

УДК 336.14

В.В.БАРАНОВА

Харківський національний університет ім. В.Н.Каразіна

ОЦІНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ

Розглядаються складові оцінки результативності застосування міжбюджетних трансфертів. Визначено ступінь впливу об'єктивних процесів формування бюджетних та міжбюджетних відносин на таку оцінку. Запропоновано застосування матриці порівняльного опитування для узагальнення якісної складової оцінки та графічного уявлення зміни профілю розвитку регіону для узагальнення кількісної складової оцінки результативності застосування міжбюджетних трансфертів. Наголошено на доцільності впровадження процедури диверсифікації джерел фінансової допомоги регіонам як фактору розвитку стійких міжбюджетних відносин.

Оцінка ефективності перерозподілу державних фінансових ресурсів між бюджетами різних рівнів повинна розглядатися як одна з виважених складових з питань вдосконалення міжбюджетних відносин. Така оцінка не лише завершує процес перерозподілу ресурсів, даючи відповіді на питання ефективності впровадженого перерозподілу, а й визначає подальшу спрямованість у розвитку міжбюджетних відносин. Інакше кажучи, оцінка є важелем зворотного зв'язку між виділеними коштами та результатами. Тож оцінка виконання показників результативності застосування міжбюджетних трансфертів має на меті, в кінцевому підсумку, вдосконалити надання послуг, передбачених Конституцією та законами України. Це й обумовлює актуальність та значимість обраної теми дослідження.

Розглядаючи праці з даної проблематики, можна стверджувати, що переважна їх більшість базується на аналізі ефективності використання виділених коштів по кінцевому результату та визначенні питомої ваги цих коштів щодо передбачених планом [1, 2, 7]. Водночас загальний підхід щодо оцінки результативності застосування бюджетних коштів базується, як правило, на аналізі витрачених коштів і досягненні визначеного результату порівняно з минулими періодами [3-6].

Слід зазначити, що вибір певних підходів, які дозволяють оцінити результати надання та застосування міжбюджетних трансфертів, – дуже складне завдання, вирішення якого пов'язане з необхідністю розташування відповідного критерію оцінки навколо кількох полюсів: внутрішньої координації бюджетів різних рівнів; стимулювання місцевого самоврядування; системи інформації; структури прийняття відповідних рішень.

Разом з цим вартим, насамперед, є визначення загального підходу щодо вибору означеної оцінки, можливості застосування його саме для

міжбюджетних трансфертів, що визначається нами як головне завдання даного дослідження.

Якісна та кількісна складова оцінки ефективності застосування міжбюджетних трансфертів. Перш за все, слід зазначити, що визначення загального підходу щодо оцінки ефективності та результативності застосування міжбюджетних трансфертів передбачає врахування якісного та кількісного аналізу перерозподілу фінансових відносин.

До якісного напрямку такої оцінки слід віднести, наприклад, систему довільного обліку, перевірок, опитувань, загальну характеристику виконання певних програм, що фінансуються за рахунок міжбюджетних трансфертів.

Поруч з цим кількісний напрямок можна характеризувати як проведення певних розрахунків та визначення деякої величини результативності застосування міжбюджетних трансфертів. До цього напрямку можна віднести методи парних порівнянь, рангового порядку, бальної оцінки тощо.

Втім основним недоліком кількісних методів, попри їх зваженість та більшу об'єктивність, аніж якісні, є трудомісткість та статичність оцінки (тобто, як правило, не враховується динаміка зміни кількісних показників). Водночас основні труднощі формування адекватних кількісних оцінок обумовлені, насамперед, великим числом параметрів, які піддаються переважно якісному опису, що призводить до складності їх кількісної інтерпретації. Це пов'язано з тим, що при оцінці результативності застосування міжбюджетних трансфертів вагоме значення мають напрямки до яких впроваджуються ці трансферти. Як визначити лише кількісно результативність, наприклад, субвенцій спрямованих на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям та інвалідам з дитинства і дітям-інвалідам; субвенцій на надання пільг ветеранам війни і праці, ветеранам військової служби, ветеранам органів внутрішніх справ; субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу тощо.

