

ПРИЧИНИ І НАСЛІДКИ НЕЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ

Досліджено процеси, пов'язані з неефективним використанням бюджетних коштів. Встановлено причини та негативні чинники бюджетних правопорушень, їх вплив на соціально-економічний розвиток територій, а також запропоновано шляхи вирішення цієї проблеми.

В Україні тривають процеси становлення національної фінансової системи і реформування бюджетної системи, основні складові якої – державний та місцеві бюджети. У бюджетах різних рівнів зосереджується переважна частина державних фінансових ресурсів, за допомогою яких розвивається держава, підвищується добробут населення. Розподіляючи та перерозподіляючи ВВП, держава використовує бюджет як один з вагомих інструментів впливу на розвиток продуктивних сил, регулювання соціально-економічних процесів.

На сьогодні гострою залишається проблема формування ефективної бюджетної політики як ключової умови для досягнення фінансової стабільності, сталого економічного зростання, забезпечення необхідних доходів для всіх основних ланок бюджетної системи. Подальшого реформування потребує система міжбюджетних відносин з метою створення прозорого механізму раціонального та ефективного застосування міжбюджетних трансфертів. Як відомо, ефективне використання бюджетних коштів є головним завданням держави, її органів та структур і свідчить про якість управління фінансовими ресурсами країни. В умовах фінансово-економічної кризи ці питання набувають особливого значення та вимагають відповідного реагування.

Причиною більшості недоліків бюджетної системи вчені називають бюджетний процес, який ще недостатньо зорієнтований на досягнення конкретних запланованих цілей.

Чимало вітчизняних та російських науковців присвятили свої праці теоретичним і практичним аспектам бюджету, питанням формування та використання бюджетних коштів: В. Андрущенко, С. Буковинський, О. Василик, Т. Єфименко, І. Запатріна, В. Кравченко, І. Луніна, Ц. Огонь, К. Павлюк, Л. Павлова, В. Родіонова, С. Слухай, В. Твердохлебов, В. Федосов, І. Чугунов, С. Юрій та інші. Проте, попри досягнуті здобутки, існуючі проблеми у сфері міжбюджетних відносин та ефективності використання міжбюджетних трансфертів потребують додаткових ґрунтовних досліджень, ураховуючи нинішній стан соціально-економічного розвитку країни.

Встановлення справжніх причин неефективного використання коштів та їх наслідків дає можливість зрозуміти природу бюджетних порушень і розробити дійові механізми подолання цього негативного явища, а також впливати на соціально-економічне вирівнювання регіонів, підвищувати рівень життя громадян, створювати сприятливий інвестиційний клімат.

За даними Рахункової палати, обсяги виявлених фактів неефективного використання коштів державного бюджету щороку не зменшуються, а зростають. Так, якщо у 2006 р. таких фактів було зафіксовано на суму 3,8 млрд. грн., то у 2007 р. цей показник становив 5,6 млрд. грн., тобто збільшився на 32,2%, а у 2008 р. сягнув 7,8 млрд. грн., тобто ще зріс порівняно з 2007 р. на 28,3 процентного пункта. У цілому у 2006–2008 рр. обсяги виявлених фактів неефективного використання коштів зросли у 2 рази, або на 51,3%. Така сама ситуація була й у 2009 р.: даний показник дорівнював 11,5 млрд. грн., що в 1,5 раза більше, ніж у 2008 р.¹ Якщо ж порівняти 2009 р. з 2006 р., то побачимо, що обсяги зросли в 3 рази. Ця негативна динаміка вказує на значні недоліки у функціонуванні бюджетної системи, її низькі ефективність та результативність.

Проведені нами дослідження розвитку міжбюджетних відносин та ефективності використання трансфертів з державного бюджету дали змогу встановити три основні групи чинників, які негативно впливають на ефективність використання бюджетних коштів, а саме:

- недосконалість законодавства;
- неповнота нормативно-правового забезпечення;
- суспільно-психологічний аспект.

Якщо перші дві групи формують характер міжбюджетних відносин, то третя — створює середовище, в якому функціонують і розвиваються міжбюджетні відносини та їх складова — трансферти з державного бюджету. До цієї групи переважно належать так званий людський фактор (професійність і відповідальність посадовців), а також суспільні відносини, пов'язані з розвитком соціально-економічних відносин. Останні виникають між людьми у процесах виробництва, розподілу, обміну і споживання матеріальних і духовних благ. Крім того, третя група чинників відображає вплив певних громадянських свобод і корупції в країні на розвиток міжбюджетних відносин.

