

УДК 658.114

НАТАЛЯ КОРНЕВА, ІННА РУДЬ

м. Миколаїв

natKorneva@rambler.ru

АДАПТАЦІЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ УПРАВЛІННЯ ВИДАТКАМИ БЮДЖЕТУ В УКРАЇНІ

На підставі результатів порівняльного аналізу структури видатків країн ЄС запропоновано напрями адаптації зарубіжного досвіду управління видатків бюджету в Україні.

Ключові слова: видатки, бюджет, децентралізація, дефіцит, профіцит, досвід, Європейський Союз.

Видатки бюджету віддзеркалюють соціальну й економічну політику держави. Через видатки бюджету держава бере участь у розподільчих процесах, встановлюючи певні пропорції розподілу, що можуть породжувати суперечності між суб'єктами цих відносин. Для збереження у країні стабільної ситуації потрібна дієва система управління видатками бюджету. Зважаючи на обмеженість фінансових ресурсів в Україні, це питання є досить актуальним на сучасному етапі її розвитку.

У сучасній економічній літературі аналіз управління видатками бюджету України досліджували Й. М. Бескид, С. А. Буковинський, С. О. Булгакова, О. Д. Васирик, М. М. Єрмошенко, О. П. Кириленко, В. І. Міщенко, Ц. Г. Огонь, В. М. Опарін, К. В. Павлюк, Ю. В. Пасічник, В. М. Федосов, І. Я. Чугунов, С. І. Юрій та ін.

Недостатнє дослідження теоретичних засад, неузгодженість між чинними нормативно-правовими актами та низький рівень використання бюджетних коштів зумовлюють потребу в поглиблених дослідженнях управління видатками бюджету як цілісної системи та практичного застосування на прикладі зарубіжного досвіду.

Метою статті є обґрунтування напрямів адаптації зарубіжного досвіду управління видатками бюджету в Україні на прикладі країн Європейського Союзу та Польщі.

Спільним для ЄС, Польщі та України є те, що зафіксовано однотипні принципи стосовно специфікації характеру видатків державного бюджетів за відповідними статтями, виняток становить лише охорона здоров'я (таблиця 1). В ЄС і Польщі в порівнянні з Україною передбачені вищі видатки держав-

ного бюджету на загальнодержавні функції, житлово-комунальне господарство, освіту, соціальний захист і соціальне забезпечення. У той час як в Україні на аналогічні види видатків припадала більша частка видатків місцевих бюджетів. Частка видатків державного бюджету на національну оборону в ЄС і Польщі залишалась практично без істотних змін, в Україні відзначаємо тенденцію до скорочення, причому у 2006–2015 роках фіксовано відмінності в підходах. За майже однакових кумулятивних часток видатків на громадський порядок, безпеку і судову владу в ЄС і Польщі вони були частково децентралізованими, в Україні — централізованими, що свідчить про бажання національного уряду краще контролювати ці органи влади. В Україні була чіткою тенденція до скорочення частки видатків на економічну діяльність на субнаціональному та її зростання на національному рівні; в ЄС і Польщі збільшували ці частки видатків і в державному, і місцевому бюджетах (рисунк 1).

Підґрунтям цьому були фінансові реформи з децентралізації, що передбачали передачу на субнаціональний рівень нових відповідальностей, насамперед у сфері економічної діяльності і соціального добробуту і активізацію інвестування в модернізацію локальної інфраструктури в Польщі.

У перспективі, в Україні менші частки видатків на економічну діяльність можуть стати чинником посилення відставання як для виробництва суспільних благ, так і суспільного добробуту загалом [2].

Також в ЄС і Польщі більшу увагу, ніж в Україні, на національному і субнаціонально-

му рівнях приділяли охороні навколишнього природного середовища. Загальною закономірністю стало те, що в ЄС і Польщі за цією статтею більша частка ВВП припала на місцеві бюджети, коли в Україні перевагу надано державному бюджету. Аналогічний підхід простежується і для формування видатків національного і субнаціонального урядів на духовний та фізичний розвиток. Це пов'язане з тим, що в ЄС на нижчий рівень перенесено відповідальність за сферу охорони здоров'я, освіти, транспорт, охорону навколишнього природного середовища, а для Польщі – з реформуванням бюджетної системи і участю субнаціональних урядів у програмах, фінансованих зі структурних фондів і Фонду Злагоди.