Тобто, знаходження кількісних оцінок також ускладнено наявністю суб'єктивізму. Крім того для побудови кількісної оцінки необхідним є виконання певної послідовності дій, а саме:

по-перше, визначити множину параметрів об'єкта оцінки, тобто, перш за все, необхідно обґрунтувати вибір визначених показників соціально-економічного розвитку регіонів;

по-друге, розбити дану множину на ряд підмножин, які мають однакову природу параметрів та виявити для кожної підмножини параметрів найбільш об'єктивний метод оцінки. Втім відкритим залишається питання, скільки повинно бути підмножин, бо чим їх більше, тим

трудомісткою буде оцінка;

по-третє, необхідно узгодити загальну оцінку між оцінками кожної з підмножини.

Тож можна зазначити доцільність застосування комбінованих якісно-кількісних методів для визначення оцінки результативності застосування міжбюджетних трансфертів. Водночас таку оцінку слід розглядати як систематичний та комплексний процес, спрямований на вимір витрат і вигод, пов'язаних з ефективністю перерозподілу фінансових ресурсів. Крім цього цей процес повинен застосовувати співвідношення результатів у розрізі окремих адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням особливостей їх економічного та соціального розвитку.

Таким чином, така оцінка може виступати могутнім важелем розвитку міжбюджетних відносин у напрямку їх прозорості, якщо дотримуються уніфіковані принципи економічного обґрунтування методів що застосовуються для її визначення (оцінки), а саме: врахування фактору часу при визначенні результатів; застосування системного, комплексного й інших наукових підходів; забезпечення порівнянності різних варіантів оцінки. Наприклад, при застосуванні оцінок до різних юрисдикцій, рівнів бюджетів можна робити відносні оцінки окремої або програмної результативності.

Спрямованість оцінки результативності застосування міжбюджетних трансфертів. Разом з цим слід також враховувати, що означена оцінка не може бути самоціллю. Дослідження такого роду повинні вести до:

уточнення цілей і задач досліджуваної області, а саме вдосконаленню механізму надання міжбюджетних трансфертів, зокрема, та міжбюджетних відносин, загалом;

визначення сукупності заходів і ресурсів, необхідних для досягнення цілей, що визначаються сутністю міжбюджетних відносин;

встановлення реальних термінів досягнення намічених цілей і задач, виходячи з наявних ресурсів і можливостей бюджетів різних рівнів;

визначення чинників, які вплинули на результат виконання бюджетів різних рівнів;

виявити тенденції та закономірності розвитку міжбюджетних відносин;

пошуку засобів і методів діючого контролю за реалізацією намічених цілей і задач на всіх рівнях бюджетів.

Отже, напрямок оцінки результативності застосування міжбюджетних трансфертів можна визначити так. Спочатку досліджуються

вимоги входу системи оцінки, тобто оцінюється ефективність бюджетного процесу загалом. Далі варто оцінити впливи бюджетного процесу на ефективність розвитку міжбюджетних відносин. Потім оцінюється дієвість міжбюджетних відносин та зокрема результативність застосування міжбюджетних трансфертів. Як наслідок такої системи оцінок вживаються заходи вдосконалення ефективності функціонування існуючих міжбюджетних відносин та корегування відповідної системи трансфертів. Така множина оцінки, на нашу думку, дає змогу виявити слабкі місця в системі міжбюджетних відносин, механізми розрахунку міжбюджетних трансфертів, інших напрямках розподілу державних фінансових ресурсів.

