**Тема 10. СВІТОВИЙ ДОСВІД БЮДЖЕТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ**

1. Бюджетний устрій в зарубіжних країнах. Організація бюджетного процесу.
2. Міжбюджетні відносини.
3. Бюджетпо-податкова політика.

4. Бюджетні відносини в розвинених зарубіжних країнах.  
**1. Бюджетний устрій в зарубіжних країнах. Організація бюджетного процесу**

Залежно від організації політико-адміністративної структури розрізняють унітарні, федеративні, конфедеративні держа­ви, яким притаманний відповідний бюджетний устрій (рис. 9.1).

Тривалість бюджетного періоду та інші бюджетні процедури в окремих країнах наведені в табл. 9.1.

**Таблиця 9.1**Бюджетний процес у зарубіжних країнах

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Країна** | **Положення про бюджетний період і багаторічне планування** | **Загальні бюджетні обмеження** |
| ***Авст­рія*** | Бюджетний рік триває з 01.07 до 30.06. Багаторічне планування згід­но із законом не вимагається, але разом з бюджетним законопроек­том подається кошторис на 2 нас­тупні роки | У законі відсутні  будь-які  обмеження |
| ***Фран­ція*** | Бюджетний рік співпадає з кален­дарним. Згідно із законом здійс­нюється багаторічне планування на 3 роки | Встановлюють конкретні конт­рольні показники щодо обмеження зростання видатків і дефіциту бюдже­ту у % до внут­рішнього європей­ського продукту |
| ***Німеч­чина*** | Бюджетний і календарний рік збі­гаються. Обов'язковим є багато­річне планування на 5 років без затвердження парламентом. Перс­пективні оцінки готуються і по­даються до парламенту разом із щорічним бюджетом | Можуть  встановлювати  граничні розміри  бюджету |
| ***Шве­ція*** | Бюджетний рік триває з 1 квітня до 31 березня. Багаторічне планування на 5 років є обов'язковим, але не затверджується парламентом. Перспективні оцінки готуються і подаються до парламенту на 3 нас­тупні роки | Обмеження від­сутні, однак згідно  з поточним се-редньостроковим планом протягом 3-х річного періоду необхідно прово­дити скорочення видатків |
| ***Великоб-***  ***ританія*** | Бюджетний рік триває з 1 квітня до 31 березня. Багаторічне планування не обов'язкове. Разом з річним бюджетом готуються і подаються! до парламенту перспективні оцінки на 3 наступні роки | Поточний се-редньостроковий  план повинен підтримувати ве­личину дефіциту в межах, передбаче­них складеними на 3 роки перспектив­ними оцінками |
| ***США*** | Бюджетний рік триває з 1 жовтня до ЗО вересня. Вимагається здійс­нення багаторічного планування -на бюджетний рік плюс 4 наступні роки | Встановлюється контрольний по­казник скорочення бюджетного дефі­циту. При недотри­манні контроль­ного показника розпочинається процес секвест­рування |

Вирішальний вплив на організацію бюджетного законодавства справляє правове забезпечення бюджетної політики (табл. 9.2).

**Таблиця 9.2.** Рівні правового забезпечення бюджетної політики в країнах ОЕСР

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Конституційний** рівень | **Управлінський рівень** | **Спеціалізований рівень** |
| Більшість консти­туцій має положення щодо управління фі­нансовою діяльністю за трьома напрямами:  1) вимоги про те, щоб всі державні кошти проходили че­рез спеціальні рахун­ки і витрачалися тіль­ки на підставі повно­важень, передбачених законом;  2) визначення фі­нансових відносин між загальнодержав­ним рівнем управлін­ня і субнаціональни-ми рівнями;  3) положення, по­в'язані з відповідними повноваженнями за­конодавчої та вико­навчої гілок влади стосовно державних фінансів | 1) Закон про уп­равління бюджетно-фінансовою діяльні­стю, що може набути форми окремого зако­ну (наприклад, Законпро державний бюд­жет, аудит) або кіль­кох загальних зако­нів, що охоплюють певні напрями;  2) Закон про річ­ний бюджет ухвалю­ється на підставі кон­ституції або закону про управління бюд­жетно-фінансовою діяльністю з метою отримання санкції на витрачання держав­них коштів для вико­нання програм уряду, так званих щорічних асигнувань | 1) Спеціальні зако­ни, що забезпечують спеціальні або постій­ні асигнування для задоволення різних потреб, тобто закони, що санкціонують ви­плати по лінії соціаль­ного забезпечення, державні позики, обслуговування боргу;  2) Для бюджетів багатьох країн ОЕСР притаманна також ви­сока частка (до 70 -80 %) щорічних ви­трат, санкціонованих на підставі інших, від­мінних від закону про бюджет на поточний рік,законодавчих актів |

