

СВІТОВИЙ ДОСВІД БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті розглянуто особливості побудови і функціонування бюджетних систем розвинених держав світу, проаналізовано характерні ознаки бюджетного процесу в зарубіжних країнах, висвітлено пріоритетні тенденції міжбюджетних відносин і особливості реалізації бюджетного управління у світовому співтоваристві.

Ключові слова: *бюджет, бюджетна система, бюджетний устрій, бюджетна політика, міжбюджетні відносини, Велика Британія, Франція, Німеччина, Японія, США.*

У сучасних умовах трансформаційних змін у світовому співтоваристві успішне функціонування економіки визначається пріоритетами й ефективністю бюджетної політики. Зарубіжний досвід управління економікою демонструє гармонійне поєднання форм, методів і важелів державного регулювання, найпоширенішим з яких є бюджетування, орієнтоване на якісний результат. В умовах інтеграції України у світове співтовариство особливої актуальності набуває необхідність урахування світового досвіду організації бюджетного менеджменту на етапі реалізації інноваційної економічної політики.

Проблемі формування і реалізації бюджетного управління приділяли увагу зарубіжні і вітчизняні вчені: І.В. Благун, Р.М. Воронко, М.Л. Бучкович, І.С. Волохова, М.І. Карлін, Л.В. Лисяк та ін. Однак, не всі аспекти проблеми розкриті повною мірою.

Метою статті є висвітлення світового досвіду бюджетної політики в умовах модернізації економіки суспільства.

На сучасному етапі цивілізаційного прогресу стратегія бюджетної політики країн світу як складова державної економічної стратегії є засобом стимулювання економічного зростання й ефективної перебудови економічної структури суспільства. Для переорієнтації бюджетних потоків на якісну реалізацію пріоритетних напрямів інноваційного розвитку національної економіки у більшості країн використовуються альтернативні моделі бюджетного механізму.

Модель бюджетного федералізму властива для країн із федеральним державним устроєм. За цією моделлю розмежування видатків між рівнями влади здійснюється відповідно до географічних зон споживачів суспільних благ на договірній основі. У світовій практиці вона поділяється на централізовану підмодель, для якої характерна значна автономія і відсутність тісних внутрішніх фінансових міжурядових відносин, і кооперативну, за якої співпраці органів влади різних рівнів належить значна роль. Серед різновидів бюджетного федералізму найпоширенішою є кооперативна підмодель, яка характерна для більшості економічно розвинених країн із федеральним державним устроєм. Модель бюджетного унітаризму характерна, як правило, для унітарних країн. За цією моделлю активна роль у внутрішніх фінансових відносинах між органами

влади належить в основному тільки центральній владі, яка зазвичай проводить досить жорстке вирівнювання забезпеченості територій бюджетними ресурсами. Місцева та регіональна влада є лише виконавцями. Змішана модель унітаризму характерна для економічно розвинених країн з унітарним державним устроєм, до якої перейшли більшість країн. Виходячи із принципу субсидіарності, в них відбувається перерозподіл сфер компетенцій та джерел фінансування між рівнями влади, впроваджується механізм узгоджень централізованих рішень з органами місцевого самоврядування. Деякі країни пішли шляхом утворення автономних територіальних одиниць (Іспанія) або перейшли від унітарного державного устрою до федерального (Бельгія) [2, с. 95-96].

Характерною особливістю бюджетного процесу в країнах світового співтовариства є різна тривалість бюджетного періоду, відмінність щодо початку бюджетного року, наявність багаторічного планування та існування загальних бюджетних обмежень. Це пояснюється історичними причинами, традиціями, пов'язаними з термінами скликання сесій законодавчих органів.