Результати порівняльного аналізу засвідчують, що у зв'язку з вступом Польщі до ЄС відбулася поступова гармонізація принципів розподілу акумульованих на виробництво бюджетних ресурсів між національним і субнаціональним урядами. Зважаючи на існування дорожньої карти інтеграції України до ЄС, така узгодженість мала часткову природу, оскільки бюджетні видатки не були достатньо децентралізованими. Для відтворення суспільних благ у вітчизняній економіці такий стан справ спричинений багаторічними традиціями централізації та недостатньою політичною підтримкою процесів автономізації субнаціональних урядів.

Тому, беручи до уваги досвід ЄС і Польщі, при структуруванні видатків між рівнями урядування необхідно чітко окреслити функціональні повноваження субнаціональних урядів, створити умови для розбудови територіальної демократії і запровадити прозорість у сфері просторової взаємодії при задоволенні попиту на державні послуги.

Актуалізується питання збалансованості бюджетів різних рівнів як важливого індикатора спроможності держави надавати послуги згідно із встановленими мінімальними стандартами. В ЄС і Польщі структурування бюджетних доходів і видатків між рівнями урядування мало ознаки сталості та гармонізації (табл. 2), що пов'язане із застосуванням фіскальних правил під час формування доходів і видатків в межах бюджетної системи. В Україні бюджетне структурування не відзна-

чалось узгодженістю, оскільки частки доходів і видатків державного бюджету дещо зросли; натомість частку доходів місцевих бюджетів скоротили, а видатків – збільшували. До головних причин належать відсутність цілісного розуміння концепції децентралізації бюджетної системи, а також наочних доказів її ефективності на практичному рівні; недосконалість або невідповідність окремих положень стану міжбюджетних відносин та внутрішньополітичної ситуації в країні. Беручи до уваги практику міжурядової взаємодії в ЄС і Польщі Україні доречно упорядкувати розподільчі процеси у сфері виробництва суспільних благ на підставі гармонізації доходної і видаткової частин місцевих бюджетів. У 2000–2014 роках наявні пропорції розподілу повноважень з розподілу видатків між рівнями урядування детермінували відповідну специфіку формування дефіциту/профіциту державного і місцевого бюджетів в ЄС, Польщі та Україні. В основі вітчизняної моделі розподілу бюджетних ресурсів для відтворення суспільних благ були профіцитний державний бюджет і дефіцитні місцеві бюджети. Така практика розподілу видатків в економіці України містить низку загроз, серед яких: поглиблення залежності від «центру» і надання послуг; провокування «фіскальних війн» і корупції в розподілі та напрямках використання обмежених бюджетних коштів; розгортання інфляційних процесів.

Особливістю розподілу видатків в ЄС і Польщі була орієнтація на низький рівень дефіцитності місцевих бюджетів і дещо вищий – державного бюджету. Це пов'язане з удосконаленням механізму координації фіскальної політики держав-членів ЄС, запровадженням з 2013 р. нового фіскального правила і орієнтацією на жорсткі бюджетні обмеження для субнаціональних урядів. Такий підхід є ознакою того, що на субнаціональному рівні розподіл видатків є менш залежним від «центру», місцеві юрисдикції мають чітко визначені повноваження, відповідальність і контроль у сфері надання розмежування видатків. Тому для розподілу видатків євроінтеграція України повинна передбачити послаблення перерозподільних функцій державного бюджету і запровадження жорсткіших бюджетних обмежень на локальному рівні.

