

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Оцінка ефективності місцевих бюджетів виявляється складною задачею тому що не має стандартів та державних критеріїв, які характеризують поняття «ефективність бюджету». На нашу думку, кінцевої оцінкою має бути добробут населення території, для якої така оцінка здійснюється. Але поняття добробуту теж є складним, і тільки грошова його оцінка буде дуже спрощеним показником. Якщо існує така проблема, то для її рішення мають місце численні підходи.

Серед вітчизняних економістів, які досліджували сучасний бюджет різних рівнів, слід виділити С.О. Разумовського [1], О.Д. Гордей [2], оптимізації міжбюджетних трансфертів та податкових надходжень присвячені роботи С.В. Солодухіна і В.В. Хорошун [3], С.Ю. Колодія [4, 5] та інших авторів, які основну увагу звертали на розподіл обмежених ресурсів, а не на використання місцевих можливостей та пошуку додаткових коштів за рахунок проявлення місцевої ініціативи та спрямовання виділених фінансів на найбільш необхідні потреби населення території.

Проблема також полягає у тому, що різноманітні підходи до оцінки ефективності формування та розподілу місцевих бюджетів не дозволяють порівнювати їх у цілому, мати такий числовий показник, який би був одним для усіх місцевих бюджетів, незалежно від їх рівню та площі відповідної території.

Мета статті – за допомогою системного підходу виявити загальні показники ефективності місцевих бюджетів для отримання їх кількісної оцінки на прикладі АР Крим.

Розглянемо, які чинники пропонують вітчизняні економісти для оцінки різних аспектів розвитку території, пов'язаних з використанням місцевих бюджетів.

Разумовський С.О. для оцінки фінансового стану території (регіону) пропонує економіко-математичну модель з використанням наступних чинників: баланс продукції; баланс основних виробничих фондів; невиробничі капіталовкладення; ввіз; ресурси виробничого накопичення; ресурси невиробничого накопичення; невиробнича сфера; місцевий бюджет; кошти фінансово-кредитної системи, що витрачаються на території даного регіону; абсолютна величина додаткових коштів, необхідних для нормального функціонування регіональної економіки; ресурси фінансово-кредитної системи, що витрачаються на території регіону; невиробниче споживання, яке підрозділяється на особисте і громадське; доходи місцевого бюджету і населення, виходячи із заданої економічної політики; доходи населення. Проблема полягає в тому, що перелік цих показників можливо використати тільки на рівні області, а для районів та інших рівнів місцевого самоврядування вони не входять в офіційні статистичні дані та місцевий бюджет є тільки складовою фінансового стану.

Гордей О.Д. робить фінансову оцінку суспільного добробуту та будує зведений баланс суспільного добробуту, в якому показники засобів розвитку особистості (товари виробничого призначення, товари індивідуального споживання, робота, послуги та кінцеве споживання) зв'язане з потребами особистості (фізіологічними, потребами у збереженні, покращанні здоров'я та фізичному розвитку, освіті, культурно-естетичні потреби, потреби у повазі, визнанні, схваленні та самореалізації). Незважаючи на те, що з цією матрицею О.Д. Гордей пов'язує формування бюджету добробуту, спрямованого на спільний соціальний добробут, з розвитком території та бюджетом розвитку, але оцінити ефективність цього бюджету по приведеним показникам дуже важко, тому що не всі вони мають фінансову вартість.

В роботах Колодія С.Ю. приводяться численні підходи щодо до оцінки бюджетного процесу, особливо значень міжбюджетних трансфертів. Так, він пропонує використовувати коефіцієнт Джині для оцінки доходів та видатків місцевих бюджетів на одну особу [5] та робить висновок, що починаючи з 2000 р. економічна ефективність політики бюджетного постійно знижується і зараз знаходиться на рівні 1999 р. Колодій С.Ю. підкреслює, що міжбюджетні трансферти є наслідком нерівності доходів в різних регіонах вони не вирішують задачі ліквідації причин цієї різниці. Тому головна мета бюджетного процесу – це підвищення самостійності місцевого самоврядування та отримання більш доходів у місцеві бюджети за рахунок власних ресурсів.

На основі нашого дослідження для оцінки ефективності бюджету ми пропонуємо: по-перше, здійснювати системний підхід щодо регулювання бюджетного процесу; по-друге, робити оцінку планових

обґрунтувань видатків, показників фінансової продуктивності та соціальної та економічної ефективності місцевих бюджетів.