**2. Міжбюджетні відносини**

Для здійснення прямих бюджетних трансфертів у більшості зарубіжних країнах формується спеціальний фонд (табл. 9.3).

**Таблиця 9.3** Джерела фонду прямих бюджетних трансфертів у різних країнах

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Країна** | **Вид трансферту** | **Джерело трансферту** |
| **1** | **2** | **3** |
| ***Німеччина*** | Додаткові дотації  Допомога на інвестиції  Дотації на виконання спільних  завдань  Структурний фонд \_  > | 2 % суми ПДВ  Залежно від місцевих видатків |
| ***Росія*** | Бюджетна дотація Бюджетні субвенції Федеральний трансферт | Бюджетні асигнування 15 % надходжень до державного бюджету |
| ***Франція*** | Глобальна дотація на функціонування | Щорічно індексована частка ПДВ |
|  | Дотації на компенсацію податкових пільг | Бюджетні асигнування, частка податку на прибуток |
|  | Глобальна дотація на централізацію | Залежно від видатків місцевого бюджету |
|  | Глобальна дотація на устаткування | Частка ПДВ |
|  | Компенсація ПДВ | Бюджетні асигнування |
|  | Спеціальні субвенції | Залежно від місцевих видатків |
| ***Польща*** | Загальні субвенції | Частка до бюджетних видатків держави |
|  | Цільові дотації | Бюджетні асигнування |
| ***Латвія*** | Бюджетні субсидії | Бюджетні асигнування |
|  | Субсидії з фонду вирівнювання | Частка прибуткового податку |
| ***Литва*** | Бюджетні дотації Спеціальні субсидії | Бюджетні асигнування |

Методологію розрахунку та розподілу дотацій окреслено в табл. 9.4.

**Таблиця 9.4** Методи розподілу бюджетних дотацій

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Країна** | Вид дотацій | | **Методи розподілу** |
| **1** | 2 | | **3** |
| ***Німеччина*** | Додаткові дотації | | Частина річного бюджету в розмірі сум, необхідних для доведення дохідної бази до середнього рівня. Надається як фіксована сума |
| ***Росія*** | Бюджетна дотація Федеральний трансферт | Частина річного бюджету Формула | |
| ***Фран­ція*** | Генеральна дотація на функціонування | Формула | |
|  | Дотація на компенсацію податкових пільг | Згідно з фактичним розміром втрат | |
|  | Фонд компенсації ПДВ | Компенсація частини видат­ків на капітальні вкладення | |
| ***Польща*** | Загальна субвенція | Формула | |
| ***Швеція*** | Незв'язана субсидія | Формула | |
| ***Латвія*** | Бюджетні субсидії Субсидії з фонду вирівнювання | Формула | |
| ***Литва*** | Дотації | Частина річного бюджету | |

Зв'язані субсидії розподіляються двома методами: пропорційно фінансовій стійкості місцевого територіаль­ного колективу; як компенсація фактичних видатків місцевих колективів.

**3. Бюджетно-податкова політика**

Чинниками формування бюджетно-податкові політики на сучасному етапі є:

1. створення Європейської валютної системи;
2. введення євро (з 01.01.1993 р. - безготівково, з 01.01.2002 р. -готівково);
3. створення Європейського центрального банку.

У табл. 9.5 охарактеризовані бюджетні та грошово-кредитні чинники фінансової глобалізації.

