

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МОНІТОРИНГУ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Анотація. У статті розкрито економічний зміст категорії “моніторинг місцевих бюджетів”. Розглянуто різні підходи авторів до визначення цього поняття. Визначено основні ознаки, функції та особливості моніторингу бюджету.

Ключові слова: моніторинг, бюджет, ресурсне забезпечення, місцеві бюджети.

Annotation. In the article economic maintenance of category is exposed “monitoring of local budgets”. Different approaches of authors are considered to determination of concept monitoring. Certainly basic signs, functions and features of monitoring of budget.

Key words: monitoring, budget, resource providing, local budgets.

Вступ. Розвиток України на початку нового тисячоліття відзначений посиленням ролі державної регіональної політики як невід’ємної складової соціально-економічних перетворень, реформування системи державного управління відповідно до європейських демократичних принципів та як засобу активізації сукупного економічного, соціального, ресурсного потенціалу регіонів для забезпечення економічного зростання. На найвищому державному рівні проголошено, що регулювання соціально-економічного розвитку регіонів належить до пріоритетних завдань державного управління, є одним із ключових питань у процесі становлення нової моделі соціально орієнтованої ринкової економіки в Україні, вагомим механізмом забезпечення територіальної цілісності та суспільно-політичної стабільності в державі [1].

Головною метою державної регіональної політики визначено “створення умов для динамічного збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування” [1].

Відповідно до нормативних і законодавчих актів в Україні місцева влада повинна розробляти комплексні документи, що включають у себе стратегії соціально-економічного розвитку, прогнози, програми, та приймати бюджети на основі цих документів, що відображають бачення перспективи розвитку суспільства й напрямки роботи місцевої влади щодо сприяння цьому розвитку [2].

Культура муніципального самоврядування в містах розвинених європейських країн і США свідчить про стійку практику стратегічного планування та цільового планування бюджету на основі прогнозів і програм соціально-економічного розвитку як засобу об’єднання зусиль приватного та суспільного секторів у досягненні визначених цілей розвитку міста.

У сучасній практиці органів місцевого самоврядування основним питанням є формування річного бюджету, що задає ключові параметри діяльності влади. В умовах недостатніх бюджетних надходжень необхідно забезпечити: збалансованість та обґрунтованість витрат на власні та делеговані повноваження; збільшення надходжень до бюджету, в той же час не пригнічуючи ділової активності; оптимізацію витрат бюджету, перерозподіл видатків у галузі, де неможливе позабюджетне інвестування [2].

Основною проблемою територіальних одиниць є значний вплив суб’єктивних факторів (галузеве та територіальне лобіювання, тиск державних інституцій, групових інтересів представників населення тощо) на формування програм розвитку та бюджетних призначень, визначення системи пріоритетів розвитку території.

Розробка комплексу документів (стратегія, прогноз, програма) допомагає визначити та задокументувати проблеми, цілі та пріоритети їх вирішення з урахуванням цілей і пріоритетів громади, бізнесових кіл, експертів, науковців, депутатів і фахівців міськради і, що не менш важливо, захистити ресурси громади від неефективного їх використання.

Вирішення цих проблем і завдань державної регіональної політики дозволяє запровадження у процесі складання та виконання бюджету моніторингу й оцінки ресурсного потенціалу регіонів, вироблення механізмів його ефективного використання.

Постановка завдання. Широке коло питань, пов'язаних із дослідженням теоретичних і прикладних аспектів моніторингу, знайшли відображення в працях вітчизняних і зарубіжних учених. Серед них: Б.Винницький, В.Галіцин, Ж.Ганєєва, З.Герасимчук, Б.Данилишин, А.Джекобс, Р.Корд, М.Лендєл, Л.Лігоненко, Р.Манн, С.Михальов, Н.Педченко, Ю.Ратейчик, Г.Савицька, І.Санжаровський, В.Чепурко, Й.Шумпетер та інші.

