

Радіонов Ю.Д.,

кандидат економічних наук,
начальник відділу адаптації
міжнародних стандартів
Рахункової палати

ПРОБЛЕМА ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

Досліджуються проблеми, пов'язані з неефективним використанням бюджетних коштів. Встановлено причини цього явища й негативні чинники, що становлять основу бюджетних правопорушень. Запропоновано шляхи розв'язання проблеми з метою врегулювання ситуації та забезпечення раціонального використання бюджетних призначень.

Problems are probed related to the ineffective use of budgetary facilities. The author establishes reasons of forming this phenomenon and negative factors which make basis of budgetary offences. The ways to solve this problem are offered with the purpose of settling this situation and providing the rational use of the budgetary settings.

Ключові слова: ефективність, неефективне використання коштів, бюджетні кошти, бюджет, бюджетний процес.

Одним із головних завдань держави, її органів і структур є формування механізму ефективного й раціонального використання бюджетних коштів. Адже держава від самого початку зобов'язана створити таку систему інститутів і так організувати їх діяльність, щоб забезпечити повноту надання соціальних послуг населенню відповідно до прийнятих стандартів, а також сприяти поліпшенню рівня та якості життя громадян незалежно від місця їх проживання.

В умовах подолання наслідків фінансово-економічної кризи питання ефективності використання державних коштів набувають ще більшої ваги, оскільки накопичення більшості життєвих проблем потребує раціональнішого використання цих коштів.

Забезпечити динамічний соціально-економічний розвиток країни можливо завдяки пошуку додаткових фінансових резервів. І саме посилення позитивних і послаблення негативних чинників, які впливають на ефективність використання бюджетних коштів, є надійним резервом і фактором стабільності макрофінансової системи, піднесення економіки держави.

Світовий досвід показує, що динамічний розвиток суспільства потребує обґрунтованого перегляду функцій і ролі держави, реформування бюджетної системи шляхом приведення її у відповідність до стратегічних завдань соціально-економічного розвитку країни.

Обравши курс на євроінтеграцію, Україна зобов'язана дотримуватися світових стандартів забезпечення фінансової стабільності, високого рівня економічної активності й соціальних стандартів, збалансованого розвитку відповідно до цивілізованих правил¹.

¹ Дем'янишин В.Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України: Моногр. — Т.: ТНЕУ, 2008. — С. 67.

Сьогодні пріоритетними завданнями бюджетної політики України є модернізація бюджетного сектору економіки, переорієнтація державних видатків у напрямі економності, ефективності й результативності, зниження матеріало- й енергоємності.

На думку деяких провідних учених, причиною переважної більшості негараздів бюджетної системи є недостатньо ефективне планування бюджетного процесу. Як стверджує І.В. Запатріна, політику державних видатків можна вважати ефективною за умови збільшення співвідношення сукупного показника результативності бюджетних програм та загального обсягу бюджетних видатків².

Теоретичним і практичним основам бюджету, формування й використання бюджетних коштів свої праці присвятили такі вітчизняні науковці, як С. Буковинський, Т. Єфименко, І. Запатріна, Ц. Огонь, К. Павлюк, В. Федосов, І. Чугунов, С. Юрій та ін. Незважаючи на значну кількість наукових праць із цієї тематики, дослідження національних особливостей розвитку бюджетного процесу в нинішніх умовах реформування економіки з метою створення оптимального механізму ефективного використання фінансових ресурсів держави залишається актуальним.

