

УДК 336.144/148: 336.5.02

СИСТЕМА ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ТА НЕОБХІДНІСТЬ ОПТИМІЗАЦІЇ

ПРОЦЬ Наталія Василівна

к.е.н., доцент кафедри фінансів та оподаткування
Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки
E-mail: nataliya.vyshnevskia@i.ua

БОКІЙ Ольга Володимирівна

студентка економічного факультету
Східноєвропейського національного
університету імені Лесі Українки
E-mail: bokiy.olja@mail.ru

Анотація. У статті розглянуто сутність поняття «система видатків». Здійснено аналіз структури та динаміки видатків державного бюджету України за останні роки. Обґрунтовано необхідність підвищення ефективності управління видатками державного бюджету України.

Аннотация. В статье рассмотрена сущность понятия «система расходов». Осуществлен анализ структуры и динамики расходов государственного бюджета Украины за последние годы. Обоснована необходимость повышения эффективности управления расходами государственного бюджета Украины.

Ключові слова: державний бюджет, видатки, управління бюджетними видатками, поточні видатки, капітальні видатки, економічна класифікація, функціональна класифікація.

Ключевые слова: государственный бюджет, расходы, управление бюджетными расходами, текущие расходы, капитальные расходы, экономическая классификация, функциональная классификация.

Постановка проблеми. В сучасних умовах ринкових реформувань в Україні виникає потреба у забезпеченні ефективного управління бюджетними видатками. Система управління видатками державного бюджету України є недосконалою, про це свідчать: збільшення витрат на обслуговування державного зовнішнього та внутрішнього боргу, невиконання намічених стратегічних і тактичних завдань, зниження рівня та якості життя населення. Процес управління видатками бюджету ускладнюють: політична нестабільність, загроза суверенітету і територіальної цілісності країни, дисбаланси фінансової системи, відсутність зростання реального ВВП, волатильність курсової політики.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженням теоретичних засад та практичних аспектів управління бюджетом, проблемами бюджетних видатків в Україні присвячені наукові праці Андрущенко В. Л., Благун І. Г., Булгакова С. О., Василюк О. Д., Ермошенко М. М., Кириленко О. П., Клець Л. Є., Луїної І. С.,

Міщенко В. І., Наконечної Ю. Л., Опаріна В. М., Панкевич Л. В., Пасічника Ю. В., Розпутенко І. В., Федосова В. М., Чугунова І. Я., Юрія С. І. та інші. Незважаючи на розробку багатьох теоретичних і практичних положень щодо ефективного управління видатками державного бюджету, структура бюджетних видатків має ряд невирішених проблем.

Формування цілей статті. Метою статті є дослідження теоретичних основ та обґрунтування практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності управління видатками державного бюджету в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. У Бюджетному кодексі України визначено, що видатки бюджету – це кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом, до яких не належать: погашення боргу; надання кредитів з бюджету; розміщення бюджетних коштів на депозитах; придбання цінних паперів; повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів та інших доходів бюджету, проведення їх

бюджетного відшкодування [1].

Система видатків бюджету являє собою сукупність певних напрямків видатків (програм), їх структура, а також відносини між відповідними органами в процесі планування і виконання видатків, складання звітності та контролю за виконанням видаткової частини бюджету [2].

Видатки бюджету відображаються функції і завдання держави, рівень і напрям суспільного розвитку, взаємозалежність між економікою і фінансами країни, відносини даної країни з іншими країнами. Саме склад і структура грн. у 2016 р., або на 70 %. (табл. 1).

видатків бюджету окремих держав дозволяють зробити висновки та узагальнення з приводу економічного, соціального і політичного стану розвитку на певний час. Відповідно до функціональної класифікації видатки бюджету групуються залежно від напрямів використання бюджетних коштів державою на виконання основних функцій: економічної; соціальної; оборонної; управлінської тощо.

Протягом останніх років видатки державного бюджету зросли з

287 608 млн. грн. у 2013 р. до 488 246 млн.

Таблиця 1

Структура та динаміка видатків державного бюджету за функціональною класифікацією за 2013 – 2016 рр., млн. грн.

