

УДК 336.148; 004.4

В.С. Домбровський

кандидат економічних наук, доцент кафедри економічної кібернетики,

Українська академія банківської справи НБУ, м.Суми

А.В. Півень

провідний спеціаліст фінансового управління Сумської міської ради

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РОЗРОБКИ АВТОМАТИЗОВАНИХ СИСТЕМ КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОНАННЯМ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Досліджуються проблеми розробки автоматизованих систем контролю за виконанням місцевих бюджетів. Аналізуються та порівнюються існуючі автоматизовані системи, їх переваги та недоліки. Запропоновано перспективні підходи до побудови подібних систем.

Ключові слова: місцеві бюджети, автоматизовані системи, бюджетний контроль, фінансовий контроль, бюджетний процес

The problems of development of automated control systems for the implementation of local budgets are researched. It is analyzed and compared existing automated systems, their advantages and disadvantages. Perspective approaches to building such systems are suggested.

Keywords: local budget, automated systems, budgetary control, financial control, budgetary process

Вступ. Контроль за бюджетними коштами є справою надзвичайно актуальною і складною, тому що рівень економічного і соціального забезпечення фінансової стабільності окремих територій цілком залежить від стану виконання місцевих бюджетів.

Незважаючи на посилення окремих етапів фінансового контролю, слід констатувати, що кількість фінансових порушень з року в рік не

зменшується. За даними Державної контрольно-ревізійної служби України було виявлено, що за останні п'ять років незаконне та нецільове витрачення бюджетних коштів зросло майже у 3 рази в той час, як відшкодування і поновлення витрат зросло лише у 2,2 рази [1]. Дуже суттєво зросли суми недоотриманих фінансових ресурсів: збільшення цього показника у 14 разів є зайвим свідченням неефективної роботи тих органів, які займаються формуванням доходної частини бюджету. Надходження фінансових ресурсів хоча і зростали, але їх абсолютні показники не перевищували недоотримання навіть на 1/3 (окрім 2007 р.). Результати діяльності Державної контрольно-ревізійної служби свідчать про динаміку зростання сум виявлених збитків і фінансових порушень в цілому. Все це свідчить про необхідність підвищення фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів. На сьогодні контроль за коштами місцевих бюджетів є найбільш результативним, якщо він забезпечує комплексність перевірки за його формуванням і виконанням.

Постановка задачі. Для встановлення дієвого контролю за всіма напрямками витрачання бюджетних коштів: від витрат на утримання установ і організацій до їх витрачання на соціальне важливі цілі, вкрай необхідним є встановлення систематичного обміну інформацією між усіма фінансовими і контролюючими органами, які забезпечують виконання бюджету. Тобто необхідна єдина інформаційна база. Щоб вирішити цю проблему доцільно комп'ютеризувати систему фінансового контролю в Україні з доступом до локальних і глобальних мереж передачі інформації, що дасть змогу зекономити робочий час і підвищити ефективність виявлення правопорушень при незаконному та нецільовому використанні бюджетних коштів.

Результати. Управління бюджетною системою та контроль за її виконанням в Україні здійснюють Міністерство фінансів, Державне казначейство, Державна податкова адміністрація, Державна контрольно-ревізійна служба, їхні органи на місцях та органи управління позабюджетними фондами [2]. Головна роль в управлінні бюджетною системою відводиться Міністерству фінансів, оскільки на нього покладено

державну функцію формування бюджету. Структура автоматизованої інформаційно-аналітичної системи Міністерства фінансів України (АІАС МФУ) включає три рівня: районний – районні (міські) фінансові відділи, обласний – фінансові управління області та центральний – Міністерство фінансів. Районний та обласний рівні націлені на складання і контроль за виконанням місцевого бюджету, а центральний – державного бюджету. На рис. 1 наведено схему інформаційних потоків, що забезпечують бюджетний процес.

