

## **ФІНАНСУВАННЯ ВИДАТКІВ НА ЕКОНОМІЧНУ ДІЯЛЬНІСТЬ У КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ СУЧАСНОЇ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ**

В умовах несприятливих довгострокових тенденцій, що посилюються у період складної соціально-політичної і економічної ситуації в країні, та через існування загрози стійкості бюджету виникла необхідність пошуку балансу між обсягом функцій держави та рівнем їх фінансового забезпечення. Протягом останніх років відбувається зростання ступеня впливу держави на економічне та політичне життя суспільства, що має свій прояв у збільшенні обсягів бюджетних видатків. Виконання законодавчо визначених функцій держави потребує дедалі більших за масштабами обсягів фінансування відповідних бюджетних програм. При цьому обсяг надходжень до бюджету безпосередньо залежить від стану розвитку економіки в цілому та промисловості зокрема, які, в свою чергу, потребують бюджетних інвестицій для стимулювання економічного зростання.

Відомий австрійський економіст Людвіг фон Мізес зазначає, що немає необхідності задаватися питанням, правда чи ні, що “жодна країна ще не була зруйнована великими витратами держави і для держави. Неможливо заперечувати, що ринкову економіку можна зруйнувати великими державними витратами, і саме такий чином багато хто має намір її зруйнувати” [1, с. 694].

Сьогодні Україна стоїть перед вибором між великою, але безсилою державою або державою, що повернула собі силу завдяки обмеженню функцій та делегуванню “виконавчих” завдань іншим інститутам, зокрема шляхом запровадження державно-приватного партнерства.

Серед найбільш вагомих робіт з питань теорії і практики державних фінансів, зокрема щодо узгодження обсягів функцій держави з наявними фінансовими ресурсами для їх реалізації та визначення впливу на темпи

розвитку економіки, можна назвати праці таких відомих економістів, як Ш. Бланкарт, М. Масгрейв, В. Нордгауз, А. Пігу, П. Самуельсон, Р. Солоу, Дж. Стігліц, М. Фрідман, С. Фішер та інші.

Для умов розвитку української економіки зазначені питання досліджували вчені-економісти: А. Гальчинський, В. Геєць у частині визначення пріоритетів структурно-інноваційної перебудови промисловості [2], Т. Єфіменко, І. Луніна у частині синхронізації бюджетних ресурсів з обсягом функцій української держави задля підвищення ефективності бюджетних витрат та стимулювання економічного розвитку [3, 4], Л. Тарангул, С. Юрій у частині розкриття особливостей бюджетного інвестування та становлення інноваційно-інвестиційної моделі економічного зростання у постсоціалістичних країнах [5, 6] та інші.

Аналіз наукових джерел свідчить, що частина ключових питань стосовно визначення оптимального розміру бюджетних видатків, у тому числі й на економічну діяльність, в Україні в умовах економічної рецесії та загрозового зростання державного боргу залишається недостатньо дослідженою. У державі існує потреба у подальшому теоретичному обґрунтуванні та узагальненні світового досвіду практичного використання нових підходів до вирішення даної проблеми.

*Метою* дослідження є виявлення тенденцій у бюджетній політиці держави стосовно фінансування видатків на економічну діяльність і визначення напрямків їх оптимізації з урахуванням наявних макроекономічних та інституціональних чинників впливу.

Необхідність постійно збільшувати витрати на фінансування законодавчо визначених функцій держави призвело до виникнення структурних дисбалансів бюджету та

спричинило хронічний дефіцит Зведеного бюджету України (табл. 1). На відміну від країн, що видобувають та експортують нафту та/або газ та свідомо йдуть на виконання бюджету з профіцитом для створення стабілізаційних фондів для майбутніх поколінь, Україна, як і більшість країн ОЕСР, де

дефіцит бюджету в середньому становить на рівні 2% від ВВП, витрачає більше коштів, ніж акумулює у бюджет. Це призводить до виникнення фіскального напруження в країні, служить додатковим деструктивним чинником для досягнення бюджетної стабільності та макроекономічної стійкості.

Таблиця 1

Динаміка основних показників бюджетної системи України  
в 2007-2013 рр., % від ВВП

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Зведений бюджет</b>							
Доходи	30,5	31,4	29,9	29,1	30,6	31,6	30,4
Видатки	31,4	32,6	33,7	34,9	32,0	34,9	34,8
Дефіцит*	-1,1	-1,5	-4,1	-6,0	-1,8	-3,6	-4,4
<b>Державний бюджет</b>							
Доходи	23,0	24,4	23,0	22,2	24,2	24,5	23,3
Видатки	24,2	25,5	26,5	28,0	25,6	28,0	27,7
Дефіцит*	-1,4	-1,3	-3,9	-5,9	-1,8	-3,8	-4,4
<b>Місцеві бюджети</b>							
Доходи	14,6	14,5	14,7	14,7	13,9	16,0	15,2
Видатки	14,5	14,7	14,9	14,8	13,9	15,8	15,1
у т.ч. міжбюджетні трансферти	8,0	8,8	7,3	7,2	6,8	6,2	6,2
Баланс	0,1	-0,2	-0,2	-0,1	0	0,2	0,1
<i>Державний борг</i>	12,3	20,0	34,8	39,9	36,3	36,6	40,2
<i>Витрати на обслуговування державного боргу</i>	0,5	0,5	1,1	1,4	1,8	1,8	2,3
<i>Темпи приросту ВВП</i>	7,9	2,3	-14,8	4,1	5,2	0,3	0

\* З 2004 р. дані наводяться, включаючи кредитування за вирахуванням погашення.

Джерела: [11, 12].

