

IV ФІНАНСИ ТА КРЕДИТ

УДК 336.14

С. Я. Кондратюк, канд. екон. наук, доцент,
кафедра фінансів ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ БЮДЖЕТНОГО МОНІТОРИНГУ

Розглянуто сутність та ознаки бюджетного моніторингу, а також головну мету і завдання моніторингу бюджетних програм, його суб'єкти. Показано організаційну структуру бюджетного моніторингу як процесу та основні його складові. Визначено й охарактеризовано функції та головні методи бюджетного моніторингу. Розкрито організаційну форму та етапи проведення бюджетного моніторингу програми, виокремлено їхні головні завдання.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: бюджетний моніторинг, моніторинг бюджетних програм, процес бюджетного моніторингу, прикладний бюджетний аналіз.

Зміни грошових потоків у бюджетній сфері є динамічні й ситуаційні внаслідок постійної, часто передбаченої, взаємодії із зовнішнім та внутрішнім середовищем. Тому потрібне постійне спостереження за системою взаємодії «грошові потоки бюджетне середовище» з коригуванням змін і зв'язків у ній. Для ефективного і систематичного відслідковування бюджетних грошових потоків з метою їх оцінки, контролю, прогнозування і коригування потрібна система моніторингу. Також, моніторинг необхідний для оцінки якості та дієвості бюджетних інновацій і технологій, що уможливорює своєчасне їхнє коригування з метою оновлення. Це не тільки сприятиме поліпшенню бюджетних технологій, але й забезпечить ефективне управління бюджетними грошовими потоками.

Актуальність моніторингу як форми бюджетного контролю обумовлена трьома основними чинниками. По-перше — необхідністю удосконалення бюджетної практики на всіх рівнях управ-

ління як важливого механізму підвищення ефективності видатків держави. Адже, бюджетування орієнтоване на результат або програмно-цільове бюджетування (*performance budgeting*) вимагає створення системи бюджетного моніторингу з якісних і кількісних індикаторів як бюджетів усіх рівнів, так і розпорядників та одержувачів бюджетних коштів. По-друге — вирішенням пріоритетних соціально-економічних проблем на основі середньо- та довгострокових бюджетних програм, що посилять якість розробки і контроль за їх виконанням. По-третє — необхідністю участі громадськості в бюджетному процесі, яка є формою контролю за діями органів влади, дозволяє враховувати інтереси різних верств населення і підвищити ефективність бюджетної політики.

Проблеми бюджетного контролю присвячували публікації вітчизняні науковці Десятнюк О. М., Германчук П. К., Копилов В. В., Романенко О. Р., Рубан Н. І., Сафонова Л. Д., Стефанюк І. Б., Чечуліна О. О. та ін. Вони досліджують різні аспекти, проте цілісного всебічного дослідження засад бюджетного моніторингу в Україні не проводилось. Тому головна мета цієї статті — дослідити засади бюджетного моніторингу як нагальну потребу бюджетного менеджменту України.

Сучасна наука і практика широко використовує дефініцію «моніторинг» (з латині «*monitor*» — нагадування, стеження, англ. «*monitoring*» — контроль, спостереження). Аналіз визначень моніторингу дозволив виявити ті з них, що найбільше відображають його сутність: моніторинг являє собою систему постійного спостереження (нагляду) органів, уповноважених на здійснення бюджетного контролю, за дотриманням норм бюджетного законодавства учасниками бюджетного процесу на всіх його стадіях [1, с. 449]; моніторинг — безперервний нагляд за економічними об'єктами, аналіз їх діяльності як складової управління [5, с. 193]; моніторинг — система постійного спостереження за ситуацією на ринку, за виробничою і фінансовою діяльністю підприємства, банку, біржі тощо, а також за реалізацією окремих проектів, зокрема інвестиційних [3, с. 344]; моніторинг — спостереження, оцінка і прогноз стану якого-небудь явища або процесу, аналіз їхньої діяльності як складова частина управління [2, с. 404]; моніторинг — спеціально організоване, систематичне спостереження за станом об'єктів, явищ, процесів із метою їхньої оцінки, контролю, прогнозу.

