

Н. В. Проць

Методичні підходи до оцінювання реалізації бюджетної політики на місцевому рівні

У статті розглянуто методичні підходи до оцінювання проведення бюджетної політики на місцевому рівні: традиційний; результативний, комплексний. Автором запропоновано комплексний підхід оцінювання реалізації бюджетної політики на місцевому рівні, який забезпечить виявлення резервів щодо мобілізації засобів до бюджету та підвищення ефективності використання бюджетних коштів, посилення контролю за їх виконанням.

Ключові слова: *бюджетна політика на місцевому рівні, дотація, фінансове забезпечення, ефективність, результативність.*

Постановка проблеми. В умовах реформування бюджетної системи особливу увагу слід приділити оцінці проведення бюджетної політики з метою забезпечення її результативності та ефективності. У сучасній практиці діяльності фінансових органів постійно проводиться аналітична робота за результатами виконання бюджетів. Проте у чинному законодавстві та серед науковців не існує єдиних підходів до методики оцінки проведення бюджетної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Основам формування і реалізації бюджетної політики органів державної та місцевої влади присвятили свої праці зарубіжні та українські вчені, серед яких: Л. Бабич, Й. Бескид, Т. Бондарук, С. Буковинський, В. Дем'янишин, В. Загорський, В. Зайчикова, М. Карлін, О. Кириленко, Т. Ковальова, Т. Куценко, А. Мельник, Г. Лапушинська, І. Луніна, Л. Лисяк, В. Опарін, К. Павлюк, Ю. Пасічник, Г. Поляк, І. Радіонова, А. Соколовська, Г. Старостенко, Л. Тарангул, І. Усков, С. Юрій, С. Яшин та ін. Віддаючи належне високому рівню наукових робіт, зазначимо, що недостатньо уваги приділяється визначенню пріоритетів та узгодженню бюджетної політики держави та органів місцевого самоврядування; розробці науково обґрунтованих методик оцінки ефективності реалізації бюджетної політики.

Метою статті є дослідження та обґрунтування методичних підходів до оцінювання реалізації бюджетної політики на місцевому рівні.

Виклад основного матеріалу. У науковій літературі дослідження “ефективності бюджетної політики” обмежуються аналізом ефективності окремих її напрямів і компонентів. На думку Г. В. Атаманчук, ефективність управління діяльністю досягається умовами двох компонентів системи: держави, її органів і службовців, суспільства, його керованих об’єктів і самоуправлінських структур. Ця ефективність має сукупний характер і не дає чіткого конкретного уявлення про кожний компонент [1, с. 9].

Традиційним підходом до оцінки ефективності діяльності (у тому числі у сфері бюджету) є розрахунок співвідношення між ресурсним забезпеченням (витратами) і досягнутими результатами, тобто для підвищення ефективності діяльності необхідно зменшити витрати. Проте, як показує досвід, не завжди зниження витрат приводить до підвищення ефективності. Відповідно, необхідно регулювати витрати в допустимих межах, у яких буде зберігатися достатня оперативність і якість будь-якої діяльності. Якщо обсяг витрат перевищує допустимі межі, то оперативність і якість діяльності, а значить і його результат, будуть знижуватися, відповідно, буде знижуватись і ефективність.

На думку Т. М. Ковальнової та С. В. Баруліна, головним критерієм ефективності бюджетної політики, є забезпечення виконання умови бюджетної рівноваги та ефективності виконання бюджетом своїх функцій, а саме: оптимальності доходів, видатків і контрольно-регулюючого ефекту [7].

Важливе місце у дослідженні ефективності бюджетної політики посідає пошук критеріїв і розробка методики оцінки ефективності діяльності. Ефективну бюджетну політику не можна ототожнювати з поняттям результативної бюджетної політики, поняття “ефект” і “результат” – не рівнозначні. Саме таку позицію займає В. М. Родіонова, яка пише: “Чи буде ефективною бюджетна політика, яка спрямована на реалізацію неправильно визначених цілей?” [12, с. 6]. Отже, ефективність бюджетної політики визначається досягнутим результатом, основним критерієм якого є рівень добробуту населення.

