Д. М. Серебрянський, А. М. Вдовиченко, А. І. Зубрицький

ОЦІНЮВАННЯ РІВНЯ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ПЕРЕРОЗПОДІЛУ ВВП ЧЕРЕЗ ПУБЛІЧНИЙ СЕКТОР ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

Проведено компаративний аналіз рівня перерозподілу ВВП через витрати та доходи публічного сектору національної економіки України й окремих країн світу. Особливу увагу приділено взаємозв'язку рівня перерозподілу ВВП через публічний сектор та економічного зростання. Також здійснено відносну оцінку ефективності перерозподілу ВВП України через публічний сектор економіки.

Comparative analysis of GDP redistribution level through the expenditures and revenues of the public sector of Ukraine's economy and economies of other countries is provided. Particular attention is paid to the correlation between GDP redistribution level through the public sector and economic growth. Relative effectiveness assessment of domestic GDP redistribution through the public sector economy is carried out.

Ключові слова: перерозподіл ВВП, доходи публічного сектору економіки, витрати публічного сектору економіки, відносна ефективність перерозподілу.

Створення ВВП та його стійке зростання є чи не єдиним спільним економічним інтересом бізнесу, населення та держави, адже в інших аспектах уподобання цих трьох суб'єктів економічних відносин суттєво різняться, що проявляється у різних формах суперечностей (фінансові, соціальні, політичні). З метою їх мінімізації держава як основний арбітр економічних і фінансових відносин зобов'язана створити умови для якісного та продуктивного відтворення економіки: правила розподілу ВВП, які вона встановлює, повинні бути максимально прозорі, зрозумілі й справедливі; перерозподіл ВВП має бути оптимальним[1] і суспільно ефективним[2]. Державні інститути повинні належним чином забезпечити виконання цих умов, оскільки бізнес і суспільство є суворим контролером таких процесів.

Якщо рівень перерозподілу сягає 30-відсоткової межі, то платники податків перебувають у стані економічної свободи. У разі її перевищення бізнес починає передусім оцінювати, чи ефективно використовуються його кошти суспільними інститутами і паралельно інтегрувати у свою діяльність механізми оптимізації оподаткування. У результаті система державних фінансів набуває рис розбалансованості з усіма її негативними наслідками.

Співвідношення рівня перерозподілу ВВП через бюджети уряду та темпів економічного зростання досить неоднозначне. Є низка досліджень, де на емпіричному рівні доводиться як значущість негативного впливу розміру

[1] Перерозподіл ВВП оптимальний, коли його рівень є балансом інтересів держави, бізнесу та суспільства, а темпи розвитку економіки стабільні з перспективною динамікою.

[2] Ефективність процесу перерозподілу ВВП повинна проявлятися насамперед у задоволенні платників податків якістю суспільних благ.

© Серебрянський Д. М., Вдовиченко А. М., Зубрицький А. І., 2013

публічного сектору на економічний розвиток, так і його відсутність. Серед першої категорії праць[3] переважають неокласичні погляди на питання обсягу публічного сектору економіки. У другій групі робіт[4] говориться про нестійкість економетричних результатів щодо різних специфікацій моделей, проблем казуальності й ендогенності. Таким чином, доводиться сумнівність будь-яких висновків про негативний зв'язок між обсягом публічного сектору економіки та темпами економічного зростання. Наприклад, на думку Е. Аткінсона, аналіз агрегованого співвідношення між економічними успіхами та розміром держави добробуту навряд чи приведе до остаточних висновків[5]. Дж. Слемрод звертає увагу на економетричні проблеми більшості досліджень, зазначаючи, що немає переконливих свідчень позитивних чи негативних наслідків величини втручання уряду в економіку для економічного розвитку, переважно через невирішені фундаментальні проблеми ідентифікації причинно-наслідкових зв'язків[6].

Насправді, сумніви щодо достовірності результатів періодично висловлюються вченими, які представляють обидві сторони дискусії. Так, у відомій статті Й. Ейгела, Т. Ліндха, Г. Олсона[7] вказується на те, що неможливо довести чіткий причинно-наслідковий зв'язок між розміром публічного сектору та економічним розвитком. Дослідники закликають перевести дослідження в менш агреговану площину і звернути увагу на конкретні механізми впливу податків, публічного споживання та їхніх елементів на відповідні бази оподаткування,

[3] *Barro R. J.* Government spending in a simple model of endogenous growth / Robert J. Barro // Journal of Political Economy. — Vol. 98, no. 5. — Part 2: The Problem of Development : A Conference of the Institute for the Study of Free Enterprise Systems (Oct., 1990). — P. 103—125 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/pfma06/BarroEndogGrowthJPE88.pdf; *Barro R. J.* Economic Growth in a Cross Section of Countries / Robert J. Barro // The Quarterly Journal of Economics. — 1991. — Vol. 106, no. 2. — P. 407—443 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.econ.nyu.edu/user/debraj/Courses/Readings/BarroGrowth.pdf; *Alexander W. R. J.* Growth: Some combined cross-sectional and time series evidence from OECD countries / W. R. J. Alexander // Applied Economics. — 1990. — Vol. 22, is. 9. — P. 1197—1204.