В Австрії бюджетний рік триває з 1 липня по 30 червня. Багаторічне планування згідно із законом не потрібне, але разом з бюджетним законопроектом подається кошторис на два наступні роки. У законі немає будь-яких обмежень. У Франції бюджетний рік співпадає з календарним. Згідно із законом здійснюється багаторічне планування на три роки. Встановлені конкретні контрольні показники щодо обмеження зростання видатків і дефіциту бюджету у відсотках до внутрішнього європейського продукту. У Німеччині бюджетний і календарний роки збігаються. Обов'язковим є багаторічне планування на 5 років без затвердження парламентом. Перспективні оцінки готуються і подаються до парламенту разом із щорічним бюджетом. Можуть встановлюватись граничні розміри бюджету. У Швеції бюджетний рік триває з 1 квітня до 31 березня. Багаторічне планування на п'ять років є обов'язковим, але не затверджується парламентом. Перспективні оцінки готуються і подаються до парламенту на три наступні роки. Обмежень немає, однак, згідно з поточним середньостроковим планом, протягом трирічного періоду необхідно проводити скорочення видатків. У Великій Британії бюджетний рік охоплює період з 1 квітня до 31 березня. Багаторічне планування не обов'язкове. Разом з річним бюджетом готуються та подаються до парламенту перспективні оцінки на три наступні роки. Поточний середньостроковий план повинен підтримувати величину дефіциту в межах, передбачених складеними на три роки перспективними оцінками. У США бюджетний рік триває з 1 жовтня до 30 вересня. Потрібне здійснення багаторічного планування – на бюджетний рік і на чотири наступні роки. Встановлюється контрольний показник скорочення бюджетного дефіциту. У разі недотримання контрольного показника розпочинається процес секвестрування [1, с. 172-173]. У Японії бюджетний рік починається 1 квітня і закінчується 31 березня. Таким чином, загальновизнаною у світі практикою, яка актуальна і для України, є розширення горизонту фінансового планування. Довгострокове фінансове планування дає можливість прогнозувати бюджетну політику на певний період, тим самим передбачити відповідну макроекономічну ситуацію і коригувати лінію поведінки головних розпорядників бюджетних коштів та бюджетних уста-

нов. Такий підхід є фактором забезпечення соціально-економічних параметрів [5, с. 464].

Успішна реалізація бюджетної політики в країнах світового співтовариства здійснюється завдяки специфічній організації бюджетного законодавства. У державах є три рівні забезпечення бюджетної політики: конституційний (Конституції країн), управлінський (Закон про бюджет), спеціалізований (спеціальні закони, що санкціонують державні позики, обслуговування боргу та ін.) [1, с. 173-174].

Євроінтеграційні процеси, спричинені глобалізацією, обумовлюють уніфікацію та типізацію процедур їх використання у країнах Західної Європи [5, с. 460].

У Японії діють два бюджетні рівні – державний та місцевий, який поділяється на префектурний та муніципальний. У бюджетному процесі країни беруть участь: парламент, уряд, Міністерство фінансів, міністерства й урядові агенції, аудиторська палата, а також науковці, журналісти, які обговорення бюджету. Бюджетний процес охоплює поетапні стадії: схвалення «Основних принципів формування бюджету», оприлюднення їх у липні; підготовка бюджетів міністерствами й урядовими агенціями; підготовка бюджету Міністерством фінансів і подання його на узгодження уряду; парламентський розгляд бюджету – з кінця грудня до кінця лютого; передання затвердженого бюджету в уряд для його виконання; передання інформації щодо виконання бюджетів міністерствами, урядовими агенціями в Міністерство фінансів; надання інформації щодо виконання бюджету Правлінню ревізії; подання урядом бюджету із зауваженнями Правління ревізії на затвердження парламенту у грудні. Характерною особливістю бюджету Японії є те, що невикористані кошти переходять у наступний бюджетний рік [1, с. 185-186].

Державний бюджет Великої Британії поділяється на бюджет поточних витрат і доходів держави та капітальний бюджет [4, с. 119]. У бюджетних відношеннях країни беруть участь: прем'єр-міністр, міністерство, казначейство, парламент. У ході розробки проекту бюджету уряд враховує такі фактори: зростання валового національного продукту, рівень безробіття, рівень податкових ставок, норми процентних ставок, ціни на нафту, акції, основні продукти. Розпис доходів і видатків здійснюється згідно з національними рахунками на основі Європейської системи рахунків. Бюджет планується із залишків коштів на кінець бюджетного року, враховуючи надходження поточного року, і планується залишок на кінець звітного року [1, с. 178-179].

