

ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ РЕСУРСІВ РЕГІОНІВ: ПРОБЛЕМИ І СПОСОБИ ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ

Систематизовано наявні проблеми, пов'язані з неефективним використанням бюджетних коштів регіонів України. Запропоновано та обгрунтовано напрями зміцнення ресурсної бази регіонів у цілях забезпечення їхнього соціально-економічного розвитку.

Ключові слова: *регіон, бюджет регіону, доходи, видатки, трансферти, використання коштів.*

Постановка проблеми. Труднощі, пов'язані з формуванням і використанням місцевих бюджетів в Україні, що спостерігаються впродовж останніх років, доводять необхідність змін у практиці управління фінансовими ресурсами регіонів. Нові виклики посткризового періоду формують нові вимоги щодо досягнення збалансованого розвитку регіонів України, що, у свою чергу, потребує узгодження цілей, пріоритетів, завдань та заходів центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування стосовно як розв'язання нагальних поточних проблем регіонального розвитку, так і досягнення довгострокових стратегічних цілей [1].

Сучасні тенденції формування і використання місцевих бюджетів в Україні не відповідають потребам зміцнення місцевого самоврядування. Хронічний дефіцит бюджетних ресурсів змушує до пошуку шляхів найбільш раціонального та ефективного їх використання; чинна система бюджетного регулювання, недосконалість механізмів перерозподілу і неефективна система вилучення надлишків загальнодержавних податків не сприяють належному застосуванню принципу фінансової самостійності громад, а процес бюджетної децентралізації просувається надто повільно.

Різні аспекти цієї проблематики знайшли своє відображення в низці праць як українських, так і зарубіжних дослідників. Так, В. Кравченко, О. Сунцова, О. Кириленко, І. Луніна, С. Юрій досліджують питання фінансової незалежності органів місцевого самоврядування. Окремі аспекти реформування і вдосконалення фінансової політики регіонів розроблені в роботах В. Білик, В. Удовиченко, Л. Тарангула, Н. Павловської, Б. Пшика, Ю. Хвесик. Особливості взаємозв'язку фінансових ресурсів і бюджету досліджено у працях І. Озерова, С. Вігте, М. Боголепова, Ф. Мешкова, М. Фрідмана. Участь інститутів фінансового ринку в акумулюванні і регіональному перерозподі-

лі фінансових ресурсів детально досліджують О. Барановський, С. Рогачов, О. Дзюблюк, Б. Луців, І. Лютий, С. Науменкова та ін.

Незважаючи на вагомі результати наукових розробок учених-економістів, варто зазначити, що низка практичних питань ефективного використання бюджетних ресурсів регіонів України потребує подальшого розвитку, позаяк все ще існує потреба перегляду форм і механізмів забезпечення виконання функцій органами місцевого самоврядування, удосконалення наявної моделі фінансового забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування, яка б формувала оптимальний фіскальний і стимулювальний ефект і відповідала як реаліям сьогодення, так і потребам збалансування інтересів центру та регіонів, усувала диспропорції фінансової забезпеченості окремих територій, знижувала напругу міжрегіональних фіскальних відносин і підтримувала ефективність бюджетної політики адміністративно-територіальних одиниць.

Виходячи з вищезазначеного, **метою** статті є систематизація наявних проблем щодо нераціонального використання бюджетних ресурсів та обґрунтування напрямів їх подолання в цілях забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів України.

Виклад основного матеріалу. Проведені дослідження показали, що, незважаючи на активізацію процесів післякризового відновлення, більшість регіонів України не здатні самостійно фінансувати власний розвиток. Запровадження бюджетної та податкової реформ, які покликані сприяти бюджетній децентралізації, не дали очікуваного результату. У підтвердження зазначимо, що в першому півріччі 2012-го основним джерелом доходів місцевих бюджетів і надалі залишалися трансферти (*дотації і субвенції*) з державного бюджету (рис. 1). Найбільш залежними від трансфертів із державного бюджету були п'ять регіонів (*Закарпатська, Чернівецька, Тернопільська, Рівненська і Волинська області*), питома вага трансфертів у доходах місцевих бюджетів яких перевищила 70%. Ще у восьми регіонах вона становила від 60 до 70%.

