

Я.В. Сілецький

ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО СПОЖИВАННЯ БЮДЖЕТНИХ РЕСУРСІВ

Передумовою стійкого економічного розвитку є макрофінансова стабілізація і побудова оптимально функціонуючої моделі державних фінансів. В Україні саме у сфері державних фінансів концентруються найгостріші макрофінансові проблеми: державний борг, оподаткування і бюджетний менеджмент, фінансові відносини між різними рівнями влади й оптимізація державних видатків тощо. Ці проблеми ускладнюються ще й тим, що Україна проходить через трансформаційні процеси “власного зразка”.

Розвиток економіки України в цьому трансформаційному процесі залежить від низки основних факторів, що визначають її потенціал – національне багатство, рівень та структуру виробництва, споживання, здатних забезпечити ефективне відтворення національного продукту, підвищення добробуту населення, модернізація виробничого апарату, зростання конкурентоспроможності та гарантування економічної безпеки.

Перспективи економічного зростання визначаються переважно переходом до інноваційного типу розвитку.

Однією з основних передумов структурно-інноваційної переорієнтації економіки є першочергове зміцнення фінансів суб'єктів господарювання, юридичних осіб та домашніх господарств.

Необхідно взяти заходів для розв'язання проблем державного споживання в частині зниження частки у структурі державних видатків та валового внутрішнього продукту (ВВП), зменшення податкового навантаження, посилення захисту платників податків, максимального спрощення процедури оподаткування.

З метою дослідження проблем державного споживання проаналізуємо наукові та статистичні матеріали для визначення структури, обсягів фінансування, виявимо тенденції та пропорції державного споживання.

Перш за все, щоб розглянути проблеми державного споживання, необхідно визначити, що означає поняття “державне споживання”?

Слід зазначити, що теоретичні дослідження економічного поняття “державні видатки” на принципах системності і комплексності не були об'єктом дослідження, а проблема управління державними видатками розглядалася з позицій галузевого підходу (народне господарство, галузі, соціально-культурні заходи, оборона, державне управління). І лише наприкінці 90-х рр. в Україні з'явилися наукові праці, в яких розглядаються проблеми державних фінансів в цілому та у зв'язку зі спробами економічних реформувань, необхідністю державного регулювання структури видатків.

Але, на жаль, значна частина опублікованих праць – підручники, а серед монографічних видань є лише одне наукове дослідження проблем державного споживання¹. Навіть визначення економічного поняття “державне споживання” наведено лише в “Сучасному економічному словнику”. В Національній бібліотеці ім. В. Вернадського знаходиться лише чотири праці,

присвячені питанням дослідження державних видатків, зокрема: О.М. Стреліної², В.І. Мунтіяна³, І.В. Розпутенка⁴, аналітичні матеріали Рахункової палати України⁵. Складається враження, що проблема державного споживання до цього часу не досліджувалася, або ж результати досліджень не публікувалися. Звичайно, бюджетні видатки не є таємницею, планові і звітні обсяги регулярно опубліковуються в ЗМІ, матеріалах статзвітності. В Україні на державному рівні постають питання реформувань в економічній, соціальній, політичній, гуманітарній сферах діяльності. Але значна частина запропонованих ідей або ж була нереалістичною, або ж їх рішення були загальмовані чи взагалі не прийняті.

В “Сучасному економічному словнику” поняття “державне споживання” та його складові (функції) визначаються так: державне споживання — це частка валового національного продукту, яка витрачається на утримання державного апарату, органів державного управління, на виконання функцій держави, на оплату державних замовлень, державних закупок, утримання державних служб⁶.

Слід зазначити, що згідно з додатком № 3 законів України про Державний бюджет України визначені планові обсяги витрат на бюджетні програми (функції), статистична звітність за цими напрямками агрегована в такі статті видатків:

- державне управління, яке на сучасному етапі стало основною складовою загальнодержавної діяльності;
- національна оборона;
- громадський порядок, безпека та судова влада;
- міжнародна діяльність (або зовнішньополітична діяльність).

Видатки на державне управління. Формування демократичної правової української держави з соціально орієнтованою ринковою економікою має забезпечуватися ефективною системою державного управління.

Видатки на державне управління включають витрати на:

- функціонування законодавчої влади;
- функціонування виконавчої влади;
- утримання Президента та його апарату;
- утримання фінансових та фіскальних органів;
- загальне планування та статистичні служби;
- інші видатки.

З табл. 1 видно, що видатки на державне управління зросли з 1480,5 млн грн у 1999 р. до 6101,1 млн грн у 2003 р., або в 4,12 раза. А частка цих видатків в структурі зведеного бюджету за період аналізу зросла з 5,2 до 7,1 %.

