернення 20.12.2020).
11. Литвиненко В. С., Толстоног В. В. Обліково-контрольне забезпечення управління витратами: інституціональний підхід: монографія. Київ : Фітосоціоцентр, 2015. 260 с.
12. Government Finance Statistics Manual 2014. International Monetary Fund. 2014. 446 p. URL: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>. (дата звернення 21.05.2020 р.).
13. Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 135 «Витрати»:

Наказ Міністерства фінансів України від 18.05.2012. №568. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0903-12>. (дата звернення 21.08.2020).

14. Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 121 «Основні засоби»: Наказ Міністерства фінансів України від 12.10.2010. №1202. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1017-10#Text>. (дата звернення 21.08.2020).

15. Public Sector Management Program. Unit Four Managing Down: Operational Management in the Public Sector. URL: <http://cdn.nsw.ipaa.org.au/docs/PSMP/U4%20Topic%201.pdf>. (дата звернення 21.08.2020).

Статтю отримано: 16.09.2020 / Рецензування 20.10.2020 / Прийнято до друку: 20.12.2020

### Andrii Derlytsia

Ph.D. (in Economics), Lecturer

Department of Finance and Economics

Podilsk Special Educational and Rehabilitation Socio-Economic College

Kamyanets-Podilsky, Ukraine

E-mail: [derlytsya@gmail.com](mailto:derlytsya@gmail.com)

ORCID: 0000-0002-5123-1584

## PUBLIC PRODUCTION AND INSTITUTIONAL MECHANISM OF FUNCTIONING OF BUDGETARY INSTITUTIONS

### Abstract

**Introduction.** The study of the functioning of budgetary institutions as producers of public goods and services requires an interdisciplinary view using institutional and transactional analysis, the achievements of the theory of public finance, budget accounting and public administration.

**Methods.** The following methods are used in the article: scientific abstraction in highlighting the essential features of budgetary institutions; comparative analysis, in distinguishing between transaction and transformation costs; systematic approach in explaining the financial, institutional, accounting and management aspects of the functioning of budgetary institutions in the process of public production.

**Results.** Emphasis is placed on the need for conceptual delimitation of budgetary institutions on the basis of their participation in public production into those that directly supply goods and services to the population and those that ensure the functioning of budgetary institutions of the first type. The paper considers the main directions of transactions of budgetary institutions, paying attention to informal transactions and the costs they may cause. It is noted that the total cost of publicly produced products includes both the transformation costs of the budgetary institution - the manufacturer, and transaction costs, which were carried out in stages to the immediate phase of production of goods by budgetary organizations. These are the costs at the stage of public choice (elections, parliamentary activities) and at the stage of its further implementation (functioning of the fiscal entities, treasury system, government borrowing, public procurement, which are transaction costs for budget organizations of the first group).

**Discussion.** According to the author, financial management in the budget sphere should be aimed at assessing and improving the efficiency of public production. This view should be developed in domestic textbooks and academic disciplines. After all, today they are limited to describing the current procedures for planning and implementing estimates, budget funding, without analysing its role in creating value and usefulness for citizens.

**Keywords:** public production, public goods, budgetary institutions, institutional environment, transaction costs, transformation costs, informal transactions.

### References

1. Non-market output. Glossary (statistics-explained). Eurostat. Retrieved from [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Non-market\\_output](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Non-market_output).
2. Coase, R.H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4 (November), 386–405. Retrieved from <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>.
3. Nort, D. (2000). Instytutsii, instytutsiina zmina ta funktsionuvannia ekonomiky [Institutions, institutional change and economic performance]. (Trans). Kyiv: Osnovy.
4. Viliamson, O. (2001). Ekonomichni instytutsii kapitalizmu: Firmy, marketynh, ukladannia kontraktiv

---

[Economic institutions of capitalism: Firms, marketing, contracting]. Kyiv: Artek.

5. Moore Mark H. (2012). Recognizing Public Value: Developing a Public Value Account and a Public Value Scorecard, August. Retrieved from <http://publiccommons.ca/public/uploads/literature/Moore-9.4.12.pdf>.

6. Demianyshyn, V.H. (2007). Biudzhette finansuvannia ta yoho osoblyvosti v suchasnykh umovakh [Budget financing and its features in modern conditions]. *Svit finansiv* [World of Finance], 2 (11), 34–48. (in Ukr.).

7. Volokhova, I.S. (2013). Problemy finansuvannia suspilnykh blah za rakhunok koshtiv terytorialnykh biudzhetyv (na prykladi haluzi osvity) [Problems of financing public goods at the expense of territorial budgets (on the example of education)]. *Visnyk sotsialno-ekonomichnykh doslidzhen* [Bulletin of Socio-Economic Research], 2 (49), 20–27. (in Ukr.).

8. Dumikian, A.K. (2018). Instytutsiina transformatsiia modeli finansovoho zabezpechennia potочноi diialnosti biudzhetyvnykh ustanov [Institutional transformation of the model of financial support of current activity of budgetary institutions]. *Ekonomika ta derzhava* [Economy and State], 2, 119–123. (in Ukr.).

9. Tsiatkovska, O. (2017). Osoblyvosti obliku dokhodiv i vytrat subiektamy derzhavnogo sektoru vidpovidno do NP (S) BODS [Features of accounting for income and expenses by public sector entities]. *Instytut bukhhalterskoho obliku, kontrol ta analiz v umovakh hlobalizatsii: mizhnar. nauk. zhurn.* [Institute of Accounting, Control and Analysis in the context of globalization: International Science Magazine], 3-4, 72-79. Retrieved from <http://dspace.tneu.edu.ua/handle/316497/28905>. (in Ukr.).

10. Derlytsia, A.Yu. (2020). Instytutsiine seredovyshe suspilnykh finansiv [Institutional environment of public finance]. *Innovatsiina ekonomika* [Innovative Economy], 7-8 [85], 133–138. Retrieved from <http://inneco.org/index.php/innecoua/article/view/692/761>. (in Ukr.).

11. Lytvynenko, V.S., & Tolstonoh, V.V. (2015). *Oblikovo-kontrolne zabezpechennia upravlinnia vytratamy: instytutsionalnyi pidkhid: monohrafiia* [Accounting and control cost management: an institutional approach: a monograph]. Kyiv: Fitosotsiotsentr.

12. Government Finance Statistics Manual 2014. (2014). International Monetary Fund. Retrieved from <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>.

13. Natsionalne polozhennia (standart) bukhhalterskoho obliku v derzhavnomu sektori 135 «Vytraty». Nakaz Ministerstva finansiv Ukrainy vid 18.05.2012. № 568. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0903-12>.

14. Natsionalne polozhennia (standart) bukhhalterskoho obliku v derzhavnomu sektori 121 «Osnovni zasoby». Nakaz Ministerstva finansiv Ukrainy vid 12.10.2010. № 1202. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1017-10#Text>.

15. Public Sector Management Program. Unit Four Managing Down: Operational Management in the Public Sector. Retrieved from <http://cdn.nsw.ipaa.org.au/docs/PSMP/U4%20Topic%201.pdf>

Received: 09.16.2020 / Review 10.20.2020 / Accepted 12.20.2020