Показники	Виконано за 2013 рік	Питома вага, %	Виконано за 2014 рік	Питома вага, %	Виконано за 2015 рік	Питома вага, %	План на 2016 рік	Питома вага, %
Загальнодержавні функції	50 101	17	65 826	22	103 117	26	124 175	25
Оборона	14 843	5	27 363	9	52 005	13	60 263	12
Громадський порядок, безпека та судова влада	39 191	14	44 619	15	54 643	14	60 029	12
Економічна діяльність	41 300	14	34 411	11	37 135	9	36 496	7
Охорона навколишнього природного середовища	4 595	2	2 597	1	4 053	1	3 680	1
Житлово-комунальне господарство	97	0	112	0	21	0	39	0
Охорона здоров'я	12 879	4	10 581	4	11 450	3	12 039	2
Духовний та фізичний розвиток	5 112	2	4 872	2	6 619	2	4 496	1
Освіта	30 943	11	28 678	10	30 186	7	32 835	7
Соціальний захист та соціальне забезпечення	88 547	31	80 558	27	103 701	26	154 194	32
РАЗОМ	287 608	100	299 617	100	402 931	100	488 246	100

**Складено автором на основі [3,4,5]*

За досліджуваний період видатки на оборону збільшились у 4 рази. Такі значні зміни пов'язані зі зростанням видатків для фінансування заходів із забезпечення обороноздатності держави у зв'язку з проведенням антитерористичної операції на сході України. Також зросли видатки на загальнодержавні функції – в 2,5 рази, на соціальний захист та соціальне забезпечення

– в 1,7 разів, на громадський порядок, безпеку та судову владу – в 1,5 разів. Протилежна тенденція спостерігалася із видатками на економічну діяльність, їх частка зменшилась вдвічі. Також скоротились видатки на житлово-комунальне господарство в 2, 5 рази та охорону навколишнього природного середовища – в ¼ рази. Майже без змін залишились такі статті

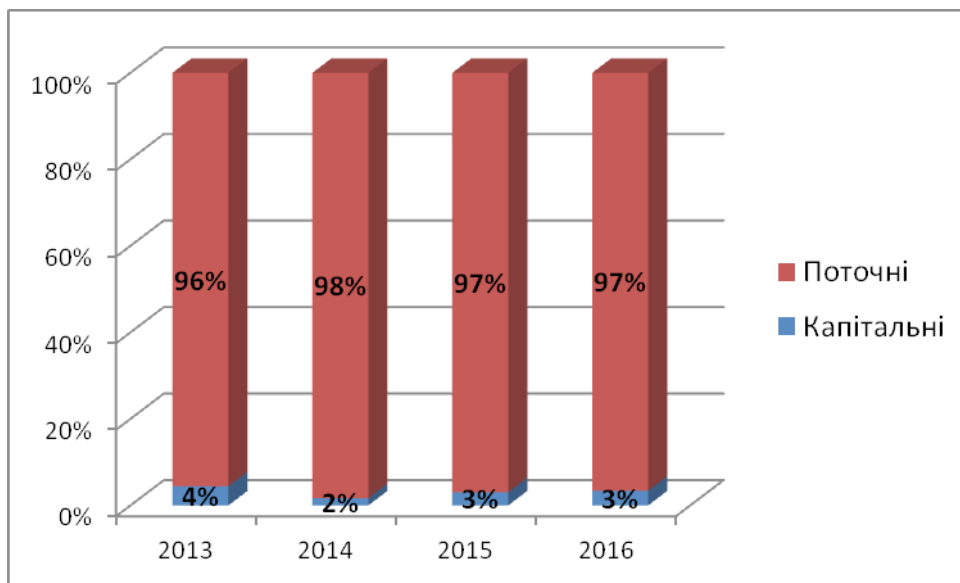
витрат, як охорона здоров'я, освіта та духовний і фізичний розвиток.

Найвищі показники виконання річного плану мають видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення – 99,3 %, громадський порядок, безпека та судова влада – 97, 8 %, загальнодержавні функції – 97,2 %, а також міжбюджетні трансферти – 98, 6 % та видатки на оборону – 95, 3 %. Низький рівень виконання спостерігається за видатками на житлово-комунальне господарство – 4,4 % [6].

За економічною ознакою видатки державного бюджету поділяються на поточні і капітальні.

Поточні видатки охоплюють видатки, які не належать до видатків розвитку: фінансування національної оборони, державного управління, судової влади, правоохоронної діяльності, освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та соціального забезпечення, культури і мистецтва та ін. Капітальні видатки – це видатки бюджету для фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності [7].

