

Архипенко С.В.

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри обліку, оподаткування,
публічного управління та адміністрування,
Криворізький національний університет,
м. Кривий Ріг, Україна
arkhypenko@knu.edu.ua
ORCID: 0000-0001-6403-7556

ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ. КОНТРОЛЬ ВИДАТКІВ ЯК КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Arkhylenko Svitlana

Ph.D. in Economics, Associate Professor,
Associate professor of Department of Accounting, Taxation, Public Governance and
Administration,
Kryvyi Rih National University,
Kryvyi Rih, Ukraine,
arkhypenko@knu.edu.ua
ORCID: 0000-0001-6403-7556

PROBLEMS OF ENSURING THE EFFECTIVENESS OF SPENDING OF LOCAL BUDGETS. EXPENDITURE CONTROL AS A CONSTITUTIONAL RIGHT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

Анотація. Витрачання фінансових ресурсів з місцевого бюджету набуває неабиякого значення для громади, оскільки такі видатки прямо впливають на її добробут, забезпеченість конкретного споживача таким базовим набором послуг, як освіта, медицина, соціальний захист, комунальні послуги тощо. Виконати місцевий бюджет за видатками сьогодні означає вміння управляти його коштами, а ефективно виконати — це фактично реалізувати заплановані заходи та програми розвитку території. У статті розглянуто підходи до визначення поняття ефективності здійснення видатків (ефективності видатків) місцевих бюджетів і надано власне бачення сутності цієї категорії. Також зазначено, що визначення ефективності здійснення бюджетних видатків повинно стати основою сучасного бюджетного менеджменту. Оцінювання ефекту при цьому є певним маркером у прийнятті рішення щодо рівня ефективності витрачання коштів місцевих бюджетів. Проте в чинному правовому полі України відсутні затверджені методики для розрахунку ефективності видатків місцевих бюджетів. Зараз вона оцінюється через порівняння показників факту та плану здійснення видатків місцевого бюджету без урахування ефекту від такого використання. Сьогодні оптимальний менеджмент видатків характеризується розумінням того, що заплановано повинно означати виконано. Замість розвитку громади, реалізації інфраструктурних проєктів, соціальних ініціатив виконати бюджет — означає фактичне забезпечення запланованих відповідною радою бюджетних видатків на поточний рік. Ефективність видатків повинна визначатись через бюджетне планування. Зазначено, що вітчизняна система планування бюджетів має негативні риси, що знижують ефективність видатків.

Ключові слова: фінансові ресурси, місцеві бюджети, видатки місцевих бюджетів, ефективність здійснення видатків місцевих бюджетів, фактичне виконання бюджету за видатками, пріоритети, органи місцевого самоврядування.

Summary. Expenditure of financial resources from local budgets becomes extremely important for the community, as such expenses directly affect its well-being, provision of a specific consumer with such a basic set of services as education, medicine, social protection, communal services, etc. Completing the local budget according to expenses today means the ability to manage its funds, and to perform it effectively means actually implementing the planned measures and programs for the development of the territory. The article examines approaches to defining the concept of the effectiveness of spending (expenditure effectiveness) of local budgets and provides its own vision of the essence of this category. It is also stated that determining the effectiveness of budget expenditures should become the basis of modern budget management. At the same time, the assessment of the effect is a certain marker in making a decision regarding the degree of effectiveness of spending local budget funds. However, in the current legal field of Ukraine, there are no approved methods for calculating the effectiveness of local budget expenditures. Now it is evaluated by comparing the indicators of the actual and planned expenses of the MB without taking into account the effect of such use. Today, optimal expense management is characterized by an understanding that what is planned should mean accomplished. Instead of community development, implementation of infrastructure projects, and social initiatives, to fulfill the budget means the actual provision of the budget expenditures planned by the relevant council for the current year. The effectiveness of expenditures should be determined through budget planning. The article states that the domestic system of budget planning has negative features that reduce the effectiveness of expenditures.

