

DOI: 10.15407/etet2018.04.057

УДК: 330.16-026.564]:330.341.1:336.153.2

JEL: H2, H3, G00, E6, O23

Олександра Москаленко

ЕКОНОМІЯ ТА ДЕМОКРАТІЯ У ФІСКАЛЬНІЙ ПОЛІТИЦІ¹

Проаналізовано причини імплементації політики жорсткої економії, яка виникла як реакція на боргову кризу в глобальній економіці та, за неоліберальною логікою, передбачає доцільність скорочення бюджетних видатків країн з метою стримування зростання державного та гарантованого державою боргу (зовнішнього і внутрішнього), збалансування державного бюджету і, що найголовніше, відновлення довіри до інститутів влади з боку населення, інвесторів та інших стейкхолдерів. Доведено, що причиною збільшення боргового тягаря країн є не зростання фінансування соціальної сфери, а підтримка урядами зруйнованої банківської системи в умовах перманентної кризи. Розглянуто роль фіскальної демократії як інструменту впливу на перерозподіл доходів державного бюджету в умовах політики жорсткої економії. Зроблено висновки щодо напрямів удосконалення сучасного публічного фінансового менеджменту на основі принципів фіскальної демократії, таких як принцип справедливості, рівноправності, прозорості, пріоритетності, часової і фінансової симетричності в перерозподілі доходів державного бюджету, що враховують оперативні і стратегічні потреби та інтереси населення країн. Показано, що в розвинених країнах індекс фіскальної демократії прямує до нуля, що є результатом залежності економіки країни від зовнішніх і внутрішніх боргів: обов'язкові видатки, враховуючи і "м'які інвестиції", фінансуються за рахунок боргів. Обґрунтовано, що політика жорсткої економії як інструмент публічного фінансового менеджменту може приводити до протилежних результатів у країнах з різним рівнем економічного розвитку, а тому повинна реалізовуватися з урахуванням національної специфіки, структури та ефективності економіки, враховувати соціальні наслідки, щоб виключити надмірно негативні їх крайні форми.

Ключові слова: фіскальна демократія, жорстка економія, економічне зростання, державний борг.

Витоки теорії політики жорсткої економії беруть свій початок у дослідженні причин і наслідків перманентної фінансової кризи, що охопила розвинений світ у першій декаді XXI століття як наслідок укорінення домінанти міжнародних фінансових ринків з широкою варіацією фінансових інструментів та активів і постійною схильністю до криз. Фінансові ринки підпорядковували собі економіку і соціальну сферу: суттєво

Москаленко Олександра Миколаївна (oleksandra.moskalenko@kenu.edu.ua), д-р екон. наук, проф.; професор кафедри економічної теорії ДВНЗ "Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана".

¹ Публікація містить результати досліджень, проведених за грантом Президента України за конкурсним проектом Ф75/168-2018 Державного фонду фундаментальних досліджень.

© О.Москаленко, 2018

ISSN 1811-3141. Економічна теорія. 2018. № 4: 57–78

зросли диспропорції між фінансовим і реальним секторами, з'явилися метафінансові піраміди, а посилене стимулювання фінансовими посередниками кредитного споживання населенням у відриві від його реальних доходів породило новий характер асиметричних взаємозалежностей між фінансовими інститутами і населенням країн, де фінансовий сектор як основний гравець цих відносин завжди має перевагу над слабкими гравцями, громадянами країни як позичальниками.

Дивлячись на глибинні причини несиметричності відносин фінансових ринків, урядів і громадян країн, учені-економісти (Гембл, 2018; Krugman, 2013; Шенэ, 2017; Konzelmann, 2014) акцентують увагу на недосконалої політики фінансових ринків і фінансових посередників, яких завжди рятують уряди країн за рахунок платників податків, причому самі платники податків залишаються в період криз, спричинених діями і надмірною ризикованістю операцій саме фінансових ринків, сам на сам зі своїми проблемами: зрослою на порядок заборгованістю за кредитами, у тому числі іпотечними, втрачають свою роботу, а значить, майно і нерухомість. Уряди країн приймають на себе зобов'язання від міжнародних фінансово-економічних інститутів стримувати зростання зовнішніх боргів, при цьому видатки на соціальну сферу визнаються априорі надмірними і саме ці видатки, без належно проведеного економічного оцінювання, визнаються де-факто причиною зростання зовнішніх боргів, а значить, і всіх наслідків, з цим пов'язаних. Хоча, насправді, "усі забувають, звідки ці борги взяли" (Blyth, 2013). Якщо подивитися уважніше, то причини зростання зовнішніх боргів розвинених країн переважно пов'язані із підтримкою фінансових інститутів за рахунок бюджетів країн, їх націоналізацією у період криз і фінансових потрясінь, викликаних власне діями поза здоровою ризикованістю операцій фінансових ринків.

Саме за таких умов постає питання фіскальної демократії, і що важливо, в кореляції з політикою жорсткої економії. Власне поняття "фіскальна демократія" є відносно новим і неусталеним в економічній науці, за що може піддаватися серйозній критиці. Фіскальна демократія передбачає наявність економічного простору для прийняття рішень урядом щодо розподілу доходів державного бюджету. Також фіскальна демократія виступає як здатність уряду збирати податки чесно і прозоро, і розподіляти доходи державного бюджету справедливо. Цей термін автор статті вважає актуальним у процесі політико-економічного аналізу причинно-наслідкових зв'язків асиметричності відносин фінансових ринків, урядів країн, які прийняли жорсткі неоліберальні правила гри для проведення фіскальної політики, і населенням країн як громадян, людей, чиї громадянські права на соціальні стандарти життя, за доведеної тенденції до зростання нерівності в доходах (Аткисон, 2018; Пикетти, 2015), виявляються вкрай незахищеними в умовах перманентної нестабільної економіки. Остання породжена, зокрема, природою глобалізації, в тому числі і фінансової, міжнародною фінансовою архітектонікою та об'єктивними трансформаціями структури економіки в умовах четвертої промислової революції. Однак варто на-

голосити і на суб'єктивізмі економічної політики країн, її залежності від наднаціональних фінансово-економічних агентів та інших сильних гравців, а значить, і на суб'єктивному сприйнятті об'єктивної логіки цілей економічного розвитку.

Політика жорсткої економії виникла внаслідок кризи 2008 року як рекомендація урядам країн стримувати зростання зовнішнього боргу, скоротити видатки державного бюджету на соціальну сферу з метою відновити довіру до уряду з боку бізнесу і громадян, а отже, створити умови до похвалювання в економіці та інвестицій. Італійські вчені Альберто Ф. Алесіна і Сільвія Ардагна приходять до висновку, що фінансові стимули, засновані на зниженні податків, більш імовірно впливають на збільшення темпів зростання, ніж ті, які засновані на збільшенні витрат. Крім того, коригування видатків, а не податків, менш імовірно створить рецесію (Alesina & Ardagna, 2009). З підтримкою політики жорсткої економії та визнання наявності прямого взаємозв'язку між зростанням і пороговим значенням зовнішнього державного боргу виступили у своїй праці "Зростання в період боргу" (2010) Кармен Райнхарт і Кеннет С. Рогофф (Reinhart & Rogoff, 2010). З небезпідставною критикою політики жорсткої економії, яка не призводить до очікуваних від неї результатів, а навпаки, виступають Пол Кругман, Марк Шене, С'юзен Конзельманн, Марк Блайт. Наприклад, П. Кругман зазначає: "Поворот до жорсткої економії після 2010 року, проте, був настільки стрімким, особливо в європейських країнах-боржниках, що звичайні запобіжні заходи втрачають більшу частину своєї сили" (Krugman, 2013). Марк Блайт у праці "Жорстка економія: історія небезпечної ідеї" (2013), визнаний Financial Times науковим бестселером, виступає проти методів жорсткої економії. Учений говорить про підміну понять: "Нам кажуть, що ми всі жили за межами наших можливостей і тепер потрібно затягнути паски. Ця точка зору є зручною для того, щоб забути, звідки з'явилися всі борги. Не від надмірного зростання державних витрат, а як прямий результат порятунку, рекапіталізації і додавання ліквідності до зруйнованої банківської системи. Завдяки цим діям приватний борг був перейменований в державний борг, тоді як особи, відповідальні за його отримання, залишилися безкарними, покладаючи навантаження на державу і платників податків" (Blyth, 2013. Р. 5).