Збільшення видатків на державне управління пояснюється зростанням мінімальної заробітної плати та відновленням міжпосадових (міжкваліфікаційних) співвідношень в оплаті праці працівників бюджетної сфери. Так, за 1999–2003 рр. мінімальний розмір заробітної плати зріс з 74 до 205 грн на місяць, або в 2,77 раза. Але мінімальну заробітну плату в розмірі 205 грн встановлено лише з грудня 2003 р., тому фактичне зростання відбулося на рівні 2,5 раза.

Таблиця 1

Динаміка обсягів видатків зведеного бюджету на утримання органів державного управління, млн грн

Видатки	1999	2000	2001	2002	2003
Функціонування законодавчої та виконавчої влади	955,2	1880,7	2309,3	2194,0	2440,1
Утримання фінансових і фіскальних органів	497,2	1412,2	1226,1	1606,4	2103,1
Загальне планування і статистичні служби	9,3	32,5	93,42	151,8	155,6
Інші видатки на загальнодержавне управління	18,8	59,1	110,2	685,0	1402,3
Державне управління	1480,5	3384,7	3738,8	4637,2	6101,1
Міжнародна діяльність	253,5	648,3	522,6	481,7	665,8
Національна оборона	1557,8	2294,6	3039,9	3536,4	5279,6
Громадський порядок, безпека та судова влада	1674,5	2814,5	3982,4	5040,5	5843,7
– у тому числі судова влада	102,8	200,3	241,5	322,1	477,7

Розглянемо, як змінилася середньомісячна заробітна плата за цей період (табл. 2).

Темп росту середньомісячної заробітної плати в Україні сягнув 260 %, або 2,6 раза. Розмір середньомісячної заробітної плати зріс з 177 до 462 грн за місяць.

Чому мінімальна заробітна плата, фонд оплати праці та середньомісячна заробітна плата в Україні за п'ять років зросли в 2,1–2,6 раза, а видатки на державне управління більше, ніж у 4 рази?

Для удосконалення та ефективного використання видатків на діяльність органів державного управління необхідно оптимізувати чисельність працівників та кількість головних розпорядників коштів.

З метою скорочення чисельності працюючих та видатків на їх утримання було видано чималу кількість Указів Президента України та постанов Кабінету Міністрів України. На жаль, більшість завдань цих правових актів щодо функціональної реорганізації, ліквідації, об'єднання органів виконавчої влади не були виконані.

Таблиця 2

Основні характеристики оплати праці

Роки	Середня заробітна плата, грн				Фонд оплати праці, млн грн	Середньомісячна заробітна плата, грн
	Економіка	Промисловість	Освіта	Охорона здоров'я та соціальна допомога		
1999	177,52	217,29	141,96	131,26	30 844,6	177,52
2000	230,13	304,59	156,27	139,15	37 772,7	230,13
2001	311,08	411,55	223,95	182,85	48 272,9	311,08
2002	376,38	485,01	267,41	223,46	55 261,4	376,38
2003	462,27	591,15	340,45	278,98	64 966,2	462,27

Дані табл. 3 засвідчують, що всупереч постанові Кабінету Міністрів України від 26.02.2000 № 403 чисельність працівників органів державного управління не зменшилася на 19,5 тис. од., а навпаки зросла на 19,7 тис. од., тобто гранична чисельність працівників у 2004 р. порівняно із затвердженою граничною чисельністю працівників апарату міністерств, інших центральних органів виконавчої влади і підпорядкованих їм територіальних органів перевищує на 39,2 тис. од.

Невиконання Указів Президента України в частині адміністративної реформи, постанов Верховної Ради України про бюджетну політику України на 2004 і 2005 рр. та постанов Кабінету Міністрів України від 26.02.2000 р. № 403 “Про затвердження граничної чисельності працівників апарату міністерств, інших центральних органів виконавчої влади і підпорядкованих їм територіальних органів та встановлення ліміту легкових автомобілів, що їх обслуговують” та від 15.10.2002 р. № 1550 “Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади та його структурних підрозділів” призвели до збільшення чисельності працівників органів державної влади та видатків на їх утримання.

Основною причиною такого стану є відсутність механізму розмежування, передачі та об’єднання функцій при реформуванні.

Кількість головних розпорядників коштів державного бюджету протягом останніх п’яти років постійно збільшувалася. Ця негативна тенденція мала місце при формуванні бюджету і на 2005 р.

