

В. Л. Осецький, П. А. Мороз

ДЕРЖАВНІ ВИДАТКИ В РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ СТРАТЕГІЇ СОЦІАЛЬНО- ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

Розглянуто сучасні підходи щодо ролі державних видатків у реалізації стратегії бюджетної політики, спрямованої на забезпечення економічного зростання та ефективного суспільного розвитку. Надано рекомендації з удосконалення бюджетної стратегії України з огляду на деструктивний вплив кризи державних фінансів.

Modern approaches to define the role of government expenditures to implement budget policy strategy oriented at stable economic growth and effective social development of the country are examined. Recommendations to improve budget strategy of Ukraine in the context of destructive influence of the public finance crisis are offered.

Ключові слова: державні видатки, бюджетна стратегія, бюджетна політика, соціально-економічний розвиток, державні фінанси.

На тлі кризових явищ (які сколихнули провідні країни світу та зумовили необхідність перегляду структури видатків бюджету, що спрямовуються більшою мірою на погашення боргових зобов'язань держави й меншою — на реалізацію інвестиційно-інноваційних цілей), рецесії та стагнації виробництва актуалізується питання вдосконалення стратегії бюджетної політики, котра має бути спрямована насамперед на відновлення стійкого економічного зростання. За таких умов важливим інструментом державного регулювання економіки мають стати державні видатки.

Актуальність дослідження окресленого питання визначається також тим, що саме з допомогою державних видатків забезпечується досягнення граничного рівня добробуту кожного члена суспільства. Тому вкрай важливо з'ясувати недоліки реалізації бюджетної політики та оптимізувати використання таких видатків, що має стати запорукою ефективного соціально-економічного розвитку.

Досвід різних країн світу показує, що найуспішнішим соціально-економічний розвиток був у тих із них, де вдалося збалансувати структуру державних видатків із урахуванням традиційних цінностей, норм і правил суспільного життя. Очевидно, існує взаємозалежність рівня соціально-економічного розвитку та стану державних фінансів як специфічної форми господарських відносин, пов'язаної з розподілом (перерозподілом) частини вартості суспільного продукту, утворенням і використанням на цій основі бюджетних ресурсів суспільного призначення.

Актуалізація й пріоритетність бюджетної стратегії в інтересах забезпечення ефективного соціально-економічного розвитку зумовлені видами діяльності, характерними для державного сектору, та принципами їх організації.

© Осецький В. Л., Мороз П. А., 2012

Теоретичне обґрунтування важливості використання державних видатків як ключового інструменту бюджетної політики простежується з початку ХХ ст. Світова практика показала, що саме державні видатки надають потужний імпульс модернізації економіки на основі інноваційної моделі розвитку.

Питання використання державних видатків як інструменту бюджетної політики, їх впливу на темпи економічного зростання та суспільного розвитку розглядається в працях таких учених, як Р. Барро, А. Вагнер, Д. Ландау, Р. Рем, К. Сала-і-Мартін, а також, у світлі нинішньої кризи, активно дискутується нобелівськими лауреатами з економіки Дж. Стігліцом, Р. Солоу, М. Спенсом та ін.

В Україні проблематику розвитку державних фінансів та вдосконалення бюджетної стратегії досліджують В. Геєць, В. Лагутін, І. Луніна, І. Лютий, О. Молдован, О. Рожко, В. Федосов, Ф. Ярошенко. З погляду теорії фінансів, соціально-економічний розвиток пов'язаний із необхідністю розроблення й реалізації бюджетної політики. Формування нової стратегії бюджетної політики соціально-економічного розвитку не можливе без радикальних змін у системі політичних, правових, економічних і соціальних відносин, без використання державних видатків як засобу забезпечення стабільної соціодинаміки. Ринкові відносини вимагають раціонального розподілу бюджетних коштів, тому головним завданням бюджетної політики на сьогодні є оптимізація управління ними та підвищення результативності державних видатків на всіх рівнях бюджетної системи.

