

Ірина Боярко

Кандидат економічних наук,
доцент кафедри фінансів
Державного вищого навчального закладу
"Українська академія банківської справи
Національного банку України"
E-mail: boyarko@ukr.net

Надія Дехтяр

Кандидат економічних наук,
доцент кафедри фінансів
Державного вищого навчального закладу
"Українська академія банківської справи
Національного банку України"
E-mail: dekhlyar@yandex.ru

Ольга Дейнека

Кандидат економічних наук,
старший викладач кафедри фінансів
Державного вищого навчального закладу
"Українська академія банківської справи
Національного банку України"
E-mail: gurkina2006@yandex.ru

Аналіз бюджетної політики країн ЄС та України у сфері формування та використання державних видатків

Проаналізовано формування державних видатків країн ЄС і України за функціональною ознакою. Досліджено стан відповідності реалізації бюджетної політики України у сфері формування та використання державних видатків принципам організації бюджетних відносин європейського співтовариства.

Analyzed is formation of public expenditures by functional feature in EU countries and in Ukraine. Investigated is the correspondence between principles of development of Ukraine's budgetary policy in the sphere of formation and use of public expenditures and organizational principles of budgetary relations in the European Community.

Ключові слова: державні видатки, бюджетна політика, принципи бюджетної політики.

Key words: public expenditures, budgetary policy, budgetary policy principles.

В умовах подолання наслідків фінансової кризи в країнах світового співтовариства та України зростає роль бюджетної політики в сфері державних видатків як комплексної системи заходів і дій органів влади в управлінні бюджетними коштами на основі концепції розвитку бюджетних відносин. Бюджетна політика України і країн ЄС повинна сприяти державній підтримці зростання національної економіки, забезпечення фінансової і соціальної стабільності, задоволення потреб та розв'язання різноманітних проблем суспільства на основі сталого розвитку. Державні видатки є ресурсною базою органів державної влади та управління у проведенні бюджетної політики і здійсненні соціально-економічних реформ, спрямованих на забезпечення економічного зростання. Тому формування оптималь-

ного складу та структури державних видатків у системі бюджетної політики країн ЄС і України є одним із пріоритетних завдань на сучасному етапі соціально-економічного розвитку.

Концептуальні засади реалізації бюджетної політики країн ЄС і України у сфері формування та використання державних видатків представлені в працях вітчизняних і зарубіжних науковців, зокрема: А.Бояра [1], Дж. Б'юкенена [2], С.Юрія [3], А.Вагнера, О.Василика [5], Дж. М.Кейнса, Г.Лопушняк [6], І.Луніної [7], І.Розпутенко [12], П.Самуельсона, Дж. Стігліца, В.Танзі, С.Фішера, М. Фрідмена, Е. Хансена, Дж. Хікса.

Метою нашого дослідження є аналіз формування та використання державних видатків за функціональною ознакою в розрізі країн ЄС і України, а також дослідження відповідності принципів побудови бюджетної полі-

тики України встановленим вимогам Євросоюзу.

ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ВИДАТКІВ

Соціально-економічний розвиток країн ЄС і України останніми роками кардинально змінив як систему бюджетних відносин, так і склад та структуру державних видатків. При цьому існуюче співвідношення між окремими групами видатків визначається стратегічною спрямованістю бюджетної політики з урахуванням таких факторів її формування, як рівень соціально-економічного розвитку країни, її соціально-культурні та виробничо-технологічні зв'язки з іншими державами, історичні традиції, діюча модель регулювання економіки та

інші. Так, якщо в період становлення ринкових відносин країни спрямовували значну частину своїх бюджетних коштів на здійснення економічної діяльності, з яких до 70% асигнувань зосереджувалося у сфері матеріального виробництва, то з посиленням соціальної функції держави, орієнтованої на безпосереднє забезпечення потреб громадян, було здійснено переорієнтацію грошових потоків держави на соціальний захист і соціальні послуги для населення. Нині в структурі державних видатків країн світу соціальні видатки становлять понад 50%. Посилення державного інтересу до проблем фінансування соціально-культурних заходів та соціального забезпечення населення зумовлено необхідністю поліпшення стану соціального захисту громадян із низьким рівнем доходів, що особливо гостро проявляється в умовах фінансово-економічної кризи.

