

Затонацька Т. Г.,

*кандидат фізико-математичних наук,
завідувач відділу бюджетної стратегії
Науково-дослідного фінансового інституту
при Міністерстві фінансів України,*

Ставицький А. В.,

*кандидат економічних наук,
старший науковий співробітник
відділу бюджетної стратегії
Науково-дослідного фінансового інституту
при Міністерстві фінансів України*

ПЛАНУВАННЯ ЩОДО РОЗПОДІЛУ БЮДЖЕТНИХ ВИДАТКІВ НА ЕКОНОМІЧНУ ДІЯЛЬНІСТЬ

У сучасних умовах економічних та політичних перетворень у країні необхідно досягти збалансованості між соціальною направленістю бюджету та економічним розвитком. З одного боку, громадяни країни чекають на створення нових робочих місць, значне збільшення соціальних виплат, зарплат, пенсій, поліпшення життєвого рівня. З другого боку, в державі склалася майже критична ситуація з оновленням основних фондів, зношеність яких вже перевищує 70 %.

Бюджетна система є одним з основних інструментів державного регулювання соціально-економічних процесів, оскільки під час складання бюджету здійснюється розробка основних напрямів формування та використання бюджетних коштів з урахуванням необхідності виконання завдань, які постають перед суспільством на цьому етапі його розвитку¹.

Держава застосовує різні форми впливу на економіку — надання субсидій організаціям і населенню, здійснення державних інвестицій, бюджетне фінансування галузей, що визначають науково-технічний прогрес, досягаючи таким чином змін економічних пропорцій.

Проблемам видатків бюджету присвячені праці таких провідних українських вчених, як С. А. Буковинський, О. Д. Василик, В. П. Кудряшов, Д. В. Полозенко, І. Я. Чугунов та ін.

Метою статті є обґрунтування розподілу бюджетних видатків на економічну діяльність у транспортній, енергетичній сферах та у галузі сільського господарства.

Бюджетна політика набуває особливого значення на етапі ринкового реформування економіки. Обсяг і структура дохідної і видаткової частин бюджету справляють досить значний вплив як на окремі галузі, так і на економіку в цілому.

Важливим напрямом дії бюджету на економічні та соціальні процеси у державі є видатки, які беруть участь у формуванні обсягу фондів споживання та нагромадження. Бюджетна політика у сфері державних видатків є досить

¹ Чугунов І. Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання. — К.: НДФІ, 2005. — 259 с.

вагомим інструментом впливу на соціально-економічний розвиток, особливо на перехідному етапі економічних реформ при обмеженості фінансових ресурсів держави.

Державна політика у сфері видатків бюджету суттєво впливає на обсяг сукупного попиту, який складається із обсягу споживчого попиту, інвестиційного попиту та державного попиту.

Механізм впливу державних видатків на обсяг сукупного попиту та випуску продукції передбачає їх збільшення у періоди економічного спаду та зменшення у періоди економічного зростання, справляючи відповідний вплив на обсяг сукупного попиту та випуску продукції.

Державний бюджет має стати не лише кошторисом надходжень і витрат, а й насамперед засобом забезпечення економічного зростання, фінансовим планом, який поміж іншого передбачає відтворення умов для власного фінансування у довгостроковому періоді. Таким чином, бюджетні ресурси мають розглядатися як невід'ємна частина загальних інвестиційних ресурсів усієї системи суспільного відтворення.

У країні необхідно негайно запровадити державні програми підтримки економіки від допомоги окремим галузям до стимулювання попиту на продукцію якомога більшої кількості підприємств. Це може бути реалізовано через впровадження спеціальних комплексних програм для забезпечення довготермінового розвитку економіки та процесів розширеного її відтворення. Такі прямі бюджетні інвестиції, система соціальних бюджетних програм впливають на загальну структуру сукупного попиту, що у свою чергу стимулює виробництво та інвестування.

Головними стратегічними цілями таких програм мають стати: створення сприятливого інвестиційного клімату і стимулювання припливу капітальних вкладень у виробництво; інвестиційне забезпечення структурної перебудови економіки; мобілізація усіх джерел інвестиційних ресурсів та їх ефективне використання; стимулювання розвитку промислової сфери економіки; забезпечення зростання валового внутрішнього продукту; створення умов для нарощування внутрішніх інвестиційних ресурсів.