З критикою методів жорсткої економії виступає і Марк Шене в книзі "Перманентна криза. Зростання фінансової аристократії і поразка демократії" (2017): "Сьогоднішні фінансові ринки визнаються за богів ... і примушують суспільство до постійних жертвоприношень" (2017. С. 30). Його ключова позиція підкріплюється статистикою. Південна Європа, наприклад, більше знесилена політикою жорсткої економії. У першому кварталі 2016 року безробіття в Греції сягнуло 25%. На початку 2016 року рівень безробіття серед молоді досяг 52%. Для порівняння: в Іспанії він досяг 45%, а загалом по ЄС – 19%. З 2008 по 2012 рік прямі і непрямі податки в Греції зросли відповідно на 53 і 22%. Для найбільш вразливої частини населення зростання податків було відчутнішим – на 337%. Податок на додану вартість досяг 23%, у тому

числі для кафе і ресторанів. У 2014 році фірми затримували або виплачували лише частково заробітну плату. Бюджет на освіту також став жертвою політики жорсткої економії, що призвело до поглинання і закриття близько тисячі шкіл (Шенэ, 2017. с. 31).

Термін "фіскальна демократія" був уведений Євгенієм Штойрле, але він не має остаточного і правильного визначення на сьогодні. Однак його сенс цілком інтуїтивно зрозумілий ученим і практикам, політекономам зокрема (Profeta & Puglisi, Scabrosetti, 2013). Демократія, відповідно до Штойрле, – це принциповість "щодо рівних прав на голосування" і права "мати своїх представників у голосуванні", що стосуються поточних пріоритетів нації [у розподілі державного бюджету] (Steuerle, 2008). Оскільки нинішні пріоритети нації, як правило, мають фінансові наслідки – вони вимагають виділення державних грошей, то демократія, як вважає цитований учений, за своєю суттю є фінансовою справою. Це стосується рівних прав голосу на податкову політику, і політику видатків. Проте голосування забезпечує демократичний контроль лише тією мірою, в якій голосуючий може змінити політику. Якщо "немає альтернативи", голосування є зайвим. Фіскальна демократія має не тільки формальні передумови – рівні права голосу, а також матеріальні передумови, які є вибором політики та автономією. Фіскальна демократія полягає в тому, що виборці мають право змінювати уряд та уряд має право змінювати фіскальну політику з урахуванням переваг виборців. У своїй роботі Штойрле зосередився на основних передумовах фіскальної демократії, а конкретно – на обмеженнях політики зобов'язань, уведених "вчорашніми законодавцями" (Steuerle, 2010. Р. 876), що накладаються на фіскальний вибір сьогоднішніх законодавців. Для вимірювання цих обмежень Штойрле розробив так званий "Індекс фіскальної демократії". Індекс визначається як відсоток державних надходжень, доступний після видатків на обов'язкові програми (включаючи виплату відсотків за державним боргом).

Метою статті є проаналізувати причини імплементації і тренди політики жорсткої економії, показати обмеженість такої фіскальної політики; розкрити теоретичний зміст фіскальної демократії та визначити її роль в розподілі бюджетних видатків в умовах політики жорсткої економії; визначити основні принципи фіскальної демократії, що стримують зростання економічної нерівності в країнах.

Поняття "жорстка економія" багатозначне і варіативне. На першому рівні виявляється в розгляді жорсткої економії як рідкості ресурсів (це її перша "ніша"). Другий підхід – це уявлення про економіку, яка знаходиться в умовах економічної і політичної кризи, а значить, і дефіциту ресурсів, який полягає не тільки в дефіциті матеріальних ресурсів, а в нестачі таких базових основ для розвитку економіки і політичного устрою, як демократія (якість демократичних інститутів), політичний і управлінський капітал держави, мотиваційна система, та, разом з тим, в екстрактивності економічних і політичних інститутів влади. Третій підхід засновується на уявленні концепції Барнетта "про триядерну систему глобальної економіки" (Барнетт, 2004. С. 1–14), відповідно до якої

існує основне ядро країн, які здатні розробляти, впроваджувати технології, як результат НТР та політики розвитку інноваційної економіки. Другий блок – країни, які запозичують технології. У цьому якраз і виявляється жорстка економія з дуалістичними обмежувачами: дефіцитом демократії, недосконалістю, а отже, нестачею управлінського капіталу на державному рівні та якісної економічної політики, дефіцитом науково-технічних розробок і технологій, що впроваджуються (рідкість фінансових ресурсів для розвитку освіти і науки). Третя група – країни, які не можуть розробляти технології, впроваджувати їх і використовувати.

За політико-економічним підходом, жорстка економія – рівень можливостей використання і формування інструментів інноваційного розвитку, де потребу в *новому, інноваційному* неможливо реалізувати в умовах скорочення мотиваційних умов.

За прагматичного фінансового підходу державного фінансового менеджменту жорстка економія має на меті підтримання на збалансованому рівні основних макроекономічних показників, таких як економічне зростання, дефіцит державного бюджету, обсяг суверенного державного боргу та, відповідно, виконання зобов'язань країн щодо обслуговування зовнішніх боргів перед міжнародними кредиторами, дотримання цільових таргетів за рівнем інфляції та грошової емісії, недопущення підвищення податків, рівнем безробіття тощо. Політика жорсткої економії, на думку її ідеологів, має визначати умови, принципи і засади управління суверенним зовнішнім боргом країн, адміністрування доходів до державного бюджету, здійснення податкових витрат.

Причини (тренди) жорсткої економії в розвинених країнах зводяться до таких:

1. Завершення "дорослішання" держав загального добробуту і демографічні зміни.
2. Міжнародна податкова конкуренція, що не дозволяє підвищувати податки (*Genschel & Schwarz, 2012*).
3. Режим постійної економії (одночасне скорочення обмеженої здатності відтворювати дохід і зростання видаткової частини бюджету).

Визначимо сутність фінансової демократії та її роль у розвитку економіки, її вписування в політику жорсткої економії. З точки зору діючого уряду будь-якої країни чи законодавчої влади, накопичена політична спадщина, що займає значну частину державних податкових надходжень, становить проблему "фінансової демократії": вона залишає малий простір для вирішення питань у теперішньому, оскільки багато вже було вирішено в минулому попередніми урядами. Оскільки фінансова демократія по суті полягає у гнучкості бюджетних ресурсів, її можна виміряти за часткою податкових надходжень, яка не потрібна для покриття зобов'язань, прийнятих в минулому, тобто це частка податкових надходжень, яка буде виділена для покриття новообраних поточних цілей. Індекс фінансової демократії Євгена Штойрле та Тімоті Ропера був представлений на початку 2010 року в статті газети USA Today (*Steuerle, 2010*). Серед іншого, індекс має переваги, що визначають фінансову демократію в послідовно-чисельному плані, а значить,

розвиток цього індексу можна простежити в тривалому періоді і легко можна вбудувати в часовий ряд. Таким чином, можна простежити траєкторію "фіскальної демократії" при зміні урядів. Оскільки дискреційні видатки державного бюджету (*discretionary spending*) – це ті видатки, які не передбачені законом (субсидії, дотації, витрати на товари та послуги). Прихильники системи дискреційних видатків зазначають, що така система дозволяє місцевим органам влади оперативно реагувати на нагальні потреби суспільства, враховуючи зміни суспільної думки. Дискреційні видатки потрібно відрізняти в недискреційних видатків (*mandatory spending*), тобто обов'язкових.

Фундаментальна відмінність, що лежить в основі індексу Штойрле-Ропера, – між обов'язковими та дискреційними державними витратами. Обов'язкові витрати не беруть участі у голосуванні, оскільки вони вважаються такими, що управляються подіями, які лежать поза бажаннями законодавців, зокрема, вимоги про соціальне страхування, страхування на випадок безробіття або витрати на медичну допомогу за державними програмами охорони здоров'я. Обов'язкові програми створюють юридичні права громадян на отримання вигод, які не можуть бути відхилені або скорочені, оскільки права існують. Звичайно, парламент може скоротити права, такі як пенсії, і тим самим зменшити обов'язкові витрати. Однак для цього потрібно переписати закони про витрати, замість простого урізання або встановлення граничного розміру бюджетних асигнувань (Streek, 2010. P.6).

Політика жорсткої економії в Україні проявилася у таких формах:

1) ухвалення законів щодо зміни державних програм, що були обов'язковими (недискреційними) видатками державного бюджету (наприклад, заморожування заробітних плат у період 2014–2015 рр. при одночасному зростанні тарифів на комунальні послуги до рівня світових, зокрема на опалення (газ), скорочення пенсій, їх оподаткування і встановлення верхніх порогових значень, зменшення допомоги при народженні дитини до 41280, до 30 червня 2014 року було на першу дитину – 30 960,00 грн, на другу – 61 920,00 грн, на третю та наступних дітей – 123 840,00 грн) тощо;

2) укорінення моделі дешевої робочої сили, що на сьогодні виявляється в низькому рівні оплати праці та ускладнюється з колосальним зростанням нерівності в оплаті праці між секторами економіки, державним і приватним сектором і в середині цих секторів, між кваліфікаційними рівнями і в середині кваліфікаційних рівнів працівників, в тому числі в межах одного кваліфікаційного рівня, перевищення доходів менш кваліфікованих працівників над більш висококваліфікованими в межах одного сектора.