У фінансово-бюджетній політиці Великої Британії діють «золоте правило» і правило стабільного інвестування. За «золотим правилом», упродовж економічного циклу уряд може проводити запозичення коштів лише з метою інвестування і не може направляти їх на фінансування поточних витрат. За правилом стабільного інвестування, протягом економічного циклу частку державного боргу у ВВП потрібно утримувати на стабільному і розумному рівні (30%). У зв'язку з фінансовою кризою наприкінці 2008-2009 рр. уряд Великої Британії виділив з бюджету та позабюджетних фондів приблизно 50 млрд англ. фунтів стерлінгів на її подолання, що спричинило підвищення дефіциту бюджету та інфляцію в країні. Тому в межах трирічної програми на 2008-2010 рр. передбачалось

витратити 20 млрд англ. фунтів стерлінгів (23,6 млрд євро) на стимулювання розвитку національної економіки [4, с. 122].

У бюджетних відносинах Франції беруть участь: президент, уряд, парламент, а також спеціальні державні установи – Національна кредитна рада, банківська контрольна комісія, Економічна і соціальна рада. Бюджетна політика департаменту є компетенцією генеральної ради, а в окремих випадках – комісара Республіки і регіональної рахункової палати. Безпосереднє бюджетне управління здійснює казначей парламенту [1, с. 179].

Бюджетна система країни заснована на чотирьох класичних принципах: складання бюджету на рік; єдність; універсальність; спеціалізація. Принцип єдності бюджетної системи означає, що всі фінансові операції держави відображають у єдиному законодавчому документі, який затверджує парламент. Однак специфіка Франції полягає в тому, що деякі фінансові операції або оформляють у вигляді додатка до загального, або враховують окремо від державного бюджету. Універсальність передбачає окреме відображення доходів і витрат в абсолютній сумі, однак із низки статей державного бюджету відображають лише чисте сальдо. Спеціалізація бюджетної системи полягає в цільовому використанні бюджетних кредитів без права переводу їх з однієї статті на іншу [4, с. 72].

Складовими консолідованого бюджету Франції є: загальнодержавний бюджет, місцеві бюджети, спеціальні рахунки Казначейства, приєднані бюджети для фінансування пошти та телеграфу, приєднані служби сільськогосподарських дотацій, операції тимчасового характеру [1, с. 180].

Бюджетний процес Франції охоплює три основні стадії: підготовку проекту, розгляд і затвердження у парламенті, виконання державного і місцевого бюджету. Еволюція бюджетного процесу у Франції, що закріплена Конституцією, зумовила посилення ролі виконавчої влади за рахунок зниження фінансових прав парламенту і забезпечила провідну роль уряду у складанні бюджету. Проект бюджету розробляє протягом дев'яти місяців Міністерство економіки і фінансів з урахуванням пропозицій інших зацікавлених відомств. У Франції застосовують нову практику складання проекту бюджету – раціоналізацію вибору бюджету за прикладом США. Бюджетні права прем'єр-міністра розширені, а парламенту – обмежені. Якщо протягом 70 днів після надання бюджету парламент не затверджує його, то це право переходить до уряду. Парламент позбавлений бюджетної ініціативи. Парламентарії, які не є членами уряду, не можуть вносити пропозиції щодо додаткових витрат, введення нових податків чи змін бюджетних статей. Однак зміни в бюджетному процесі не дають підстав для твердження про повну ліквідацію парламентського контролю над бюджетом. Парламенту формально підпорядкована палата бюджетної дисципліни [4, с. 72-73].