Проте, моніторинг потрібно розглядати системно, поєднавши усі згадані вище аспекти. З таких позицій моніторинг є системою виміру характеристик й діагностики стану бюджетного об'єкта

або процесу, розробки і впровадження контрольно-коригуючих заходів для приведення його у відповідність до нормативних параметрів. Отже, моніторингу властиві такі ознаки: постійні виміри й оцінки об'єктів, які свідчать про їхню динаміку; систематичне спостереження за станом об'єктів і використання цієї інформації для прийняття раціональних управлінських рішень; розробка та впровадження заходів для реформування процесів дотичних до моніторингу, а не лише вимірювально-оціночна діяльність.

Таким чином, процес бюджетного моніторингу уможлиблює не тільки відстеження характеристик функціонуючих бюджетних об'єктів, але й коригує їхню практичну діяльність з одночасною перевіркою ефективності управлінських рішень. Тому моніторинг — достатньо гнучкий процес виявлення і поступового подолання бюджетних проблем. Така сутність моніторингу раціоналізує бюджетну практику, проте є складною для повноцінного його впровадження. Важко уявити собі напрям бюджетної діяльності, де б не застосовувався якийсь різновид моніторингу. Його практикують для порівняння касових і фактичних показників із плановими при виконанні бюджету, виявлення тенденцій і стану заборгованості та зобов'язань бюджетних установ у сфері державного казначейства, виявлення тенденцій порушень фінансово-господарської діяльності бюджетних установ у державному фінансовому контролі, аналізу сегментів фінансового і страхового ринків у фінансовій інфраструктурі, відстеження ефективності управлінських дій і рішень у сфері державного фінансового менеджменту, а також в інших напрямках.

Зараз головною метою моніторингу бюджетних програм є напрацювання дій щодо удосконалення розробки і поліпшення практики їхнього виконання на основі результативних показників. Завдання моніторингу бюджетних програм для досягнення головної мети такі: якісна оцінка результативності програм, обраних об'єктом моніторингу; напрацювання заходів з удосконалення механізму розробки і виконання бюджетних програм та посилення його прозорості; інформування громадськості про результати виконання бюджетних програм; зближення інтересів у системі «влада↔громада↔бізнес» за допомогою бюджетного моніторингу. Суб'єктами моніторингу бюджетних програм є:

- представники владних структур, що ініціюють проведення моніторингу і відповідають за його організацію;
- виконавці бюджетних програм;
- громадськість — територіальні громади, громадські організації й окремі особи, що беруть участь у проведенні моніторингу;

• стейкхолдери — окремі особи або організації, чії інтереси можуть бути пов'язані з результативністю бюджетної програми, ресурси яких могли б вплинути на організацію моніторингу виконання певної програми, навіть після її завершення.

Для організації бюджетного моніторингу важливо знати його структуру (рис. 1). Бюджетний моніторинг є спеціально розробленим процесом, на вході якого розміщено нормативні параметри як еталон для аналізу реального бюджетного об'єкта, а на виході його якісні зміни. Цей процес містить такі процедури: 1) організація системи виміру й оцінки параметрів реального бюджетного об'єкта; 2) напрацювання системи контролю і прогнозування реального бюджетного об'єкта для спрямування його функціонування до звичного режиму; 3) коригуюча діяльність, після якої бюджетний об'єкт знову функціонує нормально.

