

DOI: 10.55643/fcaptr.3.50.2023.4047

ДЕРЖАВНІ ВИДАТКИ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Інна Левицька

д.е.н., професор кафедри готельно-ресторанної справи та туризму, Національний університет біоресурсів та природокористування України, Київ, Україна;
 ORCID: [0000-0003-3739-6662](https://orcid.org/0000-0003-3739-6662)

Альона Климчук

д.е.н., доцент кафедри туризму та готельно-ресторанної справи, Державний університет "Житомирська політехніка", Вінниця, Україна;
 e-mail: ktgrs_kao@ztu.edu.ua
 ORCID: [0000-0002-5246-8778](https://orcid.org/0000-0002-5246-8778)
 (Corresponding author)

Наталія Білецька

к.е.н., доцент, ПВНЗ "Вінницький інститут конструювання одягу і підприємництва", Вінниця, Україна;
 ORCID: [0000-0001-6922-3614](https://orcid.org/0000-0001-6922-3614)

Людмила Білогор

к.е.н., директор Житомирського технологічного коледжу Київського національного університету будівництва і архітектури, Житомир, Україна;
 ORCID: [0009-0005-9802-0417](https://orcid.org/0009-0005-9802-0417)

Received: 21/04/2023

Accepted: 02/06/2023

Published: 30/06/2023

АНОТАЦІЯ

Кардинальні зміни перебігу процесів забезпечення функціонування й розвитку української держави, обумовлені повномасштабною воєнною агресією сусідньої країни, актуалізували потребу оптимального використання державних фінансів в умовах їх критичної нестачі, а відтак і потребу поглибленого дослідження складу й структури державних видатків упродовж останніх років у контексті виявлення глибоких проблем управління ними в Україні та обґрунтування можливих шляхів і перспектив їх вирішення.

Питання оптимізації та підвищення ефективності державних видатків перебувають у полі зору теоретиків і практиків державного управління впродовж багатьох десятиліть, однак в останні роки вказані питання особливо актуалізувалися як результат світової економічної кризи, спричиненої пандемією, а в подальшому поглибленої повномасштабним уторгненням на територію однієї з найбільших країн Європи. У той же час, функціонування вітчизняної економіки в умовах повноцінної війни обумовило необхідність нового погляду на сучасну систему державних видатків для забезпечення чіткого відокремлення загальних проблем їх неефективності від спричинених власне бойовими діями і, таким чином, розуміння перспектив вирішення кожного з проблемних аспектів у повоєнний період.

Мета дослідження полягає в аналітичному виявленні проблем системи державних видатків України з обґрунтуванням можливих напрямів підвищення їх ефективності.

У дослідженні здійснено структурний аналіз державних видатків України в динаміці, який базується на даних офіційної статистики Міністерства фінансів та річних бюджетів України. Застосовано методи систематизації для групування функціональних статей витрат за рівнем пріоритетності для органів влади; розрахунку середніх величин та порівняльного аналізу з метою побудови рейтингових співвідношень окремих країн ЄС та України за рядом аналізованих показників.

Здійснений аналіз засвідчив значне переважання видатків споживання в структурі державних видатків України. У статті проаналізовано функціональну структуру видатків державного бюджету та здійснено їх розподіл за критерієм пріоритетності, досліджено склад планових державних видатків на агросектор у 2023 році та очікувані від них результати. Проведене порівняння результативності найбільш пріоритетних державних видатків в Україні з показниками окремих країн ЄС дозволило визначити ключові проблеми бюджетних видатків в Україні та окреслити перспективні шляхи їх вирішення.

Ключові слова: державний бюджет, державні видатки, агросектор, сільське господарство, ефективність, оптимізація, проблеми бюджетних видатків

JEL Класифікація: E59, E66, G38

ВСТУП

Сучасний період функціонування української держави є найскладнішим від моменту проголошення незалежності й характеризується цілим комплексом масштабних проблем, не всі з яких спричинені війною, проте значно підсилені нею. У цьому аспекті забезпечення як мінімум стійкого функціонування держави вимагає значних фінансових ресурсів, акумулювання яких надзвичайно ускладнене в умовах їх

© Copyright
 2023 by the author(s)



This is an Open Access article distributed under the terms of the [Creative Commons CC-BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

критичної нестачі та зниження обсягів бюджетних надходжень. Указана ситуація вимагає особливої уваги до питання забезпечення високої ефективності використання державних коштів. При цьому якщо «підвищення ефективності державних видатків займає провідне місце у політичному порядку денному» [1] європейських країн упродовж багатьох років, то в Україні формування переліку й обсягів державних видатків переважно відбувається за критеріями «доцільності для правлячих кіл». Указана ситуація актуалізує необхідність вивчення структурного складу державних видатків України в їхній динаміці на предмет виявлення системних проблем у процесі їх формування та, на цій основі, виявлення можливих напрямів їх вирішення в повоєнній перспективі.