Результатом проведення урядом дефіцитної бюджетної політики стало значне зростання державного боргу (прямого та гарантованого), який за період з 2007 по 2013 р. збільшився майже втричі та досяг рівня 40,2% від ВВП. Цей показник не є критичним згідно з індикаторами бюджетних правил, однак для країн з ринками, що розвиваються, до яких відноситься й Україна, така величина боргу може суттєво вплинути на темпи розвитку економіки держави. Оскільки зростання витрат на обслуговування державного боргу з 0,5 до 2,3% від ВВП протягом 2007-2013 рр. змушує уряд скорочувати обсяги бюджетних ресурсів на фінансування соціальних, інфраструктурних, інноваційних проектів або знов вдаватися до нових запозичень для покриття дефіциту бюджету. Фа-

ктично виникає замкнене коло, розірвати яке без прийняття непопулярних для населення та бізнесу рішень вже неможливо. Зрозуміло, що продовжувати й далі таку політику вже вкрай небезпечно для економіки і необхідно здійснювати в країні структурні реформи, в тому числі такі, що забезпечать перегляд структури видатків бюджету та пріоритетів витрачання бюджетних коштів.

Збільшення обсягів державного боргу спричинило зростання макроекономічних ризиків, що в свою чергу негативно вплинуло на інвестиційний потенціал вітчизняної економіки. Зазначена тенденція призвела також до погіршення кредитних рейтингів країни, що спровокувало зростання ставок по зовнішнім запозиченням у банківських та парабанківських установах. Накладання дії

негативних чинників та тенденцій на економіку України за період з 2007 по 2013 р. спричинило різке скорочення темпів приросту ВВП із майже 8% до нульової позначки (не враховуючи різке падіння у кризовий 2009 р.). Це дає підстави стверджувати, що чинна бюджетна та макроекономічна політика уряду не сприяє стабілізації та підйому української економіки і потребує радикальних змін.

Протягом 2007-2013 рр. показники доходів бюджетної системи коливалися в діапазоні від 29,1% ВВП (мінімальне значення в 2010 р.) до 31,6% ВВП (максимальне значення в 2012 р.), при цьому на початок і кінець аналізованого періоду показники майже зрівнялися на рівні 30,5% ВВП, що опосередковано може свідчити про досягнення певної рівноваги в існуючих макроекономічних та соціально-політичних умовах. Показники доходів державного бюджету також мали значну волатильність протягом зазначеного періоду від 22,2% ВВП у 2010 р. до 24,5% ВВП у 2012 р. та урівноважилися на рівні 23% ВВП. Максимальне відхилення показників зведеного бюджету становило 2,5% ВВП, державного – відповідно 2,3% ВВП. В умовах унітарної держави, якою є Україна, коли майже 80% доходів зведеного бюджету формується за рахунок доходів державного бюджету, можна стверджувати, що коливання показників доходів бюджетної системи відбувається в основному за рахунок нестабільності акумулювання дохідної частини державного бюджету, про що свідчать наведені у табл. 1 дані. Місцеві бюджети не впливають суттєво на цей процес, оскільки близько 50% їх доходів складають міжбюджетні трансферти, які надаються з державного бюджету на фінансування делегованих повноважень.

Показники видатків бюджетної системи також характеризуються волатильністю протягом періоду з 2007 по 2013 р., але мають чітко виражену тенденцію до зростання з 31,4 до 34,8% ВВП. Аналогічний тренд на зростання мають видатки державного бюджету з 24,2 до 27,7% ВВП. При цьому темпи зростання видатків державного бюджету випереджають темпи приросту видатків зведеного бюджету. Відповідно темпи приросту

видатків бюджетної системи перевищують темпи зростання її доходів. Невідповідність між обсягами доходів та видатків бюджетної системи призвела до виникнення в Україні хронічного дефіциту (лише у 2000 та 2002 рр. був профіцит бюджету), який для збалансування бюджету покривався за рахунок запозичень або продажу державного майна. Оскільки продаж державного майна, або національного багатства, має обмежений обсяг та є вичерпним ресурсом (джерелом фінансування бюджету), то уряд компенсує нестачу бюджетних коштів за рахунок запозичень – як зовнішніх, так і внутрішніх – або проводячи емісію грошей, що офіційно заборонено бюджетним законодавством країни.

Незважаючи на тенденцію до зростання видатків Зведеного бюджету України, їх показник на рівні 34,8% від ВВП у 2013 р. все рівно залишався значно нижчим за рівень, який характерний для найбільш розвинених країн ОЕСР (близько 40% ВВП) та країн-членів ЄС (у середньому 46% ВВП). Однак вітчизняна структура бюджетних видатків має суттєві відмінності від інших країн. Крім того, в Україні не входять до складу бюджетної системи пенсійний фонд та соціальні фонди, що викривляє значення показника бюджетних видатків у бік зменшення. Також існують розбіжності у тренді змін значення показників окремих складових структури видатків бюджету.

З метою коректності порівняння показників структури видатків бюджету країн зони ЄС та України до складу видатків бюджету України було додано суму відрахувань до позабюджетних фондів (пенсійного і соціальних), які знайшли своє відображення також у показнику соціальних пільг (табл. 2).

Як свідчать наведені дані у табл. 2, бюджетне навантаження в Україні дещо нижче, ніж у країнах зони ЄС, однак вітчизняний показник відрізняється значною волатильністю та протилежним напрямом тренду щодо його змін. Якщо у європейських країнах простежується тенденція до зменшення або стабілізації темпів зростання бюджетних видатків, то в Україні відбувається їх нерівномірне поступове зростання.