Keywords: financial resources, local budgets, local budget expenditures, effectiveness of local budget expenditures, actual implementation of the budget by expenditures, priorities, local self-government bodies

Коди JEL Classification: H 72

Постановка проблеми. На сьогодні у зв'язку з узятим курсом на децентралізацію влади істотно посилюється роль органів місцевого самоврядування (далі — ОМС) в забезпеченні розвитку території, як соціального, так і економічного. Тому місцеві бюджети (далі — МБ), які є найбільшим фондом фінансових ресурсів місцевого самоврядування, починають відігравати все більшу роль у фінансово-ресурсному забезпеченні регіонів.

Тому витрачання фінансових ресурсів з МБ набуває неабиякого значення для громади, оскільки такі видатки прямо впливають на її добробут, забезпеченість конкретного споживача таким базовим набором послуг, як освіта, медицина, соціальний захист, комунальні послуги тощо [2]. А з огляду впливу видатків МБ на показники розвитку держави, особливий інтерес складають питання ефективного їх здійснення як результат бюджетного менеджменту загалом. Це свідчитиме про дієвість всього механізму видаткової політики місцевого самоврядування і дозволить реалізувати наявні виклики розвитку громад [4, с. 228-229]. Тому виконати МБ за видатками означає вміння управляти його коштами, а ефективно виконати — це фактично реалізувати заплановані заходи та програми розвитку території.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретичні питання щодо ефективності використання коштів місцевих бюджетів не є новими в економічному світі. Над цією темою, зокрема, працювали вітчизняні науковці Булавинець В.М., Гупаловська М.Б., Малиняк Б., Спасів Н.Я., Сторонянська І.З., Сунцова О.О., Роменська К.М., Шульц Е.П., Тимошенко О.В. Трещов М. М. та інші.

Методика дослідження. Для вирішення поставлених завдань було використано ряд загальнонаукових і спеціальних методів дослідження, такі як: *узагальнення та порівняння* — для визначення поняття ефективності видатків МБ різ-

ними авторами та виявлення їх відмінностей; *аналіз* — для виявлення проблем, які виникають щодо визначення ефективності здійснення видатків місцевими бюджетами; *графічний* — для представлення інформації тощо.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми та формулювання цілей. Незважаючи на цікавість для науковців питання особливостей здійснення видатків місцевих бюджетів, недостатньо розкритою залишається проблема практично-методичного забезпечення визначення ефективності використання бюджетних коштів. На державному рівні немає розробленого порядку визначення цього показника, і наразі він визначається як різниця між запланованим та виконаним обсягом фінансування окремих статей видатків бюджетів. Тому метою статті є дослідження проблем забезпечення ефективності здійснення видатків місцевих бюджетів та забезпечення контролю збоку органів місцевого самоврядування за цим процесом.

Виклад основних результатів дослідження. Розподіл та використання ФР МБ за напрямками розвитку громади відбувається через видатки бюджету. Бюджетний кодекс України визначає цю категорію як «кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених законом про державний бюджет на відповідний бюджетний рік, за винятком коштів на погашення основної суми боргу та повернення надміру сплачених до бюджету сум» [1].

При цьому видатки показують лише факт витрачання коштів з бюджету на реалізацію певних програм, заходів (видаткових статей). А результат, тобто рівень виконання завдань тієї чи тієї програми розвитку, визначається через поняття ефективності використання фінансових ресурсів чи видатків МБ тощо. Тому проаналізуємо існуючі підходи до цієї категорії (рис. 1).



Рис. 1. Трагування поняття ефективності видатків МБ

Джерело: Складено автором на підставі [3].

Як видно з рис. 1, майже всі автори (крім Любінської) ефективність видатків МБ описують через категорії результатів і затрат на їх отримання.

Так, Ж. Белец та І. Мазур прямо визначають її через співвідношення цих показників, І. Чугунов та І. Ігнатюк говорять, що це отримані показники з урахуванням обсягу видатків МБ.

І. Аветисян наголошує на необхідності проведення контролю за такими результатами роботи розпорядників бюджетних коштів для забезпечення якості бюджетного менеджменту. А для Т. Любінської ефективність ототожнюється з показниками втілення в життя поставлених цілей.

На підставі аналізу цих визначень сформулюємо власний підхід до категорії ефективності видатків МБ: це результат виконання видаткової частини МБ, що показує рівень реалізації бюджетних програм в контексті досягнення їх завдань, із врахуванням обсягу використаних на них фінансових ресурсів.