Сучасний бюджетний устрій ФРН має три рівні: федеративний, земельний та общинний. У бюджетному процесі беруть участь такі органи влади та їх структурні підрозділи: Міністерство фінансів, бундестаг, бюджетний комітет, підкомітет з перевірки звітності по виконанню бюджету, співробітники з бюджетних питань, Федеральна рахункова палата, бундесрат (затверджує закон про бюджет), Федеральний казначейський двір [1, с. 180]. У Німеччині значна увага приділяється бюджетному плануванню, основою якого є середньострокове планування

до п'яти років: перший рік – розробляється поточний бюджет, другий рік – це рік, на який формується бюджет, і наступні три роки – планується перспективний бюджет. За умови цього виду планування враховуються зміни в бюджетній політиці. Планування є динамічним на основі чітких нормативів. Передбачається дохідна частина і витрати. Фінансовий план складається кожен рік наново, і при цьому період планування зміщується на один рік вперед. У державі існує єдина бюджетна класифікація погодження бюджетних планів усіх рівнів, яка здійснюється радою фінансового планування. На рівні федерацій проект бюджету готує Міністерство фінансів, уряд подає на розгляд парламенту. У Німеччині поширена традиція подання науковими економічними інститутами й організаціями експертних доповідей щодо бюджетного процесу. Процес обговорення бюджету, його виконання і звіт висвітлюється в засобах масової інформації, що запобігає негативній й тенденції в бюджетному процесі. в обговоренні бюджету на засіданні уряду беруть участь провідні політики – члени парламенту [1, с. 181-182].

Прийняття бюджету є суверенним правом парламенту: спочатку він має бути прийнятий бундестагом, а потім отримати схвалення бундесрату. Щоб узгодити з політиками спільні дії, уряд погоджує з лідерами політичних партій так звані священні цифри, такі як: загальна величина бюджетних витрат, відсоток їх збільшення порівняно з попереднім роком, обсяг дефіциту бюджету. Згідно з німецьким бюджетним правом міністр фінансів може здійснювати додаткові витрати лише в тому разі, коли є економія за іншими статтями витрат, не виходячи за затверджені контрольні цифри. Закінчується цикл бюджетного процесу затвердженням звіту про виконання бюджету [1, с. 183].

Практика розроблення основних напрямів бюджетної політики в США демонструє високий ступінь дисциплінованості та вимогливості законодавчого інституту країни. Узгодження різних підходів відбувається під час бюджетних нарад, які проводяться президентом і конгресом. Бюджетна резолюція США є середньостроковим документом, який розробляється на 3-5 років, складається на основі вироблення спільного бачення узгоджених намірів різних гілок влади щодо формування бюджету та бюджетних відносин і визначає узагальнені бюджетні показники та суму витрат і кредитів за кожним функціональним напрямком: сукупні доходи; сукупні нові бюджетні повноваження і видатки; загальну суму зобов'язань щодо прямих і первинних гарантованих позик; дефіцит або позитивне сальдо; граничну величину заборгованості. Резолюція є підґрунтям для розробки бюджету. Законодавчі акти, які готуються конгресом на основі бюджетної резолюції, враховують цілість завдання, відображені в ній та затверджуються президентом країни. Отже, бюджетна резолюція в США виступає реальним, а не формальним документом, обов'язковою інструкцією для подальших дій. Такий підхід сприяє ефективнішому фінансовому контролю за раціональне витрачання бюджетних ресурсів у державі [5, с. 462-463].

В сучасних умовах інноваційних змін бюджетна політика різних країн світу є вагомим інструментом впливу на соціальні та економічні процеси і дієвим чинником вирішення проблеми підвищення темпів економічного зростання в суспільстві. Механізми та інструменти бюджетної політики, які застосовуються у державах світового співтовариства, не мають суттєвих відмінностей.

Практично в усіх зарубіжних країнах протягом останніх років спостерігається збільшення частки ВВП, яка перерозподіляється через бюджет, хоча поступово це зростання уповільнилось в Данії, Німеччині, Норвегії, Італії, Ірландії, Іспанії, Швеції та зросло у Великій Британії, Греції, Японії, Португалії, Франції, США. Отже, у середньому існує тенденція до стабілізації цього показника на досить високому рівні.