За економічною класифікацією найбільшу частку займають поточні видатки, які становлять 96 – 98 % (рис. 1).



Джерело: побудовано автором на основі [3].

Рис.1. Динаміка видатків державного бюджету за економічною класифікацією за 2013 – 2016 рр., млн. грн.

Протягом 2013 - 2015 рр. найбільшу частку у структурі поточних видатків займали міжбюджетні трансферти – 28-30 %, виплата пенсій – 17-18 %, відсотки за запозиченнями – 12-15 % та оплата праці – 14-16%. Незначну частку становили регіональні програми – 6-8 %. У 2016 році планується збільшення пенсійних виплат до 22,5 %.

Зростання відбулося майже за всіма статтями поточних видатків: найбільше зросли трансферти за кордон в 5,8 разів, відсотки за запозиченнями – в 3 рази, пенсії – в 1,7 разів, оплата праці – в 1,5 рази, дослідження та регіональні програми – в 1,2 рази та ін. На 40, 7 % скоротилися видатки на субсидії і поточні трансферти підприємствам. За рахунок цього частка поточних видатків у загальній сумі зменшилася на 1,3 в. п. до 97,0 %. Слід зазначити, що за захищеними статтями

видатків знизилися тільки видатки на виплату стипендій – на 84,2 %.

Щодо капітальних видатків, то їх частка впродовж 2013 – 2015 рр. становила лише 2 – 4%. Проте протягом останніх років капітальні видатки мали тенденцію до зростання. Так у 2015 р. вони становили 17,5 млрд. грн., що на 10, 2 млрд. грн., або у 2,4 рази, більше, ніж у 2014 році. Рівень їх виконання збільшився на 22, 7 в. п. і склав 69, 0 %. У 2016 році планується їх зростання на 30 % порівняно з 2015 роком. В Україні на бюджетні капіталовкладення припадає менше 10% загального їх обсягу, хоча у більшості країнах світу держава є одним із провідних інвесторів. Найбільшу частку капітальних видатків протягом 2013 – 2015 років займали предмети та обладнання довгострокового користування – 28-36 %, капітальні трансферти підприємствам

– 18-32 %, капітальні міжбюджетні трансферти
– 14- 15 %, капітальне будівництво –10-15 % та капітальний ремонт – 9-16 %.

За досліджуваний період зменшилася частка видатків на захищені статті, яка становила 79,3 % усіх видатків державного бюджету. Це пов'язано з переданням утримання значної кількості закладів освіти та охорони здоров'я місцевим бюджетам, видатки за якими здійснюються за рахунок відповідних субвенцій із державного бюджету до місцевих. Виконання видатків за захищеними статтями за 2015 рік склало 98,9 % річного плану, що на 4, 5 в. п. більше показника 2014 року [6].

У 2016 р. скорочуються субсидії підприємствам та зростає фінансування доріг. Видатки на економічну діяльність в проекті державного бюджету на 2016 рік заплановані на рівні 48,3 млрд. грн., що менше плану 2015 року на 5,0% або 2,6 млрд. грн.. Основна причина скорочення – зменшення виплат за гарантованими боргами Украторгута по проекту «Циклон 4» з 21,8 млрд. грн. до 14,2 млрд. грн. Друга причина – відмова від старих пріоритетів. Майже вполовину до 3,6 млрд. грн. скоротилася підтримка аграрного сектора. Під час ухвалення бюджету-2016 не вдалося повністю відмовитись від підтримки вугільної галузі. На 2016 рік окрім 0,6 млрд. грн. на реструктуризацію заплановано 0,5 млрд. грн. на погашення заборгованості по зарплатам шахтарів. Щоправда це значний прогрес в порівнянні з попередніми періодами, коли на вугільний сектор витрачалося щорічно 1% ВВП [8].

В державному бюджеті на 2016 енергетика зберігається як ключовий пріоритет. За кошти міжнародних фінансових організацій в 2016 році планується побудувати різноманітні електростанції на суму 6,4 млрд. грн. (в 2015 році – 6,3 млрд. грн.). Уряд також має наміри модернізувати підприємства оборонно-промислового комплексу вартістю 1,7 млрд. грн. Інша частина інвестиційних проектів буде фінансуватися за рахунок державних гарантій (потенційно це може становити 28,2 млрд. грн.).

