

УДК 336.532.2

ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ В БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЕ УКРАИНЫ

Наджафов И.Н., к.э.н.

*ГВУЗ «Приднепровская государственная академия
строительства и архитектуры»*

г. Днепропетровск

У статті виходячи з фундаментальної значимості бюджетної системи як складової фінансової системи держави і призначення такого важливого інструменту як трансферти досліджено процеси пов'язані з неефективним використанням бюджетних коштів. Дане дослідження ґрунтується на власний аналіз автора, звітні дані та аналіз відповідних органів державної влади. Дослідження дозволили виявити основні причини та негативні фактори бюджетних правопорушень, їх вплив на соціально-економічний розвиток регіонів країни. Запропоновано шляхи вирішення цієї проблеми.

Ключові слова: бюджетні трансферти, бюджетна система, бюджетний процес, державний бюджет, місцевий бюджет, розподіл, субвенції.

The article is based on the fundamental importance of the budget system as a component of the country's finances and the appointment of such an important tool as transfers to the processes associated with the inefficient use of public funds. This study is based on the author's own analysis, reporting and analysis of data relevant authorities. Studies have identified the main causes and negative factors of budget violations and their impact on the socio-economic development of the country. The ways of solving this problem.

Keywords: budget transfers, budget system, budget process, state budget, local budget, allocation, subventions.

Актуальность проблемы. Одним из проблемных вопросов развития бюджетной системы как наиболее важной составляющей финансовой системы Украины, по мнению многих исследователей, является бюджетный процесс. В рамках бюджетной системы на различных ее уровнях аккумулируется подавляющая часть финансовых ресурсов государства. Распределительные и перераспределительные процессы, реализуемые через бюджеты страны, являются самым главным инструментов

государства для формирования рациональной структуры экономики, создания заделов для экономического роста и выравнивания социально-экономического уровня развития между отдельными регионами страны.

Главным и проблемным вопросом бюджетного процесса все еще является недостаточная его ориентированность на достижение конкретных запланированных целей.

Анализ последних научных исследований. Значительный взнос в теорию развития бюджета внесли такие исследователи, как В. Баранова, А. Белов [1], И.И. Запатрина [2], Г. Карп [3], В. Кравченко, В. Родионова, С. Слушай, В. Федосов, И. Чугунов, В. Христенко, С. Юрий и др. Однако, следует отметить, что на сегодняшний день с целью выявления основных причин проблемы неэффективности использования межбюджетных трансфертов, необходимы дополнительные исследования.

Цель работы - установление реальных причин неэффективного использования средств и их последствий, что даст возможность понять природу бюджетных нарушений и разработать предложения для преодоления этого негативного явления, а также позволит повлиять на выравнивание социально-экономического уровня развития регионов и воспроизводство всех его составляющих.

Изложение основного материала исследования. Проводимые исследования реализации на практике межбюджетных отношений и эффективности использования бюджетных средств и прежде всего трансфертов дают возможность установить, что основными причинами которые негативно влияют на эффективность использования бюджетных средств является человеческий фактор и неполнота нормативно-правового обеспечения. Если нормативно-правовое обеспечение обеспечивает статус и характер межбюджетных отношений, то есть определяет линию поведения участников эти отношений, то человеческий фактор создает среду в которой функционируют межбюджетные отношения.

Анализ эффективного использования средств государственного бюджета, который ежегодно проводится Счетной палатой Украины, свидетельствуют о том, что объемы выявленных фактов их неэффективного использования не уменьшаются, а растут. Так, данные анализа свидетельствуют, что если в 2006 г. таких фактов было зафиксировано на сумму 3,8млрд.грн., то в 2007г. этот показатель составил 5,6млрд.грн.,

то есть увеличился на 32,2%, а в 2008г. достигнул 7,8 млрд. грн., то есть еще больше вырос по сравнению с 2007г. на 28,3 процентных пункта. В целом в 2006-2008 гг. объемы выявленных фактов неэффективного использования средств выросли в 2 раза, или на 51,3%. Такая же ситуация была и в 2009г.: данный показатель равнялся 11,5 млрд. грн., что в 1,5 раза больше, чем в 2008г.[4]. Если же сравнить в 2009г. с 2006г., то увидим, что объемы выросли в 3 раза. Эта негативная динамика указывает на значительные недостатки в функционировании бюджетной системы, ее низкую эффективность и результативность.

