

БЮДЖЕТНІ ВИДАТКИ: СУТНІСТЬ ТА РОЛЬ У ФІНАНСУВАННІ ПОТРЕБ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

В умовах ринкових відносин і особливо в перехідний період до ринку бюджетна система є найважливішим економічним регулятором. На сьогоднішній день актуальною є проблема бюджетних взаємовідносин та ефективного використання бюджетних коштів. У сучасних умовах великого значення набуває питання використання державного та місцевих бюджетів як дієвого інструменту управління економікою й важливою основою фінансового забезпечення повноважень державних та місцевих органів влади у процесі виконання конституційних зобов'язань. Відсутність наукової економічної бази, яка б давала змогу своєчасно реагувати з приводу доцільності та ефективності надання населенню країни суспільних благ і послуг, є важливою у побудові системи міжбюджетних відносин на перспективу.

За останній час тема становлення, розвитку та проблем бюджетної системи висвітлювалася у наукових роботах С. Буковинського, О. Василика, В. Кравченко, О. Кириленко, В. Кудряшової, І. Луніної, В. Опаріна, К. Павлюка, О. Сунцової, С. Юрія та інших.

Слід зазначити, що багато питань у бюджетній сфері залишається невирішеними. А саме, питання теоретичної сутності бюджетних видатків, обґрунтованого розподілу фінансових ресурсів між державним та місцевими бюджетами та ефективного їх використання.

Метою статті є визначення сутності бюджетних видатків, окреслення проблем їх розподілу між ланками бюджетної системи та на підставі проведеного аналізу визначення напрямів їх ефективного використання.

Видатки бюджету - це прямі цільові витрати держави, що забезпечують її безперебійне функціонування та відображають економічні відносини, пов'язані з розподілом і перерозподілом частини валового внутрішнього продукту, що концентрується в бюджеті.

Бюджет завжди був важливим інструментом впливу на розвиток економіки та соціальної сфери. За ринкових умов господарювання він не повинен втрачати своєї ролі в економічному розвитку держави.

При переході до ринкової економіки суттєво повинні змінитися методи бюджетного впливу на суспільне виробництво, що зумовлено кардинальною перебудовою бюджетних відносин, побудовою нового дієвого бюджетного механізму.

Для бюджетної системи України характерний досить високий ступінь централізації бюджетних ресурсів, що свідчить про зосередження основних владних повноважень на рівні центрального уряду, нерозвиненість місцевого самоврядування і слабкість його фінансової основи – місцевих бюджетів [1, с.258].

За нових умов потрібно змінити напрямки вкладень бюджетних коштів. Важливого значення набувають державні інвестиції у прогресивні галузі економіки для забезпечення стратегічних напрямів її розвитку, створення необхідної виробничої інфраструктури. Видатки бюджетів на розвиток економіки повинні спрямовуватися насамперед на стабілізацію економіки, створення необхідних умов для зростання економічного потенціалу держави.

Видатки бюджету згідно з Бюджетним кодексом - це кошти, що спрямовуються на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом, за винятком коштів на погашення основної суми боргу та повернення надміру сплачених до бюджету сум. У

Кодексі наводиться також термін витрати бюджету, під яким слід розуміти видатки бюджету та кошти на погашення основної суми боргу [2, ст. 2].

Бюджетні установи витрачають бюджетні кошти відповідно до кошторисів доходів та видатків, що складаються за функціями з деталізацією за економічними кодами бюджетної класифікації.

Залежно від економічного змісту видатки бюджету поділяються на поточні та видатки розвитку, їх групування встановлюється за економічною класифікацією видатків бюджету.

До поточних видатків бюджетів належать видатки, які забезпечують поточне функціонування органів державної влади, органів місцевого самоврядування, бюджетних установ та організацій, надання державою міжбюджетних трансфертів іншим бюджетам і окремим галузям економіки у формі дотацій та субвенцій на поточне функціонування.

