

УДК 332.132(477)

Язлюк Б. О.

Тернопільський національний економічний університет

## КОНЦЕПЦІЯ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті розглянуто шляхи удосконалення регіональної бюджетної політики та основні інструменти удосконалювання бюджетного процесу на місцевому рівні як одного з найважливіших аспектів конкурентоспроможності.

**Ключові слова:** удосконалення, бюджетна політика, бюджетний процес на місцевому рівні.

**Постановка проблеми.** Формування ефективної бюджетної системи є невід'ємною частиною процесу становлення й розвитку ринкової економіки. Соціально-економічні перетворення в Україні, що відбулися на початку 1990-х рр. обумовили докорінне реформування всієї фінансової системи України і її основної ланки – бюджетної системи. При цьому роль бюджетної системи в ринковій економіці, як одного з найважливіших інструментів регулювання, в умовах звужених можливостей впливати на економічні процеси в країні адміністративними способами, значно зросла. Найважливішим напрямком реформування державних фінансів стало формування трьохрівневої бюджетної системи, що включає державний бюджет України, регіональні й місцеві бюджети [1].

В умовах української економіки, повільно плінні процеси бюджетної політики стосовно окремих муніципальних утворень, їх непогодженість із реформуванням системи місцевого самоврядування, залишаються одним з основних факторів, що гальмують розвиток підприємницької й інвестиційної активності. Зміни в системі місцевого самоврядування тісно пов'язані із загальною реформою бюджетного процесу, метою якої є створення умов і передумов для максимально ефективного управління державними й муніципальними фінансами.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналіз еволюції ролі місцевих бюджетів в Україні показує, що історичні особливості розвитку нашої держави є основною причиною того, що регулювання місцевих фінансів традиційно здійснювалося «зверху» [2]. Високий рівень централізації влади спричиняв й той факт, що система місцевого самоврядування не стільки була продуктом розвитку громадянського суспільства, скільки «продовженням» системи державного управління на місцях, сполучною ланкою між жителями окремих територій і державною машиною. Подібна система відносин визначила й роль місцевих фінансів, зокрема місцевого бюджету, як вторинну стосовно державного, що прагне мобілізувати максимальну кількість фінансових ресурсів. При цьому рівень децентралізації фінансів протягом усього історичного періоду розвитку України, включаючи дореволюційну й радянську епохи, коливався залежно від ступеня демократизації відносин у країні. Так, наприклад, скасування кріпосного права спричинило системну реформу організації місцевого самоврядування й надання їй більшої самостійності, аналогічний процес характерний також для першого постреволюційного періоду (1917-1921 рр.), а потім відлиги 1951-1965 рр. Посилення адміністративно-командних тенденцій, навпроти різко обмежувало самостійність муніципальних утворень, «звужувало» і жорстко регламентувало їх фінансові, у тому числі й бюджетні можливості.

Перехід до ринкових відносин і демократизація українського суспільства на початку 90-х р. ХХ ст. послужили потужним стимулом реформування системи місцевого самоврядування.

Найбільш ваговитий внесок у розвиток науки щодо удосконалення регіональної бюджетної політики зробили учені і практики, серед яких можна відзначити наступних: Б.М. Данилишин, П.І. Гайдучкий, В.М. Геєць, А.Г. Загородній, Л.Г. Чернюк, О.В. Горська, Г.А. Куторжевський, В.А. Лушкин, А.А. Кофанов, П.Т. Саблук, Г.І. Онищук, О.Г. Осауленко, О.Ф. Новікова, Н.С. Власенко, В.І. Топіха, Л.І. Федулова та інші.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Разом з тим, незважаючи на велику кількість досліджень та публікацій, питання бюджетної політики стосовно окремих муніципальних утворень, їх непогодженість із реформуванням системи місцевого самоврядування, залишаються одним з основних факторів, що гальмують розвиток підприємницької й інвестиційно-інноваційної активності та в цілому не мають достатнього глибокого дослідження і висвітлення, та є перспективним і актуальним напрямом для подальшої науково-дослідної діяльності.

**Мета статті.** Головною метою цієї статті є розроблення концепції та шляхів удосконалювання бюджетного процесу на місцевому рівні за допомогою запропонованих інструментів.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Основною метою реформування є підвищення ефективності бюджетного процесу на всіх рівнях бюджету, що ставить перед місцевими органами влади принципово нові завдання: так необхідний перехід до бюджетування за результатами, принципами середньострокового планування, забезпечення постійного й об'єктивного моніторингу бюджетного процесу. При цьому методологічна база зазначених механізмів поки перебуває в стадії формування.

