

УДК 005.22: 005.8: 681.3

¹С.В. Цюцюра, ²О.В. Криворучко, ¹М.І. Цюцюра¹Київський національний університет будівництва і архітектури, Київ²Київський національний торговельно-економічний університет, Київ

ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ СВІТОВОГО ДОСВІДУ БЮДЖЕТНОГО АНАЛІЗУ ПІД ЧАС РОЗРОБКИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ТЕХНОЛОГІЇ «ПРОЗОРИЙ БЮДЖЕТ»

Присвячено опису світового досвіду бюджетного аналізу під час розробки комплексної технології «Прозорий бюджет», бюджет, який можна зрозуміти і на який можна впливати.

Ключові слова: *прикладний бюджетний аналіз (ПБА), некомерційні організації (НКО), цільова комплексна програма (ЦКП)*

Постановка проблеми

Варіанти застосування в Україні світового досвіду бюджетного аналізу

Основна проблема, яку можна реалізувати в рамках цієї роботи, стосується бюджету, який можна зрозуміти і на який можна впливати.

Мета статті

Основною метою є розвиток суспільної участі в бюджетному процесі: спершу у великих містах, а згодом – в Україні в цілому, а також сприяння в реалізації подібних ініціатив в інших регіонах шляхом оформлення накопиченого досвіду в методичні рекомендації і документи, супроводжуючі кожен етап роботи.

Задачі аналітичного компонента програм:

- розробка методичного інструментарію бюджетного аналізу;
- інформаційне забезпечення суспільної участі в бюджетному процесі;
- оцінка потреби НКО, депутатів, виконавчої влади, громадян в бюджетному аналізі;
- проведення і публікація робіт з бюджетного аналізу.

Для реалізації бюджетної програми роботи в рамках аналітичного напрямку можна розділити на декілька етапів.

Перший етап – підготовчий:

2009-2011 роки. Треба йти шляхом підготовки незалежних експертів-аналітиків, мотивованих для співпраці з НКО. Провести перший модельний семінар-нараду, розрахований на залучення до програми експертів з регіонів. Згодом регіональні експерти повинні будуть самостійно

працювати за запропонованими методиками і програмами. Одним з найважливіших очікуваних результатів семінару-наради можна вважати появу нових адаптованих освітніх програм, розрахованих на лідерів НКО і депутатів місцевого самоврядування. *Найважливішим очікуваним результатом вважається необхідність передачі методичного інструментарію експерт-аналітикам і розвиток у них навичок бюджетного аналізу.*

Узагальнення досвіду проведення бюджетного аналізу в рамках попереднього етапу програми дозволило дати наступну класифікацію видів бюджетного аналізу.

При існуванні різноманітності форм суспільної участі в бюджетному процесі, залежних від багатьох причин, у тому числі і від розвиненості НКО, доступу до інформації, готовності властей до співпраці, існують відповідні їм форми бюджетного аналізу.

Так, напочатку роботи НКО з бюджетом основним є аналіз можливостей доступу до інформації про бюджет; а також аналіз механізмів суспільної участі в бюджетному процесі. Така робота створює рамки поля участі і формує канали взаємодії НКО, власті і ЗМІ в бюджетному процесі, іншими словами – створює *можливість* участі. В рамках такої діяльності корисний системний аналіз процесів, які відбуваються в соціальній і бюджетній сфері з позиції вивчення механізмів впливу на економічні інтереси громадян, чому сприяв аналіз впливу. Такий етап аналітичної роботи можна назвати *попереднім*, оскільки його основна мета – створити можливість і понятійну базу участі НКО і громадян в бюджетному процесі.

При мотивованій і націленій на конкретний результат участі НКО потрібна більш детальна

інформація, що розкриває механізми взаємодії з виконавськими і представницькими органами влади в бюджетному процесі.

Другий етап – функціональний.