**Особливості реалізації бюджетно-податкової політики в Європейських країнах:**

1. країни ЄЄ, що входять до складу Європейської валютної системи - бюджетно-податкова політика в зоні євро є недостат­ньо гнучкою, оскільки обмежена бюджетною конвергенцією;

**Таблиця 9.5**Критерії фінансової конвергенції

|  |  |
| --- | --- |
| ***Грошово-***  ***кредитні*** | 1) інфляція в країні-учасниці не може перевищувати середній з трьох найнижчих темпів інфляції у європейській валютній системі більше ніж на1,5%;  2) відсоткова ставка у країні не може перевищувати середній рівень з відсоткових ставок 3-х країн з найнижчими темпами;  3) валютний курс країни повинен змінюватися у вузьких межах без девальвації впродовж принаймні 2-х років |
| ***Бюджет-***  ***ні*** | 4) державний борг країни не може перевищувати 60 % ВВП;  5) бюджетний дефіцит не може перевищувати 3 % ВВП. |

**2)** країни ЄЄ, що не ввійшли до складу Європейської валютної системи (наприклад, Великобританія) - в умовах світового економічного спаду мають активнішу бюджетно-податкову політику;

**3)** країни, що не входять до ЄЄ - роль бюджетно-податкової політики зростає в міру збільшення залежності національної грошової політики від політики Європейського центрального банку.

**До напрямів забезпечення ефективності бюджетної конвер­генції слід віднести:**

**1.** гармонізацію бюджетних систем у дохідній та видатковій частинах;

**2.** синхронізацію циклічних коливань, що потребує створення розвинутої системи міждержавних трансфертів;

**3.** контроль над бюджетно-податковою політикою.

**Мета податкової гармонізації** - запобігання податковій конкуренції. Остання відбувається через маніпулювання умо­вами торгівлі між: країнами та мас дестабілізуючі макро-економічні наслідки.

**Етапи податкової гармонізації**

**1)** досягнення згоди щодо типу податку, який підлягає гармонізації;

**2)** узгодження податкової бази;

**3)** узгодження податкових ставок.

**Сучасні результати такої гармонізації наступні:**

* обмежена гармонізація щодо основних податків: податку з обороту, акцизних зборів, податків на прибутки корпорацій, на дивіденди та відсотки, деяких видів податків на капітал;
* узгодження режимів ПДВ у державах-членах ЄС;
* відсутність повного узгодження податкових ставок.

**4. Бюджетні відносини в розвинених зарубіжних країнах**

В умовах інтеграції України у світове співтовариство особли­вої актуальності набуває врахування світового досвіду організації бюджетних відносин. Показовими в цьому плані є бюджетні відносини країн з розвиненою ринковою економікою. Основні засади бюджетного устрою в окремих країнах світу наведені нижче.

**Великобританія**

До бюджетних відносин причетні прем'єр-міністр, міністерства, казначейство, парламент. Казначейство як головний урядовий орган з фінансових питань відає управлінням і регулюванням по­датків. Казначейство також розробляє і здійснює загальну еко­номічну стратегію. Йому підпорядковуються Управління внутрішніх доходів та Управління мита й акцизів. Управління внутрішніх доходів має контори головного податкового інспек­тора в Лондоні, а також близько 700 контор по всій країні.

Бюджетний рік у Великобританії починається 1 квітня і закінчується 31 березня.

При розробленні проекту бюджету кабінет ураховує 18 клю­чових положень, 11 з яких за останні роки не змінювалися. До основних положень належать: зростання валового національного продукту, врівень безробіття, ціни на акції, норми процент­них ставок, ціни на основні продукти, зокрема на нафту, врівень податкових ставок.

Починаючи з 2000/2001 бюджетного року розпис доходів і ви­датків здійснюється згідно з національними рахунками на основі Європейської системи рахунків 1995 р.

Бюджет планується із залишків коштів на кінець бюджетного року, враховуються надходження поточного року і планується залишок на кінець звітного року. Планування здійснюється на п'ятирічний період у цінах поточного року з відповідним щоріч­ним коригуванням.

