

В.Б. Тропіна

Кандидат економічних наук, доцент

ЦІЛЬОВІ ФОНДИ У ФІНАНСОВІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ

Фонди фінансових ресурсів є базовим поняттям вітчизняної теорії фінансів, оскільки переважна більшість науковців, зокрема О. Василик, М. Грідчина, А. Поддєрьогін, Р. Слав'юк, С. Юрій та інші, трактують фінанси як економічну категорію, що відображає створення і використання фондів грошових коштів у процесі розподілу та перерозподілу валового внутрішнього продукту. Тобто фонди грошових коштів це і є фінанси. Кожна ланка фінансової системи є відносно самостійною, так як має специфічну сферу застосування, властиві саме їй методи мобілізації коштів, а також власні методи і цілі використання фінансових ресурсів. У такому розумінні будь-який фонд фінансових ресурсів має цільове призначення. Разом з тим у моделях фінансової системи, розроблених вітчизняними науковцями, цільові фонди виділяються в окрему ланку фінансових відносин. На сьогодні для теоретичних досліджень саме цього елемента характерним є, по-перше, недостатня увага з боку науковців і практиків до означеної теми (як у науковій, так і в навчальній літературі мова в основному ведеться про державні фонди соціального страхування) і, по-друге, відсутність єдиного концептуального підходу до визначення сутності, місця і ролі фондів цільового призначення у фінансовій системі держави. Саме це, на нашу думку, є основною причиною тих негараздів, які мають місце у площині практичної реалізації питань, пов'язаних з формуванням, розподілом і використанням цільових фондів.

Усе вищезазначене, а також те, що фонди цільового призначення в Україні, як і в інших країнах світу, здійснюють суттєвий вплив на соціально-економічний розвиток держави в силу значної частки мобілізованих ними фінансових ресурсів та надзвичайної важливості питань, які ці фонди покликані вирішувати, визначає актуальність обраної для написання статті теми. Мета дослідження – на основі аналізу сутності, місця, ролі та практики використання фінансових ресурсів цільових фондів в Україні визначити напрями удосконалення процесу їх формування, розподілу та використання.

Як уже зазначалося, у вітчизняній теорії фінансів відсутній єдиний підхід до визначення сутності поняття “цільові фонди”. Окремі автори розглядають їх як підсистему державних фінансів (державні цільові позабюджетні фонди) та фінансів страхування (цільові централізовані фонди загальнообов'язкового державного страхування). Відповідно, державні позабюджетні цільові фонди визначаються як форма перерозподілу й використання фінансових ресурсів, що залучаються державою для фінансування окремих суспільних споживачів і комплексно витрачаються на основі певної їх самостійності. Прибічники такого підходу відносять до переліку державних цільових позабюджетних фондів фонди захисту довкілля, приватизації, підтримки підприємницької діяльності та ін. Фінанси страхування ж визначаються як сукупність особливих замкнених перерозподільних відносин, що виникають з приводу формування цільових фондів страхування за рахунок

грошових внесків¹. На нашу думку, така точка зору щодо сутності цільових фондів залишає без відповіді досить велику кількість запитань. Зокрема, яке місце у цій моделі займає Фонд України захисту інвалідів, що формується у складі державного бюджету України; куди віднести фонди обов'язкового загальнодержавного соціального страхування та недержавні фонди, які теж мають цільове призначення?

Відомий вчений у сфері фінансів О.Д. Василик виокремлює централізовані та децентралізовані фонди України цільового призначення у самостійну ланку фінансової системи, до якої включає Пенсійний фонд, Фонд соціального страхування, Фонд сприяння зайнятості, Фонд конверсії, Валютний фонд, позабюджетні фонди місцевих органів самоврядування². І в той же час автор зазначає, що “вони певною мірою доповнюють державний бюджет, проте специфіка їх полягає у тому, що ці фонди мають строго цільове призначення і на інші цілі не використовуються. По суті, перелічені фонди є новою складовою державних фінансів України, яка перебуває на стадії становлення”³. На наш погляд, такий підхід потребує певних уточнень. По-перше, це самостійний елемент фінансової системи чи підсистема державних фінансів? Якщо це окрема ланка, то відповідно відокремленим має бути законодавче та організаційне забезпечення її функціонування. По-друге, якщо родовою ознакою цільових фондів є “строге цільове використання”, то чим вони відрізняються, наприклад, від бюджету держави, стосовно якого законом теж визначене цільове використання коштів.