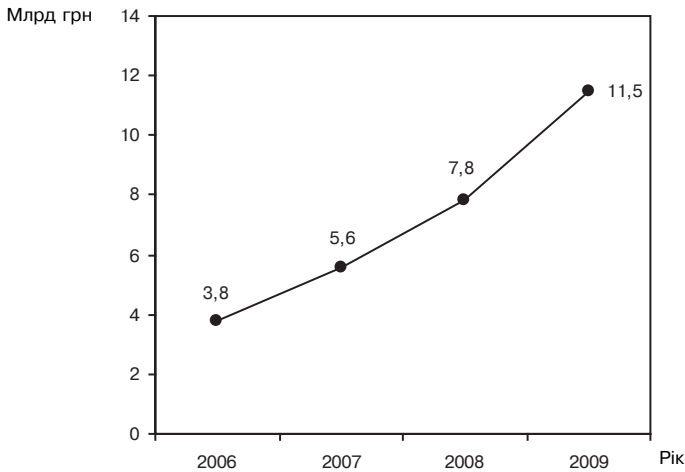
Конституцією України (ст. 95) встановлено, що національна бюджетна система будується на засадах справедливого й неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами й територіальними громадами. Тобто незалежно від місця проживання кожен громадянин має право на частку суспільного багатства.

У Бюджетному кодексі (ст. 7) зазначено, що принцип ефективності є одним із ключових, на яких ґрунтується бюджетна система України. Разом із тим досягти справедливого розподілу суспільного багатства, так само як і дотримуватися принципу ефективності учасникам бюджетного процесу, щоб забезпечити відповідне використання бюджетних коштів, поки що не вдається. Так, за даними Рахункової палати обсяги неефективно використаних коштів державного бюджету щороку зростають (рис. 1). Наприклад, якщо у 2006 р. виявлено фактів неефективного використання бюджетних коштів на суму 3,8 млрд грн, то у 2007-му цей показник становив 5,6 млрд грн, тобто зріс на 32,1 %, а у 2008-му сягнув 7,8 млрд грн, збільшившись порівняно з попереднім роком на 28,2 %. У 2009 р. цей показник становив 11,5 млрд грн, тобто у 1,5 раза більше, ніж у 2008-му, та втричі більше, ніж у 2006-му. Така динаміка свідчить про значні недоліки функціонування бюджетної системи, її низьку ефективність і результативність.

Детальний аналіз структури виявлених Рахунковою палатою випадків неефективного використання бюджетних коштів свідчить, що найпоширенішими є такі види порушень:

- прийняття необґрунтованих управлінських рішень;
- недоліки у плануванні або відсутність обґрунтованого прогнозування і планування;
- надміру завищена оплата виконаних будівельних робіт.

² *Запатріна І.В.* Бюджетне регулювання економічного зростання: Автореф. дис. ... д-ра екон. наук. — К., 2008. — С. 27.



Джерело: побудовано за даними звітів Рахункової палати України за 2006—2009 рр.

Рис. 1. Динаміка встановлених фактів неефективного використання бюджетних коштів

Аналіз показав, що визначальним у неефективному використанні коштів є людський фактор, оскільки саме від виважених, кваліфікованих, обґрунтованих рішень посадовців залежать ефективність і результативність використання коштів. Інакше, як свідчить досвід, бюджетних порушень і втрат не уникнути.

Важливим чинником формування ефективних бюджетних відносин є законодавство — саме від нього залежить їх характер. Між тим у Бюджетному кодексі (як у старій, так і в новій редакції) є лише загальне визначення принципу ефективності. Тоді як потрібні чітке законодавче тлумачення поняття “ефективність”, перелік показників, що входять до критерію ефективності, та прописаний механізм оцінки ефективності, а також неефективного використання бюджетних коштів.

У Економічному енциклопедичному словнику термін “ефективність” тлумачиться як здатність створювати ефект, результативність процесу, проекту тощо та визначається як відношення ефекту, результату до витрат, що забезпечили цей результат³. У економічній науці “ефективність”, як правило, визначається якісно й кількісно, як економічна категорія — з допомогою трьох складових: продуктивності, результативності й економності. Остання передбачає отримання найкращого результату з використанням передбачуваного або меншого обсягу бюджетних коштів. Результативність характеризує співвідношення фактичних результатів і запланованих, а продуктивність — отриманого результату й фактично використаних ресурсів.

Окрім того, ні в Бюджетному кодексі, ні в інших законах України немає чітких показників критерію, а також визначення терміна “ефективність використання

³ Мочерний С.В. та ін. Економічний енциклопедичний словник: У 2-х т. Т. 1 / С.В. Мочерний, Я.С. Ларіна, О.А. Устенко, С.І. Юрій; за ред. С.В. Мочерного. — Л.: Світ, 2005. — С. 217.

