

*В. Ф. Піхоцький*

## **Стабільність фінансової системи через ефективне 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.*

*Ключові слова: ефективність використання бюджетних коштів, реформування бюджетної системи, бюджетний процес, порушення бюджетного законодавства.*

*Постановка проблеми.* 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 правил.

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.

Таким чином, 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.

*Метою статті* є виявлення проблеми пов'язаних з неефективним використанням бюджетних коштів та пропонування шляхів їх вирішення.

*Виклад основного матеріалу.* Як показує світовий досвід, 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.

Нині в умовах фінансово-економічної кризи питання ефективності використання державних коштів набувають ще більшої актуальності, оскільки накопичення більшості життєвих проблем потребує ефективного

© *В. Ф. Піхоцький*, 2014.

використання цих коштів. 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 [1]. 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 результат [6, с. 217]. 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.

Разом з тим, ні в Бюджетному кодексі, ні в інших законах України немає чітких показників критерію, а також визначення терміну «ефективність використання 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.

Ст. 95 Конституції України 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 [5]. А ст. 7 Бюджетного кодексу передбачено, що принцип ефективності є одним із ключових, на яких ґрунтується бюджетна система України. Разом із тим досягти справедливого розподілу

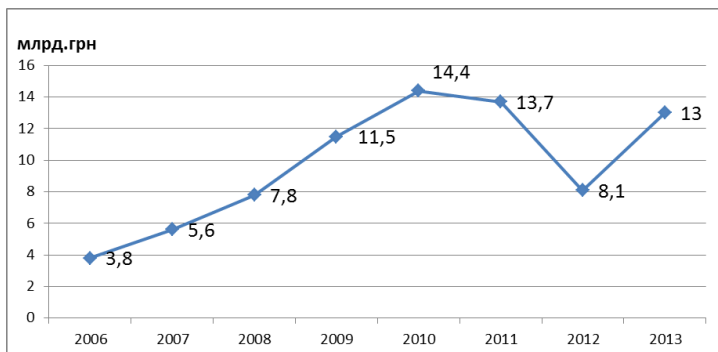


Рис. 1. Динаміка встановлених фактів неефективного використання бюджетних коштів

\* Складено автором на основі звітів Рахункової палати України за 2006-2013 рр. [8].

суспільного багатства, так само як і дотримуватися принципу ефективності учасникам бюджетного процесу, щоб забезпечити відповідне використання бюджетних коштів, поки що не вдається [1]. 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 р. цей показник становив 5,6 млрд грн, тобто зріс на 32,1%, а у 2008 р. 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 разу більше, ніж у 2008 р., та втричі більше, ніж у 2006 р. [8]. Така динаміка свідчить про значні недоліки функціонування бюджетної системи, її низьку ефективність і результативність.

Аналіз звітних даних 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.

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.

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 [1]. Утім, неефективне використання бюджетних коштів у переліку бюджетних порушень відсутнє.

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 [1]. 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.

Однак, на превеликий 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.

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 [9, с. 42]. 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.

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 сьогодні [3, с. 67].

Неефективність використання бюджетних коштів доводить, 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» [2, с. 223]. 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. Наприклад, у 2013 р. Рахунковою палатою виявлено бюджетних правопорушень на сумі 17,87 млрд. грн. Із цієї суми незаконне, у т. ч. нецільове, використання коштів становило 4,9 млрд. грн., неефективне – 12,98 млрд. грн., тобто у 2,6 разу більше, ніж разом узятого незаконного, у т. ч. нецільового, використання бюджетних коштів [8]. Цей приклад наочно демонструє, що проблема неефективного використанні 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, соціальної сфери країни.

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.

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.

Зокрема, 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 перспективи. Без чітких важелів, і в першу чергу законодавчого впливу, усі намагання підвищити ефективність використання фінансових ресурсів країни марні [4, с. 27].

Однак, 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 [7, с. 55]. Ці повноваження стосуються різних сфер суспільного життя, зокрема соціально-економічного розвитку, проте не є чіткими й повністю зрозумілими. Не відомо, за якими критеріями органами місцевого самоврядування і визначаються негативні соціальні, демографічні й екологічні наслідки? Що розуміється під поняттям «інші наслідки»?

*Висновок.* Проведене нами дослідження дає підстави стверджувати, що неефективне використання бюджетних коштів є загальнодержавною проблемою. Обсяги виявлених 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: 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 економний, ефективний і результативний спосіб, аби повною мірою забезпечити соціально-економічні потреби і прагнення громадян України.

Список використаних джерел

1. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
2. Воронин Ю. М. Государственный финансовый контроль: вопросы теории и практики / Ю. М. Воронин. – М. : Финансовый контроль, 2005. – 431 с.
3. Демянишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України : монографія / В. Г. Демянишин. – Тернопіль : ТНЕУ, 2008. – 423 с.
4. Запатріна І. В. Бюджетне регулювання економічного зростання : Автореф. дис. ... д-ра екон. наук. – К., 2008. – 41 с.
5. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
6. Мочений С. В. 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. – Львів : Світ, 2005. – 568 с.
7. Радіонов Ю. Д. Про використання міжбюджетних трансфертів / Ю. Д. Радіонов // Економіка України. – 2010. – №9. – С. 52-63.
8. Рахункова палата України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/index>
9. Юрій С. І. Анатомія бюджетного механізму : монографія / С. І. Юрій, В. Г. Демянишин, Я. М. Буздуган. – Тернопіль : Екон. думка, 2001. – 314 с.

**Pikhotsky V. F. The stability of the financial system through the effective use of public funds.**

*The article deals with problems related to inefficient use of public funds. The causes of this phenomenon and negative factors that are the basis of budget violations. The ways of solution to resolve the situation and ensure the rational use of budget allocations.*

*Key words: effective use of the budget, reforming the budget system, budgeting process, violations of budget legislation.*

**Пихоцький В. Ф. Стабільність фінансової системи через ефективне використання бюджетних средств.**

*Исследуются проблемы, связанные с неэффективным использованием бюджетных средств. Установлены причины этого явления и негативные факторы, составляющие основу бюджетных правонарушений. Предложены пути решения проблемы с целью урегулирования ситуации и использованию бюджетных назначений.*

*Ключевые слова: эффективность использования бюджетных средств, реформирования бюджетной системы, бюджетный процесс, нарушения бюджетного законодательства.*