Досить поширеною у вітчизняній теорії фінансів є точка зору, відповідно до якої цільові фонди виокремлюються в системі загальнодержавних фінансів. Державні цільові фонди – це фонди грошових коштів, які мають цільове призначення і знаходяться в розпорядженні центральних та місцевих органів влади. До системи державних цільових фондів України входять близько 20 фондів. Найбільшими з них називають Пенсійний фонд, Фонд соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням, Фонд соціального страхування на випадок безробіття, Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, Фонд соціального захисту інвалідів, Фонд охорони навколишнього природного середовища⁴. Тобто головними ознаками цільових фондів є державна власність і цільове призначення. Знову ж таки, на нашу думку, запропонований підхід не дає підстав виділяти ці фонди в окрему ланку. Крім того, залишається нез'ясованим питання про місце у фінансовій системі добродійних фондів як недержавних організацій, головною метою функціонування яких є добродійна діяльність в інтересах суспільства або окремих категорій громадян. Згідно із Законом України “Про благодійництво та благодійні організації” добродійна благодійницька діяльність в Україні здійснюється у таких напрямках: поліпшення матеріального становища соціально незахищених верств населення; надання допомоги потерпілим від стихійного лиха, конфліктів, жертвам репресій; підтримка розвитку охорони здоров'я, освіти, науки, культури; захист і охорона навколишнього середовища, захист і охорона історичних пам'яток тощо. В Україні серед 200 добродійних організацій

добре відомі своєю діяльністю такі фонди, як “Україна – дітям”, “Сімейне коло”, “Відродження”, “Намисто Славутича”, “Житло – військовим”, Всеукраїнський фонд відтворення пам’яток історико-архітектурної спадщини ім. Олеса Гончара та ін.

У відповідності з вимогами діючого законодавства держава не втручається в діяльність добродійних фондів, але може сприяти їхньому розвитку, особливо коли діяльність таких фондів спрямована на вирішення проблем загальнонаціонального чи регіонального значення. В такому випадку можуть виділятися кошти з бюджету. Останнє обумовлює необхідність державного контролю за функціонуванням добродійних фондів як з питань цільового використання відповідних бюджетних коштів, так і з метою запобігання або ліквідації наслідків негативного впливу їх діяльності на соціально-економічне становище у країні в цілому. Зокрема, Указ Президента України “Про проведення перевірки законності діяльності Всеукраїнського благодійного фонду “Професіонал” щодо дотримання фінансової дисципліни” від 16 січня 2003 р. № 9/2003-рп підтверджує імовірність такого впливу небажаних наслідків функціонування цільових фондів.

У законодавстві України поняття “цільові фонди фінансових ресурсів” не визначено. Використовуються ж, зокрема в Законі України “Про Рахункову палату”, терміни “загальнодержавні цільові фонди” та “позабюджетні фонди”.

Узагальнюючи вищезазначене, можна зробити такі висновки. По-перше, головним критерієм визначення фондів цільового призначення як окремої, самостійної ланки фінансової системи є встановлення мети використання фінансових ресурсів вже на етапі формування таких фондів. По-друге, цільові фонди можуть бути державними і недержавними. В свою чергу державні цільові фонди можуть утворюватися як за рахунок виокремлення із Державного бюджету певних видатків, що мають велике значення для держави, так і за рахунок формування спеціальних фондів із самостійними джерелами доходів.

