

**Дудченко В.Ю.**

*кандидат економічних наук, доцент кафедри міжнародної економіки  
Державного вищого навчального закладу  
«Українська академія банківської справи Національного банку України»,  
м. Суми, Україна*

## **БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

**Анотація:** У статті подана характеристика проблем, визначені стратегія, основні завдання та напрями бюджетної політики Європейського Союзу на сучасному етапі, здійснений аналіз основних показників стану бюджетної системи країн-членів Європейського Союзу.

**Аннотация:** В статье предоставлена характеристика проблем, определены стратегия и основные задачи, направления бюджетной политики Европейского Союза на современном этапе, осуществлен анализ основных показателей состояния бюджетной системы стран-членов Европейского Союза.

**Summary:** The problems of budgetary policy of European Union are characterized, the basic indexes of the state of the budgetary system of countries-members of European Union are analysed, the strategy, basic tasks and directions of budgetary policy of European Union, on the modern stage are determined in this article.

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями.** Світова економічна криза виявила слабкі місця фінансової системи Європейського Союзу (ЄС), загострила проблеми державної заборгованості країн-членів, проявилася у погіршенні стану державних фінансів, зростанні показників боргового навантаження як провідних країн-донорів ЄС так і країн-реципієнтів фінансових коштів. Саме тому актуалізується питання дослідження бюджетної політики ЄС в контексті необхідності подолання посткризових тенденцій, її дії як економічного інструменту впливу на соціально-економічні процеси держав-членів. Крім того, дослідження сучасних трансформаційних тенденцій бюджетної політики ЄС викликано потребою в її реформуванні, що пов'язано з дією бюджетного механізму за перерозподільним принципом та необхідністю підвищення конкурентоздатності соціально-ринкової моделі розвитку економіки країн-членів Європейського Союзу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які опирається автор.** Висвітленню особливостей фінансової системи Європейського Союзу присвячені роботи М. І. Карліна, Л. О. Миргородської, дослідження координації бюджетної політики країн-членів Європейського Союзу здійснюється у працях В. Н. Кошелева. **Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується дана стаття.** У вітчизняній літературі не дослідженими залишаються проблеми визначення і направленості бюджетної політики Європейського Союзу на сучасному етапі, характеристика напрямів та вимог її дії з подолання рецесійних проявів в економіці країн-членів та забезпечення соціальної стабілізації.

**Формулювання цілей статті.** До основних цілей статті відносяться: дослідження основ функціонування бюджетної політики Європейського Союзу; аналіз практичної дії бюджетної політики ЄС; оцінка напрямів, стратегії розвитку бюджетної політики на сучасному етапі; визначення проблем бюджетної системи та надання рекомендацій щодо застосування заходів змін у бюджетній політиці Європейського Союзу.

**Виклад основного матеріалу.** Світова економічна криза продемонструвала необхідність координації, підтримки державних фінансів та бюджетної дисципліни країн-членів Європейського Союзу, оцінки дієвості інструментів бюджетної політики, основними з яких є власні ресурси, альтернативні ресурси, фінансові інструменти ЄС, загальний бюджетний план, бюджетні плани країн-членів, процедура формування бюджету ЄС. Сучасний стан фінансової системи Європейського Союзу характеризується розбалансованістю державних фінансів країн-членів, появою структурних диспропорцій в економіці найменш розвинених держав об'єднання, що вимагає посилення бюджетної стабілізації, перегляду ролі Союзного бюджету у посткризовому відновленні господарств країн-членів.

Європейська модель бюджетної політики визначається наступними ознаками:

- інтеграційні процеси;
- зміна економічної кон'юнктури в країнах-членах;
- асиметрія економічного розвитку;
- координація національних бюджетних політик за показниками співвідношення державного боргу, бюджетного дефіциту, державних видатків та державних доходів до ВВП;
- застосування систем контролю і санкцій за порушення нормативів;
- застосування зобов'язань щодо розробки програм стабільності та конвергенції із зазначенням прогнозних значень бюджетних показників.