Однак при всій увазі до даної проблеми з боку науковців багато теоретичних і особливо практичних питань із формування системи моніторингу у фінансовій сфері все ще залишаються не розв'язаними, а в окремих випадках навіть не поставленими. Це стосується, зокрема, проблем вибору критеріїв та індикаторів для оцінки рівня забезпеченості ресурсами місцевих бюджетів. Недостатньо розроблені питання формування інтегрованої оцінки рівня економічного розвитку регіонів, потребує вдосконалення система інформаційної підтримки прийняття управлінських рішень у бюджетній сфері. Невизначеною залишається структура зовнішньої системи моніторингових спостережень за місцевими бюджетами. Недостатньо дослідженими залишаються питання формування інформаційної бази проведення моніторингу.

Розуміння, запровадження та організація моніторингу є новацією в бюджетному процесі, що потребує ґрунтовного та всебічного вивчення та є метою нашого дослідження.

Результати. 21 червня 2001 року Верховна Рада України прийняла Бюджетний кодекс України. Це перший системний, цілісний правовий акт, який започаткував кардинальні зміни в бюджетному процесі, проведення в бюджетній сфері реформ, спрямованих на формування нових прогресивних відносин в управлінні бюджетними ресурсами та реалізацію бюджетної політики в напрямі зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування територіальних громад і держави в цілому. Наявність вибору у прийнятті бюджетних рішень сприяє розвитку місцевого самоврядування, що приводить до зміцнення їх фінансової основи й підвищення ефективності та відповідальності за використання публічних коштів.

Розвиток національної бюджетної системи є довготривалим, складним процесом, вимагає визначення чіткої стратегії та напрямів досягнення поставленої мети й виконання послідовних, логічних, програмних перетворень у системі організації бюджетних відносин і здійсненні бюджетного процесу.

За своїм змістом бюджетний процес охоплює:

- визначення фінансової та бюджетної політики
- розробку управлінських стратегій
- оцінку потреби, пріоритетів і можливостей бюджету
- розробку проекту бюджету
- оцінку ефективності проекту
- тощо.

Такі підходи до бюджетного процесу виводять його за межі традиційного по-статейного планування видатків і надають учасникам бюджетного процесу, зокрема місцевим фінансовим органам, наділеним бюджетними повноваженнями, певну гнучкість і можливість удосконалювати свою діяльність.

Практика ефективного управління передбачає складання бюджету в процесі стратегічного планування.

Стратегічне управління включає 3 рівні планування:

- 1) стратегічний – зосереджений на залученні та розподілі ресурсів;
- 2) управлінський – зосереджений на програмних ресурсах для ефективного використання в підтримку стратегічного плану;
- 3) операційний – зосереджений на продуктивних видах діяльності та завданнях на підтримку операційного плану.

Результатом стратегічного планування є бюджетна політика.

Для забезпечення досягнення стратегічних цілей, визначених стратегічним планом, необхідно здійснювати моніторинг його виконання.

Термін “моніторинг” походить від: *monitor* (від латинської) – попереджувачий, *monitoring* (від англійської) – контроль [9].

За визначенням колективу авторів М. Лендбел, Б. Винницького, Ю. Ратейчик, І. Санжаровського, моніторинг – це детермінований у часі та систематизований у завданнях і параметрах процес відслідковування відхилення реального стану об’єкта від запланованого або очікуваного [8].

За останні десятиліття моніторинг та оцінювання набули широкого визнання й сьогодні є традиційним інструментом управлінської діяльності в багатьох країнах світу.

Щоб краще зрозуміти економічний зміст поняття “моніторинг”, необхідно детально розглянути їхні специфічні особливості. Одним із шляхів установлення таких особливостей є процес виділення з якомога більшої кількості визначень терміна “моніторинг” певних характерних ознак, що мають методологічне значення для процесу наукового пізнання цієї форми спостереження або інструменту управління. Аналіз визначень моніторингу, сформульованих різними авторами в різних державах, дозволить виявити найбільш важливі ознаки моніторингу та визначити його роль у бюджетному процесі.