Видатки розвитку або капітальні видатки - це видатки, що забезпечують інноваційну й інвестиційну діяльність, зокрема фінансування капітальних вкладень виробничого і невиробничого призначення; фінансування структурної перебудови народного господарства; кошти, що надаються як бюджетні позички на інвестиційні цілі юридичним особам; видатки, при здійсненні яких створюється або збільшується майно, що знаходиться у власності держави або органів місцевого самоврядування; субвенції та інші видатки, пов'язані з розширенням відтворенням.

Залежно від розподілу функцій між державою і органами самоврядування видатки поділяються на видатки з фінансування державних повноважень та фінансування власних повноважень.

Видатки на здійснення повноважень, що виконуються за рахунок коштів державного бюджету та місцевих бюджетів, поділяються на:

1) видатки на забезпечення конституційного ладу держави, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші передбачені Бюджетним кодексом видатки, які не можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню. Ці видатки здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України.

2) видатки, які визначаються функціями держави та можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного їх виконання на основі принципу субсидіарності;

3) видатки на реалізацію прав та обов'язків Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, які мають місцевий характер та визначені законами України.

Останні два види видатків здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів, у тому числі трансфертів з Державного бюджету України.

Розмежування видатків між місцевими бюджетами здійснюється на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання послуги та наближення її до безпосереднього споживача. Відповідно до цих критеріїв види видатків поділяються на такі групи:

перша група - видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання соціальних послуг, гарантованих державою, і які розташовані найближче до споживачів. Ці видатки здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст та їх об'єднань.

друга група - видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих державою

для всіх громадян України. Вони здійснюються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, а також районних бюджетів.

третья група - видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують гарантовані державою соціальні послуги для окремих категорій громадян, або фінансування програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України. Такі видатки здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів.

З бюджетів міст Києва та Севастополя здійснюються видатки всіх трьох груп.

Бюджетні видатки - це економічні відносини, які виникають у зв'язку з розподілом централізованих фондів грошових коштів державних та місцевих органів влади і їх використання за цільовим призначенням.

Значна частина певних видів бюджетних видатків обумовлена низкою факторів: природою і функціями держави, рівнем соціально-економічного розвитку країни, адміністративно-територіальним устроєм держави, формами надання бюджетних коштів. Поєднання цих факторів породжує систему видатків державного бюджету.

Соціально-економічний розвиток країни останніми роками кардинально змінив як систему, так і структуру та класифікацію видатків. Лівова частка припадала на матеріальне виробництво приблизно 60%, тому з реформою системи господарювання в Україні акценти в розподілі бюджетних коштів повинні зміститись, насамперед, у бік посилення соціальної функції держави. Видатки бюджету поділяються на певні види, які можуть характеризуватися якісно та кількісно.

Якісна ознака видатків характеризує їхнє суспільне призначення, а кількісна - загальний обсяг. Ці дві ознаки можуть бути у протиріччі. Так, наприклад, потреби держави, що визначаються якісною ознакою, часто перевищують кількісну, тобто суму видатків, яка потрібна для задоволення відповідних потреб держави. Це призводить до негативних наслідків, а саме - до недофінансування видатків, передбачених державним та місцевими бюджетами, зростання зовнішнього та внутрішнього боргу, дефіциту бюджету та інфляції. Під час кризи фінансові можливості держави обмежені, тому потреби суспільства не відповідають обсягам наданих коштів. Бюджетні видатки у повному та всебічному обсязі характеризуються тим, яку вони відіграють роль і яке місце посідають у процесах суспільного відтворення, яке їхнє соціальне призначення.

Як економічна категорія видатки об'єднують витрати, які покриваються з централізованих та децентралізованих державних фондів коштів. Більшість державних видатків фінансується з державного бюджету та з місцевих бюджетів. Менша частина покривається за рахунок децентралізованих фондів коштів міністерств та відомств, підприємств, установ та організацій державної та комунальної форми власності, а також позабюджетних фондів органів місцевого самоврядування.