Етап аналізу, пов'язаний з виконанням названої функції, можна назвати *функціональним*. Така інформація може носити загальний і приватний характер. Загальний аналіз має за мету вивчення правового поля з таких позицій:

- ефективність функціонування бюджету і можливості її підвищення;
- бюджетний процес як послідовність дій органів влади для задоволення потреб жителів території;
- бюджетні дані, які розкривають пріоритети бюджетної політики, що проводиться органами влади.

Такий аналіз має методичний характер і важливий для суспільної участі з позиції професіоналізації і адекватності включення НКО у бюджетний процес.

Приватний бюджетний аналіз покликаний забезпечувати інформацією рішення конкретної проблеми, артикулюючи НКО або іншими суб'єктами, і носить характер детального і спеціального дослідження галузі або виду витрат бюджету.

Таблиця 1

Класифікація видів бюджетного аналізу в рамках бюджетної програми в 2009-2011 рр.

Етапи аналізу	Тип бюджетного аналізу	Вигляд бюджетного аналізу
1	2	3
Попередній (підготовчий)	Аналіз можливостей	<i>Аналіз доступу до інформації</i>
		<i>Аналіз механізмів суспільної участі</i>
	Аналіз впливу	<i>На економіку</i>
		<i>На соціальну сферу</i>
Функціональний	Загальний аналіз	<i>Правового поля</i>
		<i>Бюджетного процесу</i>
		<i>Бюджетних даних</i>
	Власний аналіз	<i>Секторний</i>
		<i>Міжбюджетних відносин</i>
		<i>Прикладний</i>

З урахуванням описаної класифікації і підсумків попереднього етапу роботи продовження бюджетної

програми у напрямі бюджетного аналізу об'єктивно виявилось перспективним як для громадськості і властей міст-учасників, так і всіх, хто використовує його результати.

На етапі реалізації програми повинні бути розроблені такі позиції:

- допрацьовані Рекомендації щодо загального аналізу бюджету і бюджетного процесу, з урахуванням пропозицій регіональних експертів і практики аналізу бюджету:

- остаточний документ використовується як єдиний методичний інструментарій під час проведення загального бюджетного аналізу для забезпечення можливості порівняльних зіставлень змін, що відбуваються в бюджетному процесі міст і областей – учасників бюджетної програми;

- розроблена концепція прикладного бюджетного аналізу, на який зроблений акцент в реалізації програми на цьому етапі. Головна відмінність прикладного бюджетного аналізу від відомого бюджетного аналізу витрат для вдосконалення бюджетної системи, що використовується, – націленість на інформаційне забезпечення діяльності НКО та підвищення професіоналізму суспільної участі в бюджетному процесі.

Аналіз досліджень і публікацій

Досвід участі незалежних експертів в роботі органів влади як форма суспільної участі в бюджетному процесі

Потреба в ПБА, що вивчається, розглядається у взаємозв'язку з формами суспільної участі в бюджетному процесі, які реалізуються в регіоні. Формується список актуальних для кожного регіону-учасника програми напрямів аналізу і проводиться вибір експертів і можливостей використання результатів такої роботи під час проведення суспільних слухань з бюджету (або іншої форми суспільної участі). Після оцінки потреби формулюється завдання експертам на проведення прикладного аналізу бюджету.

Для єдиного формату аналітичних робіт, що проводяться в регіонах, в роботі з експертами використовується технічне завдання такого змісту.

Зміст робіт з прикладного бюджетного аналізу:

1. Обґрунтування соціальної проблеми, що лежить в основі вибраного напрямку аналізу.
2. Назва роботи з прикладного бюджетного аналізу.
3. Складання переліку документів і іншої інформації, необхідної для проведення аналізу. Збір

інформації і перевірка її достовірності. Підготовка розширеного плану-конспекту проведення прикладного бюджетного аналізу з вибраної тематики.

4. Аналітична обробка інформації.

5. Узагальнення результатів аналізу і звірка їх з метою дослідження, що проводиться.

6. Підготовка аналітичного звіту за наслідками аналізу з додатком нормативних та інших джерел.