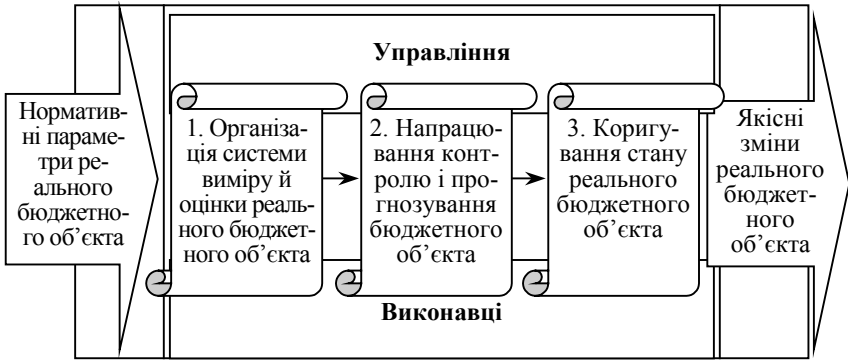


Рис. 1. Процесна структура бюджетного моніторингу

Нормативні параметри реального бюджетного об'єкта містять розроблені цільові нормативи — це вимірні показники, що характеризують досягнення конкретної мети. Застосування цільових нормативів уможливорює довгостроковий стабільний розвиток бюджетного об'єкта. Цільові нормативи мають три основні форми: питомі, що застосовуються в експертних процедурах опису майбутнього стану об'єкта; інтегральні, що оцінюють досягнення абсолютних величин показників чи отримання певного обсягу або кількості у певний період часу; індексні, які передбачають бажані показники інтенсивності, зростання, різних якісних характеристик об'єкта.

Моніторинг, як ефективна система керуючого впливу на бюджетний об'єкт, виконує діагностично-аналітичну, прогностич-

но-моделюючи і контрольну функції, які застосовуються для вирішення певних завдань. Найважливіші для бюджетного моніторингу є діагностично-аналітичні завдання. Зокрема, для бюджетної діяльності органів місцевого самоврядування можна виокремити такі завдання:

1) діагностика місцевого бюджету, бюджетних установ і організацій та комунальних підприємств на рівні компетенцій місцевого самоврядування. Це важливо для удосконалення роботи органів місцевого самоврядування;

2) визначення змін у зведеному бюджеті території (міста з районним поділом, району, області) з метою аналізу як кількісних, так і структурних змін;

3) оцінка бюджетоспроможності органів місцевого самоврядування;

4) напрацювання та впровадження бюджетних новацій в діяльності органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, установ і організацій. При цьому варто піддавати моніторингу будь-яку бюджетну інновацію;

5) аналіз структурних характеристик об'єктів моніторингу для виявлення основних тенденцій їхнього розвитку;

6) аналіз ефективності бюджетних об'єктів у цілому, проблем функціонування окремих структур і видів їхньої діяльності;

7) аналіз ризиків діяльності бюджетних об'єктів, причин їх виникнення, засобів подолання і впливу на розвиток;

8) визначення бюджетних проблем, що мають бути вирішені на місцевому рівні, взяття їх на контроль з боку територіальної громади, з'ясування пріоритетів розвитку місцевого самоврядування тощо.

Водночас бюджетному моніторингу притаманна така функція, як контроль. Адже, він є специфічною формою бюджетного контролю. Моніторинг від бюджетного контролю відрізняється тим, що його процедури мають іншу мету. Так, у бюджетному контролі відбувається вплив на об'єкт у контрольованих і керованих умовах, фіксується його стан та ефективність і цільове використання бюджетних коштів. Мета бюджетного контролю — попередити і виявити правопорушення з бюджетними коштами та вжити заходи для їх припинення. В моніторингу спочатку проводиться вимір реального бюджетного об'єкта, після чого отримані результати порівнюють із запланованими характеристиками, а потім уже змінюють цей об'єкт відповідно до нормативних вимог. Моніторинг виконуючи контрольну функцію має такі завдання: а) забезпечити перевірку різноманітних нормативних па-

раметрів бюджетної діяльності; б) скоригувати параметри відповідно до змін та адаптувати їх у нові умови. Це докорінно відрізняє моніторинг від бюджетного контролю.