**Франція**

У бюджетних відносинах беруть участь президент, уряд, парламент, а також спеціальні державні установи — Національна кредитна рада, банківська контрольна комісія, Економічна і соці­альна рада. Франція у 1982 р. ухвалила закон № 82-813 "Про права і свободи комун, департаментів, регіонів", згідно з яким були знач­но розширені права територій. У кожному регіоні створюється контрольний орган -рахункова палата, яка стежить за фінансо­вою діяльністю юридичних осіб і бере участь у формуванні місце­вих бюджетів.

Бюджетна політика департаменту є компетенцією Генеральної ради, а в окремих випадках - комісара Республіки і регіональної рахункової палати. Безпосереднє бюджетне управління здійснює казначей департаменту, який призначається міністром економіки і фінансів за рекомендацією представника Генеральної ради.

Місцеві бюджети в частині видатків складаються з двох основних розділів: бюджети поточної діяльності (функціональ­ний) та У бюджети нового будівництва (інвестування). Джере­ла доходів поділяються на внутрішні — доходи від муніципаль­ної власності, місцевого господарства, податкові та зовнішні — дотації, кредити (як державні, так і приватні).

У складі Міністерства економіки і фінансів функціонує Голов­не податкове управління, яке має по всій території країни 830 податкових центрів і 16 інформаційних центрів. Податковий контроль здійснюється шляхом камеральних перевірок податкових декларацій, а також документальних перевірок. Система стягнень за ухилення від сплати податків досить жорстка, застосовується також карна відповідальність. У випадку ненавмисного занижен­ня податку сплачується штраф у розмірі 0,75 % за місяць від суми платежу, у разі умисного приховування розміру доходів штраф сплачується в подвійному розмірі.

**Складові консолідованого бюджету**

загальнодержавний бюджет;

місцеві бюджети;

спеціальні рахунки Казначейства;

приєднані бюджети для фінансування пошти та телеграфу;

приєднані бюджети служби сільськогосподарських дотацій;  
 операції тимчасового характеру.

**Федеративна республіка Німеччини**

Бюджетна система **ФРН** у її сучасному вигляді почала формуватися у 20-х рр. минулого століття, на початку 90-х суттєво доповнилась приєднаними землями колишньої НДР.

Сучасний бюджетний устрій **ФРН** має три рівні - федера­тивний, земельний та общинний.

Убюджетному процесі беруть участь такі органи влади та їхні структурні підрозділи: уряд - Міністерство фінансів; представ­ницькі органи - бундестаг - бюджетний комітет (традиційно за­ведено, що голова цього комітету обирається від представників опозиційних партій), підкомітет з перевірки звітності (бере участь у перевірці виконання бюджету), незначна кількість власних співробітників з бюджетних питань, Федеральна рахункова па­лата, а також бундесрат (затверджує закон про бюджет як верх­ня палата парламенту); Федеральний казначейський двір. Крім цього, забезпечується широка участь науковців і громадськості.

Федеральний казначейський двір є незалежним державним закладом, який діє згідно з Федеральною і земельними конституція­ми. До його функцій входить контроль економічної та фінансової діяльності, і він може перевіряти роботу Міністерства фінансів.

На рівні земель діє уряд і парламент (ландтаг). У складі уряду землі діє Міністерство фінансів. Головні фінансові управління і податкові інспекції є структурними підрозділами Міністерства фінансів і водночас вони діють як представники федерації.

Головне фінансове управління або Верховна фінансова дирек­ція існує тільки на рівні земель і керує підвідомчими податкови­ми інспекціями. Керівник Головного фінансового управління — президент, призначається по черзі федерацією і землею. Міністер­ство фінансів організовує роботу податкових інспекцій і за відом­чою лінією підпорядковується федеральному Міністерству фінансів.

У Німеччині значна увага приділяється фінансовому плануванню, у тому числі бюджетному. Фінансове планування обов'язко­во здійснює не лише федерація, а й землі. Широко застосовува­тись воно почало з 1967 р., основою його є середньострокове пла­нування до п'яти років. При цьому виді планування можливо вра­ховувати зміни в бюджетній політиці.

