

*С. М. Фролов, канд. екон. наук, доцент, професор кафедри фінансів,
Сумський державний університет*

ОЦІНКА ЯКОСТІ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СКЛАДОВОЇ БЮДЖЕТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

Стаття присвячена розробці методичних підходів до оцінки якості інституційної складової бюджетного менеджменту, що базуються на використанні аксіом векторної алгебри і спрямовані на нейтралізацію ефекту заміщення. Це дозволяє забезпечити більш об'єктивну і точну інтерпретацію експертних оцінок.

Ключові слова: бюджет, бюджетний менеджмент, оцінка якості.

Постановка проблеми. Важливим елементом системи заходів щодо удосконалення інституціональної складової управління бюджетом є оцінка її якості. На сьогоднішній день відсутній моніторинг якості бюджетного процесу як на загальнодержавному рівні, так і на рівні розпорядників бюджетних коштів. За умов відсутності інформації щодо недоліків в поточній та загальній організації бюджетного процесу складно проводити ефективні реформи з усунення недоліків та підвищення ефективності бюджетного управління, неможливо оцінити адекватність роботи тієї чи іншої інституції, що бере участь у бюджетному процесі та є його невід'ємною складовою. В той же час досвід розвинених країн світу, а також Росії, свідчить, що контроль якості управління бюджетом є невід'ємною і важливою складовою бюджетного процесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням бюджетної політики, бюджетного менеджменту присвячені праці багатьох вчених. Слід відзначити праці таких вчених, як О. Василик, В. Геєць, М. Єрмошенко, М. Карлін, С. Мочерний, Ю. Пасічник, І. Плужников, В. Федосов та ін. Дослідженням оцінки процесів займалися Ф. Алексеров, І. Мерсіянова, В. Якуба, А. Клименко. Не дивлячись на певну тотожність думок, все ж таки підходи до визначення поняття "бюджетна політика" певною мірою різняться.

Невирішені раніше частини проблеми. В Україні, на жаль, відсутні методичні рекомендації та наукові розробки щодо оцінки якості процесів, пов'язаних з бюджетом, зокрема інституціональної складової бюджетного менеджменту.

Цілі статті. Виходячи з важливості проблеми і відсутності необхідних науково-методичних

напрацювань по її вирішенню, необхідно розробити теоретико-методологічні підходи до оцінки якості бюджетного менеджменту в Україні.

Виклад основного матеріалу. Оцінка якості бюджетного процесу має бути його невід'ємною складовою. Оскільки певний досвід в цій сфері напрацьовано в Росії, як орієнтиром скористаємось Положенням про організацію проведення моніторингу якості фінансового менеджменту, здійснюваного головними адміністраторами коштів федерального бюджету (затверджено наказом Мінфіну Росії від 13.04.2009 № 34н), метою якого є аналіз та оцінка сукупності процесів і процедур, що забезпечують ефективність і результативність використання бюджетних коштів і охоплюють всі елементи бюджетного процесу (складання проекту бюджету, виконання бюджету, облік і звітність, контроль і аудит).

Моніторинг якості фінансового менеджменту проводиться за трьома напрямками і складається з річного моніторингу якості фінансового менеджменту, щоквартального моніторингу якості фінансового менеджменту та моніторингу якості фінансового менеджменту в частині документів, які використовуються при складанні проекту федерального закону про федеральний бюджет на черговий фінансовий рік і плановий період [7].

На наш погляд, в умовах України також мають повне право на існування методичні розробки щодо побудови методики оцінки якості бюджетного менеджменту. Оцінку пропонується проводити шляхом анкетного опитування з подальшою оцінкою результатів, згідно з відповідними методичними рекомендаціями.

Виходячи з особливостей бюджетного процесу та досвіду інших країн, оцінку бюджетного управління доречно проводити за декількома групами показників, що

характеризують ту чи іншу складову бюджетного процесу. Можуть бути запропоновані наступні блоки: кадровий потенціал; планування; ефективність управління; контроль; прозорість і зацікавленість у результатах роботи. Кожен з блоків складається з 5 питань. Виходячи з особливостей того чи іншого питання, відповіді пропонуються у бінарній (так/ні) та трьохваріантній формах.