Метою цієї статті є дослідження проблем використання таких видатків у сучасних умовах розвитку економіки під впливом кризи державних фінансів у провідних країнах світу. Зазначене питання розглядається у двох аспектах: перший включає висвітлення актуальних досліджень щодо впливу державних видатків на соціально-економічний розвиток, другий — аналіз їх динаміки і структури в розрізі бюджетних пріоритетів України.

Сукупність досліджень проблеми використання державних видатків та їх впливу на економічне зростання й суспільний розвиток, можна умовно поділити залежно від концептуальних питань, які вони вирішують:

— що є первинним: економічне зростання, котре, згідно із законом Вагнера¹, веде до збільшення ролі держави в економіці, чи навпаки, державні видатки, які, за кейнсіанською теорією, є одним із ключових факторів забезпечення економічного зростання в довгостроковій перспективі;

— визначення взаємозв'язку державних видатків і економічного зростання, зокрема оптимальних розмірів державних видатків та їх цільової спрямованості;

¹ У 1890 р. німецький фінансист Альфред Вагнер сформулював закон зростаючого розширення державної діяльності, який дістав назву “закон Вагнера”. Ця теорія, що характеризує економічне зростання як визначальну змінну піднесення суспільного сектору, уже довгий час є основою багатьох емпіричних досліджень.

— встановлення взаємозв'язку державних видатків та якості життя населення;

— диференціація державних видатків за характером їх зв'язку з результатами економічного розвитку, визначення їх оптимальної структури.

Тенденції зміни ролі держави в економіці у працях представників світової наукової думки вказують на можливість зростання державних видатків у довгостроковому періоді². Згідно із законом А. Вагнера причиною цього є певне збільшення видатків на державне управління, необхідність державного контролю експансії монополій, посилення ролі держави в соціальній і екологічній політиках. Отже, відповідно до концепції А. Вагнера обсяг державних видатків є ендогенною величиною по відношенню до економічного зростання й рівня ВВП. Хоча за кейнсіанською теорією вони впливають на темпи зростання економіки, тобто є екзогенною величиною.

У теоретичному розумінні факторів економічного зростання склалися дві протилежні за своєю сутністю концепції, при цьому жодні емпіричні дослідження остаточно не підтвердили достовірності хоча б однієї з них. Наприклад, при спробі пояснити зміни державних видатків прискоренням чи уповільненням економічного зростання в Організації країн — експортерів нафти (ОПЕК) за період 1950—2000 рр. дія закону Вагнера підтвердилася лише для ЄС³. Водночас дослідження зв'язку між державними видатками й економічним зростанням для десяти країн ОПЕК (США, Японії, Великобританії, Австралії, Канади, Франції, Італії, Іспанії, Швейцарії та Норвегії) за кварталними показниками періоду 1970—1994 рр.⁴ підтвердило кейнсіанську концепцію.

Крім цього, у сучасній світовій економічній думці сформувався пласт досліджень, присвячених пошуку оптимальних обсягів державних видатків. Приміром, Д. Ландау зазначив, що збільшення їхніх обсягів негативно впливає на економічне зростання⁵. Подібні висновки зроблені й дослідниками Р. Барро та К. Сала-і-Мартіном⁶.

Інші дослідження окресленої проблематики, наприклад Р. Рема, навпаки доводять, що збільшення обсягів державних видатків має позитивний вплив на економічну діяльність і зростання⁷.

² *Гайдар Е.* Государственная нагрузка на экономику / Е. Гайдар // Вопросы экономики. — 2004. — № 9. — С. 4—23; *Ясин Е.* Государство и экономика на этапе модернизации / Е. Ясин // Вопросы экономики. — 2006. — № 4. — С. 4—30.

³ *Wahab M.* Economic growth and expenditure: evidence from a new test specification / M. Wahab // Applied Economics. — 2004. — № 36. — P. 2125—2135.