Далі наводиться термін і особливості оплати робіт. Технічне завдання завершується **критеріями якості робіт, це:**

– несуперечність проведеного аналізу концепції робіт з прикладного бюджетного аналізу, розробленого в рамках бюджетної програми;

– повнота надання матеріалу;

– обґрунтованість висновків і рекомендацій аналізу для забезпечення рішення поставленої соціальної проблеми;

– можливість використання результатів аналізу для активізації суспільної участі в бюджетному процесі.

Експертами, що працюють в рамках такого технічного завдання, складаються плани-конспекти проведення робіт, які, на наш погляд, є початком формування методичних матеріалів за процедурою робіт, пов'язаних з проведенням прикладного бюджетного аналізу.

Очікувані результати проведеного аналізу оформлюють в звіт і мають розповсюджувати з урахуванням особливостей цільових груп.

Як вже наголошувалося, ще авторами аналітичних робіт з прикладного бюджетного аналізу є незалежні експерти з регіонів, на базі яких і проводилися роботи. Виходячи з того, що прикладний бюджетний аналіз – це суспільна ініціатива, до аналізу притягувалися експерти, які як правило не спеціалізуються з даної проблематики, але є «носіями» проблем, що вивчаються в рамках прикладного бюджетного аналізу, або учені-економісти і практичні працівники, пов'язані з бюджетною сферою. Об'єктивно до аналітичної роботи притягувалися експерти з різною понятійною базою, досвідом роботи, різним рівнем професійної підготовки. У зв'язку з цим роботи, з'єднані в збірнику, мають різний рівень підготовленості.

Таким чином, прикладний бюджетний аналіз – це процес послідовної взаємодії НКО, експерта і структур, що ухвалюють бюджетні рішення, направлений на найефективнішу реалізацію прав громадян в бюджетному процесі. В перспективі, сподіваємося, що вдосконалення бюджетного процесу і участі в ньому громадськості сприятиме

підвищенню ефективності управлінської діяльності, запобіганню корупції і поліпшенню життя всіх громадян.

Постановка проблеми, основні поняття, елементи зарубіжного досвіду.

Називатимемо експертом особу (фізична або юридична), що володіє достатньою кваліфікацією і професійними навичками для оцінки якості ухвалюваних рішень, в даному випадку – в бюджетній сфері і, більш широко, в області регіональних і муніципальних фінансів. Зазвичай виділяються три етапи і три функції в прикладному дослідженні: моніторинг, аналіз і оцінка (експертиза). На всіх етапах використовуються фахівці (експерти в широкому значенні слова). Але звичайно експерти (особливо, незалежні) використовуються на стадії оцінювання, хоча одні і ті ж особи можуть виконувати всі функції. В цьому значенні функції експерта відрізняються від функцій бюджетного аналітика, діяльність якого направлена на встановлення і інтерпретацію фактів.

В зарубіжній практиці використання незалежних експертів в процесі ухвалення рішень часто закріплено в нормативних документах.

Величезний досвід експертизи, у тому числі і незалежної, накопичений в ЄС. «Метою оцінки є перевірка істинних причин втручання в справи суспільства, перевірка відтворного вдалого досвіду і провалів політики і *звіт перед громадянами*». Оцінка (експертиза) проводиться на всіх стадіях реалізації проектів і програм від початку їх розробки до постпроектного аналізу.

В традиційній управлінській методиці експертиза зв'язується з ефективним управлінням державними витратами (наприклад, у Великобританії). При «демократичному» підході експертиза здійснює швидше оцінку політики і політиків і є технічною підтримкою громадськості, що виносить остаточну думку (наприклад, в Данії). Компромід цих двох підходів реалізується у Франції. Очевидно, що всі рівні і гілки влади в цих країнах мають в розпорядженні достатню кількість власних фахівців для проведення кваліфікованої експертизи. Але в цілях ефективності контролю і більшої об'єктивності під час ухвалення рішень в області бюджетної політики і, особливо, формуванні регіональної політики притягуються незалежні експерти, які використовують національні дослідницькі інститути і університети, а також аудиторські і консалтингові фірми. Власті не зобов'язані слідувати висновкам експертів, *але публікація звітів впливає на ухвалювані рішення.*

В Україні, існує своя специфіка. Ще з радянських часів незалежна експертиза набула широкого поширення в процесі ухвалення рішень центральними і регіональними властями. Перш за все, при ухваленні рішень було бажано посилатись на авторитет науки і створити прецедент колективного рішення. По-друге, власті дійсно не завжди знали яке бажане рішення, так і його можливі наслідки. По-третє, експертиза була приводом конфліктів і суперечок, неминучих під час ухвалення рішень, і могла служити підставою для вироблення компромісних формулювань в конфліктній ситуації.