Зазначене свідчить про значну централізацію фінансових ресурсів і залежність місцевих бюджетів від отримання трансфертів із державного бюджету. Ситуація зумовлена значним дефіцитом фінансових ресурсів на виконання покладених на регіони функцій, тому й виникає потреба в їхньому додатковому фінансуванні, яке здійснюється за рахунок системи трансфертів. При цьому трансфертна політика має неоднозначний характер у силу того, що:

по-перше, оскільки місцеві органи влади не несуть суворої відповідальності за неефективне використання отриманих фінансових ресурсів, то цілком очевидно, що низькою є ефективність використання отриманих дотацій на місцях;

по-друге, відсутні стимули до економічного розвитку підвідомчих територій, оскільки розрив між доходами і видатками, який утворився внаслідок

недостатнього обсягу власних надходжень, буде покрито за рахунок трансфертів із вищого бюджету.

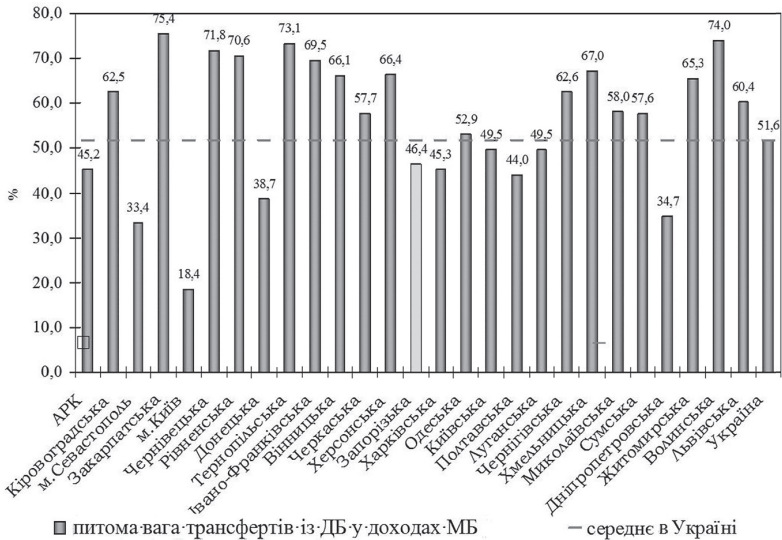


Рис. 1. **Питома вага трансфертів із державного бюджету в доходах місцевих бюджетів (за I півріччя 2012-го)**

Примітка. Побудовано за даними Рахункової палати України.

За таких умов забезпечити збалансований розвиток регіонів в умовах наростаючих викликів можливо тільки шляхом пошуку додаткових фінансових резервів і раціонального використання бюджетних коштів. Тому ключовими завданнями бюджетної політики на сьогодні повинні бути: переорієнтація державних видатків у напрямі економності, ефективності та результативності. Загальновідомо, що коли розподіл бюджетних коштів відбувається на основі функціональної та економічної класифікацій, то він має характер заповнених даними форм і не містить інформації про мету їх здійснення та потенційний ефект, тобто відсутній зв'язок між ресурсами, які були витрачені, та отриманими результатами.

Неефективне використання бюджетних коштів є поширеним явищем у бюджетному процесі. Важливо зауважити, що на нинішній день ні в Бюджетному кодексі, ні в інших законах України не існує чітко визначених показників та критеріїв оцінювання ефективності¹ використання бюджетних ресурсів, рівно як і відсутня усталена методика, яка б заслуговувала на довіру достовір-

¹ Під ефективністю автори розуміють здатність створювати ефект (результативність процесу). Визначається як відношення ефекту / результату до витрат, що забезпечили цей результат.