Поняття «ефективності» бюджету розкривається й у Бюджетному кодексі, де підкреслюється, що при складанні й виконанні бюджетів уповноважені органи й одержувачі бюджетних коштів повинні виходити з необхідності досягнення заданих результатів з використанням найменшого обсягу коштів або досягнення найкращого результату з використанням визначеного бюджетом обсягу коштів.

Аналіз різних джерел [3; 4; 5] дозволив нам сформулювати наступне визначення ефективності бюджету. У найбільш загальному виді ефективність являє собою оціночний показник результативності діяльності, що представляє собою зіставлення результатів цієї діяльності, ефективність бюджету – є рівень оптимізації консолідації й розподілу фінансових ресурсів і ступінь досягнення конкретних суспільно значимих соціальних і

економічних цілей відповідно до пріоритетів державної політики.

Подібний підхід істотно розширює пануючу точку зору про ефективність бюджету, як «ступеня його виконання», або «економічності» і «результативності видатків» а у сучасних умовах визначення ефективності бюджету повинне стати складовою частиною загальної процедури управління фінансовим станом держави, а це перетворює визначення ефективності бюджету в постійну роботу фінансового апарату.

Аналіз існуючих точок зору на оцінку ефективності бюджету показав, що вони або дублюють підходи, прийняті в класичному бюджетному аналізі, або відрізняються абстрактністю й невизначеністю як критеріального, так і методичного підходу. Із усього спектра дослідницьких робіт у цьому напрямку можна виділити пропозиції по формуванню рейтингових показників муніципальних утворень, а також роботи де сформульовано систему показників ефективності з урахуванням як економічних, так і соціальних завдань [6; 7].

На нашу думку, створення системи показників ефективності бюджету передбачає чітку диференціацію понять соціальної ефективності (результативності) і економічної ефективності. Під ефективністю варто розуміти результативність або соціальну ефективність, тобто досягнення певного соціального результату розраховуючи на одиницю витрат.

Подібний підхід передбачає розмежування понять прямих і кінцевих результатів діяльності суб'єктів бюджетного процесу. Під прямим результатом ми розуміємо обсяг надаваних місцевими органами влади товарів і послуг – «випуск». Кінцевими (соціальними) результатами в цих випадках будуть підтримка (досягнення) певних параметрів соціального розвитку (якості життя).

Досягнення кінцевих результатів при такому підході є метою державної (муніципальної) політики, а виробництво бюджетними організаціями робіт, товарів і послуг – її інструмент.

Аналіз міжнародного досвіду показує, що багато держав світу з метою підвищення ефективності бюджету широко застосовують такі методи як БОР (бюджетування орієнтоване на результати) і МТЕГ (середньострокове планування) (табл. 1). У світі накопичений уже більш ніж піввіковий досвід використання подібного підходу до бюджетного процесу, тоді як в Україні дотепер домінує витратний метод формування бюджету, незважаючи на декларування результативності бюджету як головної його мети.

В останні роки принципи БОР впроваджуються переважно на верхньому рівні бюджетної системи (почасти на регіональному), практично не торкнувшись місцевого бюджету, де по колишньому зберігається кошторисний підхід. Таким чином, відтворюється класичний український підхід «зверху» до суспільних, соціальних і економічних реформ. Вивчення нормативно-правової бази, що регулює як бюджетний процес у країні в цілому, так і діяльність місцевих органів влади, підтверджує повну відсутність норм, що закріплюють принципи орієнтації бюджету на результат. Така ситуація може перетворити декларовані бюджетні новації в чергову «кампанію», не привівши до скільки-небудь позитивних результатів.

Підвищення ефективності місцевого бюджету можливо тільки шляхом впровадження принципів орієнтації на результат і середньострокове планування, для чого необхідно:

- адаптувати механізм планування, реалізації, контролю й оцінки місцевого бюджету в рамках БОР;

