

МЕТОДИКА СКЛАДАННЯ АНАЛІТИЧНОГО ДОКУМЕНТУ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ВИКОНАННЯ МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ

Метою написання статті є обґрунтування науково-методичних положень аналітичної роботи з питань місцевих бюджетів та механізмів використання її результатів для розробки регіональної бюджетної політики. Встановлено, що в Україні відсутня практика формування регулярної аналітичної документації за результатами виконання окремих місцевих бюджетів. Запропоновано запровадження складання щорічного аналітичного звіту органами місцевої влади, який міститиме аналітичні матеріали щодо стану виконання звітнього бюджету, ретроспективного аналізу бюджетних показників, оцінки фінансового стану бюджету, якості та ефективності управління доходами та видатками бюджету, а також пропозиції по удосконаленню бюджетного процесу для конкретного місцевого бюджету.

***Ключові слова:** місцевий бюджет, аналітична робота, виконання бюджету, фінансова стійкість бюджету, ефективність виконання бюджету.*

Постановка проблеми. Одним з основних надбань демократичного суспільства є забезпечення транспарентності в сфері державних фінансів. Інформування громадськості здійснюється не тільки про результати виконання державних фінансових планів, але й про весь процес управління державними фінансами, розкривається методика планування, моніторингу та оцінки даних за результатами виконання бюджетів різних рівнів.

В Україні найбільшою ланкою державних фінансів за обсягами акумульованих ресурсів є консолідований або зведений бюджет, тому аналіз прозорості цього сегменту виглядає найбільш доцільним. Згідно Бюджетного кодексу України до принципів, на яких ґрунтується бюджетна система України, відноситься принцип публічності та прозорості, тобто «інформування громадськості з питань складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням державного бюджету та місцевих бюджетів» [1].

Стосовно Державного бюджету України оприлюднюється багато різнопланової інформації, наводяться статистичні дані, результати застосування варіативних методів аналізу, причому матеріали від апарату управління («інсайдерські») характеризуються й обов'язковою наявністю аналітичної складової. В той же час у відкритому доступі інформація про місцеві бюджети переважно обмежується рішенням місцевої ради про відповідний місцевий бюджет та фактичними даними про його виконання. Єдиним документом, який містить елементи економічного аналізу показників місцевого бюджету і надходить від органів, відповідальних за забезпечення виконання, здійснення загальної організації та управління виконанням відповідного місцевого бюджету, найчастіше є пояснювальна записка до звіту про виконання місцевого бюджету. Враховуючи методику складання пояснювальної записки та методи аналізу, що використовуються при її написанні, відзначимо порівняно слабку інформативність наведених у цьому документі матеріалів щодо результативності та ефективності виконання місцевого бюджету у звітному році та у порівнянні з попередніми роками. Встановлення обов'язковості регулярної аналітичної документації щодо місцевих бюджетів та розробка науково обґрунтованої методики її складання органами місцевої влади набуває актуальності в контексті підвищення рівня реалізації в Україні наступних принципів бюджетної системи: принципу ефективності та результативності, принципу обґрунтованості, принципу публічності та прозорості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед останніх публікацій, присвячених проблемі моніторингу та оцінки діяльності місцевих органів влади в сфері місцевих бюджетів, можна виділити праці наступних науковців: О. Крук [7], В. Євдокименка, В. Прядка [13], М. Шутки [17]. Єдиним блоком можна виділити праці економістів, що торкаються розгляду окремих аналітичних процедур, розробки системи аналітичних показників, методики інтегральної оцінки ефективності складання та виконання місцевого бюджету, адаптації методів дослідження, притаманних іншим сферам економічної діяльності [2; 4–6; 8–11; 14–16].

Невирішені частини проблеми. Пропозиції та авторські розробки дослідників зі встановленої проблематики охоплюють окремі, фрагментарні елементи або етапи аналітичної роботи з питань місцевих бюджетів. Та попри значні дослідження в сфері аналітичного забезпечення бюджетного процесу на місцевому рівні недостатньо опрацьованою залишається методика складання аналітичного документу за результатами виконання місцевого бюджету, яка б ґрунтувалася на системному підході та

дозволяла б поєднати у єдиний цикл аналіз, формування пропозицій на підставі проведеного аналізу та контроль за результатами впровадження попередньо висунутих пропозицій.