У Бюджетному кодексі принцип ефективності та результативності означає, що під час складання та виконання бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання послуг, гарантованих державою, Автономною Республікою Крим, місцевим самоврядуванням при залученні мінімального обсягу бюджетних

коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів [2, с. 11].

Серед пропонованих підходів оцінки ефективності слід виділити одноаспектні та комплексні методики. Одноаспектні методики, а відповідно й критерії їх оцінки, націлені на продуктивність, ступінь досягнення мети, керованість, ритмічність роботи, зростання якісних показників діяльності, задоволеність результатами діяльності, економію часу в процесі управління та ін. Одноаспектні методики, як правило, ґрунтуються на одному комплексному (інтегральному) показнику, за допомогою якого можна виявити стан того або іншого процесу, явища. Російський вчений А. С. Колесов запропонував методику інтегральної оцінки фінансового стану бюджету, яку можна використовувати при оцінці ефективності бюджетної політики органів місцевого самоврядування. Її суть полягає в одночасному і взаємозв'язаному обчисленні змін таких показників будь-якого бюджету, як доходи, витрати і кредиторська заборгованість [8, с. 110].

$$\hat{O} = \hat{A} / \hat{A} \cdot (1 - \hat{E}_2 / \hat{E}_1), \quad (1)$$

- де Φ – індекс інтегральної оцінки фінансового стану за визначений період;
- D – власні доходи місцевих бюджетів за цей період;
- B – видатки місцевих бюджетів за цей період;
- K_1 – кредиторська заборгованість на початок періоду;
- K_2 – кредиторська заборгованість на кінець періоду.

Економічний зміст вказаного показника простий: чим більші доходи і чим менші витрати, тим більша його величина. І якщо кредиторська заборгованість знижується, то він має позитивне значення, тобто чим більша його величина, тим кращий фінансовий стан бюджетної системи. Як бачимо, наведені методичні напрацювання можуть використовуватися в поточній діяльності, оскільки відображають вплив обмеженого числа чинників на ефективність бюджетної політики на місцевому рівні.

Для більш об'єктивної оцінки бюджетної політики слід використовувати багатоаспектні методики. Так, російські вчені, серед яких можна назвати С. Н. Яшина, Н. І. Яшину, В. Н. Едронову, А. А. Кавінова, для проведення комплексного аналізу оцінки ефективності бюджетної політики запропонували використовувати систему показників, водночас особливу увагу було приділено інтерпретації та взаємозв'язку цих індикаторів [13]. Серед індикаторів, запропонованих вищезазначеними вченими [11; 3; 6; 5], ми можемо

визначити саме ті, які впливають на формування та реалізацію бюджетної політики на місцевому рівні:

1) рівень надходжень бюджетних доходів загалом, у тому числі податків;

2) рівень виконання бюджетних зобов'язань;

3) величина дефіциту бюджету розвитку;

4) динаміка валового регіонального продукту;

5) рівень безробіття;

6) ступінь виконання законодавчих актів та рішень органів місцевого самоврядування про бюджет;

7) величина простроченої заборгованості з оплати праці через відсутність бюджетного фінансування.

За результативним підходом “ефективність бюджетної політики” розглядається як визначення обсягів ресурсів, що потрібно витратити для досягнення певної мети. У процесі запровадження програмно-цільового планування місцевих бюджетів першочерговим завданням є визначення результативності бюджетних програм. За такого розуміння ефективності її аналіз здійснюється через аналіз бюджетних програм та має два варіанти. Перший – порівняння фактичної суми ресурсів, затрачених для отримання результату, з попередньо розрахованою вартістю реалізації програми. Другий – визначення відповідності поставленої мети бюджетної програми з потенційним соціальним результатом її реалізації за допомогою значної кількості позитивних та негативних ефектів у соціальній сфері.

Показники результативності дають змогу оцінити кінцевий ефект від здійснення бюджетної програми, забезпечують можливість відстежувати щорічний прогрес у досягненні мети програми та виконанні її завдань.