ОГЛЯД ЛІТЕРАТУРИ

Наукова думка європейських країн як найбільш постраждалих після України внаслідок повномасштабної війни сфокусувалася на пошуку шляхів забезпечення фінансово-економічної стійкості на основі управління державними видатками. Так, з'явилися дослідження впливу показників ефективності державних витрат на можливості поліпшення фіскальної стійкості держави [2], проведення порівняльного аналізу ефективності непродуктивних державних видатків – на сфері освіти, охорони здоров'я, загального адміністрування [3], особливої важливості та необхідності аналізу ефективності державних видатків у контексті формування відповідних програм [6, 9, 21] тощо. Зокрема аналітичне дослідження окремих макроекономічних показників та державних видатків 35 країн ОЕСР [2] дало змогу авторам відзначити, що саме організація державного управління відіграє ключову роль у покращенні надання суспільних благ і послуг, хоча, у той же час, аналогічний рівень указаних послуг чи благ може бути забезпечений і за умов меншого обсягу державних видатків. Інший авторський колектив [3], зосередившись на проблемі демографічних змін та їхнього тиску на державні фінанси, провів дослідження, спрямоване на пошук шляхів запобігання подальшому зростанню частки непродуктивних державних витрат. Фактично висновком із цієї праці є твердження, що країни з нижчим рівнем (рейтингом) за макроекономічними показниками мають вищий потенціал ефективності державних видатків за рахунок більшої шкали можливостей позитивної динаміки кожного конкретного показника. Іншими словами, проведений аналіз дозволив авторам зробити висновок, що країни з високим рівнем розвитку мають менше можливостей у забезпеченні високої ефективності державних видатків порівняно з іншими країнами. Німецькі автори [4] у ході оцінки ефективності державних видатків доходять висновку щодо необхідності нарощування частки непродуктивних витрат у ВВП країни за умови, що вони є ефективними, а ефективність при цьому підтверджується незалежними міжнародними організаціями (позиціями країни у відповідних рейтингах). При цьому ключовим висновком дослідження є необхідність урахування впливу ефективності витрат на муніципальному рівні на загальну ефективність державних видатків у країні. Іншими словами, на думку П. Шеєрмеєра та Ф. Кохлер-Гайб, показники ефективності муніципальних видатків є важливим фактором формування загального результату державних видатків.

Вітчизняні дослідники піднятої проблематики більше орієнтовані на висвітлення проблем збалансованості державного бюджету України в умовах геоекономічних змін [5], аналіз виконання бюджетів під час воєнного стану [7], обґрунтування пріоритетних напрямів підвищення ефективності державного бюджету в цілому [8] чи оцінку управління державними видатками [10]. Зокрема Т. Черкашина [5] в процесі аналітичного вивчення динаміки складу статей державних видатків в Україні визначає найбільшими проблемами загальну незбалансованість, тобто перевищення видатків над доходами, від'ємне сальдо торговельного балансу, а також значне зростання витрат на оплату праці персоналу бюджетних установ та обслуговування державного боргу. При цьому ключем до вирішення вказаних проблем, на думку автора, є створення сприятливих умов для розвитку підприємництва як джерела зростання доходної бази державного бюджету. О. Піхоцька та Ю. Ющик [7], аналізуючи показники виконання державного та місцевих бюджетів в Україні протягом воєнного часу, роблять висновок про високу ефективність місцевих видатків на основі профіциту зведених бюджетів усіх областей країни та незначного відхилення середнього відсотку їх виконання порівняно з довоєнним періодом. При цьому автори наголошують на проблемності та низькій ефективності саме загальнодержавних видатків, не пропонуючи натомість жодних кроків щодо покращення ситуації, яка наразі має місце в державі. Дослідження державних доходів та видатків України, здійснене О. Сокирко та К. Філіпішиною [8], виокремлює як основні проблеми відсутність чіткої стратегії щодо складання бюджету та контролю за реалізацією бюджетних програм, недосконалість фіскальної політики й застарілість підходів до фінансування, що спричиняє великий обсяг необґрунтованих видатків. У цьому аспекті автори визначають можливими напрямками вирішення проблем збільшення доходної бази державного бюджету на основі раціональної структуризації податкової системи, зниження обсягів державних витрат із метою бюджетного балансування, посилення контролю за рухом коштів та відповідальності за неефективне використання бюджетних ресурсів, проте жодних прикладів конкретних заходів у вказаних напрямках не наводять.

У контексті досліджуваної проблематики важливо відзначити дослідження В. Биховченка [10], у якому автор, базуючись на результатах здійсненого аналізу, робить висновок, що однією з ключових проблем неефективності державних видатків в Україні є їх базування не на об'єктивній соціально-економічній оцінці, а на політичній доцільності. Крім того, автор доходить висновку, що вагомим чинником проблем у царині державних видатків в Україні є зосередження системи контролю на питаннях цільового використання коштів, а не на проблемі їх результативного використання, з огляду на що основним висновком зі свого дослідження визначає необхідність оптимізації системи управління видатками державного бюджету. Зокрема в рамках такої оптимізації дослідник пропонує вдосконалити державне управління бюджетними видатками на засадах здійснення державного контролю, моніторингу якості роботи виконавців бюджетних програм та дотримання бюджетного й податкового законодавства.

Таким чином, ключові висновки українських дослідників зводяться до необхідності впровадження системи моніторингу державних витрат, підвищення обсягу дохідної частини чи формування бездефіцитних бюджетів, що взагалі є нереальним для країни, яка перебуває в стані повномасштабної війни.

МЕТА ТА ЗАВДАННЯ

Головною метою дослідження є аналітичне виявлення й обґрунтування наявних проблем видаткової частини державного бюджету України та можливих напрямів їх вирішення в період повоєнного відновлення. З огляду на мету, у дослідженні було поставлено й виконано такі завдання:

- здійснити аналіз структури видатків державного бюджету України за елементним критерієм із розподілом на витрати розвитку та споживання;
- проаналізувати функціональну структуру видатків бюджету та здійснити їх розподіл за критерієм пріоритетності для правлячих кіл;
- провести порівняльний аналіз результативності державних видатків України та окремих країн Євросони на основі даних щодо частки витрат певного виду у ВВП держави та рейтингових показників за світовими індексами соціального прогресу й людського розвитку;
- дослідити питання бюджетного фінансування відновлення та розвитку агросектора в Україні як одного з найбільш постраждалих унаслідок війни;
- обґрунтувати ключові проблеми державних видатків в Україні та можливі напрями їх вирішення.

МЕТОДИ

У ході проведення дослідження використані методи статистичного аналізу рядів динаміки – групування, порівняння, розрахунок середніх величин, ланцюгових та базисних темпів приросту досліджуваних показників. Зокрема проведено структурний аналіз видатків державного бюджету України за функціональним та елементним критеріями з розрахунком базового й ланцюгового абсолютного відхилення. На основі аналізу частки державних видатків на соціальну сферу в ряді країн Євросони розраховані середні значення за три останні роки, на основі яких було здійснено групування отриманих даних у порядку спадання. Аналогічним чином здійснювалося групування рейтингових показників кожної з досліджуваних країн за Індексом соціального прогресу та Індексом людського розвитку. На основі отриманих даних здійснено порівняльний аналіз ефективності державних видатків на сферу соціального забезпечення в Україні та ряді досліджуваних країн з обґрунтуванням ключових вітчизняних проблем та можливих причин їх виникнення. Далі в ході логічного узагальнення та інтерпретації отриманих результатів обґрунтовано перспективні напрями вирішення виявлених проблем царини державних видатків в Україні.