Реалізацію програм може бути здійснено за допомогою декількох засобів. Перший передбачає пряме державне замовлення на створення незбиткових соціально значимих об'єктів, для виконання якого потрібна координація зусиль підприємств різних галузей економіки. Другий засіб потребує оптимізації податкового законодавства для прискорення економічного зростання.

При цьому стратегічна функція бюджету має визначатися структурою державного споживання та державних інвестицій, реалізуватися через вплив держави на міжгалузевий і міжрегіональний перерозподіл ресурсів всередині країни відповідно до довгострокових стратегічних пріоритетів. Стимулююча функція бюджету проявлятиметься через вплив заходів бюджетної політики на активізацію економічних процесів.

Якщо розглянути структуру Державного бюджету України за останні 4 роки (табл. 1), можна помітити значне зростання видатків на економічну діяльність у номінальному вираженні та істотне їх скорочення у структурному вигляді. Прямі видатки на економічну діяльність становлять на сьогодні

Таблиця 1
Обсяги та структура видатків зведеного бюджету України

Видатки за статтями	2003				2004			
	Затверджено*		Виконано		Затверджено*		Виконано	
	грн	%	грн	%	грн	%	грн	%
Загальнодержавні функції	10 821 597 911	13,52	10 017 909 349	13,22	12 865 605 191	12,10	12 302 408 480	12,13
Оборона	5 577 183 312	6,97	5 279 581 553	6,97	6 459 765 698	6,08	6 185 825 688	6,10
Громадський порядок, безпека та судова влада	6 077 988 509	7,60	5 843 662 592	7,71	8 132 834 173	7,65	7 875 878 229	7,77
Економічна діяльність	14 054 607 965	17,57	12 215 499 285	16,12	20 929 137 208	19,69	18 703 723 797	18,44
Охорона навколишнього природного середовища	1 005 226 321	1,26	920 937 781	1,22	1 370 298 433	1,29	1 183 335 928	1,17
Житлово-комунальне господарство	1 872 386 297	2,34	1 823 308 517	2,41	2 953 953 113	2,78	2 665 330 041	2,63
Охорона здоров'я	9 896 334 215	12,37	9 708 156 641	12,81	12 244 902 529	11,52	12 159 398 690	11,99
Духовний та фізичний розвиток	2 118 095 312	2,65	2 052 494 423	2,71	2 861 472 542	2,69	2 695 945 590	2,66
Освіта	15 522 488 245	19,40	14 977 741 313	19,76	18 833 514 649	17,72	18 333 183 912	18,08
Соціальний захист та соціальне забезпечення	13 068 024 895	16,33	12 953 201 531	17,09	19 658 083 457	18,49	19 310 461 638	19,04
ВСЬОГО	80 013 932 982	100,00	75 792 492 985	100,00	106 309 566 993	100,00	101 415 491 993	100,00

Видатки за статтями	2005				2006			
	Затверджено*		Виконано		Затверджено*		Виконано	
	грн	%	грн	%	грн	%	грн	%
Загальнодержавні функції	16 189 430 154	10,83	15 475 795 931	10,93	23 107 091 175	13,07		
Оборона	6 198 493 665	4,15	6 040 929 004	4,27	7 466 799 835	4,22		
Громадський порядок, безпека та судова влада	10 544 890 216	7,05	10 207 948 349	7,21	12 907 719 673	7,30		
Економічна діяльність	22 671 661 766	15,16	19 108 978 645	13,50	28 677 331 633	16,22		
Охорона навколишнього природного середовища	1 452 568 036	0,97	1 251 265 557	0,88	1 819 147 274	1,03		
Житлово-комунальне господарство	3 959 164 028	2,65	3 912 547 284	2,76	4 228 237 724	2,39		
Охорона здоров'я	15 554 770 360	10,40	15 462 278 561	10,92	19 308 887 344	10,92		
Духовний та фізичний розвиток	3 555 683 380	2,38	3 449 820 266	2,44	4 333 423 804	2,45		
Освіта	27 383 084 899	18,32	26 745 342 811	18,90	33 388 357 021	18,88		
Соціальний захист та соціальне забезпечення	41 996 185 522	28,09	39 882 198 685	28,18	41 588 375 878	23,52		
ВСЬОГО	149 505 932 026	100,00	141 537 105 093	100,00	176 825 371 361	100,00		

* Затверджено Верховною Радою України, Верховною Радою АРК та місцевими радами на рік з урахуванням змін.