бюджетних коштів”, як і того, за яким принципом чи механізмом слід визначати неефективне використання коштів. За відсутності законодавчого врегулювання цих питань кожен учасник бюджетного процесу й не тільки в довільній формі дає власне тлумачення, визначення ефективності чи неефективності використання бюджетних коштів. Таким чином поширюється суб’єктивне тлумачення цих термінів із застосуванням окремо взятих відповідних правил, стандартів, критеріїв, що іноді призводить до суперечностей і неточностей у тлумаченні даних складних економічних категорій. Отже, ці питання потребують якнайшвидшого відповідного законодавчого врегулювання, що стосується як загальних підходів, так і ефективності використання бюджетних коштів у різних галузях і сферах суспільного життя.

Як відомо, виконання бюджету будь-якого рівня завжди має конкретну мету — отримання результатів при використанні бюджетних коштів. На жаль, досить часто мета бюджетної програми, на яку виділяються кошти державного бюджету, не досягається. Тому що діюча система формування й виконання бюджету не орієнтована на ефективність використання бюджетних коштів, досягнення конкретних запланованих результатів.

Цікаво, що в новій редакції Бюджетного кодексу України, прийнятій 8 липня 2010 р., чітко виписані порушення бюджетного законодавства (ст. 116) та передбачені заходи впливу на порушників. Утім, неефективне використання бюджетних коштів у переліку бюджетних порушень відсутнє.

На нашу думку, однією з переваг нової редакції є запровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі, що сприятиме зосередженню бюджетних ресурсів на досягнення кількісних і якісних результатів при використанні бюджетних коштів, установить пряму залежність між розподілом бюджетних ресурсів і фактичними або запланованими результатами їх використання, надасть можливість не лише якісно, а й кількісно оцінити кінцевий результат бюджетування. Також у новій редакції Бюджетного кодексу розширено принцип ефективності за рахунок показника результативності, повноваження головних розпорядників коштів щодо здійснення ними управління бюджетними коштами та оцінку ефективності бюджетних програм, що забезпечить ефективне, результативне й цільове використання бюджетних коштів, організацію й координацію роботи розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів у бюджетному процесі.

Ст. 26 Бюджетного кодексу (нова редакція) передбачено посилити внутрішній контроль та персональну відповідальність головних розпорядників і розпорядників нижчого рівня в особі їх керівників за ефективне й результативне управління бюджетними коштами. Те, наскільки позитивними будуть ці кроки та який результат ми матимемо, покаже час.

Також зазначено, що оцінка ефективності бюджетних програм здійснюється на підставі аналізу результативних показників бюджетних програм та іншої інформації, що міститься в бюджетних запитах, кошторисах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання кошторисів і про виконання паспортів бюджетних програм.

Організаційно-методологічні засади оцінки ефективності бюджетних програм визначаються Міністерством фінансів України. Втім, інколи виникають суперечності щодо оцінки ефективності використання бюджетних коштів між Мінфіном і контролюючими органами, зокрема Рахунковою палатою.

На жаль, неефективне використання бюджетних коштів є досить поширеним явищем у бюджетному процесі. Воно негативно позначається на розвитку не тільки окремих галузей економіки, а й соціальної сфери, оскільки не будуються та не ремонтуються вчасно й у запланованих обсягах будинки, школи, дитячі садки, лікарні, дороги, мости, ще більше розпорошуються бюджетні кошти, знижується рівень соціального захисту населення, зростає кількість об'єктів незавершеного будівництва й таке інше.

Наприклад, за результатами аудиту використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію за пільговий проїзд та надання пільг із послуг зв'язку окремим категоріям громадян установлено, що у 2007 р. не використано й повернено до державного бюджету 0,4 млн грн, а у 2008-му місцевими бюджетами у зв'язку з невикористанням повернено 3 млн грн⁴.