У той же час підґрунтям обрахування оцінки результативності застосування міжбюджетних трансфертів, визначення ефективності дії існуючих міжбюджетних відносин є моніторинг виконання бюджетів. Однак, поруч з цим варто також враховувати, що на якість оцінки впливають об'єктивні процеси формування бюджетних та міжбюджетних відносин. Наприклад, очікувані надходження до бюджетів можуть не надійти згідно з планом через недосконалість управління готівкою, проблеми з обробкою документів або відмінності в графіках асигнувань. Фінансування певних програм з різних бюджетів також може призвести до помилки в оцінці внаслідок можливого рознесення за часом терміну надання коштів під означені програми. В такому разі на місцевому рівні через проблеми зі строками може скластися враження, що місцеві відомства погано управляють своїми ресурсами. Якщо, наприклад, певне місцеве відомство не одержує вчасно свою частку фінансування на початку місцевого фінансового періоду, то місцевий бюджет змушений тимчасово витратити власні ресурси.

Зазначені проблемні питання притаманні й бюджетним системам розвинутих країн. Наприклад, у Законі про бюджетні асигнування штату Вірджинія серед джерел фінансування відділу соціальної допомоги не передбачено місцевих внесків як таких. Там згадано лише «спеціальні кошти». Як наслідок, для більшості з тих, хто читає цей документ, не є очевидним, що місцеві юрисдикції спільно несуть витрати на соціальні послуги [1]. Тож вчасно зібрати ці дані та представити їх – обійдеться дуже дорого, що може негативно позначитися на стані бюджетних ресурсів. В ідеалі ці внески мають бути прямо згадані.

Зміна в джерелах фінансування також може спричинити неточності щодо оцінки ефективності застосування міжбюджетних трансфертів. Також варто враховувати, що обмеженість бюджетних ресурсів є реальністю на всіх рівнях бюджету. Отже, через обмеженість ресурсів

може виникнути негативне уявлення, що, якщо окремі рівні бюджету бажають одержувати послугу, яка раніше повністю чи частково фінансувалася вищим за рівнем бюджетом, то вони і надалі мають покривати всі або більшу частку витрат на цю послугу. Виходячи з цього, передача фінансування обов'язково повинна відображати зміни в законодавчо закріпленій формулі або інших правилах.

До числа дуже неприємних проблем міжбюджетних відносин можна віднести й імовірність змін у політиці посеред періоду між ухваленням бюджету, що наприклад, є потенційно можливим для країн з перехідними економіками.

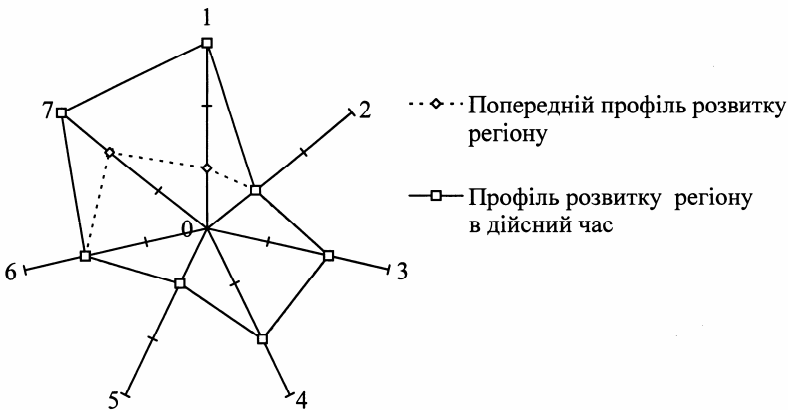
Таким чином, зроблені зауваження обумовлюють приділяти більшої уваги щодо синхронізування та збалансування потоків міжбюджетних коштів. В цьому разі як напрямок аналітичного вираження оцінок результативності доцільним є застосування єдиних графіків планового та фактичного руху бюджетних коштів різних рівнів. Це дозволяє виділити певні часові проміжки виникнення дисбалансу міжбюджетних ресурсів і врахувати його при оцінці результативності застосування міжбюджетних трансфертів.

Якщо конкретизувати авторське бачення методичного підходу побудови оцінок результативності застосування міжбюджетних трансфертів у формальному вигляді, то варто зауважити наступне. Якісні підходи попри свою суб'єктивність повинні все ж таки мати чіткий та визначений задалегідь формалізований каркас, який доречно організовувати у вигляді порівняльних матриць опитування (таблиця), значення в яких подається в формалізованому вигляді. Водночас застосування такого підходу доцільно використати при переважній більшості оцінок різних напрямків результативності застосування міжбюджетних трансфертів.