Взагалі, визначення ефективності здійснення бюджетних видатків повинно стати основою сучасного бюджетного менеджменту. Оцінювання ефекту при цьому є певним маркером у прийнятті рішення щодо ступеня ефективності витрачання коштів МБ.

Проте в чинному правовому полі України відсутні затверджені методики для розрахунку ефективності видатків МБ. Зараз вона оцінюється через порівняння показників факту та плану здійснених видатків МБ без урахування ефекту від такого використання.

Тобто зараз фактично контролюється не стільки ефективність фінансування видатків, скільки процес виконання певного алгоритму дій при реалізації бюджетного процесу [5, с. 216]. Сьогодні оптимальний менеджмент видатків характеризується розумінням того, що заплановано повинно означати виконано. Замість розвитку громади, реалізації інфраструктурних проєктів, соціальних ініціатив (всього, що вкладається в поняття ефекту від вкладених бюджетних коштів) виконати бюджет — означає фактичне забезпечення запланованих відповідною радою бюджетних видатків на поточний рік.

Ефективність використання фінансових ресурсів реалізується через застосування бюджетного планування.

Бюджетне планування передбачає розробку і вирішення певних завдань фінансового спрямування, стратегічних і тактичних, через які буде змога профінансувати пріоритети розвитку певної території [6].

Ефективність роботи ОМС визначається вмінням довгостроково мислити і пророкувати на досить віддалену перспективу напрями розвитку господарства територіальної громади. Це дає можливість врахувати особливості здійснення того чи іншого виду діяльності території, сконцентрувати всі необхідні ресурси для реалізації довгострокових планів розвитку.

Для української системи планування видатків МБ характерною є низка рис, які ускладнюють процес ефективного й обґрунтованого використання бюджетних коштів (рис. 2).

Коментуючи рис. 2 варто зазначити, що дійсно, орієнтація у фінансуванні видатків тільки на покриття видатків мережі бюджетних установ у визначених (запланованих) обсягах призведе тільки до необґрунтованого збільшення таких видатків. До того ж, планування показників бюджету замість планування (з

обов'язковим моніторингом) результатів не сприяє встановленню зв'язку між затраченими ресурсами і отриманими результатами.

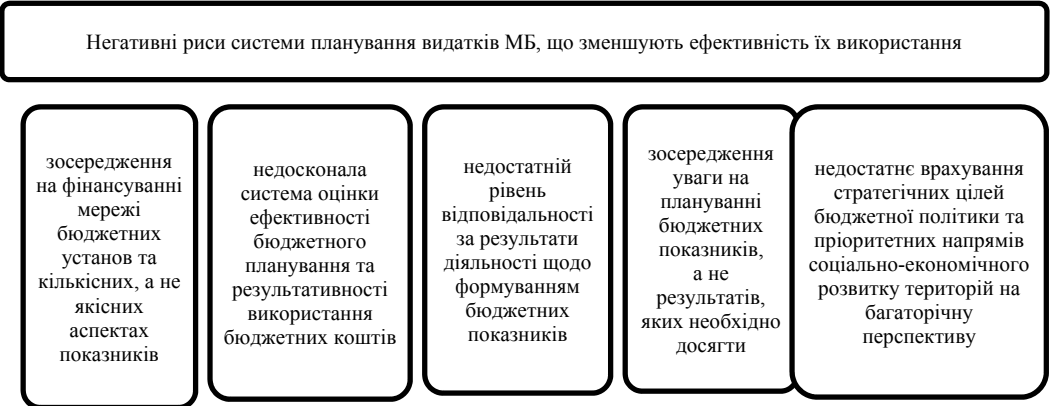


Рис. 2. Риси системи планування видатків МБ, що зменшують ефективність їх використання

Джерело: Складено автором на підставі [6].

Передумови формування обґрунтованої видаткової частини МБ наведено на рис. 3.