ністю отриманих результатів. Варто наголосити і на тому, що в новій редакції Бюджетного кодексу (БК) України від 08.07.2010 р. чітко виписані поняття порушення бюджетного законодавства (стаття 116) і передбачені заходи впливу на порушників. Разом з тим неефективне використання бюджетних коштів у переліку бюджетних порушень відсутнє [2]. Водночас, статтею 26 БК передбачено посилення внутрішнього контролю і персональна відповідальність головних розпорядників та розпорядників нижчого рівня в особі їхніх керівників за ефективне і результативне управління бюджетними коштами.

Детальний аналіз результатів наукових досліджень, а також звітів Рахункової палати України та державної фінансової інспекції за період із 2007 року до 2010-го показав, що переважна більшість негараздів бюджетної системи пов'язана з неефективним плануванням і прогнозуванням бюджетного процесу (табл. 1).

Таблиця 1

**Структура неефективного використання бюджетних коштів
у 2007–2010 рр.**

Класифікація видів бюджетних порушень	2007 рік		2008 рік		2009 рік		2010 рік	
	сума порушення, млн грн	% до загальної суми всіх порушень	Сума порушення, млн грн	% до загальної суми всіх порушень	Сума порушення, млн грн	% до загальної суми всіх порушень	Сума порушення, млн грн	% до загальної суми всіх порушень
Недоліки у плануванні або відсутність обґрунтованого прогнозування	1 500,0	26,9	4 321,1	55,3	5 143,2	44,9	1 543,6	10,7
Прийняття необґрунтованих управлінських рішень	856,2	36,4	373,9	4,7	1 656,0	14,5	734,4	5,1
Тривале утримання коштів без використання і витрати бюджету	1 747,2	31,3	693,8	8,9	939,4	8,2	0,864	0,6

Примітка. Складено із використанням звітів Рахункової палати України за відповідний рік.

За даними Рахункової палати, за 2010 рік загальні обсяги неефективного управління та використання державних коштів становили майже 14,4 млрд грн, що перевищує показники попереднього року на 2,9 млрд грн. При цьому неефективне управління і використання бюджетних коштів установлено у 130 випадках [3]. З наведених даних слідує, що нерівномірності і коливання бюджетних порушень не є сталими.

У цьому контексті необхідність реформ у системі використання бюджетних коштів підтверджена існуванням низки проблем.

Відсутність довгострокового бюджетного планування. Зазначимо, що постійні зміни у бюджетному процесі не сприяють оптимізації державних коштів на певних напрямках реалізації пріоритетів бюджетної політики. Серед ключових причин, які сповільнюють процес бюджетного прогнозування, можна виділити: відсутність правових норм щодо формування бюджету за програмно-цільовим методом. Ідеться про те, що у Бюджетному кодексі чітко й однозначно не визначено, як має здійснюватися формування і виконання бюджету за програмно-цільовим методом; ним передбачено лише окремі положення щодо намірів його застосування при формуванні й виконанні бюджету. Попри ухвалений Закон України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 р № 1610-IV, який мав на меті впорядкувати процеси формування та виконання програм, і надалі відбувається «розпорощення» бюджетних коштів між 600–800 програмами. Така ситуація призводить до того, що результативність бюджетних програм залишається досить низькою. До слова, 2010 року майже дві третини бюджетних програм не виконано, 62% профінансовано частково, а більш як за двома десятками програм узагалі не було розпочато фінансування і використання коштів.

Іншим аспектом цієї проблеми є те, що досить часто планові показники на трирічну перспективу (що використовуються в запитах) мають формальний характер у силу відсутності єдиної методики планування видатків на середньострокову перспективу, прогноз подається як аналітичний матеріал (тобто не має законної сили), а отже, не є обов'язковим для виконання. Як наслідок, середньострокове планування не є вектором бюджетної політики.