Системний підхід щодо регулювання бюджетного процесу визначає наступне:

формування зрозумілого, якісного та кількісного орієнтиру досягнення цілей бюджетного процесу, серед яких головною є добробут населення та якість його життя;

наявність критеріїв та показників досягнення поставленої меті, стратегічною метою потрібен бути рівень добробуту та якість життя населення європейських країн, а показниками рішення тактичних задач – етапи досягнення цього рівня по рокам;

виділення суттєвих елементів системи, якими можливо керувати на рівні території, це: інституційні ресурси, підтримка малого бізнесу, розробка проектів покращення якості життя з залученням незанятого населення до суспільних робіт по прибиранню і озелененню, участі в заходах щодо проведення місцевих свят, сприяючих залученню туристів, проведення просвітницької роботи серед населення по підвищенню економічної активності з використанням досвіду інших територій, в тому чисел, зарубіжних країн; для кожного заходу потрібна грошова оцінка як видатків, так і можливих отриманих доходів з використанням альтернативних проектів;

наявність достатньої кількості зв'язків між елементами системи, які забезпечують взаємодію елементів та координацію їх .

Як наслідок радянської системи керування на районних та обласних рівнях (АР Крим також) збереглася дубльована система керування господарським та суспільним життям, функції між двома гілками влади до сього часу до кінця не розмежовані. У європейських країнах існує державна місцева влада, яка займається справами громадян (міграція, дозвіл на будування та ін.) та доглядає за виконанням законів (вона, як правило, підкоряється міністерству внутрішніх справ – наприклад, префектура) та органи місцевого самоврядування, які є в кожній адміністративній одиниці (мерії). Останні приймають та контролюють виконання місцевого бюджету, встановлюють місцеві податки, беруть кредити під проекти розвитку своєї території, встановлюють численність кадрів для органа місцевого самоврядування та приймають на роботу службовців, управляють майном та організують роботу комунального обслуговування, а також організують соціальні послуги (водопостачання, ринки, бібліотеки та музеї та ін.). Тільки на самому низькому рівні – сільському – можливо втручання органів місцевого самоврядування в економічну діяльність населення – це сприяння проектів розвитку. Але в Україні структура органів державної адміністрації та органів місцевого самоврядування практично дублює одна одну, що також можливо казати о виконуваних функціях. Якщо передати функцію контролю міністерству внутрішніх справ, а деякі управлінські функції – місцевому самоврядуванню, то можливо скоротити майже вдвічі видатки на численних державних службовців та покращити за цій рахунок якість життя мешканців території.

Для оцінки економічної ефективності бюджетного процесу будемо використовувати наступні показники: рівень точності поточних планових обґрунтувань зроблених видатків; ступінь точності планово-розрахункових обґрунтувань виконання доходної частини місцевих бюджетів; показник фінансової продуктивності бюджету; коефіцієнти економічної та соціальної ефективності бюджету і збалансованості місцевого бюджету. Ці показники та коефіцієнти ілюструють як ефективність місцевих бюджетів, так і динаміку бюджетного процесу.

Для розрахунків показників ефективності бюджету пропонуємо використати наступні формули.

Рівень точності поточних планових обґрунтувань зроблених видатків за деякий період часу (в %):

$$Р_{пв} = 100 - [abs (Вф - Вп) : Вп] \times 100 \quad (1)$$

де $Р_{пв}$ – показник рівня точності поточних планових обґрунтувань зроблених видатків;

$Вф$ – фактичні видатки бюджету за деякий період часу (грн.);

$Вп$ – планові видатки бюджету за деякий період часу (грн.);

abs – модуль – абсолютна (позитивна) величина різниці.

Ступінь точності планово-розрахункових обґрунтувань виконання доходної частини місцевих бюджетів визначається за допомогою використання в розрахунках фактично досягнутого значення власних доходів:

$$С_{пд} = 100 - [abs (Двп - Двф) : Двп] \times 100 \quad (2)$$

де $С_{пд}$ – ступінь точності планово-розрахункових обґрунтувань виконання доходної частини місцевих бюджетів (%);

$Двп$ – власні планові доходи місцевого бюджету (грн.);

Двф – власні фактичні доходи місцевого бюджету (грн.);
 abs – модуль – абсолютна (позитивна) величина різниці.