Постановою Кабінету Міністрів України від 06.06.2007 № 378 передбачалося, що у 2007 р. бюджетні кошти, виділені на державну підтримку будівництва й технічного переоснащення вугледобувних підприємств, використовуються насамперед для фінансування робіт із капітального будівництва об'єктів, які вводяться в експлуатацію у 2007-му, та об'єктів, ступінь готовності яких становить не менш ніж 50 %. Проте будівельна готовність понад третини об'єктів, включених до переліку на фінансування у 2007 р., становила менше 50 %. На фінансування цих 19 об'єктів неефективно використано 14,3 млн грн⁵. Тобто на порушення вимог постанови уряду замість прискорення введення в дію об'єктів із високим ступенем будівельної готовності бюджетні кошти були використані на об'єкти з низьким ступенем такої готовності.

Неефективно використано також кошти в сумі 2,3 млн грн, виділені у 2008 р. на розробку техніко-економічного обґрунтування будівництва шахт “Новосвітлівська” і “Краснолиманська-Глибока”, будівництво яких не передбачалося ні програмою “Українське вугілля”, ні планом заходів на 2006—2010 рр. щодо реалізації Енергетичної стратегії України на період до 2030 року⁶.

Крім того, унаслідок невиважених управлінських рішень Міністерства охорони здоров'я й Академії медичних наук України придбане для хірургічного корпусу Національного інституту раку обладнання на суму 56,1 млн грн більше двох років перебуває на складах⁷.

Закуплений у листопаді 2007 року гамма-терапевтичний апарат “Cobalt-60F” вартістю 3,7 млн грн, що за документами поставлений Івано-Франківському

⁴ Звіт Рахункової палати України за 2009 рік. — К., 2010. — С. 75.

⁵ Там само. — С. 76.

⁶ Там само.

⁷ Там само. — С. 77.

облонкодиспансеру 29.02.2008, станом на кінець червня 2009-го, тобто через 16 місяців, у експлуатацію не введений у зв'язку з неготовністю приміщень для його монтажу та фактично перебуває на відповідальному зберіганні в постачальника УДВП “Ізотоп” (м. Київ). А через перенесення термінів введення в експлуатацію радіологічного корпусу Київського облонкодиспансеру не використовуються централізовано придбані у 2004 р. гамма-терапевтичний апарат “Theratron Elite 80” та процедурний стіл вартістю майже 3,3 млн грн⁸.

Аналіз фактів бюджетних порушень показав, що однією з основних причин такого негативного явища в бюджетному процесі, як неефективне використання бюджетних коштів, є некомпетентні, безвідповідальні рішення головних розпорядників, розпорядників нижчого рівня та одержувачів у особі їх керівників. Саме необґрунтовані, суб'єктивні, непрофесійні дії посадовців, а також неналежне прогнозування і планування призводять до неефективного використання коштів і відповідних соціально-економічних наслідків, а іноді й прямих втрат бюджету.

Певний вплив на ефективність використання коштів має й такий зовнішній чинник, як суспільні відносини, що відображають рівень громадянських свобод і корупції у країні.

Наведені приклади неефективного використання бюджетних коштів доводять, що це негативне явище не менш шкідливе для бюджетно-фінансової системи держави, ніж скажімо, їх нецільове використання. Ми поділяємо думку російського вченого Ю.М. Вороніна, який стверджує, що “...неефективне використання державних коштів призводить до значно більших втрат і збитків, ніж їх нецільове витрачання”⁹. Між тим нецільове використання коштів визнане в новій редакції Бюджетного кодексу бюджетним порушенням, а неефективне — ні.