Корінь цієї проблеми лежить, по-перше, у задекларованій боротьбі з корупцією в державному секторі, що виявляється в надмірно високих заробітних платах директорів державних корпорацій, де розрив в оплаті праці в межах одного такого підприємства перевищує 100 разів. Супутня проблема на таких підприємствах полягає в штучно заниженій оплаті праці рядових працівників, що є фактором деградації тру-

дових ресурсів. Заробітна плата в Україні для багатьох українців (близько 60% бідного населення, за оцінками Держстату і ООН) не виконує функцій, покладених на неї з відтворення і розширення фізичної сили людського ресурсу, його духовних, моральних і емоційних складових, а тому вона відіграє роль радше соціальної допомоги, є відірваною від сфери трудових відносин, і не забезпечує стандарти та якості життя сучасної людини.

По-друге, в Україні на відміну від розвинених і багатьох успішних країн, що розвиваються, не проводиться систематизована оцінка продуктивності праці, що створює основу для спекуляцій як на державному рівні при встановленні розмірів заробітних плат, так і в приватному секторі. Такі спекуляції на сьогодні призводять до переоцінки результатів праці топ-менеджерів на державних підприємствах і в державному управлінні всіх гілок влади, і до недооцінки працівників на середніх і нижчих ланках (Юрчишин, 2010).

3) зростання економічної нерівності в Україні (як продовження попередньої форми жорсткої економії). "Тяжіння" до нерівності є тенденцією, яка характерна для всіх типів політичних систем, суспільств та моделей економік. Нерівність виявляє себе в різних площинах і рівнях суспільного життя окремої людини, громадянина, суспільних верств, груп інтересів, країни загалом. Нерівність формується з "недосконалості людської природи", в іншому випадку нерівність можна визнати певною мірою "справедливою", якщо вона виникає з різних природних здібностей людини та досягнутих нею різних результатах. Разом з тим нерівність є несправедливою, якщо вона породжується за рахунок неефективної державної політики, зокрема соціальної, економічної, використання обмеженого доступу до ресурсів, до можливостей участі в економічному житті країни в умовах низьких доходів, нерівності можливостей в здобутті якісної освіти та доступу до якісних медичних послуг, нерівності в розподілі національного доходу.

Політико-економічний аналіз проблеми нерівності в Україні доводить її посилення в умовах політики жорсткої економії, яка є жорсткою для серединних і бідних суспільних прошарків, і привабливою для політичних і бізнес-еліт. Для порівняння, в егалітарних системах розподілу доходів не допускається крайньої нерівності в оплаті праці. Як механізм стимулювання висококваліфікованої, інтелектуальної (творчої), ефективної праці має зберігатися диференціація населення за рівнем доходів, що обумовлюється відмінностями у здібностях людей та інтенсивністю використання цих здібностей. Оптимальним мотиваційним інваріантом забезпечення нормативного рівня диференціації доходів має бути заданий розрив у 3–5 разів між найнижчими і найвищими доходами працюючих (професіоналів і робітників), які мають однакову кваліфікацію, однак різний рівень інтенсивності використання своїх кваліфікаційних компетенцій. До уваги мають також братися здібності фахівця й інші соціально обумовлені характеристики його праці, вимір яких здійснюється в межах формальних законодавчо визначених норм і неформальних оцінок працівника роботодавцем.

Отже, в теорії адекватним вважається економічний інваріант, за якого розрив в оплаті праці фахівців одного кваліфікаційного рівня не повинен перевищувати 3–5 разів. Цього інваріанта дотримуються, наприклад, в "колісці демократії" – у Сполучених Штатах Америки. Оберемо для аналізу найвищу державну посаду – президента США. Відповідно до ст. II, секції I Конституції США президенту США призначається найвища серед федеральних службовців заробітна плата на рік – 400000 дол. і неоподатковуваний рахунок витрат (для покриття витрат на зустрічі, які не фінансуються урядовим департаментом чи агентством, у разі невикористання – повертаються) – 50000 дол. Річні доходи американців (т.з. медіанний дохід домогосподарства), представників середнього класу, різняться від штату до штату, так, наприклад, у штаті Вашингтон становлять 58405 дол. (Kane & Kiersz, 2015). Статистика ведеться за медіанним і середнім доходом. Отже, за статистикою Census, у 2016 році номінальний медіанний дохід на душу населення був 31099 дол., а середній дохід був 46550 дол. Реальний медіанний дохід домогосподарства у 2016 році був 59039 дол. США.

Колосальне знецінення гривні приблизно в 3,5 раза, галопуюча інфляція та стрімке зростання цін на споживчі товари і товари промислового виробництва, цін на газ (більше ніж у 6 разів), кількаразове зростання комунальних тарифів, дефіцит робочих місць викликали сильне падіння реальних доходів громадян. Ураховуючи той факт, що ціноутворення в малій "залежній" економіці (за термінологією теорії міжнародної економіки) сильно залежить від обсягів експорту сировинних товарів, а значить, і валютної виручки, тобто товарів з низькою доданою вартістю, і від цін на імпорт готових товарів та світових цін на газ і нафту (частка імпорту палив мінеральних, нафти і продуктів її переробки становить у відсотках до загального обсягу імпорту за 9 місяців 2018 року 23,3%)², в країні з високою часткою доларизації економіки, країни, залежної від експорту та імпорту, все це призвело до зубожіння населення країни, до поляризації нерівності, економічної зокрема, в розподілі доходів.

Щодо інноваційного розвитку України, то виникає практичне питання, як корелює ідея політики жорсткої економії з інноваційним розвитком країни? Фактичне зниження стимулів у доходах, падіння "м'яких інвестицій", які є інвестиціями у майбутнє, відсутність інвестиційних сигналів від держави як інвестора для іноземних інвесторів не сприяють цілям зростання, а призводять до посилення економічної нерівності.

Так, у Фіскальному моніторингу МВФ 2018 року увага фокусується на двох широких темах: тягар високої заборгованості та можливості і проблеми цифрового уряду. Глобальна заборгованість досягла свого піку в 2016 році і становила 164 трлн дол. США. Зростання боргів країн, що розвиваються, ведуть до більшої частки податків і видатків. Деяким країнам з низьким рівнем доходу рекомендується мобілізувати доходи, раціоналізувати витрати і підвищити ефективність витрат.

² Товарна структура зовнішньої торгівлі за 9 місяців 2018 року / Державний служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

МВФ наполегливо закликає країни здійснювати політику підтримки середньострокового зростання шляхом заохочення людського і фізичного капіталу і підвищення продуктивності. Обговорюється, як цифровізація надає можливості і, водночас, створює проблеми для фінансової політики та способів її зміни урядами, тобто розроблення і здійснення поточної та майбутньої політики урядами. Зазначається, що цифровізація може позитивно трансформувати уряд через удосконалення податкової політики та адміністрування, підвищення ефективності витрат і підвищення рівня бюджетного управління (*Fiscal Monitor*, 2018).

Цифровізація вимагає активної, перспективної і всеосяжної програми реформ. Уряди повинні вирішувати численні політичні, соціальні та інституційні слабкості і управляти цифровими ризиками. Цифровізація вже є непереборною тенденцією, яка прискориться. Уряди повинні прийняти її, передбачити і сформулювати відповіді на ці виклики. Країни з висхідними ринками і країни, що розвиваються, повинні отримувати дохід для фінансування критичних витрат на фізичний і людський капітал і соціальні витрати. МВФ рекомендує, щоб усі країни сприяли інклюзивному зростанню, щоб уникнути надмірної нерівності, яка може перешкоджати соціальній мобільності, підірвати соціальну згуртованість і зашкодити зростанню (*Fiscal Monitor*, 2018).

Політика жорсткої економії і фінансова демократія в Україні: практична значущість і перспективи реалізації ключових принципів. Економіка України потребує реконструкції, "оздоровлення": галузевої і секторальної структури, архітектури інститутів влади, громадянського суспільства, моделі соціально-економічного розвитку. З цими стратегічними цілями в скороченому варіанті пов'язана державна політика інноваційного розвитку та фінансова демократія. Політика жорсткої економії, що реалізується в Україні, випадає з логіки цього ланцюга. Вона не корелює з цілями розвитку, а закріплює викривлену неоліберальну логіку державного управління в країні з відмінними від "західних" країн стартовими можливостями і вихідними позиціями.