Как известно, при выполнении бюджета любого уровня ставится конкретная цель – получение законодательно определенных результатов с использованием бюджетных средств. Однако цель бюджетной программы не всегда достигается. К сожалению, названные нарушения, как и практика неэффективного использования межбюджетных трансфертов в целом, имеют постоянную тенденцию к росту. Например, при проведении проверки эффективности использования субвенций из государственного бюджета местным бюджетам на погашение задолженности по выплатам работникам учебных заведений установлено, что при наличии значительных объемов задолженности по выплатам педагогическим работникам за выслугу лет и материальной помощи на оздоровление, в результате недостаточного контроля со стороны отдельных местных органов исполнительной власти, по завершении в 2005г. и в 2006г. было возвращено в государственный бюджет неиспользованные в течение бюджетного периода средства субвенций на общую сумму 2,8 млн. грн. Самыми значительными эти суммы были во Львовской области - 2016,5 тыс. грн. (72% от общего объема возвращенных средств), АР Крым - 108 тыс. грн., Киевской и Одесской областях - соответственно, 98,4 тыс. и 92,5 тыс. грн.[5]

При проведении аудита эффективности реализации Программы обеспечения выполнения в 2007 г. Киевом функций столицы Украины установлено, что, в результате необоснованного предоставления Министерством финансов Украины основного объема средств государственного бюджета (сверх 50%) в ноябре - декабре в 2007г. и несвоевременного их перечисления Главным финансовым управлением Киевской городской госадминистрации и главными отраслевыми управлениями получателям

средств, имело место неэффективное использование субвенций на сумму 90,4 млн. грн. [6]

Так, аудит эффективности использования субвенции из государственного бюджета местным бюджетам на социально-экономическое развитие установил, что облгосадминистрациями кроме Закарпатской, Ровенской и Херсонской) и Советом Министров АР Крым не обеспечена реализация требований постановления Кабинета Министров Украины “Об утверждении перечня объектов, которые финансируются в 2008 году за счет субвенций из государственного бюджета местным бюджетам на социально-экономическое развитие” № 531 от 4 июня в 2008г. Как следствие, из 773 объектов, запланированных к завершению в 2008г. за счет средств субвенций, 299 в эксплуатацию не введено. Это связано с тем, что к перечню объектов в ряде случаев были включены объекты с не откорректированной проектно-сметной документацией (разработанной по старым ценам), отсутствием разрешительной документации, не проведенными тендерными процедурами и недофинансированием за счет местных бюджетов и других источников. Наибольшее количество объектов не ввели в эксплуатацию местные органы власти в Донецкой области - 38 (из 105 объектов), Днепропетровской - 31 (из 72), Винницкой - 23 (с 35), Полтавской - 9 (с 10), Ивано-Франковской области - 9 (из 13 объектов). Таким образом, не было достигнуто запланированного социального результата относительно обеспечения населения соответствующими услугами в сфере образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства [4].

Аудит использования в 2007-2008 гг., субвенций из государственного бюджета местным бюджетам на выплату помощи семьям с детьми, малообеспеченным семьям, инвалидам с детства, детям-инвалидам и временной государственной помощи детям в Днепропетровской, Львовской и Одесской областях финансовыми органами этих регионов выявил нарушение п. 8 Порядка финансирования расходов местных бюджетов на осуществление мероприятий по выполнению государственных программ социальной защиты населения за счет субвенций из государственного бюджета, утвержденного постановлением Кабинета Министров Украины № 256 от 4 марта в 2002 г. [7]. Зафиксированы задержки в перечислении средств субвенций бюджетов на счета управления труда и социальной защиты. Сроки несвоевременного перечисления составили от 2 до 33

операционных дней на сумму 330 млн. грн. Основная причина, как правило, несвоевременное представление органами труда и социальной защиты населения на местах реестров о фактически начисленных суммах помощи.[6]

Проведенным Счетной палатой в декабре в 2009 г. - феврале в 2010 г. аудитом установлено, что Министерством образования и науки и региональными управлениями образования не обеспечен надлежащий контроль за выполнением Закона Украины «О реструктуризации задолженности по выплатам, предусмотренным статьей 57 Закона Украины «Об образовании» педагогическим, научно-педагогическим и другим категориям работников учебных заведений»[8], а также эффективное управление бюджетными средствами.