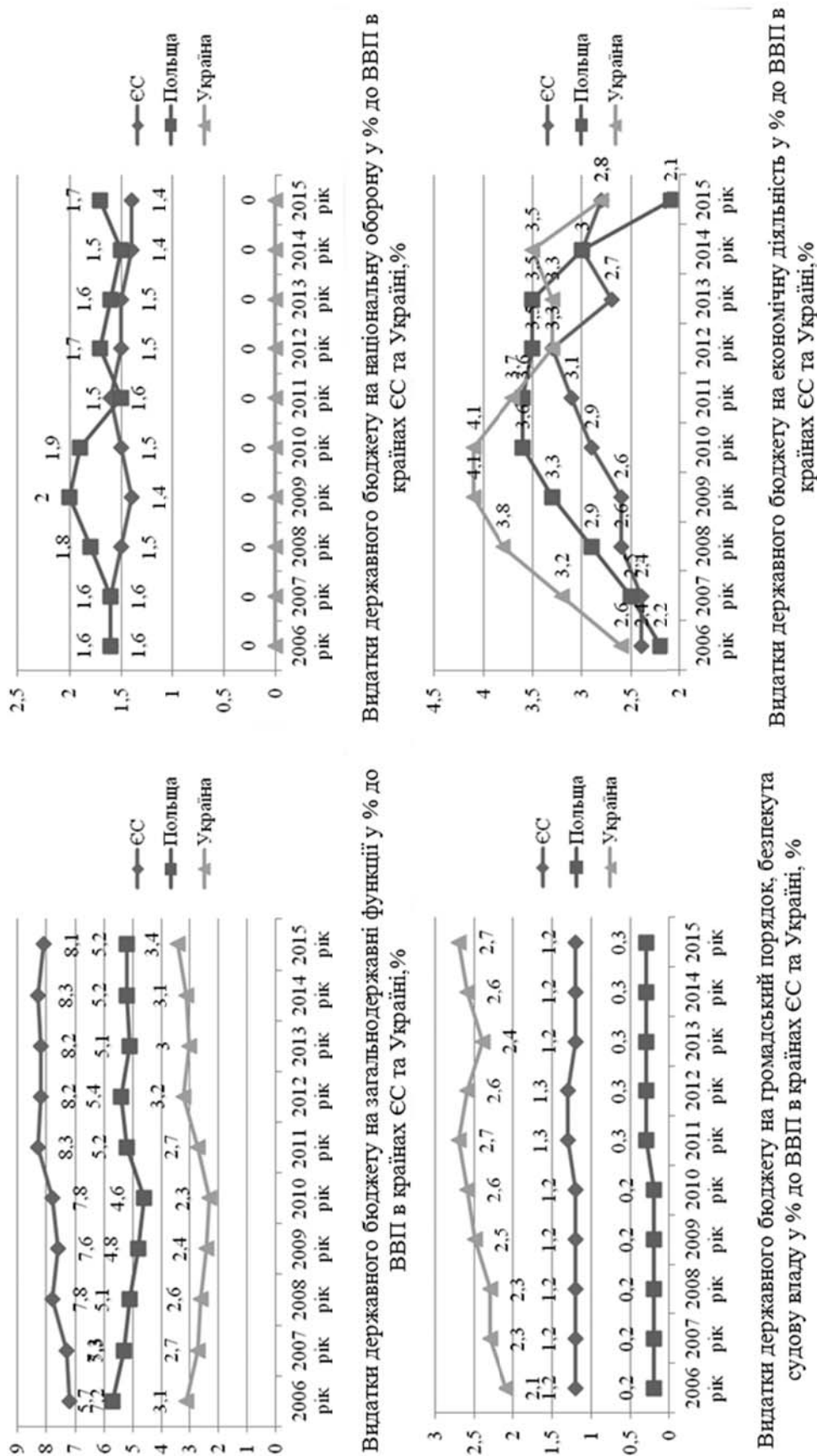


Рис. 1. Частка видатків державного бюджету у структурі ВВП в країнах ЄС та Україні, %

Джерело: складено автором на основі [1].

Диференціація базових умов розмежування видатків обумовлена соціальними, економічними, політичними та культурними відмінностями розвитку країн ЄС. Згладжування нерівномірностей розподілу видатків в ЄС є важливим стратегічним завданням, підставами для якого є чинники переборювання таких викликів децентралізації, як неповнота інформації, корупція, якість місцевих бюрократів, технологічні зміни і зростання мобільності, система управління суспільними видатками та орієнтованість ЄС на близькість до громадян, що досягається завдяки зв'язкам із суб-

національним урядом. Процес є повільним, оскільки він пов'язаний з інституційними змінами каркасу фіскальних відносин, інструментарієм вирівнювання соціально-економічних умов. Одним з чинників активізації бюджетної політики є комплекс заходів, пов'язаний з набуттям Україною асоційованого членства в ЄС, що передбачає стандартизацію базових умов розмежування видатків на субнаціональному рівні. До позитивів у цій сфері зарахуємо реформування системи соціальних стандартів, підписання угоди про асоціацію, низку національних і галузевих стратегій.