Законодавство не вимагало і ніяк не регламентувало участь експертів, що залишало велике свавілля в їх підборі і організації їх роботи. Існували титульні організації, що поставляли експертів і визначали їх ранжування, наприклад, в АН СРСР, тобто баланс між наявністю наукових титулів, важливістю експертизи і рівнем органу, що ухвалює рішення про її проведення.

В пострадянський період ситуація змінилася радикально. Традиційні підходи до рішення і, навіть постановки проблем, були поставлені під сумнів. В результаті роль експертів істотно зросла, так само як і свавілля у процесі їх вибору. По-друге, були потрібні фахівці в нових галузях, яких не було в апаратах діючої влади. По - третє, разом з ухваленням хоча і важливих, але поточних рішень, формувалася нова нормативно-правова база, що відображає нові соціально-економічні реалії. Крім того, потрібно було врахувати і, головне, посилатися на зарубіжний досвід, а фахівців в цих областях явно не вистачало.

Незалежні експерти головним чином притягувалися для двох основних напрямів робіт: формування регіональної нормативно-правової бази і розробки програм регіонального розвитку.

Разом з традиційними запитами в НДІ, ВНЗ і висновком договорів став практикуватися метод рекрутування експертів за принципами особистої популярності і суспільного звучання, а також особистого знайомства. Розцвів пишним цвітом інститут консультантів і радників. Ефективність цієї роботи була не дуже висока з багатьох причин, головною з яких була невизначеність статусу експертів і відсутність технології роботи з ними. Частина експертів фактично переходила на роботу до органів влади (постійно або тимчасово) і втрачала незалежність, інші ставали розробниками документів і переставали бути експертами. Але найголовніша проблема полягала в «номенклатурному» характері експертизи і відсутності публікації її результатів.

Проблеми підбору і мотивації експертів

Очевидно, що для підбору експертів потрібно мати поле для їх вибору. Для користі справи головними критеріями відбору, що має бути, це професійна компетентність і неангажованість. Проблема полягає в тому, де в даний час працюють потенційні експерти, як і за яких умов їх можна привернути до експертизи бюджету або окремих проблем, пов'язаних з бюджетом, як мотивувати на ефективну роботу.

Далі йдуть працівники адміністрації області і мерії міста, фахівці апаратів обласної і міської рад. Багато хто з них є дуже хорошими фахівцями, але, як і належить, зв'язані діловою етикою і не схильні давати різкі оцінки. Крім того, будучи практиками, вони пишуть насилу і, за невеликим винятком, не володіють сучасними методиками аналізу. Проте, вони можуть притягуватися як незалежні експерти під час оцінки ситуації зовні їх службової компетенції або зовні зони прямої підпорядкованості їх органу управління.

Наступна група експертів – співробітники аудиторських і консалтингових фірм, розташованих в місті. Вони володіють достатньою кваліфікацією, в більшості своїй молоді і добре освічені, але можуть притягуватися до аналітичної і експертної роботи тільки як співробітники фірм, розцінки на послуги яких достатньо високі.

Нарешті, є багато фахівців в банках, на промислових і інших підприємствах міста, більшість з яких є вихідцями з науки, вищої освіти або коридорів влади. Але проблеми їх залучення до експертної роботи також складні, як і у попередньому випадку.

Таким чином, круг потенційних експертів стискається до двох категорій: співробітники НДІ та ВНЗ і фахівці органів влади. Є ще можливість залучати до роботи студентів і аспірантів, але тут виникає проблема наукового керівництва і, практично, експерти з числа молоді у багатьох випадках транслюють методики і оцінки своїх керівників.