Метою дослідження є обґрунтування науково-методичних положень аналітичної роботи з питань місцевих бюджетів та механізмів використання її результатів для розробки регіональної бюджетної політики.

Основні результати дослідження. Всю відкриту інформацію про місцеві бюджети, яка б мала ознаки аналітичних матеріалів, можна класифікувати умовно за двома ознаками: по-перше, за надавачом (або автором) матеріалів, по-друге, відповідно до масштабів дослідження.

Перша класифікаційна ознака передбачає поділ всіх авторів на інсайдерів та зовнішніх надавачів. До інсайдерів відносимо безпосередніх учасників бюджетного процесу на місцевому рівні, тобто ті органи, які організують та забезпечують складання та виконання місцевого бюджету. Саме ці органи формують первинний масив статистичних даних (власне місцевий бюджет, як фінансовий план, та звіт про його фактичне виконання) для подальшого аналізу. Цю групу надавачів характеризує необмежений доступ до всієї інформації, пов'язаної з кожною стадією бюджетного процесу. До зовнішніх надавачів відносимо наукові установи та окремих науковців, які оприлюднюють результати власних досліджень. Власні судження вони ґрунтують на основі аналізу первинного масиву статистичних даних.

За другою ознакою можна виділити інформацію, що містить узагальнену аналітику за всією сукупністю місцевих бюджетів (умовно – макрорівень), та аналітичні дані за окремим місцевим бюджетом (умовно – мікрорівень).

Досліджуючи аналітичну інформацію про місцеві бюджети при поєднанні двох класифікаційних ознак, отримано наступні висновки:

- 1) інсайдери, тобто місцеві органи влади, оприлюднюють інформацію виключно про власний місцевий бюджет. Переважно вся відкрита аналітика зосереджується у пояснювальній записці до звіту про виконання місцевого бюджету.

Структурно пояснювальна записка складається з семи розділів: загальна характеристика виконання бюджету; доходи; видатки та заборгованість; фінансування; міжбюджетні трансферти; мережа, штати та контингент бюджетних установ; інша інформація. При складанні записки використовуються метод порівнянь, метод відносних величин (темпи росту, рівень виконання плану) та метод структурних групувань (вертикальний аналіз). Зауважимо, що порівняння фактичних показників здійснюється лише до попереднього бюджетного року та до планових та уточнених планових показників. Пояснення суттєвих відхилень показників або не надається, або надається формально, у загальних фразах, які можуть повторюватися без змін у пояснювальних записках в наступних бюджетних роках.

Вбачається, що, виходячи з пояснювальної записки, місцеві органи влади під ефективністю та результативністю бюджету розуміють виконання та перевиконання плану, а складений та затверджений бюджет є априорі ефективним, спрямованим на досягнення означених регіональних економічних цілей;

- 2) зовнішні надавачі генерують аналітичні нариси як на макро-, так і мікрорівні. На макрорівні здійснюються глобальні дослідження стану місцевих бюджетів в Україні, аналізується структура доходів та видатків, стану міжбюджетних відносин. Одним з регулярних надавачів таких макрооглядів є Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД), який відомий серією книг «Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету» [3]. Наявно чимало досліджень стану виконання бюджетів окремих територій (в області або районі). Зустрічаються й праці, де проводиться аналіз стану конкретного місцевого бюджету. Однак, найчастіше аналізуються бюджети вищих рівнів (областей, районів, міста обласного значення), і з близько 12 тис. місцевих бюджетів науковими дослідженнями охоплено менше 10 %.

Перевагою зовнішніх аналітичних оглядів є використання ширшого методологічного інструментарію, пошук причинно-наслідкових глибинних зв'язків. Проте недостатність інформації дає можливість надавати рекомендації узагальнено для всіх місцевих бюджетів, уникаючи висновків та детальних пропозицій для окремого, обраного місцевого бюджету. Крім того, дослідження для конкретних бюджетів окремими науковцями здійснюють найчастіше одноразово і не мають системного, регулярного характеру.