⁴ *Ghali K. H.* Government size and economic growth: evidence from a multivariate cointegration analysis / K. H. Ghali // Applied Economics. — 1999. — № 31. — P. 975—987.

⁵ *Landau D.* Government and economic growth in the less developed countries: an empirical study for 1960—1980 / D. Landau // Economic Development and Cultural Change. — 1986. — № 35 (1). — P. 35—75.

⁶ *Barro R.* Economic growth / R. Barro, X. Sala-i-Martin. — NY : McGraw-Hill, 1995. — 539 p.

⁷ *Ram R.* Government size and economic growth: a new framework and some evidence from cross-section and time series data / R. Ram // American Economic Review. — 1986. — № 76 (1). — P. 191—203.

Нобелівські лауреати Дж. Стігліц, Р. Солоу та М. Спенс вважають, що в умовах почастищення виникнення криз бюджетна стратегія відіграє особливу роль у відновленні економічного зростання. Вони наголошують: традиційні інструменти грошово-кредитної політики на тлі останніх подій вичерпали себе, тому необхідний перехід до застосування інструментів податково-бюджетної політики та новаторських підходів користування грошима й кредитом⁸. Дж. Стігліц стверджує, що державні видатки можуть стимулювати економічне зростання навіть у слабкій економіці. Із цією думкою погоджується й вітчизняний економіст В. Лагутін, який зазначає, що не слід нехтувати можливістю фінансування інноваційного розвитку за рахунок бюджетного дефіциту⁹.

Український учений І. Лютий підкреслює, що бюджетна стратегія повинна забезпечувати такий макроекономічний ефект, котрий на момент реалізації може суперечити інтересам окремих соціальних груп, але в перспективі забезпечить соціально-економічне зростання країни¹⁰. Саме державні видатки мають виступати джерелом фінансування пріоритетних для країни інноваційних проєктів, науково-технічного прогресу, стимулювання виробництва, реалізації соціальних програм (особливо це стосується країн, що розвиваються), а також міжнародної діяльності. Більше того, ефективність бюджетної стратегії проявляється у впливі державних видатків на рівень і якість освіти, охорони здоров'я, тривалість життя населення та суспільний розвиток загалом.

Державні видатки є інструментом забезпечення справедливого розподілу державних благ із метою досягнення граничного рівня добробуту для кожного члена суспільства. Їх обсяг і структура постійно змінюються, оскільки залежать від економічної ситуації. Так, у другій половині 2011 р. у ряді країн Європи актуалізувалося питання управління державним боргом, який зростає внаслідок зниження темпів розвитку економік країн єврозони та одночасного збільшення державних видатків на фінансування антикризових програм. Першим кроком до макроекономічної стабілізації стало прийняття на останньому саміті Європейського Союзу в грудні 2011 р. пакту зі статусом міжурядового договору, націленого на посилення фінансової дисципліни в реалізації бюджетної політики країн-членів, зокрема стримування динаміки державних видатків соціального спрямування для скорочення дефіцитів бюджетів, а також оптимізацію їхньої структури з метою відновлення темпів економічного зростання країн ЄС. Хоча цей пакт не було прийнято одностайно, на

⁸ *Андерсен К.* Переосмысление экономики в изменившемся мире: три лауреата Нобелевской премии обсуждают уроки, извлеченные из кризиса / К. Андерсен // *Финансы&Развитие*. — 2011. — Вып. 48. — № 2. — С. 51.