Джерело: дані та розрахунки авторів на підставі звітів про виконання зведеного бюджету України у видатках (Міністерство фінансів України, Департамент консолідованої фінансової звітності).

близько 14 % усіх видатків бюджету. За рахунок проведення комплексних реформ передбачається зменшити такі видатки до рівня 8,6 % за 10 років. Вивільнені кошти планується спрямувати на розв'язання проблем соціального забезпечення, технологічне оновлення, створення нових робочих місць.

Аналізуючи структуру видатків на економічну діяльність, зрозуміло, що найбільші суми спрямовуються на дотації та підтримку сільського господарства, паливно-енергетичний комплекс і транспорт (табл. 2). Розглянемо можливі перспективи та тенденції розвитку зазначених галузей.

Транспортна сфера

Прогнозоване економічне зростання країни передбачає збільшення попиту на пасажирські та вантажні перевезення. Тому одна з найважливіших статей видатків у розрізі оцінки економічної безпеки країни має бути спрямована на підвищення інвестиційного потенціалу та інвестиційної привабливості транспортної галузі економіки. Для досягнення цієї мети необхідно здійснити:

- модифікацію амортизаційної політики держави з метою стимулювання інвестиційної активності у діяльності транспорту;
- введення на усіх видах транспорту гнучкої та адекватної тарифної політики;
- переоснащення парку автомобільної, міської електричної техніки на основі розвитку вітчизняного транспортного машинобудування.

Державна підтримка має здійснюватися за такими напрямками:

- капітальні вкладення у реконструкцію та будівництво особливо важливих об'єктів транспортної інфраструктури, що гарантують безпеку функціонування транспортних систем, оновлення парків транспортних засобів;
- спрямування коштів у фундаментальні наукові дослідження, пов'язані з розробкою нових сучасних видів транспорту;
- подальше паритетне фінансування разом з місцевими бюджетами програм розвитку метрополітену у великих містах України (Київ, Дніпропетровськ, Донецьк, Львів).

Стимулювання розвитку транспортних послуг сприятиме:

- розвитку конкуренції у цій сфері;
- підвищенню інвестиційної активності у транспортному комплексі;
- розвитку інформатизації транспортного комплексу;
- створенню термінальних комплексів та логістичних центрів;
- поліпшенню фінансового становища транспортних підприємств;
- підвищенню ефективності економіки за рахунок ефективнішого використання наявних ресурсів.

У той же час варто зазначити, що бюджетні інвестиції мають діяти цілеспрямовано. Для цього пропонується здійснити оптимізацію водного транспорту України та повну приватизацію річкового транспорту, сприяти розвитку державних авіаційних перевезень, провести заміну зношеної техніки

Таблиця 2

Структура видатків на економічну діяльність, %

Видатки	2003		2004		2005		2006	
	План	Виконано	План	Виконано	План	Виконано	План	Виконано
Економічна діяльність	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Загальна економічна, торговельна та трудова діяльність	6,25	4,97	2,80	2,42	2,78	2,66	2,89	2,89
Сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство	22,10	22,95	16,17	15,88	23,16	25,72	25,99	25,99
Паливно-енергетичний комплекс	25,83	26,72	21,85	23,86	19,64	20,15	18,42	18,42
Інша промисловість та будівництво	2,37	2,71	1,90	2,06	2,07	2,03	3,14	3,14
Транспорт	19,72	22,38	31,43	34,76	25,06	28,15	28,77	28,77
Зв'язок, телекомунікації та інформатика	0,47	0,36	0,38	0,34	0,36	0,37	0,45	0,45
Інші галузі економіки	1,52	1,58	4,36	4,35	1,99	2,15	2,08	2,08
Дослідження і розробки у галузях економіки	2,40	2,54	2,42	2,41	2,81	3,18	2,39	2,39
Інша економічна діяльність	19,34	15,79	18,69	13,94	22,12	15,58	15,85	15,85

Джерело: розрахунки авторів на основі звітів про виконання зведеного бюджету України у видатках (Міністерство фінансів України, Департамент консолідованої фінансової звітності).

