

УДК 336.772:330.54

Черкашина Т.С.

кандидат економічних наук,
доцент кафедри політичної економії
Харківського національного економічного університету
імені Семена Кузнеця

ПРОБЛЕМИ ОПТИМІЗАЦІЇ СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНИХ ВИТРАТ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ НЕОЛІБЕРАЛЬНОЇ МОДЕЛІ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

PROBLEMS OF THE OPTIMIZATION OF THE GOVERNMENT EXPENDITURE STRUCTURE IN THE UKRAINIAN CONDITIONS OF FORMATION THE NEO-LIBERAL MODEL OF ECONOMIC DEVELOPMENT

АНОТАЦІЯ

Дослідженням встановлено, що на початку XXI ст. в Україні формується неоліберальна модель економічного розвитку, фундаментальними принципами якої є принцип приватної власності, принцип економічної свободи, принцип ефективного ринку і принцип «ринкового» управління державними витратами. Проаналізовано стан і визначено особливості «ринкового» управління державними витратами в Україні впродовж 2004-2015 рр. Доведено існування позитивного взаємозв'язку між зміною структури державних витрат і динамікою реального ВВП. Запропоновано шляхи оптимізації структури державних витрат на сучасному етапі економічного розвитку України.

Ключові слова: державні витрати, державний бюджет, економічний розвиток, неолібералізм, державний борг, трансферти.

АННОТАЦИЯ

Исследованием установлено, что в начале XXI ст. в Украине формируется неоллиберальная модель экономического развития, фундаментальными принципами которой являются принцип частной собственности, принцип экономической свободы и принцип "рыночного" управления государственными расходами. Проанализировано современное состояние и определены особенности "рыночного" управления государственными расходами в Украине в 2004-2015 гг. Доказано существование положительной взаимосвязи между объемом государственных расходов и динамикой ВВП Украины. Предложены пути оптимизации структуры государственных расходов на современном этапе экономического развития Украины.

Ключевые слова: государственные расходы, государственный бюджет, экономическое развитие, неоллиберализм, государственный долг, трансферты.

ANNOTATION

The research showed that the neoliberal model of economic development is formed in Ukraine at the beginning of XXI century. The fundamental principles of it are the principle of private property, the principle of economic freedom, the principle effective market, and the principle of "market" management of public expenditure. The conditions of "market" management of public expenditure and the features of it in Ukraine was analyzed. The relationship between government expenditure and GDP dynamics was proved. The ways of optimizing the structure of government expenditures at this stage of economic development in Ukraine was offered.

Keywords: government expenditure, government budget, economic development, neoliberalism, government debt, transfers.

Постановка проблеми. Радикальні трансформації, що відбуваються на початку XXI ст. в суспільно-політичному житті України, створили реальне підґрунтя для переходу до формування ефективної неоліберальної моделі економічного розвитку країни. Фундаментальними принципами цієї моделі виступають принцип приват-

ної власності, принцип економічної свободи, принцип ефективного ринку і принцип «ринкового» управління державними витратами. Отже, в таких умовах невід'ємною складовою ефективного управління економічною системою і ефективним механізмом досягнення макроекономічної рівноваги в країні стають державні витрати. Саме тому дослідження наявних теоретичних підходів до управління державними витратами і вивчення особливостей управління ними в різних макроекономічних умовах є актуальним науково-практичним завданням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Дослідженню теоретичних підходів до управління державними витратами присвячені роботи багатьох науковців світу, а саме Дж. Гусека, Р. Масгрейва, Т. Сарджента, Р. Сіобану, С. Фолстера, М. Ермоленко, Т. Єфименко та ін. Особливості управління державними витратами в умовах різних типів економічних систем досить докладно висвітлені в роботах як зарубіжних, так і українських вчених, зокрема Дж. Кейнса, Д. Лозерцані [1], А. Маршалла, П. Товмо, І. Боярко [2], Т. Бугай [3], З. Варналя [3], Л. Васютинської [4], Н. Дехтяр [2], О. Дейнеки [2], С. Онищенко [3] та ін. Незважаючи на значний науковий доробок цих вчених, питання, пов'язані з дослідженням стану, проблем і шляхів оптимізації структури державних витрат бюджету України, все ще залишаються недостатньо дослідженими і потребують подальшого наукового опрацювання.