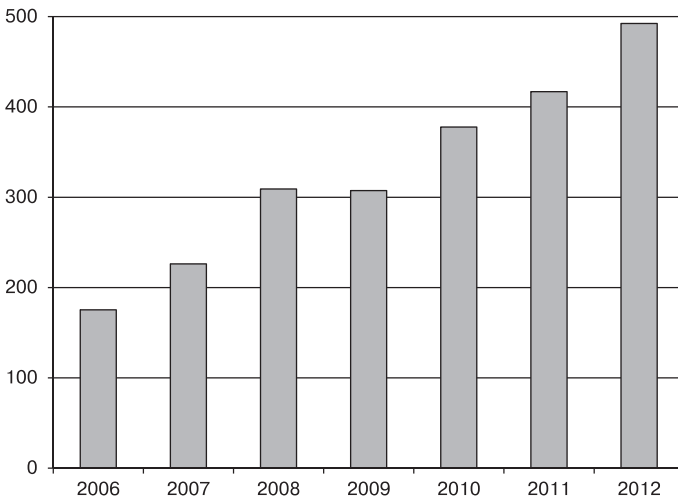
⁹ *Лагутін В. Д.* Пріоритети координації бюджетної та монетарної політики в Україні / В. Д. Лагутін // *Фінанси України*. — 2011. — № 10. — С. 9.

¹⁰ *Лютий І. О.* Теоретико-методологічні засади бюджетної політики держави / І. О. Лютий // *Фінанси України*. — 2009. — № 12. — С. 16.

рівні провідних країн світу він засвідчив необхідність проведення виваженої бюджетної політики, а також підвищення ефективності використання бюджетних коштів як рушійної сили забезпечення соціально-економічного розвитку.

Незважаючи на те, що Україна за рівнем розвитку не відповідає країнам — членам ЄС, деструктивні тенденції у сфері державних фінансів, характерні для цих країн, можуть стати одним із ключових чинників стримування розвитку національної економіки та погіршення суспільного добробуту.

У 2012 р. обсяги державних видатків в Україні зросли порівняно з посткризовим 2009 р. на 60,3 % (рисунок). Утім, ефективність бюджетної стратегії визначається не лише обсягом коштів, які було мобілізовано до бюджету, а й раціональністю їх перерозподілу й використання.



Джерело: складено за даними Міністерства фінансів України (див.: Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/>).

Рисунок. Динаміка державних видатків зі зведеного бюджету України у 2006—2012 рр., млрд грн

Слід зауважити, що ефективність державних видатків зумовлена більше їхньою структурою, ніж обсягами, котра визначається важливістю заходів, що фінансуються з бюджету, для збереження цінностей суспільства та забезпечення його розвитку. Особливо гостро окреслене питання постає в Україні, де є потреба в збільшенні ролі держави з метою стабілізації соціальної динаміки, але немає можливості для цього через брак фінансових ресурсів. Досить поширеною є думка, що про соціальну спрямованість бюджету можна судити виходячи з частки видатків соціального призначення, під якими найчастіше розуміють фінансування заходів, пов'язаних із соціальним захистом і забезпеченням, охороною здоров'я, розвитком освіти й культури. Утім, видатки, наприклад, на підтримку малого підприємництва або інноваційний розвиток

економіки, можуть більшою мірою сприяти соціальній безпеці та зміцненню економічного суверенітету України, ніж соціальна допомога та інші поточні трансферти.

У таблиці наведено обсяги державних видатків за функціональною класифікацією. Як видно з таблиці, видатки на економічну діяльність посіли третє місце серед бюджетних пріоритетів минулого року (без урахування компенсації НАК “Нафтогаз України” різниці між цінами закупівлі імпортованого природного газу та його реалізації) й у 2012 р. зросли на 5,8 % порівняно з 2011 р. При цьому вони вже традиційно були спрямовані на фінансування проектів будівництва, транспорту, Євро-2012, а також на дослідження й розробки в різних галузях економіки¹¹. Також у 2012 р. помітно збільшилися видатки на житлово-комунальне господарство — до 20,1 млрд грн, або у 2,3 раза.

