

Ольга КИРИЛЕНКО

МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ ТА БЮДЖЕТНЕ РЕГУЛЮВАННЯ

У бюджетній системі України, до складу якої входить майже 12 тис. бюджетів, обов'язково виникають взаємовідносини між різними бюджетами, які мають великі за обсягами зустрічні потоки бюджетних коштів. Підставою для існування міжбюджетних відносин є визначені законодавством держави:

- повноваження державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- з боку держави гарантія фінансування наданих повноважень органам місцевого самоврядування;
- розмежування доходів і видатків між ланками бюджетної системи;
- фінансова підтримка місцевих бюджетів через значні коливання рівнів податкового потенціалу окремих територій та об'єктивні розбіжності у розмірах видатків.

Вихідною основою для організації міжбюджетних відносин є розмежування доходів і видатків між ланками бюджетної системи згідно з конституційно визначеним поділом повноважень органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Проте застосування єдиного підходу до розподілу доходів і видатків між бюджетами не дає можливості збалансувати абсолютно всі бюджети. Причиною цього є значні відмінності у формуванні доходів і обсягах видатків бюджетів територіальних одиниць, які мають об'єктивний характер і спричинені:

- різноманітністю природно-кліматичних умов;
- різним екологічним станом територій;
- особливостями розташування населених пунктів, зокрема адміністративних центрів;
- насиченістю шляхами сполучення;
- кількістю населення, його віковим складом;
- економічним розвитком народного господарства та його спеціалізацією;
- станом соціальної і побутової інфраструктури і та ін.

Вплив даних та багатьох інших факторів визначає різну вартість послуг, які надають місцеві органи відповідно до особливостей адміністративно-територіальних одиниць; різний податковий потенціал, що безпосередньо впливає на формування доходної бази місцевих бюджетів; неоднакову потребу в коштах, що спрямовуються на підтримку соціально незахищених верств населення, утримання об'єктів соціально-культурної сфери тощо.

Остаточо збалансовують бюджети одного рівня, коли неможливо розмежувати їх доходи і видатки, за допомогою перерозподільчих процесів у межах бюджетної системи:

- надання коштів фінансово «бідним» територіям; форми фінансової допомоги: дотації, субсидії та субвенції;
- вилучення коштів у відносно «багатих» територій; форми вилучення: внески з відповідних бюджетів до Держбюджету.

Окрім перерозподілу бюджетних ресурсів, зумовленого нерівномірним розвитком територій і дією інших об'єктивних факторів, між окремими ланками бюджетної системи виникають відносини в процесі виконання бюджетів: взаєморозрахунки, взаємозаліки, фінансування видатків шляхом випуску векселів, надання бюджетних позичок та ін. Звичайно, у певних межах, існування таких форм міжбюджетних відносин є нормальним явищем, проте їх перевага над фінансовими операціями є не допустимою.

В Україні протягом останніх років була встановлена загрозлива тенденція щодо практики проведення взаємозаліків при фінансуванні видатків місцевих бюджетів і погашенні недоїмки перед ними, незважаючи на прийняття ряду урядових рішень, спрямованих на їх обмеження і заборону. У 1998 р. сформувалася наступна структура операцій, через які були здійснені видатки місцевих бюджетів України:

- грошові операції – 58,0%;
- взаємозаліки – 17,1%;
- векселі – 15,8%;
- взаєморозрахунки – 9,1%.

Однією зі складових міжбюджетних відносин є *бюджетне регулювання*, що полягає у збалансуванні бюджетів, які входять до складу бюджетної системи, за допомогою перерозподілу бюджетних ресурсів.

В останні роки питання бюджетного регулювання є у центрі уваги урядових діячів, учених, фінансових працівників; навколо цих проблем точаться бурхливі дискусії, які в багатьох випадках мають політичний характер. Причиною цього є законодавча невизначеність процедур бюджетного регулювання, нестабільність умов господарювання, кризові явища, які спричиняють хронічну дефіцитність бюджетних ресурсів, постійні зміни у податковому та бюджетному законодавстві. Зрозуміло, що протягом такого незначного (для історії) проміжку часу, як 8 років існування української держави неможливо подолати вказані негативні процеси, переважно успадковані нашою країною від колишнього СРСР, розпад якого ще більше посилив фінансову кризу. Нині активно йде процес формування законодавчої бази, пошуку власної моделі побудови бюджетної системи, організації міжбюджетних відносин, яка б максимально враховувала національні особливості, відповідала визначеній меті та пріоритетам економічного розвитку.