РЕЗУЛЬТАТИ

Розподіл бюджетних коштів в Україні характеризується цілим рядом проблем, до числа яких вітчизняні дослідники відносять переважно «відсутність чіткої стратегії щодо складання бюджету та контролю за реалізацією бюджетних програм, недосконалість фіскальної політики, застарілість підходів до фінансування, що спричиняє великий обсяг необґрунтованих видатків» [8]. Натомість провідні закордонні інституції роблять наголос на надзвичайно низькій ефективності витрачання бюджетних ресурсів [11], відсутності середньострокового бюджетного планування [12] та результативності «на папері» [13].

Аналіз бюджетних витрат у їхній динаміці дозволив відзначити, що переважна частина державних коштів в Україні витрачається на споживання, тобто на реалізацію державних функцій, утримання апарату працівників, заробітну плату яким виплачують із бюджету, на фінансування різних соціальних ініціатив тощо (Рис. 1), у той час як видатки розвитку до повномасштабної війни не перевищували 18,5% від загального обсягу витрат.

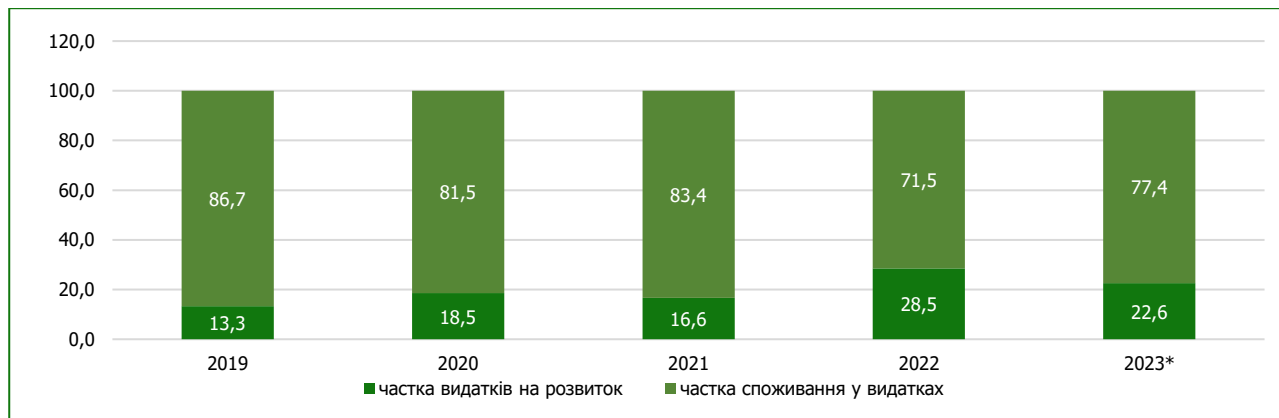


Рис. 1. Узагальнена структура видатків державного бюджету України у 2019-2023 рр., %. Примітка: дані бюджету за 2023 рік на початок року (Джерело: побудовано й розраховано авторами за матеріалами [14; 15; 16; 17; 18])

У цьому аспекті маємо відзначити, що бюджет країни за воєнного стану виглядає значно результативнішим, ніж раніше, урахувавши зростання обсягів витрат на розвиток, частка яких за підсумками 2022 року склала 28,5%, а на 2023 рік попередньо запланована в обсязі 22,6%.

Більш деталізований розгляд структури витрат державного бюджету на споживання дозволяє зробити висновок щодо певної їх стабілізації у 2019-2021 рр. із фіксацією частки витрат на оплату праці на рівні 15-16% (Рис. 2).

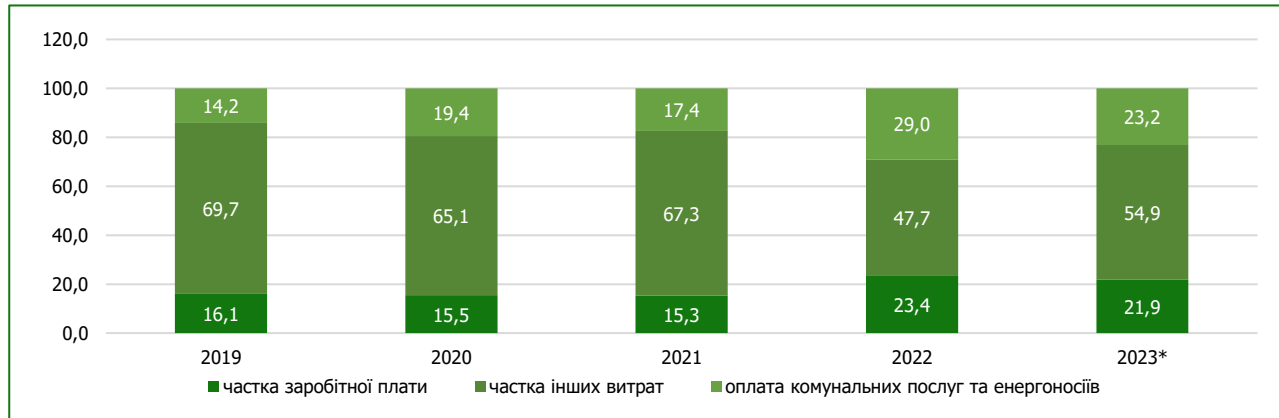


Рис. 2. Структура витрат бюджету України на споживання у 2019-2023 рр. Примітка: дані бюджету за 2023 рік на початок року (Джерело: побудовано й розраховано авторами за матеріалами [14; 15; 16; 17; 18])

Фактично воєнний стан зумовив значне скорочення витрат на споживання саме в частині тих їхніх елементів, які безпосередньо не пов'язані з оплатою праці та утриманням приміщень, унаслідок чого у 2022 році практично половина видатків держави на споживання була спрямована на оплату праці персоналу, задіяного в державному секторі та на оплату вартості використаних енергоносіїв і комунальних послуг. Значною мірою таке зменшення частки інших витрат на споживання обумовлене й особливостями функціонування державних фінансів воєнного часу і зокрема отриманим урядом правом «на власний розсуд розпоряджатися коштами, спрямовуючи їх на найбільш необхідні потреби для оборони країни» [6, с. 31].