Дослідження суспільно-психологічного аспекту дає можливість зрозуміти, що становить його основу і складові, першопричини виникнення і масштаб впливу середовища на міжбюджетні відносини та ефективність використання міжбюджетних трансфертів.

¹ Див.: Дані звітів Рахункової палати України за 2006–2009 роки. К., 2007–2010 рр., с. 44, 45, 49, 61.

Дослідити складові суспільно-психологічного аспекту можна шляхом детального аналізу виявлених Рахунковою палатою випадків неефективного використання бюджетних коштів, який свідчить, що найпоширенішими є такі види порушень:

- прийняття необґрунтованих управлінських рішень;
- недоліки у плануванні або відсутність обґрунтованого прогнозування і планування;
- тривале невикористання коштів.

Як відомо, при виконанні бюджету будь-якого рівня є конкретна мета – отримання законодавчо визначених результатів з використанням бюджетних коштів. Проте мета бюджетної програми не завжди досягається. На жаль, названі порушення, як і практика неефективного використання міжбюджетних трансфертів у цілому, мають сталу тенденцію до зростання. Наприклад, при проведенні перевірки ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на погашення заборгованості з виплат працівникам навчальних закладів встановлено, що за наявності значних обсягів заборгованості з виплат педагогічним працівникам за вислугу років та матеріальної допомоги на оздоровлення, внаслідок недостатнього контролю з боку окремих місцевих органів виконавчої влади, по завершенні 2005 р. і 2006 р. було повернуто до державного бюджету невикористані протягом бюджетного періоду кошти субвенції на загальну суму 2,8 млн. грн. Найбільші суми повернуто у Львівській області – 2016,5 тис. грн. (72% від загального обсягу повернутих коштів), АР Крим – 108 тис. грн., Київській та Одеській областях – відповідно, 98,4 тис. і 92,5 тис. грн.²

При проведенні аудиту ефективності реалізації Програми забезпечення виконання у 2007 р. Києвом функцій столиці України встановлено, що, внаслідок необґрунтованого надання Міністерством фінансів України основного обсягу коштів державного бюджету (понад 50%) у листопаді – грудні 2007 р. та несвоєчасного їх перерахування Головним фінансовим управлінням Київської міської держадміністрації та головними галузевими управліннями одержувачам коштів, мало місце неефективне використання субвенції на суму 90,4 млн. грн.³

Результати аудиту використання у 2007 р. та у I півріччі 2008 р. коштів державного бюджету, які були виділені Донецькій області на комплексну реконструкцію, розширення та технічне переоснащення комунального підприємства «Міжнародний аеропорт Донецьк», показали, що Міністерством транспорту та зв'язку України та Донецькою обласною радою не було забезпечено контроль за використанням цих коштів при виборі проектної організації. Через зміни проектних рішень вартість будівництва зросла (порівняно з первинним проектом) на 127,5 млн. грн., що слід розцінювати не інакше, як втрати державного бюджету. Крім того, комунальне підприємство «Дирекція з капітального будівництва та реконструкції міжнародного аеропорту «Донецьк»» здійснювало технічний нагляд за виконанням будівельних робіт з комплексної реконструкції, розширення і технічного переоснащення комунального підприємства «Міжнародний аеропорт Донецьк» за відсутності у штаті фахівців, що мають кваліфікаційний сертифікат,

² Див.: 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 (<http://portal/control/main/uk/publish/article/607622>).

³ Див.: Звіт Рахункової палати України за 2008 рік. К., 2009, с. 51.

як це передбачено Законом України “Про архітектурну діяльність” і Порядком здійснення технічного нагляду, затвердженим постановою Уряду. Це також призвело до того, що кошти державного бюджету в сумі майже 0,6 млн. грн. на здійснення технічного нагляду були використані не тільки неефективно, але й стали прямими втратами державного бюджету. Отже, загальна сума втрат унаслідок неефективних дій як Міністерства, так і комунального підприємства, становила майже 128,1 млн. грн.⁴

