

ВЗАЄМОЗАЛЕЖНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ ВИДАТКІВ, ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ІНСТИТУЦІЙ ТА ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ: УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ І ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

THE INTERDEPENDENCE OF PUBLIC SPENDING, THE EFFICIENCY OF GOVERNMENTAL INSTITUTIONS AND ECONOMIC DEVELOPMENT: UKRAINIAN REALITIES AND FOREIGN EXPERIENCE

Воронкова О.М.

доктор економічних наук, професор,
професор кафедри фінансових ринків,
Університет державної фіскальної служби України

Вінокуров Я.О.

студент,
Університет державної фіскальної служби України

У статті розглянуто новітні тенденції перерозподілу ВВП через видаткову частину бюджету, розвитку державних інституцій та економічного зростання в Україні і світі. Охарактеризовано взаємозалежність державних видатків, ефективності державних інституцій та економічного розвитку на прикладі України та країн-орієнтирів. Проведено узагальнену оцінку інституційної спроможності державного апарату України та країн-орієнтирів до ефективного використання бюджетних коштів з метою стимулювання економічного розвитку. Обґрунтовано пропозиції щодо оптимізації державних видатків та підвищення якості українського урядування в аспекті забезпечення економічного зростання.

Ключові слова: державні видатки, державні інституції, державний сектор, ВВП, економічне зростання, економічний розвиток, ефективність.

В статье рассмотрены новейшие тенденции перераспределения ВВП через расходную часть бюджета, развития государственных институтов и экономического роста в Украине и мире. Охарактеризована взаимозависимость государственных расходов, эффективности государственных институтов и экономического развития на примере Украины и стран-ориентиров. Проведена обобщенная оценка институциональной способности государственного аппарата Украины и стран-ориентиров к эффективному использованию бюджетных средств с целью стимулирования экономического развития. Обоснованы предложения по оптимизации государственных расходов и повышения качества украинского правительства в аспекте обеспечения экономического роста.

Ключевые слова: государственные расходы, государственные институции, государственный сектор, ВВП, экономический рост, экономическое развитие, эффективность.

The latest trends of GDP redistribution through budget expenditures, development of government institutions and economic growth in Ukraine and in the world are considered in the study. Interdependence of public spending, the efficiency of government institutions and economic development on the example of Ukraine and countries-guides is characterized. The generalized assessment of the institutional ability of Ukrainian state machine and countries-guides to effective using of public funds for stimulating of economic development is made. The proposals for optimizing public spending and improving quality of Ukrainian government focused on stimulation of economic development are grounded.

Keywords: government spending, government institutions, public sector, GDP, economic growth, economic development, efficiency.

Постановка проблеми. Економічний розвиток є складним процесом, на який істотно впливають владно-політичні, правові, соціокультурні та інші чинники. Держава в процесі економічного розвитку забезпечує належну взаємодію еконо-

мічних суб'єктів між собою, зокрема в аспекті дотримання прав власності, регулювання економічної діяльності, перерозподілу національного багатства. В результаті суспільного договору держава є прямим виконавцем волі

народу та всіх суб'єктів економічної діяльності. Концепція суспільного договору передбачає, що фізичні та юридичні особи вирішили пожертвувати частину своїх свобод та власного багатства на користь держави з метою отримання відповідних державних послуг. При цьому обсяг благ, які суспільство хоче отримати від держави, прямо пропорційний частині багатства, яку воно готове пожертвувати. Виходячи із теорії суспільного договору, можна сказати, що державні видатки – це вартість делегованих суспільством функцій, які повинна виконати держава.