Крім того, зазначимо, що роль держави у формуванні та розподілі ВВП базується на двох факторах: виконанні державою притаманних їй суспільних функцій і участі держави у формуванні ВВП на правах виробника як суб'єкта підприємницької діяльності. Основним показником використання державою цих чинників формування сукупного націо-

нального продукту є рівень централізації ВВП у бюджеті країни. Він визначається насамперед економічною моделлю суспільства у певному періоді розвитку держави. Сучасні провідні науковці за рівнем централізації ВВП виділяють три моделі фінансових відносин у суспільстві:

— американська — заснована на максимальному рівні самофінансування юридичних осіб і самозабезпечення фізичних осіб та характеризується незначним рівнем бюджетної централізації (в межах 25–30% ВВП);

— західноєвропейська — пов'язана з паралельним функціонуванням державних і комерційних установ у соціальній сфері. Державна соціальна сфера є розгалуженішою, ніж у країнах з американською моделлю. Рівень централізації помірний (35–40% ВВП);

— скандинавська — представлена розгалуженою державною соціальною сферою, що створює передумови для найбільшої соціальної стабільності й забезпечення. Характеризується високим рівнем централізації ВВП (50–60%) [13].

Якщо враховувати середній рівень централізації ВВП (див. графік 1), то у більшості країн ЄС використовується західноєвропейська модель фінансових відносин.

При цьому Австрія, Бельгія, Данія, Фінляндія, Франція, Німеччина, Греція, Ісландія, Італія, Нідерланди, Португалія, Швеція, Угорщина та Словенія мають вищий рівень централізації ВВП, ніж середній показник за сукупністю країн ЄС, який становить 44.54%. В Україні рівень централізації ВВП нижчий, ніж у середньому в країнах ЄС — 18.11%, що свідчить про формування фінансових відносин за американською моделлю.

ГРУПУВАННЯ КРАЇН ЄС ЗА ПРІОРИТЕТНІСТЮ ФІНАНСУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ВИДАТКІВ

З метою забезпечення загальнодержавної та міжнародної порівняльності даних статистики державних фінансів країн ЄС та України нами було виділено чотири групи бюджетних видатків:

— підприємницька діяльність держави, до якої ввійшли видатки на фінансування економічної діяльності та житлово-комунальних підприємств;

— освіта — витрати на здійснення державної освітньої діяльності;

— загальнодержавні функції та підтримка безпеки — витрати на загальнодержавні послуги, оборону, суспільний порядок та безпеку, захист довкілля;

— соціальні функції — витрати на охорону здоров'я, соціальний захист, відпочинок і розваги, культуру та релігію.

Слід зазначити, що обсяг видатків на підприємницьку діяльність держави пов'язаний із реалізацією державної політики щодо формування міжсекторальних взаємозв'язків у національній економіці. Відповідно зростання частки державного сектору економіки зумовлюватиме зростання витрат на здійснення державою підприємницької діяльності у складі державних видатків. Вони спрямовуються на забезпечення виробництва загальносуспільних благ, які можуть надаватися виключно суб'єктами господарювання державної форми власності, а саме: фінансування стратегічних об'єктів у різних сферах економічної діяльності, зокрема у промисловості, енергетиці, транспорті та зв'язку, сільському господарстві, житлово-комунальному господарстві, наданні інших послуг, пов'язаних з економічною діяльністю держави.