Результати аудиту ефективності використання у 2007 р. субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів з енергозбереження, ремонт і реконструкцію теплових мереж і котелень, будівництво газопроводів і газифікацію населених пунктів засвідчили несвоєчасне затвердження Кабінетом Міністрів України Переліку об’єктів, що фінансувались у 2007 р. за рахунок субвенції; неналежне планування Міністерством фінансів України коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на проведення заходів з енергозбереження, ремонт і реконструкцію теплових мереж та котелень, будівництво газопроводів і газифікацію населених пунктів; фінансування значного обсягу субвенції у IV кварталі 2007 р., тобто у період, коли специфіка галузі не дозволяла виконувати роботи; довготривале прийняття окремими місцевими органами влади рішень щодо розподілу коштів субвенції. Усе це зумовило повернення коштів по завершенні 2007 р. до державного бюджету в сумі 96,8 млн. грн. (або 12,5% від обсягу фінансування) і стало однією з причин невиконання запланованого обсягу робіт. Отже, кошти субвенції залишилися невикористаними⁵.

Аудит використання у 2007–2008 рр. субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату допомоги сім’ям з дітьми, малозабезпеченим сім’ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам і тимчасової державної допомоги дітям у Дніпропетровській, Львівській та Одеській областях фінансовими органами цих регіонів виявив порушення п. 8 Порядку фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенцій з державного бюджету, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 256 від 4 березня 2002 р. Зафіксовано затримки в перерахуванні коштів субвенції (з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату допомоги сім’ям з дітьми, малозабезпеченим сім’ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам і тимчасової державної допомоги дітям) з рахунків районних (міських) бюджетів на рахунки управлінь праці та соціального захисту населення строком від 2 до 33 операційних днів на суму 330 млн. грн., як правило, через несвоєчасне подання органами праці і соціального захисту населення на місцях реєстрів про фактично нараховані суми допомог⁶.

Проведеним Рахунковою палатою у грудні 2009 р. – лютому 2010 р. аудитом встановлено, що Міністерством освіти і науки та регіональними управліннями освіти не забезпечений належний контроль за виконанням Закону України “Про реструктуризацію заборгованості з виплат, передбачених статтею 57 Закону України “Про освіту” педагогічним, науково-педагогічним та іншим категоріям працівників навчальних закладів”, а також ефективне управління бюджетними коштами.

⁴ Див.: там же, с. 53–54.

⁵ Див.: там же, с. 52–53.

⁶ Див.: там же, с. 56.

Так, Міністерством освіти і науки та обласними управліннями освіти Вінницької, Кіровоградської та Хмельницької областей в умовах достатніх фінансових ресурсів державного бюджету на виконання зобов'язань держави з погашення до кінця 2009 р. кредиторської заборгованості, що утворилася протягом 1997–2002 рр. з виплат, передбачених ст. 57 Закону України “Про освіту”, не забезпечено виконання вимог законодавства в повному обсягу. Тому 4,5 тис. працівників навчальних закладів і установ освіти Вінницької, Кіровоградської та Хмельницької областей, або майже 6% від загальної кількості працюючих у цих областях, не отримали належних їм виплат на загальну суму 0,7 млн. грн. Крім того, порушено права місцевих органів влади Вінницької області на компенсацію з державного бюджету виплат, здійснених ними за рахунок коштів місцевих бюджетів за рішеннями суду, на загальну суму 2,7 млн. грн.

Через незадовільне виконання Міністерством освіти і науки функцій головного розпорядника бюджетних коштів і незабезпечення ним ефективного виконання Закону України “Про реструктуризацію заборгованості з виплат, передбачених статтею 57 Закону України “Про освіту” педагогічним, науково-педагогічним та іншим категоріям працівників навчальних закладів” мало місце неефективне управління коштами субвенції на загальну суму 7,1 млн. грн. Крім того, внаслідок недосконалому плануванню Міністерством освіти і науки та Міністерством фінансів України показників призначень субвенції з державного бюджету протягом 2007–2009 рр., було виділено понад потребу у Вінницькій, Кіровоградській та Хмельницькій областях 4,4 млн. грн., а в цілому по Україні – 61,7 млн. грн.⁷

Результати дослідження показують, що такий вид порушення, як *недоліки в плануванні або відсутність обґрунтованого прогнозування і планування*, зростає в геометричній прогресії. Наприклад, у 2006 р. його питома вага становила 12,8%, або 488,4 млн. грн. у грошовому обчисленні, в загальній структурі неефективного використання бюджетних коштів. У 2008 р. він зріс на 42,5 процентного пункта і сягнув 55,3%, що у цілому становить 4321,1 млн. грн. У 2009 р. порівняно з 2008 р. зазначений показник збільшився ще на 822,1 млн. грн. і дорівнював 5143,2 млн. грн., що є найбільшим показником неефективного використання коштів серед досліджуваних нами фактів порушень. Проте у 2009 р. порівняно з 2008 р. відбулося його зниження на 10,4 процентного пункта (табл.).