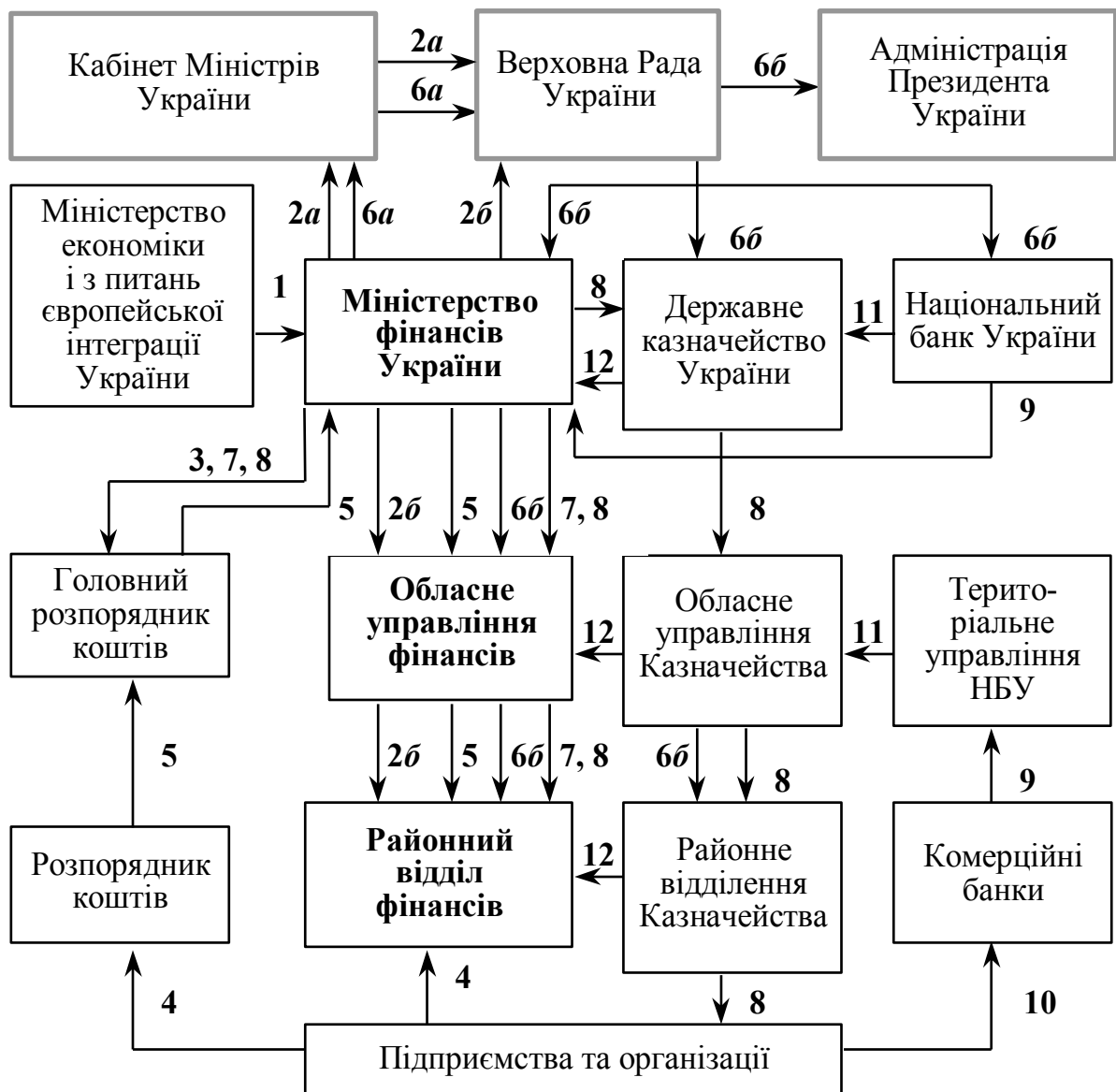


Рисунок 1 – Схема інформаційних потоків бюджетного процесу

Умовні позначення: 1 – основні макропоказники економічного та соціального розвитку; 2 – бюджетна резолюція; 3 – ліміти видатків; 4 – кошториси; 5 – бюджетні запити; 6 – Закон про державний бюджет України; 7 – розписи бюджету; 8 – бюджетні асигнування; 9 – звіт про касове виконання бюджету; 10 – платіжні доручення; 11 – виписки про рух коштів на рахунках; 12 – зведення про виконання бюджету; *а* – проект; *б* – прийнятий документ