Практика застосування показників виконання бюджетних програм не переконає у відповідності останніх вимогам бюджетування, орієнтованого на результат, оскільки їхня змістовна наповненість не відповідає їхній сутності. Зазначимо, що відповідно до Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі [4], схваленою розпорядженням КМУ від 14.09.2002 р. № 538-р, і Правилами складання паспортів бюджетних програм, затвердженими наказом Міністерства України від 29.12.2002 р. № 1096, результативними показниками визнано:

- 1) показники затрат – визначають обсяги і структуру ресурсів, що забезпечують виконання бюджетної програми;
- 2) показники продукту – використовують для оцінки досягнення поставлених цілей;
- 3) показники ефективності – визначаються як відношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до їх вартості у грошовому або людському вимірі (витрати ресурсів на одиницю показника продукту);
- 4) якості – сукупність властивостей, які характеризують досягнуті результати якості створеного продукту, що задовольняють споживачів.

вача відповідно до їх призначення і відображають послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій у наданні послуг (товарів, робіт) споживачам за рахунок коштів бюджетної програми;

Відсутність системного підходу до визначення обсягу субвенцій і порядку їх використання. Ідеться про те, що при затвердженні Закону України про Державний бюджет України щороку субвенції капітального характеру залишаються нерозподіленими між регіонами, порядки їх використання не затверджуються. Після врегулювання вищезазначених питань кошти до місцевих бюджетів починають надходити тільки у III–IV кварталах, що унеможливило їхнє своєчасне використання, урахуовуючи тривалу процедуру внесення відповідних змін до місцевих бюджетів у частині затвердження видатків за рахунок відповідної субвенції, проведення тендерних процедур, виготовлення проектно-кошторисної документації тощо. У результаті так потрібні для розвитку регіонів кошти повертаються до Державного бюджету України у зв'язку із закінченням бюджетного року.

Варто зазначити також і наявний суб'єктивізм у розподілі бюджетних ресурсів, коли, по-перше, тому або іншому регіонові надається перевага у виділенні коштів, а по-друге, бюджетні кошти виділяються непропорційно і нерівномірно. До слова, на *рис. 2* представлено розподіл субвенцій на соціально-економічний розвиток регіонів на 2012 рік, з якого чітко слідує, що місцеві бюджети таких регіонів, як Вінницька, Львівська, Тернопільська і Хмельницька області, практично взагалі не отримали коштів, у той час як інші регіони отримали непропорційно великі суми (наприклад, Донецька область отримала 32,1% від загальнодержавного обсягу субвенцій, а Одеська область – 17,4%).

Прийняття необґрунтованих управлінських рішень. До слова, про неефективне використання 2011 року субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам Львівської, Рівненської і Тернопільської областей ідеться в матеріалах Колегії Рахункової палати.

Держадміністрації цих областей не забезпечили належного управління та ефективного використання майже 33 млн грн (30%) субвенції, виділеної з державного бюджету на реалізацію пріоритетів розвитку цих регіонів, а отже, надана субвенція не стала стимулом до розбудови і модернізації транспортної інфраструктури, розвитку високопродуктивного агропромислового виробництва, туристичного та курортно-рекреаційного комплексу, які визначені як пріоритетні напрями для зазначених областей у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року [5].

3-поміж головних причин – прорахунки, недотримання вимог законодавства під час формування переліків об'єктів, на які мали спрямовуватися кошти субвенції. Так, до переліків включалися окремі об'єкти з низьким ступенем будівельної готовності, за відсутності проектно-кошторисної

документації, окремі об'єкти державної власності, об'єкти, що не відповідали як пріоритетним напрямам розвитку регіонів, так і програмам соціально-економічного та культурного розвитку областей, а також об'єкти, залишкова кошторисна вартість яких не була приведена у відповідність із цінами, що діють.