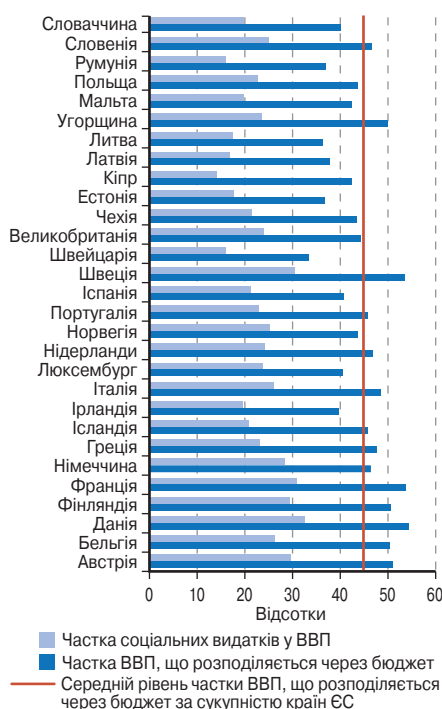
Результати порівняння частки видатків на здійснення підприємницької діяльності держави у країнах ЄС у середньому за 2000–2011 рр. подано на графіку 2.

Зіставлення фактичних даних у розрізі окремих країн із середньою часткою державних видатків на розвиток підприємницької діяльності в цілому за сукупністю країн ЄС дає змогу виділити три групи держав за рівнем підприємницької активності:

— перша — низький рівень активності, за якого частка державних видатків на розвиток підприємницької діяльності становить менше 10% (Данія (6.86), Великобританія (8.57), Швеція (9.33), Італія (9.56), Німеччина (9.84), Греція (9.93));

— друга — середній рівень активності — від 10 до 15% (Фінляндія (10.15), Франція (10.22), Норвегія (10.93), Бельгія (11.19), Словенія (11.43), Австрія (11.81), Португалія (12.03), Люксембург (12.48), Нідерланди (12.62), Естонія (12.75), Литва (12.93), Польща (13.21), Швейцарія (13.93), Угорщина (14.26), Іспанія (14.64) Словаччина (14.85));

Графік 1. Рівень централізації ВВП країн ЄС та роль соціальних видатків у його формуванні в середньому за період 2000–2011 рр.



Джерело: розраховано на основі даних [14].

— третя — високий рівень активності — більше 15% (Мальта (15.86), Кіпр (15.97), Ісландія (17.47), Латвія (18.26), Ірландія (19.21), Чехія (19.67), Румунія (21.09)).

Переважає більшість країн ЄС демонструє структуру витратів у частині фінансування підприємницької діяльності державного сектору в межах, наближених до середнього показника за країнами ЄС, який протягом 2000–2011 рр. становив 13.14%. За аналогічний період у структурі державних витратів України середня частка витрат на здійснення підприємницької діяльності становила 19.30%, що свідчить про високий рівень підприємницької активності держави відповідно до наведених вище критеріїв групування країн ЄС.

Світова економіка характеризується розвинутими інформаційними технологіями та глобальною комп'ютеризацією виробництва, що потребує формування інтелектуально розвинутої особистості, провідну роль у якому відіграє якісна освіта. Це зумовлює зростання обсягів державного фінансування освіти з метою створення умов для подальшого розвитку національного суспільства як високоосвіченого та високоінтелектуального співтовариства, здатного забезпечувати підвищення конкурентоспроможності економіки країни на світовому ринку. У більшості країн світу державний сектор безпосередньо надає послуги у сфері початкової і середньої школи. Це зумовлює фінансування відповідних потреб на рівні близько 90% від загальної суми витрат на освітні послуги. Крім того, традиційно державний сектор також впливає на формування попиту на

ринку освітніх послуг за допомогою таких фінансових інструментів, як виплати студентам стипендій, субсидій, надання кредитів, а також через загальну структуру регулювання приватної освіти. Отже, в цілому видатки на освіту є різновидом витрат на споживання, але у довгостроковому періоді з урахуванням їхнього впливу на формування людського капіталу їх можна розглядати як інвестиційні вкладення, що будуть не лише компенсовані за рахунок доходів у майбутньому, а й забезпечать можливість інтенсивного економічного зростання. Групування країн — членів ЄС за середньою часткою державних витрат на освіту подано на графіку 3.