Результативний показник виконання бюджетних програм – це статистичний індикатор, який відображає успіх процесу виконання програми та має важливе значення для планування бюджетних програм, оскільки дозволяє: чітко бачити віддачу від використаних бюджетних коштів та економічність (співвідношення результатів і витрат); підтверджує необхідність цих програм та їх відповідність поставленій меті; порівнювати успішність виконання аналогічних програм (наприклад освітніх) різними розпорядниками бюджетних коштів і оцінювати динаміку їх здійснення. Усе це сприятиме відбору найефективніших бюджетних програм при розподілі обмежених бюджетних ресурсів. Результативність бюджетної політики на місцевому рівні тим вища, чим повніше буде враховано потреби та

інтереси жителів територіальної громади під час складання бюджетних програм. Міністерством фінансів України розроблена Методика для здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм, які виконуються розпорядниками коштів місцевих бюджетів. Оцінка бюджетної програми базується на основі середніх індексів виконання результативних показників бюджетних програм. Для їх розрахунку використовуються показники ефективності та якості (разом по загальному та спеціальному фондах), що характеризують виконання бюджетної програми. Наприклад, для розрахунку середнього індексу виконання показників ефективності бюджетної програми можна використати формулу:

$$\bar{I}_{(â\delta)} = \sum \frac{\dot{I}_{(â\delta)^{\delta\hat{\alpha}\hat{\epsilon}\delta}}}{\ddot{I}_{(â\delta)^{\delta\hat{\alpha}\hat{\epsilon}\delta}}} \div z_{(â\delta)} \cdot 100, \quad (2)$$

де $\sum \frac{\Pi_{(ef)i \text{ факт}}}{\Pi_{(ef)i \text{ план}}}$ – сума співвідношень фактичних та планових значень всіх показників ефективності, що входять до бюджетної програми;
 $z_{(ef)}$ – кількість показників ефективності бюджетної програми.

Аналогічно можна розрахувати середній індекс виконання показників якості бюджетної програми. Планова і фактична ефективність відображають статичну ефективність цільової програми, оскільки отримані в аналізованому періоді результати порівнюються із витратами на їх досягнення. Під час оцінки цільових програм важливо визначити порівняльну результативність, тому що цільові програми в основному середньострокові. Порівняльна результативність дає змогу зіставити результати, отримані у звітному і базовому періодах, або фактичні та прогнозні результати цільових програм із урахуванням рівня бюджетного фінансування програмних заходів. Співвідношення фактичної і прогнозної ефективності цільових програм забезпечує можливість порівняння ефективності її реалізації в різні періоди часу та визначити порівняльну результативність:

$$\bar{z}_1 = \frac{\bar{z}_{(â\delta)\zeta\hat{\alpha}\hat{\epsilon}\delta}}{\bar{z}_{(â\delta)\hat{\alpha}\hat{\epsilon}\zeta}}, \quad (3)$$

де $\bar{z}_{(â\delta)\zeta\hat{\alpha}\hat{\epsilon}\delta}$ – середній індекс, що характеризує величину звітного бюджетного періоду;
 $\bar{z}_{(â\delta)\hat{\alpha}\hat{\epsilon}\zeta}$ – середній індекс, що характеризує величину попереднього бюджетного періоду.

Для розрахунку кількості набраних балів визначення результативності бюджетної програми використовується така шкала: при $\bar{I}_1 < 0,85$ пропонується 0 балів, при $0,85 \leq \bar{I}_1 < 1$ – 15 балів; при $\bar{I}_1 \geq 1$ – 25 балів.

$$E = \bar{I}_{(ef)} + \bar{I}_{(як)} + \bar{I}_1, \quad (4)$$

- де $\bar{I}_{(ef)}$ – середній індекс виконання показників ефективності бюджетної програми;
 $\bar{I}_{(як)}$ – середній індекс виконання показників якості бюджетної програми;
 \bar{I}_1 – порівняння результативності бюджетної програми з показниками попередніх періодів.

Для оцінки загальної ефективності бюджетної програми запропоновано використовувати таку шкалу: висока ефективність – 215 балів і більше; середня ефективність – 190-215 балів; низька ефективність – менше 190 балів.