Структура неефективного використання бюджетних коштів

Класифікація видів бюджетних порушень	2006 р. *		2007 р. **		2008 р. ***		2009 р. ****	
	Сума виявленого порушення (млн. грн.)	% до загальної суми всіх виявлених порушень	Сума виявленого порушення (млн. грн.)	% до загальної суми всіх виявлених порушень	Сума виявленого порушення (млн. грн.)	% до загальної суми всіх виявлених порушень	Сума виявленого порушення (млн. грн.)	% до загальної суми всіх виявлених порушень
Прийняття необґрунтованих управлінських рішень.....	654,1	17,2	856,2	36,4	373,9	4,7	1656,0	14,5

⁷ Див.: Висновки Рахункової палати щодо виконання Державного бюджету України за 2009 рік. К., 2010 (п. 5.2.3) (<http://portal/control/main/ukr/publish/article/16728123>).

Недоліки в плануванні або відсутність обґрунтованого прогнозування і планування.....	488,4	12,8	1500,0	26,9	4321,1	55,3	5143,2	44,9
Тривале невикористання коштів.....	572,3	15,0	1747,2	31,3	693,8	8,9	939,4	8,2

* Розраховано за даними: Звіт Рахункової палати України за 2006 рік. К., 2007, с. 44, 53, 49.

** Розраховано за даними: Звіт Рахункової палати України за 2007 рік. К., 2008, с. 46, 50, 52.

*** Розраховано за даними: Звіт Рахункової палати України за 2008 рік. К., 2009, с. 53, 51, 56.

**** Розраховано за даними: Звіт Рахункової палати України за 2009 рік. К., 2010, с. 65, 61, 73.

Водночас такий вид порушення, як *прийняття необґрунтованих управлінських рішень*, зріс у 2007 р. порівняно з 2006 р. на 19,2 процентного пункта, але у 2008 р. порівняно з 2006 р. — знизився на 12,5 процентного пункта, а порівнянню з 2007 р. — на 31,7 процентного пункта і становив лише 4,7%, або 373,9 млн. грн., у загальній структурі виявленого неефективного використання бюджетних коштів. Але у 2009 р. порівняно з 2008 р. цей показник знову підвищився на 9,8 процентного пункта і дорівнював 1656 млн. грн. (це найбільше значення даного виду порушень).

Деяко інше становище з таким видом порушення, як *тривале невикористання коштів*. Так, у 2007 р. порівняно з 2006 р. наслідки від нього зросли на 1174,9 млн. грн., або на 16,3 процентного пункта, проте у 2008 р. порівняно з 2007 р. — знизилася на 1053,4 млн. грн., або на 22,4 процентного пункта, і становили 693,8 млн. грн., або 8,9%. До того ж, якщо порівнювати показники 2008 р. і 2006 р., то бачимо, що загальна сума наслідків від даного порушення зросла на 121,5 млн. грн., проте в загальній структурі неефективного використання коштів питома вага знизилася усього на 6,1 процентного пункта. У 2009 р. порівняно з 2008 р. частка виявленого порушення зросла на 245,6 млн. грн., а процент у загальній структурі неефективного використання коштів знизився ще на 0,7 процентного пункта.

Ці нерівномірності й коливання вказують на те, що класифікація видів бюджетних правопорушень не є сталою, а навпаки, постійно змінюється залежно від сфери проведеного аудиту, встановлених фактів і обсягів бюджетних порушень. Наприклад, у 2008 р., на відміну від попередніх років, до класифікації входили такі види порушень, як неефективне використання коштів на придбання основних фондів (обладнання) — їх питома вага становила 2%; неефективне використання коштів спеціального фонду державного бюджету — 4%; неефективне використання коштів унаслідок сплати процентів за залученими кредитами і штрафних санкцій — 3%⁸.