На 2016 рік планується значне збільшення частки видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення до 31,58 %. Серед ключових рис бюджету - 2016 потрібно зазначити:

- зниження витрат широкого бюджету до 41,1% ВВП (52,4% ВВП у 2015-му році);
- зменшення планового дефіциту до 3.7% ВВП (4,1% ВВП у 2015-му році);

- звуження квазіфіскальних видатків до 16 млрд грн (107,8 млрд грн. у 2015-му році);
- оптимізація соціальних витрат [8].

Зростання видатків державного бюджету в 2016 році (з врахуванням кредитів) помітно лише в тій частині, що стосуються трансфертів Пенсійному фонду для компенсації втрат від зниження ставки ЄСВ та витрат на житлові субсидії населенню. Крім того зростання планується на обслуговування боргу та органи правопорядку (поліція, прокуратура, суди). Також зростають видатки на армію та держпарат. За всіма іншими напрямками або без змін, або планується скорочення.

Видатки на соціальне забезпечення з державного бюджету (окрім житлових субсидій) залишаються на рівні 2015 року, незважаючи на збільшення прожиткового мінімуму на 12,8%. Проводиться оптимізація соціальних видатків по цілому ряду напрямків. Зокрема, планується верифікація соціальних виплат, розширюється застосування критерію рівня доходів для більшого переліку допомог, частина соціальних зобов'язань передається з центрального на місцевий рівень.

На 2016 р. видатки на оборону зросли на 9,8 млрд. грн. до 59,9 млрд. грн., на охорону правопорядку збільшилися на 8,4 млрд. грн. до 58,6 млрд. грн., що становить 17,5% загального обсягу видатків Державного бюджету [9]. Щоправда значна частина коштів (7,5 млрд. грн.) прив'язана до ефективності продажу корупційного майна, тобто має бути закріплена за фінансуванням видатків розвитку (в тому числі на закупівлю модернізованої військової техніки). Також збільшуються видатки на дорожню інфраструктуру. Так, на розвиток мережі автомобільних доріг з Державного бюджету планується виділити 6,8 млрд. грн., що в два рази більше, ніж 2015 року [8]. Крім того, на відміну від 2015 року, ці видатки прив'язані до акцизів, що значно підвищує фінансування дорожньої інфраструктури. Крім того, згідно змін до Бюджетного кодексу на розвиток автомобільних доріг загального користування державного значення у Волинській, Львівській, Одеській і Чернівецькій областях та місті Києві планується витратити кошти, отримані від перевиконання доходів від митниці. Можна також розраховувати на більш ефективне використання виділених на дороги коштів через ухвалення обов'язкового застосування системи електронних закупівель Prozorro.

Аналіз інформації про бюджетні видатки за

2013 – 2016 роки дає підстави стверджувати, що у їх структурі в останні роки відбулися певні зміни. Спостерігається зростання частки видатків на виконання загальнодержавних функцій та на потреби оборони. На сьогоднішній день видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення значно перевищують видатки на економічну діяльність, що, на нашу думку, і є причиною гальмування економічного розвитку країни.

До основних проблем системи видатків державного бюджету також можна віднести:

- недовиконання по всіх статтях видатків, що загострює питання їх оптимізації.
- неузгодженість бюджетної резолюції з завданнями стимулювання економічного зростання. Протягом багатьох років обсяг централізованих капітальних вкладень залишається недостатнім, коли пріоритетними вважаються державні програми у соціальній сфері – розвиток освіти, охорони здоров'я, оборони та соціально-культурної інфраструктури регіонів. Така “соціальна” спрямованість бюджетних інвестицій залишає невирішеною проблему оновлення основних фондів, рівень зносу яких є критичним і загрожує техногенній безпеці країни;
- прояви соціальної незахищеності та бідності працівників бюджетної сфери. Незважаючи на те, що видатки на соціальне забезпечення (оплата праці, соціальні допомоги) займають значну частку державного бюджету, їх рівень зростає повільніше, аніж ціни на товари і послуги, а також темп інфляції. Відповідно до порогу бідності, затвердженого Світовим Банком, понад 10 мільйонів українців вважаються офіційними злидарями.
- проблеми з наповненням державного бюджету, які з початку року стабільно посилюються, підштовхують уряд до скасування податкових пільг, посилення жорсткості фіскальних обмежень для підприємств та скорочення бюджетних видатків. Як наслідок, уповільнюється виробництво і в свою чергу знижуються податкові надходження; радикальне зниження податкових ставок призводить до невизначеної тривалості періоду недонаходжень до бюджету і, відповідно, касового дефіциту. Джерелом фінансування цього розриву часто стають кредити Нацбанку, які потребують додаткової відкритої грошової емісії, припустимість якої в термінах політики макроекономічної стабілізації сьогодні навіть не розглядається.