Зрозуміло, можна залучати експертів з інших міст. Але, як показує практика, ефективною їх робота буває тільки за участю місцевих експертів і, по-друге, їх послуги коштують дорого. Сама можливість відвернутися від рутинної роботи і включитися до творчого пошуку є прекрасним стимулом. Але завжди виникають проблеми керівництва колективом експертів (іноді у вигляді наукового лідерства) і статусу експертизи.

Для наукових співробітників і викладачів участь в різних заходах і проектах, що проводяться спільно з властями, корисна ще і тим, що відкривається доступ до інформації, за яку в іншому випадку довелось б платити, або яка була б зовсім закрита. Тому співробітникам НДІ і ВНЗ контакти з властями в більшості випадків просто необхідні.

Для підбору експертів використовуються три основні методики: вибір на основі публікацій (в спеціальній літературі і ЗМІ), оцінка за наслідками участі у всякого роду конференціях, семінарах, круглих столах тощо, і рекомендації інших фахівців. Очевидно, що всі ці методи не незалежні та існує значна кореляція між публікаціями, участю в науково-практичних заходах і популярністю в колах фахівців. Це, з одного боку, спрощує процедуру підбору експертів, з другого – формує їх замкнуте співтовариство.

Незалежність експертів: як визначити і як підтримувати

Очевидно, що завжди виникає питання про ступінь незалежності незалежних експертів. Для відповіді на це питання у кожному конкретному випадку слід зрозуміти мотивацію експерта і, найголовніше, виявити істинного замовника експертизи. Очевидно, що далеко не у всіх випадках це вдається зробити. Тому слід шукати альтернативні критерії.

Існує декілька механізмів функціонування ринку експертних послуг. Адміністративний, при якому чітко формулюються жорсткі критерії, що висуваються до рівня кваліфікації експертів. Квазіринковий, коли разом з пред'явленням кваліфікаційних вимог влаштовується конкурс між експертами. Як варіант може розглядатися олігополістична ситуація, коли створюється саморегульована організація експертів, що виробляє критерії професійної етики і належної практики своєї роботи і регулює входження нових організацій і осіб на ринок відповідних послуг і вихід з нього шляхом своєрідного ліцензування. І, нарешті, ринковий, коли конкуренція створюється не тільки серед експертів, але і серед замовників.

Кваліфікація експерта є важливою, але далеко не визначальною умовою для якісного проведення експертизи. Зазвичай виділяються два параметри: наявність вчених ступенів і звань і кількість раніше виконаних робіт з теми експертизи. В російських умовах обидва ці критерії не дають гарантій. Більш того, враховуючи колосальний розрив в кваліфікації наукових співробітників і викладачів, що мають аналогічні ступені і звання, що виникає з

принципово різних «планок» під час їх присвоєння різними вченими радами, цілком об'єктивним цей критерій визнати не можна. Не менші проблеми викликає оцінка кваліфікації експерта, виходячи з «послужного списку». Часте залучення експерта (людини або організації) до виконання подібного роду робіт приводить до встановлення певного стилю «довірчих відносин» як між експертом і замовником, так і між експертом і владами. За кордоном цій проблемі приділяється багато уваги і робляться серйозні зусилля для того, щоб розділити функції і ролі фінансуючої організації (спонсора), виконавця робіт і одержувача кінцевого результату. В цьому випадку штучно створюється система взаємного контролю і знижується конфлікт інтересів. Разом з тим, як показує аналіз літератури, ці проблеми існують і в Західній Європі. Одночасно існує і проблема якості експертизи, і кваліфікації експертів, не дивлячись на більш високу ніж в Україні стандартизацію навчання і підготовки фахівців.

Створення за останні роки нових ВНЗ і, особливо кафедр з економічних і фінансових дисциплін, незалежних аналітичних центрів, поява безлічі нових імен і розширення числа джерел фінансування експертної діяльності здавалося б повинні були значно розширити можливості вибору між експертами і підвищити конкуренцію між ними, що в світовій практиці завжди сприяло зростанню якості роботи.