Термін “моніторинг” для позначення цілеспрямованого спостереження за одним або більше об’єктами деякої системи в просторі й у часі з’явився тільки у XX столітті, хоча цілі, принципи й методи моніторингу використовувалися з тих пір, як у практику ввійшов термін “управління”. Цей факт можна пояснити тією обставиною, що функції моніторингу були “вбудовані” в процес управління й розчинялися в дефініції “інформаційна система”. Система моніторингу й інформаційна система – поняття не тотожні. Система моніторингу більш специфічна й виконує цілком визначені функції.

За визначенням В. К. Галіцина, моніторинг – це безупинне спостереження за економічними (або будь-якими іншими) об’єктами, аналіз їх діяльності як складова частина управління [3]. Хоча це визначення ще не дає нам чіткого уявлення про моніторинг як конкретну управлінську функцію, проте в ньому наводиться основна ціль процесу дослідження економічних явищ – безупинне спостереження з метою управління. У широкому понятті моніторинг є функція управління. В той же час варто відзначити підвищення рівня інтелектуалізації систем моніторингу, коли на них покладаються інформаційно-аналітичні функції, обробка інформації, наукове супроводження, спрямовані на поширення інформаційної бази для розробки пропозицій щодо вдосконалення механізму державного регулювання економічного розвитку, стратегії і тактики реформування. Системи моніторингу, аналізу та прогнозування соціально-економічного розвитку економічних об’єктів призначені для накопичення, зберігання, всебічного аналізу різної структурованої інформації та прогнозування територіальних і галузевих соціально-економічних процесів. Предметна галузь інформаційно-аналітичних ресурсів систем орієнтована на підтримку прийняття управлінських рішень на всіх рівнях.

Саме поняття “моніторинг” представляє інтерес із точки зору його теоретичного аналізу, оскільки немає точного єдиного визначення або вивчається й використовується в межах різних сфер науково-практичної діяльності. Складність визначення поняття “моніторинг” пов’язана також із приналежністю його як до сфери науки, так і до сфери практики. Він може розглядатися як спосіб дослідження реальності й може бути засто-

сований у різних науках і як спосіб забезпечення сфери управління різними видами діяльності сучасною та якісною інформацією [4].

Поняття “моніторинг” стало загальновизнаним як у науці, так і в інших галузях суспільної практики. Мова йде про постійне спостереження за яким-небудь процесом із метою виявлення його відповідності бажаному результату. Інакше кажучи, якщо діагностика ситуації здійснюється систематично з відповідно заданою періодичністю з використанням однієї й тієї ж (наприклад, базової) системи індикаторів, ми маємо справу з моніторингом [4].

Основна сфера практичного застосування моніторингу – це управління, а точніше – інформаційне обслуговування в різноманітних сферах діяльності. Моніторинг являє собою достатньо складне й неоднозначне явище. Він використовується в різних сферах і з різними цілями, але при цьому володіє спільними характеристиками та властивостями.

У вільній енциклопедії з Вікіпедії моніторинг в економіці трактується як процес спостереження з боку [інвесторів](#) за діями керівництва з досягнення цілей, поставлених угодою з викупу компанії, наприклад, за обслуговуванням заборгованості й дотриманням термінів її погашення. Моніторинг може означати включення представників інвесторів у раду директорів, одержання регулярних звітів, скликання зборів, що дозволяє інвесторам визначити наявність проблем на ранньому етапі та вчасно розпочати необхідні заходи. Такий процес також дає керівництву підприємства доступ до нових ідей і контрактів, а також дозволяє одержати допомогу від інвестиційних організацій [5].

За визначенням Н.С.Педченко, моніторинг –це бізнес-розвідка, що передбачає економічне спостереження за об’єктом дослідження з метою збору необхідної інформації, її аналізу й отримання достовірної оцінки, яка має практичну цінність і рекомендаційний характер стосовно розв’язання поставленої проблеми, відповідність установам рекомендованим параметрам і короткостроковий прогноз для забезпечення стратегічних напрямків економічного та соціального розвитку підприємств. Моніторинг базується на інформації, яка відбиває економічні процеси в суспільстві, пов’язані з господарською, фінансовою, банківською, інвестиційною та іншою економічною діяльністю [6].