Бюджетна політика Європейського Союзу визначається нами як процес акумулювання доходів та здійснення видатків фінансових коштів Союзного бюджету, що забезпечує його функціонування, збалансування рівня економічного зростання держав-членів. Бюджетна політика Європейського Союзу формує принципи, форми й методи упорядкування та удосконалення його бюджетних відносин і Союзного бюджету.

З метою сутнісної визначеності бюджетної політики Європейського Союзу розглянемо принципи формування та функціонування бюджетної системи. Бюджетна політика Європейського Союзу базується на принципах функціонування бюджетної системи та механізмі реалізації бюджетно-фінансової політики ЄС, що прописані у Регламенті Ради № 1605/2002 від 25 червня 2002 р. щодо Фінансового регламенту, який застосовується до загального бюджету Європейських спільнот [1]. Серед основних бюджетних принципів ЄС виділяють:

1. Принцип єдності і бюджетної точності - відображається у зведенні в єдиному документі доходів і витрат Європейського Союзу та відображенні в ньому усіх доходів і витрат, що встановлені відповідно до чинного в ЄС інституційно-правового механізму.

2. Принцип щорічності - передбачає відповідність бюджетних операцій окремому фінансовому року.

3. Принцип рівноваги - означає відповідність доходів, що прогнозуються

на фінансовий рік асигнуванням з платежів цього року. Даний принцип означає, що дефіцит бюджету не передбачений, а Європейській комісії заборонено здійснювати позики для покриття своїх витрат. У випадку виникнення дефіциту, його розмір переноситься у витратну частину бюджету наступного року. Активне сальдо зараховується у доходи бюджету наступного року.

4. Принцип розрахункової одиниці - зводиться до використання єдиної валюти ЄС євро для виконання усіх бюджетних розрахунків і ведення бухгалтерської звітності. Деякі операції можуть здійснюватись у національних валютах держав-членів у разі практичної доцільності за рішенням відповідального фінансового розпорядника інституції ЄС чи її іншої структури.

5. Принцип універсальності - передбачає погашення в цілому усіх бюджетних витрат за рахунок бюджетних доходів і базується на двох правилах: бюджетний дохід не має бути закріплений за окремими статтями витрат, всі витрати і всі доходи мають бути введені повністю в бюджет без співвідношення один з одним.

6. Принцип специфікації витрат - передбачає, що кожна сума асигнувань повинна мати конкретне призначення та обґрунтування.

7. Принцип розумного фінансового менеджменту - поєднує три основні принципи фіскальної культури: економію, ефективність та дієвість. Принцип економії передбачає, що ресурси, які використовуються інституціями для реалізації своєї діяльності, повинні надходити вчасно, у потрібних обсягах і необхідної якості та за найнижчою ціною. Принцип ефективності стосується пошуку найкращого співвідношення між залученими ресурсами і отриманими результатами, а принцип дієвості передбачає забезпечення вимірності встановлених цілей кінцевими результатами. Відповідно до принципу дієвості завжди повинна забезпечуватися можливість підтвердження досягнення поставлених цілей шляхом вдалого вибору зрозумілих і чітких індикаторів.

8. Принцип прозорості – означає доступність та наочність процедур формування і виконання бюджету, представлення фінансової звітності. Одним зі способів забезпечення дотримання цього принципу є публікування бюджету і

поправок до нього в Офіційному віснику Європейського Союзу.