В обласних фінансових управліннях і в районних фінансових відділах створено локальні системи оброблення даних, які об'єднують функціональні та технологічні автоматизовані робочі місця. Технологічні АРМ є типовими як за складом, так і за функціями. До них належать: АРМ адміністратора БД, АРМ для передавання даних (поштовий сервер), АРМ системного програміста, технолога. Щодо функціональних автоматизованих робочих місць, то вони створюються у відповідності з функціями управління згідно з бюджетною класифікацією. Тут є такі типові автоматизовані робочі місця: АРМ спеціаліста, АРМ для складання зведень, АРМ керівника. Функціональні АРМ спеціалістів виділяються за окремими статтями бюджетної класифікації або їх сукупністю. За кожним АРМ закріплено функції для автоматизації. На районні та обласні фінансові установи покладено різні за масштабами функції зі складання місцевих бюджетів та контролю за їх виконанням, тому склад апаратного і програмного забезпечення та перелік функціональних задач є різними.

Взаємозв'язки наведених функціональних підсистем, між рівнями системи державного управління забезпечуються єдиною правовою базою, єдиною бюджетною класифікацією, єдиною формою бюджетної документації, єдиною інформаційною базою, погодженими принципами бюджетного процесу. Основне значення для взаємодії складових бюджетного процесу має бюджетна класифікація.

Бюджетна класифікація – єдине систематизоване групування доходів, видатків і фінансування бюджету за ознаками економічної сутності, функціональної діяльності, організаційного устрою відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів [3].

Майже у всіх фінансових органах влади районного значення використовується система ІАС «ABFIN», розробник Neocom21, оскільки такий підхід до автоматизації управління і контролю бюджетною системою забезпечує функціонування локальних систем управління одного рівня за єдиною схемою, реалізуючи ідентичний набір завдань за задалегідь визначеною та затвердженою методологією розрахунків і технологією обробки даних та можливість якісної обробки звітної інформації на вищих рівнях влади, що істотно скорочує витрати часу обробки ідентичної інформації.

Існують й інші програмні продукти для вирішення задач управління та контролю бюджетного процесу, але в Україні вони представлені лише декількома основними компаніями, які змогли забезпечити відповідний рівень автоматизації для органів фінансового муніципального управління, а саме: «Парус. Бюджетне фінансування» та АІС «Місцеві бюджети» українського розробника Corside Group.

Проведемо порівняльну характеристику автоматизованих систем управління і контролю бюджетного процесу у містах за функціональним наповненням. Результати аналізу представлені в таблиці 1.

Таблиця 1 – Порівняльна характеристика українських автоматизованих систем управління та контролю місцевих бюджетів*

Функції системи	ІАС «Місцеві бюджети», розробник Corside Group [4]	«Парус. Бюджетне фінансування», розробник Парус [5]	«ABFIN», розробник Neocom21 [6]
Складання проекту місцевого бюджету	+	+	+

Складання та передача бюджетних запитів розпорядникам коштів	+	-	-
Складання розпису видатків до місцевого бюджету	+	+	+
Аналіз виконання дохідної частин місцевого бюджету	+	+	+
Аналіз виконання видаткової частини місцевого бюджету	+	+	+
Внесення змін до місцевого бюджету	+	+	+
Інтеграція з іншими програмними продуктами	+	-	+
Багатобюджетний режим роботи	-	+	+
Аналіз фінансування	-	-	+
Контроль фактично виконаних показників фінансування з бюджет в розрізі розпорядників коштів	-	-	+
Перевірка розпису видатків	+	-	+
Внесення змін до розпису місцевого бюджету	+	+	+
Перевірка збалансованості бюджету	+	+	+
План асигнувань загального фонду бюджету	+	+	+
План асигнувань спеціального фонду бюджету	+	+	+
Контроль стану виконання кошторису витрат	-	+	-

* Умовні позначення: «+» – в системі реалізовано функцію; «-» – функція в системі відсутня.