Таблиця 1

Частка видатків державного і місцевих бюджетів у ВВП країн ЄС та України, %

Вид видатків	Країна	Вид бюджету	Роки									
			2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Житлово-комунальне господарство	ЄС	ДБ	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,5	0,5	0,4	0,5	0,4
		МБ	0,7	0,8	0,6	0,6	0,6	0,7	0,6	0,5	0,7	0,5
	Польща	ДБ	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,3	0,2	0,2
		МБ	1,1	1,1	0,9	0,9	0,9	1	0,8	0,7	0,7	0,6
	Україна	ДБ	0	0	0	0,1	0,1	0	0,1	0	0	0
		МБ	0,6	0,9	1,4	0,7	0,9	0,8	0,4	0,6	1,4	0,5
Охорона здоров'я	ЄС	ДБ	2,1	2,2	1,9	2,2	2,2	2,5	2,6	2,3	2,3	2,3
		МБ	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	1,6	1,6	1,6	1,5	1,5
	Польща	ДБ	1,2	1,2	1,2	1,1	1,2	1,1	1,2	1,1	1,2	1,2
		МБ	1,8	1,9	2,1	2,1	2,3	2,4	2,3	2,3	2,1	2
	Україна	ДБ	0,7	0,8	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9
		МБ	2,6	2,7	2,9	2,8	2,8	3,2	3,3	2,9	3,4	3,3
Духовний та фізичний розвиток	ЄС	ДБ	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3
		МБ	0,7	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
	Польща	ДБ	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
		МБ	0,9	0,8	0,8	0,9	1	1,1	1,1	1	0,9	0,9
	Україна	ДБ	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5	0,3	0,4	0,4
		МБ	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6
Освіта	ЄС	ДБ	3	3	2,9	2,8	2,8	3	2,9	2,8	2,8	2,7
		МБ	2,1	2,1	2,1	2	2,1	2,1	2,1	2,1	2	2
	Польща	ДБ	5,3	5,1	5,2	4,9	4,9	4	4,1	4,2	4,1	4
		МБ	4,5	4	3,9	3,8	3,8	3,8	3,9	3,7	3,8	3,7
	Україна	ДБ	2,2	2,3	2,2	2,1	2,3	2,6	2,7	2	2,2	2,1
		МБ	3,2	3,8	4	4,1	4,2	4,7	4,7	4,4	5,1	5,1
Соціальний захист і соціальне забезпечення	ЄС	ДБ	7	7	6,9	6,8	6,7	7,4	7,7	7,4	7,6	7,4
		МБ	2,2	2,3	2,3	2,3	2,3	2,5	2,6	2,6	2,6	2,6
	Польща	ДБ	8	7	6,8	6,7	7,2	7,8	8,8	7,5	6,9	6,7
		МБ	1,3	1,7	1,9	1,7	1,7	1,7	1,8	1,7	1,7	1,7
	Україна	ДБ	3,2	7,2	5,6	4,1	5,4	5,6	6,4	4,7	5,4	6
		МБ	2,4	1,9	2,1	2,7	2,5	3	3,3	3,1	3,6	3,9

Джерело: складено автором на основі [1].

Найважливішими закономірностями взаємодії при розмежуванні видатків в ЄС, Польщі та України стали розширення функціональних зобов'язань з надання таких благ для нижчого рівня урядування; детермінація спроможності локальної влади забезпечити продукування видатків; способи розв'язання проблеми дефіцитності місцевих бюджетів. Найголовніші відмінності полягали у тому, що для ЄС і Польщі притаманними були поступова імплементація принципів фіскальної децентралізації для розподілу видатків та їх убудованість у процеси соціально-економічного розвитку, для України вони відзначалися дуалізмом, а їх впровадження не мало ознак системності. Доречно виокремити такі найважливіші напрями адаптації зарубіжного досвіду фіскальної децентралізації в систему розподілу видатків в Україні: чітке окреслення пропорцій функціональних повноважень національного і субнаціонального урядів у сфері розмежування видатків; забезпечення низької дефіцитності місцевих бюджетів, підставами для чого є збільшення податкової спроможності субнаціонального

уряду і перехід до практики застосування жорстких бюджетних обмежень; орієнтація на довгострокові горизонти бюджетування і зменшення волатильності макроекономічного середовища.

Порівняльний аналіз виявив, що у зв'язку з вступом Польщі до ЄС відбулася поступова гармонізація принципів розподілу акумульованих на виробництво бюджетних ресурсів між національним і субнаціональним урядами. Зважаючи на існування дорожньої карти інтеграції України до ЄС, така узгодженість мала часткову природу, оскільки бюджетні видатки не були достатньо децентралізованими. Тому, беручи до уваги досвід ЄС і Польщі, при структуруванні видатків між рівнями урядування необхідно чітко окреслити функціональні повноваження субнаціональних урядів, створити умови для розбудови територіальної демократії і запровадити прозорість у сфері просторової взаємодії при задоволенні попиту на державні послуги.