Недержавні цільові фонди фінансових ресурсів утворюються на підставі відповідних рішень органів влади, а також на засадах благодійної діяльності. Головна ознака таких фондів – недержавне фінансування, хоча останнє може мати місце, але не як основний напрям фінансування.

Джерела (збори, внески, позики, бюджетні кошти) та методи мобілізації коштів (обов’язкові чи добровільні внески) до фондів цільового призначення повинні визначатися законодавчо.

Практика функціонування цільових фондів в Україні повною мірою відображає концептуальну невизначеність щодо сутності і місця таких інституцій у фінансовій системі, що призводить до неефективного витрачання державних коштів. Так, досить поширеною є практика створення недержавних цільових фондів постановами Кабінету Міністрів України, якими визначаються і джерела доходів цих фондів, у тому числі бюджетні кошти. В той же час право контролювати цільове використання фінансових ресурсів надається наглядовим радам таких фондів. Результатом цього є практично безконтрольне використання коштів, що формує умови для фінансових зловживань у цій сфері.

На сьогодні в Україні найбільш широкі повноваження щодо перевірки використання коштів цільових фондів належать Рахунковій палаті, оскільки згідно з

діючим законодавством вона має право контролювати Верховну Раду України, органи виконавчої влади, в тому числі їх апарати, Національний банк України, Антимонопольний комітет, Фонд державного майна та інші державні органи і установи, створені згідно з законодавством України. Крім того, повноваження Рахункової палати поширюються також на місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, банки, кредитні установи, господарські товариства, страхові компанії, інші фінансові установи і їх спілки, асоціації та інші об'єднання незалежно від форм власності, об'єднання громадян, недержавні фонди та недержавні некомерційні громадські організації, але у тій частині їх діяльності, яка стосується використання коштів Державного бюджету України.

Щодо фактів використання коштів цільових фондів не за призначенням, то в Україні немає таких узагальнюючих даних, оскільки відсутній системний підхід до організації діяльності та контролю за рухом фінансових ресурсів цих фондів. Висновки про масштаби зловживань у зазначеній сфері можна зробити на основі результатів контрольно-аналітичних та експертних заходів Рахункової палати. Так, у ході їх проведення в 2004 р.⁵ виявлено бюджетні правопорушення, а також неефективне використання коштів Державного бюджету України та державних позабюджетних фондів на загальну суму 7 млрд 540,5 млн грн. З цієї суми незаконне, у тому числі нецільове використання коштів, становить 5 млрд 33,5 млн грн, неефективне – 2 млрд 507 млн грн. (рис. 1).

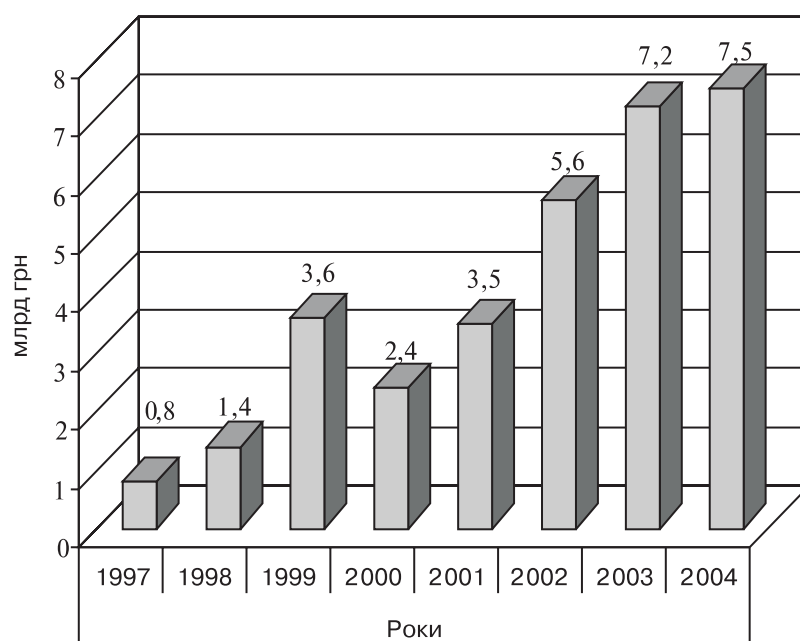


Рис. 1. Обсяги виявлених Рахунковою палатою бюджетних правопорушень та неефективного використання бюджетних коштів