У світі вимірюється індекс фінансової демократії, однак не для всіх країн. Для України цей індекс не вимірюється. Демократія, на думку Штойрле, є фінансовим питанням, оскільки вона повинна реалізовувати інтереси нації, пов'язані з фінансуванням витрат. Для початку порівняємо показники демократії, що вимірюються для нашої країни. За статистичними оцінками, у 2017 році вперше після революції Гідності в Україні погіршились одразу кілька показників розвитку демократії (за даними доповіді міжнародної організації "Freedom House"). Показник демократії знизився в Україні з 4,61 у 2017 році до 4,64 у 2018 році (рівень прогресу за шкалою, де 1 – найвищий рівень та 7 – найнижчий). "Зокрема, згідно з дослідженням, погіршився рівень незалежних ЗМІ (з 4.00 до 4.25) та громадянського суспільства (з 2,50 до 2,75). З 2014 року показники здебільшого або покращувались, або залишались сталими. Водночас погіршення рівня громадянського

суспільства організація зафіксувала ще минулого року"³. Індекс демократії визначається також Economist Intelligence Unit за шкалою від 0 до 10, де 0–3 – авторитарні режими, 4–6 – гібридні режими, 6–8 – недосконала демократія, 8–10 – повна демократія. Цей індекс у загальному підсумку включає 60 показників за п'ятьма широкими категоріями: виборчий процес і плюралізм, функціонування уряду, участь в політичному житті, демократична політична культура і громадянські свободи. В Україні результати індексу демократії представлені на рис. 1, і ситуація далека від ідеальної (*The Economist Intelligence Unit's Democracy Index*, 2017). Як загальна тенденція, продовжується ерозія довіри до уряду і виборних посадових осіб.

Така ситуація з демократією, яка, по суті, реалізуючи інтереси народу країни, є фінансовим питанням, не корелює з кінцевими цілями політики жорсткої економії, такими як відновлення довіри до уряду та, як результат, економічне зростання. Саме з економічним зростанням українська економіка і відчуває серйозні проблеми. Чи є воно взагалі? Як констатується на державному рівні у Середньостроковому плані пріоритетних дій Уряду до 2020 року (Розпорядження КМУ від 3 квітня 2017 р. № 275-р)⁴, протягом років незалежності в Україні не побудовані інститути сучасної ринкової економіки, здатні забезпечити стале та інклюзивне економічне зростання, яке розглядається на міжнародному рівні як пріоритетне. Наголошується наявність таких вад економічних відносин, як неналежний рівень захисту прав власності, монополізація ринків, нерівні "правила гри" в економіці, її сировинний характер та низький рівень інвестицій у створення нових виробничих потужностей і нових робочих місць. Це, що також зазначається у численних працях українських учених, уможливорює констатацію системної і структурної кризи існуючої економічної моделі розвитку країни. Тому перед українським урядом стоїть ряд викликів, а саме: реалізувати очікування громадян у створенні вільного і демократичного суспільства, дієздатної ринкової економіки та поліпшення якості життя в Україні.

При цьому логіка жорсткої економії в кореляції до принципів фінансової демократії не сприяє забезпеченню інтересів громадян, пов'язаних з економічним зростанням. Вияв політики жорсткої економії в Україні простежується за окремими статтями видатків державного бюджету. Побачити та оцінити зрозумілу логіку політики жорсткої економії в нашій країні достатньо складно. Аналітик обов'язково наштовхується на труднощі правильного статистичного порівняльного аналізу, оскільки всі показники мають бути скориговані на рівень інфляції. І, власне, держава, в особі владних органів – розпорядників бюджетних коштів із року рік змінює пріоритети чи до зростання, чи до скорочення

³В Україні погіршились одразу кілька показників демократії – ФН (2018). *Українська правда*. Середа, 11 квітня. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2018/04/11/7177358/>

⁴ Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік: Розпорядження Кабінет Міністрів України від 3 квітня 2017 р. № 275-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D1%80>



Рисунок 1. Індекс демократії в Україні за даними Economist Intelligence Unit, 2008–2016 роки, коефіцієнт

Джерело: Ukraine / The Economist Intelligence Unit's Democracy Index / Declining trust in government is denting democracy. The Economist Intelligence Unit's Democracy Index 167 countries scored on a scale of 0 to 10 based on 60 indicators. URL: <https://www.economist.com/graphic-detail/2017/01/25/declining-trust-in-government-is-denting-democracy>

недискреційних бюджетних видатків. Наприклад, планове скорочення видатків у 2016 р. на житлово-комунальне господарство (-91,67%), духовний та фізичний розвиток (-38,41%), економічну діяльність (-10,54%) пов'язувалось з передачею цих статей на фінансування місцевим бюджетам⁵. Однак на перший погляд зростання видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення нівелюється зростаючим рівнем цін і непомірно високими цінами для більшості населення на житлово-комунальні послуги, ціни на газ зокрема.

Структура державного боргу та гарантованого державою боргу за 2013 – 8 місяців 2018 року представлена у табл. 1.

Із Рішення Ради НБУ "Вплив політики державних запозичень та податкової політики на стан грошово-кредитної сфери України" від 30.10.2018⁶ випливає висновок, що зростання доходів державного бюджету у 2015–2017 рр. в середньому на 30% на рік було зумовлено значною мірою "девальвацією національної валюти, що призводила до зростання податків та акцизів на товари, що імпортуються в Україну, та стабільно високою інфляцією (дефлятор ВВП у 2015–2017 роках становив 38,9%, 17,1% та 22% відповідно), що збільшувало надходження податків та акцизів від товарів, вироблених в Україні. В умовах макроекономічної стабілізації (згідно з прогнозом, дефлятор ВВП на

⁵ Бюджетний щоденник на 2016 рік / Financial and Economic Analysis Office in the VRU (Офіс з економічного і фінансового аналізу у ВРУ). URL: https://feao.org.ua/wpcontent/uploads/2016/04/FEAO_Schodennyk_A5_web.pdf

⁶ URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/vr048500-18>

Таблиця 1

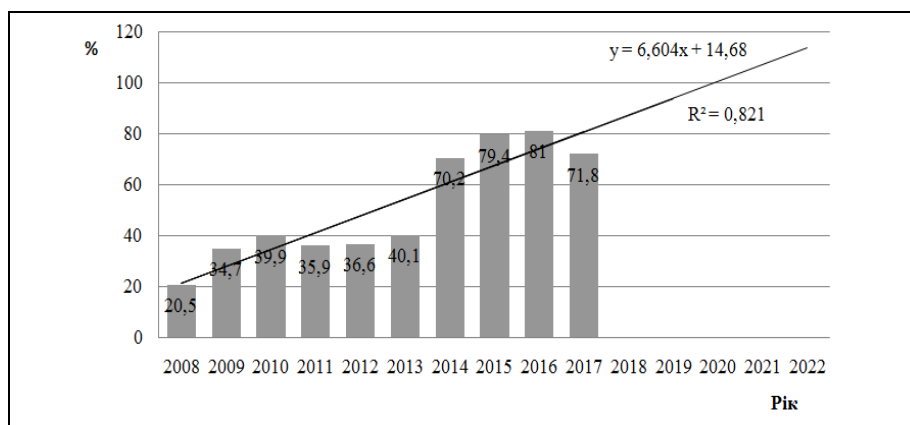
Державний борг та гарантований державою борг України, млрд грн

Показник	31.12.2013	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017	31.08.2018
Державний борг	480,22	947,03 1	1 334,27	1 650,83	1 833,7	1830
Внутрішній борг	256,96	461,00	508,00	670,65	753,40	1071
Зовнішній борг	223,26	486,03	826,27	980,19 1	1 080,31	759
Гарантований державою борг	104,57	153,80	237,91	278,98	307,98	286,8
Внутрішній борг	27,13	27,86	21,46	19,08	13,28 D	13,2
Зовнішній борг	77,44	125,94	216,45	259,89	294,70	273,6
Видатки державного бюджету, в т.ч. трансферти до місцевих бюджетів	403,456 1	430,217 8	576,911 4	684,883 7	839,453 0	–
Обслуговування боргу (в обсязі видатків державного бюджету), %	–	11,2%	14,6%	14,0%	13,2%	12,1% (півріччя)

Джерело: статистичний збірник: "Бюджет України 2016" підготовлено відділом статистики державних фінансів Департаменту державного бюджету Міністерства фінансів України (телефон для довідок: 206-59-18). Київ: 2017.2; Статистичний збірник: "Бюджет України 2017" підготовлено відділом статистики державних фінансів Департаменту державного бюджету Міністерства фінансів України. Київ: 2018. URL: [https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202017%20\(publish\).pdf](https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202017%20(publish).pdf)

кінець 2018 року становитиме близько 12%) та через те, що немає суттєвих зрушень у реформуванні податкової сфери та митниці, навіть помірне зростання доходів у 2018 році (16% порівняно з 29% фактичного зростання за підсумками 2017 року) опинилось під загрозою". Те, що Україна прийняла курс на жорстку економію, свідчить рекомендація слідування нормативу державного боргу та гарантованого державою боргу на кінець періоду не більше ніж 60% ВВП. Наразі 72% такого боргу на початок 2018 року вважаються Радою НБУ високим борговим навантаженням і значні видатки на обслуговування боргу вважаються "причиною зменшення первинних видатків бюджету на активізацію економічної діяльності". На рис. 2 представлено показник відношення державного та гарантованого державою боргу до ВВП України за 2008–2017 роки.