Структура видатків бюджету країн зони ЄС-27 та України

Показники, % ВВП	Країни зони ЄС 27			Україна		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Видатки*	50,6	49,1	49,4	45,9	42,7	46,1
Проміжне споживання	6,9	6,7	6,8	7,3	6,8	7,4
Оплата праці працівників бюджетних установ	11,1	10,8	10,7	8,5	7,7	8,4
Виплата процентів (доходу) за зобов'язаннями	2,7	2,9	2,9	1,6	2,0	1,9
Субсидії	1,3	1,2	1,1	2,4	1,9	3,1
Соціальні пільги**	21,6	21,3	21,6	20,3	18,4	19,6
Інші поточні видатки	2,7	2,6	2,6	3,0	2,8	2,9
Капітальні трансферти, що підлягають виплаті	1,6	1,1	1,4	1,4	1,6	1,3
Капітальні вкладення	2,7	2,4	2,3	1,4	1,5	1,5
у яких спрямовано на валове накопичення капіталу	2,7	2,5	2,3	0,07	0,05	0,04

\* Видатки бюджету України наведено з урахуванням видатків зведеного бюджету та видатків позабюджетних фондів (пенсійного і соціальних).

\*\* Соціальні пільги наведено для України з урахуванням видатків позабюджетних фондів (пенсійного і соціальних).

Джерела: [11, 13].

Незважаючи на те що кількість працівників бюджетної сфери, зокрема державних службовців, в Україні вважається завищеною у розрахунку на 1000 осіб населення країни порівняно з європейськими країнами, однак через низький рівень їх заробітної плати, питома вага показника оплата праці працівників бюджетних установ у структурі видатків бюджету в середньому на 2,5% нижче, ніж у країнах зони ЄС. Що свідчить про потенційну можливість здійснення бюджетного маневру за рахунок збільшення частки цього показника у разі оптимізації структури бюджетних витрат шляхом підвищення заробітної плати працівників бюджетної сфери з одночасним скороченням їх кількості.

Перевищено майже удвічі в структурі видатків бюджету України показник субсидії, у якому відображено субсидії і поточні трансферти підприємствам (установам, організаціям). Незважаючи на те що частка державної власності залишається у країні незначною, але за рахунок вимушених дотацій НАК "Нафтогаз України" та вугільної галузі (державна штучно обмежує ціну на газ для населення та вугілля, тому компенсує підприємствам втрату/недоотримання прибутку), уряд змушений витратити кошти на підтримку їх рентабельності. Існуюча практика неодноразово отримувала критику з боку експертів та фахівців, однак залишається вітчизняним рудиментом неефективності витрачання бюджетних коштів, оскільки їх переорієнтація дозволила б довести показник питомої ваги капітальних вкладень до європейських стандартів, який удвічі нижче, ніж у країнах зони ЄС.

Головна відмінність у структурі видатків бюджету країн ЄС і України характеризується показником капітальні вкладення, який у нашій країні майже в півтора рази нижчий ніж у Європі, при цьому в Україні фактично відсутні капітальні вкладення, спрямовані на валове накопичення капіталу. Це свідчить про відсутність проведення модернізації та оновлення виробничих фондів, запровадження новітніх технологій (створення нематеріальних активів) за рахунок коштів держави. Враховуючи, що держава ще залишається власником пакета акцій окремих стратегічних підприємств, відсутність інвестицій з боку держави, а також обмеження щодо рефінансування частини прибутку в розви-

ку), уряд змушений витратити кошти на підтримку їх рентабельності. Існуюча практика неодноразово отримувала критику з боку експертів та фахівців, однак залишається вітчизняним рудиментом неефективності витрачання бюджетних коштів, оскільки їх переорієнтація дозволила б довести показник питомої ваги капітальних вкладень до європейських стандартів, який удвічі нижче, ніж у країнах зони ЄС.

ток підприємств (необхідність виконання обов'язкового нормативу перерахування дивідендів до бюджету) призводять до втрати конкурентоспроможності продукції державних підприємств та негативно впливає на ринкову вартість цих компаній. У разі прийняття рішення урядом щодо продажу пакетів акцій зазначених підприємств (приватизації) держава недоотримає кошти, які необхідні для фінансування дефіциту бюджету.

Емпіричні дослідження щодо питання про взаємозв'язок бюджетних видатків та економічного зростання базується в основному на системі обліку та аналізу зростання Денісона, згідно з яким зростання визначається зміною обсягів капіталу у формі матеріальних активів, трудових ресурсів, технологій, а також ефективністю використання ресурсів [8, с.145]. Якщо урядові видатки сприяють розвитку будь-якої з цих складових, то очікується позитивний вплив на економічне зростання. Останні дослідження західних вчених підтверджують гіпотезу про існування подібного впливу державних капітальних видатків на зростання. Більш того, у межах капітальних видатків видатки на освіту та інші соціальні сфери спричиняють найбільший вплив. Крім того, поточні продуктивні видатки, особливо видатки на соціальну сферу та безпосередню підтримку приватного сектору, також мають позитивний вплив на зростання.