Враховуючи вищенаведені підходи до оцінки бюджетної політики, визначено, що комплексна оцінка реалізації бюджетної політики повинна здійснюватися за такими етапами проведення оцінки бюджетної політики на місцевому рівні (рис. 1): 1) аналіз чинників проведення бюджетної політики; 2) оцінка фінансової бази реалізації бюджетної політики; 3) визначення ефективності бюджетної політики в процесі використання ресурсів; 4) обґрунтування шляхів формування та реалізації бюджетної політики.

Оцінка реалізації бюджетної політики потребує більш глибокого дослідження проблем формування місцевих бюджетів та чинників, які впливають на обсяг фінансової бази органів місцевого самоврядування та визначають потребу у бюджетних коштах, що є необхідним для удосконалення практики формування доходів місцевих бюджетів та підвищення фінансової забезпеченості органів місцевого самоврядування. Тому на першому етапі оцінювання бюджетної політики визначаються чинники, які впливають на фінансову базу органів місцевого самоврядування.

На другому етапі проведення бюджетної політики оцінюється фінансова база органів місцевого самоврядування використовуючи показники виконання місцевих бюджетів, структури, динаміки та бюджетної забезпеченості.

Для дослідження відповідності бюджету принципам збалансованості та самостійності можна скористатися методикою аналізу стійкості територіального бюджету, розробленою російським ученим Б. Г. Поляком [3] та адаптованою для застосування в Україні.

*Методичні підходи до оцінювання реалізації бюджетної політики
на місцевому рівні*

I етап	<i>Аналіз чинників реалізації бюджетної політики</i>			
	Зовнішні чинники		Внутрішні чинники	
	<ul style="list-style-type: none"> • Законодавча база • Економічний стан у країні • Політична ситуація 	Виробничий	Інвестиційно-інноваційний	Інфраструктурний
		Природно-ресурсний	Екологічний	Тіньовий
	Трудовий			
II етап	<i>Оцінка фінансової бази реалізації бюджетної політики</i>			
	Показники виконання бюджетів за доходами		Показники динаміки доходів бюджетів	
	Показники структури доходів бюджету		Показники забезпеченості бюджетними ресурсами	
III етап	<i>Визначення ефективності бюджетної політики у процесі використання ресурсів органів місцевого самоврядування</i>			
	Напрямки використання бюджетних ресурсів за функціональною ознакою		Оцінка ефективності бюджетної політики	
IV етап	<i>Обґрунтування шляхів удосконалення формування та реалізації бюджетної політики</i>			
	Збільшення фінансової бази	Удосконалення використання коштів бюджету	Визначення бюджетних пріоритетів за векторами сталого розвитку	Впровадження програмно-цільового методу

Рис 1. Етапи оцінки ефективності реалізації бюджетної політики на місцевому рівні

Рівень стійкості місцевого бюджету визначається обсягом засобів, необхідних для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування своїх функцій. Стійкість бюджету характеризується чотирма типами: стійкий; нормальний; нестійкий; кризовий (табл. 1).

Таблиця 1

Типи бюджету і бальна шкала оцінки незалежності та дотаційності місцевого бюджету

Тип бюджету	Стан бюджету можливий за таких умов	Значення показника	Бал
1	2	3	4
<i>Максимальний рівень стійкості та незалежності</i>			
Стійкий	$B < Д + Т$	Коефіцієнт бюджетної самостійності (незалежності): більше 80% ,	+2
		Коефіцієнт бюджетної залежності (дотаційності): менше 20% ,	+2
<i>Середній рівень стійкості та незалежності</i>			
Нормальний	$B = Д + Т$	Коефіцієнт бюджетної самостійності (незалежності): 60-79% ,	1
		Коефіцієнт бюджетної залежності (дотаційності): 20-40% ,	1

