

Зарубіжний досвід формування видатків бюджету

Здійснення бюджетних видатків є важливим напрямом фінансової політики держави. Саме склад і структура видатків бюджету окремих держав дозволяють зробити висновки та узагальнення з приводу економічного, соціального і політичного стану розвитку на певний час. Світовий досвід показує, що стабільним фінансовим системам властива вага частка видатків бюджету у ВВП. Так, протягом 2009-2018 рр. відповідні показники коливалися у Великій Британії в межах 38,6-44,1 %, у Німеччині – 41,3-45,6 %, у Італії – 48,3-51,1 %, у Франції – 56-57,2 %, у Норвегії – 41,8-49 %, у Японії – 37,3-40,9 %. Канаді та США, як представникам американської моделі фінансових відносин, характерний низький рівень бюджетної централізації – 17,6-23,1 % та 35,2-39,8 % відповідно.

Аналіз видаткової частини державних бюджетів зазначених вище країн засвідчив, що подання інформації в частині групування видатків у Японії та Канаді дещо різниться від більшості і не надає можливості для порівнянь. Однак можна стверджувати, що для усіх країн бюджетні видатки мають тенденцію до зростання (табл. 1), що позитивно позначається на темпах росту промислового виробництва. Так, видатки Канади у 2018 р. склали 330,2 млрд. дол. США, що на 17,7 млрд. більше, ніж у попередньому році. В свою чергу, у Японії видатки у 2018 р. зросли на 258,1 млрд. єн.

Таблиця 1

Структура видатків державних бюджетів окремих країн світу станом на 2018 р.

Видатки	Україна	Норвегія	Франція	Німеччина	Італія	Велика Британія	США
Загальнодержавні функції	16,5 %	8,7 %	11,0 %	10,5 %	16,2 %	10,3 %	9,1 %
Оборона	9,8 %	3,5 %	3,1 %	11,0 %	2,6 %	7,5 %	20,9 %
Громадський порядок, безпека, судова влада	11,9 %	2,4 %	3,0 %	1,6 %	3,8 %	2,6 %	0,9 %
Економічна діяльність	6,5 %	11,2 %	10,3 %	19,0 %	7,9 %	6,3 %	3,2 %
Охорона навколишнього середовища	0,5 %	1,9 %	1,8 %	0,4 %	1,7 %	0,8 %	0,5 %
Житлово-комунальне господарство	0,1 %	1,6 %	2,0 %	0,9 %	0,9 %	0,5 %	1,0 %
Охорона здоров'я	2,3 %	16,6 %	14,5 %	0,2 %	14,2 %	22,8 %	27,7 %
Духовний та фізичний розвиток	1,0 %	3,4 %	2,5 %	0,4 %	1,6 %	1,2 %	0,1 %
Освіта	4,5 %	11,2 %	9,1 %	6,3 %	8,2 %	6,6 %	2,6 %
Соціальний захист та соціальне забезпечення	16,6 %	39,5 %	42,7 %	49,4 %	42,9 %	34,4 %	34 %
Інші видатки	30,3 %	-	-	0,3 %	-	7,0 %	-
Усього	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
	985,8 млрд. грн.	1706,7 млрд. крон	1318,6 млрд. євро	348,29 млрд. євро	854,6 млрд. євро	630,8 млрд. ф.ст.	4109,1 млрд. дол.
Приріст видатків в порівнянні з 2017 р.	+ 17,5 %	+ 4,3 %	+ 1,9 %	+ 5,2 %	+ 1,6 %	+ 3,7 %	+ 3,2 %
Частка видатків бюджету у ВВП	35,13 %	46,45 %	56,04 %	42,66 %	48,34 %	38,60 %	35,16 %

Структура видатків державних бюджетів зарубіжних країн, що склалася у 2018 р., свідчить про спрямування значної частки коштів державних бюджетів на фінансування соціального страхування та забезпечення (34-49,4 %), охорони здоров'я (14,2-27,7 %) та освіти (6,3-11,2 %). У Норвегії як представника скандинавської моделі фінансових відносин, для якої характерне забезпечення високого рівня державних соціальних послуг для всього населення, частка соціальних видатків є вагомою. При цьому найвище відношення витрат на соціальний захист до ВВП як

серед країн ЄС, так і великої сімки мала Франція - 31,2 %. Італія витратила 27,9 % свого ВВП на соціальний захист, що є п'ятим за величиною показником серед 28 країн ЄС та другим серед країн великої сімки. Німеччина витратила приблизно 25,1 % свого ВВП на соціальний захист, а Велика Британія – 20,6 % зайнявши восьме та сімнадцяте місця відповідно.