Так, Министерством образования и науки и областными управлениями образования Винницкой, Кировоградской и Хмельницкой областей в условиях достаточности финансовых ресурсов государственного бюджета на выполнение обязательств государства по погашению до конца 2009 г. кредиторской задолженности, которая образовалась в течение 1997-2002 гг. по выплатам, предусмотренным статьей 57 Закона Украины «Об образовании», не обеспечено выполнение требований законодательства в полном объеме. Поэтому 4,5 тыс. работников учебных заведений и учреждений образования Винницкой, Кировоградской и Хмельницкой областей, или почти 6% от общего количества работающих в этих областях, не получило надлежащих им выплат на общую сумму 0,7 млн. грн. Кроме того, нарушены права местных органов власти Винницкой области на компенсацию из государственного бюджета выплат, осуществленных ими за счет средств местных бюджетов по решению суда, на общую сумму 2,7 млн. грн.

Из-за неудовлетворительного выполнения Министерством образования и науки функций главного распорядителя бюджетных средств и не обеспечения им эффективного выполнения Закона Украины «О реструктуризации задолженности по выплатам, предусмотренных статьей 57 Закона Украины «Об образовании» педагогическим, научно-педагогическим и другим категориям работников учебных заведений» имело место неэффективное управление средствами субвенций на общую сумму 7,1 млн. грн. Кроме того, в результате несовершенного планиро-

вания Министерством образования и науки и Министерством финансов Украины показателей назначений субвенций из государственного бюджета в течение 2007-2009 гг., было выделено сверх потребностей в Винницкой, Кировоградской и Хмельницкой областях 4,4 млн. грн., а в целом по Украине - 61,7 млн. грн.[9].

Результаты исследования показывают, что такой вид нарушения, как недостатки в планировании или отсутствие обоснованного прогнозирования и планирования, растет в геометрической прогрессии. Например, в 2006 г. его удельный вес составлял 12,8%, или 488,4 млн. грн. в денежном выражении, в общей структуре неэффективного использования бюджетных средств. В 2008 г. он вырос на 42,5 процентных пункта и достиг 55,3%, что в целом представляет 4321,1 млн. грн. В 2009 г. по сравнению с 2008 г. данный показатель увеличился еще на 822,1 млн. грн. и равнялся 5143,2 млн. грн., самым значимым в абсолютном выражении показателем неэффективного использования средств среди исследуемых нами фактов нарушений. Однако в 2009 г. по сравнению с 2008 г. произошло его снижения на 10,4 процентных пункта (табл.1).

Таблица 1. Структура основных нарушений связанных с неэффективным использованием бюджетных средств [4]

Классификация видов бюджетных нарушений	в 2006 г.		в 2007 г.		2008г.		в 2009 г.	
	Сумма выявленного нарушения (млн. грн.)	% общей сумме всех выявленных нарушений	Сумма выявленного нарушения (млн. грн.)	% общей сумме всех выявленных нарушений	Сумма выявленного нарушения (млн. грн.)	% общей сумме всех выявленных нарушений	Сумма выявленного нарушения (млн. грн.)	% общей сумме всех выявленных нарушений
Принятие необоснованных управленческих решений	654,1	17,2	856,2	36,4	373,9	4,7	1656,0	14,5
Недостатки в планировании/или отсутствие обоснованного прогнозирования и планирования	488,4	12,8	1500,0	-26,9	4321,1	55,3	5143,2	44,9
Длительное неиспользование средств	572,3	15,0	1747,2	31,3	693,8	8,9	939,4	8,2

В то же время такой вид нарушения, как принятие необоснованных управленческих решений, вырос в 2007 г. по сравнению с 2006 г. на 19,2 процентных пункта, но в 2008 г. по сравнению с 2006 г. - снизился на 12,5 процентных пункта, а по сравнению с 2007 г. - на 31,7 процентных

пункта и составил лишь 4,7%, или 373,9 млн. грн., в общей структуре выявленных нарушений неэффективного использования бюджетных средств. Но в 2009 г. по сравнению с 2008г. этот показатель опять вырос на 9,8 процентных пункта и равнялся 1656 млн. грн.

Несколько иное положение с таким видом нарушения, как длительное неиспользование средств. Так, в 2007 г. по сравнению с 2006 г. последствия от данного нарушения выросли на 1174,9 млн. грн., или на 16,3 процентных пункта, однако в 2008 г. по сравнению с 2007 г. - снизились на 1053,4 млн. грн., или на 22,4 процентных пункта, и составили 693,8 млн. грн., или 8,9%. К тому же, если сравнивать показатели 2008 г. и 2006 г., то увидим, что общая сумма последствий от данного нарушения выросла на 121,5 млн. грн., однако в общей структуре неэффективного использования средств удельный вес снизился всего на 6,1 процентных пункта. В 2009 г. по сравнению с 2008 г. выявленное нарушение выросло на 245,6 млн. грн., а процент в общей структуре неэффективного использования средств снизился еще на 0,7 процентных пункта.