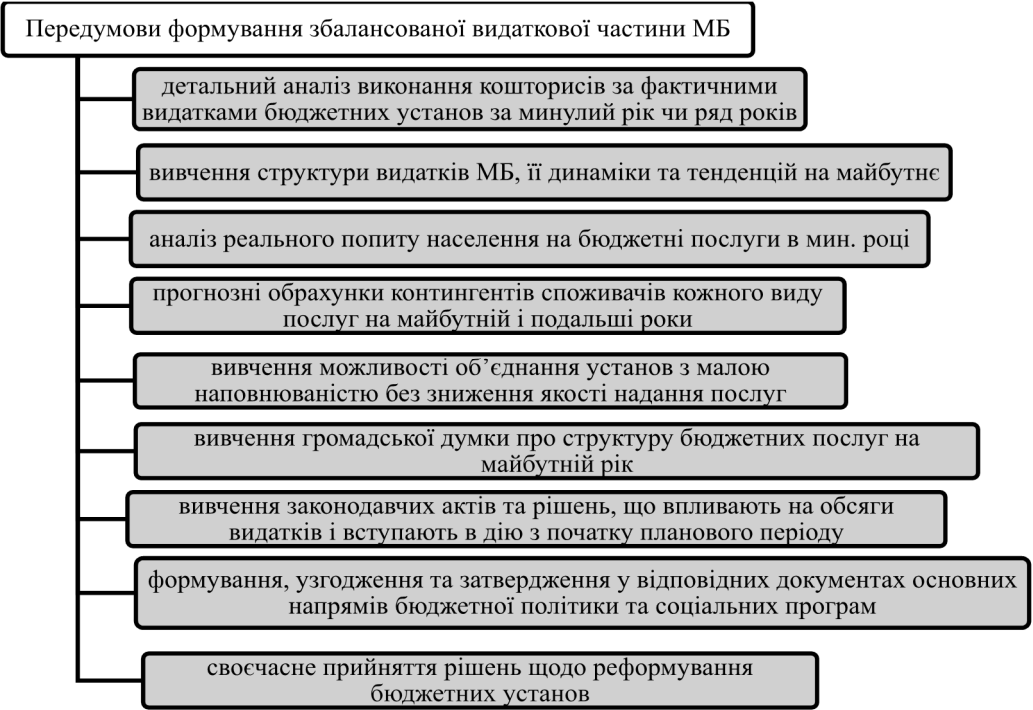


Рис. 3. Передумови збалансування видатків МБ

Джерело: Складено автором на підставі [4].

Важливою ланкою підвищення ефективності та обґрунтованості витратків МБ є моніторинг їх ефективності з боку ОМС, що є їх конституційним правом. Метою такого моніторингу є забезпечення оперативного управління фінансовими ресурсами, підвищення достовірності основних показників фінансового стану, запобігання неефективному використанню грошових коштів, забезпечення своєчасного фінансування витратків, виконання взаємних зобов'язань.

Незважаючи на важливість унормування цього аспекту роботи ОМС, на сьогодні відсутні чіткі вказівки щодо проведення оцінки та ступеня ефективності використання бюджетних коштів ОМС [5, с. 216].

Проте деякі норми Бюджетного кодексу України наголошують на необхідності проведення оцінки ефективності витратків МБ. Так, перш ніж затвердити звіт про виконання МБ, місцева рада зобов'язана надати оцінку фактично здійснених витратків МБ. Її результати повинні бути однією з складових такого звіту. А вже за результатами такої оцінки пропонуються відповідні рекомендації до складання МБ на майбутні бюджетні періоди та приймаються рішення про затвердження планових показників бюджету тощо [5, с. 216].