Метою статті є дослідження стану, проблем і шляхів оптимізації структури державних витрат в умовах формування неоліберальної моделі економічного розвитку України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Спочатку розглянемо загальну динаміку руху доходів і витрат у державному бюджеті України (рис. 1).

Як бачимо, спостерігається постійне перевищення витрат державного бюджету України над його доходами. Зокрема, дефіцит державного бюджету України за цей період збільшився у 5,8 рази: з 17,45 млрд грн до 101,3 млрд грн.

Втім, слід відзначити і той факт, що у 2005-2008 рр. і у 2011-2014 рр. спостерігалось зменшення дефіциту державного бюджету України: з 17,45 млрд грн у 2004 р. до 6,48 млрд грн у 2005 р., 3,27 млрд грн у 2006 р., 8,07 млрд грн у 2007 р., 9,11 млрд грн у 2008 р. і з 55,22 млрд грн у 2011 р. до 53,89 млрд грн у 2012 р. і до 34,81 млрд грн у 2014 р. Зазначимо і те, що величина дефіциту державного бюджету України стрімко зросла у 2015 р. до 101,3 млрд грн, що не лише негативно впливає на перспективи економічного зростання, але й загрожує економічній безпеці України.

Окрім того, динаміка державних витрат є сталою і позитивною: за період з 2004 р. по 2015 р. цей показник збільшився у 7,4 рази: з 78,15 млрд грн у 2004 р. до 577,2 млрд грн у 2015 р. Найбільшими темпами величина витрат державного бюджету України зростала упродовж 2005-2008 рр. (144,11%, 121,46%, 127,21% і 138,4% відповідно) і у 2010-2011 рр. (125,14% і 123,37% відповідно). Ймовірніше за все, це пов'язано з досягненням певної ефективності неоліберальної моделі розвитку, пожвавленням загальної економічної ситуації в країні та збільшенням податкових надходжень до державного бюджету України у цей період. Натомість у 2009 р. і у 2012-2015 рр. державні витрати збільшувалися незначними темпами і становили 241,51 млрд грн, 399,94 млрд грн, 402,44 млрд грн, 427,21 млрд грн, 577,2 млрд грн відповідно.

Як відомо, зміна обсягів державних витрат суттєво впливає на динаміку реального ВВП країни [4, с. 81-84]. Цю тезу підтверджує і рис. 2, з якого видно, що впродовж 2004-2015 рр. означені показники мали сталу позитивну тенденцію, причому найбільшими темпами (20-25%) вони зростали у 2005-2007 рр. і 2010-2012 рр. Це пов'язано з переходом до неоліберальної моделі економічного розвитку і, як результат, із трансформацією відносин власності та реформуванням суспільних інститутів України.

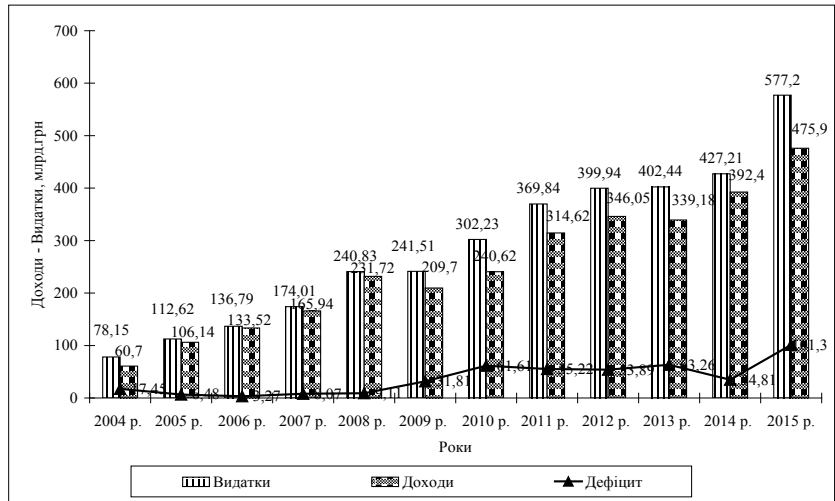


Рис. 1. Співвідношення доходів і витрат державного бюджету України [6]

