

УДК 330.534.4

ЕФЕКТИВНІСТЬ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ

Апатова Н.В., Меджитова Р.Ш.

Розглянуто бюджетний процес, виділені його чинники і визначені показники ефективності, а також побудований алгоритм, що дозволяє визначити поточну ефективність бюджетного процесу і порівняти його результати по інтегрованому числовому показнику.

Ключові слова: бюджетний процес, ефективність, економічна ефективність, інтегрований показник.

Для зрозуміння ролі бюджету у сучасних соціально-економічних умовах його треба аналізувати з двох сторін: як бюджетну систему та як бюджетний процес. Зовнішнє економічне середовище та економічні процеси країни впливають на податкове регулювання, регулювання складу дохідної та видаткової частин бюджету, його дефіцит але профіцит. З другого боку, дохідна частина бюджету впливає на видаткову частину, дефіцит (профіцит) та на регулювання міжбюджетних відносин, а дефіцит провокує державний борг. Усі частини бюджету взаємопов'язані, складають бюджетну систему, в якій порушення якогось одного елементу приводить до змін у всій системі.

Як процес бюджет є динамічною системою, яка змінюється у часі. Існують крапки часової прямій, які використовуються для звітності виконання бюджету, але це стосується деяких численних показників, які традиційно порівнюються з показниками минулого часу. Поширене використання цільових програм розвитку, на які спрямовуються бюджетні кошти, не дозволяє достатньо точно казати, на якому етапі виконання конкретної програми знаходиться той чи інший орган місцевого самоврядування, тому що велика кількість програм має якісні, а не кількісні показники та загальний обсяг потрібних коштів. Тому проблема полягає в отриманні відповіді на питання, чи є ефективним бюджетний процес не наприкінці, а на проміжному етапі та чи можливо порівняння ефективності минулого бюджету з поточним. Мета цієї статті є визначення чинників бюджетного процесу та створення алгоритму розрахунків ефективності бюджетного процесу для місцевих бюджетів.

Для економічно розвинених держав, як відзначає Т.В.Жібер, бюджетний процес характеризується наступними чинниками: прогнозуванням бюджету в короткостроковому і довгостроковому періоді; відображення додаткових джерел фінансування в разі дефіциту бюджету або напрямів використання засобів, що утворилися, в разі його профіциту; розробка і використання методів фінансової безпеки держави; встановлення кордонів для державного боргу; забезпечення всіх запланованих витрат; розробка процедур узгодження між законодавчою і старанною органами влади всіх проблемних питань і несуперечливе їх рішення; єдність звітності по виконання бюджету; обмін результатами контролю за виконання бюджету між всіма зацікавленими організаціями, прозорість і гласність звітів. Дані характеристики, разом з традиційними, до яких відносяться розробка бюджету наступного року, відображення в бюджеті доходів і витрат, використання сучасних технологій, таких, як програмний формат бюджету, контроль за виконанням бюджету з боку казначейства і інших, можуть бути застосовані як необхідні критерії при розробці бюджетів всіх рівнів, у тому числі, місцевих бюджетів. Найбільшої ефективності набуває програмний метод, який дозволяє не лише чітко визначити призначення бюджетних коштів, але і спростити контроль за їх використанням. Даний метод найбільш застосовний до місцевих бюджетів, він також дозволяє застосовувати методи управління проектами до управління місцевим бюджетом. Мобілізація ресурсів регіону на підвищення наповнюваності бюджету і ефективному його використанню залежить, в першу чергу, від бюджетної політики держави. Аналізуючи бюджетну політику України на сучасному етапі, Т.В.Жібер відзначає два основні принципи бюджетного процесу – єдність і самостійність, які визначають ієрархію бюджетів і їх взаємодію [1].