[4] *Levine R.* A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions / R. Levine, D. Renelt // The American Economic Review. — 1992. — Vol. 82, no. 4. — P. 942—963 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://faculty.lebow.drexel.edu/LainczC/cal38/Growth/Levine_Renelt_1992.pdf; *Levine R.* What we have learned about policy and growth from cross-country regressions / R. Levine, S. J. Zervos // The American Economic Review. — 1993. — Vol. 83, no. 2. — P. 426—430 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.development.wne.uw.edu.pl/uploads/Courses/dev_ross_zervos.pdf; *Easterly W.* Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation / W. Easterly, S. Rebelo // NBER Working Paper. — 1994. — May, No. 4499 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.nber.org/papers/w4499.

[5] *Atkinson A. B.* The Welfare State and Economic Performance / A. B. Atkinson // National Tax Journal. — 1995. — № 47 (2). — P. 171—198 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ntj.tax.org/wwtax/ntjrec.nsf/009a9a91c225e83d852567ed006212d8/c3ac1804efb772c6852567ef0057a8ac/$FILE/v48n2171.pdf.

[6] *Slemrod J.* What Do Cross-Country Studies Teach about Government Involvement, Prosperity, and Economic Growth? / J. Slemrod, W. G. Gale, W. Easterly // Brookings Papers on Economic Activity. — 1995. — No. 2. — P. 373—431 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://homepage.ntu.edu.tw/kslin/macro2009/Slemrod%20et%20al%201995.pdf.

[7] *Agell J.* Growth and the public sector : A critical review essay / J. Agell, Th. Lindh, H. Ohlsson // European Journal of Political Economy. — 1997. — Vol. 13 (1). — P. 33—52.

рішення економічних агентів тощо. Невдовзі вийшла робота[8], де відзначаються істотні недоліки теоретичного та прикладного характеру, допущені в цій статті[9], доводиться агностичність отриманих висновків, ідентифікується негативний зв'язок між обсягом перерозподілу ВВП через бюджет з великою робастністю.

Останніми роками з'явилося багато досліджень, у яких стверджується, що надмірні урядові витрати сприяють значним втратам ефективності на мікрорівні, які часто відбуваються не тільки у формі послаблення стимулів до праці, а й хибного розуміння та навіть зниження стимулів до накопичення фізичного, людського, інтелектуального капіталу. Усе це очевидно впливає на темпи економічного зростання. Різкий поштовх дослідженням характеристик і детермінантів ендогенних чинників економічного зростання дала стаття П. Ромера[10], яка зумовила проведення численних емпіричних досліджень із тестуванням гіпотез викладеної теорії і досить різними результатами. Приблизно водночас із виникненням теорії ендогенного економічного зростання, відповідно до якої державні фінанси можуть бути активним внутрішнім чинником впливу на економічну динаміку, розпочалася дискусія між соціологом У. Корпі та економістом А. Ліндбеком щодо впливу держави добробуту на економічне зростання[11]. Корпі доводив, що аналіз міжнародної статистики ОЕСР не дає змоги підтвердити неоліберальну гіпотезу про те, що країни з великим публічним сектором і значним податковим навантаженням розвиваються повільніше від інших. Проте Ліндбек дійшов висновку, що неприйнятні статистичні дані, серйозні економічні та статистичні проблеми унеможливлюють адекватні висновки стосовно досліджуваного питання. Учений також показав, що інші, надійніші, дослідження свідчать про великі втрати ефективності у країнах із високим податковим навантаженням, наприклад у Швеції. Варто зазначити, що ця країна в 1970-х роках в академічних дискусіях розглядалась як реальний доказ на користь концепції держави добробуту. Вона була однією з найбагатших країн світу, що характеризувалася швидким економічним зростанням і вражаюче низьким рівнем безробіття, тоді як розподіл зарплат і доходів був рівнішим, ніж у більшості розвинутих країн. Рівень оподаткування та публічного споживання був високим, а соціальні трансфери забезпечували захист доходів громадян і високий рівень життя. Дискусія набула нових рис та інтенсивності, коли у 1990-х роках Швеція зазнала катастрофічного економічного спаду, що став наслідком тривалого періоду нехтування роллю економічних стимулів і надмірної уваги до соціального

[8] *Fölster S.* Growth and the public sector: a critique of the critics / S. Fölster, M. Henrekson // European Journal of Political Economy. — 1999. — Vol. 15 (2). — P. 337—358.

[9] *Agell J.* Зазнач. праця.

[10] *Romer P. M.* Increasing Returns and Long-Run Growth / Paul M. Romer // The Journal of Political Economy. — 1986. — Vol. 94, no. 5. — P. 1002—1037 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ihome.ust.hk/dxie/OnlineMacro/romerjpe1986.pdf.

[11] *Korpi W.* Economic growth and the welfare system: Leaky bucket or irrigation system? / Korpi Walter // European Sociological Review. — 1985. — Vol. 1, no. 2. — P. 97—118; *Lindbeck A.* Valfard, skatter och tillvaxt — replik till Korpi / A. Lindbeck // Ekonomisk Debatt. — 1985. — № 13. — P. 204—214.

забезпечення. У подальшому шведському уряду довелося вжити кардинальних заходів, спрямованих на підвищення ефективності функціонування публічних фінансів і відновлення ролі стимулів до економічної діяльності.