Франція є єдиною країною Топ-10, яка скоротила соціальні видатки у 2018 р., однак була першою за рівнем витрат на охорону здоров'я (випередивши США та Німеччину), третьою за рівнем витрат на виплату пенсій (після Греції та Італії) та сьомою за витратами на виплату допомоги по безробіттю (що зумовлено високим рівнем безробіття в країні – 9,06 %), допомоги сім'ям та інших виплат людям працездатного віку.

Структура доходів і видатків федерального бюджету США формується під впливом багатьох чинників, найважливішим серед яких є політична боротьба між демократичною та республіканською партіями. Видатки на соціальні потреби і медицину є найбільшими і коливаються від 16,6 до 17,4 % ВВП та від 40 до 50 % загальних видатків протягом 2015-2019 рр. В свою чергу, в частині федеральних видатків на соціальні потреби припадає 35-37 %. Найнижчий рівень видатків на освіту серед усіх країн - 2,6 % - пояснюється тим, що у США освіта переважно фінансується з бюджетів штатів (у 2018 р. припадає 28,4 % сумарних видатків на освіту) та місцевих бюджетів (припадає 67 % сумарних видатків на освіту).

Військові витрати є другою за величиною статтею в федеральному бюджеті після соціального забезпечення (20,9 % видатків федерального бюджету та 4,2 % ВВП). Забезпечення виконання державою функції оборони виходить із воєнної доктрини, яка спирається на провідну роль США у світі. Це могутня у воєнній сфері держава, яка відповідно значні кошти витрачає на воєнні цілі. За звітом SIPRI, в 2019 р. на США припало 38 % світових військових витрат. Ці кошти були спрямовані на збільшення чисельності збройних сил, модернізацією озброєння і ядерного арсеналу, на покращення безпеки кордонів Сполучених Штатів, у тому числі й розбудову стіни на кордоні з Мексикою. Передбачається, що у новому бюджетному році, який розпочинається з 1 жовтня 2020 р., військові витрати США сягнуть 934 млрд. дол.

Витрати на соціальне забезпечення, як і в інших країнах, складають вагомую частину щорічних витрат уряду Японії – в середньому 32-34 % загальних витрат. Щорічне зростання цього виду витрат зумовлено, в першу чергу, прискоренням старіння населення. Бюджет на 2019 фінансовий рік передбачив зростання витрат на соціальне забезпечення більш ніж на 1 трлн. єн (з 32,97 трлн. єн у 2018 р. до 34,06 трлн. єн у 2019 р.), у тому числі приблизно на 477 млрд. єн це пов'язано саме зі старінням населення. Очікується, що новими відправними точками у зростанні соціальних видатків стануть 2025 рік (коли післявоєнне покоління досягне 75-річного віку) та 2040 рік (згідно з прогнозами, чисельність населення у віці 65 років і старше досягне рівня 35 %). Дефіцитність бюджету Японії, її залежність від випуску державних облігацій для фінансування розриву, зростання державного боргу в останні десятиріччя та досягнення на даний час рівня 237,1 % ВВП пов'язують саме із зростанням витрат на соціальне забезпечення.

Для фінансового забезпечення соціального захисту у Японії спрямовуються надходження від податку на споживання, який був уведений в 1989 р. на рівні 3 %, як аналог ПДВ. Його ставка з часом була підвищена до 5 %, а з 2014 р. до 8 %. Встановлення ставки податку на рівні 10 % у 2019 р. було вжито саме як захід щодо скорочення державного боргу. Однак, зважаючи на зростаючі витрати на підтримку системи соціального забезпечення старіючого населення, є ймовірним подальше підвищення ставки податку на споживання, яка все ще залишається набагато нижчою рівнів аналогічного непрямого оподаткування в інших промислово розвинутих країнах (15 % податку на додану вартість у Європейському союзі, 25 % - в Швеції, 20 % - у Франції, 19 % - у Німеччині).