Показник фінансової продуктивності бюджету розраховується як відношення обсягу власних доходів бюджету до обсягу видатків бюджету попереднього року та індексу інфляції:

$$\Phi_{пб\ i} = Двф_i : (Вф_{i-1} \times Инф_{i,i-1}) \quad (3)$$

Де $\Phi_{пб\ i}$ – показник фінансової продуктивності виконаного бюджету;
 Двф_i – обсяг власних доходів за рік i (грн.);
 Вф_{i-1} – обсяг видатків бюджету попереднього року i - 1 (грн.);
 Инф_{i,i-1} – індекс інфляції за період i-1, i.

Для розрахунків коефіцієнтів економічної, соціальної ефективності та збалансованості бюджету використовуємо наступні формули.

Економічною ефективністю бюджету території є відношення валового регіонального продукту даної території до добутку обсягу видатків бюджету попереднього року на індекс інфляції:

$$Ее_i = ВРП_i : (Вф_{i-1} \times Инф_{i,i-1}) \quad (4)$$

де $Ее_i$ – економічною ефективністю виконаного бюджету території;
 ВРП_i – валовий регіональний продукт року i;
 Вф_{i-1} – обсяг видатків бюджету попереднього року i - 1 (грн.);
 Инф_{i,i-1} – індекс інфляції за період i-1, i.

Соціальна ефективність місцевого бюджету – це відношення грошових доходів населення на одну особу до добутку обсягу видатків бюджету попереднього року на одну особу на індекс інфляції:

$$Се_i = Д_i : (ВФ_{i-1} \times Инф_{i,i-1}) \quad (5)$$

де $Се_i$ – соціальна ефективність місцевого бюджету;
 Д_i – грошові доходи населення на одну особу i-му році (грн.);
 ВФ_{i-1} – обсяг видатків бюджету попереднього року i - 1 на 1 особу (грн.);
 Инф_{i,i-1} – індекс інфляції за період i-1, i.

Збалансованість місцевого бюджету – це відношення власних доходів та видатків місцевого бюджету:

$$Зб_i = Двф_i : Вф_i \quad (6)$$

де $Зб_i$ – збалансованість місцевого бюджету;
 Двф_i – обсяг власних доходів за рік i (грн.);
 Вф_i – обсяг видатків бюджету за рік i (грн.).

Розрахунки показників та коефіцієнтів ефективності місцевого бюджету та динаміці бюджетного процесу відображені в табл. 1 [6, 7]. Розрахунок населення АРК був скоректований згідно даним на 1 січня 2008 р. – 1 9717,1 млн. мешканців.

Таблиця 1

Ефективність місцевого бюджету та бюджетного процесу території

Показники	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.
Фактичні видатки місцевого бюджету (тис.грн.)	2 590 225,3	3 735 387,2	4 696 235,3	5 064 818,2
Фактичні видатки місцевого бюджету на 1 особу (грн.)	1 293,6	1 895,1	2 382,5	2 611,0
Планові видатки місцевого бюджету (тис.грн.)	-	-	4 827 731,5	5 233 811,8
Рівень точності поточних планових обґрунтувань зроблених видатків (Рпв)	-	-	97,3 %	96,8%
Фактичні власні доходи місцевого бюджету (тис.грн.)	3 181 886,4	4 628 343,3	5 651 451,8	6 053 735,0
Планові власні доходи місцевого бюджету (тис.грн.)	3 291 469,7	4 640 986,1	5 492 495,6	5 996 126,6
Ступінь точності планово-розрахунк. обґрунтувань виконання доходної частини (%) (Спд)	96,7	99,7	97,1	99,0
Індекс інфляції (%)	111,6	116,6	122,3	112,3
Валовий регіональний продукт (млн. грн.)	16 044	20 874	27 365	-
Фінансова продуктивність місцевого бюджету (Фпб)	-	2,3	1,06	0,94
Економічна ефективність (Ее)	-	10,4	5,12	-
Грошові доходи на 1 особу (грн.)	6 567,0	8 589,7	11 515,8	12 265,7
Соціальна ефективність (Се)	-	5,1	4,26	4,7
Збалансованість місцевого бюджету (Зб)	1,23	1,24	1,20	1,20

Показники ефективності бюджетного процесу дозволяють зробити висновки про тенденції змін розподілу коштів місцевих фінансів. Незважаючи на значний ріст абсолютних показників доходів місцевих бюджетів та доходів валового регіонального продукту в Автономній Республіці Крим, фінансова продуктивність бюджету знижується, особливо значно це збулося у 2008 році (більш ніж в 2 рази), економічна ефективність теж вдвічі зменшилась (табл. 2).