Бюджетне регулювання – не тільки діяльність у межах бюджетної системи, що до перерозподілу бюджетних ресурсів. У широкому розумінні бюджетне регулювання відображає процеси політичного, народногосподарського значення, за допомогою яких вирішують загальнодержавні завдання для забезпечення економічного зростання, розвитку продуктивних сил, піднесення рівня добробуту населення, усунення розбіжностей у рівнях розвитку окремих територій, фінансового забезпечення місцевого самоврядування, вирішення національних проблем тощо. Усе це надає бюджетному регулюванню виняткового значення і спричинює його особливе місце у складі міжбюджетних відносин.

У процесі бюджетного регулювання вирішують багато завдань, проте основними серед них є:

- досягнення відповідності між видатками та доходами всіх бюджетів (тобто їх збалансування);
- забезпечення рівномірності у надходженні доходів для запобігання перебоїв у фінансуванні видатків;
- створення заінтересованості органів місцевого самоврядування у повній мобілізації доходів на своїй території;
- забезпечення самостійності у використанні додатково отриманих коштів при виконанні місцевих бюджетів;
- перерозподіл бюджетних ресурсів між фінансово «багатими» та «бідними» територіями;
- погодженість обсягів отриманої фінансової допомоги з конкретними зусиллями з мобілізації податків і зборів, залучення додаткових доходних джерел;
- здійснення фінансового вирівнювання.

Поняття «вирівнювання» в українському законодавстві вперше з'явилось у 1995 р. у Законі «Про бюджетну систему України» (ст. 16). Пізніше воно трансформувалося у «бюджетне вирівнювання» у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» від 20. 05. 1997 р. (ст. 1). На

практиці часто застосовують поняття «фінансове вирівнювання». Плутичина щодо цих термінів спричинена відсутністю чіткого тлумачення поняття, у відповідних законодавчих актах. В економічній літературі також ототожнюють «фінансове вирівнювання» і «бюджетне регулювання».

На думку автора, що бюджетне регулювання – поняття ширшого змісту, а фінансове вирівнювання входить до складу процедур бюджетного регулювання. Отже, фінансове вирівнювання є складовою частиною процесів бюджетного регулювання.

Як було зазначено раніше, у межах кожної, навіть незначної за розмірами, країни завжди об'єктивно існують розбіжності у фінансовому потенціалі окремих територій, є особливості у формуванні доходної бази бюджетів і можливостях задоволення місцевих потреб. Тому видатки місцевих бюджетів при зіставленні з кількістю населення відповідно до адміністративно-територіальних одиниць можуть значно відрізнятись. Фінансове вирівнювання спрямоване на нівелювання (у певних межах) таких відхилень, бо їх існування створює неоднакові умови для задоволення гарантованих державою соціальних, адміністративних та інших послуг. Як відомо, в Конституції України закріплені рівні можливості усіх громадян для здійснення своїх прав, незалежно від того, на якій території вони проживають. Сплачуючи однакові податки, громадяни можуть розраховувати на однаковий рівень надання суспільних послуг.

На думку автора, *фінансове вирівнювання* – упорядкування витрат бюджетів (за економічною і функціональною класифікацією) відповідно до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на душу населення, ліквідація значних диспропорцій у здійсненні видатків для окремих територій.

У складних процесах бюджетного регулювання необхідно розрізняти вертикальне та горизонтальне бюджетне регулювання. *Вертикальне бюджетне регулювання* забезпечує необхідними доходними джерелами всі ланки бюджетної системи (Держбюджет України та місцеві бюджети) відповідно до діючого порядку розмежування повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Це завдання вирішують через розподіл видатків між ланками бюджетної системи і надання їм доходів, достатніх для фінансування цих видатків.

Горизонтальне бюджетне регулювання усуває розбіжності між рівнями бюджетної забезпеченості серед місцевих бюджетів (міських, районних у містах, селищних та сільських). Іншими словами, основний зміст горизонтального бюджетного регулювання полягає у фінансовому вирівнюванні бюджетів відповідно до територіальних одиниць. Причому, горизонтальне вирівнювання здійснюють лише всередині такої групи місцевих бюджетів, як бюджети територіальних громад.