Необхідно наголосити, що державні видатки не потрібно розглядати дуже спрощено, як сукупність деяких чинників, що спричиняють найбільший вплив на зміну темпів зростання в різних країнах або в різні періоди часу в одній країні. Зовнішні чинники мають найбільший ступінь впливу, але, на жаль, у більшості випадків причини відмінностей у темпах зростання до цього часу не розкрито. Це яскраво підтверджується історичним розвитком країн колишнього Радянського Союзу. У 1991 р. майже всі вони мали однакові стартові умови у плані існування командно-адміністративних методів регулювання економіки, спеціалізації економіки щойно створених країн на потреби СРСР, незакінченого технологічного циклу виробництва у більшості підприємств, крім того,

необхідності побудови власної політичної системи та відповідних інститутів тощо. Незважаючи на те, що Україна була однією з найбільш розвинених республік СРСР, мала значні природні та людські ресурси, економіка країни протягом майже 9 років перебувала в кризовому стані, на відміну від країн Балтики (Естонія, Латвія, Литва), у яких період становлення зайняв менше часу і не був дуже болісним для населення з точки зору його зубожіння. Таким чином, можна зробити висновок, що державні видатки певною мірою сприяють економічному зростанню, але насамперед важливо не їх обсяг, а структура. Тому в цьому контексті спроба розмежувати видатки на капітальні та поточні може бути помилковою. У центрі уваги, перш за все, повинні бути відмінності між видатками, які мають продуктивний та непродуктивний характер.

Доцільно в цьому контексті розглянути структуру державних видатків Зведеного бюджету України, щоб визначити, за рахунок яких видів видатків відбулося їх зменшення (табл. 3), та ув'язати ці зрушення з темпами зміни ВВП за аналогічний період.

Як свідчать наведені дані в табл. 3, видатки зведеного бюджету протягом 2007-2013 рр. знаходилися на рівні 31,4-34,8% від ВВП (збільшилися на 3,4 п.п.). Суттєві зміни відбулися у фінансуванні соціальної сфери, а саме: видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення збільшилися з 6,7% ВВП у 2007 р. до 10,0% ВВП у 2013 р. (на 3,3 п.п.), видатки на освіту зросли з 6,2% ВВП до 7,3% ВВП за аналізований період (на 1,1 п.п.), на охорону здоров'я – з 3,7% ВВП до 4,2% ВВП (на 0,5 п.п.), духовний і фізичний розвиток – з 0,8% ВВП до 0,9% ВВП (на 0,1 п.п.). Загальна сума видатків на соціальну сферу зросла з 17,4% від ВВП у 2007 р. до 22,4% від ВВП у 2012 р. (на 5,0 п.п.), що складає майже 65% від загальної суми видатків бюджету.

Також відбулося зростання видатків за статтею загальнодержавні функції з 3,4% ВВП до 4,2% ВВП (на 0,8 п.п.), в основному за рахунок збільшення витрат на обслуговування державного боргу за зазначений період.



*Структура видатків Зведеного бюджету України за функціональною класифікацією  
видатків та кредитування бюджету, % до ВВП*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Загальнодержавні функції	3,4	3,3	3,6	4,1	3,8	3,9	4,2
Оборона	1,3	1,2	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0
Громадський порядок, безпека та судова влада	2,6	2,9	2,7	2,7	2,5	2,6	2,7
Економічна діяльність	5,6	5,4	4,4	4,1	4,4	4,4	3,5
Охорона навколишнього природного середовища	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4
Житлово-комунальне господарство	0,8	0,9	0,8	0,5	0,7	1,4	0,5
Охорона здоров'я	3,7	3,5	4,0	4,1	3,8	4,1	4,2
Духовний та фізичний розвиток	0,8	0,8	0,9	1,1	0,8	1,0	0,9
Освіта	6,2	6,4	7,3	7,4	6,6	7,2	7,3
Соціальний захист та соціальне забезпечення	6,7	7,8	8,6	9,7	8,1	8,9	10,0
Усього	31,4	32,6	33,7	34,9	32,0	34,9	34,8

Джерело [11].

Найбільших змін у структурі видатків зведеного бюджету зазнали видатки на економічну діяльність, які мають при цьому протилежний тренд змін. Так, відбулося їх зменшення з 5,6% ВВП у 2007 р. до 3,5% ВВП у 2013 р. (на 2,1 п.п.). Що свідчить як про скорочення обсягів державних інвестицій (субвенцій), так і про зменшення субсидій та допомог на покриття збитків підприємств окремих секторів економіки, зокрема сільського господарства та вугільної галузі.

Частка видатків на житлово-комунальне господарство також має стійку тенденцію до зниження з 0,8% ВВП до 0,5% ВВП, крім 2012 р., коли відбувалася реалізація масштабних інфраструктурних проектів для проведення Євро-2012. Такий тренд змін пояснюється як остаточною принципом фінансування цього напрямку діяльності держави, так і скороченням обсягів будівництва житла за кошти державного або місцевих бюджетів, збільшенням обсягів приватного (приватизованого) житла, підвищенням тарифів на комунальні послуги для збільшення частки їх покриття за рахунок коштів споживачів, запровадженням принципу державно-приватного партнерства щодо надання послуг у сфері ЖКХ.

Відбулося скорочення частки видатків на оборону у структурі видатків зведеного бюджету на 0,3 п.п. протягом 2007-2013 рр.

Це пояснюється як суттєвим зменшенням кількості військовослужбовців у державі, так і зменшенням обсягів фінансування програм, спрямованих на модернізацію військової техніки та переозброєння армії в цілому. Таке нехтування інтересами армії може у перспективі негативно вплинути на її обороноздатність та розвиток вітчизняного ВПК через відсутність державних замовлень.

Решта складових структури видатків зведеного бюджету не зазнали суттєвих змін за період з 2007 по 2013 р., їх показники мали незначні коливання у межах фіксованого рівня.