Беручи до уваги практику міжурядової взаємодії в ЄС і Польщі Україні доречно упорядкувати структуру видатків державного

Таблиця 2
Основні індикатори державного і місцевого бюджетів України та ЄС, % до ВВП

Показник	Країна	Вид бюджету	Роки											
			2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Всього доходів	ЄС	ДБ	24,1	24,0	23,2	23,9	24,1	23,6	22,6	23,2	23,3	23,8	24,0	24,0
		МБ	10,5	10,5	10,9	10,9	10,9	11,1	11,7	11,6	11,4	11,5	11,4	11,3
	Польща	ДБ	22,2	21,8	21,4	21,9	22,6	22,5	20,7	21,3	21,7	21	20,2	20,4
		МБ	12,9	14	13,1	13,3	13,3	13,9	13,5	13,7	13,2	12,9	13	13,3
	Україна	ДБ	20,5	18,2	23,5	24,3	22,4	23,6	22,1	21,6	23,1	24,5	23	22,7
		МБ	8,4	8,7	6,9	7,3	8,1	7,8	7,8	7,4	6,4	7,2	7,2	6,5
Всього видатків	ЄС	ДБ	24,4	25,4	25,8	25,6	25,4	26,1	28,2	28,7	27,1	27,8	26,9	26,7
		МБ	10,6	10,7	11,1	11,1	11	11,3	12,2	12	11,6	11,6	11,4	11,3
	Польща	ДБ	23,9	26,2	25,5	25,9	25,6	26,3	26,1	27,4	25,7	24,6	23,8	22,5
		МБ	13,3	14,1	13,2	13,6	13,3	14,1	14,6	14,9	13,9	13,2	13,2	13,5
	Україна	ДБ	18,3	16,2	20,3	18,9	18	19,2	19,7	20,9	17,7	19,3	19	19,1
		МБ	10	11	12	13,3	13,4	13,4	13,9	14	13,2	15,8	14,9	14,3
Дефіцит/профіцит	ЄС	ДБ	-0,1	-1,2	-2,2	-1,6	-1,3	-2,5	-5,6	-5,5	-3,8	-4	-3	-2,7
		МБ	-0,1	-0,2	-0,3	-0,2	-0,1	-0,2	-0,4	-0,3	-0,2	-0,1	0	0
	Польща	ДБ	-1,7	-4,4	-4,1	-4	-2,9	-3,8	-5,3	-6,1	-4	-3,6	-3,6	-2,1
		МБ	-0,4	-0,1	-0,1	-0,3	0	-0,2	-1,1	-1,2	-0,7	-0,3	-0,2	-0,2
	Україна	ДБ	2,2	2	3,2	5,3	4,4	4,4	2,4	0,8	5,4	5,2	4	3,5
		МБ	-1,6	-2,3	-5,2	-6	-5,3	-5,6	-6,1	-6,6	-6,8	-8,6	-7,7	-7,8

Джерело: складено автором на основі [3].

бюджету, пропонуємо оптимізувати структуру видатків державного бюджету України наступним чином:

- 1) визначити середнє значення питомої ваги по статтям видатків бюджету у обсязі ВВП країни ЄС;
- 2) дослідити частку загальних видатків бюджету у обсязі ВВП країн ЄС та визначити середнє їх значення;
- 3) використовуючи математичні пропорції визначити оптимальну структуру видатків державного бюджету на основі отриманих даних.

NATALIA KORNIEVA, INNA RUD
Mykolaiv

ADAPTATION AND FOREIGN EXPERIENCE CONTROL RASHODAMY BBUDGETS IN UKRAINE

Based on a comparative analysis of the structure of spending EU Directions adaptation of international experience managing budget expenditures in Ukraine.

Keywords: expenditure budget, decentralization, deficit, surplus, experience, the European Union.

НАТАЛЬЯ КОРНЕВА, ИННА РУДЬ
г. Николаев

АДАПТАЦИЯ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА УПРАВЛЕНИЯ РАСХОДАМИ БЮДЖЕТА В УКРАИНЕ

На основании результатов сравнительного анализа структуры расходов стран ЕС предложены направления адаптации зарубежного опыта управления расходов бюджета в Украине.

Ключевые слова: расходы, бюджет, децентрализация, дефицит, профицит, опыт, Европейский Союз.

Стаття надійшла о редколегії 20.05.2017

Список використаних джерел

1. Eurostat / European Commission [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>. — 05.03.2013. — Назва з екрана. — Дата перегляду : 24.11.2016.
2. Кішак І. Т. Державне та регіональне урядування: навч. — метод. посіб. для самостійного вивчення дисципліни / І. Т. Кішак, В. В. Лагодієнко, Ю. І. Кішак. — Миколаїв : Іліон, 2014. — 288 с.
3. Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. — Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.