Повномасштабні бойові дії значним чином відобразилися й на функціональній структурі видатків державного бюджету України (Табл. 1). Наведені дані, по-перше, дозволяють чітко структурувати пріоритети владної верхівки в Україні впродовж трирічного періоду до повномасштабного вторгнення, а також безпосередньо в період повноцінних бойових дій на значній частині території країни.

Таблиця 1. Функціональна структура видатків державного бюджету України у 2019-2023 рр. без урахування міжбюджетних трансфертів. (Джерело: побудовано й розраховано авторами за матеріалами [19])

Стаття витрат	Рік, %				Абсолютне відхилення		
	2019	2020	2021	2022	2023	2023-2019	2023-2022
Загальнодержавні функції	20,7	15,5	16,2	7,1	16,2	-4,5	9,2
Оборона	12,7	10,3	9,7	44,0	36,3	23,6	-7,7
Громадський порядок, безпека та судова влада	17,2	13,7	13,5	14,6	12,1	-5,1	-2,6
Економічна діяльність	9,9	15,0	14,4	10,7	6,0	-3,9	-4,7
Охорона навколишнього природного середовища	0,9	0,6	0,7	0,2	0,2	-0,7	0,1
Житлово-комунальне господарство	0,02	0,03	0,03	0,02	0,004	-0,02	-0,02
Охорона здоров'я	4,6	11,2	13,2	6,5	7,3	2,7	0,7
Духовний та фізичний розвиток	1,3	0,9	1,3	0,4	0,5	-0,7	0,1
Освіта	6,8	5,0	5,3	2,3	2,7	-4,0	0,5
Соціальний захист та соціальне забезпечення	25,9	27,8	25,6	14,2	18,7	-7,2	4,5

Зокрема постійно за залишковим принципом здійснюється фінансування державних видатків за напрямками охорони навколишнього природного середовища, житлово-комунального господарства, освіти та духовного й фізичного розвитку.

Частково до цього переліку можна віднести й сферу охорони здоров'я, винятком для фінансування якої стали 2020-2021 рр. – пікові періоди боротьби з пандемією COVID. Натомість пріоритетними сферами для української влади до початку повномасштабного вторгнення були загальнодержавні функції та соціальний захист і забезпечення (Рис.3).


Рис. 3. Пріоритетність державних видатків в Україні у 2019-2023 рр.

Отже, ключовим пріоритетами владних кіл у країні з тривалим активним воєнним конфліктом, на жаль, виявилися видатки на соціальний захист і утримання органів державної влади, покликаних реалізувати загальнодержавні функції. Зрозуміло, що саме така політика призвела до неминучості повномасштабного вторгнення і таким чином поставила під загрозу існування держави загалом.

І тут же маємо відзначити, що якщо у 2022 році прийшло розуміння необхідності в першу чергу фінансувати саме оборонний сектор, то, як свідчать дані уточненого бюджету на 2023 рік, представники влади в прискореному темпі намагаються повернутися до довоєнного рівня видатків як мінімум у секторі виконання загальнодержавних функцій. І в цьому аспекті вбачаємо ключову проблему державних видатків – відсутність будь-якої захищеності від виконання особистих бажань представників вищих органів влади. Особливої гостроти вказана проблема набула в Україні саме впродовж досліджуваного періоду, оскільки й виконавча, і законодавча гілки влади наразі повністю втратили свою незалежність і перебувають у фактичному підпорядкуванні глави держави.

Друга важлива проблема вітчизняних бюджетних видатків – надто низька ефективність, а в деяких випадках і взагалі нульова. Тут доцільно відзначити, що якщо говорити про власне ефективність витрат бюджету, то під нею загалом розуміють «здатність уникати марнотратства в процесі досягнення бажаного результату» [4]. Однак при цьому досі не сформовано єдиної прийнятної методики оцінювання ефективності бюджетних витрат, що змушує в кожному випадку підшукувати оптимальні підходи та методи аналізу, у тому числі й шляхом порівняння з аналогічними суб'єктами. У контексті бюджетних витрат України, і особливо враховуючи ситуацію 9-тирічної війни, яка в останні роки переросла в повномасштабну, досить складно дібрати країни для порівняння бюджетних видатків із метою визначення їх ефективності, тому в цьому випадку вважаємо за доцільне аналізувати бюджетні видатки в контексті світових рейтингів та позицій нашої держави.

Так, наприклад, оскільки пріоритетним напрямом для України є фінансування видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення, то варто здійснити його порівняння з аналогічними видатками інших країн (зокрема країн Єврозони) в контексті не лише обсягу витрат, але і їх результатів. Із метою оцінювання результативності останніх було використано показники світових Індексів соціального прогресу (Social Progress Index) та людського розвитку (Human Development Index), а також дані статистичної служби Європейського Союзу з розрахунком середніх значень за три роки. Зокрема нами було здійснено групування отриманих даних у порядку спадання, тобто від найкращого результату до найгіршого за трьома досліджуваними показниками, що дозволило виявити певні залежності та зробити висновки щодо ситуації з ефективністю державних видатків на соціальний захист і забезпечення в Україні (Рис. 4).

Наведені дані дозволяють відзначити, що державні видатки, які займали найбільшу частку в структурі витрат державного бюджету України у 2019-2021 рр., характеризуються надзвичайно низькою результативністю порівняно з іншими європейськими країнами. Так, частка витрат на соціальний захист і забезпечення в Україні найвища, однак вона займає останні місця в обох аналізованих рейтингах.