Державницькі функції реалізуються через діяльність відповідних державних інституцій. Ефективність діяльності таких інституцій залежить від їх фінансування. Без належного фінансування державні інституції не справляються зі своїми функціями, у суспільстві панує правовий хаос, економічний занепад і соціальна напруга. З іншого боку, надмірний обсяг видатків на забезпечення діяльності державних інституцій потребує значних надходжень до державної казни і, відповідно, гальмує економічний розвиток через збільшення податкового тиску на приватний сектор. Чим вищим є податковий тиск, тим меншою є кількість стимулів до економічного розвитку. Більше того, значний рівень перерозподілу фінансових ресурсів через державний сектор сприяє утворенню впливових владних угруповань, орієнтованих на отримання корупційної ренти, що призводить до зарегульованості та політизації економічних процесів. Україна входить до десяти країн з найвищою у світі часткою видатків державного сектору у ВВП. Водночас інституційна спроможність українського державного апарату ефективно розпоряджатись наявними ресурсами є низькою; у міжнародних рейтингах ефективності державного управління, якості регулювання та боротьби з корупцією Україна посідає дуже низькі місця [7, с. 3]. Тому питання взаємозалежності державних видатків, ефективності державних інституцій та економічного розвитку є особливо актуальними для нашої держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питанням оптимізації державних видатків та їх впливу на економічне зростання у своїх працях приділяли увагу провідні зарубіжні вчені, як класики, так і сучасники, зокрема Д. Армей, Р. Барро, Ш. Бланкарт, А. Вагнер, Дж.М. Кейнс, Д. Ландау, К. Рау, Дж. Стігліц, А. Штеффле. Серед останніх досліджень зазначеної проблематики в Україні варто виділити роботи І. Боярко, О. Дейнеки, Н. Дехтяр, О. Піщуліної, А. Ставицького, Т. Черкашиної. Особливу цінність як з наукової, так і практичної точок зору мають публікації П. Кухти та І. Піонтковської, у яких надано кількісні показники оптимального для України рівня державних видатків, альтернативні варіанти політики управління державними видатками з метою сприяння економічному зростанню та пропозиції щодо оптимізації окремих статей державних видатків.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Проте досі як у науковій, так і у практичній сферах триває пошук оптимального співвідношення між обсягом державних видатків, ефективністю державних інституцій та темпами економічного розвитку. Новітні українські реалії, які характеризуються загостренням політичної та економічної кризи, продовженням військового конфлікту, зростанням соціальної напруги та низькою інституційною спроможністю державної влади, вимагають нагальних заходів щодо оптимізації державних видатків та підвищення ефективності державних інституцій в аспекті забезпечення економічного зростання, і в цій роботі ми представляємо власне бачення вирішення вказаних завдань.

Формулювання цілей статті (**постановка завдання**). Метою статті є визначення взаємозалежності державних видатків, ефективності державних інституцій та економічного розвитку й обґрунтування на цій основі пропозицій щодо оптимізації державних видатків та підвищення якості українського урядування в аспекті забезпечення економічного зростання.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Бюджети розвинених країн, як правило, формуються за принципом «від доходів – до витрат», коли державні видатки визначаються у межах наявних державних доходів. В Україні протягом всього періоду незалежності бюджетне планування відбувалося за зворотним принципом «від витрат – до доходів», коли спочатку планувалися державні видатки, а потім з метою їх покриття визначався обсяг надходжень до бюджету. Це можна пояснити так. По-перше, нестабільна політична ситуація змушувала урядовців для утримання при владі спрямовувати свої дії не на створення умов для економічного зростання, а на забезпечення соціальних потреб за рахунок бюджетних коштів, зокрема дотацій та субсидій. Таким чином, акумульовані у державному секторі фінансові ресурси не спрямовувались на інвестування та розвиток, а витрачались на споживання.

По-друге, ані українське суспільство, ані державні інституції не були готовими до запровадження широкомасштабних реформ в контексті перегляду державних видатків з метою створення умов економічного зростання. Суспільство мало і без того низький рівень життя, тому не могло відмовитись від тих соціальних надбань, які надавала йому держава. Державні інституції часто розвивались на правах самозабезпечення, використовуючи корупційну ренту. Все це разом зумовило симбіоз значного рівня перерозподілу ВВП через державний сектор, неефективності державних інституцій та гальмування економічного розвитку.

Як ми вже зауважували раніше, Україна входить до десятки країн-лідерів перерозподілу ВВП через державний сектор (рис. 1). Згідно з даними МВФ вона посідає дев'яте

місце серед 180 країн за часткою державних видатків у ВВП.

Окрім України, Лесото і Лівії, які розвиваються, до зазначеної топ-десятки входять провідні розвинені країни з високою якістю урядування і, відповідно, високою спроможністю до ефективного використання бюджетних коштів. Неефективність використання акумуляованих у скарбниці України коштів в аспекті стимулювання економічного розвитку підтверджує значна частка субсидій у загальному обсязі видатків (рис. 2).

Як бачимо, протягом 2011–2015 рр. частка видатків на субсидії та трансферти у загальній структурі державних видатків складала близько половини і постійно зростала. Водночас витрати на капітальні інвестиції зменшувалися з 9% у 2011 р. до 3,5% у 2015 р. Таким чином, в

бюджетну політику України закладено механізм «проїдання» та не закладено стимули для економічного розвитку.

Порівняємо темпи економічного розвитку та сукупні державні видатки (у % до ВВП) в Україні та обраних країнах-орієнтирах (рис. 3). Таке порівняння підтверджує теорію Армея щодо співвідношення рівня перерозподілу ВВП через бюджет та економічного зростання. З рис. 3 видно, що країни з найвищою часткою державних видатків у ВВП демонстрували найнижчі темпи економічного зростання. Зокрема, у Фінляндії, де частка державних видатків у ВВП складала 60%, спостерігалось падіння ВВП на 1,3%. Водночас у Грузії, де вдалось зменшити частку державних видатків у ВВП до 28,8%, темп зростання економіки склав понад 3%.