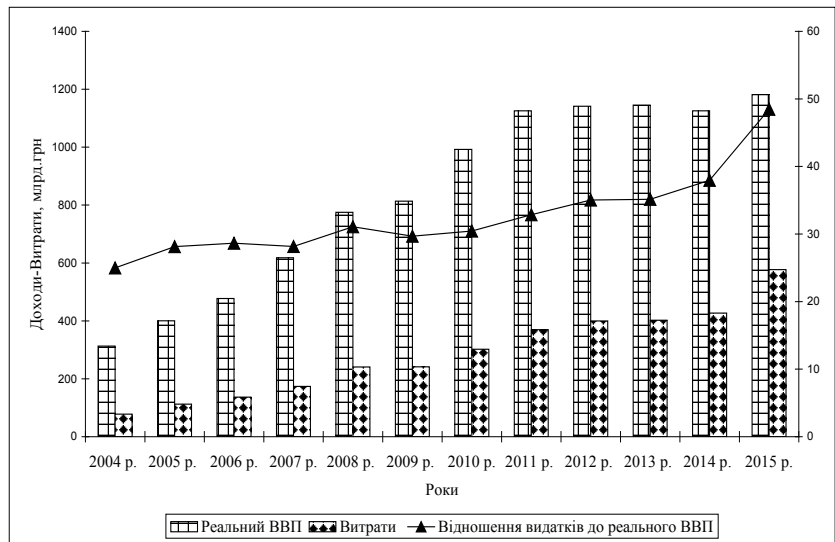


Рис. 2. Співвідношення реального ВВП і державних витрат в Україні [6]

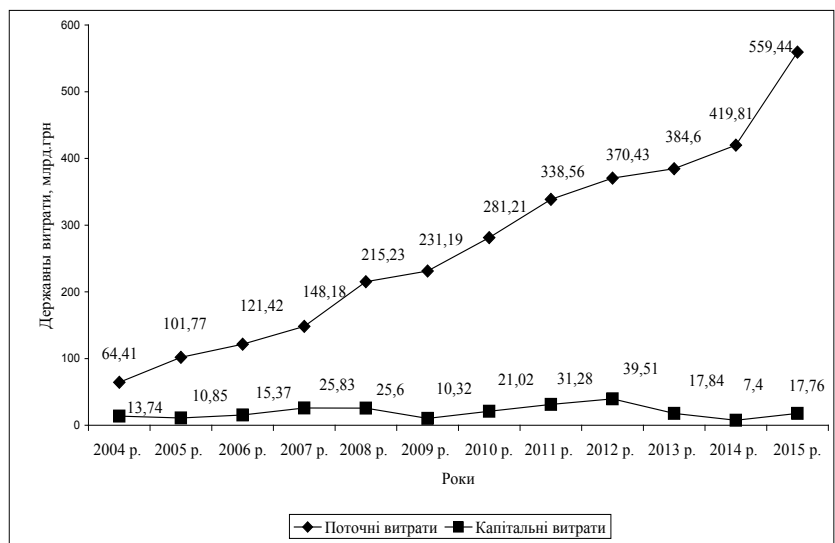


Рис. 3. Співвідношення поточних і капітальних витрат державного бюджету України [6-7]

Слід звернути увагу і на те, що незважаючи на зменшення реального ВВП України у 2015 р. (порівняно з 2014 р. на 55,8 млрд грн (або на 5%)), величина витрат державного бюджету України за цей період збільшилася на 149,59 млрд грн (або на 39,53%). Це пояснюється тим, що у період кризових явищ в економіці України доходи домогосподарств зменшуються, а відтак вони потребують додаткових соціальних витрат, що обумовлює зростання так званих «захищених» статей. Додамо, що така ситуація за інерцією створює підґрунтя для подальшого зростання цих видів державних витрат навіть на етапі економічної стабілізації.

Тепер проаналізуємо структуру витрат державного бюджету України (рис. 3). Впродовж 2004-2015 рр. основне місце у структурі витрат державного бюджету України займають поточні витрати [2, с. 34-36]. Поточні витрати в аналізований період мали стійку позитивну динаміку, причому найбільшими темпами вони у 2005 р. (на 37,66 млрд грн або 58,74%) і у 2008 р. (на 67,05 млрд грн або 45,25%).