До зазначеної класифікації щороку входять і так звані “інші” порушення, що впливають на неефективне використання коштів. Слід зазначити, що до “інших” належать переважно незначні за обсягом та різні за змістом види неефективного використання коштів, а саме:

⁸ Див.: Звіт Рахункової палати України за 2008 рік. К., 2009, с. 49.

- тривале погодження та затвердження дозволів на будівництво;
- внесення змін до архітектурних і проектних рішень після виконання будівельно-монтажних і пусконаладжувальних робіт;
- зміна затверджених або необгрунтована розробка нових проектів щодо проведення будівництва, реконструкцій, капітального ремонту;
- припинення з невідомих причин будівництва розпочатих об'єктів;
- придбання матеріалів та обладнання, які не використовуються;
- непередання з невідомих причин побудованих на 100% об'єктів на баланс експлуатуючих організацій;
- послаблення конкуренції між учасниками торгів тощо.

У 2006 р. на “інші” види порушень припадало 20% неефективного використання бюджетних коштів у їх загальній структурі, у 2007 р. – 2,3%, у 2008 р. – 2%, а у 2009 р. – лише 1,9%.

На основі проведеного дослідження ми визначили складові суспільно-психологічного аспекту. Такий підхід і висунута нами гіпотеза дозволяють звузити науковий пошук до конкретної проблеми, побачити її структуру, вносять певну логіку в дослідження, спрощують аналіз і систематизацію результатів (рис.).



Складові суспільно-психологічного аспекту

Проведені дослідження підтверджують, що першопричиною неефективного використання бюджетних коштів є хабарництво й адміністративно-корупційна система управління (зокрема, недоліки щодо добору і розстановки кадрів на ключових посадах державного управління). Ця система формує негативні прояви людського фактора: халатність, безвідповідальність, некомпетентність управлінців. Як відомо, держава покладає на посадовців обов'язок приймати вчасні, якісні та обгрунтовані управлінські рішення, але факти, отримані за допомогою аудиторських перевірок, і низький рівень соціально-економічного розвитку країни свідчать, що успіхи в досягненні позитивного результату є незначними. На нашу думку, такі управлінські рішення є наслідком неефективної кадрової політики, яка лягає важким тягарем на державний бюджет та українських платників податків.

З рисунку видно, що негативні прояви людського фактора створюють середовище для порушень у бюджетній сфері. Дані порушення Рахункова палата та інші

контролюючі органи наводять за видами, відповідно до встановленої внутрівідомчої класифікації порушень неефективного використання бюджетних коштів. Зазначені негативні прояви разом з порушеннями та їх класифікацією ми об'єднали в єдиний суспільно-психологічний аспект, який входить до третьої групи чинників зовнішнього впливу на розвиток міжбюджетних відносин і ефективність використання міжбюджетних трансфертів.

Досліджуючи першопричини неефективного використання коштів, доходимо висновку, що це явище зумовлюється цілим рядом некваліфікованих управлінських дій, починаючи з планування, фінансування і закінчуючи відсутністю внутрішнього контролю при використанні місцевими бюджетами трансфертів з державного бюджету, недотриманням встановленого Бюджетним кодексом (п. 6 ст. 7) принципу ефективності, який передбачає досягнення запланованих цілей і максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів.

З економічної точки зору сутність неефективного використання бюджетних коштів полягає в тому, що виділені з відповідного бюджету фінанси через неефективне управління ними, внаслідок зазначених причин, не виконують повною мірою свої функції. Отже, фінансовий ресурс не наближає нас до соціально-економічних цілей і стандартів, які ми перед собою ставимо, отже, мета стає віддаленою, а іноді і недосяжною. Для отримання потрібних результатів слід витратити в майбутньому в декілька разів більше коштів, ніж сьогодні. До того ж додаткове навантаження на бюджет створює об'єктивний фактор – нестабільна економічна ситуація, зокрема зміна цінової кон'юнктури протягом року, яка спричиняє подорожчання вартості послуг, товарів, проектних та будівельно-монтажних робіт тощо.

Проведені дослідження показали, що неефективне використання міжбюджетних трансфертів призводить до істотних перекосів у соціально-економічній сфері (невиконання гарантованих державою соціальних виплат малозабезпеченим сім'ям, не повне забезпечення пільгами окремих категорій громадян, не введення вчасно в експлуатацію об'єктів соціальної інфраструктури, розпорошення коштів тощо). Вони мають значні ризики для державного бюджету і вимагають додаткових витрат, пов'язаних з досягненням стратегічної мети, на яку, власне, і виділяються бюджетні кошти.