Слід зазначити, що в останні роки роль аналітичної складової у проведенні контрольних заходів щодо виявлення порушень у використанні бюджетних коштів державного бюджету та державних позабюджетних фондів, оцінки ефективності управлінських рішень уряду, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, установ, організацій та підприємств, що перевірялися, значно посилилася.

Аналіз результатів проведених упродовж 2004 р. контрольних та контрольно-аналітичних заходів свідчить, що більшість бюджетних правопорушень (у тому числі пов'язаних з діяльністю цільових фондів) набули системного характеру, оскільки повторюються з року в рік. Серед них найбільшою є частка завищених асигнувань та зайво одержаних коштів у зв'язку з необґрунтованим складанням кошторисних призначень; перерозподіл коштів між бюджетними програмами та кодами економічної класифікації; нецільове використання коштів; незаконне прийняття рішень Кабінетом Міністрів України щодо виділення коштів із резервного фонду державного бюджету; неналежне ведення бухгалтерського обліку і т. ін. (таблиця).

Таблиця

Структура виявлених порушень використання бюджетних коштів у 1999–2004 рр., %

Порушення у використанні бюджетних коштів	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Незаконне використання, у т.ч. нецільове	66	90	74	57	61	67
Неефективне використання	34	10	26	43	39	33

За даними звіту Рахункової палати за 2004 р.

Основними причинами неефективного використання бюджетних коштів, у тому числі й у межах діяльності цільових фондів, є прийняття необґрунтованих управлінських рішень, неефективне управління бюджетними коштами шляхом тривалого їх утримання на реєстраційних рахунках розпорядників бюджетних коштів та на поточних рахунках підвідомчих організацій, а також тривалого невикористання фінансування з державного бюджету; неефективне використання коштів на придбання основних фондів (обладнання) тощо.

Що стосується результатів перевірки цільових фондів, то, наприклад, у 2004 р. встановлено факти незаконного ухвалення рішень Кабінетом Міністрів України щодо виділення коштів із резервного фонду державного бюджету на загальну суму майже 82 млн грн, що становило 32,3 % загального обсягу фінансових ресурсів, виділених з цього фонду. У 2003 р. Кабінет Міністрів України всупереч вимогам ст. 24 Бюджетного кодексу України та Порядку використання коштів резервного фонду бюджету, затвердженого власною постановою від 29.03.2002 № 415, ігноруючи зауваження і застереження Міністерства економіки, Міністерства фінансів та Міністерства юстиції, виділяв кошти на проведення заходів, які не можна було класифікувати як непередбачувані і вони могли бути враховані при формуванні проекту бюджету-

ту. Прикладами можуть слугувати рішення уряду про виділення бюджетних коштів обласним державним адміністраціям на відшкодування збитків сільськогосподарських товаровиробників, які постраждали внаслідок стихійних явищ ще у березні-липні 2002 р. – 28,1 млн грн; Державному авіаційному підприємству “Україна” Державного управління справами для ремонту і переобладнання літака ТУ-134, що використовувався для перевезення вищих посадових осіб держави – 5,9 млн грн; Раді міністрів Автономної Республіки Крим на реконструкцію водоводу у м. Керчі – 5,5 млн грн та здійснення реставраційних робіт споруд Бахчисарайського історико-культурного заповідника – 1,5 млн грн тощо.

За період з 2000 р. по вересень 2005 р. Рахунковою палатою було здійснено перевірки: Українського фонду підтримки підприємництва, Фонду України соціального захисту інвалідів, діяльності Чорнобильського фонду за окремими напрямками, Пенсійного фонду, Українського державного фонду підтримки селянських (фермерських) господарств (з квітня 2004 – Український державний фонд підтримки фермерських господарств, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб⁶.