Видатки державного бюджету відображені у щорічному законі України про Державний бюджет, обсяги і структура видатків місцевих бюджетів усіх рівнів затверджується рішенням сесії відповідних місцевих рад, видатки децентралізованих фондів коштів встановлюються у фінансових планах - балансах, кошторисах підприємств, установ.

Формування бюджетних видатків починається на стадії планування, за основу береться очікуване виконання бюджету по видатках за попередній період. Звітні дані про виконання бюджетів по видатках, що є у розпорядженні як Міністерства фінансів України, так і у фінансових органів, як правило, за півріччя, доповнюються оцінкою очікуваного виконання показників по видатках за період, який залишається до кінця року. (Із одержаних видатків виключаються ті, яких не буде у плановому році.

Бюджетні видатки мають певний економічний зміст, зумовлений суспільним способом виробництва, природою та функціями держави, вони відіграють вирішальну роль у задоволенні потреб соціально-економічного розвитку країни. Регулювання бюджетних видатків знаходить своє конкретне вираження в цільовому направленні бюджетних коштів. Найважливішим принципом планування бюджетних видатків є додержання пропорцій розподілу коштів із врахуванням реальної необхідності в них.

Розмежування видатків за ланками бюджетної системи має на меті забезпечення стабільного та об'єктивного порядку здійснення видатків на забезпечення бюджетними послугами, підвищення відповідальності за своєчасність і якість їх надання. У главі 14 БК встановлено правові норми щодо розмежування видатків між бюджетами. Для досягнення основної мети регулювання між бюджетних відносин щодо забезпечення бюджетними

ресурсами виконання встановлених повноважень, видатки місцевих бюджетів розподілені на ті, які не враховуються при визначенні між бюджетних трансфертів і ті які враховуються. Таке розмежування видатків має місце тільки на стадії формування бюджетів та застосовується лише для обрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів. Принцип поділу полягає в тому, що при визначенні трансфертів враховуються видатки, за які держава відповідає та зберігає за собою контроль за ефективністю витрачання цих коштів. А місцеві органи мають виступати виконавцями державної політики.

Вперше в БК здійснене законодавче розмежування та закріплення за ДБ і МБ видатків на виконання повноважень і забезпечена реалізація основних принципів бюджетної системи. Згідно БК (ст.10) видатки ДБ можуть розподілятися за:

- 1) функціональними ознаками: загальнодержавні функції, оборона, громадський порядок, безпека та судова влада, економічна діяльність, охорона навколишнього природного середовища, житлово-комунальне господарство, охорона здоров'я, духовний та фізичний розвиток, освіта, соціальний захист та соціальне забезпечення та інше.
- 2) за економічним змістом:
 - поточні видатки: оплата праці працівників бюджетних установ та нарахування на ЗП, придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів, видатки на відрядження, оплата комунальних послуг;
 - капітальні видатки: придбання основного капіталу, придбання землі та нематеріальних активів, створення державних резервів;
- 3) за відомчими ознаками – розподіл видатків між головними розпорядниками бюджетних коштів
- 4) за програмно-цільовим методом. Цей метод дозволяє оцінити та обрахувати ефективність витрачання коштів переносючи акцент з контролю за виконанням зобов'язань на забезпечення ефективності і досягнення конкретних результатів розпорядниками бюджетних коштів.

Цей метод дозволяє оптимізувати та вдосконалити методику розробки державних цільових програм та їх бюджетне призначення.

Класифікація видатків здійснюється за такими ознаками.

1. За роллю у відтворенні виробництва: а) поточні - характеризуються витратами на утримання підприємств, об'єктів, установ ; б) капітальні - це видатки на створення нових і розширення діяльності діючих підприємств.

2. За суспільним призначенням видатки відображають функції держави: економічні, соціальні, оборонні, управлінські.