Перший рік - це поточний бюджет, другий рік - рік на який формується бюджет, і наступні три роки - перспективний бюджет.

Планування в Німеччині є динамічним. Це означає, що фінансовий план складається кожен рік наново, і при цьому період пла­нування зміщується на один рік уперед. У такий спосіб забезпечується набагато більша порівняно з постійним планом актуальність: динамічний план у змозі більш гнучко реагувати на зміну економічних і соціальних умов.

Основа фінансового планування - це планування витрат. До­сить чітко плануються витрати, пов'язані з управлінською діяль­ністю, витрати на інфраструктуру. На основі чітких нормативів передбачається дохідна частина. Збалансування досягається на основі прогнозу макроекономічних показників. На перші два фінансові роки складається макроекономічний прогноз з ураху­ванням змін господарської кон'юнктури, а на подальші три - такі зміни не враховуються. Зважаючи на досить низький рівень інфляції, планування проводиться в цінах поточного року.

У фінансовому плані, що публікується, витрати згруповані в 40 блоків за функціональними ознаками. Для внутрішнього користування в державних органах існують близько 1500 дохідних і 8000 витратних статей бюджету.

Для порівняння федерального, земельного й общинних бюджетів існує єдина бюджетна класифікація.

Погодження бюджетних планів усіх рівнів здійснюється радою з фінансового планування. Ця рада є координуючим структур­ним органом на рівні міністерств як федерації, так і земель з уча­стю представників общин.

На рівні федерації проект бюджету готує Міністерство фінансів, уряд подає на розгляд парламенту. Парламент при роз­гляді бюджету може вимагати від уряду будь-яку необхідну інфор­мацію. Реалізується це право через письмові й усні звернення, депутатські запити, запрошення на секційні та пленарні засідан­ня відповідних урядових осіб.

**До основних видів даних, які необхідні парламенту, належать:**

**1.** основні макроекономічні показники, їх обґрунтування;

**2.** детальний загальний фінансовий звіт уряду;

**3.** повідомлення Федеральної рахункової палати;

**4.** доповіді та висновки експертів незалежних організацій про фінансовий та економічний розвиток;

**5.** критичні конструктивні публікації з бюджетних питань у засобах масової інформації.

У Німеччині протягом тривалого періоду склалася традиція подання науковими економічними інститутами й організаціями експертних доповідей щодо бюджетного процесу. Особливою популярністю користуються детальні аргументовані висновки Експертної ради, які містять оцінку загальноекономічного роз­витку і публікуються у пресі в листопаді кожного року. Подають свої висновки Міжнародний валютний фонд і Організація еконо­мічного співробітництва та розвитку.

Процес обговорення бюджету, як і його виконання та звіт, широко висвітлюються в засобах масової інформації, що попе­реджає негативні тенденції в бюджетному процесі. При обгово­ренні бюджету на засідання уряду зазвичай запрошуються провідні політики - члени парламенту. Основна роль у бюджетному про­цесі відводиться бюджетному комітету бундестагу. Члени бюд­жетного комітету є доповідачами з певних розділів бюджету, оскільки вони володіють необхідною інформацією й узгоджують свої позиції з урядом. Процес обговорення у двох палатах парла­менту доволі тривалий - від трьох до трьох з половиною місяців.

Прийняття бюджету є суверенним правом парламенту - спочатку він має бути прийнятий бундестагом, а потім отримати схвалення бундесрату.

Після затвердження бюджету діє принцип розподілу влади, згідно з яким виконання бюджету - абсолютна компетенція уря­ду, і парламент не має права вимагати від уряду, щоб він у по­вному обсязі виконував окремі статті - контролюються лише основні цифрові показники.

У політичних колах, особливо в період виборчої кампанії, вважаються популярними додаткові програми щодо витрачання бюджетних коштів. Для того, щоб узгодити з політиками спільні дії, уряд погоджує з лідерами політичних партій так звані священні цифри. Такими цифрами можуть бути: 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.