Аналізуючи бюджет як систему, І.Я.Чугунов в своїх роботах розкрив бюджетний механізм регулювання економічного розвитку, деталізував питання планування і виконання дохідної частини місцевих бюджетів, а також вплив бюджету на економічний розвиток адміністративно-територі-

альних одиниць [2, 3]. І.Я.Чугунов вважає, що головним в бюджетній системі є видаткова частина, тому що вона відражає соціальні та економічні потреби, забезпечує розвиток держави і тому їй потрібна особлива увага. Він підкреслює, що для стимулювання економічного зростання необхідним є активне використання дефіциту бюджету з метою збільшення видаткової частини бюджету, особливо в умовах відносного зменшення податкового навантаження на економіку, проте розмір державного боргу та економічні можливості держави з його обслуговування є фактором обмеження обсягу дефіциту бюджету. В періоди сталого економічного зростання при необхідності, особливо за умови наявності значного обсягу державного боргу, доцільним є використання профіциту бюджету. Основною метою системи бюджетного регулювання є розробка і проведення збалансованої фінансово-бюджетної політики, зокрема, у сфері доходів, видатків бюджету, міжбюджетних відносин, дефіциту (профіциту) бюджету, державного боргу, спрямованої на підвищення соціально-економічного розвитку країни.

Зробимо визначення поняття «управління регіональним бюджетом». На нашу думку, управління регіональним бюджетом (бюджетом території) – це комплексний процес об'єктивного та обґрунтованого впливу на елементи бюджету з метою забезпечення соціально-економічного зростання, тобто бюджет є об'єктом і інструментом управління.

Бюджетний процес починається з виявлення тенденцій та прогнозування базових соціальних, економічних та фінансових показників регіону, потім, через розробку та затвердження бюджету на останнім етапі здійснюється його виконання. Оскільки кожен етап потребує специфічних засобів та форм управлінських дій, але потрібна загальна схема їх зв'язку та забезпечення системної цілісності бюджетного процесу. Для максимального виключення людського фактору на кожному із етапів, який може негативно вплинути на досягнення мети виконуваного завдання, потрібні методи моделювання для виявлення найбільш ефективного та результативного проекту рішень та апробації цього проекту в комп'ютерній імітації.

При визначенні мети управління бюджетним процесом треба зараховувати його складну, багатокomпонентну та ієрархічну природу. Перед за все головною метою потрібно брати зростання економічного потенціалу території як економічного базису доходної частини бюджету. На другому рівні ієрархії знаходиться фінансовий потенціал, який складається з фінансової продуктивності регіонального бюджету, його економічної та соціальної ефективності та збалансованості. Ці поняття мають динамічну природу, вони мають особливість «затримки», тому що між наданням коштів та їх використанням знаходиться певний період часу, який має різний термін для кожного випадку. Але особливості прийняття Державного бюджету в Україні не тільки скорочує цей термін, а й приводить до ситуації, коли виконання бюджету опереджає його прийняття. Для оцінки бюджетної результативності використовують термін в один рік.

Під поняттям «фінансова продуктивність» слід зрозуміти співвідношення обсягу видатків бюджету базисного року до доходів бюджету планового року, коректованого на інфляцію.

Під економічною ефективністю регіонального бюджету слід зрозуміти співвідношення між обсягом доходу бюджету базисного року до економічних результатів зроблених видатків. При цьому слід особу увагу звертати на кошти, які були виділені на фінансування економіки регіону зі територіального бюджету. Важливою частиною економічної ефективності регіонального бюджету є облік соціальних видатків у випадку негативних результатів економічної діяльності, наприклад, збільшення видатків на охорону здоров'я населення при забрудненні навколишнього середовища підприємствами регіону, але потреба населення змінити бази відпочинку, нести підвищені транспортні видатки.

В зв'язку з потребою обліку соціальних видатків населення у економічній діяльності важливим стає вимір соціальної ефективності регіонального бюджету яка є співвідношенням між обсягом видатків бюджету та зміною рівня соціальної забезпеченості населення регіону. Наступні чинники підвищують складність виміру цього показника: по-перше, більш соціальних проблем населення вирішає за власні кошти; по-друге, як вже нами підкреслювалось, потрібне прийняти державні соціальні стандарти, без яких неможливо визначити соціальний стан території. Але по непрямым ознакам все ж можливо отримати значення цього показника, за допомогою експертних оцінок та аналізу динаміки бюджетних видатків.

Найбільш інформативним є показник бюджетної збалансованості як співвідношення між власними доходами бюджету та його видатками (без зарахування трансфертів). Цей показник надає більш об'єктивну картину стану регіону, оскільки трансферти – це неявна форма покриття дефіциту регіонального бюджету. Дефіцит бюджету не слід розглядати як негативний фактор, незалежно від його обсягу, тому що він відкриває нові ресурсу для розвитку регіону та є його стимулюючим чинником. Найбільш ефективним в управлінні бюджетної збалансованості є цільові інвестиції, оскільки повертання коштів у бюджет буде в результаті проведення конкретного заходу. Для кожної території можливо задати межі варіації показника бюджетної збалансованості, ступінь дефіциту бюджету.