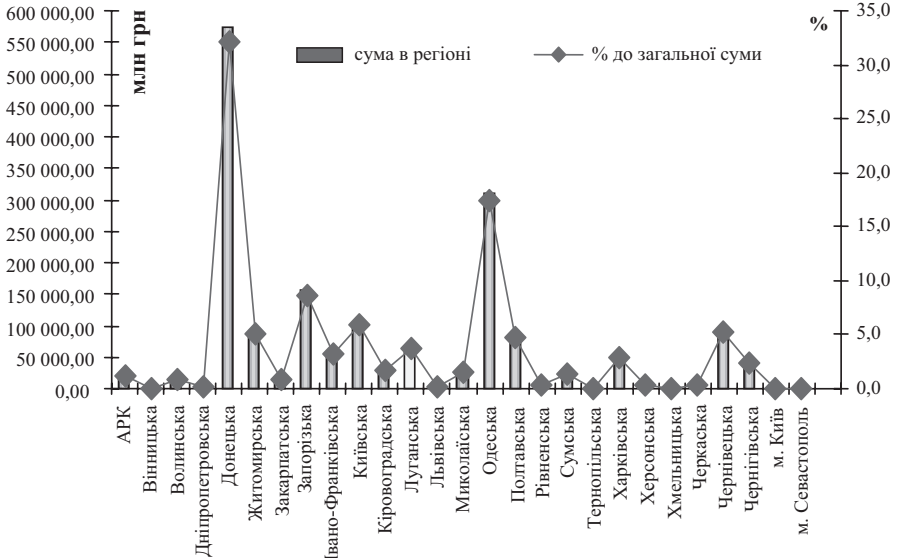


Рис. 2. Розподіл субвенцій на соціально-економічний розвиток регіонів, 2012 рік

Примітка. Складено з на основі Закону України від 22 грудня 2011 р. № 4282-VI «Про Державний бюджет на 2012 рік»

Частина коштів субвенції надходила до обласних бюджетів із запізненням, у другій половині грудня 2011 року; головні розпорядники перераховували кошти відповідним нижчим інстанціям несвоєчасно, співфінансування робіт з місцевих бюджетів було неповним. Для прикладу, у Львівській області 15 об'єктів (із визначених переліком 22-х) недоотримали із місцевих бюджетів 1,8 млн гривень. Усе це створило ризики недофінансування і невиконання запланованих обсягів робіт у визначені терміни.

Унаслідок зазначених прорахунків із 17-ти пускових об'єктів 2011 року станом на 31.12.2011 р. було завершено і введено в експлуатацію лише п'ять (один у Львівській області і чотири – у Рівненській). У Львівській області не закінчено будівництва та реконструкції офтальмологічного відділення лікарні позалегенового туберкульозу (м. Львів), акушерського корпусу в м. Миколаєві, другої черги школи в м. Городку, загальноосвітніх шкіл у селах Голубиця і Шнирів Бродівського району. У Тернопільській області не завершено ремонту

даху обласної клінічної психоневрологічної лікарні, водопровідного колектора в м. Гусятині, стадіону в м. Тернополі. Водночас протягом 2011 року не використано і повернено до державного бюджету 10 млн грн, і це при тому, що місцеві бюджети наприкінці 2011-го заборгували підрядним організаціям 4,1 млн грн.

Неефективне використання коштів через завищену оплату виконаних будівельних робіт. Як показали результати ревізії КРУ у Львівській області [6], 2010 року в установах і організаціях, які отримували кошти з місцевих бюджетів відповідно до Державної цільової програми підготовки та проведення в Україні фінальної частини Чемпіонату Європи – 2012 року із футболу, виявлено фінансових порушень, що призвели до втрат фінансових і матеріальних цінностей, на загальну суму 33,4 млн грн. Ревізією у Львівському комунальному підприємстві «Дирекція з будівництва стадіону в м. Львові» встановлено неефективне використання коштів бюджету м. Львова, які призвели до незаконних видатків на суму 24,6 млн грн (у тому числі завищення вартості проектної документації – 24,4 млн грн, ремонтних робіт – 139,3 тис. грн та з інших причин зайві витрати становили 46,3 тис. грн). Загальна сума незаконних видатків, виявлена в ході згаданої ревізії, – 39,7 млн грн.