За рівнем фінансування державних витратів на освіту країни ЄС можна поділити на три групи:

— перша — з низьким рівнем, який не перевищує 10% від загальної суми державних витратів (Греція (7.78), Німеччина (8.92), Італія (9.43), Словаччина (9.8));

— друга — з середнім рівнем — від 10 до 15% (Румунія (10.38), Австрія (10.70), Чехія (10.73), Франція (10.97), Іспанія (11.06), Угорщина (11.14), Нідерланди (11.69), Бельгія (11.70), Люксембург (11.71), Фінляндія (12.17), Ірландія (12.61), Швеція (13.05), Мальта (13.06), Польща (13.28), Норвегія (13.30), Великобританія (13.65), Данія (13.73), Словенія (13.79), Португалія (14.41));

— третя — з високим рівнем — понад 15% (Кіпр (15.31), Латвія (15.69), Литва (16.02), Швейцарія (17.58), Естонія (17.78), Ісландія (17.98)).

Україна за аналізований період має частку державних витратків на

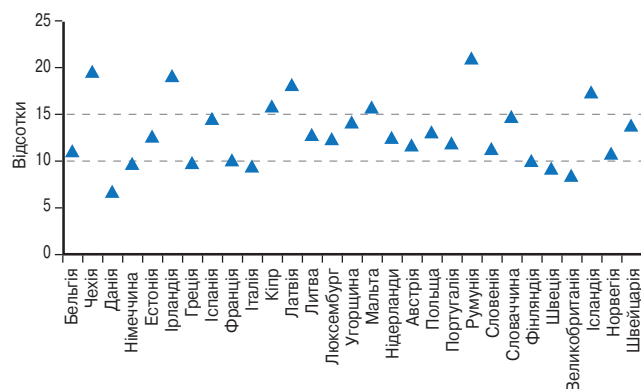
освіту на рівні 12.12%, що майже відповідає середньому значенню для країн ЄС (12.74%).

Видатки на управління, оборону та безпеку держави зумовлені самою природою і функціями держави, необхідністю ефективної організації діяльності органів законодавчої та виконавчої влади, захисту прав та свобод громадян, потребами забезпечення громадського порядку та захисту національних інтересів у міжнародному співтоваристві. Формування обсягів цих витратків має здійснюватися за умови обґрунтованого впорядкування функціональних обов'язків держави, посилення рівня консолідації суспільства, формування та збереження довіри до дій владних структур. Видатки на управління мають бути узгодженими із завданнями адміністративних реформ, що здійснюються в кожній країні відповідно до поточних завдань державної соціально-економічної політики; видатки на оборону — з основними напрямками реформування військової сфери та стану глобальної безпеки у світі, оскільки вони включають кошти на утримання збройних сил, розвиток оборонної промисловості, військові дослідження, а також видатки на ліквідацію їхніх наслідків і є запорукою міжнародної стабільності й необхідною умовою формування та підтримки добросусідських відносин.

За рівнем державних витратків на загальнодержавні функції та підтримку безпеки (див. графік 4) країни ЄС можна згрупувати так:

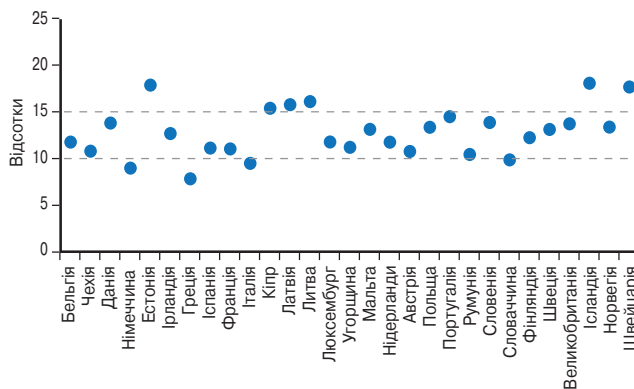
— перша група — з низьким рівнем, який не перевищує 20% від