Наявність перелічених проблем потребує пошуку напрямів оптимізації системи видатків бюджету. Тому основними завданнями мають бути наступні:

- зменшення до оптимального рівня видатків на утримання органів державної влади і управління, судів і прокуратури, а також упорядкування структури названих органів;
- збільшення до оптимального рівня видатків державним підприємствам для підтримання їх рівня розвитку та сприяння їх стабілізації. Серед цих видатків першочерговому фінансуванню підлягають сільське господарство, паливно-енергетичний комплекс та обробна промисловість;
- раціоналізація видатків на соціальну сферу (перегляд пільг, поширення платних послуг, перегляд рівня мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму);
- оптимізація видатків бюджету без скорочення пільг за рахунок послідовного впровадження госпрозрахункових форм фінансування установ, зокрема самофінансування;
- оптимізація мережі виконавців бюджетних програм для того, щоб на одне завдання припадала мінімальна їх кількість;
- узгодженість бюджетного і податкового законодавства стосовно тих норм, які забезпечують збалансованість дохідної та видаткової частин та мінімізують кількість внесених змін до діючих законів протягом бюджетного періоду.

Висновки. В умовах обмеженості бюджетних ресурсів Урядом проводилася виважена політика видатків, спрямована в першу чергу на підвищення обороноздатності держави, своєчасних виплат за борговими зобов'язаннями, фінансування відповідно до планових показників усіх соціальних виплат та допомог, а також забезпечення жорсткої економії бюджетних коштів.

Удосконалення системи бюджетних видатків повинно здійснюватись у сфері управління, економічної діяльності, а також у соціальній сфері. Одними із пріоритетних її напрямків є аполітизація бюджету, вдосконалення державного контролю, бюджетного та податкового законодавства, мережі виконавців, перехід від бюджетного планування до бюджетного прогнозування та інші.

Список використаних джерел:

1. Бюджетний Кодекс України / Верховна Рада України // Закон № 2456-VI від 08.07.2010 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>
2. Набока Т. С. Управління видатками бюджету та напрями його вдосконалення в Україні / Т. С. Набока. – Київ: КНЕУ, 2015 – 345 с.
3. Державна казначейська служба України. Офіційний сайт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index>
4. Інформація Міністерства фінансів України щодо виконання Державного бюджету України за 2013 – 2015 роки [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ukurier.gov.ua/>
5. Державна служба статистики України. Офіційний сайт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
6. Бюджетний моніторинг України / [Електронний ресурс]. Ін-т бюджету та соціально-економічних досліджень. – Режим доступу : <http://www.ibser.org.ua/news/463/>.
7. Кудряшов В. П. Курс фінансів [навч. посіб.] / В. П. Кудряшов. – К.: Знання, 2008. – 431 с.
8. Закон про Державний бюджет України на 2016 рік. Офіційний сайт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/>
9. Ціна держави. Офіційний сайт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://cost.ua/files/budget_2016.pdf
10. Сутність і проблеми підвищення ефективності видатків бюджету [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://dspace.oneu.edu.ua/>
11. Шляхи оптимізації видатків державного бюджету [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.rusnauka.com/>

JEL CLASSIFICATION: H 51, 52, 53, 54, 72

THE SYSTEM OF COSTS OF THE STATE BUDGET OF UKRAINE: PROBLEMS AND NECESSITY FOR OPTIMIZATION

Nataliya V. PROTS

*PhD, Ass. Prof. of department of finances and taxation
Lesya Ukrainka East European National University, Ukraine*

Olga V. BOKIY

*student of economic faculty
Lesya Ukrainka East European National University, Ukraine*

Annotation. The article reveals the essence of the concept of «expenses». Analyzed the structure and dynamics of expenditures of the state budget

of Ukraine in recent years. In it is explained the necessity of increasing management efficiency of state budget expenditures of Ukraine.