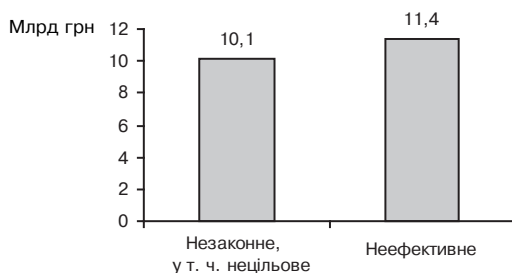
Якщо порівнювати обсяги виявлених фактів неефективного й разом узятого незаконного, у т. ч. нецільового, використання бюджетних коштів, то побачимо, що неефективне використання коштів переважає за обсягом (рис. 2). Наприклад, у 2009 р. Рахунковою палатою виявлено бюджетних правопорушень на суму 36,23 млрд грн. Із цієї суми незаконне, у т. ч. нецільове, використання коштів становило 10,1, неефективне — 11,43 млрд грн¹⁰, тобто на 11,4 % більше, ніж разом узятого незаконного, у т. ч. нецільового, використання бюджетних коштів. Цей приклад наочно демонструє, що проблема неефективного використання бюджетних коштів виходить на передній план у питаннях забезпечення стабільності фінансово-бюджетної системи України, розв'язання складних соціально-економічних проблем, тож недооцінювати її не варто.

Дослідивши стан, структуру неефективного використання бюджетних коштів, його обсяги і вплив на соціально-економічний розвиток країни, доходимо висновку, що ця проблема потребує негайного розв'язання, оскільки стримує поступовий, динамічний розвиток економіки й соціальної сфери країни.

⁸ Звіт Рахункової палати України за 2009 рік. — К., 2010. — С. 77, 78.

⁹ Воронин Ю.М. Государственный финансовый контроль: вопросы теории и практики. — М.: ИД “Финансовый контроль”. — С. 223.

¹⁰ Звіт Рахункової палати України за 2009 рік. — К., 2010. — С. 25.



Джерело: побудовано за даними Звіту Рахункової палати України за 2009 р.

Рис. 2. Обсяг виявлених у 2009 р. бюджетних порушень, неефективного й незаконного, у т. ч. нецільового, використання бюджетних коштів

Ефективне використання бюджетних коштів передбачає повне, цільове їх використання відповідно до затверджених параметрів бюджетного розпису й кошторису витрат. На жаль, у сфері державних фінансів досі не налагоджена чітка система дієвих заходів для запобігання непрозорим і неефективним процедурам використання державних коштів.

З точки зору економіки, наслідки неефективного використання бюджетних коштів із часом набирають великих масштабів, адже конкретну позицію плану не виконано, поставлених цілей і стандартів не досягнуто, а згодом, щоб виконати накреслене, знадобиться в декілька разів більше грошей, ніж було потрібно вчора чи сьогодні¹¹.

Додаткове навантаження на бюджет створює й об'єктивний фактор, а саме нестабільна економічна ситуація, зокрема зміна цінової кон'юнктури протягом року, що зумовлює подорожчання вартості товарів, робіт, послуг.

На думку деяких науковців, зокрема С.І. Юрія, В.Г. Дем'янишина, Я.М. Буздугана, ефективне функціонування бюджетного механізму можливе тільки за умови створення належної законодавчої й нормативної бази. Від того, наскільки ця база враховуватиме об'єктивні економічні закони й закономірності розвитку суспільства, особливості відповідного етапу розвитку держави, інші внутрішні й зовнішні чинники, залежатиме рівень соціально-економічного розвитку держави, її фінансовий стан, можливості й перспективи¹². Без чітких важелів, і в першу чергу законодавчого впливу, усі намагання підвищити ефективність використання фінансових ресурсів країни марні.

На жаль, значна частина законодавства є недосконалою. Так, у Законі “Про місцеве самоврядування в Україні” виписано повноваження органів місцевого самоврядування та делеговані місцевому самоврядуванню повноваження органів виконавчої влади. Ці повноваження стосуються різних сфер суспільного життя,

¹¹ Радіонов Ю.Д. Про використання міжбюджетних трансфертів // Економіка України. — 2010. — № 9. — С. 55.

¹² Юрій С.І., Дем'янишин В.Г., Буздуган Я.М. Антологія бюджетного механізму: Моногр. — Т.: Екон. думка, 2001. — С. 42.

зокрема соціально-економічного розвитку, проте не є чіткими й повністю зрозумілими. Не відомо, за якими критеріями органами місцевого самоврядування визначаються негативні соціальні, демографічні й екологічні наслідки? Що розуміється під поняттям “інші наслідки”?