Структура моніторингу передбачає систематичні та систематизовані виміри реальних бюджетних об'єктів, що уможливорює побудову трендових моделей і прогнозів майбутнього стану. Тому, в ході моніторингу можливе вирішення таких прогностичних завдань: а) побудова прогнозів розвитку об'єктів моніторингу; б) виявлення реперних порогів і меж показників розвитку окремих об'єктів моніторингу, до яких відбувається їхня якісна зміна, які потім стають еталоном для бюджетних об'єктів всієї системи і/або окремих видів бюджетної діяльності. Крім того, бюджетний моніторинг спрямований на зміни не тільки параметрів діяльності державних і комунальних підприємств, бюджетних установ і організацій, бюджетного середовища у цілому, але й різноманітних аспектів діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, які призначені створити гідні умови життя Українському народу. Тому можна виокремити такі завдання моделювання: а) моделювання передумов і побудова програми розвитку бюджетного об'єкту, що уможливорює чіткий діагноз його стану, визначає мету і завдання, необхідні для цього ресурси; б) моделювання конкретних ситуацій діяльності бюджетного об'єкта; в) розробка інноваційних технологій розвитку бюджетного об'єкта.

Процес бюджетного моніторингу є сукупністю взаємозалежних і вибудованих у визначеній послідовності дій, виконання яких дозволяє підвищити ефективність і якість використання бюджетних коштів. Він містить у собі такі основні складові, як концептуальний блок і аналітичний блок. Концепція визначає мету і завдання моніторингу, суб'єктів і вид моніторингу, об'єкти та методи моніторингу. До основних методів бюджетного моніторингу слід віднести: статистичний аналіз (аналіз проблеми, аналіз звітності про виконання бюджетної програми); прикладний бюджетний аналіз; правовий аналіз; анкетування; опитування.

Аналіз проблеми й звітності про виконання бюджетної програми включає опис проблеми на вирішення якої вона спрямована та аналіз статистичних й інших джерел. За результатами аналізу оцінюється виконання програми (цільова спрямованість; необхідність і достатність комплексу заходів для вирішення проблеми; обґрунтованість включених заходів; наявність механізмів виконання; наявність бюджетного контролю і моніторингу; участь громадськості тощо).

Прикладний бюджетний аналіз є методом дослідження програм, котрі фінансуються з бюджету. Його мета — оцінка планового, касового та фактичного бюджетного фінансування програми, аналіз впливу бюджету на вирішення проблеми та досягнення мети. Предметом прикладного бюджетного аналізу цільової програми є вплив відображеної в бюджеті політики органів влади на реалізацію її мети і завдань, а також відповідність бюджету програми принципам відкритості, гласності, соціальної спрямованості, ефективності.

Бюджетний аналіз має такі етапи робіт: перший — розробка і затвердження плану бюджетного аналізу, включаючи аналіз проєктів і законів про бюджет, звітів про виконання бюджету, закону про цільову програму; другий — аналітична робота, включаючи добір і вивчення інформації, вибір розрахункових методів, структурування отриманої аналітичної інформації, висновки і рекомендації, третій — форма подання результатів (аналітична доповідь, короткий аналіз, стаття тощо).

Правовий аналіз передбачає аналіз законів і нормативно-правових актів, інструктивних матеріалів, що визначають розробку і виконання бюджетних програм. Головним об'єктом аналізу є чинна система державного замовлення. Адже, виконавцями програми є органи виконавчої влади, які не є постачальниками послуг (товарів, робіт), а організаторами програми — державні замовники й головні розпорядники бюджетних коштів. Саме це визначає значимість аналізу системи державного замовлення для ефективності виконання бюджетних програм, які зараз неефективні і потребують удосконалення. Тому об'єктами правового аналізу є:

- правова основа державного замовлення;
- державні замовники і головні розпорядники бюджетних коштів;
- напрями реформування системи державного замовлення, зокрема: процедури державного замовлення (формування, розміщення, виконання); засоби закупівлі (конкурсні, позаконкурсні) і чинники, що впливають на його вибір; контроль у системі державного замовлення.
- місце бюджетних програм у системі державного замовлення;
- виконання бюджетних програм у цілому та ефективність окремих заходів;
- вибір виконавців для бюджетної програми;
- вибір постачальників за державними контрактами;
- звітність про виконання бюджетних програм.