Графік 2. Групування країн ЄС за рівнем державних витратків на розвиток підприємницької діяльності



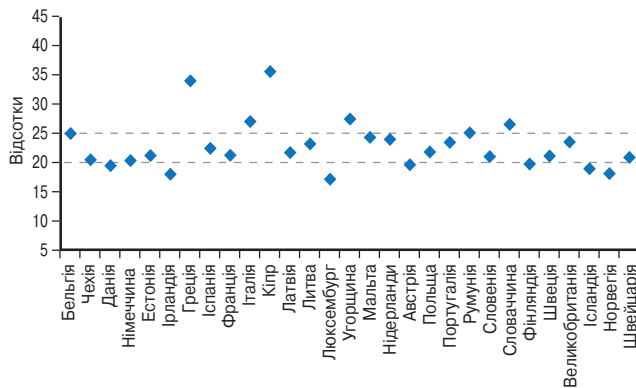
Джерело: розраховано на основі даних [14].

Графік 3. Групування країн ЄС за рівнем державних витратків на освіту



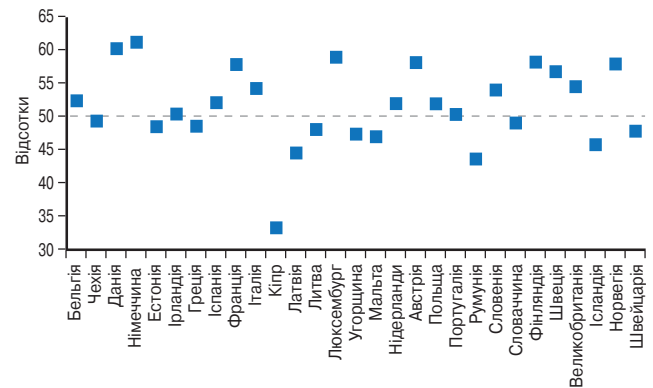
Джерело: розраховано на основі даних [14].

Графік 4. Групування країн ЄС за рівнем державних витрат на загальнодержавні функції та підтримку безпеки



Джерело: розраховано на основі даних [14].

Графік 5. Групування країн ЄС за рівнем соціальних витрат



Джерело: розраховано на основі даних [14].

Таблиця. Відповідність структури державних витрат країн ЄС середнім за сукупністю країн співдружності показникам

Країна	Рівень витрат на:				Умовне позначення типу бюджетної політики
	розвиток підприємницької діяльності	освіту	виконання загальнодержавних функцій та підтримку безпеки	соціальні функції	
Австрія	С	С	Н	В	Н2СВ
Бельгія	С	С	С	В	3СВ
Данія	Н	С	Н	В	2НСВ
Фінляндія	С	С	Н	В	Н2СВ
Франція	С	С	С	В	3СВ
Німеччина	Н	Н	С	В	2НСВ
Греція	Н	Н	В	С	2НСВ
Ісландія	В	В	Н	С	НС2В
Ірландія	В	С	Н	В	НС2В
Італія	Н	Н	В	В	2Н2В
Люксембург	С	С	Н	В	Н2СВ
Нідерланди	С	С	С	В	3СВ
Норвегія	С	С	Н	В	Н2СВ
Португалія	С	С	С	В	3СВ
Іспанія	С	С	С	В	3СВ
Швеція	Н	С	С	В	Н2СВ
Швейцарія	С	В	С	С	3СВ
Великобританія	Н	С	С	В	Н2СВ
Чехія	В	С	С	С	3СВ
Естонія	С	В	С	С	3СВ
Кіпр	В	В	В	С	С3В
Латвія	В	В	С	С	2С2В
Литва	С	В	С	С	3СВ
Угорщина	С	С	В	С	3СВ
Мальта	В	С	С	С	3СВ
Польща	С	С	С	В	3СВ
Румунія	В	С	С	С	3СВ
Словенія	С	С	С	В	3СВ
Словаччина	С	Н	В	С	Н2СВ

В – вище середнього; С – середній, Н – нижче середнього.