1	2	3	4
<i>Низький рівень стійкості та незалежності</i>			
Нестійкий	В = Д + Т + додатково залучені фінансові ресурси	Коефіцієнт бюджетної самостійності (незалежності): 21-59%,	-1
		Коефіцієнт бюджетної залежності (дотаційності): 41-79%,	-1
<i>Критично низький рівень стійкості та незалежності</i>			
Кризовий	В > Д + Т	Коефіцієнт бюджетної самостійності (незалежності): менше 20%,	-2
		Коефіцієнт бюджетної залежності (дотаційності): більше 80%	-2

Розроблено на основі [3]

На третьому етапі оцінки бюджетної політики досліджується ефективність використання бюджетних ресурсів за напрямками використання бюджетних коштів: розрахунок бюджетної забезпеченості на одного жителя за кожним напрямом використання коштів; порівняльний аналіз обсягів використання коштів на приріст основного капіталу (капітальні видатки загального фонду на одного жителя по районах); ранжування районів на основі показників оцінки ефективності бюджетної політики.

Рівень бюджетної забезпеченості адміністративно-територіальної одиниці можна визначити як відношення індексу доходів до індексу видатків бюджету [4, с. 39]:

$$БЗ_i = ІДП_i / ІВБ_i, \quad (5)$$

де $ІБП_i$ – індекс доходів i -ї адміністративно-територіальної одиниці;
 $ІВБ_i$ – індекс видатків бюджету i -ї адміністративно-територіальної одиниці.

Індекс доходів є відношенням власних та закріплених доходів на одну особу адміністративно-територіальної одиниці до аналогічного показника в середньому по області (району):

$$ІДП_i = (ДП_i / Нас_i) / (ДП_p / Нас_p), \quad (6)$$

де $ДП_i$ – доходи бюджету адміністративно-територіальної одиниці;
 $Нас_i$ – населення i адміністративно-територіальної одиниці;
 $ДП_p$ – загальні доходи зведеного бюджету області (району);
 $Нас_p$ – кількість населення області (району).

Аналогічно розраховується індекс видатків бюджету адміністративно-територіальної одиниці. Зіставлення величини власних бюджетних коштів з основними напрямками їх використання у перспективі дасть змогу оцінити фінансовий стан та можливості регіону у вирішенні соціально-економічних завдань.

Показник оцінки рівня бюджетної забезпеченості (БЗ) загалом по області (району) розраховується за формулою:

$$AC = (AB / IO) \cdot 100\%, \quad (7)$$

- де *БР* – загальний обсяг бюджетних ресурсів, спрямованих для реалізації місцевих бюджетних програм на певний період;
ПФ – потреба у фінансових ресурсах для реалізації місцевих бюджетних програм на визначений період, розрахований на основі фінансового нормативу бюджетної забезпеченості.

Враховуючи принцип адресності фінансування, вказаний показник рівня бюджетної забезпеченості може бути конкретизований за певними напрямками бюджетної політики області (району). Використання цільових показників бюджетної забезпеченості дає більш точний результат комплексної диференційованої оцінки бюджетної забезпеченості регіону, ніж інтегральний показник. Потреба у бюджетних ресурсах визначається за трьома основними напрямками бюджетної політики:

- створення умов для функціонування і розвитку соціальної сфери;
- фінансова підтримка розвитку економіки регіонів;
- реалізація інвестиційних проектів та здійснення видатків на охорону навколишнього середовища.

Якщо в регіоні фінансуються в повному обсязі всі три напрями, то бюджетне забезпечення реалізації бюджетних програм адміністративно-територіальної одиниці вважається добрим, коли бюджетних ресурсів достатньо тільки на два перших напрями – задовільним. При недостатності власних засобів регіону для фінансування першого напрямку (соціокультурної сфери) він належить до групи незадовільних. Систематична оцінка бюджетної політики загалом та її складових необхідна для своєчасного її коригування відповідно до умов соціально-економічного розвитку регіону та є підґрунтям для пропозицій щодо її удосконалення.

Відповідно на четвертому етапі дослідження необхідно визначити шляхи удосконалення формування та реалізації бюджетної політики органів місцевого самоврядування. Залежно від отриманих результатів шляхи удосконалення бюджетної політики можуть бути визначені у таких напрямках: зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів; удосконалення системи використання коштів місцевих бюджетів та методики розрахунку видаткових потреб; впровадження програмно-цільового методу планування бюджетів; визначення індикаторів ефективності бюджетної політики на місцевому рівні.