Так, у 2002 р. налічувалося 82 головних розпорядників коштів, а у 2005 р. — 106, тобто не була виконана вимога приведення у відповідність кількості головних розпорядників коштів з кількістю відповідних вищих органів державної влади.

Таблиця 3

Динаміка граничної чисельності працівників центральних органів виконавчої влади за 2000–2004 рр., тис. од.

Показник	Гранична чисельність працівників							
	до скорочення		за постановою КМУ від 26.02.2000 № 403		на 01.01.2004		на 01.03.2004	
	центральный апарат	місцеві органи	центральный апарат	місцеві органи	центральный апарат	місцеві органи	центральный апарат	місцеві органи
Чисельність працівників, <i>разом</i>	200,2		180,7		219,9		219,9	
Чисельність працівників в центральних апаратах та територіальних органах	13,8	186,4	11,6	169,1	15,1	204,8	15,1	204,8
— у тому числі апарат міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та їх місцеві органи	11,9	62,1	9,9	55,7	12,6	64,9	12,6	64,9

Зростання чисельності працівників і, відповідно, кількості головних розпорядників бюджетних коштів та заходи щодо реформування системи праці державних службовців в цілому призвели до постійного збільшення частки затвердженого обсягу видатків на утримання органів державного управління у загальному обсязі видатків Державного бюджету України.

Видатки на міжнародну діяльність. Міжнародна діяльність є однією із визначальних функцій існування держави і націлена на формування сприятливих зовнішньоекономічних умов для розширення відтворювальних процесів в країні, оптимізації участі держави щодо регулювання діяльності господарюючих суб'єктів в міжнародному поділі і кооперуванні праці.

Динаміку обсягів міжнародної діяльності наведено в табл. 1. За період аналізу обсяги видатків збільшилися в 2,6 раза, а їх частка від загального обсягу зросла з 1,3 % в 1999 р. до 3,7 % в 2003 р.

Видатки на національну оборону, громадський порядок, безпеку та судову владу. Видатки на національну оборону зумовлені природою і функціями держави, необхідністю захисту державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, зростання економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, інтересів у міжнародному співтоваристві та прав громадян.

Видатки на національну оборону, правоохоронну діяльність та судову владу є складовими непродуктивних витрат, а тому надзвичайно важливим є вирішення перспектив розвитку та реформування Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів та обґрунтування необхідних обсягів витрат на їх щорічне утримання.

Обсяги видатків в табл. 1 та табл. 4 також свідчать про тенденцію зростання видатків за період з 1999 по 2004 р., які значно перевищують зростання показників заробітної плати в країні. Видатки на національну оборону за цей період збільшилися з 1,56 до 6,35 млрд грн, або в 4,1 раза; на громадський порядок, безпеку та судову владу – з 1,67 до 7,34 млрд грн, або в 4,4 раза, а їх частка від загального обсягу зросла з 16,6 % у 1999 р. до 19,6 % у 2003 р.

З наведених даних бачимо, що з 1999 по 2003 р. видатки на державне споживання збільшилися на суму 12923,9 млн грн: з 4966,3 млн грн у 1999 р. до 17890,3 млн грн у 2003 р., а їх частка у зведеному бюджеті зросла з 14,3 до 23,6 % відповідно.

Щодо частки у валовому внутрішньому продукті, то вона зросла з 3,8 до 6,8 %.

Враховуючи проведення у 2004 р. виборів Президента України та продовження реформування Збройних Сил, правоохоронних органів, видатки на державне споживання за абсолютною величиною і в процентному співвідношенні ще зростуть.

Наведені аналітичні матеріали свідчать, що регулювання державних видатків з метою раціоналізації (оптимізації) обсягів, співвідношень (структури) в умовах економічних реформувань та недостатності фінансових ресурсів набуло особливої актуальності.

За десятиріччя незалежності в Україні керівництвом держави допущено значні прорахунки, помилки при формуванні моделі трансформаційних

Таблиця 4

Обсяги видатків на національну оборону, громадський порядок, безпеку та судову владу, млн грн