Формування бюджетних систем у країнах світу відбувається під впливом необхідності пошуку оптимального співвідношення між економічною ефективністю державної влади і соціальною справедливістю. Удосконалення бюджетної політики у зарубіжних країнах здійснюється переважно ринковими методами, шляхом удосконалення законодавства, антикризовими заходами бюджетної політики, які певною мірою нейтралізували або мінімізували її наслідки для бюджету в період світової кризи 2008 р. [5, с. 467].

Наприкінці 2008 р. і початку 2009 р. у багатьох країнах були прийняті масштабні плани підтримки фінансового сектору, включаючи експансіоністську грошово-кредитну політику та сприяння міжбанківському ринку. У США перший такий план був прийнятий у лютому 2008 р., Японії – серпні, Німеччині – у листопаді й у Франції – грудні 2008 р. Наприкінці 2008 р. прийняті плани були скоординовані, зокрема в рамках Групи двадцяти (G20). Ці заходи дозволили виключити або обмежити дію небезпечних депресивних механізмів [3].

Зарубіжна практика використання урядом фінансових важелів регулювання економічного розвитку застосовує різні підходи до участі державного бюджету у фінансуванні соціально-економічного розвитку (як за структурою видатків, так і за питомою вагою конкретних витрат, що фінансуються з бюджету), різноманітні податкові системи, особливості монетарних, кредитних і валютних систем [5, с. 468].

Пріоритетним напрямом Австрії, Великої Британії, Австралії, США, Японії, Швеції, Швейцарії, Нової Зеландії є політика гнучкої зміни податкових ставок і державних видатків. Серед важливих заходів найпоширенішими були: зміни або структурування податкового навантаження; збільшення державних видатків на підтримку фінансового і реального сектору в економіці. Зміни податкового навантаження відбувались у руслі податкового регулювання. У зарубіжних країнах до зниження стандартних ставок з ПДВ вдалися Велика Британія (з 17,5% до 15%), Ірландія (з 21,5% до 21%), Литва, навпаки, підвищила ставку на прибуток (з 15% до 20%) і водночас знизилася ставки податків з доходів фізичних осіб (з 24% до 20%), уряд Франції використовував непрямі методи скорочення податку на прибуток шляхом упровадження методу прискореної амортизації. Інші країни планували зниження ставок податків, скасування пільг, більш рівномірний розподіл податків. Таким чином, реалізувались заходи щодо підтримки фінансового і реального секторів економіки [5, с. 471-472].

За останні десять років частка неподаткових доходів у структурі дохідної частини бюджету Франції коливалась у межах 6,1-5,3%; Німеччини – 13,9-18,2%; США – 5,2-8%. Крім того, у Німеччині цей показник збільшився майже на 5% унаслідок поглибленої децентралізації [5, с. 494]. Але, як підтверджує практика, часто сума, на яку, внаслідок податкових змін підвищуються доходи бюджетів,

недостатньою мірою компенсує втрати податкових надходжень. Уряди розвинених країн покривають бюджетний дефіцит державними запозиченнями, які збільшують розмір державного боргу та його частку у ВВП. У США розмір внутрішнього державного боргу становить приблизно 5,4 трлн дол. В Японії співвідношення державного боргу і ВВП досягло 130%. Для послаблення дестабілізуючої ролі боргу в США використовуються адміністративні важелі: замороження боргу на рахунку регіональних інститутів (40%), обслуговування цієї частини боргу на рівні, нижчому за процентні виплати на ринку по цінних паперах, які мають попит. Реалізація планів підтримки економіки призвела до зростання бюджетного дефіциту в англосаксонських країнах, Японії й Іспанії. Меншим було зростання в Німеччині, Франції та Італії. У 2007-2010 рр. у зоні євро відношення бюджетного дефіциту до ВВП зросло на 5,7 процентних пунктів, а відношення суми державного боргу до ВВП збільшилося з 66% до 85%, або майже на 20 процентних пунктів; у США відношення бюджетного дефіциту до ВВП збільшилося на 8 процентного пункту, а відношення державного боргу до ВВП – майже на 25 процентних пунктів [3]. 27 січня 2011 р. агентство Standard&Poor's уперше з 2002 р. знизило довгостроковий кредитний рейтинг Японії на один щабель з «АА» до «АА-», опустивши його, таким чином, на три щаблі нижче максимального значення. Наявність бюджетного боргу заважає уряду Японії здійснювати цілеспрямовану податково-бюджетну політику, але передбачається, що гнучкість монетарної політики компенсують бюджетні проблеми [6]. Таким чином, реалізація стратегічного курсу розвитку економіки країн світу свідчить про важливість виконання умови послідовності рішень у реалізації бюджетної політики і дотримання стратегічного курсу з коригуваннями тактики. В цілому, стратегія бюджетної політики у розвинених країнах світу є складовою загальної державної економічної стратегії, засобом стимулювання економічного зростання та ефективної перебудови економічної структури суспільства. Практичний досвід проведення бюджетної політики провідних країн світу має велике значення для України.