Попри таку позитивну тенденцію, видатків на економічну діяльність усе одно не вистачає для повноцінного функціонування галузей. Державної підтримки потребують насамперед наукоємні й технологічно складні виробництва, паливно-енергетичний, агропромисловий, металургійний комплекси. Крім цього, відсутній системний підхід до визначення обсягів субвенцій, які надаються місцевим бюджетам із держбюджету з метою цільового спрямування ресурсів на розвиток виробничої, транспортної, комунікаційної й соціальної інфраструктур. Основною проблемою міжбюджетних відносин залишається значна централізація фінансових ресурсів.

Повертаючись до дослідження обсягів і структури видатків зведеного бюджету України, зазначимо, що на тлі розгортання другої хвилі кризи, так званої кризи державних фінансів, загрозливим виглядає зростання частки загальнодержавних видатків до 54,6 млрд грн у 2012 р. (на 64,5 % порівняно з 2009 р., коли почали активно усуватися наслідки світової фінансової кризи за рахунок збільшення державних зобов'язань) у зв'язку з тим, що в цю статтю бюджету закладено видатки на погашення наявних боргових зобов'язань країни. Занепокоєння щодо стабільності вітчизняної фінансової системи викликає той факт, що Законом України “Про Державний бюджет України на 2013 рік” у рамках фінансування дефіциту бюджету передбачено здійснення нових заповичень на суму 135,5 млрд грн, погашення зобов'язань на суму 81,1 млрд грн із затвердженим дефіцитом у 50,5 млрд грн¹². Таким чином, тенденція останніх років до збільшення видатків бюджету на виконання загальнодержавних функцій зберігається.

Загалом за останніх п'ять років структура державних видатків істотно не змінилася, так само як і потреба в них названих галузей, оскільки рівень

¹¹ Інформація про стан виконання зведеного та Державного бюджетів України за 2012 рік [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=364385&cat_id=77440.

¹² Про Державний бюджет України на 2013 рік : закон України від 06.12.2012 № 5515-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5515-17>.

Таблиця. Видатки зведеного бюджету України протягом 2006—2012 рр., млрд грн

Цільове призначення	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%
Загальнодержавні функції	19,9	11,4	24,3	10,7	30,8	10,0	33,2	10,8	44,9	11,9	49,0	11,7	54,6	11,1
Оборона	6,4	3,7	9,4	4,2	11,7	3,8	9,7	3,2	11,3	3,0	13,2	3,2	14,5	2,9
Громадський порядок, безпека та судова влада	12,7	7,2	18,4	8,1	27,1	8,8	24,3	7,9	28,8	7,6	32,4	7,8	36,7	7,5
Економічна діяльність	27,3	15,6	40,5	17,9	51,3	16,6	39,8	12,9	43,8	11,6	59,0	14,2	62,4	12,7
Охорона навколишнього природного середовища	1,6	0,9	2,2	1,0	2,8	0,9	2,5	0,8	2,9	0,8	3,9	0,9	5,3	1,1
Житлово-комунальне господарство	8,0	4,6	5,9	2,6	9,0	2,9	7,5	2,4	5,4	1,4	8,7	2,1	20,1	4,1
Охорона здоров'я	19,7	11,2	26,7	11,8	33,6	10,9	36,6	11,9	44,7	11,8	48,9	11,7	58,4	11,9
Духовний і фізичний розвиток	4,3	2,5	5,7	2,5	7,9	2,6	8,3	2,7	11,5	3,0	10,1	2,4	13,6	2,8
Освіта	33,8	19,6	44,3	19,6	61,0	19,7	66,8	21,7	79,8	21,1	86,3	20,7	101,5	20,6
Соціальний захист та соціальне забезпечення	41,4	23,6	48,5	21,5	74,1	24,0	78,8	25,6	104,5	27,7	105,4	25,3	125,3	25,4
Разом	175,3	100	226,1	100	309,2	100	307,4	100	377,8	100	416,9	100	492,4	100

Джерело: складено за даними Міністерства фінансів України (див.: Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/>).