Таблиця 1

## Відмінність бюджетування, орієнтованого на результати (БОР), від витратного методу бюджетування

Планування й затвердження бюджету	Витратний метод	БОР
Завдання планування	Розподіл загального обсягу видатків між бюджетотримувачами	Ув'язування обсягу й структури видатків бюджету із пріоритетами державної (муніципальної) політики і її соціально значимими очікуваними й фактичними результатами
Основні підходи до планування	Планування в розрізі відомств і їх кошторисів	Програмно-цільовий підхід (внутрішньовідомчі програми, показники результатів)
Відправний пункт планування	Видаткові потреби	Пріоритети, результати програм
Структура видатків бюджету	Пріоритет економічної й відомчої класифікації	Пріоритет програмної (удосконаленої функціональної) класифікації
Формат проекту закону про бюджет	Не передбачає інформації про заплановані результати	Постановка цілей, результатів, вимірних показників результатів
Деталізація видатків	Дуже докладна	Агреговані видатки
Законодавчі органи обговорюють і затверджують	Детальну структуру видатків	Цілі, результати, показники результатів; агреговану структуру видатків
Відповідальність суб'єктів бюджетного процесу	За цільове використання коштів	За досягнення планових результатів з мінімальними витратами
Самостійність суб'єктів бюджетного процесу	Обмежена	Свобода розпорядження ресурсами (у рамках програм; почасті між програмами й фінансовими роками)
Рівні прийняття рішень	Високий ступінь централізації	Делегування на рівні ефективного виконання
Система контролю	Домінує зовнішній контроль за діяльністю	Домінує внутрішній самоконтроль
Фокус контролю	«Цільовий» (по видах видатків) використання бюджетних коштів відповідно до затвердженого плану	Досягнення запланованих результатів, правильність їх виміру
Головні об'єкти зовнішнього контролю	Дробові статті витрат	Результати й загальний обсяг видатків; якість системи внутрішнього контролю
Звіт про виконання бюджету	Фактичні видатки відносно затверджених	Акцент на досягнення результатів, причини відхилень, необхідність коректування програм
Інша звітність		Звіти по моніторингу й оцінці програм