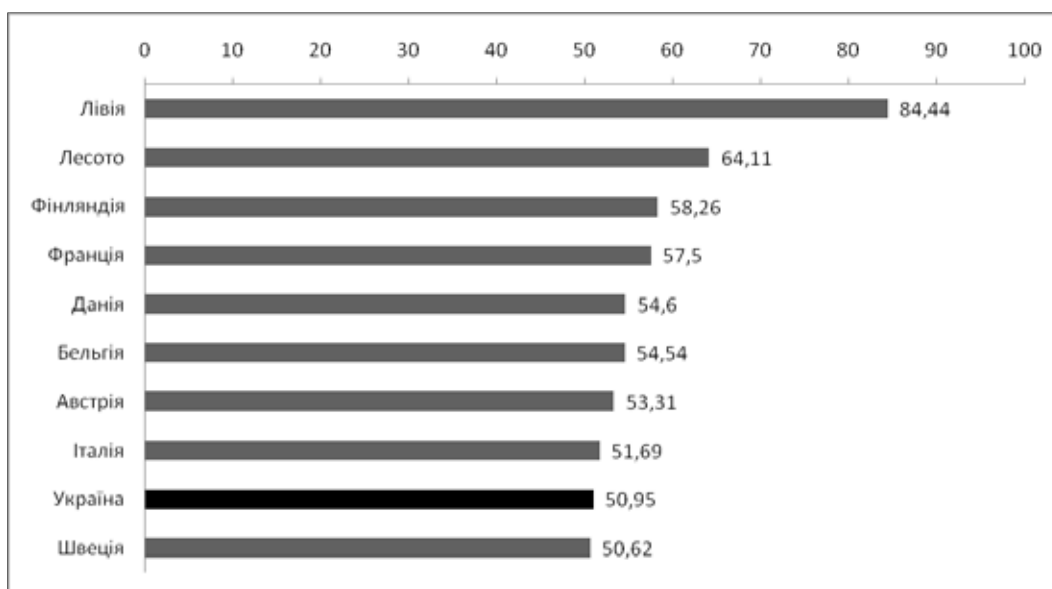


Рис. 1. Топ-10 країн з найбільшою часткою перерозподілу ВВП через державний сектор у 2014 р., % від ВВП

Джерело: побудовано за даними Міжнародного валютного фонду [9]

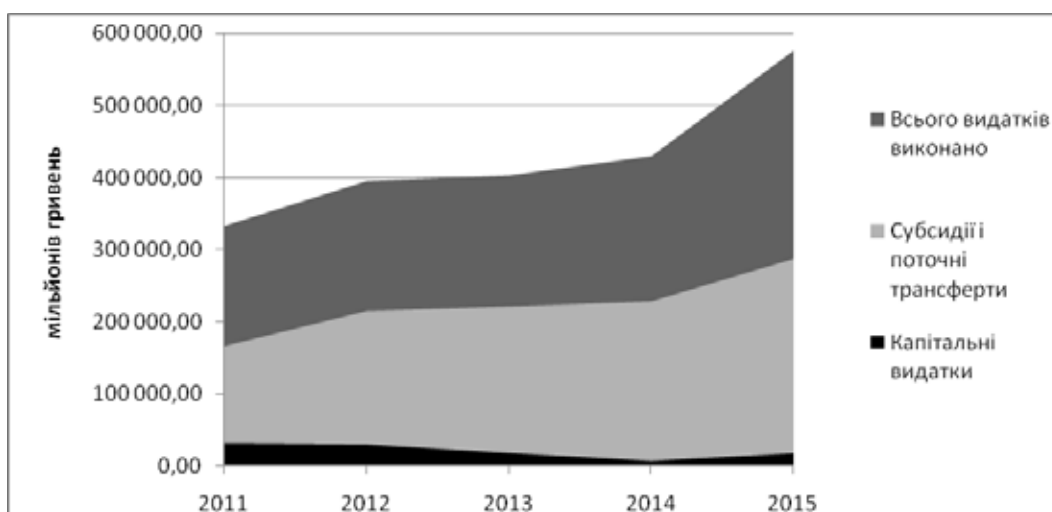


Рис. 2. Структура державних видатків в Україні у 2011–2015 рр.