Поступово почали з'являтися дослідження, у яких акцент змістився з розміру публічного сектору економіки до ефективності його функціонування. Здатність державних фінансів впливати на економічну динаміку тепер розглядалася крізь призму ефективності уряду, оскільки стало зрозуміло, що обсяг державних видатків та доходів як такий не має однозначного пояснення в моделях економічного зростання[12]. Так, у роботі[13] автори вводять у економетричну модель агрегований показник ефективності діяльності уряду, побудований на методології розробленій А. Афонсо, Л. Щукнехтом, В. Танці[14]. Уряд оцінюється за чотирма параметрами ефективності: урядових витрат у сфері освіти; у сфері управління; у сфері розвитку інфраструктури; політики стабілізації економіки. У результаті оцінювання моделі автори доходять висновку, що позитивний зв'язок між обсягом урядових фінансових потоків та економічним зростанням виникає тільки у тому випадку, якщо умовний відносний показник ефективності уряду перевищує 1,358. Інакше кажучи, позитивні ефекти від функціонування державних фінансів спостерігаються, коли національний уряд в 1,36 раза ефективніший за уряди інших країн, що потрапили до вибірки дослідження (табл. 1).

У вітчизняних академічних колах питанням перерозподілу ВВП через систему публічних фінансів також приділяється значна увага. Характерною особливістю дискусії є консенсус стосовно того, що рівень перерозподілу ВВП України через доходи та видатки публічного сектору економіки є необґрунтовано високим і створює потенційну загрозу зростанню національної економіки. Так, науковці НАН України під керівництвом академіка В. М. Гейця констатують значне зростання видатків розширеного уряду України[15] у 1999—2008 рр. на тлі зниження їхнього позитивного впливу на конкурентоспроможність галузей[16]. З аналогічних позицій розглядає стан системи державних фінансів В. П. Кудряшов, який наголошує, що "...перерозподіл ВВП через бюджет і позабюджетні фонди досяг високого рівня"[17]. Водночас І. О. Луніна

[12] *Angelopoulos K.* Does public sector efficiency matter? Revisiting the relation between fiscal size and economic growth in a world sample / K. Angelopoulos, A. Philippopoulos, E. Tsionas // Public choice. — 2008. — Vol. 137, is. 1—2. — P. 245—278; *Borge L.-E.* Public sector efficiency: the roles of political and budgetary institutions, fiscal capacity, and democratic participation / L.-E. Borge, T. Falch, P. Tovmo // Public Choice. — 2008. — Vol. 136 (3). — P. 475—495.

[13] *Angelopoulos K.* Зазнач. праця.

[14] *Afonso A.* Public sector efficiency — an international comparison / A. Afonso, L. Schuknecht, V. Tanzi // ECB Working Paper. — 2003. — № 242. — 37 p.

[15] У цьому дослідженні під розширеним урядом мається на увазі сукупність бюджетної системи України, Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового соціального страхування.

[16] Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави : нац. доп. / за заг. ред. В. М. Гейця. — К. : НВЦ НБУВ, 2009. — С. 154, 157.

[17] *Кудряшов В. П.* Стан державних фінансів та напрями їх оздоровлення / В. П. Кудряшов // Економіка України. — 2011. — № 3. — С. 14—26.

Таблиця 1. **Показники відносної ефективності урядів країн світу за основними напрямами діяльності у 1995—2000 рр.**

Країна	PSE-Admin	PSE-Educ	PSE-Infrast	PSE-Stabil	PSE-average
1	2	3	4	5	6
Південна Корея	2,254	1,757	2,753	2,121	2,221
Аргентина	1,763	1,366	1,043	4,136	2,077
Канада	3,654	1,130	1,631	1,741	2,039
США	2,637	1,218	1,954	1,944	1,938
Швейцарія	1,575	1,006	1,590	3,083	1,813
Таїланд	0,849	0,837	1,551	3,145	1,596
Австралія	1,954	1,218	1,603	1,462	1,559
Малайзія	1,012	1,357	1,378	2,301	1,512
Мексика	1,510	0,764	1,455	1,931	1,415
Фінляндія	1,911	0,905	1,485	1,338	1,410
Швеція	2,129	0,877	0,894	1,628	1,382
Індія	2,335	0,870	1,602	0,667	1,369
Чилі	1,500	1,411	1,377	1,071	1,340
Німеччина	1,234	1,272	1,445	1,371	1,331
Нідерланди	1,947	1,271	1,037	0,871	1,281
Іспанія	2,132	1,337	0,929	0,607	1,251
Данія	1,801	0,758	1,310	0,998	1,217
Ірландія	1,878	1,079	0,905	0,968	1,207
Ісландія	0,881	1,003	1,238	1,652	1,193
Норвегія	1,698	0,849	0,949	1,251	1,187
Греція	1,058	1,971	1,144	0,563	1,184
Кіпр	0,941	0,977	1,314	1,427	1,165
Люксембург	1,441	1,120	0,238	1,810	1,152
Чехія	1,806	1,119	0,954	0,683	1,140
Австрія	1,197	1,042	0,956	1,310	1,127
Домініканська Республіка	1,172	1,783	0,616	0,764	1,084
Сальвадор	0,539	1,089	1,287	1,378	1,073
Перу	0,840	1,317	0,993	1,025	1,044
Великобританія	1,090	1,278	0,844	0,785	0,999
Франція	0,945	1,075	0,869	0,969	0,965
Італія	1,269	1,272	0,738	0,522	0,950
Коста-Рика	0,892	0,613	1,216	0,941	0,915
Нова Зеландія	0,784	0,872	0,677	1,293	0,907
Угорщина	1,545	1,224	0,498	0,315	0,895
ПАР	1,381	0,605	1,186	0,357	0,882
Туреччина	0,702	1,544	0,736	0,541	0,881
Ліван	0,311	2,071	0,460	0,648	0,872
Уругвай	0,890	1,662	0,484	0,392	0,857
Португалія	0,661	1,094	0,797	0,811	0,841
Венесуела	1,534	0,302	0,978	0,494	0,827
Румунія	0,546	1,282	0,805	0,487	0,780
Болгарія	0,792	1,606	0,502	0,194	0,773
Ізраїль	0,702	0,748	1,058	0,395	0,726
Україна	**0,342**	**1,170**	**0,732**	**0,522**	**0,691**
Єгипет	0,465	0,978	0,677	0,543	0,666
Туніс	0,551	0,536	0,836	0,716	0,660