За результатами позапланової перевірки Департаменту житлового господарства та інфраструктури Львівської міської ради з питань будівництва, реконструкції, ремонту автомобільних доріг комунальної власності в м. Львові виявлено повне або часткове невиконання робіт, унаслідок чого завищено їхню вартість на загальну суму 119,6 тис. грн. Крім того, встановлено факт неефективного використання коштів із влаштування загальносплавного каналізаційного колектора в сумі 546,9 тис. грн унаслідок демонтажу робіт, виконаних 2008 року [6].

Необґрунтовано «роздута» мережа бюджетних установ. Так, яскравим прикладом неефективного витрачання бюджетних коштів Львівської області у сфері охорони здоров'я є таке: в області функціонує широка мережа медичних закладів (2010 року на 100 тис. населення припадало 3,6 лікарні, для порівняння в європейських країнах – від 2,6 до 3,2). Зрозуміло, що надмірна площа дозволяє утримувати лікарняні ліжка понад норму, що, у свою чергу, призводить до збереження в медичних закладах роздутих штатів (у Львівській області на 10 тис. мешканців припадає 42 лікарі, у країнах Євросоюзу – 26,1). Така ситуація «сприяє» витрачання бюджетних коштів на поточне споживання (оплату праці, комунальних послуг, харчування, утримання господарських приміщень), а не поліпшення якості медичних послуг.

Вищенаведені факти бюджетних порушень щодо використання фінансових ресурсів доводять, що серед системних причин такого негативно-го явища є некомпетентні, а іноді й безвідповідальні рішення як головних розпорядників, так і розпорядників нижчого рівня. Саме необґрунтовані і

непрофесійні дії керівників, рівно як і неналежне прогнозування і планування видатків, призводять до неефективного використання коштів, а отже, і до відповідних (негативних) соціально-економічних наслідків.

Іншою причиною цих негативних тенденцій, які мають місце у сфері державних фінансів і повторюються (на превеликий жаль) з року в рік, є налагоджена чітка система дієвих заходів для запобігання непрозорим і неефективним процедурам використання державних коштів. Ідеться про те, що забезпечити ефективне функціонування бюджетної системи регіону можливо шляхом створення належної законодавчої та нормативної бази, яка, як показують дослідження, на сьогодні є недосконалою.

Окремо варто зазначити, що не менш загрозливим для бюджетної системи регіону є *нецільове* використання коштів. Порівняння виявлених за 2008–2010 рр. фактів неефективного і нецільового використання бюджетних коштів показало, що неефективне використання (за винятком 2010 року) переважає за обсягами (рис. 3) [7]. З наведених чітко слідує, що проблема неефективного використання бюджетних коштів виходить на передній план у питаннях забезпечення стабільності бюджетної системи, а отже, недооцінювати її не варто.

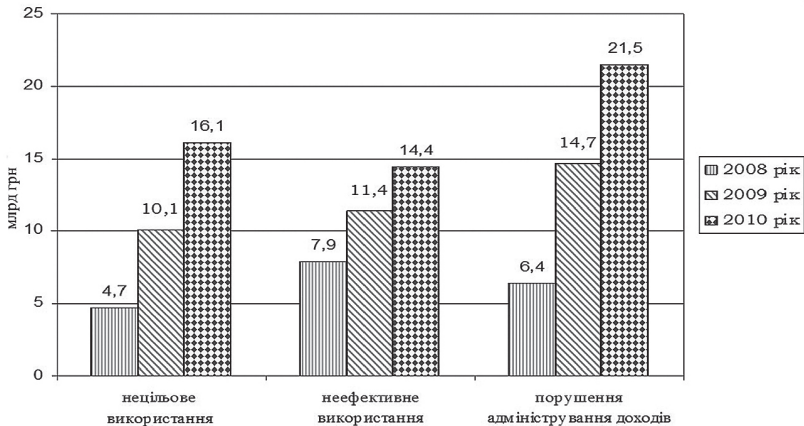


Рис. 3. Структура виявлених порушень у використанні бюджетних коштів

Примітка. Побудовано за даними Звіту Рахункової палати України за 2010 рік.