Не зважаючи на те, що протягом 2003-2013 рр. бюджету Японії було характерне невпинне зниження витрат на оборону, починаючи з 2014 р. восьмий рік поспіль вони мають сталу тенденцію до збільшення - з 4,88 трлн. єн у 2014 р. до 5,26 трлн. єн у 2019 р. (хоча їх частка у загальних видатках за цей період не виходила за межі 5,09-5,31 % і не перевищувала 0,94 % ВВП). У грудні 2018 р. кабінет прем'єр-міністра Сіндзо Абе затвердив Керівні принципи програми національної оборони і Середньостроковий оборонний план, згідно з яким Японія протягом наступних п'яти фінансових років, до 2024 р. витратить приблизно 243 млрд. дол. США на оборону. Уже у 2020 р. витрати можуть скласти 5,32 трлн. єн (близько 50 млрд. дол.), що зумовлено ядерними та ракетними загрозами Північної Кореї і претензіями Китаю на суверенітет в Східному і Південно-Китайському морях.

До 15 країн світу з найвищими військовими бюджетами (окрім Японії) також належать Канада, Франція, Німеччина, Італія, Велика Британія і США, які є членами НАТО. Німеччина є другою після США країною за величиною частки видатків на оборону у державному бюджеті (табл. 1) – протягом 2014-2018 рр. 11-12 % загальних видатків припадає саме на оборону. Поступове нарощення видатків пов'язане із зобов'язанням на саміті НАТО в Уельсі в 2014 р. країн-членів до 2024 рр. забезпечити видатки на оборону на рівні не менше 2 % свого ВВП. У 2018 р. військові витрати Німеччини склали 38,3 млрд. євро (1,14 % ВВП), а у 2019 р. зросли до 42,65 млрд. євро (1,24 % ВВП). Крім зобов'язань перед НАТО збільшення оборонного бюджету Німеччини також пояснюється геополітичною ситуацією в Європі. Федеральному бюджету Німеччини також характерна найнижча серед країн, що розглядаються, частка видатків на охорону здоров'я – 0,2 %, що можна пояснити тим, що майже 100 % загальнодержавних витрат на заклади освіти й охорони здоров'я у Німеччині припадає на бюджети земель та громад.

Державний бюджет Німеччини протягом 2014-2018 рр. мав яскраво виражений профіцитний характер. Так, 2018 рік Німеччина закінчила з найвищим (після воз'єднання в 1989 р.) профіцитом бюджету в розмірі 58 млрд. євро, що пояснюється збільшенням доходів (за рахунок підвищення зайнятості населення, і, як наслідок, збільшення бази оподаткування, зростання розміру внесків до фондів соціального страхування (на 4,3 %); зростання доходів держави від відсотків отриманих (на 16,1 %)) та зменшенням видатків пов'язаних з обслуговуванням державного боргу (на 8,5 %) в результаті зниження його рівня. Тому середньострокові бюджетні плани Німеччини на 2018-2022 рр.

передбачили заходи щодо збільшення видатків і зниження податків і ставок внесків до фондів соціального забезпечення. Додаткові державні витрати протягом 2018-2022 рр. мають скласти близько 1,7 % ВВП або в середньому 0,35 % на рік. 0,6 % ВВП заплановано на цілі, орієнтовані на споживання, пов'язані з системою соціального забезпечення Німеччини (догляду за людьми похилого віку, дітей, безробітних). Транспортна інфраструктура, освіта, дослідження та розробки, цифрові технології, або, частково, сільське господарство, житлове господарство, регіональна політика, міжнародний розвиток і гуманітарна допомога, отримують 0,8 % ВВП, а Фонд розширення / модернізації цифрової інфраструктури внесе ще 0,3 %.