З рис. 2 видно, що починаючи з 2014 року боргове навантаження на державний бюджет України суттєво зросло на 30,1% до попереднього року. У 2015 і 2016 рр. показник валового держборгу зріс до близько 80% до ВВП. При цьому, що важливо, основними причинами збільшення у 2017 році державного та гарантованого державою боргу Радою НБУ визнаються у тому числі і "видатки державного бюджету на



Рисунк 2. Державний борг до ВВП в Україні, %, 2008–2017 роки, і тренд до 2022 року

Джерело: побудовано за даними: Ukraine Government Debt to GDP / Trading Economics. URL: <https://tradingeconomics.com/ukraine/government-debt-to-gdp>; Вплив політики державних запозичень та податкової політики на стан грошово-кредитної сфери України: Рішення Ради НБУ. №48-рід від 30.10.2018. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/vr048500-18>.

докапіталізацію ПАТ "Державний експортно-імпортерний банк України", ПАТ "Державний ощадний банк України" та ПАТ КБ "ПРИВАТБАНК", девальвація національної валюти, курс якої щодо долара США зріс з 27,2 грн/дол. на кінець 2016 року до 28,1 грн/дол. на кінець 2017 року, а також фінансування видатків державного бюджету за рахунок державних запозичень"⁷. На наш погляд, фінансова політика в Україні потрапляє у пастку адептів політики жорсткої економіки. Услід за ними НБУ повторює, що "...високий рівень державного боргу вимагає значних витрат на його обслуговування, наслідками чого є великий обсяг відповідних витрат державного бюджету, звуження джерел державних інвестицій у розвиток та модернізацію економіки тощо". Однак, як автор доводить у своїх попередніх дослідженнях (Moskalenko, 2018), не борги стали причиною звуження джерел фінансування державних інвестицій у розвиток і модернізацію економіки, а власне використання цих запозичень не на інноваційний розвиток і модернізацію, але на підтримку і порятунк фінансового сектора, який продукує кризу не менше, виступаючи основним реципієнтом цих запозичених державою фінансових ресурсів. До того ж криза відповідальності фінансової політики Міністерства фінансів України і монетарної політики НБУ. Так, Рада НБУ зазначає, що "...значною мірою вартість запозичень визначає суверенний рейтинг – Україна має найгірший кредитний рейтинг серед сусідніх країн та країн колишнього СРСР". Наприклад, нещодавно Україна погасила шестимісячні єврооблігації номінальним обсягом 725 млн дол., які випустила і розмістила серед пулу приватних інвесторів у кінці серпня 2018 року. Україна користувалась коштами креди-

⁷ Вплив політики державних запозичень та податкової політики на стан грошово-кредитної сфери України: Рішення Ради НБУ №48-рід від 30.10.2018. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/vr048500-18>

торів з 28 серпня по 2 листопада 2018 року – 67 днів, і заплатила кредиторам 21,75 млн дол. відсотків. У перерахунку на річну дохідність – це становить 17,1%⁸, що, зрозуміло, є дуже дорогим кредитом і, безумовно, йде в розріз з національними економічними інтересами і здоровим економічним глуздом.

Для порівняння валовий федеральний борг в США з 2008 по 2017 рік за показником Debt/GDP Ratio значно перевищує рекомендовані 60% від ВВП (див. рис. 3), і, незважаючи на це, чомусь економіка країни не падає у прірву, а ці кредити йдуть на користь економіці, підживлюючи економічне зростання і стимулюють державні інвестиції, а значить, виступають сигналом і для приватних інвесторів. Безумовно, ми розуміємо причини непорівнюваності економік США і України, однак неокласична економічна наука виходить із рівноправності застосування рецептів економічної політики для всіх країн, а отже, і макроекономічних нормативів.

Для порівняння, фіскальна консолідація у країнах як прагнення до скорочення дефіциту державного бюджету і державного боргу, збалансування державного бюджету проявляється в розвинених країнах неоднозначно. Рівні державного боргу в таких країнах як Франція, Німеччина, Велика Британія, Японія за період з 2008 до 2017 рр. були такими, як представлено на рис. 4–8.

Графічне представлення динаміки показника державного боргу до ВВП країн (США, Франція, Німеччина, Велика Британія, Японія) (див. рис. 3–7) показує, що нормативного його значення у 60% розвинені країни не дотримуються, навіть в умовах акцептованої ними політики жорсткої економії.

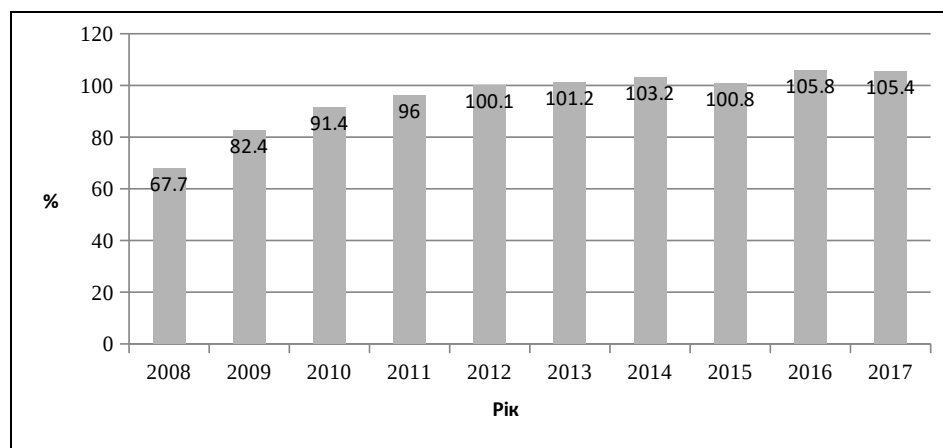


Рисунок 3. Валовий федеральний борг до ВВП у США, 2008–2017 роки, %

Джерело: United States Gross Federal Debt to GDP / Trading Economics. URL: <https://tradingeconomics.com/united-states/government-debt-to-gdp>.

⁸ "Зовнішні кредитори заробили за рахунок України 17% річних". *Економічна правда*. 4 листопада 2018 року. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2018/11/4/642281/>.

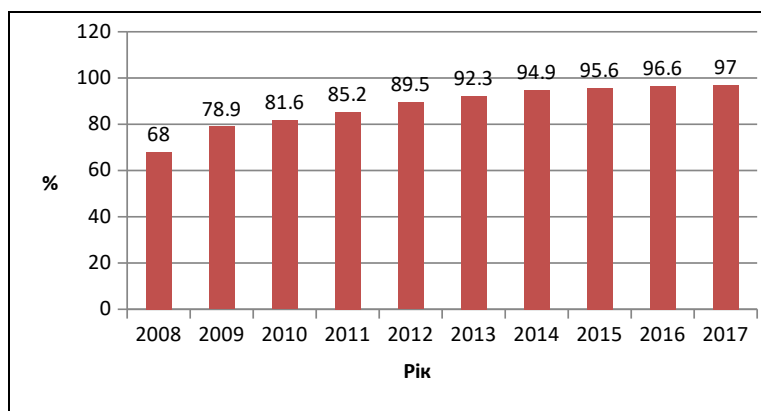


Рисунок 4. Державний борг до ВВП Франції, 2008–2017 роки, %

Джерело: France Government Debt to GDP / Trading Economics. URL: <https://tradingeconomics.com/france/government-debt-to-gdp>

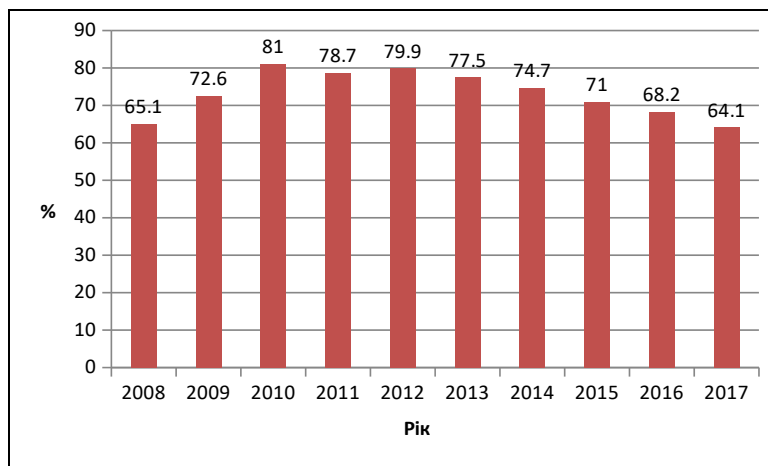


Рисунок 5. Державний борг до ВВП Німеччини, 2008–2017 роки, %

Джерело: Germany Government Debt to GDP / Trading Economics. URL: <https://tradingeconomics.com/germany/government-debt-to-gdp>