Перераховані показники дозволяють сформувати глобальні та локальні цілі управління бюджетом, направляти потоки фінансових ресурсів. Управління такими об'єктами як доход бюджету, його видатки та дефіцит, потребує системного підходу, структурного аналізу кожного об'єкта управління, методів розрахунків показників з урахуванням специфіки об'єкта.

Також корисно оцінювати бюджетний процес на стадії його виконання, протягом року, наскільки він виконується загалом. Для цього потрібен деякий загальний показник, для отримання якого ми пропонуємо використати ідею метода відстаней Журавльова, суть якого є обчислення відстані між двома векторами. Цій метод дозволяє ввести критерій «близькості крапок», але ми будемо полагати значення цього критерію достатньо великим.

Для кожного місцевого бюджету будемо будувати бюджетну матрицю території, яка може також охоплювати декілька місцевих бюджетів, наприклад, окремі райони або об'єднання декілька районів. Строками цієї матриці є різноманітні показники виконання бюджету для одної території, як традиційні (доходи, видатки, дефіцит місцевого бюджету, отримані трансферти, субвенції та дотації), а також показники-прапорці досягнення стратегічних та тактичних цілей розвитку, окремих цілей програм розвитку та ін.. Прапорці мають значення 1, коли ціль досягнення та 0, коли ні. В стовбцях матриці записані показники одного найменування, які мають однакові одиниці виміру. Ця матриця дозволить на кожному етапі бюджетного процесу оцінювати відстань планових показників від фактично отриманих, як в виразі коштів, так і в під цілях програм. Для обчислювання відстаней використовується також матриця планових показників, створена аналогічно.

Значення відстаней від планових показників для кожної строки матриці є інтегрованим показником стану бюджетного процесу, який дозволить керівникам, не дожидаючи кінця планового періоду, прийняти управлінське рішення по коректуванню дій та мати усю картину динаміці бюджетного процесу.

Оскільки фактичні дані виконання бюджетного процесу можуть бути як менш планових, так і більш за них, а відстань завжди має позитивне значення, одночасно зі значення відстаней ми пропонуємо будувати бінарний вектор, елементи якого приймають значення 1, коли різниця між фактичним значення показника бюджетного процесу та його плановим аналогом позитивна, та -1, коли негативна. Знак суми усіх елементів бінарного вектору буде характеризувати випередження але відставання бюджетного процесу території від необхідної точки знаходження.

Позначимо матрицю бюджетного процесу X , а матрицю планових показників Y . Для отримання загальних (інтегрованих) показників бюджетного процесу для кожної території i потрібно обчислювати D_i як відстань вектору X_i від вектору Y_i :

$$D_i = \sqrt{\sum (x_{ik} - y_{ik})^2} \quad (1)$$

де:

D_i – значення відстані вектора фактичних показників від вектору планових;

$\sqrt{}$ – це корінь квадратний;

k – змінна, яка дозволяє вибирати окремі показники з вектору але використати усі загалом ($k = 1, \dots, m$ або k приймає деякі значення з множини $\{1, m\}$);

x_{ik} - рядок матриці фактичних показників бюджетного процесу території i ;

y_{ik} - рядок матриці фактичних показників бюджетного процесу території i .

Значення елементів бінарного вектору Z_i буде наступним:

$$z_{ik} = 1 \text{ коли } x_{ik} - y_{ik} > 0$$

$$z_{ik} = -1 \text{ коли } x_{ik} - y_{ik} < 0 \text{ та (2)}$$

$$z_{ik} = 0 \text{ коли } x_{ik} - y_{ik} = 0.$$

Останній крок – це знаходження суми елементів бінарного вектору та її знака (+ чи -). Якщо значення суми 0, то треба за результат брати 0, що відзначає точне досягнення точки розвитку бюджетного процесу.

Таким чином сукупність значень відстані як інтегрованого показника бюджетного процесу та знака суми елементів бінарного вектору свідчать як про ступінь досягнення бюджетного процесу своєї загальної цілі в даний конкретний момент та про знаходження від неї як деякій умовній точці зліва чи праворуч на числової прямій.