Закінчення табл. 1

1	2	3	4	5	6
Йорданія	0,465	0,551	0,956	0,657	0,658
Ямайка	0,451	0,905	0,721	0,272	0,587
Алжир	0,522	0,730	0,459	0,237	0,487
Намібія	0,425	0,254	0,959	0,295	0,483
Нікарагуа	0,588	0,626	0,271	0,305	0,447
Ємен	0,479	0,446	0,351	0,122	0,350

Джерело: Korpi W. Economic growth and the welfare system: Leaky bucket or irrigation system? / Walter Korpi // European Sociological Review. — 1985. — Vol. 1, no. 2. — P. 97—118.

акцентує увагу на істотному збільшенні участі державного бюджету у фінансуванні видатків Пенсійного фонду України, що автоматично підвищує рівень перерозподілу через систему публічних фінансів[18]. О. В. Длугопольський, зазначаючи, що у країнах із низьким і середнім рівнем доходу частка суспільного сектору у ВВП як за доходами, так і за видатками є незначною (у межах 20 %), позиціонує Україну як виняток із загальної тенденції з огляду на те, що частка як доходів, так і видатків сектору загальнодержавного управління сягає 40 % та має тенденцію до збільшення[19]. На особливу увагу заслуговує праця В. В. Зимовця, який стверджує, що для України при досягненні рівня державного перерозподілу в 39 % ВВП темпи економічного зростання уповільнюються. З огляду на це робиться висновок про достатність підстав для зміни економічної моделі з ліберальної на соціально орієнтовану. Водночас автор вважає цей рівень, який склався протягом 2005—2009 рр., надмірним[20].

З огляду на актуальність проблеми, метою цього дослідження є оцінка рівня перерозподілу ВВП через публічний сектор економіки та визначення відносної ефективності діяльності уряду у сфері перерозподілу ВВП.

У методиці розрахунку рівня економічної безпеки України, затвердженій наказом Міністерства економіки України від 02.03.2007 № 60, головним індикатором стану фінансової безпеки України є рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет (без урахування доходів Пенсійного фонду України) з пороговим значенням не більше 30 %. Перевищення цього значення будь-яким індикатором спричиняє несприятливі тенденції в економіці, а отже, виникає необхідність упровадження комплексних заходів з метою стабілізації такого індикатора.

Рівень перерозподілу ВВП через бюджет відображає обсяг фінансових ресурсів держави, які перерозподіляються через систему державних фінансів, і

[18] *Луніна І. О.* Державні фінанси та інфраструктурні проблеми розвитку економіки / І. О. Луніна // Економіка України. — 2011. — № 8. — С. 46—56.

[19] *Длугопольський О. В.* Публічні фінанси за умов фінансово-економічної кризи та трансформації світової економіки / О. В. Длугопольський // Фінанси України. — 2012. — № 8. — С. 106—121.

[20] *Зимовець В. В.* До проблеми стабілізації державних фінансів в Україні: методологічні аспекти / В. В. Зимовець // Наукові праці ДонНТУ. Сер. : Економічна. — 2011. — Вип. 40-3. — С. 152—158.

свідчить про ступінь централізації фінансової системи. Масштаби перерозподілу ВВП через зведений бюджет є одним з основних факторів, що впливають на темпи економічного розвитку країни.

В аналітиці державних фінансів можна виокремити два основних підходи до визначення рівня перерозподілу ВВП через бюджет:

— за доходами публічного сектору економіки;

— за витратами публічного сектору економіки.

Оцінка рівня перерозподілу ВВП за доходами може проводитися у двох напрямах: 1) доходи консолідованого бюджету; 2) сукупні доходи публічного сектору економіки (перше + власні доходи державних цільових позабюджетних фондів).