Додатковий аналіз показав, що функції контролю в представлених системах реалізовані недостатньо і лише система «Парус. Бюджетне фінансування» дозволяє контролювати стан виконання кошторису витрат, але при цьому вона не здатна забезпечити контроль фактично виконаних показників в розрізі розпорядників коштів.

Система «ABFIN: Місцеві бюджети» передбачає можливість обміну із АІС «Держбюджет» та системами районного рівня довідковою інформацією

та даними про планові показники та фактичне виконання бюджетів, розпорядження на фінансування та виконання розпоряджень. Система забезпечує певний контроль за виконанням місцевих бюджетів, але якщо виникає потреба у порівнянні звітної інформації від розпорядників коштів з внутрішньою звітністю системи, то користувачу необхідно проводити такий контроль поза системою.

В процесі аналізу таких систем, як «Парус. Бюджетне фінансування», та АІС «Місцеві бюджети» було визначено, що функціональна повнота систем не в повній мірі відповідає вимогам, що висуваються до автоматизованих системах управління та контролю за виконанням місцевих бюджетів (особливо це стосується функції контролю). Це може бути пов'язано з тим, що використання автоматизованих інформаційних систем органами муніципального управління в Україні має порівняно коротку історію.

Сформуємо основні вимоги до автоматизованої системи контролю за виконанням місцевих бюджетів. За формою проведення контролю система повинна забезпечувати поточний контроль. Метод, що необхідно реалізувати при розробці автоматизованої системи контролю за виконанням місцевих бюджетів – ревізія, оскільки даний метод найбільш глибоко та повно дає змогу простежити законність, правильність, ефективність та цільове використання бюджетних коштів. Відповідно програмний комплекс повинен забезпечувати належну автоматизацію на кожному етапі ревізійного процесу.

Згідно з методикою проведення комплексної ревізії процес складається з 5 етапів:

- організація і підготовка до проведення ревізії;
- проведення ревізії;
- оформлення результатів ревізії;
- прийняття рішення за результатами проведеної ревізії;
- організація контролю за виконанням рішень за матеріалами ревізії.

На першому етапі відповідно до вимог чинного законодавства система повинна забезпечити надання інформації про організації, які в зазначений термін не надали контролюючому органу звіти про виконання бюджету.

На другому етапі система повинна надавати можливість контролювати:

- цільове використання бюджетних коштів розпорядниками;
- стан фінансування бюджетних установ;
- збалансованість доходів та видатків бюджету, як зведеного так і в розрізі окремих установ;
- дебіторську та кредиторську заборгованість бюджетних установ;
- виконання місцевих бюджетів через порівняння запланованих видатків та фактичних.

На етапі оформлення результатів система повинна забезпечити створення відповідних звітів та актів проведення ревізії.

Далі система повинна забезпечувати можливість прийняття рішення на основі створених нею звітів.

На останньому етапі ревізійного процесу в системі повинно бути передбачено внесення інформації про ліквідацію правопорушень та надання звіту за результатами виконання.

Відповідно до принципів фінансового контролю система має відповідати наступним принципам:

- принцип законності – робота системи базується на нормативних документах та законодавчих актах;
- принцип повноти охоплення об'єктів контролем, який досягається завдяки суцільному стеженню або вибірковій перевірці певних сегментів підконтрольних об'єктів;
- принцип превентивності контрольних дій – система повинна забезпечувати запобігання виникненню суттєвих відхилень фактичного здійснення фінансового процесу від встановлених норм;
- контроль має здійснюватись безперервно, регулярно і систематично.

Виходячи із сформованих вимог можна розробити алгоритм функціонування системи. В загальному вигляді система контролю може бути представлена наступним чином (рис. 2).