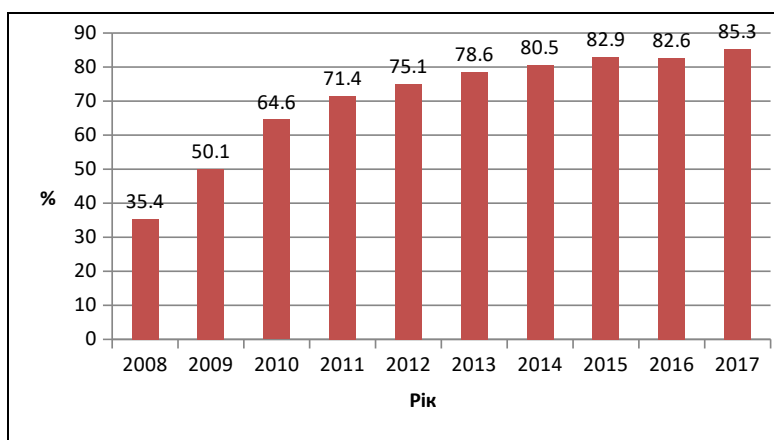


Рисунок 6. Чистий борг публічного сектора до ВВП у Великій Британії, 2008–2017 роки, %

Джерело: United Kingdom Public Sector Net Debt / Trading Economics. URL: <https://tradingeconomics.com/united-kingdom/government-debt-to-gdp>

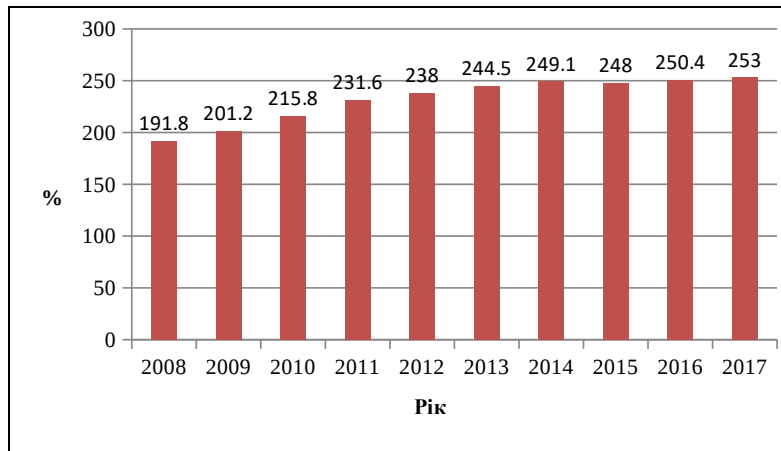


Рисунок 7. Державний борг до ВВП в Японії, 2008–2017 роки, %

Джерело: Japan General Government Gross Debt to GDP / Trading Economics.
URL: <https://tradingeconomics.com/japan/government-debt-to-gdp>

Отже, питання полягає в тому, що обов'язкові статті витрат у сучасній моделі економік країн почали фінансуватися з кредитів при скороченні джерел доходів державних бюджетів при одночасному навантаженні на державні бюджети фінансуванням для порятунку фінансового сектора. Такі принципи фіскальної демократії, як незалежність від політики попередніх урядів, конкуренція державних програм для реалізації суспільних інтересів, справедливість у розподілі доходів державного бюджету, відповідність доходів і видатків, відповідальність і справедливість у зборі податків почали порушуватись. Індекс фіскальної демократії почав падати у розвинених країнах починаючи з 1970-х років до сьогодні. Так, за даними В. Штрика (*Streek*, 2010. Р.6–8), з початку 1970-х років тенденція фіскальної демократії в Сполучених Штатах знизилася з 60 відсотків у 1970 році до трохи менше ніж нульовий відсоток у 2009 році. Між 1970 та 2009 роками спостерігалися чотири циклічні підйоми; найсильніший виявився в період з 1992 по 2000 рік – "процвітання Клінтона" – коли доходи подвоїлися, а процентні платежі зазнали стагнації внаслідок падіння процентних ставок. Подальші економічні спади, однак, завжди закінчувалися новим рекордом, за винятком одного разу (2000–2003 рр.) (рис. 8). Нинішня криза серйозно загострила проблему. Країнам була рекомендована фіскальна обачність і консолідація. Формула для індексу фіскальної демократії Євгенія Штойрле:

$$\text{Індекс фіскальної демократії} = 1 - \frac{\text{Обов'язкові витрати} + \text{відсотки}}{\text{Доходи}} \cdot 100. \quad (1)$$

"Індекс" падає, коли доходи зменшуються без скорочення обов'язкових витрат, і скорочується, коли обов'язкові витрати збільшуються без збільшення доходів і, отже, є "нейтральний за величиною уряду".

Проблема, з якою зіштовхуються сучасні держави, точніше уряди цих держав, – це боргова модель економіки (*Herwartz & Theilenb*, 2017). Уряди беруть на себе зобов'язання рятувати фінансовий сектор, обслуговувати державний і гарантований державою борг, фінансувати державні програми, що є обов'язковими (недискреційними) статтями видатків державного бюджету (в Україні це статті за

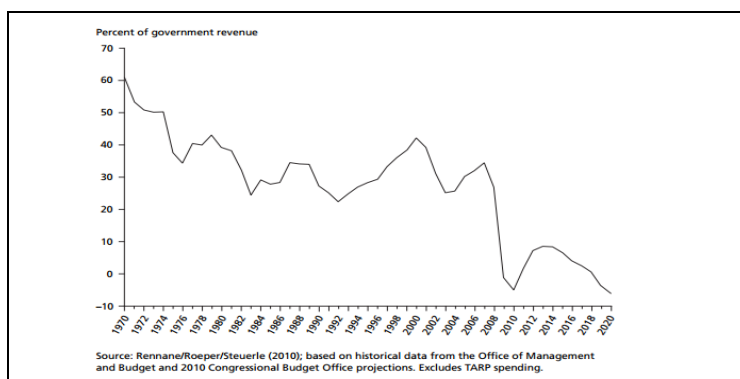


Рисунок 8. Індекс фінансової демократії Штойрле–Ропера, США, 1970–2020 роки

Джерело: Streeck, Wolfgang, An Index of Fiscal Democracy (April 1, 2010). MPIfG Working Paper 10/3. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1817772> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1817772>. P. 7.

функціональною класифікацією), і одночасним скороченням доходів державного бюджету⁹. Ситуація, за якої в період перманентної кризи обов'язкові витрати, включаючи виплати відсотків, перевищують доходи державного бюджету, стає звичною. Це викликано одночасним зниженням доходів та швидким збільшенням обов'язкових витрат. У підсумку всі дискреційні витрати, включаючи військові витрати як в США і Німеччині, повинні залучатися до боргу.

Щодо бюджетно-податкової політики України, то на сьогодні уряд заявляє про пріоритетну політику фінансової консолідації, а значить, і політики жорсткої економії, де на 2019 рік передбачається "скорочення ролі держави в економіці за допомогою зниження перерозподілу доходів через державний бюджет до 25%", при цьому "державна профінансує всі необхідні витрати, включаючи витрати на оборону і соціальну сферу, а показник держборгу буде знижений у рамках затвердженої урядом трирічної стратегії". Проведений аналіз праць західних учених і міжнародної економічної статистики державного боргу дозволяє нам стверджувати, що політика жорсткої економії не бореться з системними причинами економічного спаду в умовах рецесії, а намагається усунути лише симптоми¹⁰. В. Штрик і Д. Мертенс зазначають: "Якщо уряди хочуть або змушені проводити фінансову консолідацію, то виявляється неможливим зберегти – або, як це, можливо, необхідно, збільшити – соціальні

⁹ Для того щоб застосовувати індекс фінансової демократії Штойрле-Ропера в аналізі України, необхідно внести певні поправки. Концепція "обов'язкові видатки" не зовсім співвідноситься з українською дійсністю. На відміну від США, Верховна Рада України кожен рік голосує за затвердження державного бюджету, і у цьому сенсі немає ніякої різниці між дискреційними і недискреційними видатками. Проте обов'язковими є видатки на обслуговування державного і гарантованого державою боргу, видатки за функціональною класифікацією, у тому числі на соціальну сферу, які в міжнародній економічній термінології мають назву "м'яких інвестицій", тобто інвестицій розвитку, інвестицій у майбутнє країни.