У разі вимірювання рівня перерозподілу ВВП через доходи враховують, як правило, лише доходи консолідованого бюджету. Проте у країнах, які мають систему позабюджетних цільових фондів, такі фонди формують квазібюджетні доходи, що не вважаються доходами бюджету, але фактично є доходами публічного сектору економіки. Крім того, власні кошти цільових фондів (в Україні всі вони є соціальними) утворюються і витрачаються аналогічно іншим статтям бюджету. Соціальні фонди в Україні виконують функцію "розрахункового" рахунку, у межах якого кошти, що надходять, одразу використовуються на виплати без жодних акумулювань і вкладень в економіку у формі довгого інвестиційного ресурсу.

З цього погляду доцільно порівняти рівень перерозподілу ВВП через доходи в Україні та у розвинутих країнах, а також у країнах, що розвиваються (у т. ч. тих, що є її географічними сусідами). Як свідчать дані табл. 2, рівень перерозподілу ВВП України через зведений бюджет без урахування доходів позабюджетних соціальних фондів у 2000—2011 рр. перебував на рівні граничного значення (30 %). Але з урахуванням цих доходів його значення істотно перевищує допустиме — в аналізованому періоді воно коливається на рівні 42 %, досягнувши критичної позначки у 2009 р. (47,9 % у зв'язку з падінням ВВП). За попередніми даними, у 2012 р. ситуація погіршилася: через доходи зведеного бюджету було перерозподілено 31,6 % ВВП, а з урахуванням власних доходів соціальних фондів — 44,6 %.

Порівняння цього індикатора з показниками розвинутих країн дає змогу зробити висновок, що країни з федеративним устроєм (США, Швейцарія) демонструють нижчі значення саме у зв'язку зі специфікою державного устрою та істотною децентралізацією.

Водночас унітарні розвинуті країни (за винятком Японії) мають приблизно такий самий рівень перерозподілу ВВП через бюджет (з урахуванням доходів позабюджетних соціальних фондів), як і Україна. Проте в цьому контексті необхідно розуміти специфіку функціонування національних економік, а саме:

Таблиця 2. **Порівняння динаміки рівня перерозподілу ВВП через доходи консолідованого бюджету та позабюджетних соціальних фондів в Україні та окремих країнах, %**

Країна	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Україна	26,9	27,44	28,16	26,52	30,4	31,57	30,52	31,42	29,89	29,05	30,27
Україна*	37,9	39,4	39,5	39,5	47,5	43,8	42,7	43,9	47,9	41,9	42,5
Словаччина	38,0	36,8	37,36	35,3	35,2	33,3	32,4	32,8	33,5	32,3	33,2
Польща	38,5	39,3	38,5	37,2	39,4	40,3	40,3	39,6	37,3	37,6	38,6
ЄС-15**	45,2	44,8	44,8	44,6	44,8	45,3	45,3	45,1	44,9	44,8	45,4
Австралія	34,5	35,1	35,3	35,5	35,3	35,3	34,7	33,1	32,0	31,6	31,3
Австрія	51,1	49,8	49,7	49,2	48,2	47,5	47,6	48,3	48,5	48,1	48,0
Бельгія	49,5	49,6	50,9	48,9	49,3	48,8	48,1	48,7	48,1	48,6	49,4
Білорусь***	33,4	33,1	33,4	44,2	47,3	48,4	49,5	43,4	45,7	41,6	38,7
Грузія	—	15,3	15,7	23,1	24,3	27,9	29,3	30,7	29,3	28,3	28,2
Канада	41,6	40,2	40,1	39,7	39,8	40,1	39,8	38,6	38,6	37,6	37,5
Німеччина	44,1	44,1	44,3	43,3	43,6	43,7	43,7	44,0	45,1	43,6	44,5
Нова Зеландія	39,3	40,6	41,3	41,2	43,0	44,8	43,9	42,2	40,4	39,1	39,3
Італія	44,5	44,0	44,4	44,0	43,4	45,0	46,0	45,9	46,5	46,0	46,1
Нідерланди	45,0	44,1	43,9	44,3	44,5	46,1	45,4	46,7	45,8	46,1	45,4
США	34,4	31,9	31,3	31,6	33,0	33,9	33,9	32,56	30,9	31,28	31,4
Великобританія	40,5	39,3	38,8	39,6	40,4	41,3	40,9	42,6	39,9	40,2	40,7
Норвегія	57,4	56,3	55,5	56,2	56,8	58,3	57,6	58,6	57,4	56,7	57,9
Росія****	—	—	39,3	39,4	39,7	45,0	44,4	34,3	46,3	27,6	39,2
Швейцарія	34,5	34,7	34,3	33,8	34,1	33,8	33,1	34,0	34,9	34,0	34,3
Японія	31,9	30,5	30,1	30,6	31,6	34,7	33,7	35,1	33,1	32,4	33,4

* Рівень розподілу ВВП через зведений бюджет з урахуванням власних доходів Пенсійного фонду України та фондів соціального страхування.

** Дані за розвиненими країнами подані з урахуванням доходів пенсійних фондів.

*** З 2004 р. до доходів консолідованого бюджету Білорусі включені доходи Фонду соціального захисту населення Білорусі.

**** Доходи консолідованого бюджету Росії наведені з урахуванням доходів позабюджетних соціальних фондів.

Джерело: побудовано за даними Державної служби статистики України, Євростату, а також статистичних і фінансових органів країн, що потрапили до вибірки.