Застосування *анкетування й опитування* є традиційним і добре відпрацьованим в практиці соціологічних досліджень. Анкета об'єднує питання єдиним концептом, відповідь на які дозволяє одержати якісно-кількісні параметри програми на основі думок експертів і респондентів — одержувачів бюджетних послуг. Залежно від типу програми (одноцільова, багатоцільова) розробляється чи один варіант анкети, який згруповує питання з усіх заходів програми, або кілька варіантів окремо з кожного напрямку (заходу) як для експертів, так і для одержувачів бюджетних послуг.

Все це потребує розробки показників-індикаторів. Застосування результативних показників видатків бюджету дозволить чітко показувати віддачу від використаних бюджетних коштів, економічність (співвідношення результатів та видатків) і тривалість програми, її необхідність та дійсну відповідність поставлених меті. Крім того, уможливіє порівняння бюджетних програм за роками, подібними установами та організаціями в межах одного міністерства або між відомствами, чи з іншими країнами, що дозволить вибрати найбільш ефективні бюджетні програми за обмежених бюджетних ресурсів.

Показники-індикатори бюджетного моніторингу є конкретними параметрами, за допомогою яких проводиться якісний і кількісний вимір затрат, процесу, результату використання видатків і ефективності з надання бюджетних послуг, передбачених програмою. *Показники затрат* — обсяг асигнувань, необхідних для виконання програми (заходу) в узагальненому фінансовому виразі ресурсів. *Показники ресурсів* — кількість активів, необхідних для виробництва конкретного продукту або надання послуг у межах програми (заходу). *Показники процесу* — описують сутність проведених заходів та істотні характеристики процесу розробки і виконання програми. *Показники результатів* містять: *показники бюджетних послуг* — безпосередній результат використання видатків, діяльності спрямованої на задоволення потреб одержувачів послуг, відображає обсяг і якість наданих послуг споживачам; *показники ефекту* — кінцевий результат використання видатків, результат надання бюджетної послуги для її одержувача, відображає зміни, на які спрямована програма, визначає ступінь досягнення мети надавача послуг. *Показники ефективності* характеризують співвідношення фактично досягнутих результатів до запланованих. Показники-індикатори ефективності реалізації бюджетної програми ґрунтуються на співвідношенні програмних результатів і видатків. *Економічна ефективність*

(*efficiency*) — співвідношення обсягу наданих послуг визначеної якості та видатків на їх надання у грошовому виразі. *Суспільна ефективність (effectiveness)* — досягнення суспільно значимого ефекту щодо якості й обсягу наданих послуг. *Суспільно-економічна ефективність (cost-effectiveness)* — співвідношення величини досягнутого виконанням програми суспільно значимого ефекту та величини видатків на його досягнення.

Найбільш значущі чинники обґрунтування показників-індикаторів бюджетного моніторингу: втілення принципу мінімізації кількості показників із збереженням повноти інформації; взаємозв'язок з цільовими показниками й очікуваними результатами програми, якщо останні мають кількісний вираз; мають бути вимірними, порівняними, об'єктивними, обґрунтованими, вірогідними і доступними, адекватно відображати зміни від виконання програми. На етапі розробки проекту програми цілі й очікувані результати формулюються у такий спосіб: конкретні кількісні показники; характеристика тенденцій, що не мають кількісних оцінок майбутніх змін від виконання заходів, але визначають динаміку показників стану проблеми; сформульовані якісно, у словесній формі очікувані результати від виконання програми, досягнення яких можливе при проведенні моніторингу. В разі, коли мета програми надто складна і не піддається кількісному визначенню, під «результатом» слід розуміти: а) можливість ефективного виконання своїх функцій; б) безпосередній продукт (товар або послуга); в) корисність від отримання кінцевого продукту для громади або окремих категорій населення (молоді, пенсіонерів, тощо); г) кількість або категорію населення — одержувачів кінцевого продукту; д) зміни, які призведе виконання бюджетної програми.