Розгляд планів підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності є не лише делегованими повноваженнями органів виконавчої влади, а й повноваженнями (п. 6 ст. 27 Закону) органів місцевого самоврядування. В цій ситуації відстежити межі делегованих повноважень і самоврядних просто неможливо, оскільки вони дублюються.

Не зовсім зрозуміло, що для соціально-економічного, культурного розвитку території дає простий статистичний облік громадян, які постійно або тимчасово там проживають? На нашу думку, поряд зі статистичним обліком громадян варто враховувати структуру економіки відповідної території, а також вікові групи населення, рівень зайнятості і доходів на сім'ю та на окремо взятого члена родини. Це дасть змогу відстежувати розвиток соціально-економічних процесів, визначати дохід на одну особу населення та вживати відповідних заходів для виправлення ситуації, у т. ч. шляхом часткового перерозподілу національного доходу на користь найбільш вразливих верств населення¹³. Визначити такі верстви населення тільки на основі статистичного обліку громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території, неможливо.

Таким чином, створити ефективну модель раціонального використання бюджетних коштів у нинішніх умовах досить важко. Оскільки встановити межу, де починаються та де закінчуються повноваження органів виконавчої влади у сфері соціально-економічного й культурного розвитку виходячи з норм законодавства, та з'ясувати, чи достатній для цього виділяється фінансовий ресурс із державного бюджету, дуже проблематично. А без чітко визначених параметрів делегованих повноважень сподіватися на їх успішне виконання не доводиться.

Цей приклад наочно демонструє, що часто надані з держбюджету місцевим бюджетам фінансові ресурси, приміром у вигляді міжбюджетних трансфертів, ідуть переважно на заходи, які не повною мірою відповідають делегованим повноваженням, бо не мають чітких, конструктивних меж, що відділяють делеговані повноваження органів виконавчої влади від повноважень органів місцевого самоврядування. Зрештою це також призводить до нецільового й неефективного використання бюджетних коштів. До того ж відсутні стимули для розпорядників і одержувачів коштів до їх ефективного використання. Між тим ефективність держави в цілому визначається саме ефективністю функціонування фінансово-бюджетної системи, тим, як держава розпоряджається фінансовими й матеріальними ресурсами на шляху до основної мети — задоволення потреб її громадян.

Проведене нами дослідження дає підстави стверджувати, що неефективне використання бюджетних коштів є загальнодержавною проблемою. Обсяги виявлених

¹³ Мочерний С.В. та ін. Економічний енциклопедичний словник: У 2-х т. Т. 2 / С.В. Мочерний, Я.С. Ларіна, О.А. Устенко, С.І. Юрій; за ред. С.В. Мочерного. — Л.: Світ, 2006. — С. 347.

фактів і масштаби негативних наслідків потребують негайного втручання державних, галузевих, місцевих органів влади з метою її негайного розв'язання. Для цього необхідно внести зміни до Бюджетного кодексу України (нової редакції) в частині визнання неефективного використання бюджетних коштів бюджетним правопорушенням; дати визначення термінів “ефективність” і “неефективне використання бюджетних коштів”; розробити механізм оцінки ефективності та неефективного використання бюджетних коштів; вжити дієвих заходів із викорінення й недопущення неефективного використання коштів у бюджетній сфері; запровадити постійний моніторинг як ефективності використання бюджетних коштів, так і діяльності головних розпорядників, розпорядників нижчого рівня та одержувачів щодо ефективності управління фінансовими ресурсами.

Забезпечення ефективного використання бюджетних коштів сприятиме стабільності фінансової системи держави, стане запорукою розширеного відтворення, позитивного впливу на кількісні та якісні показники економічного життя країни.

Тенденції суспільного розвитку свідчать, що сьогодення вимагає від усіх учасників бюджетного процесу нових підходів до форм і методів роботи. Передусім треба навчитись ефективно управляти фінансовими ресурсами держави з метою досягнення цілей у найбільш економічний, ефективний і результативний спосіб, аби повною мірою забезпечити соціально-економічні потреби і прагнення громадян України.