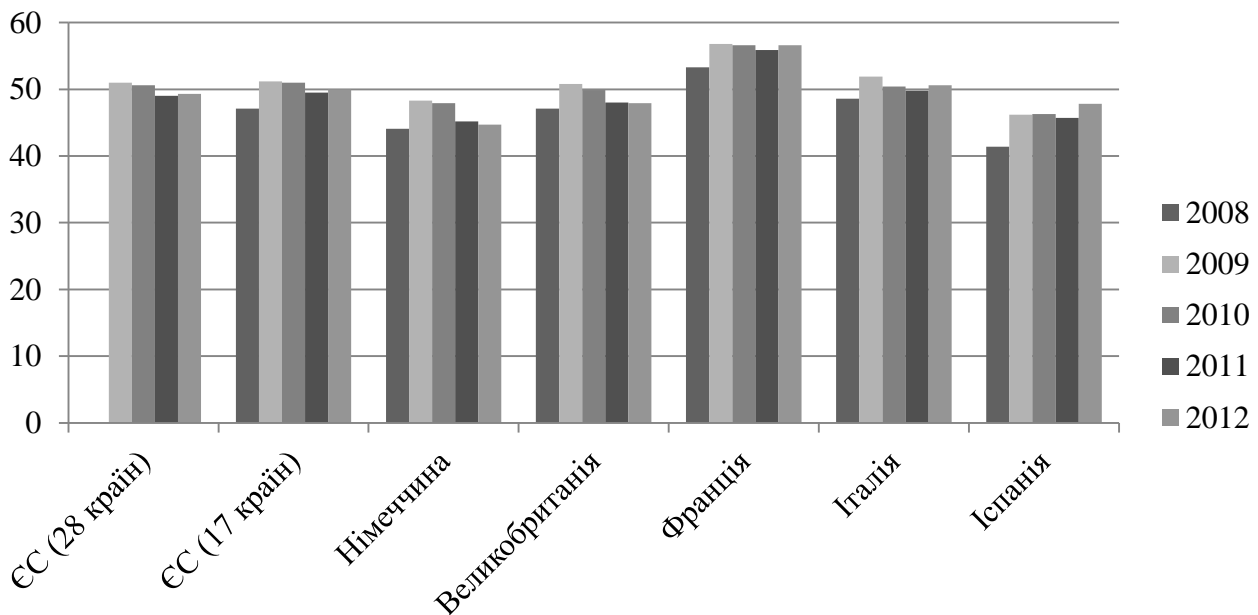
Характеристикою бюджетної політики Європейського Союзу є її функціонування у відповідності з визначеними принципами формування доходів та видатків Союзного Бюджету. Основними принципами формування доходів бюджету Європейського Союзу є принцип сумісної фінансової відповідальності, що відображається у зобов'язанні всіх держав-членів приймати участь у формуванні доходів Союзного бюджету та принцип фінансової солідарності, що визначає пропорційність внесків держав-членів їх фінансовим можливостям. Основними принципами будови бюджетних витрат є принцип укріплення економічного та соціального об'єднання держав-членів, що відображає сприяння бюджетного фінансування вирівнюванню економічного положення держав-членів, вирішенню соціальних протиріч та принцип солідарності й принцип бюджетної дисципліни, що передбачає економічну ефективність витрачання коштів.

Наявність даних принципів формування та функціонування доходів та видатків Союзного бюджету характеризує обмежувальний характер бюджетної політики Європейського Союзу, її контрольні функції та не відображає актуальної на сьогодні ролі інструмента стимулювання соціально-економічного зростання держав-членів, виконання якої на сьогодні ускладнюється посиленням посткризових тенденцій, що в першу чергу потребує гармонізації національних бюджетних систем та консолідації Союзного бюджету.

Дослідження основних тенденцій зміни частки доходів та видатків у ВВП в цілому по ЄС, в країнах Єврозони та провідних державах Європейського Союзу (рис. 1, рис. 2.) доводить факт розбалансування бюджетних систем країн-членів через складання бюджетів зі зростаючим дефіцитом, наявну тенденцію до збільшення державних витрат.