Матриця порівняльного опитування

Однакові рівні бюджетів / Напрямки опитування	Бюджети міст державного значення	Бюджети міст обласного значення	...	Бюджети районів у містах
Анкетування осіб відповідних за виконання бюджетних програм	Бальна оцінка	Бальна оцінка	Бальна оцінка	Бальна оцінка
Анкетування керівництва суспільних угруповань, що потребують бюджетної підтримки	Бальна оцінка	Бальна оцінка	Бальна оцінка	Бальна оцінка
Опитування пересічних громадян	Бальна оцінка	Бальна оцінка	Бальна оцінка	Бальна оцінка

Поряд з цим при оцінці, наприклад, результативності дотацій виврівнювання варто скористатися так званими графоаналітичними методами. Для цього необхідно побудувати за різними соціально-економічними показниками зміну профілю регіонального розвитку (рисунок як приклад). На рисунку цифрами 1-7 вказано значення окремих соціально-економічних показників, які утворюють певну фігуру у фазовому просторі. Потім розраховується зміна площі отриманих фігур. Якщо ця зміна є позитивною, то оцінка результативності застосування міжбюджетних трансфертів вважається позитивною. В протилежному випадку варто доповнити кількісну оцінку якісною та зробити остаточне рішення щодо корегування обсягів трансфертів.



Графічне уявлення зміни профілю розвитку регіону

Втім, з метою розвитку означеного напрямку оцінки ефективності результативності застосування міжбюджетних трансфертів доцільним є також впровадження процедури диверсифікації джерел фінансової допомоги регіонам як фактору розвитку стійких міжбюджетних відносин. Підґрунтям такої диверсифікації є розгляд того, що фінансова допомога регіонам загалом може розглядатися як:

стимулююча, тобто та, що сприяє прискоренню економічного зростання регіону. До того ж і світовий досвід свідчить, що ефективне розв'язання проблем регіонів і підтримка їх розвитку вимагає законодавчого закріплення та реалізації системи цілеспрямованих заходів державного стимулювання регіонального розвитку;

підтримуюча, що допомагає уникнути тимчасові труднощі щодо нестачі фінансових ресурсів у регіоні;

регулююча, що сприяє вирівнюванню у міжрегіональному розвитку окремих територій. Головним у даному напрямку є визначення функціональної ролі централізованих трансфертів як фінансової допомоги.

Таким чином, розглянуті пропозиції щодо оцінки результативності застосування міжбюджетних трансфертів спрямовані на врахування якісного та кількісного аналізу перерозподілу фінансових відносин. Водночас з метою розвитку означених підходів доцільно поєднати означену оцінку з впровадженням процедури диверсифікації джерел фінансової допомоги регіонам як фактора розвитку стійких міжбюджетних відносин. Подальшим напрямком дослідження є виділення певних ознак результативності застосування міжбюджетних трансфертів з урахуванням множинності рівнів міжбюджетних відносин.

1. Babunakis, Michael. Budgets. Westport, CN.: Greenwood Press, 1976.

2. Борець Л.В. Правове регулювання та перспективи розвитку фінансового контролю в Україні // Право і безпека. – 2003. – № 22. – С. 57–62.

3. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за січень-березень 2004 року. – К., 2004. – 101 с.

4. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2003 рік». – К., 2004. – 125 с.

5. Коляда Т.А. Державні витрати та економічне зростання // Вестник СевГТУ. Сер.. Экономика и финансы. – 2003. – Вып. 44. – С. 31–37.

6. Ляшенко Ю.І., Максименко І.А. Фінансова діяльність держави: цілі, засоби, результати // Фінанси України. – 2003. – № 6(91). – С. 61–66.

7. Макрушин А., Журавская Е., Слинко И. Причины и следствия слабости бюджетных стимулов в России на местном уровне. – М.: ЦЭФИР, 2002. – 48 с.

Отримано 22.09.2004