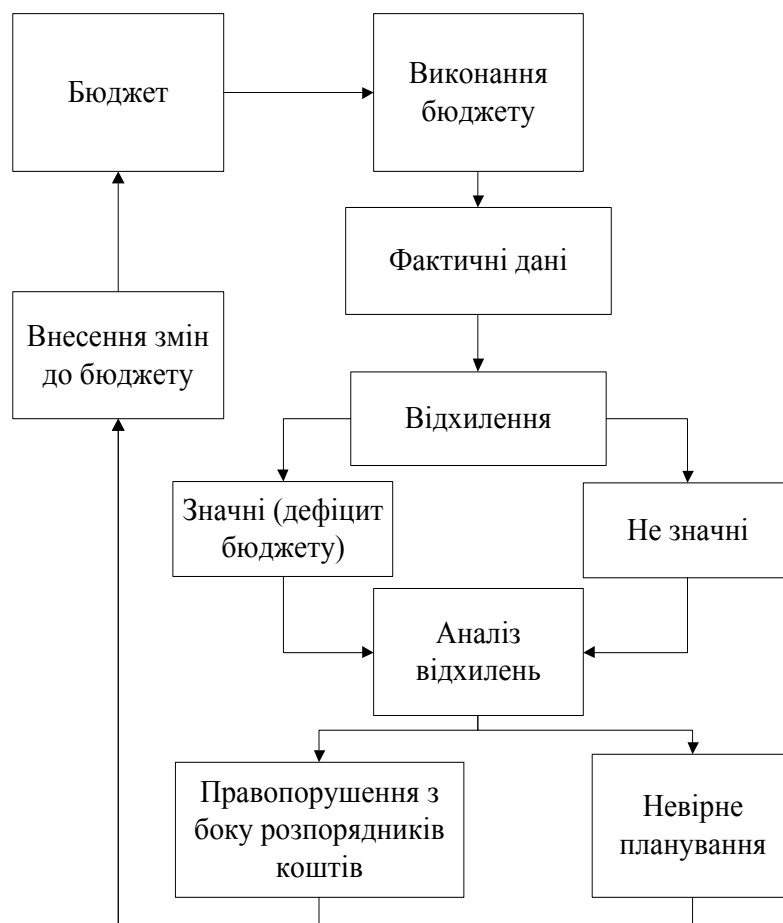


Рисунок 2 – Загальна схема контролю виконання місцевого бюджету

Процес контролю виконання бюджету починається ще з прийняття бюджету, якому передуює робота по збору та аналізу необхідних даних. При розробці бюджетних форм слід передбачати їх максимальну сумісність зі звітами, щоб процедура контролю була максимально зручною. Зіставлення планових і фактичних значень є ключовим елементом системи контролю виконання бюджету. Потім настає стадія аналізу результатів контролю, яка є завершальним етапом. При цьому з'ясується, які правопорушення по використанню бюджетних коштів зі сторони розпорядників коштів є і яким чином можна запобігти негативних наслідків. Але на цьому керуюча функція системи контролю не вичерпується: необхідно з'ясувати, коли мають бути

усунені негативні результати, виявлені в процесі контролю, і, нарешті, скільки необхідно коштів для покриття дефіциту бюджету (у разі його виникнення) і за рахунок яких джерел, для того щоб виправити становище.

Відповідно до описаної функціональної схеми контролю виконання місцевих бюджетів представимо алгоритм даної процедури (рис. 3).