При цьому якщо, наприклад, порівнювати з Болгарією, яка не на багато позицій випереджає нашу країну за показниками Індексів соціального прогресу та людського розвитку, то частка її витрат на соціальні заходи також є найнижчою серед досліджуваного переліку країн, що дає підстави говорити про достатню результативність її бюджетних видатків на соціальну сферу.

Частка українських видатків на соціальну сферу порівнянна з частками витрат Данії, Бельгії та Німеччини, хоча й значно перевищує їх, однак указані країни посідають перші позиції й у рейтингах досягнутого соціального прогресу та людського розвитку з окремими варіаціями. При цьому на необхідності реформування системи соціального захисту в Україні наголошують уже впродовж тривалого періоду, оскільки існуюча «підтримка малозабезпечених та вразливих верств населення і домогосподарств є неадекватною, важкодоступною і фрагментарною» [9, 11].

Аналогічно можна говорити й про частку витрат України на сектор громадського порядку, безпеки та судової влади, яка щорічно становить близько 14% від загального обсягу витрат, у той час як у більшості країн Європи такі видатки не перевищують 3% [20]. При цьому за показником особистої безпеки населення Україна у 2021 році мала лише 60,12 бала, коли найнижчий показник серед країн ЄС перевищував 73 бали, а за показником дотримання прав індивідів – 75,6 бала, у той час як у країнах ЄС цей показник перевищує 90 балів [20].

Також варто відзначити й те, що в країнах ЄС частка витрат на загальний сектор державного управління становить у середньому від 4 до 8%, у той час як в Україні вона навіть в умовах повномасштабної війни закладається в бюджеті на рівні 16%. При цьому надзвичайно розгалужений державний апарат у країні є й надзвичайно корумпованим – відповідно до показника Індексу сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index) Україна у 2021 році посідала 122 місце серед 180 країн світу [24].

Якщо говорити про агропромисловий комплекс України, частка якого «за підсумками 2021 року у ВВП України становила 10,6%» [25], а суму лише прямих збитків, завданих війною, станом на червень 2022 року оцінювали в 4,3 млрд дол. США [26], то зрозуміло, що він потребуватиме значної державної підтримки, а отже, і відповідного фінансування. У державному бюджеті України на 2023 рік передбачено виділення на сільське господарство 13188 млн грн [14], проте План роботи Міністерства аграрної політики та продовольства на 2023 рік [27] передбачає сумарну витрату 857,9 млн грн на реалізацію передбачених програм і заходів. Тобто лише 6,5% бюджетних коштів країни, яка перебуває в стані війни й повинна максимально ефективно використовувати всі наявні ресурси, піде на реальну підтримку сільського господарства й утілення програм підтримки та розвитку. А 93,5% виділених бюджетних коштів таким чином передбачено на споживання, тобто на утримання самого чиновницького апарату.

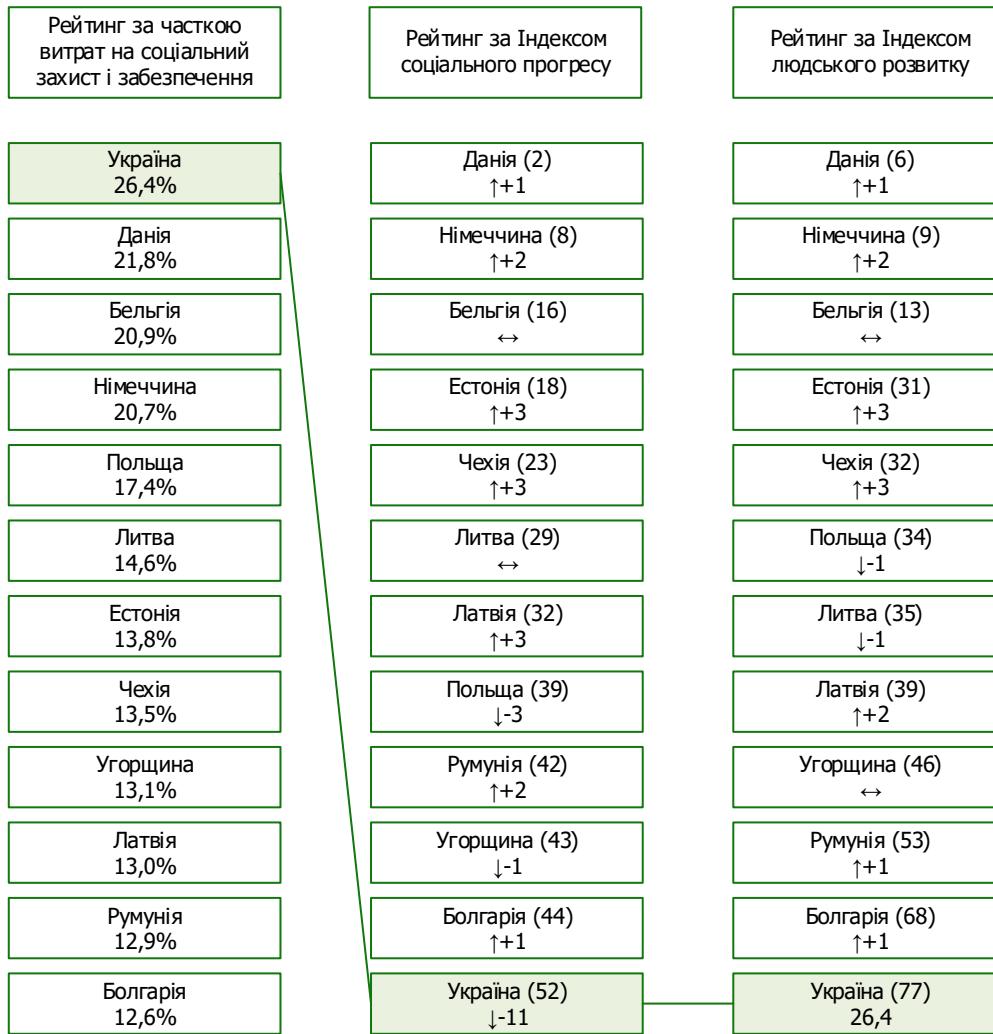


Рис. 4. Співвідношення місця в рейтингу України та окремих країн Єврозони за показниками витрат на соціальний захист та досягнутого соціального добробуту індивідів у 2021 р. (Джерело: побудовано автором із використанням даних [19; 20; 22; 23])