Більшість визначень моніторингу побудовані навколо його функціонального навантаження (призначення). Моніторинг розуміється як систематичний збір і опрацювання інформації, що може бути використана для поліпшення процесу ухвалення рішення, побічно для інформування громадськості або прямо як інструмент зворотного зв’язку з метою здійснення проєктів, оцінки програм або вироблення політики. Автори виділяють такі організаційні функції моніторингу:

1) виявлення стану критичних явищ або явищ навколишнього середовища, що знаходяться в стані зміни, стосовно яких буде вироблений курс дій на майбутнє;

2) допомога нам у налагодженні стосунків зі своїм оточенням, що забезпечує зворотний зв’язок з попередніми задачами певної політики або програми;

3) сприяння встановленню відповідності правилам і контрактним зобов’язанням [7].

Методики моніторингу вперше стали застосовувати в практиці природничих наук (грунтознавства, біології, зоології, екології, метеорології, медицини тощо). Пізніше сфера використання технологій моніторингу надзвичайно розширилася і напрацьовані підходи стали використовувати й щодо інших наук: соціології, економіки, політології, теорії управління. Залежно від сфери застосування моніторинг тлумачиться по-різному.

Моніторинг можна визначити як управлінську функцію, яка передбачає безперервне забезпечення керівництва програми, бенефіціарів і зацікавлених сторін даними, що підтверджують чи спростовують наявність поступу в досягненні очікуваних результатів програми. Іншими словами, це процес регулярного збору та фіксації даних про ключові елементи реалізації програми протягом періоду її впровадження задля виявлення проміжних результатів і досягнень, своєчасного виявлення проблем і відхилень від намічених результатів і здійснення необхідних коригувань, забезпечення ефективного

використання ресурсів, виконання запланованих завдань, мінімізації негативних наслідків, визначення можливостей для подальшого розвитку програми тощо. Для моніторингу характерні прості запитання: відбулося заплановане чи ні, скільком користувачам надано послугу, яка кількість продукції була вироблена тощо [8].

Моніторинг програм соціально-економічного розвитку базується на комплексності, системності та регулярності використання одних і тих же принципів та інструментів. Це дає змогу здійснювати поточний контроль динаміки змін щодо проблем протягом реалізації програми та своєчасно координувати напрями діяльності, використовувати адекватні методи й засоби [8]. Таке визначення дозволяє виділити такі важливі ознаки моніторингу як процесу дослідження будь-якого явища: комплексність, системність, регулярність.

Останнім часом термін “моніторинг” вживається як постійне спостереження за будь-яким процесом, зокрема і за фінансовим забезпеченням місцевих бюджетів. Тобто в контексті такого дослідження об’єктом моніторингу можуть бути фінансово-господарські відносини у сфері виробництва, розподілу, споживання суспільних благ, зокрема відносини в процесі розподілу бюджетних ресурсів; а також у галузях народного господарства на підприємницьких, інвестиційних, кредитних ринках, на фондовому ринку, ринку нерухомості, ринку боргових зобов’язань, ринку гарантій, ринку цінних паперів у цілому або інших ринках чи сферах цивільного обороту речей, прав, дій. Предметом моніторингу є фінансові ресурси регіону. В цих умовах моніторити можна як окремі операції, так і економічні процеси, систему інфраструктури економіки, що складається з підсистем економічної системи (на місцевому рівні).

Постає проблемне запитання: наскільки правомірним і обґрунтованим є застосування цього терміна іншомовного походження до вивчення бюджетного процесу й чому ми надаємо терміну “моніторинг” перевагу перед ніби рівнозначними термінами “спостереження”, “аналіз”, “вивчення”, “оцінка”, “визначення”, “сканування” і т. ін.?