За результатами перевірки використання коштів Державного бюджету України на державну підтримку фермерських господарств (далі – Укрдержфонд) за 1998–2001 рр. Колегією Рахункової палати було зроблено ряд висновків.

По-перше, система фінансування бюджетних та позабюджетних державних цільових коштів, передбачених на підтримку фермерських господарств, не забезпечує законного використання зазначених коштів, ефективного управління ними та не сприяє вирішенню завдань по реалізації державної політики щодо створення стабільних фінансових умов для спрямування і розвитку конкурентоздатного приватного сектора економіки в Україні. Таким чином, система державної підтримки фермерських господарств, з урахуванням соціально-економічних змін, що сталися на селі за період 2000–2001 рр., потребує реорганізації. Спрямування коштів державного бюджету через Український державний фонд підтримки фермерських господарств, з позиції Рахункової палати, є недоцільним.

По-друге, внаслідок відсутності цілісної системи управління Укрдержфондом належними йому коштами, яка б включала обґрунтоване надання фінансової підтримки перспективним, платоспроможним господарствам, а також дієвий контроль за ефективним використанням коштів, своєчасним і повним поверненням їх до Укрдержфонду, протягом 1998–2001 рр. неефективно використано кошти зазначеного фонду в сумі 5 млн 434 тис. грн.

По-третє, внаслідок порушення правління та дирекцією Укрдержфонду вимог чинного законодавства щодо напрямів та порядку спрямування коштів, передбачених на державну підтримку фермерських господарств, незаконно використано 193,9 тис. грн бюджетних та позабюджетних цільових коштів, у тому числі бюджетних коштів – 178 тис. грн не за цільовим призначенням, позабюджетних – 15,9 тис. грн. Слід зауважити, що правління Укрдержфонду не лише не запобігало фактам незаконного та нецільового використання бюджетних коштів, а, навпаки, ухвалювало незаконні рішен-

ня. В порушення статуту Укрдержфонду рішенням правління 1046,8 тис. грн коштів державного бюджету неправомірно залишилося в розпорядженні дирекції Укрдержфонду⁷.

Незважаючи на обсяги виявлених порушень, Фонд продовжує функціонувати. Мало того, в липні 2005 р. створюється Аграрний фонд, який є державною спеціалізованою бюджетною установою, уповноваженою реалізувати цінову політику в агропромисловому секторі економіки, хоча, на наш погляд, цю функцію може і повинно виконувати Мінагрополітики без додаткових бюджетних втрат.

Перевірка у 2005 р. використання коштів у Фонді гарантування вкладів фізичних осіб показала, що за час своєї діяльності зазначеним Фондом акумульовано із різних джерел понад 400 млн грн, проте управління цими коштами, за висновками Рахункової палати, здійснювалося неефективно.

Так, невирішення керівними органами Фонду та ігнорування Національним банком України проблеми розміщення вільних коштів Фонду, які протягом серпня-вересня 2004 р. перевищили 50 млн грн, на депозити Національного банку України за неможливості їх інвестування у державні цінні папери спричинило втрату доходів Фонду у сумі понад 160 тис. грн.

Залишається неврегульованим між Фондом та Національним банком України питання плати за користування тимчасово вільними залишками коштів Фонду, що призвело до втрат доходів Фонду, які, за оцінками, тільки у 2003–2004 рр. склали понад 800 тис. грн.

Порушення виконавчою дирекцією Фонду термінів виплат вкладникам ліквідованих банків гарантованої суми відшкодувань, встановлених ст. 32 Закону України “Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб”, стало причиною неефективного використання Фондом коштів у сумі 52,6 млн грн.