Можна зазначити, що в Україні наявний брак аналітичних матеріалів щодо конкретних місцевих бюджетів. Така аналітична інформація, на наш погляд, повинна відповідати наступним характеристикам: періодичність та регулярність, комплексний підхід, ретроспективний аналіз (не менше 3 років), розширення методів економічного аналізу, наявність пропозицій. Враховуючи можливість отримання різнобічних даних з предмету дослідження та наявність підвищеної зацікавленості в отри-

манні рекомендацій, доцільно покласти обов'язок зі складання аналітичного документу саме на місцеві органи влади.

Аналітичний звіт повинен стати обов'язковим документом, що складається за результатами виконання місцевого бюджету. Ймовірна структура звіту наведена на рис. 1.



Рис. 1. Структура аналітичного звіту за результатами виконання місцевого бюджету авторська розробка

Перший розділ аналітичного звіту повинен містити узагальнений аналіз виконання місцевого бюджету у звітному бюджетному періоді за основними показниками (доходи, видатки, фінансування, місцевий борг). Порівнюватися повинні фактичні показники з плановими та уточненими плановими.

Другий розділ повинен бути присвячений порівнянню відносних показників: для фактичних та планових значень максимально деталізовано здійснюється аналіз темпів росту, обсягів виконання та аналіз структури доходів та видатків в розрізі бюджетної класифікації. Показники повинні братися не менше ніж за три роки, але бажано брати від 5 бюджетних періодів для встановлення чітких тенденцій та можливості їх візуалізації графічним способом.

Обов'язковим є встановлення умовної межі недовиконання/перевиконання статті доходів або видатків, при перевищенні якої для відповідного бюджетного показника обов'язково надається пояснення причин суттєвих відхилень фактичних значень від запланованих. Доцільно зазначити статті доходів та видатків, які щорічно суттєво недовиконуються, для корегування методики їх бюджетного планування.

На сучасному етапі для оцінки місцевого бюджету вже недостатньо визначити темпи росту показників та зміни у структурі доходів/видатків: за аналогією до оцінки фінансового стану підприємства науковці розробили систему показників, що оцінюють фінансову стійкість місцевого бюджету. На підставі аналізу наукових праць [6; 8–9; 13–14], було обрано наступні показники фінансової стійкості місцевого бюджету: коефіцієнт автономії, інтегральний показник бюджетної самостійності, коефіцієнт бюджетного покриття, коефіцієнт зацікавленості місцевої влади у пошуку додаткових джерел доходів, коефіцієнт бюджетної результативності, коефіцієнт бюджетної забезпеченості населення, коефіцієнт дотаційної залежності.

Показники повинні розраховуватись за декілька бюджетних періодів, обов'язково вказуються нормативні значення для зовнішнього користувача.

При наявності великої кількості різнорідних показників з різноспрямованим впливом на досліджувану характеристику доцільно використовувати інтегральні показники. Перший варіант побудови пов'язаний із залученням експертів для визначення значущості кожного показника в підсумковому показникові. Другий варіант пов'язаний з побудовою композитних індексів з проміжною процедурою

нормалізації значень. Третій варіант ґрунтується на розрахунку модифікованого показника рівня розвитку методом таксономічного аналізу.

Порівняння інтегральних показників проводитиметься за декілька років, але з точки зору виявлення прихованих резервів місцевого бюджету цікавим є співставлення показників відповідного місцевого бюджету або з середніми значеннями по Україні для відповідної групи місцевих бюджетів, або з декількома місцевими бюджетами зі схожими характеристиками (кількість населення, доходи на одного мешканця, доходи бюджету на одного мешканця тощо).

Порівняння системи показників оцінки роботи органів місцевої влади щодо управління бюджетними коштами отримало назву бенчмаркінгу результативності. Ще наприкінці 2010 р. експерти Світового банку в Звіті з консультативної підтримки реформи місцевих бюджетів QSBC-2 зазначали необхідність впровадження даної технології в систему управління місцевими бюджетами [12]. Однак запропонований ними механізм бенчмаркінгу пов'язаний з централізацією даних на рівні Міністерства фінансів України, тому для аналітичного звіту пропонується використовувати спрощений механізм.