Підсумовуючи вищезазначене, необхідно наголосити, що серед науковців і досі не існує єдиної думки щодо визначення оптимального рівня втручання держави у функціонування ринкового механізму. Так, зокрема, закон Вагнера стверджує, що у міру індустріалізації суспільства сукупність соціальних, комерційних та правових відносин усередині нього стає більш складною. Уряди будуть відігравати більш помітну роль у застосуванні та керівництві інститутами, які створені для регулювання цієї складної системи [9, с. 217]. До недавнього часу стверджувалося, що демократія має поняття припустимого (оптимального) податкового тягара, тому на дії урядів накладені жорсткі обмеження щодо значного збільшення видат-

ків. Однак у періоди соціальних потрясінь, таких як війна, голод або природні катаклізми, припустимий рівень оподаткування збільшується і державні витрати можуть зростати. Але після соціальних потрясінь припустима норма оподаткування не повертається повністю до попереднього рівня, що призводить до перманентного збільшення державних витрат завдяки ефекту зсуву.

При цьому необхідно пам'ятати, що високі державні видатки у період рецесії зберігаються і під час економічного піднесення, а коли настає чергова рецесія, вони збільшуються знову. Квота державних видатків, таким чином, у довгостроковому періоді має тенденцію до перманентного збільшення [7, с. 192].

Останнім часом увага фахівців зосередилась на спробах пояснити зростання державних видатків шляхом посилення на політичні процеси, що відбуваються в країні. Зокрема, вони вважають, що споживачі саме під час голосування проявляють свої переваги відносно державних програм. Реалізація поглядів обраних представників народу опосередковується потім рішеннями бюрократів, які відповідають за реалізацію політики та програм. Теоретики суспільного вибору висунули ряд гіпотез про політичні та бюрократичні процеси, згідно з якими приймаються урядові рішення. Вони, наприклад, стверджують, що правило більшості може призвести до надмірних асигнувань на державні програми, оскільки створюються коаліції, що виступають за зростання витрат вище рівня,

який порівнюється з бажанням їх фінансувати. Програми витрат, однак, не з'являються на світ тільки тому, що певна група, яка представляє чийсь інтереси, бажає цього. Вони повинні бути запропоновані державною організацією. Таким чином, державні витрати можуть зростати не тільки тому, що збільшення витрат вимагають громадяни та групи, які представляють різні інтереси, але й тому, що вони породжуються демократією, яка підтримує такі програми, чия влада та престиж збільшуються разом зі зростанням витрат бюджету. Зокрема, Ш. Бланкарт вважає, що "різноманітні групи з певними інтересами, зокрема державна бюрократія, можуть висувати підвищені фінансові запити, насамперед у тому випадку, якщо існують надійні джерела фінансування доходної частини бюджету. Невситимий попит на державні блага являє собою двигун, що стимулює прогресуючу експансію держави" [7, с. 201].

За час розбудови незалежної України відбулися суттєві зміни у бюджетних пріоритетах держави. Сьогодні можна констатувати, що структура видатків Зведеного бюджету України за функціональною класифікацією відповідає загальноєвропейським тенденціям і відображає внутрішню трансформацію сутності та призначення держави загального добробуту.

Ранжування функцій держави за їх часткою фінансування від ВВП у структурі видатків Зведеного бюджету України дозволило визначити тенденції змін бюджетних пріоритетів протягом 1992-2013 рр. (табл. 4).

Таблиця 4

Ранжування бюджетних пріоритетів в Україні за 1992-2013 рр.

Ранг	1992	2000	2007	2013
1	2	3	4	5
1	Економічна діяльність	Загальнодержавні функції	Соціальний захист та соціальне забезпечення	Соціальний захист та соціальне забезпечення
2	Соціальний захист та соціальне забезпечення	Освіта	Освіта	Освіта
3	Освіта	Економічна діяльність	Економічна діяльність	Охорона здоров'я
4	Охорона здоров'я	Соціальний захист та соціальне забезпечення	Охорона здоров'я	Загальнодержавні функції
5	Оборона	Охорона здоров'я	Загальнодержавні функції	Економічна діяльність

1	2	3	4	5
6	Загальнодержавні функції	Громадський порядок, безпека та судова влада	Громадський порядок, безпека та судова влада	Громадський порядок, безпека та судова влада
7	Громадський порядок, безпека та судова влада	Оборона	Оборона	Оборона
8	Духовний та фізичний розвиток	Духовний та фізичний розвиток	Духовний та фізичний розвиток	Духовний та фізичний розвиток
9	Охорона навколишнього природного середовища	Житлово-комунальне господарство	Житлово-комунальне господарство	Житлово-комунальне господарство
10	Житлово-комунальне господарство	Охорона навколишнього природного середовища	Охорона навколишнього природного середовища	Охорона навколишнього природного середовища

Джерело [11].

Якщо порівнювати бюджетні пріоритети України та країн зони євро, то вони мають розбіжності лише в розташуванні в рейтингу видатків на охорону здоров'я та освіти, тому для остаточного висновку щодо ідентичності тренду змін та визначення їх конкретних параметрів доцільно розглянути структуру бюджетних видатків. Оскільки до складу урядових видатків країн ЄС включено також вида-

тки на виплату пенсій, допомог по безробіттю, соціальних виплат від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань тощо, то для коректності порівняння до показників виконання функцій держави стосовно соціального захисту та соціального забезпечення в Україні також включено видатки позабюджетних пенсійного і соціальних фондів (табл. 5).