Слід звернути увагу і на той факт, що, незважаючи на складну фінансово-економічну ситуа-

цію в Україні у 2014-2015 рр., у 2015 р. поточні видатки державного бюджету України збільшилися на 139,63 млрд грн (або на 33,26%). Натомість капітальні витрати державного бюджету України посідають незначне місце і становлять близько 10% від загального розміру державних витрат. Найбільшими темпами ці види державних витрат зростали у 2007 р. (на 10,43 млрд грн або 68%) і у 2010-2011 рр. (на 10,7 млрд грн або 103,68% і 10,26 млрд грн або 148,8% відповідно). Особливу увагу привертає той факт, що у 2014 р. капітальні витрати державного бюджету України були найменшими за увесь аналізований період і становили усього 7,4 млрд грн. Втім, у 2015 р. відбулося стрімке зростання капітальних витрат державного бюджету України: з 7,4 млрд грн до 17,7 млрд грн.

Важливою складовою дослідження проблем управління витратами державного бюджету України є детальний аналіз їх структури: поточні (споживання у державному секторі, трансферти, витрати на обслуговування державного боргу) та капітальні витрати (рис. 4) [21, с. 56-60; 5].

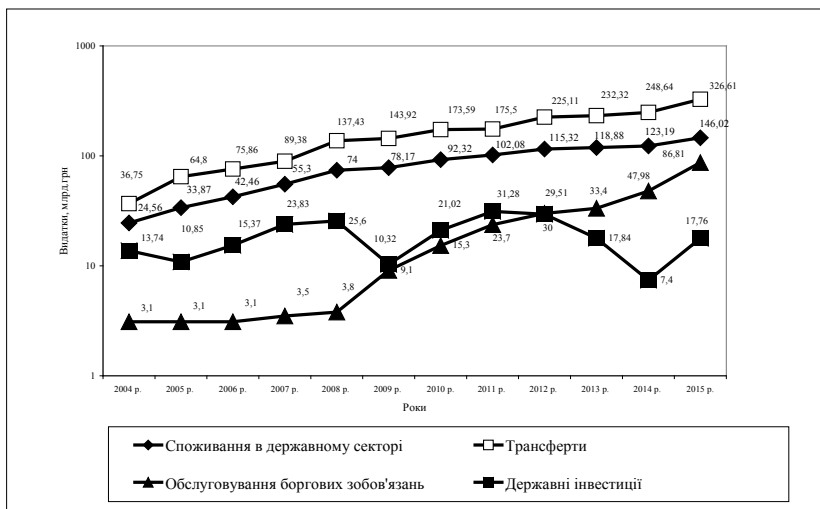


Рис. 4. Структура витрат державного бюджету України [7]

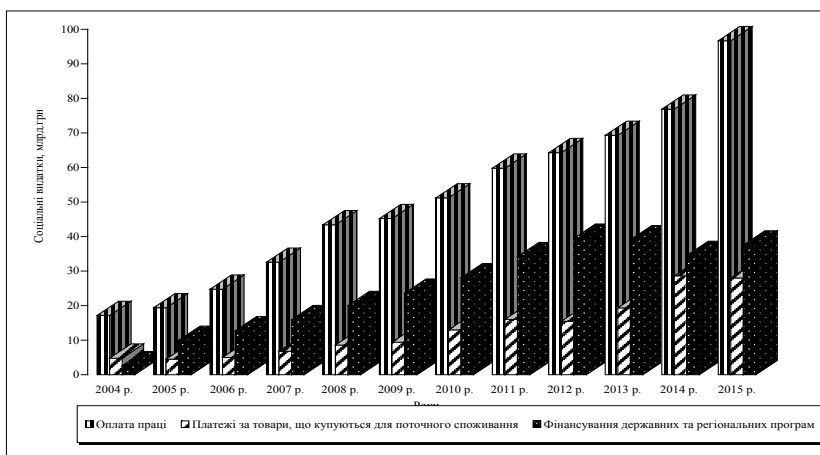


Рис. 5. Структура витрат на споживання в державному секторі України [6-7]