Державний борг Італії у 2018 р. складає 134,8 % ВВП і є найбільшим серед досліджуваних європейських країн та більш ніж удвічі перевищує межу встановлену Маастрихтською угодою в 60 %. Задля зниження державного боргу Італії урядом було окреслено наступні заходи:

- скорочення віку виходу на пенсію з 67 до 62 років, що дасть змогу вивільнити робочі місця для молоді – рівень безробіття в країні залишається доволі високим – 10,61 % в 2018 р та 9,89 % - у 2019 р.;

- зниження рівня оподаткування до 15 % для самозанятих осіб з річним доходом менше 65000 євро;

- введення 3 %-го «веб-податку» для компаній, які займаються продажем товарів, послуг або реклами в інтернеті. За оцінками, в 2019 р. цей захід мав забезпечити 150 млн. євро і 600 млн., коли система буде повністю введена в дію.

- зростання рівня оподаткування банків та страхових компаній.

- попередньо передбачалося інвестування 38 млрд євро в інфраструктуру протягом 15 років, в т.ч. 9 млрд. протягом наступних 3 років - ця цифра була скорочена до 3,6 млрд. євро.

- скорочення допомоги мігрантам на суму 500 млн. євро.

- підвищення податків на доходи від ігор і приватизації;

- прогресивне скорочення прямої допомоги для преси: на 28,5 млн. євро в 2019 р., а в 2022 році - взагалі відсутнє;

- передбачено податок в розмірі від 1100 до 2500 євро за придбання автомобілів підвищеної потужності, крім вантажних автомобілів, і бонус за електромобілі або гібридні автомобілі;

- стягнення Венецією податку з відвідувачів в розмірі від 2,5 до 5,0 євро з особи в залежності від пори року.

Норвегія є найбільшим виробником нафти у Західній Європі та одним із головних експортерів нафти у світі, що дало можливість сформувати спеціальний суверенний інвестиційний фонд та забезпечує великий бюджетний профіцит до 10 % ВВП щороку (у 2018 р. – 7,8 %, а у 2019 р. – 6,4 %). Це дає змогу уряду Норвегії провадити економічну політику, яка сприяє структурній перебудові, інноваціям та зростанню економіки, та забезпечує рівень безробіття менший, ніж 4 % робочої сили, – упродовж 2018 -2019 рр. увагу акцентовано на фінансуванні наукових досліджень, освіти та транспорту. У 2019 р. зросли також витрати на оборону, що викликано потопленням фрегату KMN Helge Ingstad, та витрати на заходи щодо зменшення наслідків зміни клімату.

В Україні протягом 2009-2018 рр. спостерігалось поступове зростання питомої ваги видатків зведеного бюджету у ВВП (від 33,67 % до 35,13 %), що в цілому відповідає світовим тенденціям. Однак, фінансування соціальних потреб, науки й освіти є значно нижчим у порівнянні з розвинутими країнами. Так, у 2018 р. частка витрат на соціальний захист та соціальне забезпечення у загальних видатках державного бюджету склала лише 16,6 %, на освіту – 4,5 %, охорону здоров'я – 2,3 %. В свою чергу, видатки на соціальне забезпечення на 91,6 % були представлені видатками на соціальний захист пенсіонерів. Причому, починаючи з 2014 року, цим статтям були характерні сталі тенденції до зниження і лише в 2019 р. спостерігається їх незначне зростання. Водночас відбувається постійне збільшення частки видатків на оборону, що пояснюється тривалим військовим конфліктом з Російською Федерацією (якщо у 2014 р. це 6,36 %, то у 2019 р. – 9,94 %).

Отже, вивчення зарубіжного та вітчизняного досвіду показало, що залежно від соціально-економічної і політичної ситуації та розробленої стратегії соціально-економічного розвитку країни бюджетна політика може передбачати різний ступінь перерозподілу ВВП за допомогою бюджету, більший чи менший рівень централізації фінансових ресурсів у межах бюджетної системи, пріоритетність бюджетного фінансування тих чи інших заходів, вибір шляхів досягнення збалансованості бюджетних доходів і видатків тощо. Однак, у зв'язку з погіршенням демографічної ситуації, старінням населення і збільшенням тривалості життя, можна однозначно свідчити про високу соціальну спрямованість бюджетів досліджуваних країн.