Цій метод дозволяє оцінювати процес виконання окремого бюджету, тоді непотрібно будувати матрицю, а достатньо сформулювати один вектор бюджетного процесу, додати до нього вектор планових показників та бінарний вектор і отримати результат у погляді відстані та знака суми бінарного вектору. Наведений алгоритм обчислювання інтегрованого показника ефективності бюджетного процесу території можливо використати для отримання загальної картини бюджету АР Крим за останні два роки. Матриця X та значення бінарних векторів представлені в таблиці 1, матриця Y - в таблиці 2, значення відстаней та знаків (значень) сум елементів бінарних векторів - в таблиці 3 (використані дані з [4, 5]).

Таблиця 1

Фактичні показники місцевих бюджетів

Бюджет території	Доходи (грн.)	Видатки (грн.)
АР Крим за 2008 р. (вектор x_1)	$x_{11} = 5\,651\,451,8$	$x_{12} = 4\,696\,235,3$
АР Крим за 2009 р. (вектор x_2)	$x_{21} = 6\,053\,735,1$	$x_{22} = 5\,064\,818,2$
Бінарний вектор Z_1	$z_{11} = 1$	$z_{12} = -1$
Бінарний вектор Z_2	$z_{21} = 1$	$z_{22} = -1$

Таблиця 2

Планові показники місцевих бюджетів

Бюджет території	Доходи (грн.)	Видатки (грн.)
АР Крим за 2008 р. (вектор y_1)	$y_{11} = 5\,492\,495,6$	$y_{12} = 4\,827\,731,5$
АР Крим за 2009 р. (вектор y_2)	$y_{21} = 5\,996\,126,6$	$y_{22} = 5\,233\,811,8$

Таблиця 3

Інтегровані показники бюджетного процесу

Бюджет території	Відстань векторів фактичних та планових показників	Знак/значення суми елементів бінарного вектору
АР Крим за 2008 р.	$D_1 (x_1, y_1) = 206,5$	0
АР Крим за 2009 р.	$D_2 (x_2, y_2) = 178,5$	0

Із порівняння інтегрованих показників, які характеризують ефективність бюджетного процесу, можна зробити висновок, що бюджетний процес 2009 року в Автономній Республіці Крим більш досягнув кінцевої мети, ніж бюджетний процес 2008 року (відстань векторів в 2008 р. більш ніж у 2009 р.). Зроблені висновки корелюють з іншими реальними даними, це свідчить про об'єктивність пропонованого методу.

ВИСНОВКИ

Бюджетний процес має низку чинників, які дозволяють відстежувати його виконання не тільки в планові часові крапки, але й в поточний період.

До чинників бюджетного процесу слід віднести як кількісні, так й якісні показники, які характеризують цілі в програмах розвитку.

Для управління бюджетним процесом існують загальні показники фінансової продуктивності, економічної ефективності та бюджетної збалансованості, які дозволяють мати реальну картину стану території.

Створення алгоритму розрахунків ефективності бюджетного процесу та його виконання для місцевого бюджету АР Крим дозволило побачити зміну у часі інтегрованого показника та зробити висновок про якість бюджетного процесу.

Створений алгоритм можливо використовувати для будь якого бюджетного процесу, незважаючи на розмір території, для якої він існує.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Жибер Т.В. Бюджетна політика України на сучасному етапі та її реалізація в бюджетному процесі / Т.В. Жибер. // Фінанси України – 2005. – № 8. – С. 7-12.
2. Чугунов І.Я. Планування і виконання дохідної частини місцевих бюджетів у механізмі бюджетного регулювання / І.Я. Чугунов // Регіональна економіка. – 2002. – №4. – С. 194–199.
3. Чугунов І.Я. Вплив бюджету на економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць / І.Я. Чугунов // Фінанси України. – 2002. – №12. – С.42–50
4. Валовий регіональний продукт Автономної Республіки Крим за 2005 – 2008 рр. Статистичний збірник. – Сімферополь, 2010. – 42 с.
5. Доходи та витрати населення Автономної Республіки Крим за 2005 – 2009 рр. Статистичний збірник. – Сімферополь, 2010. – 42 с.