Як відомо, державні витрати поділяються на рис 4 видно, що у структурі витрат державного бюджету України найбільшу питому вагу займають трансферти, причому їх динаміка має чітку тенденцію до збільшення. Так, за період 2004-рр. їх величина збільшилася майже у 9 разів: з 36,75 млрд грн у 2004 р. до 326,61 млрд грн у 2015 р. Щодо динаміки поточних витрат на споживання у державному секторі України, то вони в аналізований період також поступово збільшувалися. Зокрема, впродовж 2004-2015 рр. ці види витрат збільшилися майже у 6 разів: з 24,55 млрд грн у 2004 р. до 146,02 млрд грн у 2015 р. Окрему увагу привертає динаміка витрат державного бюджету України на обслуговування боргових зобов'язань, величина яких за період 2004-2015 рр. збільшилася майже у 28 разів і станом на 31.12.2015 р. досягла 86,81 млрд грн. Ситуація погіршується тим, що, зазвичай залучені іноземні кошти спрямовуються не на реалізацію перспективних національних проєктів або розвитку інфраструктури, а витрачаються для фінансування поточних соціальних зобов'язань держави.

З метою більш детального аналізу проблем управління дер-

жаними витратами бюджету України в умовах формування неоліберальної моделі економічного розвитку розглянемо і структуру витрат на споживання у державному секторі (рис. 5).

З рис. 5 видно, що найбільшу питому вагу у витратах на споживання в державному секторі України займають показники, пов'язані із соціальним захистом населення, а саме оплата праці працівників бюджетних установ і організацій і соціальне забезпечення населення. Зокрема, обсяги оплати праці в державному секторі України збільшилися у 5,6 рази: з 17,16 млрд грн у 2004 р. до 96,7 млрд грн у 2015 р. Найбільше зростання даного показника спостерігалось у 2006-2008 рр.: 27,94%, 32,3% і 33,16% відповідно. Втім, у 2009 р. така позитивна динаміка витрат на оплату праці у державному секторі України змінилася незначним зростанням і становила лише 4,15%. А у 2010 р. витрати державного бюджету України на оплату праці працівників бюджетних установ і організацій збільшилися порівняно з 2010 р. на 13,43% і становили 51,2 млрд грн. Ця тенденція зберігалася і у 2012-2014 рр., коли темп зростання витрат на оплату праці у державному секторі України коливався у межах від 7,5% до 7,7%. Щодо динаміки соціального забезпечення населення, то вона має досить мінливий характер. Так, у 2005 р., 2009-2010 рр. темп зростання цих витрат мав наступні позитивні значення: 169,49%, 18,16%, 32,95%, 10,25% і 26,87% відповідно.

Важливе значення для виявлення особливостей управління державними витратами в умовах формування неоліберальної моделі економічного розвитку України має також аналіз динаміки структури трансфертів, який представлений на рис. 6.

З рис. 6 видно, що у структурі трансфертів основне місце посідають поточні міжбюджетні трансферти, які за період з 2004 р. по 2015 р. збільшилися більше, ніж у 2 рази: з 5,02 млрд грн до 10,14 млрд грн. Спостерігається поступове підвищення питомої ваги соціальних трансфертів у загальній структурі сукупних доходів населення України, що свідчить про «проїдання» державного бюджету України, оскільки держава не реалізує достатньо стимулів для розширення зайнятості, створення нових робочих місць, і у такий спосіб скорочення державних витрат. При цьому динаміка поточних міжбюджетних трансфертів має дуже уривчастий характер: найбільшими темпами вони зростали у 2004 р., 2005 р., 2008 р., 2012 р. і 2015 р. (на 49,78%, 35,52%, 35,44% і 33% відповідно). Поточні трансферти підприємствам в структурі трансфертів державного бюджету України становлять від 35% до

75%, причому у 2009 р., 2011 р., 2013-2014 рр. вони були від'ємними і становили -6,14%, -11,2%, -25,46%, -28,97% відповідно. Цей тренд може бути обумовлений негативним впливом внутрішніх і зовнішніх факторів на економіку України.

Щодо трансфертів на соціальне забезпечення населення, то вони за період 2004-2015 рр. збільшилися на 84,73 млрд грн (або у 8,6 рази), причому ці види трансфертів, як і інші види державних соціальних витрат, найбільшими темпами зростали у періоди економічного поживлення і підйому в країні (2006-2007 рр., 2010-2012 рр.), і зменшувалися у періоди економічної кризи і депресії (2009 р., 2014 р.) [2, с. 56-58; 7].