¹⁰ Голова Мінфіну назвала пріоритет держбюджету-2019. УНІАН. URL: <https://economics.unian.ua/finance/10269573-golova-minfinu-nazvala-prioritet-derzhbyudzhetu-2019.html> <https://economics.unian.ua/finance/10269573-golova-minfinu-nazvala-prioritet-derzhbyudzhetu-2019.html>

інвестиції без збільшення податків" (Штрик, Мэртенс, 2015. С. 81). Тому, як зазначається в численних працях учених, із висновком яких ми погоджуємось, не можна покладатися на такий тип фіскальної політики, що передбачає скорочення державних видатків на соціальні потреби, не досягає очікуваних результатів відповідно до поставлених цілей. Такі цілі політики жорсткої економії, як відновлення довіри і поновлення економічного зростання, не справджуються. Навпаки, скорочення державних видатків, або їх консервація у реальному вираженні, а значить, і державних інвестицій, породжує подальшу слабкість і змушує уряд вдаватися до нових зовнішніх запозичень. Тобто політика жорсткої економії, яка не враховує національну специфіку економіки, виявляється неефективним інструментом макроекономічної стабілізації, оскільки забезпечує умови для соціалізації збитків фінансових ринків, про що свідчить порятунок комерційних банків, і при цьому одночасно прояв низької лояльності до населення. Водночас таке поняття як "фіскальна демократія" в Україні залишається не впроваджуваним, хоча запит суспільства на справедливість і чесність у зборі податків і розподілі видатків, безумовно, існує.

Проведений аналіз у рамках цієї статті дозволяє дійти таких **висновків:**

1. Фіскальна консолідація, яка передбачає скорочення дефіциту державного бюджету та рівнів державного боргу до нормативів, в неокласичній неоліберальній парадигмі економічної політики вважається панацеєю для відновлення економічного зростання, що стало рекомендацією урядам країн після кризи 2008 року, виробленою суб'єктами міжнародної економічної політики. Однак економічна криза стає перманентною в глобальній економіці, і причини кризи криються не в зростанні державних боргів, в нарощенні яких звинувачують соціальну сферу. Причиною боргів учені називають бюджетні видатки на порятунок зруйнованої банківської системи, і перенесення фінансування соціальної сфери (недискреційних видатків) на кредити (борги). Несамостійність урядів у прийнятті фінансових рішень, що пов'язано із залежністю від фінансових зобов'язань попередніх урядів, стало причиною падіння до нуля індексу фіскальної демократії в розвинених країнах.

2. Ключовою ідеєю політики жорсткої економії, з раціональної точки зору, є відновлення ринкових принципів функціонування економіки на основі інституту довіри. У цьому контексті модель економіки повинна бути трансформована в модель економіки жорсткої економії (економіки строгості), що означає ефективніше управління, розширення бази для отримання доходів, використання наявних у країні ресурсів для забезпечення інноваційного розвитку та зростання, і новий тренд – цифровізація уряду.

3. Заходи фіскальної консолідації в розвинених країнах, і в Україні зокрема, доводять, що жорстка економія як політика "не працює", оскільки довіра до держави населення і бізнесу не відновлюється, економічне зростання не настає, а економіка далі падає у прірву існуючих проблем, відбувається "згортання" економіки самої в себе. Цільові орієнтири вітчизняного уряду на скорочення держави в економіці, зокрема

за показником перерозподілу доходів через державний бюджет, який планується скоротити до 25%, вказують на укорінення неоліберальних орієнтирів політики жорсткої економії. Держава відмовляється бути соціальною. Для порівняння, у розвинених економіках через державний бюджет перерозподіляється від 30 до 50% ВВП, наприклад, у США у 2007 році перерозподілялося 37%. При цьому важливо, що політична ідеологія має значення при встановленні розмірів державного сектора. МВФ вважає, що фінансування фізичного і людського капіталу є критичними витратами, які сприяють інклюзивному зростанню. Країни мають отримувати дохід для їх фінансування. Нерівність¹¹ нівелює можливості для інклюзивного зростання. Отже, бюджетно-податкова політика, яка породжує нерівність, є поганою політикою, яка не відповідає потребам сучасної держави і суспільства.

4. Проаналізовано теорію фінансової демократії та причини зниження індексу "фінансової демократії" в розвинених економіках, які за своєю природою є борговими: залежними від рішень і зобов'язань попередніх урядів. Очевидно, що бюджетно-податкова політика потребує вдосконалення на основі принципів фінансової демократії, а саме справедливості, рівноправності, прозорості, пріоритетності до розподілу доходів державного бюджету, що враховують оперативні і стратегічні потреби населення країни. При цьому в Україні індекс фінансової демократії прямує до нуля, що є результатом залежності економіки країни від зовнішніх і внутрішніх боргів: обов'язкові видатки, враховуючи і "м'які інвестиції", фінансуються за рахунок боргів.

5. Політика жорсткої економії як інструмент публічного фінансового менеджменту призводить до протилежних результатів у країнах з різним рівнем економічного розвитку, а тому повинна реалізовуватися з урахуванням проблем національної специфіки, структури та ефективності економіки. Така політика також повинна враховувати соціальні наслідки, щоб виключити надмірно негативні їх крайні форми. Повинні бути імplementовані такі принципи фінансової демократії, як часова і фінансова симетричність перерозподілу доходів державного бюджету, рівність і справедливість у зборі податків і перерозподілі доходів, прозорість у прийнятті рішень, адекватність і відповідність національним інтересам, своєчасність задоволення суспільних потреб, принцип відповідності економічній безпеці. Зокрема, в Україні необхідно не допускати асиметрії в перерозподілі доходів, що, наприклад, виявляються в неодноразовому і/або нееквівалентному підвищенні заробітних плат громадян в державному секторі і породжує економічну нерівність між різними соціальними прошарками, професійними групами одного кваліфікаційного рівня тощо, що суперечить адекватному егалітаризму в оплаті праці працівникам з однаковим рівнем кваліфікації, професійних компетенцій і повноважень. Нерівність, за застереженнями

¹¹ Якщо звернутися до наукових поглядів на нерівність, то вона має тісний зв'язок з категоріями рівності і справедливості, зокрема соціологічні і політологічні теорії справедливості Джона Ролза і Амартії Сена, політико-економічна теорія – неоліберальна теорія справедливості Фрідріха фон Хайєка.

МВФ¹², може зашкодити зростанню. Важливо, що на цій проблемі наголошує жорстка неоліберальна організація. Навпаки, існує потреба в обґрунтуванні та виявленні напрямів раціоналізації державних витрат, що повинно ґрунтуватися на фіскальній демократії, конкуренції соціальних програм при їх бюджетуванні.

Перспективами подальших досліджень є розвиток теоретичної концепції економіки жорсткої економії та ролі фіскальної демократії у формуванні її позитивного потенціалу для інноваційного розвитку країни. Необхідним є розроблення стратегічних цілей та інструментів публічного фінансового менеджменту України в умовах економіки жорсткої економії, які дозволять відмовитися від моделі спадаючого суспільства, запобігти суверенному борговому тягарю і стимулювати економіку. Такі принципи можуть бути розвинені через інститути громадянського суспільства та реалізовані законодавчим інституціональним шляхом. Фіскальна демократія потребує консолідації. Автор відстоює національну ідею формування і розвитку сильної конкурентної економіки, наполягаючи на необхідності розроблення інституціональних засад відходу від нав'язаної моделі жорсткої економії.

Література

- Аткисон Э.Б. (2018). Неравенство. Как с ним быть. Москва: Дело. 536 с.
- Барнетт Т. (2014). Новая карта Пентагона. Война и мир в XXI веке. Москва. С. 1–14.
- Гэмбл Э. (2018). Кризис без конца? Крах западного процветания. Москва: Изд. дом Высшей школы экономики. 304 с. doi: <https://doi.org/10.17323/978-5-7598-1522-8>
- Пикетти Т. (2015). Капитал в XXI веке. Москва: Ад Маргинем Пресс. 592 с.
- Шваб К. (2018). Технологии Четвёртой промышленной революции. Москва: Эксмо, 320 с.
- Шенэ, М. (2017). Перманентный кризис. Рост финансовой аристократии и поражение демократии. Москва: Высшая школа экономики. 150 с.
- Штрик В., Мэртенс Д. (2015). Государственное финансирование и снижение работоспособности государств в условиях демократического капитализма. *Политика в эпоху жёсткой экономики*. Москва: Нац. исследов. ун-т "Высшая школа экономики". С. 44–88.
- Юрчишин В. (2010). Заморожування різниці у рівнях номінальних доходів населення. *Діалог ua* / Центр Разумкова. 05 липня 2010. URL: http://old.razumkov.org.ua/ukr/article.php?news_id=792
- Alesina, A.F., Ardagna S. (2009). Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending Working Paper 15438. National Bureau of Economic Research. Retrieved from: <http://www.nber.org/papers/w15438>.
- Blyth, M. (2013). Austerity: the History of Dangerous Idea. Oxford University Press. 304 p.
- Genschel, P., Schwarz, P. (2012). *Tax competition and fiscal democracy*. TranState working papers, No. 161.
- Herwartza, H., Theilenb B. (January, 2017). Ideology and redistribution through public spending. *European Journal of Political Economy*. Vol. 46, Pp. 74–90. Retrieved from: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2016.11.002> doi: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2016.11.002>
- Kane L., Kiersz A. (2015). How much you have to earn to be considered middle class in every US state. *Business Insider*. Apr. 2, 2015. Retrieved from: <http://www.businessinsider.com/middle-class-in-every-us-state-2015-4>.

