

Стефанюк І.Б.,

кандидат економічних наук,
заступник директора департаменту
з питань використання коштів державного бюджету
в регіонах Рахункової палати України

ОЦІНКА УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТНИМИ КОШТАМИ У СВІТЛІ ВИМОГ НОВОГО БЮДЖЕТНОГО КОДЕКСУ

У контексті нового Бюджетного кодексу України визначено поняття “неефективне управління бюджетними коштами” й встановлено його відмінності від поняття “неефективне використання бюджетних коштів”. Визначено суб’єкти контролю, які можуть робити висновки про неефективне управління бюджетними коштами.

Within the new Budget Code of Ukraine the term “ineffective management of budget funds” is defined. The differences from the term “ineffective use of budget funds” are disclosed. The control subjects, who can make conclusions as to inefficient management of budget funds, are also determined.

Ключові слова: управління, ефективне управління, ефективне використання бюджетних коштів, неефективне використання бюджетних коштів, неефективне управління бюджетними коштами.

Управління — цілеспрямований системний або довільний вплив на об’єкти задля досягнення кінцевої мети з допомогою управлінських рішень. Його ефективність визначається адекватністю дій управління щодо об’єкта управління. В основі цієї діяльності лежить якість процесу прийняття управлінських рішень, що відбувається у три стадії: збір інформації, з’ясування її актуальності, визначення умов, за яких певну проблему буде розв’язано.

Зазначене повною мірою стосується й бюджетної системи, яка ґрунтується на певних принципах. Відповідно до нового Бюджетного кодексу України, зокрема, принцип ефективності та результативності означає, що “при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання послуг, гарантованих державою..., при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів”¹.

Невід’ємними критеріями ефективного використання бюджетних коштів є: придбання товарів (робіт, послуг), які кількісно і за якістю відповідають установленим нормативам (обґрунтованим потребам); можливість застосування придбаних товарів (робіт, послуг) у господарстві (технологічна поєднуваність); придбання необхідних за якістю і кількістю товарів (робіт, послуг) із найменшими затратами фінансових ресурсів.

¹ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI (п. 7 ч. 1 ст. 7). — <http://portal.rada.gov.ua>.

Базуючись на зазначеному, нами дано визначення поняття “неефективне використання бюджетних коштів”. Отже, *“неефективно використані бюджетні кошти — це ті бюджетні видатки, які були необов’язковими (без здійснення яких можна було обійтися) при наданні (придбанні) необхідних суспільству за строками, якістю та кількістю товарів (робіт, послуг)”*².

Щодо поняття “неефективне управління”, то воно є антиподом поняттю “ефективне управління”, що, у свою чергу, впливає з принципу ефективності та результативності бюджетної системи України.

Зазначимо також, що поняття “неефективне управління коштами” є ширшим за поняття “неефективне використання коштів”. Неефективне використання свідчить про необов’язкове (неекономне, зайве, необґрунтоване) витрачання коштів, тобто воно може бути оцінкою стану використання бюджетних коштів лише їх розпорядником (одержувачем). До інших учасників бюджетного процесу, які лише беруть участь у плануванні бюджетних призначень, розподілі бюджетних асигнувань, затвердженні порядків використання бюджетних коштів, підготовці, затвердженні й управлінні бюджетними програмами, контролі використання бюджетних коштів, застосовувати таке поняття неправомірно: в учасників бюджетного процесу, які не є розпорядниками або одержувачами коштів, їх витрачання не відбувається.

Разом із тим в учасників бюджетного процесу, які є одночасно розпорядниками або одержувачами бюджетних коштів, може мати місце як неефективне використання, так і неефективне управління бюджетними коштами.

Так, у ст. 20 нового Бюджетного кодексу зазначено, що відповідальним виконавцем бюджетних програм може бути головний розпорядник бюджетних коштів за бюджетними програмами, виконання яких забезпечується його апаратом, та/або розпорядник бюджетних коштів нижчого рівня, який виконує бюджетні програми в системі головного розпорядника. Водночас головний розпорядник бюджетних коштів згідно із п. 7 ч. 5 ст. 22 цього Кодексу “здійснює управління бюджетними коштами у межах встановлених йому бюджетних повноважень та оцінку ефективності бюджетних програм, забезпечуючи ефективне, результативне і цільове використання бюджетних коштів, організацію та координацію роботи розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів у бюджетному процесі”. Тобто по відношенню до головного розпорядника можна вести мову як про неефективне використання, так і неефективне управління бюджетними коштами.