3. За галузями економіки

4. За цільовим призначенням.

5. За рівнем бюджетної системи.

6. За формами бюджетного фінансування: а) проектне фінансування – фінансування з бюджету інвестиційних проектів; б) бюджетні кредити – надання фінансової допомоги на поворотній основі; в) кошторисне фінансування – виділення бюджетних коштів(асигнувань) на підставі кошторису; г) державні трансферти.

Таким чином, бюджетні видатки – це економічні відносини, що виникають між державою та юридичними та фізичними особами, з приводу розподілу частини ВВП, що концентрується в бюджетах різного рівня для фінансування покладених на державу функцій: соціальних, політичних та економічних, які реалізуються через діяльність центральної та місцевих органів влади.

Бюджетні видатки – це поняття теоретичне, яке об'єднує в собі видатки державного бюджету та видатки місцевих бюджетів як категорії з власними ознаками, але тісно взаємопов'язані між собою. Це економічна категорія, що впливає з потреби держави у виконанні свої функцій.

Можна виділити такі проблеми щодо бюджетних видатків:

1) розподіл видатків між державним та місцевими бюджетами має бути переглянутий, а саме у напрямку збільшення частки видатків місцевих бюджетів у структурі бюджетних видатків.

Розглянемо, як змінювалася ця частка у різні роки (табл. 1).

Таблиця 1

Розподіл видатків в Зведеному бюджеті України за 1991-2006 роки

Роки	Видатки Зведеного бюджету	В тому числі			
		Державний бюджет		Місцеві бюджети	
		Всього	Відсоток до Зведеного бюджету	Всього	Відсоток до Зведеного бюджету
1995	24302,8	14756,2	60,7	9546,6	39,3
1996	34182,8	22421,9	65,6	11760,9	34,4
1997	34312,7	20622,6	60,1	13690,1	39,9
1998	31195,6	16177,0	51,9	15018,6	48,1
1999	34820,9	19005,1	54,6	15815,8	45,4
2000	48148,6	31154,6	64,7	16994,0	35,3
2001	55528,0	33170,0	59,7	22358,0	40,3
2002	60318,9	35530,1	58,9	24788,8	41,1
2003	75792,5	44390,9	58,6	31401,6	41,4
2004	102384,8	63624,5	62,1	38760,3	37,9
2005	141989,5	89914,8	63,3	52074,7	36,7
2006	175234,5	102912,6	58,7	72312,9	41,3

[3, с.54: 4, с. 73]

Як видно з таблиці, у абсолютному вираженні видатки місцевих бюджетів з кожним роком збільшуються, як і видатки державного бюджету. Однак, у відносному значенні, частка видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету зменшувалася (виключення – 2006 рік, в якому частка видатків місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету збільшилася з 36,7 % у 2005 році до 41,3 % у 2006 році). Таким чином, тенденцію, яка склалася в Україні, слід розцінювати як негативну, бо обсяг видатків місцевих бюджетів має збільшуватися у Зведеному бюджеті, бо це диктується вимогою підвищення ролі місцевих бюджетів в економічному розвитку держави та потребі зміцнення місцевого самоврядування.

Пропонується збільшити цю частку до 50%, що може відбутися за рахунок передачі частини повноважень центральних органів місцевим органам влади.

2) неефективність бюджетних видатків. Необхідно оптимізувати структуру бюджетних видатків. Для цього пропонується розглянути структуру видатків по всім ознакам бюджетної класифікації, шукаючи недоліки в структурі видатків по кожній з ознак. Узагальнюючі всі дані, спробувати привести до оптимальності структуру бюджетних видатків.

3) Протиріччя, що виникає між кількісною та якісною ознакою бюджетних видатків. Це протиріччя не можливо вирішити на сьогоднішній день через те, що фінансові можливості держави обмежені розміром бюджетних видатків.