Показник	2002	2003	2004 (план)	Приріст видатків 2004 р. до 2002 р., %	Структура видатків у 2004 р., %
Видатки на оборону, <i>всього</i> <i>у тому числі на:</i>	3536,4	5279,6	6351,4	179,6	100,0
– військову оборону	2601,1	3380,4	4242,7	163,1	66,8
– цивільну оборону	410,7	1216,1	1287,6	313,5	20,3
– військову освіту	196	278,8	304,8	155,5	4,8
– дослідження і розробки у сфері оборони	27,6	62	40,7	147,5	0,6
– іншу діяльність у сфері оборони	301	342,3	475,6	158,0	7,5
Видатки на громадський порядок, безпеку та судову владу, <i>всього</i> <i>у тому числі на:</i>	5040,5	5843,7	7343,7	157,0	100,0
– діяльність із забезпечення громадського порядку, боротьбу із злочинністю та охорону державного кордону	2279,4	2695,4	3302,7	154,1	45,0
– протипожежний захист та рятування	608,6	751,0	888,6	189,5	12,1
– судову владу	322,1	477,7	712,3	221,1	9,7
– кримінально-виконавчу систему та виправні заходи	455,8	575,5	754,3	165,5	10,3
– діяльність у сфері безпеки держави	855,4	775,8	974,1	113,9	13,3
– нагляд за дотриманням законів та представницькі функції в суді	185,2	227,7	286,3	154,6	3,9
– дослідження і розробки у сфері громадського порядку, безпеки та судової влади	10,8	11,7	14,1	130,6	0,2
– іншу діяльність у сфері громадського порядку, безпеки та судової влади	323,2	328,9	411,3	175,3	5,6

процесів, втрачено потенційні можливості ще на початку незалежності. Цей історичний досвід змусив по-новому осмислити першочерговість взаємозв'язку економічних та неекономічних чинників суспільного розвитку. Винятково важливими для реформування є підйоми економічної сфери, але не менш важливими мають бути зрушення на краще у сфері соціальних, політичних, духовних відносин, суспільної свідомості, культури, морально-етичних цінностей⁷.

Державне регулювання цих трансформаційних процесів насамперед має забезпечуватися економічним зростанням відповідно до Державного бюджету України. Державні кошти повинні раціонально використовуватися

на обумовлених принципах бюджетного процесу, забезпечуючи досягнення пріоритетних напрямів розвитку України⁸.

Проаналізувавши показники обсягів та співвідношень видатків в загальній структурі та порівнявши їх з показниками в розвинутих країнах, де такі показники є значно меншими, можна зробити висновок про залежність між рівнем державних видатків (у тому числі на державне споживання) та економічним зростанням в країні. Поки що раціональні обсяги цих видатків та їх співвідношення мають нераціональну залежність. На сучасному етапі зниження питомої ваги видатків на державне споживання є однією з головних умов економічного зростання в Україні.

Першочерговим завданням є негайне розв'язання проблем не лише з обсягами видатків на державне споживання, але й їх структури. Цільовою функцією макромоделі оптимізації державного споживання має бути забезпечення зростання ВВП і на його основі – ВДВ як першоджерела доходу; впровадження адміністративної реформи з метою вивільнення коштів на реформування оплати праці та зростання платоспроможного попиту підприємств і окремих громадян, вартості робочої сили. Зростання обсягів виробництва і оплати праці утверджуватимуть сучасний мотиваційний механізм високопродуктивної праці, стимулюватимуть розвиток і зміцнення національного ринку, заощадження і накопичення капіталу, розвиток внутрішніх інвестицій.

Щодо вирішення цієї задачі методом оптимізації на прикладі видатків на державне споживання, то методичні підходи економіко-математичного моделювання мають базуватися на загальноприйнятих концептуальних засадах зміни структури споживання фінансових ресурсів.

Виконання зазначеного завдання можливе лише за наявності ефективного та дієвого удосконалення системи управління, уникнення дублювання функцій інститутами державної виконавчої влади.

¹Дяченко Я.Я. Державне споживання в Україні і завдання щодо його оптимізації. – Наук. дослідження. – К, 2001.

²Стреліна О.М. Методи управління бюджетним процесом в умовах формування ринкової економіки: Автореф. дис. ... канд. екон. наук. – Донецьк: Ін-т пром-сті НАН України, 2001. – 20 с.

³Мунтіян В. Економіка та оборонні витрати: аналіз зарубіжних досліджень і український шлях розвитку. – К.: НДФІ, 1998. – 459 с.

⁴Розпутенко І.В. Державні видатки в перехідних економіках. – К.: УДАУ, 1998. – 242 с.

⁵Аналіз видатків на утримання органів державного управління України (1994–1999 рр.). – Вип. 4. – К.: Рахункова палата України, 2000. – 35 с.

⁶Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. – М.: ИНФРА, 1996. – 494 с.

⁷Гець В.М. Ринкова трансформація в 1991–2000 роках: здобутки, труднощі, уроки // Матер. наук. конф. “Україна на порозі XXI століття: уроки реформ та стратегія розвитку”. – К.: НТТУ КПІ, 2001. – 340 с.

⁸Бюджетний кодекс України. – К.: Укр. інвест. газета, 2001. – 48 с.