У процесі виконання бюджету важливо, щоб фінансові ресурси, надані головному розпоряднику бюджетних коштів, направлялися на заходи, пов'язані з наданням послуг, закупівлею товарів і виконанням програм відповідно до запланованої мети.

Візьмемо для прикладу будь-яку програму соціально-економічного розвитку і побачимо, що її головними завданнями є:

- розв'язання найбільш гострих соціально-економічних проблем селища, міста, області, поліпшення їх інвестиційної привабливості, відновлення соціальної інфраструктури;
- залучення додаткових інвестицій;
- створення додаткових робочих місць;
- досягнення повної продуктивної зайнятості населення;
- формування сучасних високоефективних конкурентоспроможних санаторно-курортних, туристичних і готельних комплексів загальнодержавного і міжнародного значення шляхом зміцнення існуючої матеріально-технічної бази, створення умов для якісного відпочинку туристів та лікування громадян;

- зростання надходжень до державного та місцевих бюджетів;
- поліпшення соціально-економічного стану і добробуту громадян, підвищення якості їх життя.

Практично це означає капітальний ремонт, будівництво доріг, шкіл, дитячих садків, фельдшерсько-акушерських пунктів, лікарень, ремонт котелень, реставрацію пам'яток архітектури, забезпечення громадян централізованим газо-, електро-, водопостачанням та ін. Проте через неефективні управлінські рішення виділеними з державного бюджету місцевим бюджетам коштами ці завдання не виконуються.

Так, аудит ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток засвідчив, що облдержадміністраціями (крім Закарпатської, Рівненської та Херсонської) та Радою Міністрів АР Крим не забезпечено реалізації вимог постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження переліку об’єктів, що фінансуються у 2008 році за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток” № 531 від 4 червня 2008 р. Як наслідок, із 773 об’єктів, запланованих до завершення у 2008 р. за рахунок коштів субвенції, 299 в експлуатацію не введено. Це пов’язано з тим, що до переліку об’єктів у ряді випадків були включені об’єкти з невідкоригованою проектно-кошторисною документацією (розробленою за старими цінами), відсутністю дозвільної документації, не проведеними тендерними процедурами та недофінансуванням за рахунок місцевих бюджетів та інших джерел. Найбільшу кількість об’єктів не ввели в експлуатацію місцеві органи влади в Донецькій області – 38 (із 105 об’єктів), Дніпропетровській – 31 (із 72), Вінницькій – 23 (з 35), Полтавській – 9 (з 10), Івано-Франківській області – 9 (з 13 об’єктів). Таким чином, не було досягнуто запланованого соціального результату щодо забезпечення населення відповідними послугами у сфері освіти, охорони здоров’я, житлово-комунального господарства⁹.

Невиконання стратегічних програмних завдань (на які, власне, й виділяються бюджетні кошти) відкидає нас у минуле, не дає можливості успішно розвиватися, поліпшувати умови життя людей. Це викликає недовіру у населення, негативно впливає на імідж державних органів влади і держави в цілому.

Для подолання таких тенденцій, по-перше, треба з’ясувати всі існуючі проблеми, причини їх виникнення і наслідки для економіки та соціальної сфери, а по-друге, виробити науково обґрунтовані, надійні механізми уповільнення негативних тенденцій неефективного використання міжбюджетних трансфертів, а також забезпечити раціональне й ефективне використання державних коштів. Тому постає логічне запитання: як забезпечити ефективність використання міжбюджетних трансфертів і досягти стратегічних цілей (оскільки ефективність та економічність використання бюджетних коштів є основними принципами функціонування бюджетної системи)?

Один з ефективних методів вирішення проблеми – розробка комплексних заходів, спрямованих на виправлення ситуації. Зокрема, в кадровій політиці на ключові посади державного управління слід призначати людей високоосвічених, компетентних, спроможних ефективно діяти за будь-яких обставин і приймати виважені рішення. Необхідно залишити в минулому нинішній принцип добору кадрів, який базується на політичній прихильності кандидата та його відданості

⁹ Див.: Звіт Рахункової палати України за 2009 рік. К., 2010, с. 66.