— розвинуті країни переважно характеризуються високою якістю суспільних інститутів, тому значний рівень централізації системи державних фінансів не створює прецедентів неефективного використання коштів, тоді як слабкість інститутів країн, що розвиваються, загрожує активізацією мотивів до рентоорієнтованої поведінки;

— податковим системам розвинутих країн, особливо тих, які пропагують ідею "держави загального добробуту" (наприклад, скандинавські) властивий істотний рівень податкового навантаження та висока ефективність використання коштів платників податків у суспільному секторі економіки; країни, що розвиваються, не можуть створювати значний фіскальний тиск на суб'єктів господарювання через нестабільність ринкової кон'юнктури.

Виходячи з таких позицій, тотожність рівня перерозподілу ВВП через доходи бюджету в Україні та розвинутих країнах означає серйозну загрозу для

вітчизняної економіки, пов'язану з можливістю неефективного використання бюджетних коштів й великою залежністю українського бізнесу від перерозподілу фінансових ресурсів держави.

Цікавішим є порівняння досліджуваного індикатора у пострадянських країнах і країнах, які є географічними сусідами України. Як свідчить табл. 2, серед обраних пострадянських країн в Україні він є найвищим. Причому рівень перерозподілу ВВП через публічні доходи більший, ніж у географічних сусідів — членів ЄС: у Словаччині та Польщі його середні значення становлять відповідно 33 і 38 %.

Водночас Грузія у світлі ефективних економічних реформ досягла найнижчого серед аналізованих країн рівня перерозподілу ВВП через державні доходи (у середньому 27 %)[21].

Як показано на рис. 1, країни з рівнем перерозподілу ВВП через систему публічних фінансів, що приблизно відповідає українському, мають набагато вищий рівень ВВП на одну особу. З цього випливає, що джерелом економічного зростання є ефективність перерозподілу ВВП через публічний сектор економіки. Таким чином, розвинуті країни можуть характеризуватися вищим рівнем податкового навантаження без стримувальних ефектів для економічного зростання. Водночас у країнах, що розвиваються, така сама ситуація з високою ймовірністю деструктивно впливатиме на динаміку розвитку національної економіки.

Світова практика свідчить (див. рис. 1, табл. 2), що основним чинником успішного функціонування системи державних фінансів є не розмір перерозподілу ВВП через публічний сектор економіки, а суспільна ефективність такого перерозподілу (наприклад, Норвегія, Австрія, Бельгія, Німеччина).

Система публічних фінансів оточена певним інституційним середовищем, якість якого безпосередньо впливає на ефективність перерозподілу і часто визначається чинниками поза межами бюджетної сфери чи навіть фінансів. Нерідко як агреговані індикатори функціонування економіко-правової системи використовують певні індекси. У нашому дослідженні як приклад розглянемо для аналізованої вибірки країн значення індексу економічної свободи[22] — показника, який щорічно розраховується та публікується "The Wall Street Journal" і "The Heritage Foundation". Він застосовується здебільшого для оцінки рівня економічної свободи в різних сферах суспільного життя 185 країн світу, у. т. ч. України[23].

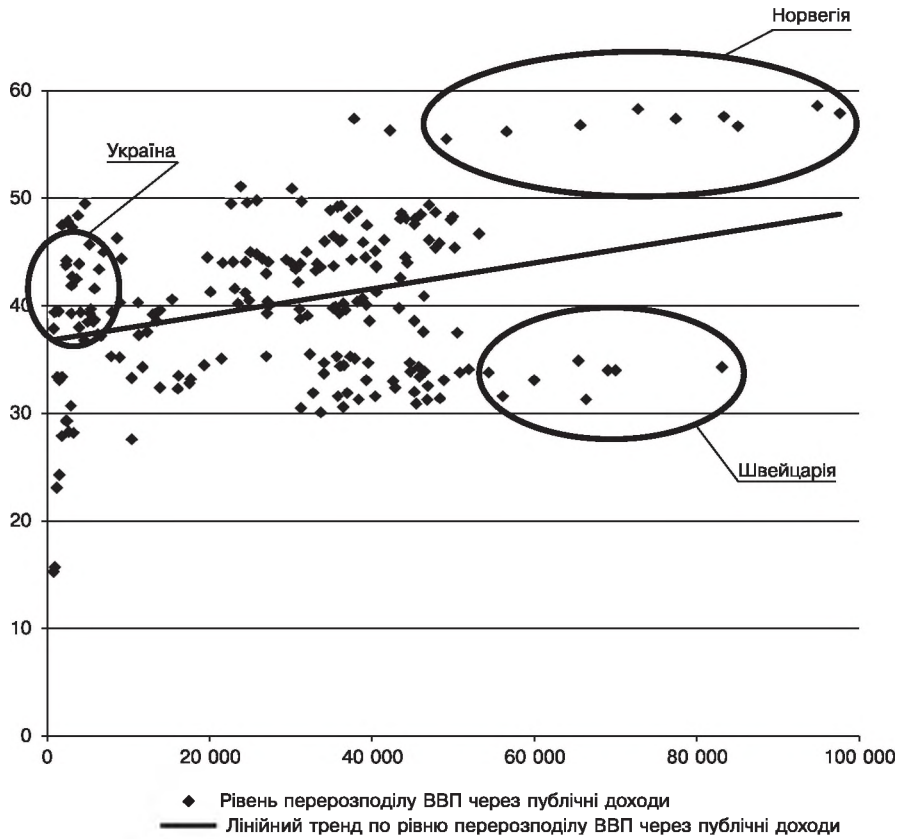
Доцільно розглянути дві складові індексу економічної свободи, які безпосередньо стосуються ефективності функціонування системи державних фінансів:

1. *Індекс витрат уряду*, який розраховується на основі відношення державних видатків (включаючи споживання та трансферти) до ВВП. За взірець

[21] Варто зауважити, що у Грузії немає позабюджетних цільових фондів.