Блок питань щодо кадрового потенціалу має на меті оцінку як інтелектуально-професійного потенціалу працівників органів бюджетного управління, так і їх зацікавленості в результатах бюджетного управління.

Блок планування стосується оцінки якості процесу планування бюджету, його відповідності середньо- та довгостроковим цілям держави.

Блок питань щодо оцінки ефективності оперативного управління бюджетом спрямований на визначення відповідності організації процесу бюджетного управління сучасним вимогам та якості бюджетного управління в цілому.

Блок контролю дає оцінку заходам внутрішнього і зовнішнього контролю за діяльністю органів бюджетного управління.

Блок питань для оцінки прозорості діяльності органів бюджетного управління та їх зацікавленості в результатах роботи об'єднує в собі питання щодо оцінки рівня публічності дій державної влади в бюджетному процесі та рівня їх зацікавленості в кінцевих результатах роботи.

Що стосується наповнення кожного з блоків, то пропонуються наступні варіанти анкет для кожного з блоків: кадровий потенціал (табл. 1), планування (табл. 2), ефективність управління (табл. 3), контроль (табл. 4), прозорість і зацікавленість у результатах роботи (табл. 5).

Таблиця 1

Питання для оцінки кадрового потенціалу органів, що здійснюють бюджетне управління

Питання	Варіанти відповідей
1. Наявність у штаті органів висококваліфікованих працівників (мають дипломи кандидатів або докторів економічних наук)	- так - ні
2. Проведення систематичних курсів професійної перепідготовки	- так - ні
3. Частка працівників з вищою освітою	- 100 % - від 80 до 100 %

	- менше 80 %
4. Частка працівників у віці до 35 років зі стажем роботи в органах бюджетного управління від 3-х років	- більше 25 % - від 10 до 25 % - менше 10 %
5. Преміювання працівників залежить від результатів діяльності органу бюджетного управління	- повністю - частково - не залежить

Таблиця 2

Критерії оцінки ефективності планування діяльності органів бюджетного управління

Питання	Варіанти відповідей
1. Органи, що здійснюють бюджетне управління, мають затверджені плани діяльності, що містять цілі, задачі, показники результативності та їх цільові значення	- всі органи - деякі органи - жодний орган
2. Є затверджені довгострокова (на строк від 5 років і більше) і середньострокова (на строк до 5 років) програми соціально-економічного розвитку держави	- так - ні
3. Бюджетне планування здійснюється на основі програм соціально-економічного розвитку держави	- так - частково - ні
4. Зростання частки бюджетних асигнувань на середньо- і довгострокові державні цільові програми (за останній рік)	- так - ні
5. Зміни в бюджетний розпис вносяться протягом бюджетного періоду	- дуже рідко - час від часу - на постійній основі

Таблиця 3

Критерії оцінки ефективності оперативної діяльності органів бюджетного управління

Критерій	Варіанти відповідей
1. Динаміка частки невиконаних на кінець бюджетного періоду бюджетних асигнувань	- зростає - знижується
2. Наявність системи електронного документообігу	- всі органи - деякі органи - жодний орган
3. Планові обсяги бюджетних асигнувань виконуються	- повністю - частково
4. Динаміка частки бюджетних повернень (відшкодувань)	- зростає - знижується
5. Наявність єдиної автоматизованої системи збору і обробки бюджетної звітності	- так - ні

Таблиця 4

Питання для оцінки контролю і відповідальності за організацію управління

Питання	Варіанти відповідей
1. Проводиться моніторинг показників результативності діяльності органів бюджетного управління	- так - ні
2. Наявність правових актів, що чітко регламентують процес контролю за діяльністю органів бюджетного управління	- так - ні
3. Здійснення заходів внутрішнього контролю в органах бюджетного управління	- так - ні
4. Динаміка порушень, що виявлені в ході зовнішніх контрольних заходів	- кількість зростає - кількість падає
5. Проведення інвентаризацій в органах бюджетного управління	- періодичне і системне - неперіодичні і безсистемні - не проводяться

Позитивні відповіді на питання свідчать про наявність необхідного кадрового потенціалу для забезпечення якісного управління бюджетом. Негативні відповіді, навпаки, слід розцінювати як передумови для неякісної роботи органів бюджетного управління.