Однак, це протиріччя можна намагатися згладити. Для цього пропонується встановити мінімальний рівень соціальних стандартів, менше якого держава не зможе фінансувати, навіть не дивлячись на обмежений рівень фінансових ресурсів. Крім того, ввести мінімальний обсяг розвитку економіки, який держава теж зобов'язана підтримувати шляхом фінансування у відповідні сфери економіки. Це звичайно призведе

до, не лише, до виникнення бюджетного дефіциту, але й значно його збільшить у розмірах. Однак, цей дефіцит вже буде носити не пасивний (як існує зараз), а активний характер. Тобто, ми будемо фінансувати не лише соціальну сферу за рахунок цих коштів, а й ті, що дозволять державі у майбутньому розраховуватися по запозиченням, які були використанні на покриття дефіциту.

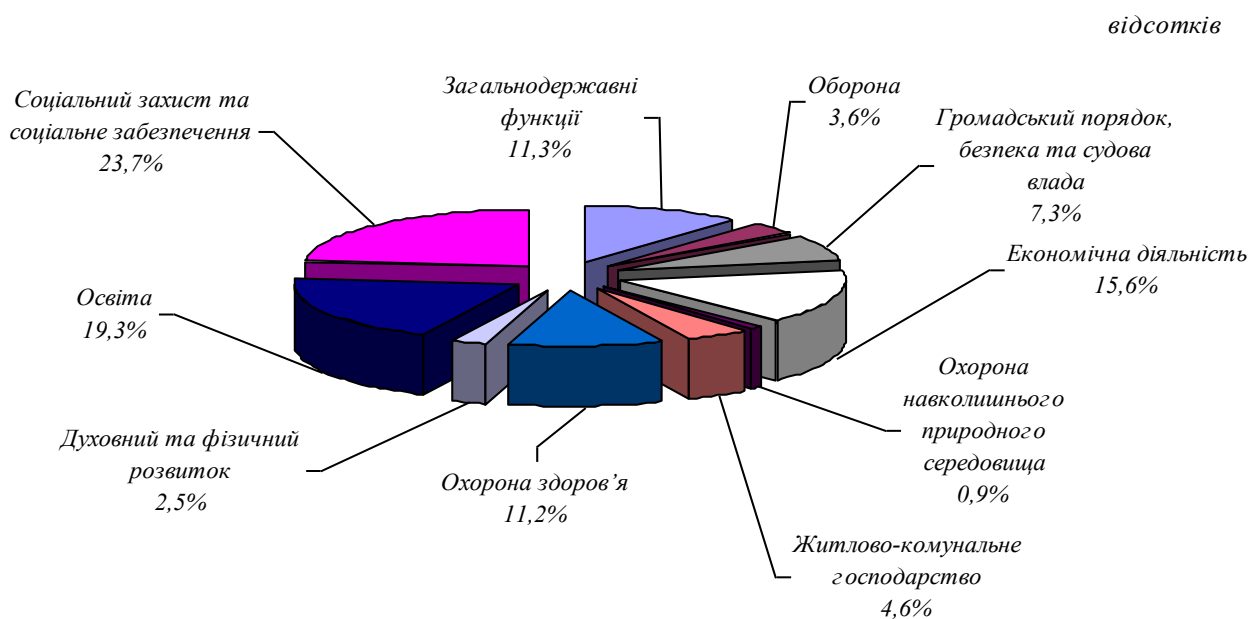
Що стосується ролі видатків у фінансуванні соціально-економічного розвитку країни, то знову ми повертаємося до проблеми кількісної та якісної ознак бюджетних видатків.

Можна сказати, що бюджетні видатки з кожним роком відіграють більшу роль у соціально-економічному розвитку держави, але це буде матися на увазі лише їх кількісна ознака. Тобто у абсолютному вираженні видатки збільшуються як на сферу соціальну, так і на фінансування економіки.