Проведене дослідження стану управління державними витратами в умовах формування неоліберальної моделі економічного розвитку України дозволило автору виявити такі основні проблеми:

1) спрямування наявних бюджетних програм не на розвиток, а лише на поточне споживання, що суперечить самій сутності неоліберального підходу до формування бюджетного процесу і обумовлює аллокацію вільних фінансових ресурсів до «тіньового» сектору;

2) надмірна фіскалізація та бюрократизація бюджетної системи, що гальмує розвиток підприємницького сектора, зменшує обсяг податкових надходжень до державного бюджету України і тим самим скорочує фінансові можливості країни [2, с. 104-107; 5];

3) неефективне управління «борговим бюджетним навантаженням» і постійне зростання витрат на його обслуговування, що не дозволяє збалансувати державний бюджет і створює реальну загрозу економічній безпеці країни [3, с. 126-130; 4, с. 89-94];

4) відсутність дієвого механізму обліку та контролю за розподілом і цільовим використанням державних витрат, що спричиняє подальшу розбалансованість податково-бюджетної системи України.

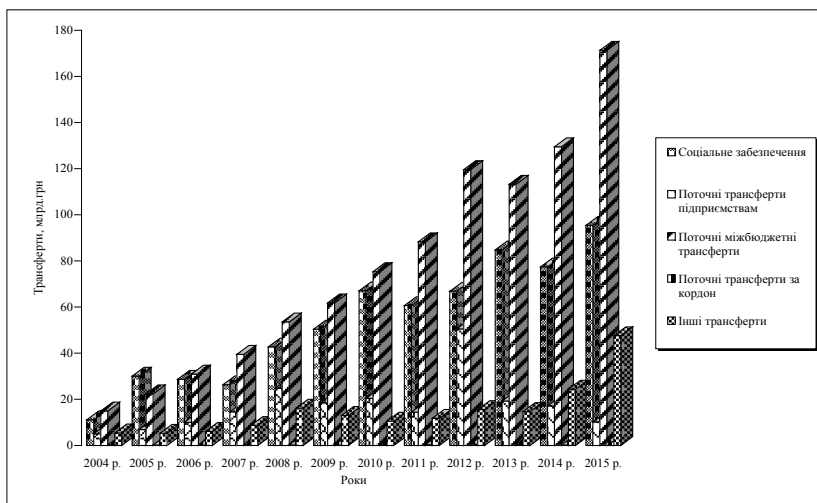


Рис. 6. Динаміка трансфертів у державному бюджеті України [6-7]

З огляду на виявлені проблеми в управлінні витратною частиною державного бюджету України пропонуємо наступні шляхи з оптимізації структури державних витрат.

По-перше, необхідно запровадити в Україні систему подвійного державного бюджетування: стратегічного і тактичного. Стратегічний бюджет України має на меті досягнення стратегічних цілей розвитку України (підвищення рівня та якості життя населення, розвиток людського капіталу, досягнення економічної самостійності та соціальної відповідальності суб'єктів господарювання) і може фінансуватися як за рахунок внутрішніх джерел (у тому числі нерегулярних доходів держави), так і за рахунок зовнішніх запозичень. Натомість тактичний бюджет України має формуватися виключно за рахунок поточних доходів (податкових та неподаткових надходжень, а також доходів від участі держави у капіталі та ін.) і обов'язково має бути збалансованим. Завдяки мультиплікативному ефекту це дасть змогу у середньо- та довгостроковій перспективі збалансувати державний бюджет України і суттєво скоротити «боргове бюджетне навантаження» [4, с. 186-189, с. 206].