Таким чином, у зарубіжних країнах існує різний бюджетний устрій: в унітарних державах складовими бюджету є державний бюджет і місцеві бюджети; у федераціях чи конфедераціях він включає державний бюджет і бюджети членів федерації (штатів у США, земель у ФРН). Відрізняється в них і початок бюджетного року: у Франції, Німеччині він збігається з календарним роком; у Великобританії, Японії – триває з 1 липня по 30 червня; у США – з 1 жовтня по 30 вересня. У розвинених державах є широкий горизонт фінансового планування: у Німеччині та Швеції бюджет формується на п'ять років, у Франції – на три роки. У бюджетному процесі країн світу беруть участь різні органи. В них діють різні бюджетні рівні і моделі: модель бюджетного федералізму, модель бюджетного унітаризму, змішана модель унітаризму. Складові консолідованих бюджетів свідчать про національні особливості держав. Механізми та інструменти бюджетної політики, які застосовуються у розвинених країнах, не мають суттєвих відмінностей. Бюджетна політика спрямована на зниження рівня оподаткування та скорочення державних видатків, внесення змін у структуру дохідної та видаткової частин бюджету, вирішення проблеми державного боргу і

бюджетного дефіциту, реалізацію пріоритетів економічного розвитку. Держави мають власні геофінансові складові в історичній перспективі, дотримуються траєкторії сталого економічного зростання та інноваційного розвитку суспільства. Досвід країн світу має велике значення для реалізації пріоритетів подальшої модернізації бюджетної політики України.

Перспективами подальших досліджень у цьому напрямі є вивчення особливостей і тенденцій бюджетної політики країн світу у сфері управління фінансами. Наукові дослідження основних аспектів державного регулювання економіки та визначення ролі бюджетної політики в реалізації стратегічного курсу бюджетного реформування в Україні потребують урахування зарубіжного досвіду практичної реалізації інноваційної політики країн світу і пошуку концептуальних підходів до підвищення ефективності бюджетної політики в українському суспільстві.

Література

1. Благун І.Г. Бюджетний менеджмент / І.Г. Благун, Р.М. Воронко, М.Л. Бучкович. – Л.: Магнолія-2006, 2008. – 224 с.
2. Волохова І.С. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку / І.С. Волохова. – О.: Атлант, 2010. – 234 с.
3. Зубченко Л.А. Дорога к дефляции? Перспективы развития мировой экономики на 2010-2011 гг. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.perspectivy.info/oykumena/ekdom/doroga_k_deflatsii_perspektivy_razvitiya_mirovoj_ekonomiki_na_20102011_gg_2010-11-22.htm>.
4. Карлін М.І. Фінансові системи країн Західної Європи / М.І. Карлін. – К.: Академія, 2009. – 320 с.
5. Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: монографія / Л.В. Лисяк. – К.: ДННУ, АФУ, 2009. – 600 с.
6. Fitch зберегло кредитний рейтинг Японії на рівні «АА-» зі стабільним прогнозом [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <<http://news.finance.ua/ua/~1/0/all/2011/02/17/228176>>