за допомогою потужної державної підтримки у вигляді створення компаній, підприємств тощо.

Упродовж останніх років в Україні зростало фінансування будівництва та модернізації доріг. На жаль, у 2007 р. планується незначне збільшення цих видатків (на рівні 17 %). Світовий досвід переконує, що витрати на шляхове будівництво є чи не найпродуктивнішим видом державних витрат.

Енергетична сфера

Українська економіка значно відстає за показниками ефективного використання енергоресурсів і, як наслідок, значні бюджетні витрати спрямовуються на енергозабезпечення, є низьким рівень охорони навколишнього середовища. Потрібно віднайти ресурси для створення соціально орієнтованого, конкурентоспроможного паливно-енергетичного сектора економіки, який функціонуватиме за прозорих ринкових умов господарювання за рахунок зниження енергоємності валового національного продукту через структурні й технологічні зміни в енергодобувних, енергоспоживаючих і енергорозподільчих підприємствах шляхом приведення тарифів у цій галузі до ринково обґрунтованих.

У проекті бюджету на 2007 р.² передбачено значні кошти на впровадження енергозберігаючих технологій на діючих підприємствах, проте в ньому недостатньо чітко вимальовується концепція пріоритетного розвитку неенергомістких галузей. Як відомо, у Російській Федерації прийнято програму поступового (упродовж декількох років) переходу на світові внутрішні ціни на нафтопродукти. Тому дружні відносини з Росією зможуть лише відстрочити, але не відмінити такий перехід для України. Це неминуча перспектива, до якої варто готуватися якомога ґрунтовніше.

Тому рекомендується створити умови для бюджетних інвестицій у такі проекти:

- підвищення ефективності використання паливно-енергетичних ресурсів;
- створення умов для переходу економіки на енергозберігаючі технології;
- модернізація вугільної промисловості України;
- зменшення негативного впливу ПЕК на навколишнє середовище;
- гарантування енергетичної безпеки України.

Головним засобом досягнення мети стане формування прозорого енергетичного ринку, завдяки чому слід очікувати значного мультиплікативного ефекту, який полягатиме у зниженні енергоємності ВВП.

Сільське господарство

Економічна ситуація в Україні потребує негайного удосконалення врахування доходів та витрат сільськогосподарських підприємств в Україні, відновлення їх реальної рентабельності на рівні промислових підприємств. З метою досягнення ефективного розвитку галузі необхідно створити умови

² Бюджет-2007: для людей і для держави. – <http://minfin.gov.ua>.

для функціонування моделі прозорого ринку сільськогосподарської продукції при мінімальній ролі посередників у цьому процесі.

Однією з умов досягнення такої мети має стати створення автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру і державного обліку об'єктів нерухомості.

Проведення такої державної політики дасть змогу підвищити національну (зниження міграційних процесів) та економічну безпеку (зниження рівня тонізації економіки) країни.

При реалізації зазначеної політики варто пам'ятати, що будь-яке різке збільшення витрат на певному вузькому напрямку є, як правило, неефективним внаслідок швидкого зростання так званих витрат пристосування (adjustment costs), пов'язаних з чистими капітальними інвестиціями. В економічній літературі немає одностайної думки щодо пояснення самого явища, але його існування мало ким заперечується. У більшості досліджень вважається, що витрати пристосування зростають пропорційно квадрату обсягу чистих інвестицій.

Таким чином, можна рекомендувати розробити політику збільшення фінансування розглянутих програм. Проте рішення щодо їх реалізації має обов'язково бути комплексним, розрахованим принаймні на 3—5 років, що дасть змогу досягти поступового збільшення необхідного фінансування та отримання високої ефективності капіталовкладень.