Ознаками неефективного використання бюджетних коштів є такі видатки:

— придбання необхідних товарно-матеріальних цінностей (робіт, послуг) за цінами, які значно перевищували діючі в регіоні на ідентичні товари (роботи, послуги) на час здійснення господарської операції;

— придбання товарно-матеріальних цінностей, які не можуть бути використані на заплановані цілі через: придбання їх у кількості, що перевищує потреби

² Державний фінансовий контроль виконання бюджетних програм / Т.І. Єфименко, І.Б. Стефанюк, Н.І. Рубан та ін. — К.: НДФІ, 2004. — С. 72.

й нормативні запаси; придбання морально та фізично застарілих цінностей або таких, які мають прострочені терміни використання; відсутність сертифіката якості або документації щодо їх застосування;

— попередня оплата необхідних товарів (робіт, послуг), що спричинила дебіторську заборгованість на строк більше одного місяця, якщо інше не передбачено законодавством;

— оплата видатків, які не є першочерговими, за наявності кредиторської заборгованості із захищених статей видатків бюджету;

— капітальні вкладення у програми і проекти, які не реалізовані і припинені через втрату актуальності чи недостатнє фінансування;

— утримання основних засобів, які не використовуються або використовуються частково;

— непропорційне фінансування взаємопов'язаних видатків, від яких залежить надання належних послуг.

Безперечно, що буде неефективним і використання бюджетних коштів на цілі, які не відповідають бюджетним призначенням. Проте в цьому разі слід зробити застереження: використання бюджетних коштів на цілі, не визначені в кошторисі, не завжди є неефективним їх використанням. Адже використання коштів не у відповідності зі статтею кошторису не завжди має антисоціальний (нецільовий) результат. Якщо, наприклад, зекономлені за кошторисом медичного закладу кошти буде використано на закупівлю вкрай потрібного для надання якісних медичних послуг діагностичного обладнання, закупівля якого на відповідний рік через дефіцит бюджету не планувалася, то неефективного їх використання немає.

Відповідно сукупність управлінських рішень, які призводять до зайвих (необґрунтованих) бюджетних видатків, є ознакою неефективного управління бюджетними коштами.

З урахуванням зазначеного наводимо визначення поняття “неефективне управління бюджетними коштами”: *неефективне управління бюджетними коштами — це ті дії чи бездіяльність учасника бюджетного процесу при складанні, розгляді, затвердженні, виконанні бюджету (кошторису), звітуванні про його виконання, які призводять або можуть призвести до необов'язкових (зайвих) бюджетних видатків при наданні (придбанні) необхідних суспільству за строками, якістю та кількістю товарів (робіт, послуг).*

Таким чином, за результатами контролю стосовно діяльності учасника бюджетного процесу можна зробити один із таких висновків: перший — має місце неефективне управління бюджетними коштами; другий — має місце неефективне використання бюджетних коштів; третій — має місце неефективне управління бюджетними коштами, що призвело до їх неефективного використання.

Щоби закріпити розуміння різниці між неефективним управлінням і неефективним використанням бюджетних коштів, наведемо декілька прикладів.

1. Аудитом ефективності використання у 2009 році коштів Стабілізаційного фонду, передбачених у державному бюджеті для виконання функцій столиці відповідно до Закону України “Про столицю України — місто-герой Київ”, встановлено, що отримання Київською міською держадміністрацією від Міністерства фінансів 28,1 млн грн (або 10 % річних бюджетних асигнувань) на виконання таких функцій в останній робочий день бюджетного 2009 року призвело до неповного їх освоєння та повернення 10,5 млн грн до державного бюджету.

Цей факт свідчить про *неефективне управління бюджетними коштами* з боку Міністерства фінансів, що не призвело до неефективного використання бюджетних коштів (10,5 млн грн КМДА, по суті, не витрачено).

2. Законами України про Державний бюджет України на 2007—2010 роки Міністерству України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи за КПКВК 3211030 передбачено субвенцію з державного бюджету міському бюджету м. Жовті Води Дніпропетровської області на виконання заходів щодо радіаційного та соціального захисту міського населення (*далі* — Субвенція).