За матеріалами Інституту соціально-економічного розвитку міста, моніторинг – це визначений у часі та систематизований у завданнях процес відслідковування відхилення реального стану виконання стратегічного плану від запланованого [2]. Зважаючи на це, суть моніторингу розкривається в його основних функціях:

- 1) забезпечення стабільності надання органами влади в центрі й на місцях та органами самоврядування послуг відповідно до вимог законодавства та пріоритетів державної політики;
- 2) постійне вдосконалення якості послуг та підвищення задоволення ними споживачів;
- 3) обмеження витрат і досягнення ефективності в наданні послуг;
- 4) оптимізація інформаційного забезпечення процесу прийняття рішень щодо державної політики та програм, ефективного управління ризиками;
- 5) вирішення питань про виділення бюджетних ресурсів;
- 6) контроль за дотриманням графіка виконання;
- 7) аналіз поступу стосовно запланованих результатів;
- 8) аналіз причин невиконання окремих заходів, формулювання рекомендацій щодо усунення недоліків;
- 9) аналіз змін зовнішнього оточення – законодавства, економічного стану;
- 10) аналіз внутрішніх змін управління;
- 11) аналіз змін у результаті виконання стратегічного плану, оцінка ефективності й реалістичності окремих його складових;
- 12) визначення критично важливих елементів стратегічного плану [2].

Отже, можна попередньо сформулювати визначення моніторингу бюджету як безперервного процесу збору даних про видатки й аналіз ефективності програм, необхідний для оцінки відповідності діяльності й обраної стратегії очікуваним результатам.

Це коротке визначення містить глибокий методологічний зміст, який обґрунтовує необхідність проведення моніторингу бюджету з метою:

- 1) виявлення й усунення недоліків бюджетних програм у перші місяці бюджетного періоду;
- 2) визначення як ефективності самих програм, так і ефективності використання коштів;
- 3) вчасного визначення дефіциту бюджетних коштів і запобігання подальшому його поширенню;
- 4) ефективного управління бюджетними коштами, що сприяє розвитку та процвітання адміністративно-територіальної одиниці.

Такий підхід до визначення моніторингу підтримують інші дослідники. Його умовно можна назвати “причинно-наслідковий”, оскільки досліджуються причини проведення моніторингу та відображаються його результати (наслідки). Це дозволяє зрозуміти ефективність цього процесу (або управлінської функції).

Є чимало причин для проведення моніторингу, зокрема, на думку М.Лендъєл, Б.Винницького, Ю.Ратейчик, І.Санжаровського, моніторинг дає змогу:

- 1) визначити ключові цілі та завдання розвитку;
- 2) отримати важливу інформацію про діяльність сектора, організації щодо реалізації програми;
- 3) мати уявлення про поточний стан програми (на будь-якому етапі);
- 4) визначити перспективи програми й ефективні способи її реалізації;
- 5) підвищити рівень довіри громадськості до програми завдяки оприлюдненню інформації про неї, а отже, забезпечити прозорість і підзвітність;
- 6) сприяє формулюванню та обґрунтуванню запитів на фінансування;
- 7) виявити інші напрямки, що потребують специфічної уваги;
- 8) дисциплінувати тих, хто відповідає за ті чи інші етапи роботи та досягнення результатів;
- 9) допомагає зняти відповідальність тоді, коли не з вашої вини не досягнуто результатів [8].

Важливим також є розрізнення типів моніторингу, оскільки неправильне або лише часткове розуміння їх суті призводить до глибоких методологічних помилок. У переважній більшості літературних джерел розрізняють два типи моніторингу, які, на нашу думку, можна застосувати в бюджетній сфері:

1) моніторинг ситуації (зовнішній) – покликаний визначати факт зміни умов чи незмінний стан справ. Це також передбачає збір інформації щодо ширшого контексту, як-от: тенденції соціально-економічного розвитку, зміни державної політики, інституційні зміни тощо;

2) моніторинг процесу (внутрішній) передбачає відстежування прогресу щодо впровадження тих чи інших елементів програми (бюджету) та досягнення конкретних результатів (як правило, коротко- та середньотермінових) програми (бюджету).