Ще більше запитань щодо ефективності витрачання коштів викликає сам зміст Плану роботи Міністерства аграрної політики та продовольства на 2023 рік. Наприклад, пунктом 1.4 передбачено надання грантів для створення або розвитку тепличного господарства, садівництва тощо, проте не передбачено виділення на це жодних коштів, а очікуваним результатом його виконання визначено «кількість опрацьованих заявок на надання грантів, що зареєстровані» [27]. Натомість, пунктом 2.1.1 передбачено «удосконалення механізмів державної підтримки розвитку фермерських господарств», на яке виділено 140 млн грн бюджетних коштів, щоб у результаті отримати «забезпечення рівного доступу фермерських господарств до державної фінансової підтримки на поворотній основі» [27].

Таким чином, підсумовуючи проведений аналіз, маємо відзначити, що сфера державних витрат в Україні є дуже проблемною, проте ключовим чинником такої ситуації є відсутність обмежувальних механізмів для вищих органів влади. Фактично такі механізми вписані в законодавстві, проте практика державного управління в Україні останніх років засвідчила можливість повної втрати суб'єктності й законодавчою, і виконавчою гілками влади, що в підсумку вже спричинило дуже тяжкі наслідки для країни в цілому.

Своєю чергою, вимушене функціонування держави в умовах повномасштабної війни засвідчило наявність у державного апарату можливості функціонувати в повноцінному режимі навіть в умовах значно обмеженого фінансування – його обсяг був скорочений більше ніж удвічі, що дозволяє говорити про нагальну необхідність перегляду всього спектра загальнодержавних видатків у бік тотального скорочення на протипагу тому, що закладено в бюджеті країни на 2023 рік. Особливо важливим є перерозподіл бюджетних видатків на агропромислову сферу, тобто скорочення як мінімум наполовину обсягу коштів на споживання, тобто на утримання відповідного спектра державних органів та працівників і спрямування їх на розвиток сільського господарства, підтримку бізнесу у сфері АПК та відновлення ресурсного й сільськогосподарського потенціалу деокупованих територій.

ДИСКУСІЯ

У ході дослідження проблем державних видатків України та можливих шляхів і перспектив їх вирішення було підтверджено висновки щодо першочергової важливості питання доцільності та ефективності їх здійснення. У цьому контексті ми поділяємо думку дослідників [2], щодо того, що фінансовій стабільності держави більшою мірою сприятиме раціоналізація державних видатків без шкоди для нинішнього рівня суспільних благ і послуг, аніж звичайна оптимізація показників бюджетного балансу, хоча й маємо акцентувати на тому, що в українських реаліях раціоналізація державних видатків має спрямовуватися на покращення їхнього рівня. У цьому контексті не можемо погодитися з думками вітчизняних дослідників окресленої проблематики [5; 8], які саме збалансованість державного бюджету визначають як один із ключових чинників вирішення проблем сектора державних видатків.

Натомість повністю підтримуємо думку авторів [8; 9] щодо наявності значних обсягів необґрунтованих видатків в Україні, хоча й не поділяємо твердження [8] щодо того, що першопричиною вказаної ситуації є застарілість підходів до фінансування. У цьому аспекті ми швидше поділяємо погляди В. Биховченка [10] щодо розподілу бюджетних ресурсів в Україні на засадах політичної доцільності внаслідок спрямування контролюючих систем на сферу цільового використання замість акцентування на питаннях доцільності та результативності витрат.

У цілому, кожен із дослідників [2; 3; 5; 6; 7; 8] наголошує на необхідності забезпечувати високу ефективність державних видатків, і тут маємо звернути увагу на доцільність запропонованого в [4] порівняльного підходу до такої оцінки, застосування якого як мінімум дозволить порівнювати за показниками «витрати – результати» з іншими країнами, а відтак і дасть можливість ухвалювати коригувальні рішення й тактичного, і стратегічного характеру. Проте тут доцільно зазначити, що в Україні недостатньо «приділити велику увагу посиленню контролю за рухом коштів та відповідальності за неефективне використання бюджетних ресурсів», як зазначають окремі автори [8], адже саме поняття ефективного їх використання в державі знівельоване до чіткого виконання поставлених планів чи стратегій, які переважно взагалі не містять жодних критеріїв чи показників, за якими можна здійснити оцінку доцільності чи ефективності витрат.

Таким чином, цілком погоджуючись із [10] щодо необхідності оптимізації управління державними видатками на основі принципів результативності та повної аполітизації використання бюджетних коштів, не можемо стверджувати, що пропонуване автором його вдосконалення на засадах здійснення державного контролю, моніторингу якості роботи виконавців бюджетних програм та дотримання бюджетного й податкового законодавства буде дієвим у вітчизняних реаліях. На наш погляд, більш важливим у вказаному контексті є формування чітких законодавчих норм (критеріїв) щодо функціональної та елементної структури державних видатків, а також щодо формування результативної частини бюджетних програм і планів діяльності державних органів, установ тощо.

ВИСНОВКИ

У результаті аналітичного виявлення й обґрунтування наявних проблем видаткової частини державного бюджету України було отримано висновки й результати.