Таблиця 5

Структура бюджетних видатків країн зони ЄС-17, ЄС-27 та України\*  
за функціональною класифікацією\*\*

	ЄС-17		ЄС-27		Україна	
	% до ВВП	%	% до ВВП	%	% до ВВП	%
Соціальний захист та соціальне забезпечення***	20,2	40,7	19,6	39,9	21,5	46,4
Охорона здоров'я	7,4	10,1	7,3	10,9	4,2	9,2
Загальнодержавні функції	6,8	13,8	6,6	13,5	4,2	9,2
Освіта	5,0	14,9	5,3	14,9	7,3	15,7
Економічна діяльність	4,1	8,4	4,0	8,2	3,5	7,5
Громадський порядок, безпека та судова влада	1,9	3,7	1,8	3,9	2,7	5,9
Оборона	1,5	2,7	1,3	3,0	1,0	2,2
Духовний та фізичний розвиток	1,1	2,2	1,1	2,2	0,9	2,0
Житлово-комунальне господарство	0,9	1,8	0,9	1,7	0,5	1,1
Охорона навколишнього природного середовища	0,9	1,8	0,9	1,7	0,4	0,8
Усього	49,8	100,0	49,1	100,0	46,3	100,0

\*Видатки бюджету України наведено з урахуванням видатків зведеного бюджету та видатків позабюджетних фондів (пенсійного і соціальних).

\*\*Статистичні дані по країнам зони ЄС наведено за 2011 р., по Україні – за 2013 р.

\*\*\*Соціальний захист та соціальне забезпечення для України наведено з урахуванням видатків зведеного бюджету та видатків позабюджетних фондів (пенсійного і соціальних).

Джерела: [11, 14].



Як свідчать наведені дані у табл. 5, в Україні перевищено обсяг видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення порівняно з європейськими країнами зони ЄС-27 та ЄС-17 відповідно на 1,9 та 1,3% від ВВП. При цьому питома вага зазначених видатків у структурі урядових видатків України складає майже половину від загального обсягу та більше за аналогічні показники порівняно з країнами зони ЄС-27 та ЄС-17 відповідно на 6,5 та 5,7%. Витрачання таких значних обсягів державних ресурсів на виконання соціальних функцій, у тому числі за рахунок формування бюджету “споживання”, можуть собі дозволити лише провідні країни, де запроваджена система державного соціального страхування. Для України це виступає додатковим чинником, що породжує хронічний дефіцит бюджету. Крім того, в умовах загальносвітової тенденції старіння населення та відтоку значної кількості працездатного населення в інші країни, при продовженні існуючої державної та бюджетної політики, уряд України буде змушений збільшувати частку видатків на соціальні цілі, що у перспективі негативно вплине як на стабільність державних фінансів, так і на темпи розвитку економіки.

У цьому контексті особливої уваги щодо доцільності та ефективності витрачання бюджетних коштів як з боку урядовців, так і фахівців потребують *видатки зведеного бюджету на економічну діяльність*, обсяги фінансування яких зазнали найбільших змін за роки незалежності України. Так, із першого місця за пріоритетністю видатків бюджету в 1992 р. вони перемістилися на п'яте місце в 2013 р. При цьому їх частка у структурі видатків зведеного бюджету зменшилася відповідно з 5,6 до 3,5% від ВВП. Якщо порівнювати ці показники з аналогічними показниками урядових видатків країн зони євро, то вони сьогодні є нижчими, зокрема, в країнах ЄС-17 цей показник становить 4,0% від ВВП, у ЄС-27 – 4,1% від ВВП. Оскільки Україна, після підписання асоціації з ЄС, буде намагатися відповідати загальноприйнятим європейським стандартам, то треба не скорочувати загальний обсяг видатків бюджету на економічну діяльність, а лише оптимізувати їх структуру.

Серед основних складових видатків на економічну діяльність можна виділити три пріоритетних напрямки витрачання бюджетних коштів: сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство; паливно-енергетичний комплекс та транспорт. Сума зазначених видатків становить майже 80% від загального обсягу видатків зведеного бюджету на економічну діяльність. Тому саме ця група видатків потребує оптимізації та визначення доцільності продовження надання бюджетної підтримки в існуючих обсягах (табл. 6).

Частка видатків на сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство у структурі видатків зведеного бюджету становила в 2013 р. 15,2% (порівняно з 19,8% у 2007 р.). При цьому майже 90% припадає на сільське господарство. Практика надання державної підтримки сільськогосподарському виробництву існує в усіх провідних країнах світу. У країнах ЄС цей напрямок витрачання бюджетних коштів також є пріоритетним. Щодо ефективності витрачання бюджетних коштів, то звертає на себе увагу той факт, що протягом 2011-2013 рр. існує тісний зв'язок між обсягами наданих бюджетних дотацій та темпами приросту обсягів сільськогосподарського виробництва. Крім того, рентабельність виробництва у сільському господарстві залишається достатньо високою порівняно з іншими видами економічної діяльності в реальному секторі економіки України, хоча і виникли тенденції до її падіння (з 27,0% у 2011 р. до 20,5% у 2012 р.).

Стосовно видатків зведеного бюджету на паливно-енергетичний комплекс можна сказати, що їх частка у структурі видатків на економічну діяльність має стійку тенденцію до зростання, однак відрізняється певною волатильністю показників. За період з 2007 по 2013 р. їх частка зросла з 18,1 до 30,4% від загального обсягу видатків на економічну діяльність. При цьому від 46 до 97% від загального обсягу видатків на паливно-енергетичний комплекс, або від 0,8 до 1,0% від ВВП, припадає на вугільну та інші галузі з видобутку твердого палива. Більша частина фінансових ресурсів на підтримку вугільної та торфовидобувної галузей спрямовується