Джерело: побудовано за даними Державної казначейської служби України [10]

Припущення Армея підтверджується і на прикладі України (рис. 4). З цього рисунку видно чіткий зворотній взаємозв'язок частки державних видатків у ВВП та темпів економічного розвитку. При цьому варто зазначити, що економічний спад, що розпочався у 2014 р., здебільшого пов'язується з військовим конфліктом на сході та анексією АР Крим. Хоча водночас це пояснює і зростання державних видатків, зокрема на оборону.

Зрозуміло, що високий рівень державних видатків вимагає високого податкового навантаження. Сьогодні рівень податкового наван-

таження на приватний сектор, особливо на фізичних осіб, в Україні є несправедливим і необґрунтованим. Через це економічні суб'єкти починають ухилятися від сплати податків або мінімізувати базу оподаткування. Політична заангажованість та неефективність вітчизняних державних інституцій призводять до того, що органи податкового контролю замість того, щоб розслідувати реальні факти ухилення від оподаткування, використовують своє становище для здобуття корупційної ренти та адміністративного тиску на «неугодних» діючій владі платників податків.

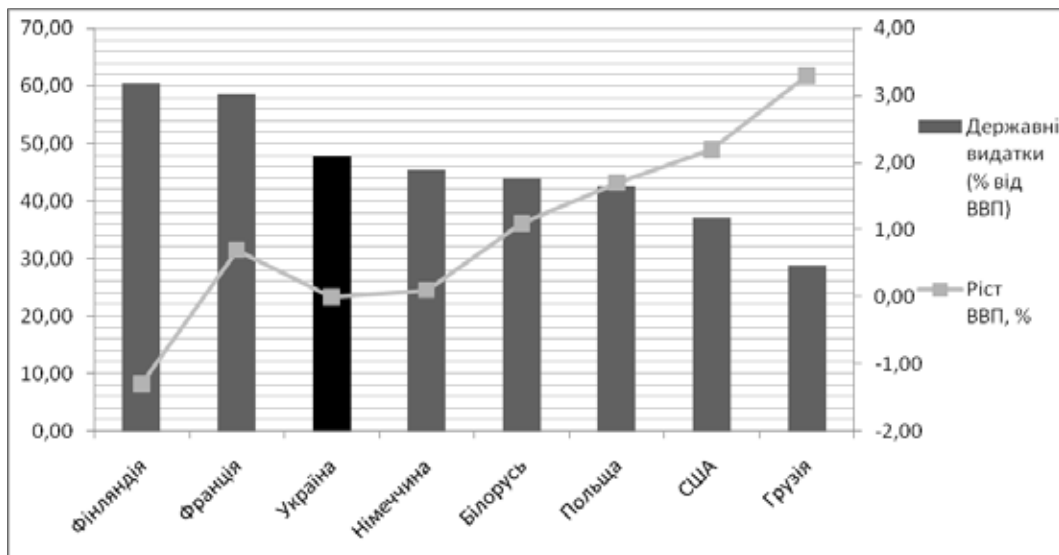


Рис. 3. Співставлення частки державних видатків у ВВП (шкала ліворуч) та темпу зростання ВВП (шкала праворуч) в Україні та країнах-орієнтирах у 2013 р.

Джерело: побудовано за даними Міжнародного валютного фонду [9]



Рис. 4. Співставлення частки державних видатків у ВВП України та зростання ВВП України за 2011–2015 рр.

Джерело: побудовано за даними Міжнародного валютного фонду [9]

Як зазначалось вище, розмір державних видатків впливає на економічний розвиток не лише через податкове навантаження, але й через ефективність державних інституцій, які мають цей розвиток забезпечувати і які фінансуються за рахунок зазначених видатків. Дослідження показують, що інституційна спроможність держави (до якої належить і ефективність державного управління) впливає на залежність економічного розвитку від рівня державних видатків [1]. Розглянемо ефективність державних інституцій в

обраних країнах (рис. 5). За показниками «World Governance Indicators», на основі яких Світовий банк оцінює інституційну спроможність держави, Україна посідає передостанні позиції, причому ці показники від 3 до 10 разів менші від країн-сусідів у топ-десятці за часткою державних видатків у ВВП. Водночас показники України найнижчі з ряду обраних країн, представлених на рис. 5. Це свідчить про нераціональне використання значних бюджетних коштів неефективними і корумпованими державними інституціями.