1. За результатами дослідження елементної структури видатків державного бюджету України відзначено переважне їх спрямування на споживання – реалізацію державних функцій, утримання працівників бюджетного сектора тощо, у той час як максимальна частка видатків розвитку в розмірі 28,5% мала місце лише в найбільш складний і непрогнозований для майбутнього країни період – у 2022 році.
2. Аналіз функціональної структури видатків бюджету України дозволив відзначити, що сфери охорони навколишнього природного середовища, житлово-комунального господарства, освіти, духовного й фізичного розвитку та охорони здоров'я в нашій державі системно фінансуються за залишковим принципом. Винятком стали лише бюджетні видатки на сферу охорони здоров'я у 2020-2021 рр., зростання яких було спричинене необхідністю боротьби з наслідками коронавірусної кризи в державі. Натомість пріоритетними сферами бюджетного фінансування для української влади є утримання всього комплексу органів, покликаних забезпечувати виконання загальнодержавних функцій та соціальний захист і забезпечення населення. Ураховуючи ж те, що країни Євросоюзу щорічно витрачають на сферу загальнодержавного управління в середньому 4-8% ВВП, а в Україні цей показник на 2023 рік закладений на рівні 16% валового внутрішнього продукту, було зроблено висновок щодо надзвичайної затратності утримання державних органів у нашій країні.
3. Порівняльний аналіз результативності державних видатків України та окремих країн Єврозони дозволив засвідчити надзвичайно низькі її показники в Україні порівняно з досліджуваними країнами. Так, Україна, будучи лідером

за часткою витрат на соціальний захист і забезпечення населення та витрачаючи на них близько 26% ВВП щорічно, є явним аутсайдером у порівнянні рейтингів соціального прогресу та людського розвитку, на 8 пунктів поступаючись Болгарії, у якій на вказані цілі витрачають близько 12% ВВП щорічно. Аналогічна ситуація має місце й у царині витрат на сектор громадського порядку, безпеки та судової влади, державного управління тощо.

4. За результатами дослідження складу та напрямів планових державних видатків на агросектор України у 2023 році зроблено висновок, що лише 6,5% виділених бюджетних коштів планують витратити на програми й заходи з підтримки, розвитку та відновлення сільського господарства, у той час як 93,5% коштів передбачено витратити на споживання. Указана ситуація може бути охарактеризована як украй неефективний розподіл коштів, особливо враховуючи, що на програму надання грантів із розвитку садового й тепличного господарства не виділяють жодних ресурсів, у той час як за напрямом «удосконалення механізмів державної підтримки розвитку фермерських господарств» планують витратити мільйони гривень.

5. Проведене дослідження дозволило відзначити наявність глибинних проблем у системі державних видатків в Україні, усуненню яких не змогла посприяти навіть максимально руйнівна війна й окупація значних територій. Звідси ключовий висновок: відсутність політичної волі для втілення реальних, а не декларативних змін, що свідчить і про надто низькі перспективи покращення ситуації. У той же час, можливим варіантом щодо вбезпечення майбутніх державних бюджетів може стати формування чіткого нормативно закріпленого переліку квот, рівнів, відсоткового співвідношення державних видатків за функціональними напрямками тощо, що вбезпечило б неперіоритетні для влади напрями від позбавлення фінансування за рахунок перекидання коштів на «пріоритетні» програми. Оскільки друга за важливістю проблема вітчизняних бюджетних видатків – низька ефективність або ж її відсутність, то ключовим фактором покращення ситуації в цій царині має бути нормативне закріплення чітких вимог до результативних показників бюджетних програм і, що особливо важливо, до максимального розміру частки витрат на споживання в рамках кожного їх виду. Розробка чітких якісних вимог до бюджетних програм, особливо в частині встановлення критеріїв ефективності та результативності, дозволить набагато якісніше формувати й обґрунтовувати підстави для виділення бюджетних коштів, а відтак і спростить механізми контролю досягнених при цьому результатів.

Оскільки на сьогодні вагома частка проблем державних видатків лежить у царині розробки бюджетних програм, то важливим напрямом подальших досліджень має бути вивчення шляхів і засобів подолання усталених підходів до їх розробки як одного з ключових чинників оптимізації державних видатків у контексті пошуку шляхів швидкого повоєнного відновлення України в цілому і її агропромислового сектора зокрема.

REFERENCES / ЛІТЕРАТУРА

- Mandl, U., Dierx, A., & Ilzkovitz, F. (2008). European economy. The effectiveness and efficiency of public spending. European commission: economic papers 301. February.
https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication11902_en.pdf
- Afonso, A., & Alves, J. (2022). Does government spending efficiency improve fiscal sustainability? *Research in Economics and Mathematics*. April.
https://rem.rc.iseg.ulisboa.pt/wps/pdf/REM_WP_Q22_6_2022.pdf
- Dutu R., & Sicari, P. (2020). Public spending efficiency in the OECD: benchmarking health care, education and general administration. *Review of economic perspectives. Národohospodářský obzor*, 20, 3, 253–280.
<https://sciendo.com/fr/article/10.2478/revecp-2020-0013>
- Scheuermeyer, P., & Köhler-Geib, F. (2021). Government spending: efficiency also matters. *KfW Research Focus on Economics*. October, 353.
<https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-englische-Dateien/Fokus-2021-EN/Focus-No.353-October-2021-Efficiency.pdf>
- Cherkashyna, T. S. (2021). Problema zbalansovanosti derzhavnoho biudzhetu Ukrainy v umovakh heoekonomichnykh zmin.
http://repository.hneu.edu.ua/bitstream/123456789/26448/1/Тези_Черкашина_Т.С._.pdf
- Kuznietsova, A. Y., & Getman, Y. M. (2018). Sources of financing of state target programs: concept and classification. *Financial and Credit Activity Problems of Theory and Practice*, 1(24), 298–304.
<https://doi.org/10.18371/fcaptop.v1i24.128458>
- Pikhotska, O. M., & Yushchuk, Yu. V. (2022). Analiz vykonannya biudzhetiv v period voiennoho stanu. *Naukovi zapysky Lvivskoho universytetu biznesu ta prava. Seriya ekonomichna. Seriya yurydychna*, 35, 25–32.