Таблиця 6

## Структура видатків Зведеного бюджету України на економічну діяльність, %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Загальна економічна, торговельна та трудова діяльність	2,0	1,9	2,0	2,3	3,7	5,5	2,9
Сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство	19,8	18,8	15,8	16,7	13,4	12,0	15,2
<i>У тому числі:</i>							
<i>сільське господарство</i>	18,6	17,4	14,6	15,3	12,1	10,7	13,6
Паливно-енергетичний комплекс	18,1	30,2	30,1	27,5	19,2	28,0	30,4
<i>У тому числі:</i>							
<i>вугільна галузь та інші галузі з видобутку твердого палива</i>	13,7	14,1	15,7	17,0	17,8	20,6	29,6
<i>нафтогазова галузь</i>	3,5	14,6	10,4	7,9	0,1	6,5	0,1
<i>електроенергетична галузь</i>	0,3	0,8	2,3	1,7	1,0	0,5	0,5
<i>інші галузі паливно-енергетичного комплексу</i>	0,6	0,7	1,7	0,9	0,3	0,4	0,2
Інша промисловість та будівництво	2,7	1,4	1,7	1,7	2,1	2,0	1,0
Транспорт	35,9	27,3	34,5	34,9	32,4	26,8	35,2
<i>У тому числі:</i>							
<i>дорожнє господарство</i>	31,2	20,0	31,4	26,0	29,8	25,0	32,3
Зв'язок, телекомунікації та інформатика	0,3	0,3	0,5	0,4	0,3	0,3	0,4
Інші галузі економіки	3,4	2,2	2,9	5,5	15,6	11,2	2,2
Фундаментальні та прикладні дослідження і розробки в галузях економіки	2,5	2,6	2,7	2,7	2,4	2,1	1,9
Інша економічна діяльність	15,1	15,4	9,8	8,4	10,9	12,1	10,8
Разом	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Джерело [11].

на технічне переоснащення підприємств і капітальний ремонт гірничошахтного обладнання, здешевлення кредитивів на модернізацію виробництва, часткове покриття собівартості продукції тощо. Враховуючи, що кам'яне вугілля в Україні є єдиним енергоносієм, що має промислові обсяги видобутку, в умовах енергозалежності країни від експорту газу такі суми дотацій з бюджету можна пояснити об'єктивною необхідністю. Однак в умовах рецесії в економіці та пошуку шляхів мінімізації бюджетних видатків уряд змушений переглянути обсяги державної підтримки цієї галузі.

На користь такого рішення впливає той факт, що відповідно до програми приватизації підприємств вугільної галузі держава продає пакети акцій рентабельних підприємств, залишаючи в державній власності низькорентабельні або збиткові підприємства. За таких умов держава буде змушена або

постійно дотувати низькорентабельні вугільні шахти, або проводити процедуру банкрутства та закривати підприємства. У такому випадку виникають додаткові видатки бюджету на виплати по безробіттю, перепідготовку кадрів та створення нових робочих місць у регіоні.

Що стосується ефективності витрачання бюджетних коштів на державну підтримку вугільної галузі, то протягом 2011-2013 рр. індекс промислової продукції з видобування кам'яного та бурого вугілля вище, ніж у цілому по промисловості. Однак темпи приросту видатків бюджету на 1 т вугілля випереджають темпи приросту видатків зведеного бюджету в цілому на вугільну галузь, що свідчить про низьку рентабельність підприємств вугільної галузі та недостатню ефективність витрачання бюджетних коштів.

У структурі видатків на паливно-енергетичний комплекс значною волатильні-

стю показників виділяються видатки на нафтогазову галузь. Періодичні коливання показників державної підтримки цієї галузі відбуваються кожні 2 роки протягом періоду дослідження. При цьому різниця у значеннях показників становить 6 і більше разів. Враховуючи, що НАК “Нафтогаз України” є власністю держави, то така дискреційна підтримка нафтогазової галузі свідчить про значні проблеми у фінансовому стані компанії та низький рівень державного менеджменту. Фактично держава за рахунок бюджетних коштів покриває збитки цієї компанії.

Найбільшу частку у структурі видатків зведеного бюджету на економічну діяльність становлять видатки на транспорт (понад третину від загальної суми). При цьому майже 90% складають видатки на дорожнє господарство. В абсолютному виразі питома вага зазначених видатків має тенденцію на зменшення. За період з 2007 по 2013 р. їх частка зменшилася з 1,8 до 1,1% від ВВП. Враховуючи, що будівництво та облаштування доріг є прерогативою держави, значні витрати на фінансування дорожнього господарства є закономірним процесом, однак сучасний стан розвитку державних фінансів потребує залучення у цю сферу приватних інвесторів.

У наукових колах поширеною є думка, що саме державні видатки сприяють досягненню цілей економічного зростання. Економічне обґрунтування державного втручання в економіку в умовах неефективного функціонування ринкового механізму, а також процес розподілу ресурсів частково базуються на такому припущенні. Однак у міру того, як державний сектор починає брати на себе функції, які приватний сектор міг би виконувати більш продуктивно, а також враховуючи, що спосіб фінансування видатків може мати негативні наслідки як для бюджету, так і для економіки в цілому, зв'язок між сукупними державними витратами та економічним зростанням стає все менш виразним. Доказом цього можуть бути дані по цілому ряду розвинених країн, які не вказують на існування послідовної кореляції між сукупними державними видатками та економічним зростанням [10, с. 97].

Підсумовуючи вищезазначене, можна зробити *висновок*, що нині перед урядом на-

шої країни постає питання щодо планування бюджетних видатків шляхом приведення зобов'язань держави відповідно до її наявних ресурсів, перегляду структури видатків, у тому числі й на економічну діяльність, відповідно до пріоритетів державної політики, ступеня та форми участі держави в економіці. З цією метою в роботі визначено пріоритетні напрямки витрачання бюджетних коштів на економічну діяльність та запропоновано шляхи оптимізації їх обсягів.