Контролюють виконання бюджету органи виконавчої, законодавчої влади, а також громадські інституції. З боку органів вико­навчої влади контроль здійснюють Міністерство фінансів, уряд. Усередині міністерств існують власні контрольні підрозділи. З боку органів законодавчої влади основна роль належить підкомі­тету з перевірки звітності бюджетного комітету. За окремими напрямами виконання бюджету контроль здійснює Федеральна контрольна рахункова палата. З боку громадських інститутів контроль можуть здійснювати різні асоціації, інститути та гро­мадські організації. Так, наприклад, "Союз платників податків" досить ретельно відстежує оптимальність використання бюджет­них коштів. За результатами перевірок контрольних органів про­водиться регулярне інформування громадськості. Закінчується цикл бюджетного процесу затвердженням звіту про виконання бюджету. Період між закінченням бюджетного року і затвердженням звіту про виконання бюджету досить довгий - два з полови­ною роки. Це викликано необхідністю ретельної перевірки вит­рат бюджету. Нині вживаються заходи щодо скорочення цього терміну, щонайменше до шести місяців.

**Сполучені Штати Америки**

Бюджетна історія США налічує два століття. За цей час бюджетні відносини трансформувались у чітку злагоджену систему, що дає змогу ефективно вирішувати масштабні зовнішні та внутрішні проблеми.

Розроблення проекту федерального бюджету здійснює Міністерство фінансів та Адміністративно-бюджетне управлін­ня. Усі державні структури, які фінансуються з федерального бюджету, подають Міністерству фінансів відповідно оформлені заявки. Підготовлений проект бюджету президент США надси­лає обом палатам конгресу, додаючи до нього бюджетне послан­ня. Проект бюджету проходить процедуру розгляду і затверджен­ня. Якщо висновки щодо бюджету в обох палатах конгресу не збігаються, створюється узгоджувальна комісія.

Процедурні питання проходження бюджету постійно удоско­налюються, й існує традиція постійного реформування законо­давчих і підзаконних актів.

Організовує виконання бюджету Міністерство фінансів та внутрішня податкова служба. Надходження від зовнішньоеконо­мічної діяльності контролює спеціальна служба. До функцій Міністерства фінансів відносять: усі операції з емісією держав­них цінних паперів, розміщенням позик серед кредиторів, обслу­говування державного боргу.

Бюджетний рік у США починається 1 жовтня і закінчується 30 вересня.

Оскільки США - федеративна держава, вона має три бюджетні рівні - федеративний, бюджети штатів та місцеві бюджети, у тому числі: 19 тис. муніципалітетів, 17 тис. міських самоврядних колективів, 15 тис. шкільних округів, 29 тис. спеціальних районів, З тис. округів. Органи влади штатів і місцеві адміністрації авто­номні в проведенні бюджетної політики і мають повноваження щодо оподаткування.

Федеральний (державний) бюджет будується за принципом "повного бюджету" і складається з двох частин: власне урядо­вого бюджету та довірчих (траст) фондів. За рахунок власне уря­дового бюджету фінансуються національні економічні та соціальні програми. Довірчі фонди мають переважно цільовий характер і забезпечують функціонування інфраструктури (федеральні авто­шляхи, летовища, електростанції). Статус довірчих мають окремі соціальні та пенсійні фонди. Доходи довірчих фондів формують­ся за рахунок надходжень від використання державної власності. Окремі соціальні фонди формуються за рахунок внесків працю­ючих як у державному, так і приватному секторі економіки, а також відрахувань від доходів федерального уряду та підпри­ємств.

**Японія**

В Японії діють два бюджетні рівні — державний та місцевий. Місцевий, у свою чергу, поділяється на префектурний та муніципальний. Наприкінці 90-х рр. в Японії налічувалось 3255 муніци­палітетів. Бюджетний рік починається 1 квітня і закінчується 31 бе­резня.

У бюджетному процесі беруть участь: парламент, уряд, Міністерство фінансів, міністерства й урядові агенції, Аудиторська палата, а також науковці, журналісти, які беруть участь у про­цесі обговорення бюджету.