Наявність державних програм соціально-економічного розвитку на середньо- та довгострокову перспективу створюють передумови для якісного бюджетного планування з орієнтацією на стратегічний розвиток держави, що в свою чергу, підвищує якість роботи органів бюджетного управління.

Таблиця 5

Питання для оцінки зацікавленості органів бюджетного управління в забезпеченні ефективної реалізації бюджетного процесу і його прозорості

Питання	Варіанти відповідей
1. Фінансування органів бюджетного управління залежить від результатів їх діяльності	- так - ні
2. Розроблена система показників оцінки результативності діяльності органів бюджетного управління	- так - ні
3. В державних органах, що здійснюють бюджетне управління, встановлена персональна відповідальність за досягнення запланованих цілей	- так - ні
4. Органи бюджетного управління мають сайт в мережі Інтернет	- всі органи - деякі органи - жодний орган

5. В мережі Інтернет користувач може отримати про результати планові показники і результати бюджетного процесу	- в повному обсязі - частково - така можливість відсутня
--	--

За умов відсутності відповідних державних програм бюджетне планування носить суто поточний характер і бюджет перестає бути інструментом соціально-економічного розвитку держави. Про низьку якість бюджетного планування і управління в цілому свідчать часті зміни, які вносяться в бюджетний розпис.

Використання сучасних технологій електронної обробки даних, автоматизоване ведення документообігу і звітності позитивно впливають на якість бюджетного управління і роботи відповідних органів. Показниками, що також позитивно характеризують якість бюджетного управління, є виконання планових завдань і скорочення частки бюджетних правопорушень.

Передумовою якісної роботи органів бюджетного управління є контроль за їх діяльністю, при чому контроль як внутрішній, так і зовнішній. Про покращення якості роботи державних органів свідчить зниження кількості бюджетних порушень, а також наявність розроблених нормативно-правових актів, що регламентують процес контролю, процедури моніторингу діяльності та інвентаризації в органах бюджетного управління.

Важливою з точки зору оцінки якості роботи органів бюджетного управління є оцінка їх власної зацікавленості в результатах роботи – чим вона вище, тим більше передумов для якісного бюджетного управління. З точки зору цінностей демократичного суспільства, необхідною умовою якісного бюджетного процесу є публічний контроль, який неможливий без належним чином налагодженого процесу оприлюднення інформації органами бюджетного управління щодо власної діяльності.

Що стосується обробки отриманих результатів, дана проблема ускладнюється наявністю декількох блоків питань, що є неуніфікованими з точки зору кількості варіантів відповідей на те чи інше питання.

На базі досліджень Ф. Т. Алексєрова можуть бути запропоновані методичні підходи до інтерпретації результатів анкетування з метою оцінки якості роботи органів бюджетного управління [4].

Головним недоліком експертних методів є значний рівень суб'єктивізму, але його позбутися важко, оскільки він виступає основою методу. Втім досить часто адекватності експертних методів заважають недоліки зосереджені в кількісних інтерпретаціях експертної думки.

Традиційно для визначення кількості балів за тим чи іншим питанням використовуються експертно визначені ваги (це ще більше посилює суб'єктивність отриманих результатів), що може викликати так званий “ефект заміщення”, коли негативне значення одного з параметрів може бути компенсоване за рахунок позитивного значення іншого параметра. В кінцевому підсумку це може призвести до того, що можна отримати задовільну оцінку за рахунок однієї успішної позиції, що компенсує декілька незадовільних або поганих значень.

Як приклад ефекту заміщення можна навести оцінку якості бюджетного управління, яка за відсутності, наприклад, системи електронного обігу і звітності, на сьогоднішній день апріорі не може вважатись ефективною. В той же час в результаті дії ефекту заміщення за рахунок позитивних значень інших параметрів може бути одержана позитивна оцінка в цілому якості бюджетного управління. Тому при оцінці якості бюджетного управління необхідно позбавитись ефекту заміщення. Зробити це можна, використовуючи правило порогової некомпенсованості [5].