1. В умовах загострення у світі продовольчої проблеми Україні доцільно продовжувати надавати державні дотації сільському господарству, що дозволить нарощувати обсяги виробництва та прискорить перехід до європейських стандартів якості продукції у цій сфері. Вважаємо, що обсяг бюджетних дотацій в умовах посилення конкуренції та необхідності виходу на нові ринку збуту продукції потребує збільшення, зокрема до рівня 2007 р. (1,0% від ВВП), на відміну від існуючого в 2013 р. (0,5% від ВВП).

2. Через неможливість зменшення видатків бюджету на вугільну галузь без загострення соціальної напруги в регіоні необхідна для вирішення цієї проблеми розробка комплексної довгострокової державної програми із залученням багатьох міністерств і відомств. Одночасно доцільно активізувати процес залучення у вугільну галузь приватних інвесторів шляхом 100% продажу державних пакетів акцій вугільних компаній, припинення практики надання державної дотації приватним підприємствам, замінивши їх державними кредитами або субвенціями. Крім того, з метою забезпечення енергетичної безпеки держави необхідно на тендерній основі на відповідний бюджетний рік розміщувати державне замовлення на видобуток вугілля конкретних марок.

3. Через низький рівень державного менеджменту НАК “Нафтогаз України”, який неспроможний забезпечити рентабельну роботу компанії, єдиним виходом із цієї ситуації є реструктуризація та приватизація компанії зі збереженням контрольного пакета акцій за державою. Фактично така робота вже розпочалася в Україні в 2014 р. Це дозволить уникнути у майбутньому значних втрат бюджету через неефективне викорис-

тання бюджетних коштів та скоротити видатки зведеного бюджету як на паливно-енергетичний комплекс, так і на економічну діяльність у цілому.

4. В умовах необхідності проведення бюджетної консолідації та переорієнтації бюджетних коштів на вирішення соціальних проблем виникла потреба у скороченні обсягів фінансування дорожнього господарства за рахунок запровадження механізму державно-приватного партнерства. Оскільки Україна займає вигідне геополітичне розташування, то інвестори будуть зацікавлені у будівництві приватних автобанів, частковій приватизації залізничного транспорту. Це дозволить у довгостроковій перспективі скоротити видатки бюджету як на дорожнє господарство, так і транспорт у цілому, а уряду – здійснити необхідний бюджетний маневр.

Перспективами подальших досліджень є доведення необхідності законодавчого закріплення процедури розробки бюджетної стратегії як інструменту збалансування бюджету в умовах несприятливих довгострокових тенденцій, що дозволить уряду узгодити обсяг функцій держави із наявними бюджетними ресурсами та забезпечити економіку, в тому числі й промисловість, достатніми бюджетними інвестиціями задля стимулювання економічного зростання.

### Література

1. Мизес Л. фон. Человеческая деятельность: трактат по экономической теории / Людвиг фон Мизес ; пер. с 3-го испр. англ. изд. А.В. Куряева. – Челябинск: Социум, 2008. – 878 с.

2. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004-2015 роки) “Шляхом Європейської інтеграції” / Авт. кол.: А.С. Гальчинський, В.М. Геєць та ін.; Нац. ін-т стратег. дослідж., Ін-т екон. прогнозів. НАН України, М-во економіки з питань європ. інтегр. України. – К.: ІВЦ Держкомстату України, 2004. – 416 с.

3. Єфименко Т.І. Фіскальний простір антикризового регулювання / Т.І. Єфименко. – К.: ДННУ “Акад. фін. управління”, 2012. – 332 с.

4. Луніна І.О. Державні фінанси України у перехідний період / І.О. Луніна. – Харків: Форт, 2000. – 296 с.

5. Бюджетна підтримка та податкове стимулювання національної економіки України: моногр. / [під ред. Л.Л. Тарангул]. – Ірпінь; К.: Фенікс, 2012. – 532 с.

6. Економічні проблеми ХХІ століття: міжнародний та український виміри / за ред. С.І. Юрія, Є.В. Савельєва. – К.: Знання, 2007. – 595 с.

7. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / Шарль Бланкарт; пер. з нім. С.І. Терещенко та О.О. Терещенка; Передмова та наук. редагування В.М. Федосова. – К.: Либідь, 2000. – 654 с.

8. Khan M. The Macroeconomic Effects of Fund-Supported Adjustment Programs / M. Khan // Journal of International Monetary Fund. – 1990. – Vol. 37. – P. 145.

9. Bohm P. Social Efficiency / P. Bohm. – London: Macmillan, 1993. – P. 217.

10. Diamond J. Government Expenditure and Growth / Jack Diamond // Journal of International Monetary Fund. – 1990. – Vol. 27. – № 4. – P. 97.

11. Виконання Державного бюджету [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Державної казначейської служби України. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

12. Макроекономічні показники [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Національного банку України. – Режим доступу: [http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat\\_id=57896](http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=57896).

13. Government finance statistics [Електронний ресурс] // Eurostat Statistical books. – 2013. – № 1. – Режим доступу: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFF\\_PUB/KS-EK-13-001/EN/KS-EK-13-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFF_PUB/KS-EK-13-001/EN/KS-EK-13-001-EN.PDF).

14. Economy and finance [Електронний ресурс] // Eurostat Statistics in focus. – 2013. – № 9. – Режим доступу: <http://www.redaccion-medica.com/contenido/images/KS-SF-13-009-EN.PDF>.

*Надійшла до редакції 28.03.2014 р.*