Висновки. Таким чином, аналіз методичних розробок з оцінки ефективності бюджетної політики органів місцевого самоврядування показав: по-перше, жодна методика не оцінює ступінь (рівень) досягнення поставлених цілей і заходів; по-друге, наведені методичні рекомендації не визначають, за яким критерієм (поєднання критеріїв) бюджетна політика може вважатися ефективною. Тому, проведення комплексного аналізу бюджету дає змогу отримати необхідну інформацію представницьким та виконавчим органам влади для ухвалення рішень при формуванні та здійсненні бюджетної політики, виявлення резервів щодо мобілізації засобів до бюджету, підвищення ефективності використання, посилення контролю за їх виконанням.

Список використаних джерел

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.in.ua/lib.html#rz2456>.
3. Бюджетная система России : учебн. / под ред. Г. Б. Поляка. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : изд.- во ЮНИТИ-ДАНА, 2006. – 703 с.
4. Вишневська Н. В. Бюджетна політика: регіональний аспект : моногр. / Наталія Вишневська. – Луцьк : РВВ “Вежа” Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2007. – 244 с.
5. Годин А. М. Бюджетная система Российской Федерации : учеб. / А. М. Годин, Н. С Максимова, И. В. Подпорина. – [3-е изд., испр. и доп.]. – М. : Дашков и К, 2006. – 568 с.
6. Илларионов А. Эффективность бюджетной политики в России в 1994-1997 годах / А. Илларионов // Вопросы экономики. – 1998. – № 2. – С. 22-36.
7. Ковалёва Т. М. Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации : учеб. пособие / Т. М. Ковалёва , С. В. Барулин. – [2-е изд.]. – М. : КНОРУС, 2006. – 208 с.
8. Колесов А. С. Об интегральной оценке финансового положения объектов бюджетного финансирования / А. С. Колесов // Финансы. – 2000. – № 6. – С. 9-11.
9. Лапушинская Г. К. Метод анализа территориальных бюджетов / Г. К. Лапушинская // Финансы. – 2001. – № 9. – С. 19.
10. Лисяк Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України : монографія / Л.В. Лисяк. – К. : ДННУ АФУ, 2009. – 600 с.

11. Ляпунова Г. В. Бюджетная политика и бюджетный процесс : учеб. пособ. / Г. В. Ляпунова, Т. В. Сорокина. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2004. – 201 с.
12. Родионова В. М. Совершенствование бюджетного законодательства – необходимое условие осуществления преобразований в бюджетной сфере России / В. М. Родионова // Финансы и кредит. – 2006. – №2 (206). – С. 2-9.
13. Яшина Н. И. Совершенствование теоретических и практических основ оценки финансового состояния и качества управления бюджетами в целях повышения эффективности управления финансовыми ресурсами территории / Н. И. Яшина, И. А. Грушина // Экономический анализ: теория и практика. – 2005.– № 22. – С. 26-35.

Prots N. V. Methodical approaches to the evaluation of the implementation of fiscal policy at the local level.

The article discusses methodological approaches to the assessment of fiscal policy at the local level: traditional; effectively integrated. The author proposed an integrated approach evaluating fiscal policy at the local level that will ensure identification of reserves to mobilize funds in the budget, improving the efficiency of budget funds increased control over their implementation.

Key words: *fiscal policy at the local level, grants, financial security, efficiency, effectiveness.*

Проц Н. В. Методические подходы к оценке реализации бюджетной политики на местном уровне.

В статье рассмотрены методические подходы к оценке бюджетной политики на местном уровне: традиционный; результативный, комплексный. Автором предложен комплексный подход оценки бюджетной политики на местном уровне, который обеспечит выявление резервов по мобилизации средств в бюджет, повышения эффективности использования бюджетных средств, усиление контроля за их выполнением.

Ключевые слова: *бюджетная политика на местном уровне, дотация, финансовое обеспечение, эффективность, результативность.*