¹² Fiscal Monitor 2018 / World Economic and Financial Surveys / International Monetary Fund. April 2018. Retrieved from: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2018/04/06/fiscal-monitor-april-2018>

- Konzelmann, Suzanne J. (2014). The political economics of austerity. *Cambridge Journal of Economics*. Vol. 38 (4). pp. 701–741. doi:10.1093/cje/bet076.
- Krugman, P. (2013). How the Case for Austerity Has Crumbled? *The New York Review of Books*. Issue June 6. Retrieved from: <http://www.nybooks.com/articles/2013/06/06/how-case-austerity-has-crumbled/> [accessed: 27.01.2016].
- Moskalenko, O.M. (2017). Neoliberal logics of the "austerity" policies in Ukraine: the relationship with innovative growth. *Scientific Bulletin of Polissia*. No. 4 (12). Pp. 28–35. doi: 10.25140/2410-9576-2017-1-4(12)-28-35
- Profeta P. & Puglisi R., Scabrosetti S. (August, 2013). Does democracy affect taxation and government spending? Evidence from developing countries. *Journal of Comparative Economics*. Vol. 41, Issue 3. Pp. 684–718. Retrieved from: <https://doi.org/10.1016/j.jce.2012.10.004>.
- Reinhart, C.M., Rogoff, K.S. (2010). Growth in a Time of Debt. Working Paper 15639. National Bureau of Economic Research, January 2010. Retrieved from: <http://www.nber.org/papers/w15639> [accessed: 27.02.2017].
- "Steuerle, C.E. (January 27, 2010). The U.S. Is Broke: Here's Why. In: USA Today. Retrieved from: <http://blogs.usatoday.com/oped/2010/01/columntheusisbroke-hereswhy.html>.
- Steuerle, C. Eugene (2008). Contemporary U.S. Tax Policy. *The Urban Institute*. 344 p.
- Streeck, W. (2010). "An Index of Fiscal Democracy" (April 1, 2010). *MPIfG Working Paper 10/3*. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1817772> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1817772>

Надіслано до редакції 03.12.2018

ECONOMY AND DEMOCRACY IN FISCAL POLICY

Oleksandra Moskalenko

Author affiliation : Doctor of Economics, Professor, Professor of the Department of Economic Theory at Vadym Hetman Kyiv National Economic University, oleksandra.moskalenko@kneu.edu.ua

The problem formulation. The article analyzes the reasons for implementation of the austerity policies that arose as a response to the debt crisis in the global economy and, according to neo-liberal logic, imply the expediency of reducing the government expenditures of countries in order to contain the growth of state and guaranteed state debt (external and internal), balancing the state budget and, most importantly, to restore the confidence to the authority institutions from the side of population, investors and other stakeholders. The ultimate goal of austerity policies is the recovery/revitalization of economic growth, which is very seldom achieved in practice. It is proved that the increase in the debt burden does not depend on the growth of the social sphere, but on the support of the financial sector, and the rescue of the banking system in a situation of permanent crisis. Therefore, the austerity policies are controversial and are also generated by financial markets. The article considers the role of fiscal democracy as an instrument of influence on the redistribution of state budget revenues in correlation with austerity policies.

The purpose of the article: to analyze the reasons for the implementation and trends of austerity policies; to show the limitations of such a fiscal policy; to reveal the theoretical content of fiscal democracy and determine its role in the distribution of budget expenditures in austerity policies; and to define the basic principles of fiscal democracy that hold back the growth of economic inequality in the countries. Methodological approaches: political and economic analysis, economic and statistical method; and logical method.

Conclusions. On the analysis of the Public Debt to GDP dynamics indicator in developed countries, it is determined that its normative value in 60% developed countries is not observed, even under austerity policies. The analysis has made it possible to draw conclusions about the directions of improving the public financial management of a country based on the principles of fiscal democracy, such as the principles of justice, equality, transparency, priority, and time and finan-

cial symmetry in the redistribution of state budget revenues, taking into account the operational and strategic needs and interests of the population. It is shown that, in developed countries, the fiscal democracy index approaches zero, which is a result of the dependence of the country's economy on external and internal debt: mandatory expenditures, including "soft investments", are financed by debts. A similar tendency is observed in Ukraine. It is substantiated that austerity policies as the tools of public financial management lead to opposite results in countries with different levels of economic development, and therefore they should be implemented taking into consideration the national specificity, economic structure and efficiency, as well as social consequences, in order to exclude their excessively negative extreme forms.

Key words: fiscal democracy, austerity policies, economic growth, government debt.

References

- Atkison, E.B. (2018). Inequality. How to be with him. Moscow: Delo [in Russian].
- Barnett, T. (2014). New Pentagon card. War and peace in the twenty-first century. Moscow [in Russian].
- Gamble, E. (2018). Crisis without end? The collapse of Western prosperity. Moscow: Izd. dom Vysshej shkoly jekonomiki. doi: <https://doi.org/10.17323/978-5-7598-1522-8> [in Russian].
- Piketty, T. (2015). Capital in the XXI century. Moscow: Ad Marginem Press [in Russian].
- Schwab, K. (2018). Technologies of the Fourth Industrial Revolution. Moscow: Eksmo [in Russian].
- Shene, M. (2017). Permanent crisis. The growth of the financial aristocracy and the defeat of democracy. Moscow: Higher School of Economics [in Russian].
- Streeck, V., Mertens, D. (2015). State funding and reduction in the performance of states in a democratic capitalism. *Politics in the era of austerity*. Moscow: Nac. issledov. un-t – Vysshaya shkola ekonomiki [in Russian].
- Yurchyshyn V. (2010). Freeze the difference in the levels of nominal incomes. *Dialog ua / Razumkov Center*. Retrieved from http://old.razumkov.org.ua/ukr/article.php?news_id=792 [in Ukrainian].
- Alesina, A.F., Ardagna S. (2009). Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending Working Paper 15438. National Bureau of Economic Research. Retrieved from <http://www.nber.org/papers/w15438>
- Blyth, M. (2013). Austerity: the History of Dangerous Idea. Oxford University Press.
- Genschel, P., Schwarz, P. (2012). Tax competition and fiscal democracy. *TranState working papers*, 161.
- Herwartza, H., Theilenb B. (January, 2017). Ideology and redistribution through public spending. *European Journal of Political Economy*, 46, 74-90. doi: <https://doi.org/10.1016/j.ejpolco.2016.11.002>
- Kane L., Kiersz A. (Apr. 2, 2015). How much you have to earn to be considered middle class in every US state. *Business Insider*. Retrieved from <http://www.businessinsider.com/middle-class-in-every-us-state-2015-4>
- Konzelmann, Suzanne J. (2014). The political economics of austerity. *Cambridge Journal of Economics*, 38 (4), 701-741. doi: <https://doi.org/10.1093/cje/bet076>
- Krugman, P. (June 6, 2013). How the Case for Austerity Has Crumbled? *The New York Review of Books*. Issue. Retrieved 27.01.2016 from <http://www.nybooks.com/articles/2013/06/06/how-case-austerity-has-crumbled/>
- Moskalenko, O.M. (2017). Neoliberal logics of the 'austerity' policies in Ukraine: the relationship with innovative growth. *Scientific Bulletin of Polissia*, 4 (12), 28-35. doi: [https://doi.org/10.25140/2410-9576-2017-1-4\(12\)-28-35](https://doi.org/10.25140/2410-9576-2017-1-4(12)-28-35)
- Profeta, P. & Puglisi, R., Scabrosetti, S. (August, 2013). Does democracy affect taxation and government spending? Evidence from developing countries. *Journal of Comparative Economics*, 41, 3, 84-718. doi: <https://doi.org/10.1016/j.jce.2012.10.004>
- Reinhart, C.M., Rogoff, K.S. (January, 2010). Growth in a Time of Debt. Working Paper 15639. National Bureau of Economic Research. Retrieved 27.02.2017 from <http://www.nber.org/papers/w15639>
- Steuerle, C.E. (January 27, 2010). The U.S. Is Broke: Here's Why. *USA Today*. Retrieved from <http://blogs.usatoday.com/oped/2010/01/columntheusisbrokehereswhy.html>
- Steuerle, C. Eugene (2008). Contemporary U.S. Tax Policy. The Urban Institute.
- Streeck, W. (2010). An Index of Fiscal Democracy (April 1, 2010). *MPIfG Working Paper 10/3*. doi: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1817772>