вужькопартійним інтересам. Крім того, бюджетна програма часто не містить переліку результативних показників (економічних, соціальних, екологічних тощо), яких треба досягти в результаті її виконання, в кількісному та якісному вираженні за напрямками і роками. Цей недолік не дає можливості здійснювати моніторинг і оцінку досягнення мети та ефективності використання бюджетних коштів при виконанні заходів програми. Усунення цієї проблеми дозволить ефективніше використовувати передбачені бюджетні асигнування та контролювати виконання програмних заходів.

Необхідно, щоб оцінка результативності бюджетних програм на підставі аналізу відповідних показників, а також інформації, що міститься в бюджетних запитах, кошторисах, паспортах бюджетних програм, звітах про їх виконання, сприяла підвищенню ефективності використання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування¹⁰.

І. Запатріна стверджує, що політику державних видатків можна вважати ефективною за умови збільшення співвідношення сукупного показника результативності бюджетних програм і загального обсягу бюджетних видатків¹¹.

В управлінні бюджетними ресурсами важливо знайти оптимальну модель розподілу бюджетних коштів, яка визначатиметься ступенем втручання держави у виробничі процеси та її зобов'язанням дотримувати гарантії соціального забезпечення своїх громадян. Результати дослідження підтверджують, що надмірна частка перерозподілу фінансових ресурсів не йде на користь, а навпаки, призводить в основному до негативних наслідків, навіть до втрати бюджетних коштів.

Надзвичайно важливу роль у бюджетному процесі відіграє планування, яке за своїм змістом є особливою сферою управління фінансами. За своєю формою це процес складання, розгляду і затвердження основного фінансового документа – державного бюджету. Елементом планування виступає бюджетне регулювання, яке проявляється при складанні та збалансуванні бюджетів різного рівня. Саме під час бюджетного регулювання і застосовуються міжбюджетні трансферти – кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого. Отже, під бюджетним регулюванням ми розуміємо передання частини коштів бюджетів вищого рівня для збалансування бюджетів нижчого рівня або передання запланованого перевищення доходів над видатками з бюджетів нижчого рівня до бюджетів вищого рівня. За своїм змістом бюджетне регулювання відображає певні економічні взаємозв'язки, за допомогою яких відбуваються розподіл і перерозподіл національного доходу між регіонами для забезпечення необхідними коштами територій та соціального захисту населення, що там проживає.

При плануванні та бюджетному регулюванні важливо створити такий механізм, який би давав можливість адміністративно-територіальним одиницям повністю використовувати власну економічну базу для наповнення місцевого бюджету, а не сподіватися на фінансову підтримку з центру. Завдяки цьому вони змогли б ефективніше планувати і використовувати існуючий потенціал для економічного зростання та соціального задоволення потреб громадян.

¹⁰ Див.: Ка р п Г. В. Формування місцевих бюджетів гірських населених пунктів України. Автореф. дис... канд. екон. наук. К., 2009, с. 13.

¹¹ Див.: За п а т р і н а І. В. Бюджетне регулювання економічного зростання. Автореф. дис... доктора екон. наук. К., 2008, с. 26–27.

При плануванні бюджету є необхідним перспективне середньо- та довгострокове прогнозування на період 3–5 років, що дасть можливість чіткіше визначати шляхи подальшого розвитку, звести до мінімуму неефективні управлінські рішення (нині бюджетний період розглядається як непрогнозований, і ніхто не використовує перспективне бюджетне планування, оскільки немає гарантії, що структура доходів і обсяги обов'язково збережуться в наступному бюджетному періоді).

Про необхідність запровадження перспективного планування говорить той факт, що такий вид порушення, як *недоліки в плануванні або відсутність обґрунтованого прогнозування і планування*, є найбільшим за обсягом. Цей факт – серйозне свідчення існуючої загальнодержавної проблеми і необхідності докорінної зміни ситуації, пошуку ефективних і дійових шляхів її вирішення.

На нашу думку, фінансове планування (особливо прогнозування) є важливим інструментом управління і дозволяє державним органам (зокрема, місцевого самоврядування) підвищувати якість управлінських рішень, завчасно виявляти можливі фінансові проблеми і заздалегідь шукати шляхи їх вирішення, вдосконалювати бюджетний процес. Крім того, планування сприяє відкритості управлінського процесу, прозорості прийняття рішень, що має ключове значення при забезпеченні ефективного використання бюджетних коштів.

Стаття надійшла до редакції 23 червня 2010 р.