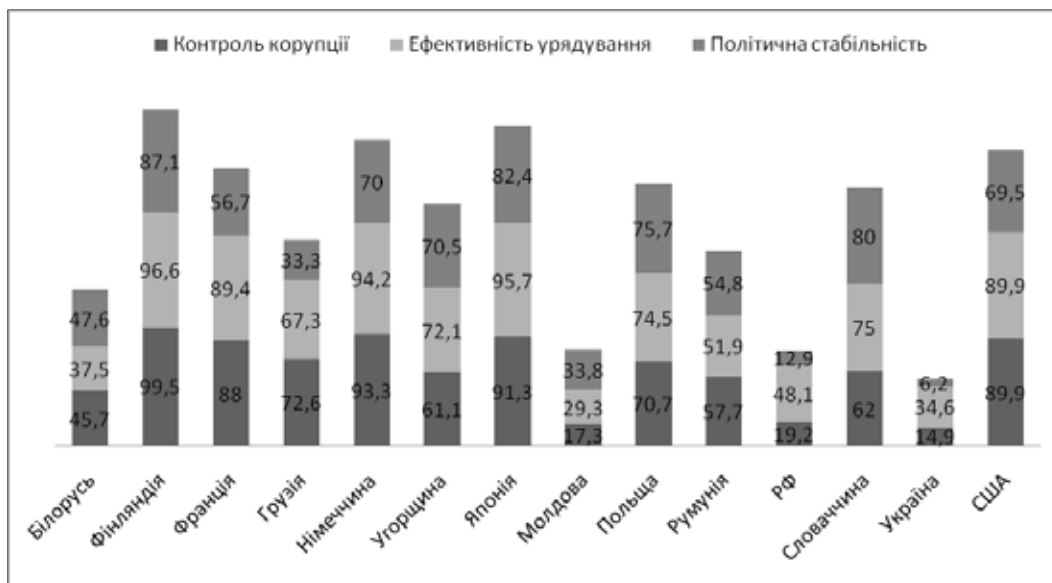


Рис. 5. Співставлення ефективності державних інституцій в Україні та обраних країнах у 2015 р. (у шкалі 100 означає найвищу ефективність інституцій, 0 – найнижчу)

Джерело: побудовано за даними Світового банку [8]

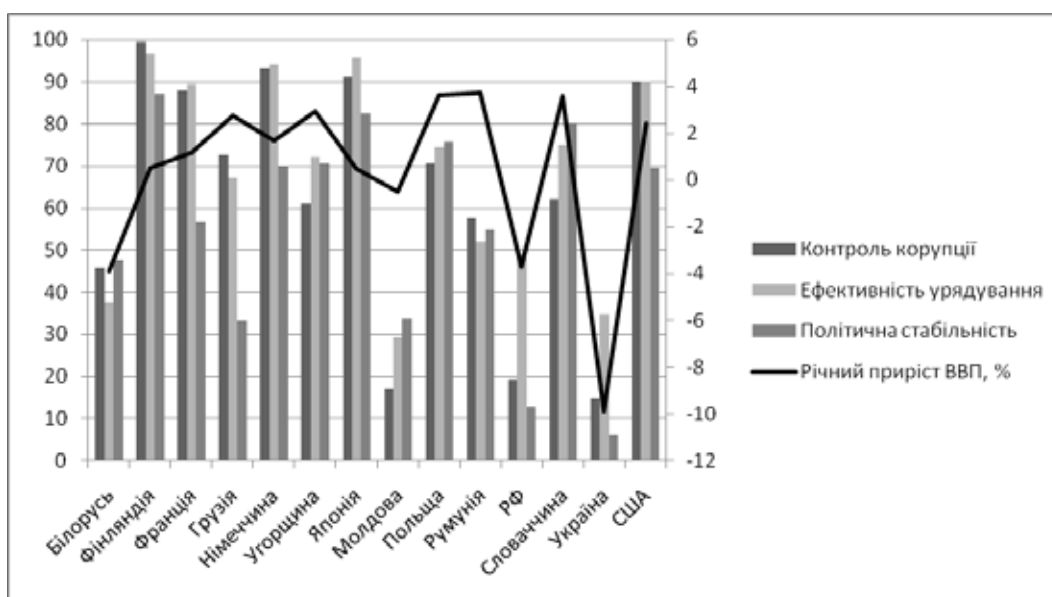


Рис. 6. Співставлення ефективності державних інституцій (у шкалі 100 означає найвищу ефективність, 0 – найнижчу) та приросту ВВП в Україні та деяких країнах світу у 2015 р.

Джерело: побудовано за даними Світового банку [8]

Ефективність державних інституцій є похідною заможності держави, як і заможність держави є похідною ефективності інституцій. Чим заможніше стає держава, тим більше вона перерозподіляє на розвиток своїх інституцій. За аналогією чим вищим є розвиток державних інституцій, тим ефективнішим є використання державних коштів, як результат, тим багатшою стає держава.