Эти неравномерности и колебания указывают на то, что классификация видов бюджетных правонарушений не является постоянной, а наоборот, меняется в зависимости от сферы проведенного аудита, установленных фактов и объемов бюджетных нарушений. Например, в 2008 г., в отличие от предыдущих лет, в классификацию входили такие виды нарушений, как неэффективное использование средств на приобретение основных фондов - их удельный вес составлял 2%; неэффективное использование средств специального фонда государственного бюджета - 4%; неэффективное использование средств вследствие уплаты процентов по привлеченным кредитам и штрафным санкциям - 3% [10].

Из-за не реализации стратегических программ происходит существенное замедление в развитии страны. Именно на эти цели как правило выделяются государственные средства. У населения возникает недоверие к органам государственной власти.

Данное положение требует выяснения всех существующих проблем, причины их возникновения и следствия для экономики и социальной сферы, а также произвести научно обоснованные, надежные механизмы замедления негативных тенденций неэффективного использования межбюджетных трансфертов, обеспечить рациональное и эффективное

использование государственных средств.

Анализ причин неэффективного использования средств, показывает, что они вызваны целым рядом неквалифицированных управленческих действий, начиная с планирования, финансирования и заканчивая отсутствием внутреннего контроля при использовании местными бюджетами трансфертов из государственного бюджета. Это, несомненно, приводит к игнорированию установленного Бюджетным кодексом Украины принципа эффективности, который предусматривает достижение запланированных целей и максимального результата при использовании определенного бюджетом объема средств.

С экономической точки зрения неэффективное использование средств, выделенные из соответствующего бюджета в силу вышеуказанных причин препятствует выполнению финансами в полной мере своих функции. Исследования показывают, что неэффективное использование межбюджетных трансфертов приводит к существенным перекосам в социально-экономической сфере, требуют дополнительных расходов, связанных с достижением стратегической цели, на которую, собственно, и выделяются бюджетные средства.

Выводы. Эффективным методом решения проблемы - разработка комплексных мероприятий, направленных на исправление ситуации:

1. При реализации кадровой политики на ключевые должности государственного управления следует назначать людей высокообразованных, компетентных, способных эффективно действовать при любых обстоятельствах и принимать взвешенные решения.
2. Включить в бюджетную программу перечень результативных показателей (экономических, социальных, экологических и т. п.), которые необходимо достичь в результате ее выполнения, в количественном и качественном выражении по направлениям и годам, чего бюджетная программа часто не содержит. Этот недостаток не дает возможность осуществлять мониторинг и оценку достижения цели и эффективности использования бюджетных средств при выполнении мероприятий программы. Устранение этой проблемы позволит эффективнее использовать предусмотренные бюджетные ассигнования и контролировать выполнение программных мероприятий.
3. В управлении бюджетными ресурсами важно найти оптимальную

модель распределения бюджетных средств, которая будет определяться степенью вмешательства государства в производственные процессы и ее обязательством соблюдать гарантию социального обеспечения своих граждан.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. Белов А.В. Финансовая децентрализация и экономический рост в регионах Российской Федерации. /А.В. Белов// Регион: экономика и социология.- №1, 2008, с.45-57.
2. Запатріна І.В. Бюджетное регулирование экономического роста. Автореф. дис. доктора экон. наук. К., 2008, с 26-27.
3. Карп Г.В. Формування місцевих бюджетів гірських населених пунктів України. Автореф. дис... канд. экон. наук. К., 2009, с 13.
4. Дані звітів Рахункової палати України за 2006-2009 роки. К., 2007-2010рр., с. 44, 45,49, 61.
5. Звіт Рахункової палати про результати перевірки ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на погашення заборгованості з виплат працівникам навчальних закладів. Вип.13. К., 2007 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://portal/control/main/uk/publish/article/607622>
6. Звіт Рахункової палати України за 2008 рік. К., 2009, с 51.
7. Постанова КМ України від 04.03.2002 р. №256 – [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/256-2002-п>
8. Закон України від 09.09.2004 №1994 – IV «Про реструктуризацію заборгованості з виплат, передбачених статтею 57 Закону України «Про освіту» педагогічним, науково-педагогічним та іншим категоріям працівників навчальних закладів» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T041994.html
9. Висновки Рахункової палати щодо виконання Державного бюджету України за 2009 рік. К., 2010(п.5.2.3) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://portal/control/main/ukr/publish/article/16728123>).
10. Звіт Рахункової палати України за 2008 рік. К., 2009, с 49.