Перш ніж описувати сутність даного правила, визначимо передумови, на яких воно базується. Результати анкетування можна представити у вигляді певної послідовності відповідей, наприклад, на перше питання було обрано відповідь № 2, на друге № 1 і т.д. Якщо питань було 5, то маємо наступну послідовність відповідей 2, 1, 1, 2, 1 (умовно). З точки зору векторної алгебри, ця послідовність відповідей утворює вектор з координатами (2, 1, 1, 2, 1). Інша послідовність відповідей дасть інший вектор і т.д. Таким чином, перейшовши від конкретної ситуації з певним набором оцінок до їх абстрактного представлення у векторному вигляді, можна виконувати певні операції, в тому числі і порівняння векторів, використовуючи теореми та аксіоми векторної алгебри. В даному випадку порівняння векторів – це порівняння різних варіантів експертних оцінок.

Особливості застосування векторної алгебри для вирішення конкретної прикладної задачі –

оцінки (кількісної інтерпретації) результатів експертних висновків – розглядались Ф. Т. Алексєровим. Зокрема, ним пропонується як базова аксіома порогової некомпенсованості, за якою у випадку, якщо хоча б одна координата вектора x дорівнює 1, то його агреговане значення завжди буде менше агрегованого значення вектора вигляду $(2, \dots, 2)$.

$$\forall x, y \in A, \varphi_n(2, \dots, 2) > \varphi_n(x), \quad (1)$$

де $x: \exists i_0 \in \{1, \dots, n\}, x_{i_0} = 1$.

В цьому і полягає суть порогової моделі агрегування: навіть якщо у якогось вектора всі компоненти окрім однієї, дорівнюють 3, то його агреговане значення буде менше агрегованого значення вектора, що має всі “середні” оцінки. Інакше кажучи, навіть високі оцінки за іншими критеріями не компенсують дуже низького значення по одному з критеріїв, а роль “порога” в даній моделі виконує вектор $(2, \dots, 2)$ [1].

Визначимо конкретні підходи та особливості застосування порогової моделі для нашого випадку – оцінки якості інституціональної складової бюджетного управління.

Відповіді на питання в розроблених анкетних блоках представлені в бінарній (так/ні) та трьохградацийній (умовно кажучи, “добре” – 3, “посередньо” – 2, “погано” – 1) формах.

Інтегральну оцінку одержуємо методом порогового агрегування, метою якого по суті є ранжування векторів, що утворюються в результаті тієї чи іншої експертної оцінки. Залежно від рангу вектора робиться висновок щодо якості роботи органів бюджетного управління спочатку в розрізі конкретного блоку питань, а далі, шляхом підведення підсумку, за всіма блоками (інтегральна оцінка).

Всі можливі вектори розбиваються на класи (розглядаємо ситуацію для питань з трьома варіантами відповідей):

(I) – першому класу відповідає вектор з координатами $(1, 1, \dots, 1, 1)$. Тобто всі оцінки негативні;

(II) – до другого класу належать вектори, в яких всі оцінки, окрім однієї (її значення “2” або “посередньо”), негативні. Приклади таких векторів $(2, 1, \dots, 1, 1)$, $(1, 2, \dots, 1, 1)$, $(1, 1, \dots, 2, 1)$ і т.д.;

(III) – третій клас складається з векторів, що мають всі, окрім однієї (її значення “3” або “добре”) негативні оцінки;

(i) – важливим з точки зору методу порогового агрегування є “пороговий вектор” з координатами $(2,2,\dots,2,2)$;

(i+1) – клас, що генерує оцінки, кращі за середні значення. Складається з векторів з координатами $(3,2,\dots,2,2)$, $(2,3,\dots,2,2)$ і т.д.;

(K-1) – передостанній клас характеризується векторами $(3,2,\dots,3,3)$, $(2,3,\dots,3,3)$ і т.д., тобто такими, що складаються з позитивних оцінок, з однією посередньою оцінкою;

(K) – останній клас, що характеризує оптимальну ситуацію з точки зору оцінки. Складається з одного вектора $(3,3,\dots,3,3)$.

Важливим моментом для розрахунку кількості балів для того чи іншого варіанта експертної оцінки (відповідей на питання анкети) є розрахунок кількості векторів, координати яких не лише відрізняються, але і дають різні агреговані значення (згідно з аксіомами векторної алгебри).