8. Sokyрко, O. S., & Filipishyna, K. I. (2021). Analiz formuvannya pryoritetnykh napriamiv pidvyshchennia efektyvnosti biudzhetu Ukrainy. *Derzhava ta rehiony. Seriya: Ekonomika ta pidpriemnytstvo*, 2(119), 68–73. <https://doi.org/10.32840/1814-1161/2021-2-12>
9. Shteingauz, D., Kuznyetsova, A., & Achimovich, D. (2021). Financial support and efficiency of implementation of government housing accessibility programs in Ukraine. *Financial and Credit Activity Problems of Theory and Practice*, 5(40), 178–183. <https://doi.org/10.18371/fcaptop.v5i40.244967>
10. Bykhovchenko V. P. (2020). Upravlinnia vydatkamy derzhavnogo biudzhetu Ukrainy. *Ekonomichniy visnyk. Seriya: Finansy, oblik, opodatkovannia*, 4, 13–24. <https://doi.org/10.33244/2617-5932.4.2020.13-24>
11. United Nations Ukraine. (2021). Policy paper on social protection. https://ukraine.un.org/sites/default/files/202104/UN%20Policy%20Paper%20on%20Social%20Protection_FINAL%20ENG.pdf
12. Amanda Sayegh, Brian Olden, Miguel Alves, Avril Halstead, and Mikko Spolander (2019). Spolander Ukraine Medium-Term Budget Framework and Fiscal Risk Statement: Technical Report. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/11/15/Ukraine-Technical-Assistance-Report-Medium-Term-Budget-Framework-and-Fiscal-Risk-Statement-48812>
13. Ukraine: basic socio-economic indicators (2016). OECD. October. <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Ukraine.pdf>
14. Pro derzhavnyi biudzhnet Ukrainy na 2023 rik: zakon Ukrainy vid 03.11. 2022 r. № 2710-IX. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2710-20#Text>
15. Pro derzhavnyi biudzhnet Ukrainy na 2022 rik: zakon Ukrainy vid 02.12. 2021 r. № 1928-IX. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#Text>
16. Pro derzhavnyi biudzhnet Ukrainy na 2021 rik: zakon Ukrainy vid 15.12.2020 r. № 1082-IX <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#Text>
17. Pro derzhavnyi biudzhnet Ukrainy na 2020 rik: zakon Ukrainy vid 14.11.2019 r. № 294-IX. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-20#Text>
18. Pro derzhavnyi biudzhnet Ukrainy na 2019 rik: zakon Ukrainy vid 14.11.2019 p. № 294-IX. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19#Text>
19. Vydatky derzhavnogo biudzhetu Ukrainy (2023). Ministerstvo finansiv Ukrainy. <https://openbudget.gov.ua/national-budget/expenses?class=functional&view=table>
20. 2022 Social progress index insights. (2022). Global Index 2022: Overview. <https://www.socialprogress.org/global-index-2022overview/>
21. Kuznyetsova, A., Klipkova, O., & Maslov, V. (2022). Methodology of evaluation of performance of public-private partnership projects. *Financial and Credit Activity Problems of Theory and Practice*, 6(41), 339–349. <https://doi.org/10.18371/fcaptop.v6i41.251466>
22. Human development report 2021/2022. (2022) United Nations Development Programme (UNDP). https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22pdf_1.pdf
23. General government expenditure by function (2022). Eurostat data browser. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/GOV_10A_EXP_custom_5457629/default/table?lang=en
24. Corruption perceptions index 2022. (2023). Transparency International. https://images.transparencycdn.org/images/Report_CPI2022_English.pdf
25. Hromov, O. (2022, September 13). Silske gospodarstvo pid chas viiny: zmina pryoritetiv. <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/silске-gospodarstvo-pid-chas-viini-zmina-prioritet/>
26. Proekt planu vidnovlennia Ukrainy (2022): materialy robochoi hrupy «Audytu zbytkiv, ponosenykh vnaslidok viiny». Natsionalna rada z vidnovlennia Ukrainy vid naslidkiv viiny. <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/audit-of-war-damage.pdf>
27. Plan roboty Ministerstva aharnoї polityky ta prodovolstva Ukrainy na 2023 rik: nakaz Ministerstva aharnoї polityky ta prodovolstva Ukrainy vid 08.12.2022 № 989. <https://minagro.gov.ua/pro-nas/plani-ta-zviti/plani-roboti-minagropolitiki>

Inna Levytska, Alona Klymchuk, Natalia Biletska, Lyudmyla Bilogor

PUBLIC EXPENDITURES OF UKRAINE: PROBLEMS AND PROSPECTS FOR THEIR SOLUTION

The dramatic changes in the processes of ensuring the functioning and development of the Ukrainian State due to the full-scale military aggression of the neighboring country have actualized the need for optimal use of public finances in the context of their critical shortage, and, consequently, the need for an in-depth study of the composition and structure of public expenditures in recent years in the context of identifying the underlying problems of their management in Ukraine and substantiating possible ways and prospects for their solution.

The issues of optimizing and increasing the efficiency of public spending have been the focus of public administration theorists and practitioners for many decades, but in recent years these issues have become especially relevant as a result of the global economic crisis caused by the pandemic and further deepened by the full-scale invasion of one of the largest countries in Europe. At the same time, the functioning of the domestic economy in a full-fledged war has necessitated a new look at the existing system of public spending to ensure a clear separation of general problems of inefficiency from those caused by hostilities and, thus, to understand the prospects for addressing each of the problematic aspects in the postwar period.

The purpose of the study is to analytically identify the existing problems in the system of public expenditures in Ukraine and to substantiate possible ways to improve their efficiency.

The analysis showed a significant predominance of consumption expenditures in the structure of public expenditures in Ukraine. The article analyzes the functional structure of state budget expenditures and distributes them according to the priority criterion, examines the composition of planned public expenditures on the agricultural sector in 2023 and the results expected from them. The comparison of the effectiveness of the most priority public expenditures in Ukraine with the indicators of individual EU countries allowed identifying the key problems of budget expenditures in Ukraine and outlining the promising ways to solve them.

Keywords: state budget, public expenditures, agricultural sector, agriculture, efficiency, optimization, problems of budget expenditures

JEL Classification: E59, E66, G38