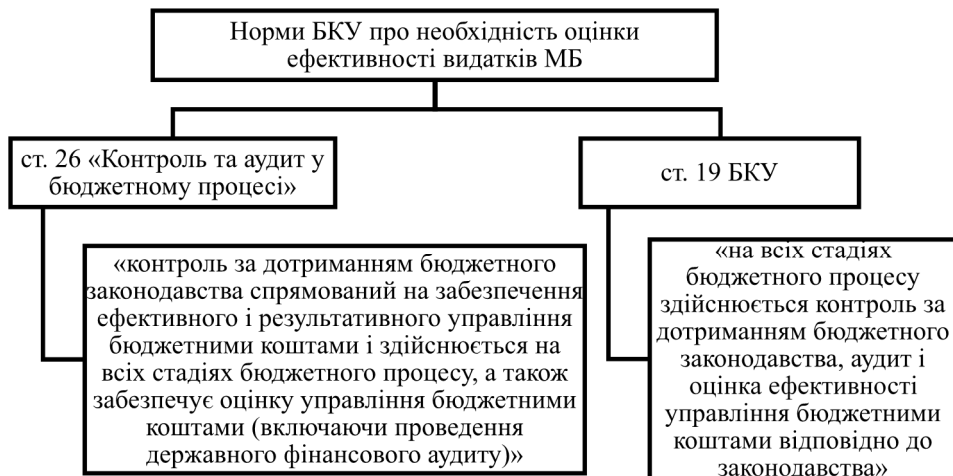


Рис. 4. Необхідність оцінки ефективності витратків у БКУ

Джерело: Складено автором на підставі [5, с.216].

Отже, Бюджетний кодекс наголошує на потрібності проведення оцінки ефективності витрачання коштів з МБ та необхідності такої процедури. Проте ні яким чином її проводити (конкретної процедури та методики), ні за якими критеріями — в законодавстві так і не визначено.

Висновки і перспективи подальших досліджень у даному напрямі. Підсумовуючи вказане, можна дійти таких висновків. Розподіл і використання фінансових ресурсів МБ за напрямками розвитку громади відбувається через видатки бюджету. При цьому вони показують лише факт витрачання коштів з бюджету на реалізацію певних програм, заходів (видаткових статей). А результат, тобто рівень виконання завдань, визначається через поняття ефективності витратків МБ. Визначення ефективності здійснення бюджетних витратків повин-

но стати основою сучасного бюджетного менеджменту. Оцінювання ефекту при цьому є певним маркером у прийнятті рішення щодо ступеня ефективності витрачання коштів МБ. Щодо законодавчого забезпечення ефективності таких видатків, то незважаючи на важливість унормування цього аспекту роботи ОМС, на сьогодні відсутні чіткі вказівки щодо проведення оцінки та ступеня ефективності використання бюджетних коштів ОМС. Тому вивчення та аналіз існуючих методик визначення ефективності видатків МБ та/або розробка власної й буде напрямами подальших досліджень у цьому напрямі.

Література

1. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року N 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
2. Гупаловська М.Б. Шляхи підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів України. *Ефективна економіка. Електронне наукове фахове видання*. 2019. №10. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=7322>
3. Малиняк Б., Підлісний І. Ефективність видатків місцевих бюджетів: механізм контролю в Шотландії та уроки для України. *Світ фінансів*. 2018. 3(56) — С. 41-57.
4. Пархоменко А.Ю. Місцеві бюджети як складова бюджетної системи України. *Молодіжний науковий вісник УАБС НБУ*. 2013. №4. — С. 361-371.
5. Роменська К.М. Оцінка ефективності використання коштів місцевих бюджетів України. *Вісник Запорізького національного університету*. 2012. №4(16). С. 228-235.
6. Савка В. В. Реформування системи планування та фінансування видатків місцевих бюджетів. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія економічна*. 2013. Вип. 2. С. 304-313.

References

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), “Budget Code of Ukraine”, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
2. Hupalovska M.B. (2019). “Ways to increase the efficiency of expenditures of local budgets of Ukraine”. *Efektivna ekonomika. Elektronne naukove fakhove vydannya*. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=7322>
3. Malynyak B., Pidlisnyy I. (2018). “Effectiveness of spending of local budgets: control mechanism in Scotland and lessons for Ukraine”. *Svit finansiv*. vol. 3(56), pp. 41-57.
4. Parkhomenko A.Yu. (2013). “Local budgets as a component of the budget system of Ukraine”. *Molodizhnyy naukovyy visnyk UABS NBU*. vol. 4, pp. 361-371.
5. Romenska K.M. (2012). “Evaluation of the effectiveness of the use of funds from local budgets of Ukraine”. *Visnyk Zaporiz'koho natsional'noho universytetu*. vol. 4(16), pp. 228-235.
6. Savka V.V. (2013). “Reforming the system of planning and financing the expenditures of local budgets”. *Naukovyy visnyk L'vivskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav. Seriya ekonomichna*. vol. 2, pp. 304-313.