Таблиця 2

Економічні та соціальні показники оцінки місцевого бюджету АР Крим за 2006 – 2009 рр.

Показники	2006		2007		2008		2009	
	Абсолютне значення	В % к попередньому року	Абсолютне значення	В % к попередньому року	Абсолютне значення	В % к попередньому року	Абсолютне значення	В % к попередньому року
Фінансова продуктивність місцевого бюджету (Фпб)	-	-	2,3	-	1,06	46	0,94	88,6
Економічна ефективність бюджету (Ее)	-	-	10,4	-	5,12	49	-	-
Соціальна ефективність бюджету (Се)	-	-	5,1	-	4,26	83,5	4,7	110,3
Збалансованість місцевого бюджету по власним доходам (Зб)	1,23	-	1,24	100,8	1,2	96,8	1,2	100

Незначно впала у 2008 році порівняно з 2007 р. соціальна ефективність місцевого бюджету (на 16,5%), а в 2009 р. вона зросла на 10,3%, що свідчить про соціальну спрямованість видатків місцевих бюджетів. Практично не змінною на протязі років дослідження місцевого бюджету була його збалансованість, відношення власних доходів та видатків є на рівні 1,2. Цей показник свідчить про постійне перевищення доходів над видатками, на що мають місце дві причини: по-перше, економічна активізація населення та органів місцевого самоврядування, а по-друге, заниження планових показників, недостатній облік місцевих ресурсів економічного зростання та покращення якості життя мешканців. Також слід казати про необхідну корекцію кількості населення території, тому що населення країни зменшується і розраховувати, у тому числі, ВРП на 1 особу, неможливо з використанням даних десятирічної давнини.

Місцеві бюджети в умовах надання їм більш самостійності мають грати головну роль в розвитку території, забезпечувати її фінансову, економічну та соціальну складову і така роль може бути найбільш повно розкрита тільки за допомогою системного підходу».

Загальними показниками ефективності місцевих бюджетів є: рівень точності поточних планових обґрунтувань зроблених видатків; ступінь точності планово-розрахункових обґрунтувань виконання доходної частини місцевих бюджетів; показник фінансової продуктивності бюджету; коефіцієнти економічної та соціальної ефективності бюджету і збалансованості місцевого бюджету.

Розрахунок показників для місцевого бюджету АР Крим підтвердив їх практичну значимість.

Приведені показники та коефіцієнти можливо використати для оцінки бюджету будь-якої території, але вони свідчать про вже виконаний бюджет.

Література

1. Разумовский С. Имитационное моделирование как метод получения оценки финансового состояния региона / С. Разумовский // Вісн. Харк. нац. ун-ту ім. В.Н.Каразіна. Екон. сер.– 1999.– № 457. – С. 164-169.
2. Гордей О.Д. Фінансова оцінка суспільного добробуту / О.Д. Гордей // Фінанси України. – 2001. – № 7. – С. 41-48.
3. Солодухін С.В. Моделювання процесів управління економічним розвитком регіону в системах підтримки прийняття рішень / С.В. Солодухін, В.В. Хорошун // Економіка: проблеми теорії та практики. Збірник наукових праць. Випуск 199: В 4 т. Том IV.– Дніпропетровськ: ДНУ, 2005, – С. 1037-1042.
4. Колодій С.Ю. Разграничение основных налогов и бюджетное выравнивание: концепция отрицательного налогообложения / С.Ю. Колодій // Культура народов Причерноморья. - 2001. - №21. - С. 41-45
5. Колодій С.Ю. Дослідження економічної ефективності видатків держави на забезпечення бюджетного вирівнювання / С.Ю. Колодій // Ученые записки ТНУ. – 2008. – 21 (60). - № 1. – С. 69 – 75.
6. Валовий регіональний продукт АР Крим за 2005 – 2008 рр. Статистичний збірник. – Сімферополь, 2010. – 42 с.
7. Доходи та витрати населення АР Крим за 2005 – 2009 рр. Статистичний збірник. – Сімферополь, 2010. – 42 с.