Якщо розглядати структуру видатків зведеного бюджету, то у 2006 році на соціальний захист та соціальне забезпечення було направлено 23,7% всіх видатків, на освіту 19,3%, на охорону здоров'я 11,2%, на економічну діяльність 15,6% (рисунок 1).

Рисунок 1

Структура видатків зведеного бюджету України у 2006 році



[5, с.110]

А якщо розглядати якісну сторону, то можна сказати, що видатки не відіграють ту роль, яку мають відігравати. Тобто, мова йде про ефективність їх використання.

На сьогоднішній день не існує мірил ефективності фінансування бюджетних видатків. Ці мірила можуть бути взяті, коли всі бюджетні видатки будуть плануватися за програмно-цільовим методом. Тоді з'являться і такі поняття як якісні та кількісні показники виконання програм. Тоді вже можна буде сказати про ефективне чи неефективне використання бюджетних видатків.

Таким чином, бюджетні видатки це економічна категорія, що характеризує видатки державного та місцевих бюджетів, їх взаємозв'язок та особливості розподілу. Крім того, бюджетні видатки є відображенням функцій та задач центральних та місцевих органів влади.

Видатки бюджету - це економічні відносини, що виникають з приводу розподілу коштів бюджетного фонду держави.

Формою прояву цих відносин є конкретні види видатків, кожний з яких може бути охарактеризований з кількісної і якісної сторони. Якісна характеристика дає змогу установити економічну природу і суспільне призначення кожного виду бюджетних видатків, а кількісна - їх величину.

Для покращення використання бюджетних видатків запропоновано здійснити такі заходи:

1. Необхідно обов'язково переглянути коло повноважень органів місцевого самоврядування. Для цього пропонується обґрунтовано здійснити розподіл повноважень між центральними та місцевими органами влади і відповідно до цього фінансових ресурсів для виконання покладених на них функцій та завдань.

2. Пропонується встановити частку місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України на рівні 50%, бо необхідно враховувати великий обсяг соціальних функцій, покладених на місцеві органи влади.

3. Пропонується у повному обсязі перейти до планування видатків бюджету за програмно-цільовим методом, що призведе до більш ефективного використання існуючих фінансових ресурсів.

4. Оптимізувати та раціоналізувати мережі закладів та установ, які фінансуються з державного та місцевих бюджетів, з метою підвищення рівня та якості послуг, які надаються громадянам, підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

5. Запровадити дієві методи фінансового контролю, спрямованого на оцінку ефективності використання бюджетних коштів та досягнення відповідних результатів.

Крім того необхідно не забувати, що видатки державного та місцевих бюджетів мають бути орієнтовані не лише на поточне споживання, а й на перспективний розвиток. Необхідно збільшувати видатки не лише соціального спрямування, а й на розвиток промисловості та будівництва, сільського господарства, лісового господарства та рибальство і мисливство.

Подальше вивчення цих питань буде проводитись у напрямку більш детального дослідження проблем ефективного використання коштів місцевих бюджетів України та обґрунтованого розподілу повноважень центральних та місцевих органів влади.

Література

1. Місцеві фінанси: Підручник / За ред. О.П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – 677с.
2. Бюджетний Кодекс України, 21.06.2001р. № 2542-III.
3. Державний комітет статистики України. Статистичний щорічник України за 2005 рік. / за ред. Осауленко О.Г. – Київ.: Консультант, 2006. – с. 576.
4. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2006 рік/ Проект „Реформа місцевих бюджетів в Україні”, RTI. International – К.: 2006. – 148с. // Сайт проекту реформи місцевих бюджетів України – www.mbr.-ukr.org.
5. Бюджет України за 2006 рік: Статистичний збірник Міністерства фінансів України. – К, 2007. – 301с.// Офіційний сайт Міністерства фінансів України – www.minfin.gov.ua.

Рассмотрена сущность бюджетных расходов и их роль в финансировании социально-экономического развития государства. Определены проблемы, связанные с эффективным использованием бюджетных расходов и предложены пути их решения.