Запроваджена у Фонді система оплати праці є неадекватною рівню його відповідальності та обсягам виконуваної роботи. Адміністративна рада Фонду при визначенні форми та розміру оплати праці не орієнтувалася на умови оплати праці державних установ або державних цільових фондів. В основу тарифних ставок було покладено не розмір мінімальної заробітної плати, а вищий за неї майже вдвічі прожитковий мінімум. Запроваджена Фондом система надбавок, заохочувальних та компенсаційних виплат, яка реалізовувалася переважно у максимальних обсягах, призвела до перевищення середньомісячної заробітної плати по Україні в цілому майже у 7 разів, у тому числі по керівниках структурних підрозділів – більше ніж у 10 разів, по керівних працівниках Фонду – більше ніж у 30 разів і т.ін.⁸

Перевіркою використання коштів Державного бюджету України, виділених на комплексне медико-санітарне забезпечення громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, у Міністерстві України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи виявлено, що за відсутності затвердженої в установленому порядку Національної програми мінімізації наслідків Чорнобильської катастрофи та економічно обґрунтованих розрахунків до затверджених кошторисів МНС розподіл коштів державного бюджету здійснено відповідно до статистичних даних щодо кількості постраждалих осіб в регіонах, що суперечить

встановленим вимогам. Таким чином, у 2004 р. МНС профінансувало заклади охорони здоров'я, які утримуються за рахунок коштів місцевих та державного бюджетів, і Всеукраїнську громадську організацію "Союз Чорнобиль України" на загальну суму 26,6 млн грн за рахунок коштів, передбачених на інші цілі. Фактично це є неврахованою в законах про державний бюджет дотацією місцевим бюджетам та додатковим фінансуванням центральних органів виконавчої влади і державною підтримкою.

Перевірка законності та доцільності адміністративно-управлінських витратків Пенсійного фонду України за період 1997–2001 рр. показала таку динаміку адміністративно-управлінських витратків (рис. 2).

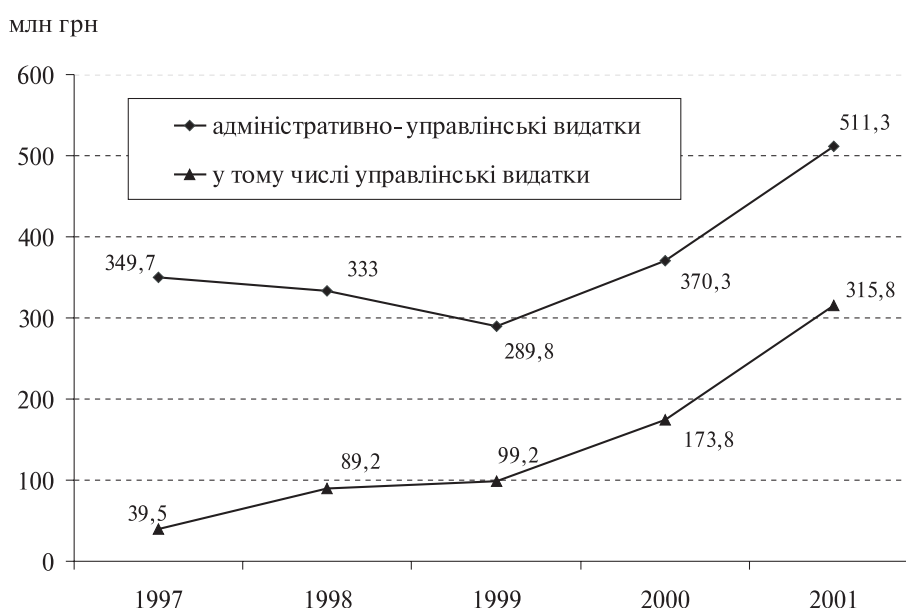


Рис 2. Динаміка адміністративно-управлінських витратків Пенсійного фонду протягом 1997–2001 рр.

Висновок Рахункової палати: система фінансового забезпечення адміністративно-управлінських витратків Пенсійного фонду є недосконалою, ґрунтується на правових суперечностях та прогалинах і спричиняє незаконне й неефективне використання коштів, призначених на виплату трудових пенсій⁹.