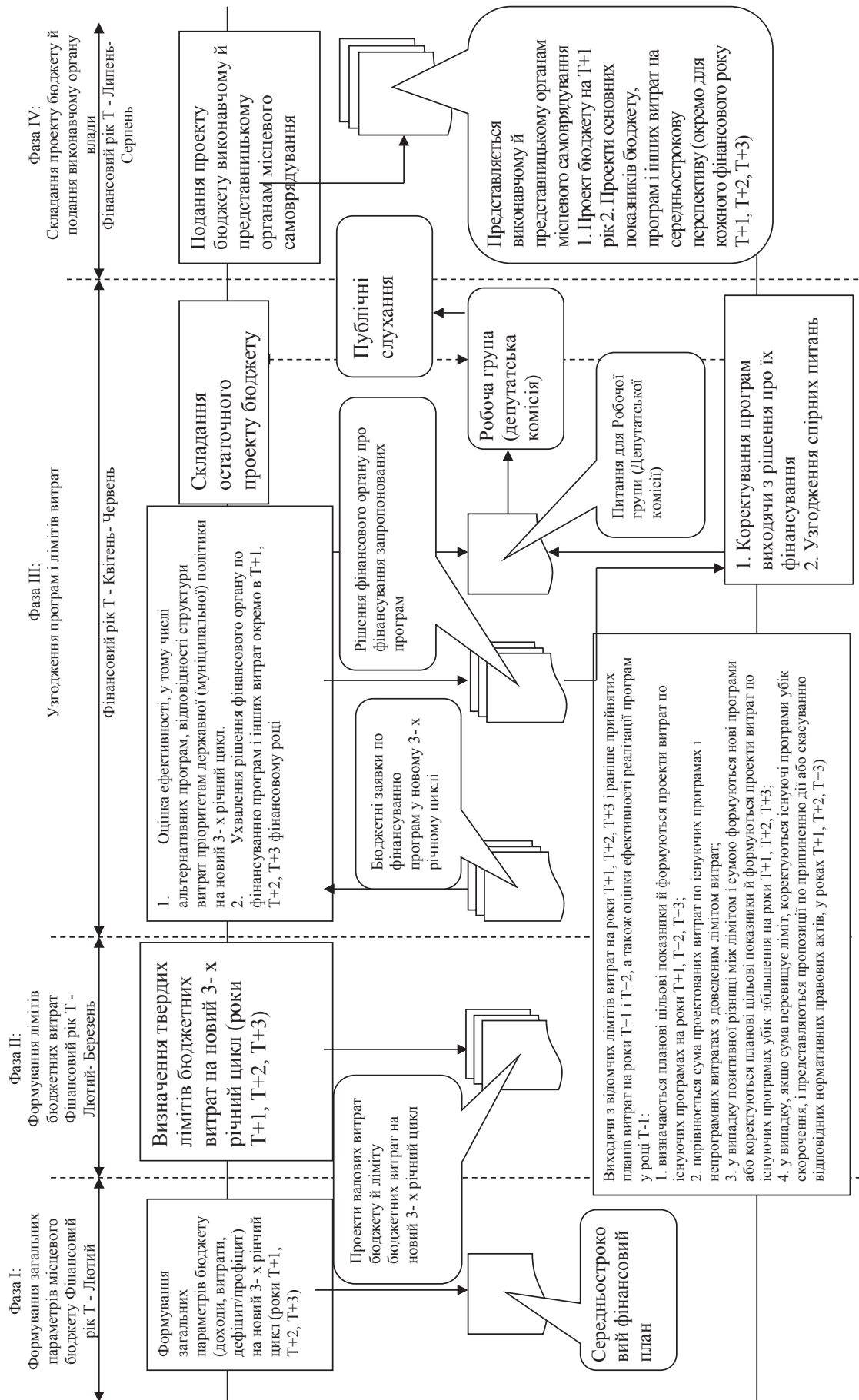


Рис. 2. Концепція середньострокового бюджетування місцевого бюджету, орієнтованого на результати (БОР)

- розробити базову систему критеріїв соціальної й економічної ефективності, засновану на закріпленні за органами місцевої влади бюджетних повноважень, що піддаються якійсній і кількісній оцінці. Дана система може коректуватися з урахуванням територіальних і соціально-економічних особливостей конкретного муніципального утворення.

Питання удосконалювання бюджетного планування й підвищення ефективності місцевого бюджету в цілому повинні розглядатися в єдиному комплексі з питаннями вдосконалювання системи муніципального самоврядування, у цьому зв'язку вимагають свого вирішення проблеми надмірної зарегламентованості бюджетної системи (у першу чергу на місцевому рівні), її націленості на утримання сформованої мережі бюджетних установ, відсутність стимулів до ефективного надання послуг.

Проведений аналіз дозволив нам розробити концепцію розробки місцевого бюджету, представлений на рис. 2.

Аналіз впроваджуваних елементів програмно-цільового планування показав, що затверджувані програми носять, як правило, декларативний характер, не визначають механізмів досягнення цілей, не формулюють чітких критеріїв на підставі яких може бути дана оцінка ефективності реалізації елементів Програми соціально-економічного розвитку. Так, відповідно до такої Програми, стратегічними цілями місцевих органів влади визначені підвищення рівня життя населення, збільшення реальних доходів населення, вирішення економічних і соціальних проблем.

Подібний підхід до програмно-цільового бюджетування аж ніяк не є приватною проблемою окремого муніципального утворення. Аналіз різних державних, відомчих і регіональних програм показує, що, як правило, ані цілі, ані їх кінцеві результати не формулюються у вигляді кількісних вимірних показників. У законодавчих і підзаконних актах не дається відповіді на питання, як буде здійснюватися оцінка соціальної й економічної ефективності місцевого бюджету.

На нашу думку, у процесі формування бюджету муніципального утворення на основі програмно-цільових методів бюджетування необхідний

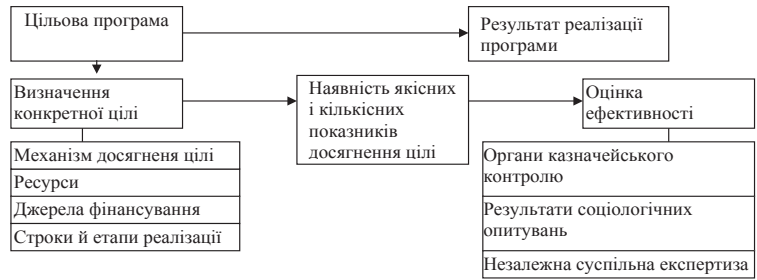


Рис. 3. Взаємозв'язок обов'язкових елементів при розробці Програми соціально-економічного розвитку муніципального утворення

принципово інший підхід. Так, кожна із цілей (завдань) Програми повинна бути сформульована у вигляді кількісних вимірних показників, необхідно конкретизувати й механізм оцінки соціально-економічної ефективності (рис. 3).

Наведемо як приклад, систему цілей муніципального утворення по зниженню рівня безробіття (табл. 2).

Як видно з наведеної таблиці, одним з елементів оцінки соціально-економічної ефективності можуть стати опитування населення незалежними соціологічними компаніями. Подібний підхід широко розповсюджений у країнах, що перейшли на програмно-цільове бюджетування, і практично не використовується в Україні.