Згідно з п. 37 ст. 2 Бюджетного кодексу України субвенції — це міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про надання субвенції. Однак закони про Державний бюджет України на 2007—2010 роки не визначають порядок використання Субвенції за КПКВК 3211030 та не містять доручення уряду затвердити такий порядок.

Зазначене зумовило самостійну розробку й затвердження Жовтоводської міською радою 21 Положення про використання коштів за заходами Програми радіаційного і соціального захисту населення м. Жовті Води на 2003—2012 роки³, для цілей якої виділено Субвенцію.

Аналіз цих Положень засвідчив, що окремі з них не спрямовані на забезпечення мети й завдань Програми. Зокрема, незважаючи на те, що завданням одного із заходів Програми є забезпечення дітей міста додатковим харчуванням, міське Положення про використання коштів за цим заходом передбачає лише доведення забезпеченості продуктами харчування дітей до чинних фізіологічних норм.

На виконання заходу Програми, завданням якого є оздоровлення дітей, міським Положенням про використання коштів поряд із придбанням за відповідні кошти путівок і проведення вакцинації передбачено також утримання літнього басейну, придбання медикаментів і медичного обладнання навчальними закладами міста, хоча ці видатки відповідно до ст. 89 Бюджетного кодексу повинні здійснюватися з міського бюджету, в тому числі за рахунок дотації вирівнювання.

Назвати ці видатки нецільовими не можна, оскільки законодавець не визначив порядку використання коштів Субвенції. Отже, недотримання вимог п. 37

³ Програму затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 05.05.2003 № 656. — <http://portal.rada.gov.ua>.

ст. 2 Бюджетного кодексу свідчить лише про *неефективне управління бюджетними коштами з боку МНС України*, яке нині згідно з ч. 5 ст. 22 нового Кодексу як головний розпорядник бюджетних коштів має розробити проект порядку використання коштів державного бюджету й забезпечити його затвердження у визначеному законодавством порядку. Водночас порушення з боку Жовтводської міської ради вимоги ст. 89 Бюджетного кодексу в частині фінансування за кошти Субвенції видатків, що не забезпечили виконання мети Програми, є вже *неефективним використанням бюджетних коштів*.

Аудитом також встановлено, що за наслідками обстежень у 25-ти житлових будинках м. Жовті Води за кошти Субвенції підготовлено проектно-кошторисну документацію на проведення протирадонових заходів, однак на неї, через неякісне її виконання проектною організацією, з 2004 року (!) не отримано позитивного висновку державної експертизи. За таких обставин щодо жодного з обстежених будинків, які потребують здійснення протирадонових заходів, роботи з приведення концентрації радону до рівня, безпечного для життя, не розпочиналися. В цьому разі понесені Жовтводською міською радою видатки в сумі 306 тис. грн є *неефективним використанням бюджетних коштів*. Зазначена проектно-кошторисна документація апріорі не може бути використана за призначенням через застарілість даних обстежень, на базі яких її розроблено.

Як бачимо, у першому випадку чітко простежується взаємозв'язок: неефективне управління бюджетними коштами Жовтводською міською радою призвело до неефективного їх використання. У другому випадку має місце факт неефективного використання бюджетних коштів, зумовлений неякісною підготовкою проектно-кошторисної документації організацією-виконавцем. Однак із такою думкою можна погодитись лише частково, оскільки неусунення неефективного використання бюджетних коштів у сумі 306 тис. грн протягом майже п'яти років у остаточному підсумку є нічим іншим, як неефективним управлінням бюджетними коштами, спричиненим бездіяльністю цього учасника бюджетного процесу.

Висновки щодо ефективності управління бюджетними коштами й ефективності їх використання можуть робити всі суб'єкти контролю, на яких поширюються положення ст. 26 “Контроль та аудит у бюджетному процесі” нового Бюджетного кодексу України, тобто як Рахункова палата, органи державної контрольно-ревізійної служби, так і підрозділи внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту розпорядників бюджетних коштів усіх рівнів. Це впливає зі змісту зазначеної статті Кодексу, якою визначено, що контроль за дотриманням бюджетного законодавства спрямований на забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами та здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу його учасниками відповідно до цього Кодексу та іншого законодавства.