[22] Введення до аналізу індексу економічної свободи базується на припущенні, що він є відображенням якості функціонування інституційного середовища національної економіки. Недосконале інституційне середовище в умовах високого рівня перерозподілу ВВП через публічний сектор провокує значні ризики неефективного використання коштів останнього.

[23] Слід зазначити, що Україна характеризується невисоким індексом економічної свободи.



Джерело: побудовано за даними Державної служби статистики України, Євростату, а також статистичних і фінансових органів країн, що потрапили до вибірки.

Рис. 1. **Співвідношення рівня перерозподілу ВВП через публічні доходи та ВВП на одну особу в 2001—2011 рр., дол. США**

береться рівень видатків, котрий дорівнює нулю. Вважається, що видатки, які не перевищують 30 % ВВП, не призводять до деформації оцінки у бік зниження. Таким чином, нижчі оцінки отримують уряди тих країн, частка державних видатків у ВВП яких є значною.

Водночас країнам із сильним центральним урядом (зокрема, Австрії, Бельгії, Великобританії) також притаманна висока частка державних видатків у ВВП, у зв'язку з чим відповідний індикатор для них є також доволі низьким[24].

2. *Індекс фіскальної свободи*, який відображає податковий тягар, що створюється центральним урядом. Цей індикатор складається з трьох кількісних факторів:

— верхня гранична ставка податку на доходи фізичних осіб;

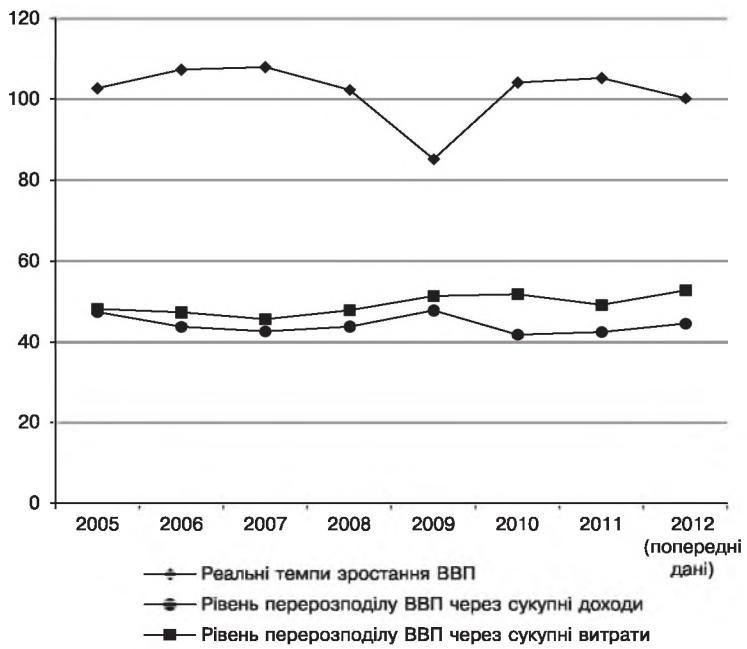
— верхня гранична ставка податку на доходи юридичних осіб;

— загальне податкове навантаження у відсотках до ВВП.

[24] У окремі періоди зростання відповідного індексу може бути пов'язане з експансійною фіскальною політикою, яка характеризується активізацією державних закупівель та зростанням бюджетних видатків.

Показник фіскальної свободи тим вищий, чим нижчий рівень податкового навантаження на національну економіку. В Україні проблеми неефективності перерозподілу бюджетних коштів криються не у сфері оподаткування, оскільки значення цього індикатора є одним із найкращих з аналізованої вибірки, а отже, рівень податкового навантаження є відносно невисоким. Традиційно високий цей індикатор у скандинавських країнах, Німеччині та Бельгії[25].

Показовим є розрахунок рівня перерозподілу ВВП через витрати публічного сектору економіки (рис. 2), до яких ми відносимо витрати консолідованого бюджету, видатки соціальних фондів (без трансфертів із державного бюджету), втрати бюджету від надання податкових пільг. Розрахунок цього показника демонструє, наскільки економіка України залежна від рівня втручання держави. У 2009—2010 рр. він становив понад 51 %, а у 2011 р. — майже 50 %. За попередніми оцінками, у 2012 р. відповідний індикатор дорівнюватиме 52,8 %.



Джерело: побудовано авторами.

Рис. 2. **Динаміка темпів зростання ВВП та рівня його перерозподілу через публічний сектор економіки, %**

Динаміка рівня перерозподілу ВВП через доходи і витрати публічного сектору економіки практично не залежить від стану економіки (темпів економічного розвитку). Як показує рис. 2, зміна темпів зростання ВВП (особливо у 2009 та 2012 рр.) не вплинула на динаміку доходів та видатків бюджету.