Таким чином, підсумовуючи вищенаведене, доречно зазначити, що неефективне використання бюджетних коштів не сприяє збалансованому розвитку регіонів і є проблемою загальнодержавною, яка, у свою чергу, потребує негайного розв'язання.

Для розв'язання проблем, пов'язаних із неефективним використанням коштів місцевих бюджетів в Україні, доцільно було б ужити таких заходів:

- запровадити постійний моніторинг як ефективності використання бюджетних коштів, так і оцінювання ефективності діяльності головних розпорядників та розпорядників нижчого рівня; передбачити у бюджетних програмах розрахунок результативних показників (економічних, соціальних, екологічних тощо), яких треба досягнути в результаті їх виконання (причому як у кількісному, так і в якісному вираженні) та за напрямками і строками;
- з метою розмежування повноважень між державними і місцевими бюджетами потрібно внести зміни до БК, якими встановити, що делеговані повноваження місцевими органами влади здійснюватимуться в межах ресурсів, виділених Міністерством фінансів України на виконання делегованих повноважень;
- доцільно внести зміни до ПК України в частині віднесення плати за землю до місцевих податків, а також дозволити органам місцевого самоврядування регулювати ставки місцевих податків і зборів, що дозволить підвищити фінансову спроможність органів місцевого самоврядування, а отже, послабити трансфертну залежність від «центру»;
- з метою вдосконалення механізмів фінансування видатків слід спростити процедури здійснення запозичень до місцевих бюджетів, знявши обмеження щодо здійснення органами місцевого самоврядування запозичень до бюджетів розвитку;
- оптимізувати мережу закладів культури, охорони здоров'я, освіти, що дозволить виконати завдання підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Список використаних джерел

1. Реформування державного управління регіональним розвитком: стан, проблеми, перспективи. – К. : НІСД, 2012. – 56 с.
2. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=267661.
3. Звіт Рахункової палати України за 2010 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/img/files/Zvit_2010.pdf.
4. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80>.
5. Одновекторність використання субвенції в регіонах [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16740328>.
6. Результати ревізії КРУ у Львівській області шокували цифрами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://postup.brama.com/usual.php?what=70895>.
7. Звіт Рахункової палати України за 2010 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/img/files/Zvit_2010.pdf.

Возняк Г. В., Музыка И. С.

Использование бюджетных средств регионов: проблемы и способы их решения
Систематизированы существующие проблемы, связанные с неэффективным использованием бюджетных средств регионов Украины. Предложено авторское видение решения проблем наращивания собственных финансовых ресурсов в целях обеспечения их социально-экономического развития.

Ключевые слова: регион, бюджет региона, доходы, расходы, трансферты, использование средств.

Voznyak G. V., Muzyka I. S.

Use of budgetary funds of the regions: problems and ways of their decision

In the report it is systematized the existing problems connected with inefficient use of budgetary funds of regions of Ukraine. Author's vision of the solution of problems of building of own financial resources, for ensuring their social and economic development is offered.

Key words: region, region budget, income, expenses, transfers, use of means

Возняк Галина Василівна – кандидат економічних наук, старший науковий співробітник, докторант Інституту регіональних досліджень НАН України;

Музыка Ірина Станіславівна – кандидат економічних наук, молодший науковий співробітник відділу проблем розвитку фінансово-кредитних відносин у регіоні Інституту регіональних досліджень НАН України.

УДК 336.761

С. О. Криниця

РОЗВИТОК ІНСТИТУТІВ СПІЛЬНОГО ІНВЕСТУВАННЯ ЯК ПОТЕНЦІЙНОГО ІНСТРУМЕНТУ СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

Досліджено тенденції функціонування інститутів спільного інвестування в Україні, окреслено основні проблеми і перспективи розвитку ІСІ, рекомендовано заходи щодо підвищення ефективності їх діяльності.

Ключові слова: інститути спільного інвестування, компанії з управління активами, фондовий ринок, інвестиційні фонди.

Постановка проблеми. Потенційно одними з найбільш потужних інвесторів, які здатні акумулювати кошти населення та інших дрібних інвес-

© С. О. Криниця, 2013