життя й добробуту населення досі є недостатнім. Підтвердженням цього є індекс людського розвитку, згідно з яким Україна у 2011 р. посіла 76 місце¹³.

Підбиваючи підсумок, виокремимо напрями підвищення ефективності використання державних видатків як ключового інструменту бюджетної політики в інтересах забезпечення соціально-економічного розвитку.

1. *Стратегічне планування, підготовка й виконання бюджету*, тобто прийняття сучасного бюджетного законодавства та застосування нових підходів до планування, таких як середньострокова програма державних видатків, складання бюджету за програмами, загальних планів поточних і капітальних видатків, включення до бюджету всіх установ, що витрачають державні кошти, та контроль використання позабюджетних фондів.

2. *Управління фінансовою діяльністю*, яке передбачає модернізацію Державної казначейської служби України, упровадження новітніх інформаційних систем для управління фінансовою діяльністю, удосконалення методів і процедур внутрішнього й зовнішнього аудиту, що забезпечують підзвітність.

3. *Системи, методи й процедури державних закупівель*, тобто створення органів нагляду, які забезпечуватимуть чесну конкуренцію при укладанні державних контрактів і здійсненні закупівель; розширення можливостей державних службовців для організації справедливих конкурсних торгів та створення системи інформування громадськості, що дасть змогу громадянам і фірмам отримувати відомості про процедури й результати тендерів.

4. *Міжбюджетні відносини*, а саме: встановлення об'єктивних критеріїв, за якими здійснюватимуться трансферти з державного бюджету до бюджетів регіональних і місцевих органів державного управління; забезпечення необхідними ресурсами для виконання вповноваженими органами їхніх функцій, а також належного контролю та організаційно-технічних можливостей децентралізованих бюджетних установ для управління коштами, одержуваними у вигляді доходів і трансфертів.

5. *Управління державними підприємствами*, зокрема підвищення ефективності контролю трансфертів і субсидій та обмеження умовних зобов'язань, у т. ч. державних гарантій.

Утім, найпершим і найважливішим завданням є забезпечення збалансованого бюджету, тобто поточні видатки держави мають відповідати її постійним доходам. У разі невиконання цієї умови є ризик, що дефіцит державного бюджету переросте в хронічний, оскільки, як показує вітчизняна практика останніх років, від державних видатків не буває прямої інвестиційної віддачі до бюджету. До того ж, залучаючи нерегулярні надходження (доходи від приватизації, запозичення тощо) на покриття видатків поточного бюджету, держава фактично витрачає кошти майбутніх періодів.

¹³ Україна: на шляху до соціального залучення : нац. доп. про людський розвиток 2011 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.undp.org.ua/files/ua_95644NHDR_2011_Ukr.pdf.

Наступним завданням є спрямування державних видатків на реалізацію інвестиційно-інноваційних проєктів, від яких буде певна інвестиційна віддача, а отже й додаткові надходження до бюджету, що в перспективі сприятиме поліпшенню суспільного добробуту. До речі, фінансування таких проєктів на державному рівні могло б здійснюватися частково за рахунок боргових ресурсів або доходів від приватизації.

Актуальним, хоча й непопулярним, рішенням щодо реалізації бюджетної політики в країнах Європи є стримування видатків соціального спрямування. Соціальні стандарти мають індексуватися на рівень інфляції плюс зростання ВВП або підвищення продуктивності праці. Аналогічні механізми давно й успішно діють у країнах ЄС і США.

Насамкінець треба зазначити, що державні видатки — це не лише інструмент регуляторної політики уряду. Передусім це засіб перерозподілу коштів державного бюджету, а їх обсяги і структуру можна вважати ефективними лише тоді, коли досягається головна мета державного регулювання економіки — забезпечення її стійкого розвитку та високого рівня суспільного добробуту. Більше того, в умовах розгортання кризи державних фінансів удосконалення бюджетної стратегії є життєво важливим кроком уряду як суб'єкта реалізації бюджетної політики країни.