Водночас ефективність державних інституцій безпосередньо не впливає на зростання економіки. Найвищі показники ефективності державних інституцій не відповідають найвищим темпам зростання ВВП (рис. 6). Проте найбільші темпи економічного зростання спостерігалися у державах, що розвиваються та водночас впроваджують інституційні реформи (Грузія, Угор-

щина, Румунія). Країни, для яких характерна висока ефективність державних інституцій, як правило, мають стабільно низький рівень приросту ВВП (Фінляндія, Німеччина, Японія).

Як зазначалось вище, ефективність державних інституцій не чинить прямого впливу на економічне зростання, а впливає опосередковано, підвищуючи ефективність використання акумульованих державою фінансових ресурсів для покращення бізнес-культури, інвестиційного клімату та умов ведення бізнесу. А зростання активності бізнес-середовища підвищує зайнятість населення і, відповідно, його платоспроможність, що сприяє подальшому розвитку приватного сектору. Ця теза має статистичне підтвердження (рис. 7).

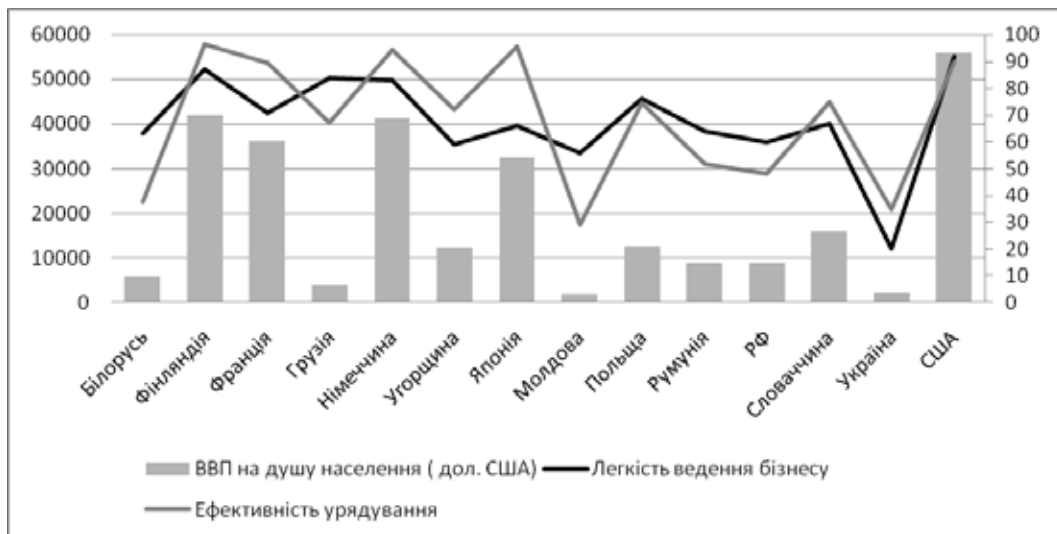


Рис. 7. Співставлення ефективності державних інституцій, умов ведення бізнесу та ВВП на душу населення (дол. США) у 2015 р.

Джерело: побудовано за даними Світового банку [8]

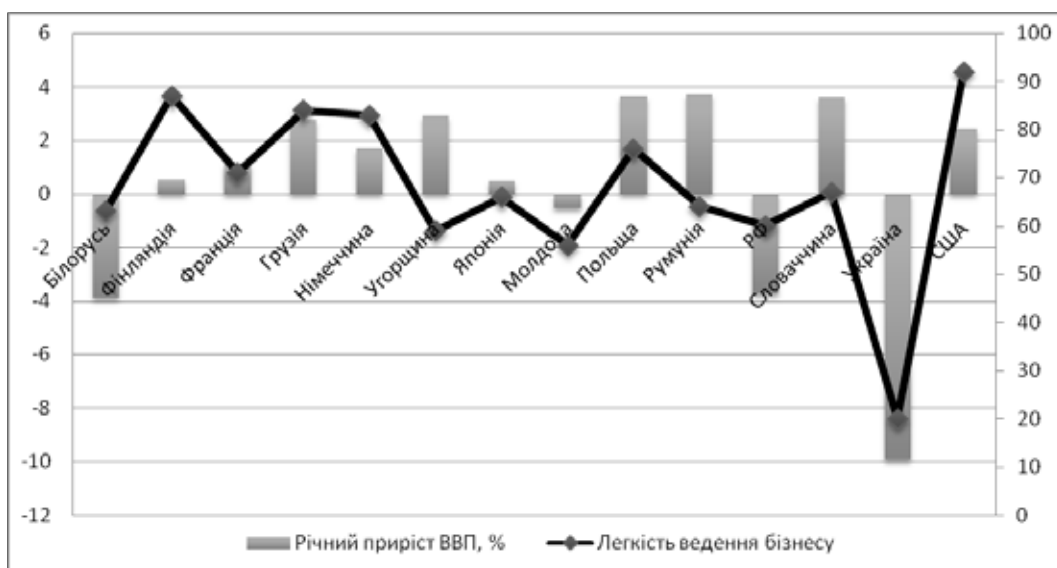


Рис. 8. Співставлення умов ведення бізнесу (100 – найкращі умови, 1 – найгірші) та приросту ВВП у 2015 р.