Key words: *state budget, expenditure, management of budget expenditures, current expenditures, capital expenditures, economic classification, functional classification.*

Costs of the state budget of Ukraine in recent years tend to increase every year. According to the functional classification of a rise in the share of the costs of performing state functions and on defense. At the same time, there has been a significant reduction in budget costs on environmental protection and economic activity.

The highest indicators of the execution of the yearly plan have protected costs, which include costs on social protection and social security public order, security and judiciary, national functions.

During 2013 – 2016, growth was observed in almost all articles of current costs, the main of them are transfers abroad, interest on borrowings, pensions, wages, research and regional programs. Almost halved the costs on subsidies and current transfers to enterprises. For secure expenditure decreased only the cost of the scholarships.

Capital costs of the state budget is only 2 – 4 %. In most countries the state is one of the leading investors. In Ukraine public investment accounts for less than 10 % of the total.

The main problems of costs of the state budget are: expenditure on social protection and social security much more than the expenditure on economic activities; not fully implemented all costs;

inconsistency budget resolution with the objectives of stimulating economic growth; the manifestation of social insecurity and poverty of public sector employees; the problems with filling the state budget, etc.

After many problems it is necessary to search directions of the optimization of budget costs. Therefore, in our thought, the main objectives should be the following: reduction to the optimal level of costs on the maintenance of bodies of state power and administration, courts and prosecutors, as well as streamlining the structure of these bodies; an increase to the optimum level of costs of the state companies to maintain their level of development and facilitate their stabilization; the rationalization of social costs; the improvement of investment activity in the country, provided the constant increase in end consumer expenses of private and public sector; optimization of budget costs without cutting benefits at the expense of self-financing; optimization the network of budgetary programs with a smaller number of performers of the same program; observance of budget and tax legislation with respect to those norms that provide a balance of income and expenses and minimize the number of changes made to the legislation during the budget period.

References:

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), «The Budget Code of Ukraine», available at: <http://zakon.rada.gov.ua/> (Accessed 9 june 2016) (in Ukr.).

2. Naboka, T. S. (2015), «Upravlinnia vydatkami biudzhetu ta napriamy ioho vdoskonalenia v Ukraini», [Expenditure management budget and

directions of its improvement in Ukraine]. Kiev: KNEU, 345 p.

3. Derzhavna kaznacheiska sluzhba Ukrainy [Elektronnyy resurs] Ofitsiynyy sayt. – Rezhym dostupu : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index> (Accessed 9 june 2016)

4. Informatsia Ministerstva finansiv Ukrainy shchodo vykonannia Derzhavnoho biudzhetu Ukrainy za 2013 – 2015 roky [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu : <http://ukurier.gov.ua/> (Accessed 9 june 2016)

5. Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy [Elektronnyy resurs] Ofitsiynyy sayt. – Rezhym dostupu : www.ukrstat.gov.ua/ (Accessed 9 june 2016)

6. «Budget monitoring of Ukraine», In-t biudzhetu ta sotsial'no-ekonomichnykh doslidzhen', Project Municipal Finance Strengthening Initiative Implementation, USAID, Kyiv Ukraine., available at: <http://www.ibser.org.ua/news/463/> (Accessed 9 june 2016)

7. Kudriashov, V. P. (2008), Kurs finansiv: navchal'nyy posibnyk [Course of finance], K.: T-vo «Znannia», 487 p. Kyiv, Ukraine

8. The Verkhovna Rada of Ukraine (2016), The Law of Ukraine “The State budget of Ukraine for 2016”, available at: <http://w1.c1.rada.gov.ua/> (Accessed 26 january 2015)

9. Tsina derzhavy [Elektronnyy resurs] Ofitsiynyy sayt. – Rezhym dostupu : http://cost.ua/files/budget_2016.pdf (Accessed 9 june 2016)

10. Vasiutynska, L. A. «Sutnist' i problem pidvyshchenniaefektyvnosti vydatkiv biudzhetu» [Elektronnyy resurs] Ofitsiynyy sayt. – Rezhym dostupu : <http://dspace.oneu.edu.ua/> (Accessed 9 june 2016)

11. Shchliachov, O. V., & Yehorkina, T. O. «Shchliahy optymizatsii vydatkiv derzhavnoho biudzhetu» [Elektronnyy resurs] Ofitsiynyy sayt. – Rezhym dostupu : <http://www.rusnauka.com/> (Accessed 9 june 2016)