Як зазначалося вище, Конституція України, а також закони та інші нормативні акти, які вийшли після прийняття Конституції, визначили засади поділу повноважень між рівнями влади. На підставі цього було проведено розподіл видатків і доходів між бюджетами. У табл. 1 наведені дані, які характеризують сучасний стан розподілу доходів і видатків між окремими видами бюджетів як результат вертикального бюджетного регулювання. Аналіз даних дає можливість зробити такі висновки:

- бюджетна система України характеризується значним ступенем централізації бюджетних ресурсів, більше половини яких акумулюється у Держбюджеті України;
- місцеві бюджети як у цілому, так і за їх окремими видами (міськими, селищними, сільськими) не можливо збалансувати без використання міжбюджетних трансфертів;
- обласні бюджети виступають як основний канал руху бюджетних трансфертів, які спрямовуються з Держбюджету для збалансування місцевих бюджетів і здійснення фінансового вирівнювання;
- перевищення доходів (власних, закріплених і регулюючих) над видатками властиве лише обмеженій кількості бюджетів, які перетворюються на донорів для більшості інших бюджетів.

Таблиця 1

Розподіл бюджетних ресурсів у складі зведеного бюджету України у 1998 р.¹ (в %)

Бюджети	Доходи	Видатки	Відхилення
Держбюджет	54,3	51,9	+2,4
Місцеві бюджети	45,7	48,1	-2,4
У т.ч. республіканський АРК, обласні, міст Києва та Севастополя	22,6	17,0	+5,6
міст республіканського та обласного підпорядкування	14,7	17,1	-2,4
районні	6,2	10,9	-4,7
міст районного підпорядкування	0,7	0,8	-0,1
селищні	0,6	0,7	-0,1
сільські	0,6	0,7	-0,1
Усього	100	100	-

Стан горизонтального бюджетного регулювання можна охарактеризувати на основі аналізу розмірів видатків із бюджетів у розрахунку на душу населення.

У 1998 р. в середньому в Україні видатки місцевих бюджетів у розрахунку на душу населення становили 289 грн. За адміністративно-територіальними одиницями можна відзначити значні відхилення від середнього значення: найменшими були видатки у Вінницькій обл. – 198 грн., Миколаївській – 314 грн., Київській – 322 грн., Запорізькій – 368 грн., Полтавській – 466 грн., у Києві – 561 грн. Тобто, амплітуда коливань (від мінімального до максимального значення) становила 363 грн. При таких умовах система горизонтального вирівнювання не може бути ефективною.

Видатки місцевих бюджетів на соціальний захист і соціальне забезпечення населення у середньому становили в 1998 р. 49,3 грн. і коливалися від 19,5 грн. у Севастополі до 94,8 грн. у Полтавській обл. Видатки на освіту відповідно становили 67,8 грн., найменшими вони були в Кіровоградській обл. (42,9 грн.), найбільшими у Києві (119,3 грн). Видатки на охорону здоров'я у середньому досягли рівня 64,2 грн. на одного мешканця і коливалися від 47,0 грн. у Закарпатській обл. до 103,5 грн. у Києві.

Щодо фінансування закладів культури та засобів масової інформації з бюджетів адміністративно-територіальних одиниць, то в середньому по Україні розмір даних видатків у розрахунку на одного мешканця становив у 1998 р. 6,3 грн.; найменшими вони були у Вінницькій обл. (3,8 грн.) і найбільшими – у Києві (15,7 грн.). Видатки місцевих бюджетів на житлово-комунальне господарство у 1998 р. в середньому становили 26,7 грн. у розрахунку на одного мешканця, і коливалися від 7,9 грн. у Чернівецькій обл. до 82,8 грн. у Києві. Видатки на державне управління в розрахунку на одного мешканця в середньому становили 7,8 грн. і коливалися від 2,6 грн. у Севастополі до 12,2 грн. у місцевих бюджетах Автономної республіки Крим.

Отже, з місцевих бюджетів фінансування найважливіших груп видатків здійснюється зі значними відхиленнями від середніх значень по Україні, що є наслідком відмінностей в економічному та соціальному розвитку територій, які склалися історично. Коливання розмірів видатків у розрахунку на одного мешканця означає, що потреби місцевого населення задовольняються по-різному для кожної адміністративно-територіальної одиниці. Тому завданням бюджетного регулювання є послаблення коливань у фінансуванні видатків з місцевих бюджетів, наближення фактичних їх розмірів до гарантованого державою мінімального рівня соціальних потреб і наукове обґрунтування цього рівня.

¹ За даними Міністерства фінансів України, розподіл доходів і видатків представлений без урахування міжбюджетних трансфертів.