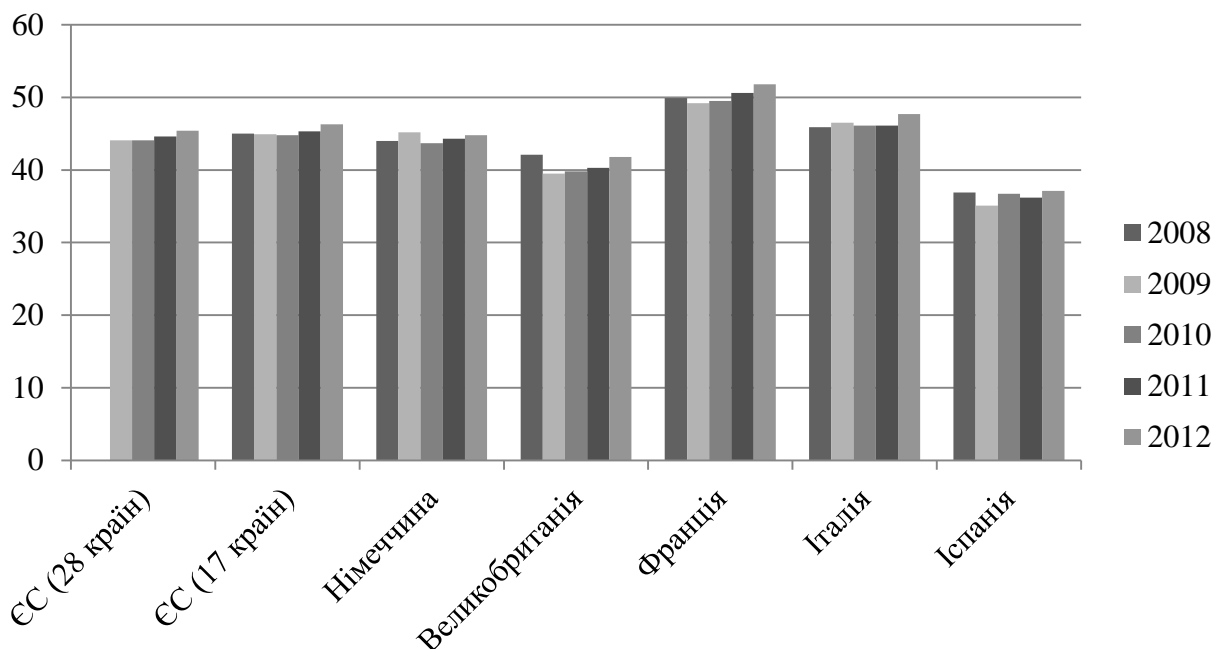
За даними рис. 1 та рис. 2 спостерігається тенденція до зростання частки видатків і частки доходів державних бюджетів у ВВП як у середньому за країнами-членами ЄС так і в Єврозоні. Розгляд визначених країн, що мають найбільший розмір ВВП серед держав-членів і відповідно є основними

донорами Європейського Союзу, показує різнонаправленість тенденцій та незбалансованість стану бюджетної системи.