Наявність четвертого розділу «Управління дохідною частиною» – це спроба активізувати місцеві органи влади до підвищення фінансової забезпеченості місцевого бюджету, до пошуку резервів збільшення доходів різних груп. В цій частині звіту бажано провести групування доходів за наступними критеріями: значення для бюджету, темпи приросту кожного виду доходу за поточний рік по відношенню до попереднього, легкість в адмініструванні (детальна методика зазначена у працях [5; 11; 16]). За результатами аналізу дохідних джерел визначається перспектива нарощування власної дохідної бази.

Розділ «Ефективність видаткової частини» пов'язаний з оцінкою надання суспільних послуг населенню за рахунок коштів місцевого бюджету. Повинна бути проведена кількісна оцінка наданих послуг/продукту, встановлено співвідношення витрачених бюджетних коштів на одиницю наданих послуг/продукту, визначена динаміка вартості суспільних послуг. Бажано в цьому розділі також звернутись до інструменту бенчмаркінгу результативності.

Окрема частина цього розділу повинна бути присвячена видаткам, що фінансуються за рахунок здійснених місцевих запозичень. Повинна бути надана оцінка стану реалізації проекту, для якого залучалася позика.

Останній розділ покликаний встановити взаємозв'язок між проведеною аналітичною роботою та застосуванням на практиці розроблених на її підставі пропозицій. В першу чергу повинен бути зазначений стан врахування пропозицій, що були зазначені у минулорічних аналітичних звітах. Необхідно враховувати, що отриманий соціальний ефект дуже часто можна оцінити лише через декілька бюджетних періодів. Решта розділу присвячується висновкам та пропозиціям щодо бюджетного планування, виконання місцевого бюджету у наступних роках.

Висновки. Підсумовуючи вище наведене, можна зазначити, що в Україні ефективність та результативність складання та виконання місцевих бюджетів буде залишатися на недостатньому рівні без введення обов'язкової процедури самоаналізу місцевих органів влади. Запропоноване введення аналітичного звіту за результатами виконання місцевого бюджету дозволить підвищити рівень відповідальності органів влади за управління місцевим бюджетом.

Подальші дослідження у даному напрямку будуть спрямовані на розробку аналітичної процедури управління дохідною частиною місцевого бюджету.

Література

1. Бюджетний кодекс України : закон України від 08.07.2010 № 2456-VI; редакція від 01.01.2014 // База даних «Законодавство України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user=index>.
2. Булавинець В. М. Оцінювання ефективності видатків місцевих бюджетів соціального призначення: теоретичні аспекти / В. М. Булавинець // Фінанси, банки, інвестиції. – 2012. – № 2. – С. 33–38.
3. Бюджетний моніторинг : аналіз виконання бюджету / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/>.
4. Велентейчик Н. Ю. Аналітична оцінка стійкості місцевих бюджетів в системі регулювання міжбюджетних відносин / Н. Ю. Велентейчик // Інноваційна економіка. – 2012. – № 8. – С. 305–311.