У ході перевірки у 2004 р. використання коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, на надання дотацій роботодавцям для створення додаткових робочих місць, оплату інформаційних і консультаційних послуг, розвиток матеріальної та інформаційної бази було встановлено, що спорудження, капітальний ремонт і будівництво низки обласних та районних центрів зайнятості здійснювалися з порушенням Порядку державного фінансування капітального будівництва, що призвело до незаконного використання коштів Фонду у сумі 3,2 млн грн¹⁰.

Підсумовуючи сказане, слід зазначити, що в сучасних умовах роль цільових фондів фінансових ресурсів значно зростає як в Україні, так і в інших країнах світу, що передусім обумовлено посиленням соціальної функції держави як головної закономірності розвитку сучасного суспільства. Крім того, їх існування є необхідним і доцільним, оскільки сприяє здійсненню ефективного контролю за цільовим використанням коштів. Разом з тим аналіз інформації про діяльність таких фондів в нашій державі дає змогу зробити висновок про нагальну потребу законодавчого врегулювання питань, пов'язаних з необхідністю більш чіткого визначення статусу цих фондів, джерел і методів їх фінансування, посилення фінансового контролю за використанням грошових коштів. З метою підвищення ефективності цільових фондів доцільно запровадити фінансовий моніторинг їх діяльності на основі створення та ведення їх єдиного реєстру.

¹ *Фінанси* (теоретичні основи): Підручник / М.В.Грідчина, В.Б.Захожай, Л.Л.Осіпчук та ін.; Під кер-вом і за наук. ред. М.В.Грідчиної, В.Б.Захожая. – К.: МАУП, 2002. – С. 20.

² *Василик О.Д.* Теорія фінансів: Підручник. – К.: НІОС. – 2001. – С. 22.

³ Там само. – С. 24.

⁴ *Фінанси*: вишкіл студії. Навч. посіб. / За ред. д.е.н., проф. С.І.Юрія. – Тернопіль: Карт-бланш, 2002. – С. 34.

⁵ Офіційний веб-сайт Рахункової палати / <http://www.ac-rada.gov.ua>.

⁶ *Про результати* перевірки використання коштів, отриманих від приватизації державного майна, спрямованих на підтримку і розвиток підприємництва в Україні. – Київ: Рахункова палата України, 2000. – Вип. 10; *Про результати аналізу та перевірки діяльності Фонду України соціального захисту інвалідів щодо акумуляції і цільового використання коштів, призначених на створення робочих місць для інвалідів та їх соціально-трудова і професійну реабілітацію.* – Вип. 17; *Про результати перевірки використання коштів, виділених на будівництво та придбання житла особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.* – Київ: Рахункова палата України, 2000. – Вип. 19; *Про результати аналізу і перевірки законності та доцільності адміністративно-управлінських видатків Пенсійного фонду України.* – Київ: Рахункова палата України, 2001. – Вип. 19; *Про результати перевірки використання коштів Державного бюджету України на державну підтримку селянських (фермерських) господарств за 1998–2001 роки.* – Київ: Рахункова палата України, 2002. – Вип. 1; *Про результати перевірки використання коштів у Фонді гарантування вкладів фізичних осіб.* – Київ: Рахункова палата України, 2005. – Вип. 5.

⁷ *Про результати* перевірки використання коштів Державного бюджету України на державну підтримку селянських (фермерських) господарств за 1998–2001 роки. – Київ: Рахункова палата України, 2002. – Вип. 1

⁸ *Про результати* перевірки використання коштів у Фонді гарантування вкладів фізичних осіб. – Київ: Рахункова палата України, 2005. – Вип. 5.

⁹ *Про результати* аналізу і перевірки законності та доцільності адміністративно-управлінських видатків Пенсійного фонду України. – Київ: Рахункова палата України, 2001. – Вип. 19;

¹⁰ Офіційний веб-сайт Рахункової палати / <http://www.ac-rada.gov.ua>.