Проведений аналіз визначень моніторингу, а також виявлення його основних ознак, функцій, особливостей дозволяє сформулювати визначення моніторингу місцевих бюджетів – це процес відстежування або облік того, що відбувається з ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів та охоплює комбінацію внутрішнього моніторингу, покликаного перевіряти перебіг проектування та затвердження бюджету, і зовнішнього моніторингу, який забезпечує виконання бюджету та бюджетних програм відповідно до державної політики.

На нашу думку, моніторинг ресурсного забезпечення бюджету має бути таким, що відповідає певним специфічним умовам:

1) відповідати потребам, бути об’єктивним, прозорим і джерелом забезпечення громадськості й установ, які фінансують, необхідною інформацією та інструментом здійснення бюджетного процесу й забезпечення якості його результатів;

2) бути системним і постійним – іншими словами, системи моніторингу мають забезпечувати постійний збір та аналіз інформації протягом усього бюджетного періоду (року). Збір та аналіз інформації має бути організаційно забезпеченим на основі затверджені методології та згідно з Бюджетним кодексом України;

3) забезпечувати здійснення бюджетного процесу згідно з Бюджетним кодексом України, надаючи інформацію щодо своєчасності виконання заходів і стосовно проблем, які необхідно усувати;

4) бути корисним і використовуватися – інформація, зібрана за допомогою системи моніторингу, має давати змогу установам, організаціям чи місцевим органам влади вчитися на успіхах і помилках, приймати своєчасні й правильні рішення;

5) встановлювати цілі й індикатори для всіх коротко-, середньо- та довгострокових результатів.

Висновки. Наразі можна констатувати, що Україна на порозі серйозної роботи зі зміцнення фінансової бази самоврядування, передусім на регіональному рівні. Ми далекі від того, щоб ратувати за негайне розширення дохідної бази, наприклад, через передачу на обласний рівень податку на прибуток або, що ще сміливіше, – ПДВ. Спершу місцеву еліту слід привчити зводити всі баланси – як ресурсні, так і політичні. Тобто брати на себе політичну відповідальність за прийняті рішення.

Комплексні зміни в системі влади давно визріли. І бюджетний аспект – лише елемент у системі необхідних заходів. Однак за певних обставин він може стати ключовим.

Питання, пов'язані зі створенням системи моніторингу, яка здатна забезпечити відстеження та знешкодження розвитку негативних тенденцій у плануванні й розподілі бюджетних ресурсів, сприяти підвищенню ефективності використання місцевих резервів, визначенню ефективної політики формування фінансових ресурсів і досягати збалансованого фінансового зростання місцевих бюджетів у довгостроковому періоді, є актуальними на сучасному етапі і потребують негайного розв'язання.

1. Павлюк А.П. Вирішення проблеми міжрегіональних диспропорцій як складова державної регіональної політики / http://www.niisp.gov.ua/vydanna/panorama/2002_4.php
2. Матеріали до навчальної сесії “Розробка стратегії, прогнозу, програми соціально-економічного розвитку міста” КП “Інститут соціально-економічного розвитку міста”, Миколаїв, 2005 р.
3. Моделі та технології систем моніторингу в економіці: Автореф. дис... д-ра екон. наук: 08.03.02 / В.К. Галіцин; Київ. нац. екон. ун-т. – К., 2001. – 31 с.
4. Ганеева Ж.Г. “Определение понятия “мониторинг “ в различных сферах его применения “ / Челябинский государственный университет.
5. <http://uk.wikipedia.org/wiki>
6. Педченко Н.С. Моніторинг фінансової конкурентоспроможності підприємств харчової промисловості на регіональному рівні (на прикладі м'ясної промисловості): Автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.04.01 / Українська академія банківської справи. – Суми, 2004. – 19 с.
7. <http://www.humanrights.gov.ua>.
8. Посібник з моніторингу та оцінювання програм соціального розвитку / Лендєл М., Винницький Б., Ратейчик Ю., Санжаровський І. / За ред. І.Санжаровського, Ю.Полянського. – К.: К.І.С., 2007. – 340 с.
9. <http://www.kristti.com.ua/modules.php>.