загальної суми державних витрат (Люксембург (17.05), Ірландія (17.90), Норвегія (18.01), Ісландія (18.84), Данія (19.36), Австрія (19.52), Фінляндія (19.64));

– друга – із середнім рівнем – від 20 до 25% (Німеччина (20.23), Чехія (20.37), Словенія (20.91), Швейцарія (20.77), Швеція (21.01), Естонія (21.09), Франція (21.14), Латвія (21.60), Польща (21.70), Іспанія (22.32), Литва (23.07), Португалія (23.34), Великобританія (23.41), Нідерланди (23.85), Мальта (24.19), Бельгія (24.85), Румунія (24.97));

– третя – з високим рівнем – понад 25% (Словаччина (26.41), Італія (26.90), Угорщина (27.32), Греція (33.84), Кіпр (35.43)).

Питома вага державних витратів України на загальнодержавні функції та підтримку безпеки у структурі державних витратів становить 28.31%, що дає змогу віднести її до країн третьої групи. І цей показник є одним із найвищих серед країн ЄС, оскільки вищий рівень фінансування державою потреб управління, оборони та безпеки мають лише Греція та Кіпр. У середньому в країнах ЄС ці витрати становлять 22.72% від загального обсягу державних витратів.

Виконання соціальної функції держави проявляється у задоволенні суспільних потреб у охороні здоров'я, підтримці малозабезпечених верств населення, здійсненні соціального захисту та соціального забезпечення громадян. Їх ефективне виконання потребує розробки відповідної соціальної політики як важливої складової внутрішньої політики держави. Вона втілюється в життя на основі програм, спрямованих на реалізацію основних соці-

ально-економічних інтересів різних груп населення, потреб людини та стабілізацію і розвиток соціальних відносин у суспільстві. Фінансування відповідних потреб ґрунтується на оптимізації соціальних видатків держави на основі критеріїв підвищення показників ефективності функціонування організацій соціальної сфери та дотримання цільового надання соціальної допомоги. При цьому видатки на соціальний захист формуються за такими напрямками: державна підтримка населення, яке може зазнавати негативного впливу ринкових процесів, із метою забезпечення йому належного рівня життя, а також створення соціальних гарантій для економічно активних громадян; комплекс законодавчо закріплених гарантій, що протидіють дестабілізуючим життєвим факторам (інфляція, спад виробництва, економічна криза, безробіття тощо). Враховуючи соціальну спрямованість моделей розвитку ринкової економіки, обсяги таких видатків держави в країнах світу постійно зростають та нині домінують у загальній структурі державних видатків.

З урахуванням відсутності значної варіації в показниках середньої питомої ваги соціальних видатків у країнах ЄС (див. графік 5) нами було виділено дві групи:

— перша — з помірною соціальною орієнтацією державних фінансів — частка соціальних видатків у структурі державних видатків становить менше 50% (Кіпр (33.28), Румунія (43.56), Латвія (44.46), Ісландія (45.70), Мальта (46.89), Угорщина (47.28), Швейцарія (47.72), Литва (47.97), Естонія (48.39), Греція (48.46), Словаччина (48.94), Чехія (49.23));

— друга — з високою соціальною орієнтацією державних фінансів — понад 50% (Ірландія (50.28), Португалія (50.22), Польща (51.81), Нідерланди (51.84), Іспанія (51.98), Бельгія (52.26), Словенія (53.87), Великобританія (54.37), Італія (54.10), Швеція (56.61), Франція (57.68), Норвегія (57.76), Австрія (57.97), Фінляндія (58.04), Люксембург (58.77), Данія (60.05), Німеччина (61.01)).

Україна має значно нижчий показник соціальних видатків, ніж країни — члени ЄС. Частка державного фінансування соціальної сфери у нашій країні становить лише 27.28%,

що на 24.12% нижче середньоєвропейського рівня.

ТИПИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ БЮДЖЕТНИХ ВИДАТКІВ

Узагальнення проведеного аналізу відповідності структури державних витрат країн ЄС середнім за сукупністю країн співдружності показникам подано в таблиці.

Як свідчать результати проведеного аналізу, можна умовно виділити два типи державної політики у сфері формування бюджетних видатків:

— перший — із підтримкою структури державних видатків на середньому для співдружності рівні з визначенням одного або кількох пріоритетних напрямів державного фінансування (країни з умовним позначенням типу бюджетної політики С3В, 3СВ, 2С2В);

— другий — із фінансуванням пріоритетних напрямів бюджетних видатків за рахунок істотного скорочення асигнувань за іншими напрямками витрачання коштів (Н2СВ, НС2В, 2Н2В).

ВИСНОВОК

Проведений порівняльний аналіз бюджетної політики країн — членів ЄС та України дає змогу стверджувати, що сформована в нашій країні бюджетна система в цілому відповідає загальним принципам побудови, правилам формування державних видатків та їх розподілу за пріоритетними напрямками розвитку соціально-економічної системи, що використовуються в межах європейського співтовариства. Відповідно це дає змогу національній економіці ефективно інтегруватися з країнами європейської співдружності та дотримуватися встановлених вимог щодо забезпечення економічної конвергенції об'єднаних суспільно-територіальних систем.

Література

1. Бояр А.О. Принципи функціонування бюджетної системи Європейського Союзу / А.О.Бояр // Науковий вісник Волинського національного університету. Економічні науки. — 2009. — № 7. — С. 199–203.

2. Б'юкенен Дж. Суспільні фінанси і суспільний вибір — два протилежні бачення держави / Джеймс М. Б'юкенен, Річард А. Масгрейв; [пер. з англ. А.Ю.Іщенко]. — К.: Вид. дім "Києво-

Могилянська Академія", 2004. — 176 с. — (Актуальні світові дискусії).

3. Бюджетна система України: навч. посібник для вузів / Під ред. Юрія С. І. — К.: НІОС, 2000. — 400 с. — ISBN 966-95321-3-2.

4. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1011.44.22&nobreak=1>. — Назва з екрана.

5. Василик О. Д. Теорія фінансів: підручник / О.Д.Василик; КНУ ім. Т.Г.Шевченка. — 4-е вид., доп. — К.: Ніс, 2003. — 416 с. — ISBN 966-95321-5-9.

6. Лопушняк Г. Бюджетні видатки як інструмент державного регулювання соціально-економічного розвитку України. — [Електронний ресурс]. — Електронні текстові дані — Режим доступу: <http://www.lvivacademy.com/visnik6/fail/+Lopushnjak.pdf>. — Назва з екрана.

7. Луніна І. Державні видатки: тенденції і фактори зростання / І.Луніна // Фінанси України. — 2001. — № 4. — С. 104–110.

8. Офіційний сайт Комітету з питань бюджету. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://budget.rada.gov.ua/kombjudjet/control/uk/index>. — Назва з екрана.

9. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/control/uk/index>. — Назва з екрана.

10. Павлюк К. В. Концептуальні підходи до аналізу державних видатків / К.В.Павлюк, Т.В.Ахмед // Фінанси України. — 2007. — № 8. — С. 73–90.

11. Про внесення змін до "Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету" // Наказ Міністерства фінансів України № 754 від 21.06.2012 р. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1199-12/page>. — Назва з екрана.

12. Розпунтенко І. В. Державні видатки в перехідних економіках: монографія / І.В.Розпунтенко. — К.: УАДУ, 1998. — 244 с.

13. Романенко О. Р. Фінанси: підручник / О.Р.Романенко; Мін-во освіти і науки України. — 4-те вид., стер. — К.: ЦУЛ, 2009. — 312 с. — ISBN 978-966-364-788-3.

14. Eurostat / European Commission. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>. — 05.03.2013. — Назва з екрана.