По-друге, необхідно реформувати систему соціальних витрат державного бюджету України. Насамперед, це стосується «монетизації» соціальних пільг і гарантій, які є одними з найвитратніших у державному бюджеті країни. Такі зміни поставлять усіх пільговиків в однакові умови і дозволять припинити «розмивання» соціальних виплат і витрат. На нашу думку, першочерговим завданням на цьому шляху є реформування системи соціального страхування. Соціальне страхування – це комплекс правових, економічних і організаційних заходів, спрямованих на мінімізацію наслідків змін у матеріальному та соціальному стані громадян у випадках, передбачених чинним законодавством України. В межах найбільш поширених видів страхування (медичного, пенсійного, від нещасного випадку, на випадок втрати працездатності, на випадок безробіття) держава має створити відкриту, прозору, зрозумілу і доступну систему соціального страхування. З цією метою, у першу чергу, слід і надалі широко розвивати систему обов'язкового медичного страхування. Для управління цією системою потрібно створити на державному рівні Національну комісію соціального страхування, а на місцевому – нові органи соціального страхування в кожній територіальній громаді. З метою матеріального забезпечення функціонування цієї системи потрібно суттєво збільшити витрати державного бюджету на охорону здоров'я. Втім, така система не передбачає абсолютно безкоштовного медичного страхування. Саме тому на державному рівні доцільно встановити верхню межу оплати окремих медичних послуг (стоматологічних, травматологічних, хірургіч-

них, косметологічних, репродуктивних), перевищення якої гарантуватиме подальше абсолютно безкоштовне медичне обслуговування [3, с. 125-129].

По-третє, потрібно застосувати комплексний та системний підхід до управління державним боргом, який має базуватися на науково обґрунтованих теоріях оптимізації структури державних витрат і узгоджуватися зі стратегічними завданнями макроекономічної політики України. Це унеможливить подальше зростання державних витрат на обслуговування боргових зобов'язань і тим самим сприятиме мінімізації відповідних ризиків [3, с. 89-92; 4, с. 102-103].

По-четверте, слід застосувати удосконалений програмно-цільовий підхід до розподілу витрат державного бюджету України. В основу цього підходу має бути покладений принцип ефективності, спрямований на досягнення кінцевого результату, тому, у першу чергу, він має охоплювати капітальні витрати, які будуть представлені у вигляді бюджетних програм розвитку. Специфікація державних програм розвитку забезпечить безперервність фінансування бюджетних програм, підвищить ефективність макроекономічного планування бюджетних коштів і суттєво спростить контроль за їх цільовим використанням.

Висновки. Проведене дослідження підтвердило гіпотезу автора про те, що структура державних витрат в Україні не є оптимальною. Основними причинами такого дисбалансу є, по-перше, спрямування бюджетних програм не на розвиток, а лише на поточне споживання; по-друге, надмірна фіскалізація та бюрократизація бюджетного процесу; по-третє, неефективне управління державним боргом і постійне зростання витрат на його обслуговування; по-четверте, відсутність дієвого механізму обліку та контролю за розподілом і цільовим використанням державних витрат. З огляду на це автором пропонуються наступні інструменти оптимізації структури державних витрат в Україні: запровадження системи подвійного державного бюджетування (стратегічного і тактичного), реформування системи соціальних пільг і гарантій, системний та науково обґрунтований підхід до управління державним боргом. Врахування цих положень стане дієвим механізмом у формуванні ефективної неоліберальної моделі, який у перспективі забезпечить Україні сталий економічний розвиток і позитивну макроекономічну динаміку.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Lorenzani D.U. Italy's Spending Maze Runner: An analysis of the structure and evolution of public expenditure in Italy / D.U. Lorenzani, V.E. Reitano. – Rim, 2015. – 40 p.
2. Боярко І.М. Державні видатки в економіці країни: монографія / І.М. Боярко, Н.А. Дехтяр, О.В. Дейнека. – Суми: Корпункт, 2013. – 109 с.
3. Варналії З.С. Бюджетний процес в Україні: стан та про-

- блеми інституційного забезпечення: монографія / З.С. Варналій, Т.В. Бугай, С.В. Онищенко. – Полтава: ПолтНТУ, 2014. – 271 с.
4. Васютинська Л.А. Система видатків бюджету в умовах розвитку програмно-цільового управління: монографія / Л.А. Васютинська. – Одеса: Друк-Південь, 2014. – 192 с.
 5. Черкашина Т.С. Дослідження впливу структури державних витрат на динаміку економічного розвитку постсоціалістичних країн Східної Європи / Т.С. Черкашина // Фінансовий простір. – 2016. – № 4. – С. 54-60.
 6. Офіційний сайт Державного комітету статистики України. – Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua.
 7. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. – Режим доступу: www.minfin.gov.ua.