Позначимо за K кількість різних векторів – фактично кількість різних варіантів оцінок (класів). В такому випадку формула надходження кількості векторів для анкети, що складається з питань із кількістю i відповідей, матиме наступний вигляд

$$K = \frac{(n+i-1)!}{n!(i-1)!}, \quad (2)$$

де n – кількість питань за певним блоком;

i – кількість варіантів відповідей на питання.

Оскільки ми оперуємо анкетами з бінарними та трьохваріантними анкетами, представимо формули для їх розрахунку. Формула для визначення кількості класів трьохваріантної анкети матиме вигляд:

$$K = \frac{(n+2) \cdot (n+1)}{2}. \quad (3)$$

Для двохваріантної:

$$K = n + 1. \quad (4)$$

В результаті буде отримана певна шкала, за якою можна оцінити конкретний вектор. Формула для розрахунку цієї оцінки матиме наступний вигляд:

$$e = \frac{N-1}{K-1} \in [0,1], \quad (5)$$

де N – номер класу, якому належить отримана експертна оцінка;

K – кількість класів.

Оскільки на практиці часто зустрічаються анкети, що поєднують в собі декілька блоків питань, представимо формулу оцінки для таких випадків:

$$e_{заг} = \sum_{i=1}^m \lambda_i e_i, \quad (6)$$

де m – кількість блоків питань;

e_i – оцінка i -го блоку питань в анкеті;

λ_i – вага i -го блоку питань в анкеті.

Вага i -го блоку питань в анкеті розраховується за наступною формулою:

$$\lambda_i = \frac{n_i}{q}, \quad (7)$$

де q – кількість питань в анкеті;

n_i – кількість питань в i -му блоці.

Висновки. Запропонований методичний підхід формує підстави для розробки методики оцінки якості бюджетного управління в цілому, в розрізі окремих складових бюджетного процесу та окремих органів бюджетного управління. Оригінальний підхід до кількісної інтерпретації отриманих результатів, що базується на використанні аксіом векторної алгебри і спрямований на нейтралізацію ефекту заміщення, робить оцінку більш об'єктивною і точною.

Список литературы

1. Алексеров Ф. Т. Пороговое агрегирование трехградационных ранжировок [Текст] / Ф.Т. Алексеров // Автоматика и телемеханика. – № 1. – 2007. – С. 147–152.
2. Алексеров Ф. Т. Метод порогового агрегирования трехградационных ранжировок / [Текст] / Ф. Т. Алексеров, В. И. Якуба / Доклады Академии наук. – 2007. – Том 413. – № 2. – С. 181–183.
3. Алексеров Ф. Т. Консультационная система оценки удовлетворительности населения деятельностью администрации региона [Текст] / Ф. Т. Алексеров, Н. А. Андрушина, О. Е. Хуторская, В. И. Якуба // Проблемы управления. – № 3. – 2007. – С. 9–14.
4. Алексеров Ф. Т. Оценки качества государственного управления. Препринт WP8/2006/02 [Текст] / Ф. Т. Алексеров, К. И. Головщинский, А. В. Клименко. – М. : ГУ ВШЭ, 2006. – 36 с.
5. Алексеров Ф. Т. Об одном методе агрегирования ранжировок специального вида. [Текст] / Ф. Т. Алексеров, В. И. Якуба // Тезисы докладов “Второй международной конференции по проблемам управления”. – М. : ИПУ РАН, – 2003. – Т. 1. – С. 24–26.
6. Мерсиянова И. Дифференциация российских регионов в контексте предпосылок формирования гражданского общества [Текст] / И. Мерсиянова // Власть. – № 8. – 2008. – С. 9–18.
7. Положение об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета : Приказ Минфина России от 13.04.2009 № 34н [Электронный ресурс] / Режим доступа : http://www.allbusiness.ru/BPravo/DocumShow_DocumID_152732.html .

Summary

Article is devoted to developing methodological approaches to assessing the quality of the institutional component of budget management, based upon the axioms of vector algebra and are aimed at neutralizing the effect of substitution. This enables a more objective and precise interpretation of expert evaluations.

Отримано 01.03.2011