Організаційною формою проведення бюджетного моніторингу програми (заходу) є проект, розроблений органом державної влади чи місцевого самоврядування. Основні етапи організації бюджетного моніторингу містять — підготовчий етап, етап організації робіт із моніторингу бюджетної програми (заходу), заключний етап. На підготовчому етапі виокремлюють такі головні завдання:

— формування робочої групи проекту. Кожний член цієї групи повинен мати план, який чітко визначає його мету та завдання, етапи робіт і терміни виконання, компетенції та відповідальність, форми звітності, графік робочих нарад, процедури обговорення проміжних результатів і прийняття рішень з проблемних ситуацій;

— добір учасників проекту. Тут потрібно виявити організації, що мають інтереси до бюджетного моніторингу програми, визначити мотиви їх поведінки і участі в проекті, погодити з урахуванням їхніх інтересів форми участі, види і обсяги робіт;

— вибір експертів-аналітиків — передбачає врахування критеріїв компетентності з напрямку бюджетної програми, досвіду аналітичної роботи з бюджетного процесу, практики управління цільовими програмами.

На етапі організації моніторингу бюджетної програми є такі головні завдання:

- побудова ефективної системи комунікацій усередині робочої групи, із представниками громадськості, органів влади, керівниками бюджетних установ відповідальних за виконання заходів передбачених у програмі, а також з одержувачами бюджетних послуг;

- добір респондентів-одержувачів бюджетних послуг має проводитися за: участю керівника бюджетної установи, що надає послуги в організації опитування, та згоди одержувача бюджетної послуги брати участь в опитуванні; наявності опитувального листа з простими питаннями і варіантами відповідей, що дозволяють оцінити задоволеність бюджетною послугою та її якістю.

На заключному етапі важливим завданням є поширення та обговорення підсумкових матеріалів бюджетного моніторингу цільової програми за допомогою: розміщення матеріалів у друкованих та електронних засобах масової інформації, теле- і радіомережі; адресне розсилання короткого аналізу, висновків і пропозицій; організація конференцій (круглих столів), дискусій і нарад за участю представників влади, громадськості і засобів масової інформації.

Отже, враховуючи згадане вище, бюджетний моніторинг — це система:

- спостереження, оцінки, аналізу й прогнозування;
- інструмент оцінки результативності бюджетних програм;
- механізм контролю за бюджетними потоками;
- форма участі громадськості в бюджетному процесі.

Таким чином, моніторинг є спеціально організованим системним і систематичним спостереженням за розробкою та виконанням програми й аналізу її кількісних та якісних змін, результати якого слугують раціоналізації управлінських рішень і використання коштів бюджету в інтересах Українського народу. Тому, створення системи бюджетного моніторингу уможливорює не тільки підвищення ефективності використання коштів і рівня ке-

рованості бюджетним об'єктом, але є передумовою формування і розвитку громадянського суспільства. Крім того, бюджетний моніторинг забезпечує прозорий і безкризовий розвиток території, гармонійне поєднання інтересів територіальних громад, держави і бізнесу, а також удосконалення основних форм і видів бюджетної діяльності.

Література

1. Бюджетний менеджмент: Підручник / В. Федосов, В.Опарін, Л. Сафонова та ін.; За заг. ред. проф. В. М. Федосова. — К.: КНЕУ, 2004. — 864 с.
2. *Борисов А. Б.* Большой экономический словарь: 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Книжный мир, 2005. — 860 с.
3. *Загородній А. Г., Вознюк Г. Л.* Фінансово-економічний словник. — Львів: Національний університет «Львівська політехніка», 2005. — 714 с.
4. *Котлов В. В.* Моніторинг реалізації бюджетної стратегії та її коригування // Економіка України. — 2008. — № 3. — С. 33—39.
5. *Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б.* Современный экономический словарь. — М.: ИНФРА-М, 1996. — 496 с.

Статтю подано в редакцію 13.03.09 р.

УДК 330.34.336.02

О. О. Дем'янчук, канд. екон. наук, доцент,
кафедра політичної економії ОЕФ,
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

ФІНАНСОВА СКЛАДОВА ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

В статті проаналізовано вплив фінансової політики держави на трансформаційні процеси в пострадянських країнах, зокрема в Україні. Підкреслюючи тісний зв'язок фінансів і кредиту, авторами розглянуто фінансову політику як єдність монетарної (грошово-кредитної) і фіскальної (бюджетно-