Особливою проблемою є самоцензура експертів, коли фахівці, де б вони не працювали, прагнуть уникати різких оцінок і чітких формулювань. Боязнь комусь не сподобатися і викликати, тим самим, шквал критики на свою адресу зрозуміла, але є марною. Звичайно, політична ситуація міняється, але влада більш готова до співпраці зі своїми критиками, ніж з повністю лояльними експертами. Парадокс полягає у тому, що на відміну від апологетики в критиці присутні елементи нових ідей. Це, до речі, ускладнює оцінку ступеня незалежності експертизи, оскільки наявність різких висловів на адресу влади не виключає замовленого характеру роботи з боку останніх.

Тому головним критерієм якості експертизи та її суспільного звучання (а отже і характеристикою якості самого експерта) є обґрунтованість висновків і прозорість методики, що використовується. Враховуючи, що незалежність експерта є в сучасному світі все більш цінною його характеристикою, своєрідним капіталом, можна дивитися в майбутнє з певним оптимізмом.

Проблеми формування експертного співтовариства і ринку експертних послуг

Перш за все, це – проблема навчання, притоки «свіжіше за кров» в ряди експертів і підвищення кваліфікації практикуючих фахівців. Регіональна влада об'єктивно зацікавлена у проведенні досліджень у своєму регіоні і збільшенні числа молодих фахівців, які могли б надалі скласти конкуренцію тим, що є. Тому слід запропонувати владі в рамках соціального або муніципального замовлення продумати програму заохочення навчання нових фахівців як під час отримання вищої освіти, так і в аспірантурі і далі.

Разом з проведенням конференцій, семінарів і всякого роду професійних зустрічей, було б доцільно починати створення асоціації бюджетних аналітиків і експертів, яка могла б об'єднати різні категорії фахівців від учених до практиків з тим, щоб навчання і обмін знаннями, досвідом, методиками роботи проходили більш інтенсивно.

Експертному співтовариству, громадськості і ЗМІ слід добиватися обов'язкової публікації результатів експертизи (експертного висновку). Знання, що результати твоєї роботи будуть доступні для колег, істотно підвищує об'єктивність оцінок і якість роботи. Важливу роль у формуванні ринку експертних послуг може зіграти оцінка експертних висновків третіми особами.

Висновки

1. Прикладний бюджетний аналіз покликаний забезпечувати інформацією рішення конкретної проблеми, артикулюючої НКО або іншими суб'єктами, і носить характер детального і спеціального дослідження галузі або виду витрат бюджету.

2. Для підбору експертів використовуються три основні методики: вибір на основі публікацій (в спеціальній літературі і ЗМІ), оцінка за наслідками участі у всякого роду конференціях, семінарах, круглих столах тощо і рекомендації інших фахівців. Очевидно, що для підбору експертів потрібно мати поле для їх вибору.

3. Значну роль в підвищенні якості експертизи може зіграти паралельна експертиза двома паралельно працюючими групами. Якщо НКО і їх об'єднання зможуть замовити альтернативну роботу, від цього виграють всі.

Список літератури

1. Румянцева З.П. *Общее управление организацией: принципы и процессы: 17-модульная программа для менеджеров «Управление развитием организации». Модуль 3.* – М.: «ИНФРА-М», 1999. – 336 с.

2. Ременников В.Б. *Разработка управленческого решения: учеб. пособие для вузов.* – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000. – 140 с.

3. Смирнов Э.А. *Управленческие решения.* – М.: ИНФРА-М, 2001. – 264 с. – (Серия «Вопрос-ответ»).

4. Голоктеев К., Матвеев И. *Управление производством: инструменты, которые работают.* – СПб: Питер, 2008. ISBN 978-5-91180-599-9.

Стаття надійшла до редколегії: 12.11.2011

Рецензент: д-р техн. наук, проф. С.Д. Бушуєв, Київський національний університет будівництва і архітектури, Київ.