5. Захаркін О. О. Удосконалення науково-практичних підходів до формування дохідної частини місцевих бюджетів / О. О. Захаркін // Вісник СумДУ. Серія «Економіка». – 2012. – № 3. – С. 45–51.
6. Клець Л. Є. Система кількісних показників фінансової автономії місцевих органів влади / Л. Є. Клець // Вісник Донецького університету економіки та права. – 2009. – № 1. – С. 46–57.
7. Крук О. М. Шляхи підвищення ефективності формування фінансового потенціалу місцевого бюджету та його оцінка / О. М. Крук // Економіка промисловості. – 2011. – № 1. – С. 220–225.
8. Лучка А. Теоретико-методологічні основи оцінювання фінансової та бюджетної самостійності органів місцевого самоврядування / А. Лучка // Економічний аналіз. – 2011. – Вип. 9. – Ч. 3. – С. 375–381.
9. Манеров Г. М. Проблеми оцінки фінансової стійкості місцевих бюджетів в умовах ринкової економіки / Г. М. Манеров, В. І. Щербакова // Економічний вісник Донбасу. – 2011. – № 2(24). – С. 94–99.
10. Масальцева О. Ю. Оцінка виконання місцевого бюджету з використанням таксономічного аналізу / О. Ю. Масальцева // Управління розвитком. – 2013. – № 16. – С. 77–80.
11. Матвеева О. Шляхи розширення фінансової бази місцевого самоврядування в умовах децентралізації управління (на прикладі Дніпропетровської області) / О. Матвеева // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2010. – № 3. – С. 315–326.
12. Остаточний звіт «Консультаційна підтримка реформи місцевих бюджетів, QCBS-2» / О. Романюк, Г. Райт, Ф. Розенберг [та ін.]; Світовий банк; Booz, Allen, Hamilton. – 369 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://minfin.gov.ua/file/link/316393/file/Final_report_QCBS-2_ukr.rar.
13. Прядко В. В. Механізм та оцінка ефективності формування бюджетів адміністративно-територіальної одиниці на прикладі бюджету Чернівецької області / В. В. Прядко, В. К. Євдокименко, Е. О. Юрій, М. В. Карвацький // Науковий вісник Буковинської державної фінансової академії. – 2011. – Вип. 2(21). – С. 8–19.
14. Снісаренко О. Б. Оцінка фінансової стійкості місцевих бюджетів / О. Б. Снісаренко, А. О. Гавриленко, О. В. Гребенікова // Економіка та управління підприємствами машинобудівної галузі: проблеми теорії та практики. – 2010. – № 1(9). – С. 18–27.
15. Тітаренко В. В. Застосування таксономічного аналізу для визначення інтегрального показника рівня дефіцитності місцевого бюджету / В. В. Тітаренко // Управління розвитком. – 2010. – № 2(121). – С. 25–32.
16. Чахаровська Т. Управління структурою доходів місцевих бюджетів: застосування матриці Бостонської консультаційної групи / Т. Чахаровська // Ефективність державного управління. – 2010. – Вип. 21. – С. 417–425.
17. Шутка М. В. Методологічні підходи до формування системи моніторингу й оцінки бюджету / М. В. Шутка // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону. – 2009. – № 5. – С. 62–68.

Стеценко Т. В.

МЕТОДИКА СОСТАВЛЕНИЯ АНАЛИТИЧЕСКОГО ДОКУМЕНТА ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ИСПОЛНЕНИЯ МЕСТНОГО БЮДЖЕТА

Целью написания статьи является обоснование научно-методических положений аналитической деятельности в сфере местных бюджетов и механизмов использования результатов этой работы для разработки региональной бюджетной политики. Установлено, что в Украине отсутствует практика формирования регулярной аналитической документации по результатам исполнения отдельных местных бюджетов. Предложено ввести ежегодное составление аналитического отчета муниципальными органами, который будет включать аналитические материалы по уровню исполнения отчетного бюджета, ретроспективному анализу бюджетных показателей, оценке финансового состояния бюджета, качеству и эффективности управления доходами и расходами бюджета, а также рекомендации по усовершенствованию бюджетного процесса для конкретного местного бюджета.

Ключевые слова: *местный бюджет, аналитическая работа, исполнение бюджета, финансовая устойчивость бюджета, эффективность исполнения бюджета.*

Stetsenko T.

METHODOLOGY FOR ANALYTICAL DOCUMENTS ON LOCAL BUDGET EXECUTION

The purpose of writing this article is to validate the scientific and methodological aspects of analytical activities in the local budgets and mechanisms for the use of this work to develop a regional fiscal policy. It was found

that in Ukraine there is no practice of forming a regular analytic documentation upon execution of individual local budgets. The author offered to make the annual analytical report to the municipal authorities, which will include analysis on the level of performance reporting budget, retrospective analysis of budget indicators, financial assessment budget, quality and management efficiency budget revenues and expenditures, as well as recommendations for improvement of the budget process for a particular local budget. The main differences of the proposed document from existing analytical ones are regularity of issue; compiling by the authorities who have the complete range of information about the individual local budget process; expansion of the methods of analysis and analytical procedures by benchmarking, taxonomic analysis, composite indexes etc.; continuity of analytical reports when the next report indicates degree of realization last year's offerings.

In Ukraine efficiency and effectiveness of preparation and execution of local budgets will remain insufficient without the introduction of mandatory introspection local authorities. The proposed introduction of an analytical report on the budget execution will improve the level of responsibility of the authorities for the management of local budgets.

Keywords: *local budget, analytical work, budget execution, financial sustainability of the budget, efficiency of budget execution.*

Надійшла до редколегії 15.01.2014