[25] Офіційний веб-портал The Heritage Foundation [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.heritage.org.

Отже, виходячи з аналізу рівня перерозподілу ВВП через доходи та витрати бюджету (з урахування доходів позабюджетних соціальних фондів) в Україні та інших країнах, можна зробити такі попередні висновки:

— в Україні цей рівень досить високий і близький до розвинутих країн світу, проте його значення та ступінь добробуту населення є діаметрально протилежними величинами, що провокує як низьку добровільність сплати податків, так і соціально-політичне невдоволення в суспільстві;

— значна перерозподільна влада центрального уряду завжди пов'язана з певними бюрократичними процедурами, які у кінцевому підсумку збільшують часовий лаг надходження державної підтримки до цільових груп населення/бізнесу;

— високий рівень централізації перерозподільних повноважень у держави негативно впливає на структуру національної економіки, яка діє поза межами ринкових механізмів.

Для підтвердження або спростування таких висновків оцінимо *ефективність перерозподілу ВВП через публічний сектор економіки України.*

Щоб унаочнити тезу про те, що проблеми державних фінансів в Україні виникають не тільки внаслідок надмірної частки перерозподілу ВВП через бюджет, а й через низьку ефективність такого перерозподілу, ми оцінили показник агрегованої ефективності уряду для України. Оцінювання проводилося для трьох періодів: 1995—2000, 2001—2005, 2006—2010 рр. Сутність методики зводиться до того, що за визначеними параметрами діяльності уряду співвідносяться показники результативності конкретного параметра та державних витрат, спрямованих на фінансування такої діяльності. Необхідні показники розраховуються як відношення конкретного показника певної країни до середнього показника країн вибірки. Таким чином формуються відносні показники результативності, витрат, ефективності. Як і авторами статті[26], нами було розраховано такі показники відносної ефективності діяльності уряду:

— урядових витрат у сфері освіти — відношення частки населення, що має середню освіту, до частки урядових витрат на освіту у ВВП;

— у сфері управління — відношення показників "Корупція в уряді" та "Якість бюрократичного апарату" до показника частки урядового споживання у ВВП;

— у сфері розвитку інфраструктури — відношення оберненого показника втрат електроенергії при передачі та перерозподілі до частки загальних урядових видатків у ВВП;

— політики стабілізації економіки — відношення оберненого показника інфляції та безробіття до частки загальних урядових видатків у ВВП[27].

[26] *Afonso A.* Зазнач. праця.

[27] Усі представлені дані можна знайти на сайті Світового банку, крім "Корупція в уряді" та "Якість бюрократичного апарату", що регулярно надаються у звітах International Country Risk Guide (ICRG). Для подальшого роз'яснення методики можна звернутися до джерел (див. *Korpi W.* Зазнач. праця; *Angeloponlos K.* Зазнач. праця).

Результати оцінювання (табл. 3) свідчать, що Україні ще дуже далеко до порогового значення відносної ефективності (1,358), коли розширення публічного сектору економіки зумовлює прискорення економічного зростання.

Таблиця 3. **Показники відносної ефективності уряду України за основними напрямами діяльності**

Показники	1995—2000	2001—2005	2006—2010
Ефективність урядових витрат у сфері освіти	1,17	0,95	0,87
Ефективність у сфері управління	0,3415	0,4325	0,4335
У т. ч.: рівень корупції в уряді	0,425	0,55	0,55
якість бюрократичного апарату	0,258	0,315	0,317
Ефективність у сфері розвитку інфраструктури	0,732	0,554	0,664
Ефективність політики стабілізації економіки	0,5215	0,687	0,5415
У т. ч.: регулювання інфляції	0,126	0,51	0,25
регулювання безробіття	0,917	0,864	0,833
Загальний індекс ефективності	0,69	0,65	0,62

Джерело: розраховано авторами.

Основним висновком проведеного дослідження є те, що механізм перерозподілу ВВП в Україні — це досить серйозна проблема (можливо, найголовніша) у системі державних фінансів. Тому стратегія реформування системи державних фінансів повинна насамперед передбачати механізми, які сприятимуть зниженню рівня перерозподілу ВВП через суспільний сектор економіки та підвищенню ефективності такого перерозподілу. Цьому сприятиме реалізація завдань Програми економічних реформ на 2010—2014 роки (посилення фіскальної дисципліни; підвищення ефективності капітальних видатків; підвищення прозорості державних фінансів; розширення аналізу стану держсектору; запровадження середньострокового планування й поліпшення фінансового менеджменту держпідприємств)[28].

З огляду на зазначене необхідно: а) підвищити гнучкість державних фінансів (особливо видатків), що проявляється в максимально можливому зменшенні неефективних видатків бюджету з паралельним стимулюванням економіки шляхом зниження середньої граничної ставки оподаткування; б) провести інвентаризацію на предмет ефективності та доцільності фінансування державних програм; в) ліквідувати практику постійних бюджетних коригувань у процесі виконання бюджету (як за доходами, так і за видатками); г) посилити прозорість системи державних фінансів (у т. ч. підприємств державного сектору економіки).

[28] Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : програма економічних реформ на 2010—2014 роки / Комітет з економічних реформ при Президентові України. — 85 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.