Джерело: побудовано за даними Світового банку [8]

З рис. 7 видно, що найкращі умови ведення бізнесу (за рейтингом «Doing Business») характерні для країн з високою ефективністю урядування та більшим рівнем ВВП на душу населення. А умови ведення бізнесу впливають на зростання ВВП країни (рис. 8). Як бачимо з рис. 8, країни з високим рейтингом «Doing Business», як правило, показують досить високі показники приросту ВВП (США, Словаччина, Польща, Грузія), і навпаки (Україна, Молдова та РФ). Водночас для ряду країн характерна інша ситуація – високий рейтинг у «Doing Business» супроводжується низьким приростом ВВП (Фінляндія, Німеччина, Японія), причому для цих держав характерний високий рівень перерозподілу ВВП через державний сектор. Таким чином, спостерігається позитивний державний вплив на розвиток економіки в умовах, коли перерозподіл ВВП через державний сектор є відносно низьким. Проте варто зазначити, що така залежність спостерігається насамперед у державах з високою інноваційною активністю.

Висновки. Ми приєднуємося до фахівців, які вважають теоретично, історично й емпірично доведеною тезу про те, що реформа державних видатків дає змогу зекономити бюджетні кошти, прискорити економічне зростання та підвищити якість державних послуг – надавати їх за принципом «більше меншим коштом» [11]. Уряди багатьох країн переглядають підходи до витрачання державних коштів регулярно. За весь період незалежності в нашій державі жодного разу не відбулося комплексного перегляду системи державних видатків, хоча кожен український уряд декларував її реформування, зокрема в аспекті економії. Причини такого становища загальновідомі – це перманентна економічна і політична криза, популізм влади та патерналістські настрої населення, які сьогодні доповнюються військовим конфліктом та соціальною напругою.

В сучасному світі державні видатки та ефективність державних інституцій є важливими чинниками економічного розвитку. Проте в умовах дії нераціонального суспільного договору та деструктивності основних державних інституцій діяльність держави стає ключовою причиною економічного занепаду, що нині характерно для України. Базуючись на результатах проведеного дослідження, можна зробити висновок, що ситуація в Україні характеризується необґрунтовано високим рівнем державних видатків, що пригнічує економічний розвиток. При цьому низька якість державних інституцій та породжена нею корупція не дають змогу ефективно розпоряджатися бюджетними коштами, що призводить до деградації суспільних відносин та занепаду економіки. Необґрунтовано широкий перелік державницьких функцій при неефективному державному апараті призводить до подальшого зростання державних видатків. Навіть порівняно з провідними соціально-орієнтованими економі-

ками, такими як Фінляндія, Швеція та Норвегія, завдання, які бере на себе українська держава, є завеликими, тоді як багатство країни є незрівнянно меншим. Перераховані проблеми поєднуються з відсталістю економіки, промисловістю, яка занепадає, та «відтоком мізків» – фундаментальними проблемами, коштів на вирішення яких просто фізично не лишається.

Отже, перерозподіл майже половини ВВП через державний сектор в слабкій деградуєчій економіці України, що поєднується з низькою ефективністю корумпованих державних інституцій, перетворює державу з регулятора і контролера на рекетира, який руками корумпованого бюрократичного апарату заганяє офіційний бізнес в «тінь» або змушує його емігрувати. В умовах військового конфлікту та необхідності істотного збільшення державних видатків на оборону державний апарат може вкрай «зарегулювати» приватний сектор, відкинувши Україну далеко назад у розвитку як економічних, так і суспільно-політичних відносин.

В такій ситуації необхідні кардинальні зміни. Просте зменшення частки перерозподілу ВВП через державний сектор без підвищення якості державних інституцій не дасть бажаного результату. Неefективні інституції продовжуватимуть шукати корупційну ренту у меншому фінансовому потоці, посилюючи тиск на легальну економіку. Якщо ж підвищувати якість державних інституцій, залишаючи завеликим рівень перерозподілу ВВП через державний сектор, приватний сектор не матиме стимулів до активізації економічної діяльності або її повернення у легальну площину.