**Рис. 1 - Видатки державного бюджету, % до ВВП**

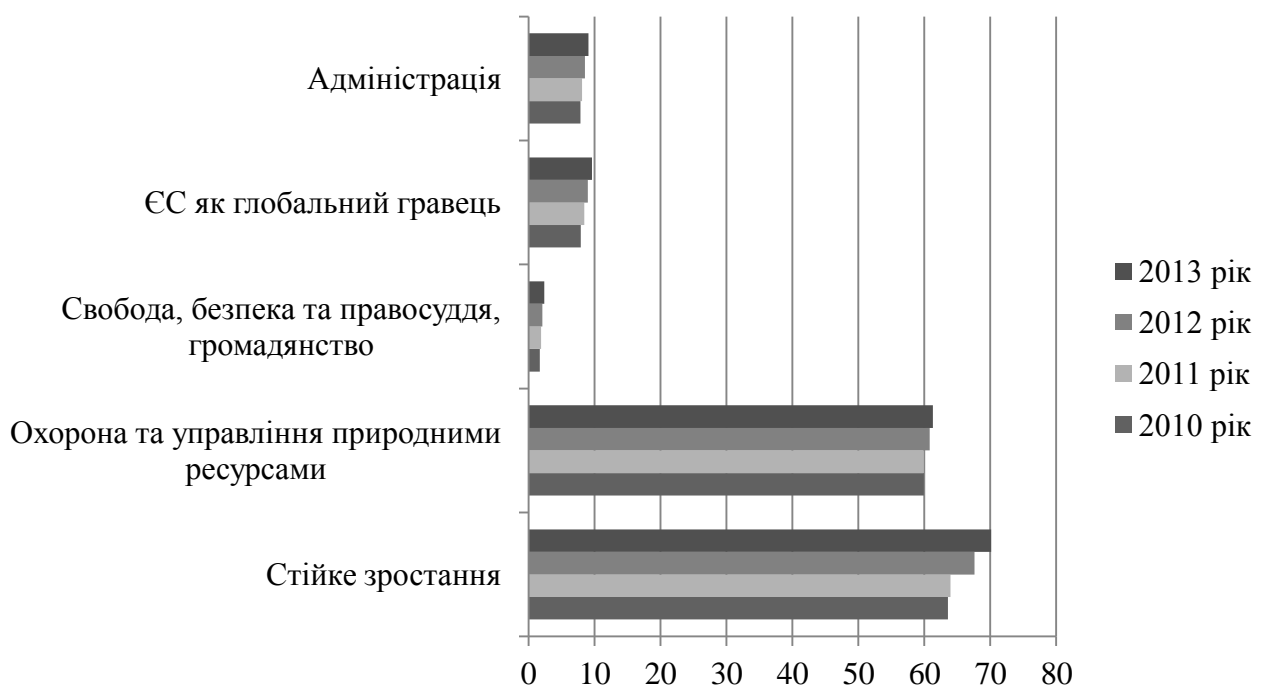
Джерело: побудовано автором за даними Європейського комітету статистики ([http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government\\_finance\\_statistics/data/main\\_tables](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/main_tables))



**Рис. 2 - Доходи державного бюджету, % до ВВП**

Джерело: побудовано автором за даними Європейського комітету статистики ([http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government\\_finance\\_statistics/data/main\\_tables](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/main_tables))

Розгляд структури бюджету Європейського Союзу доводить зміну бюджетної стратегії, що на сьогодні визначається як бюджетна економія. Зазначимо, що роль системи витрат коштів бюджету ЄС на сьогодні відображається в її дієвості як фактору міждержавного співробітництва та економічної координації. Світова фінансово-економічна криза внесла корективи в структуру доходів та видатків Європейського Союзу, а також відобразилася на звуженні можливостей реалізації програм субсидування країн-реципієнтів. Структура видатків бюджету Європейського Союзу зображена на рис. 3.



**Рис. 3 – Динаміка видатків бюджету Європейського Союзу, млрд. євро**  
*Джерело:* побудовано автором за даними Європейської комісії  
<http://ec.europa.eu/budget>

Бюджетна політика Європейського Союзу характеризується особливостями регулювання бюджетної сфери країн-членів, що полягають у використанні середньострокового бюджетного планування державних витрат, бюджетного дефіциту, обсягу державного боргу (табл. 1).