Висновки і пропозиції з проведеного дослідження. Отже, основними інструментами удосконалювання бюджетного процесу на місцевому рівні повинні стати:

- законодавче закріплення принципів середньострокового планування й бюджетування, орієнтованого на результат, для бюджетів всіх рівнів;
- визнання того факту, що максимальна концентрація фінансових ресурсів на верхньому поверсі влади є лише змушеним етапом у розвитку бюджетної системи. Стабілізація у фінансовій сфері й зміна підходів до бюджету, як документу, покликаною забезпечити ефективні консолідацію й розподіл ресурсів, повинні в підсумку привести до більшої децентралізації бюджетної системи й реальної бюджетної самостійності, у тому числі й місцевих органах влади;
- забезпечення дієвої системи контролю за бюджетами всіх рівнів, що передбачає створення

Таблиця 2 Система цілей муніципального утворення й критерії оцінки ефективності їх реалізації

Стратегічна мета	Механізм досягнення	Джерела фінансування	Строки й етапи	Кількісний показник досягнення мети (індикатори)	Механізм оцінки соціально-економічної ефективності
Зниження рівня безробіття	1. Підтримка малого підприємництва - Створення системи підтримки за принципом «єдиного вікна». - Реконструкція речового ринку з будівництвом торгового центру. - Реконструкція торгового центру - Створення багатофункціонального комплексу фонду підтримки малого бізнесу	Кошти державного фонду підтримки малого підприємництва Кошти муніципального фонду підтримки малого підприємництва	До кінця 2011 р. червень 2013 р. грудень 2013 р. червень 2013 р.	Строки відкриття малого підприємства (дн.) Наявність адміністративних бар'єрів: Кількість утворених робочих місць, % приросту робочих місць у муніципальному утворенні, динаміка рівня безробіття в кількісному вираженні	Оцінка кількісного показника Наявність скарг на існування адміністративних бар'єрів, незалежна суспільна експертиза, Результати соціологічних опитувань
	2. Реалізація програм перенавчання			Кількість громадян, що пройшли перенавчання в рамках програми, з них працевлаштовано по новій спеціальності	Оцінка кількісного показника в порівнянні з базовим періодом



адекватної системи контрольно-ревізійних органів;  
- забезпечення справжньої «прозорості» бюджету, починаючи саме з бюджетів муніципальних утворень. Ця робота повинна включати не тільки публікацію законів про бюджет (сучасне розуміння прозорості), але й стимулювання інтер-

есу громадян до подібної інформації (навчальні програми, починаючи зі школи, цільові гранди на вивчення фінансів органів влади, проведення конкурсів на краще знання фінансової системи регіону або території), організацію публічних лекцій і диспутів про стан і якість виконання бюджетів.

#### Список літератури:

1. Інформаційне забезпечення державного та регіонального соціального управління / [О. Г. Осауленко, О. Ф. Новікова, Н. С. Власенко та ін.]. – Київ, Донецьк : Ін-т економіки пром-ті НАН України, Держкомстат України, 2004. – 656 с.
2. Продуктивні сили економічних районів України / [Б. М. Данилишин, Л. Г. Чернюк, О. В. Горська, та ін.]. – К. : ЗАТ «НІЧЛАВА», 2000. – 520 с.
3. Бюджетний кодекс України // Голос України. – 2010. – 4 серпня.
4. Куторжевский Г. А. Экономика. Основы теории : учеб. пособ. / Г. А. Куторжевский. – М.: Экономика, 2004. – 382 с.
5. Лушкин Вл. А. Научно-методологические основы государственного регулирования инвестиционными процессами развития экономики (региональный и отраслевой аспекты) : дис. ... докт. экон. наук : 08.02.03 / Владимир Андреевич Лушкин. – Харьковский национальный ун-т им. В.Н. Каразина. – Х., 2002. – 508с.
6. Кофанов А. А. Диверсификация экономик регионов России: обобщение опыта и законодательной базы / А. А. Кофанов // Региональная экономика: теория и практика. – 2010. – № 3(138). – С. 39-45.
7. Онищук Г.І. Міський комплекс України: теорія і практика розвитку : дис. ... докт. экон. наук : 08.10.01 / Георгій Іванович Онищук. – К., 2002. – 437 с.

**Язлюк Б. О.**

Тернопольский национальный экономический университет

#### КОНЦЕПЦИЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ

##### Резюме

В статье рассмотрены пути совершенствования региональной бюджетной политики и основные инструменты совершенствования бюджетного процесса на местном уровне как одного из важнейших аспектов конкурентоспособности.

**Ключевые слова:** совершенствование, бюджетная политика, бюджетный процесс на местном уровне.

**Yazlyuk B. O.**

Ternopil National Economic University

#### CONCEPTION OF AN EFFECTIVE BUDGET PROCESS AND WAYS OF IMPROVEMENT REGIONAL BUDGET POLICY

##### Summary

The article deals with ways of improving regional budget policy and basic tools improve the budget process at the local level as one of the most important aspects of competitiveness.

**Key words:** improvement, fiscal policy, the budget process at the local level.