Тому для вирішення зазначених проблем необхідний комплексний підхід, який полягає в укладанні нового суспільного договору на основі переоцінки функцій держави та її ролі не лише в економіці, але й в житті суспільства. Концепція нового суспільного договору має полягати в тому, щоб максимально обмежити державу від тих функцій, в яких вона виявляє себе неефективно, та максимально підвищити ефективність тих функцій, які не можуть бути делегованими у приватний сектор (судочинство, правопорядок, оборона, управління тощо). Завданнями нового суспільного договору має стати оптимізація перерозподілу ВВП через державний сектор, реформування основних державних інституцій та переорієнтування фіскальної діяльності на забезпечення економічного зростання. Для їх виконання в Україні необхідно здійснити ряд загальнодержавних заходів.

1) До поліпшення економічної ситуації ввести мораторій на підвищення державних видатків (у відносному значенні до ВВП).

2) Переглянути концептуальний підхід до бюджетного планування. Перехід від діючого порядку формування дохідної частини залежно від наявних видатків до порядку формування видаткової частини залежно від наявних дохо-

дів має стати фундаментальним кроком у процесі оптимізації державних видатків та забезпечення економічного зростання.

3) Підвищити ефективність використання бюджетних коштів. Для цього слід провести незалежний аудит бюджетних програм щодо їх доцільності в поточних умовах, оцінити ефективність основних державних інституцій і запровадити порядок фінансування бюджетних установ з орієнтацією на результати діяльності, а не дотування наявної бази, замінити універсальні соціальні пільги адресною допомогою.

4) Підвищити прозорість та ефективність урядування на основі максимального дерегу-

лювання економічної діяльності, автоматизації діяльності органів влади, забезпечення спеціальних приміщень для функціонування державних установ. Робота державних службовців в офісах з прозорими стінами або з відеонаглядом дасть змогу істотно зменшити можливості щодо здійснення корупційних операцій.

Комплексний перегляд суспільного договору має відбутися шляхом проведення ряду інституційних, економічних та соціальних реформ на законодавчій платформі із запровадженням ефективної бюджетної політики, орієнтованої не на «проїдання» державних коштів, а на економічне зростання.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Afonso A. Economic Performance and Government Size / A. Afonso, T.J. Joao // European Central Bank [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1399.pdf&e68addf4ba867ffeae2c34fc8b0099b,c>.
2. Armev D. The Freedom Revolution: The New Republican House Majority Leader Tells Why Big Government Failed, Why Freedom Works, and How We Will Rebuild America / D. Armev. – Washington, D.C.: Regnery Publishing Inc., 1995.
3. Barro R.J. Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth / R.J. Barro // The Journal of Political Economy. – 1990. – P. 103–125.
4. Дейнека О. Теоретичні аспекти дослідження впливу державних видатків на економічне зростання / О. Дейнека // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України. – 2014. – Вип. 38. – С.105–115.
5. Державні видатки в контексті забезпечення економічного зростання в Україні / [Н. Дехтяр, І. Боярко, О. Дейнека] // Економічний часопис – XXI. – 2014. – № 5–6. – С. 56–59.
6. Оцінка впливу зміни обсягу державних видатків на економічне зростання країн-членів Європейського союзу та України / [Н. Дехтяр, І. Боярко, О. Дейнека] // Вісник Української академії банківської справи. – 2013. – № 1 (34). – С.121–125.
7. Кухта П. Яким є оптимальний масштаб державних видатків в Україні: аналітична записка від 2 листопада 2015 р. / П. Кухта, І. Піонтківська // Центр економічної стратегії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ces.org.ua/wp-content/uploads/2015/08/20151102_fiscal_spending_report.pdf.
8. Офіційний сайт Світового банку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://worldbank.org>.
9. Офіційний сайт Міжнародного валютного фонду [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://imf.org>.
10. Офіційний сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua>.
11. Піонтківська І. Що заважає Україні економити / І. Піонтківська // Економічна правда. – 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/publications/2016/12/5/613026>.
12. Піщуліна О. Державні видатки та економічне зростання: теоретичний та емпіричний аналіз / О. Піщуліна // Стратегічні пріоритети. – 2010. – № 2 (15). – С. 109–114.
13. Ставицький А. Роль державних видатків у забезпеченні економічного зростання в Україні / А. Ставицький // Глобальні та національні проблеми економіки. – 2014. – Вип. 2. – С. 1353–1359.
14. Черкашина Т. Дослідження теоретичних підходів до визначення ролі державних витрат в економічному зростанні / Т. Черкашина // Вісник Волинського інституту економіки та менеджменту. – 2016. – Вип. 14. – С. 225–234.