**Таблиця 1 - Показники, що характеризують стан бюджетної політики Європейського Союзу, % до ВВП**

Показник	2008 рік	2009 рік	2010 рік	2011 рік	2012 рік
<i>ЄС (28 країн)</i>					
Дефіцит державного бюджету	-	6,9	6,5	4,4	3,9
Рівень безробіття	7,1	9,0	9,7	9,7	10,5
Державний борг	-	74,3	79,8	82,3	85,1
<i>Німеччина</i>					
Дефіцит державного бюджету	0,1	3,1	4,2	0,8	0,1 (профіцит)
Рівень безробіття	7,5	7,8	7,1	5,9	5,5
Державний борг	66,8	74,5	82,5	80	81
<i>Великобританія</i>					
Дефіцит державного бюджету	5	11,4	10,1	7,7	6,1
Рівень безробіття	5,6	7,6	7,8	8	7,9
Державний борг	51,9	67,1	78,4	84,3	88,7
<i>Франція</i>					
Дефіцит державного бюджету	3,3	7,5	7,1	5,3	4,8
Рівень безробіття	7,8	9,5	9,7	9,6	10,2
Державний борг	68,2	79,2	82,4	85,8	90,2
<i>Італія</i>					
Дефіцит державного бюджету	2,7	5,5	4,5	3,8	3
Рівень безробіття	6,7	7,8	8,4	8,4	10,7
Державний борг	106,1	116,4	119,3	120,7	127
<i>Іспанія</i>					
Дефіцит державного бюджету	4,5	11,1	9,6	9,6	10,6
Рівень безробіття	11,3	18,0	20,1	21,7	25,0
Державний борг	40,2	54	61,7	70,5	86

Однією з негативних тенденцій макроекономічного розвитку держав-членів Європейського Союзу є зростання рівня безробіття в цілому та серед молоді зокрема. Зосередження великих концернів Європейського Союзу у промисловому секторі економіки, що є найбільш уразливим в період економічної кризи, являється причиною запровадження значних програм економії, включаючи скорочення робочих місць. Тому, основне завдання бюджетної політики Європейського Союзу має бути направлено на вирішення проблем ринку праці з метою створення бази для стійкого відновлення та поступового економічного зростання країн-членів. Механізмом реалізації



зазначеного напрямку є спрямування коштів спеціального фонду на фінансування стажувань, підвищення кваліфікації безробітних, підвищення ліквідності ринку праці, що на сьогодні унеможлиблюється через бюджетну стратегію на скорочення видатків Союзного Бюджету. Проте, стимулювання розвитку малого бізнесу (див. рис. 3), збільшення видатків на який передбачені в Союзному бюджеті, має посприяти створенню додаткових робочих місць, зменшенню рівня безробітних серед молоді.

Стратегія, завдання та напрями бюджетної політики Європейського Союзу на сучасному етапі направлені не лише на забезпечення стабілізації економічної системи, а й на подолання проблем функціонування фінансової системи.

Перша проблема фінансової системи Європейського Союзу полягає у необхідності підвищення ефективності механізмів формування та використання коштів ЄС, закріплення за Союзним бюджетом провідної ролі в питаннях подолання рецесії. Можливими напрямками вирішення даної проблеми є закріплення процедури узгодження фінансових програм на середньострокову перспективу, підтвердження принципу фінансування бюджету Європейського Союзу за рахунок власних ресурсів ЄС.

Суперечливі моменти проведення спільної сільськогосподарської політики, компенсація Великій Британії за ненадання субсидій з Союзного бюджету, невиконання принципу «справедливого повернення» через неспівставність країн-членів за рівнем розвитку відображають різні сторони проблемного питання бюджетної політики ЄС взаємовідносини «донорів – реципієнтів». Основними донорами на сучасному етапі є Німеччина, Франція, Нідерланди, Італія, Великобританія. Перший напрям конфлікту, який породжує визначену проблему зосереджений у «старій Європі», або «Європі-15». Основне питання стосується спільної сільськогосподарської політики та дії так званої «британської знижки», що передбачає щорічну компенсацію Великобританії у вигляді знижки від частки ПДВ, що вноситься до Союзного бюджету (від 1984 року), за неотримання країною субсидій для фермерів. Другий напрям конфлікту зосереджений довкола принципу «справедливого

повернення», що не виконується на даному етапі з причини розширення Європейського Союзу і неможливості досягти співставлення нових членів з провідними державами-членами за рівнем економічного розвитку.

Третя проблема зосереджена у потребі реформування доходів та видатків Союзного бюджету з метою спрямування коштів на відновлення європейської економіки. Дана проблема потребує удосконалення структури дохідної частини в контексті пошуку додаткових джерел так званих альтернативних власних ресурсів та структури видаткової частини відповідно до наступних напрямів:

- зменшення прямих субсидій на розвиток сільського господарства;
- збільшення видатків на наукові дослідження і розробки у сфері промислових інновацій;
- збільшення витрат на розвиток відновлювальних джерел енергії.

Четверта проблема фінансової системи ЄС пов'язана з відсутністю гнучкості бюджетної політики Європейського Союзу та Союзного бюджету. Нemoжливість оперативного реагування на мінливе зовнішнє середовище, швидкого врахування економічних змін актуалізувала питання невиконання антикризової ролі бюджетом Європейського Союзу, потребу впровадження програмно-цільового бюджетування.

П'ята проблема фінансової системи відображена у накопиченні державного боргу країнами-членами, що, з урахуванням фактору його швидкого накопичення, поставило проблему значного зростання витрат національних бюджетів на його обслуговування, що перетворилися в основну статтю витрат державних бюджетів, набагато перевищуючи асигнування на освіту, медицину й інші сфери економічного і духовного життя. Однією з причин зростання боргового навантаження стало стрімке збільшення видатків державних бюджетів на підтримку економіки з причини подолання кризових явищ. Крім того, дестабілізації державних фінансів сприяли наявні значні державні витрати на соціальні цілі, зменшення яких стало необхідною умовою подальшої стабілізації державних бюджетів в умовах посткризових негативних тенденцій. Однією з причин настання боргової кризи в Європі є сполучення

єдиної грошово-кредитної політики і наявної децентралізації державних фінансів. Підвищення напруженості на боргових ринках Єврозони, їх нестійкість, спричинена світовою економічною кризою, створює ризики і для країн Європи з ринком, що формується, і для розвинених країн регіону через тісний економічний і фінансовий зв'язок. Відновлення державних фінансів за рахунок зміцнення основ бюджетно-податкової політики, забезпечення бюджетної дисципліни призведуть до успішного відновлення довгострокової стійкості державних фінансів.

**Висновки зроблені в результаті дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Бюджетна політика Європейського Союзу на сучасному етапі направлена на розробку засад зі зміни структури видатків Союзного бюджету, системи пошуку альтернативних ресурсів, посиленням вимог до координації національних бюджетних політик. Враховуючи залежність бюджетної політики Європейського Союзу від економічної кон'юнктури країн-членів, можна визначити наступні завдання поліпшення її стану: недопущення понаднормативних розмірів дефіциту державного бюджету та державного боргу, стимулювання інноваційних процесів, подолання рецесійних проявів в економіці держав-членів. Актуальною на сьогодні залишається потреба в поглибленні координації бюджетної політики Європейського Союзу, посиленні вимог до процесу спільного регулювання державами-членами бюджетних параметрів.

#### **Література:**

1. Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities [OJ L 248, 16.09.2002]. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/budget/documents/financial\\_regulation\\_en.htm?go=t1\\_0#table-1\\_1](http://ec.europa.eu/budget/documents/financial_regulation_en.htm?go=t1_0#table-1_1).

2. Дудченко В.Ю. Проблеми фінансової системи Європейського союзу // Економіка і управління: проблеми науки та практики : збірник матеріалів міжнародної науково-практичної інтернет-конференції 3–4 грудня 2012 р., м. Київ. – Дніпропетровськ : «Герда», 2012. – С. 197-198.

Дудченко В.Ю. Бюджетна політика Європейського Союзу / В.Ю. Дудченко // Проблеми інноваційного розвитку економіки України : збірник наукових праць з актуальних проблем економічних наук / Наукова організація «Перспектива». У 2-х частинах. – Дніпропетровськ: Видавничий дім «Гельветика», 2014. ч.1. – С. 196-203.