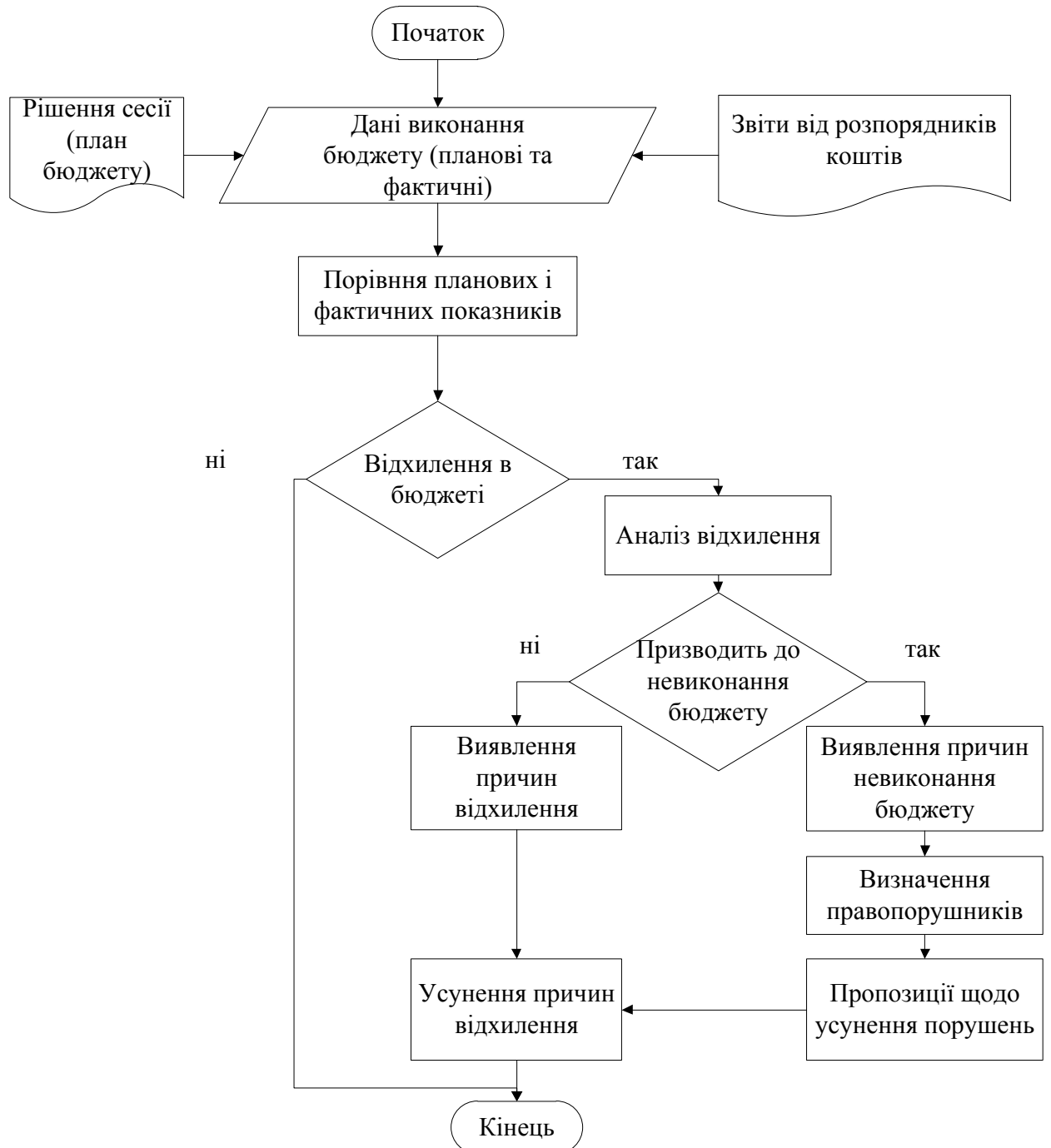


Рисунок 3 – Блок-схема алгоритму контролю за виконанням місцевого бюджету

Таким чином, робота автоматизованої системи розпочинається з надходження даних про виконання місцевих бюджетів (планових, які приймаються рішенням сесії на початку року, відповідно до чинного законодавства, та фактичних – показники фактичного виконання бюджету, відповідно до звітної інформації розпорядників бюджетних коштів). Далі система порівнює планові і фактичні показники – даний процес передбачає перевірку контрольних сум, тобто порівняння даних контролюючого органу та звітів розпорядників коштів. Після чого отримуємо результат процесу перевірки, у разі якого уточнюється чи є відхилення в бюджеті.

У разі відсутності відхилень контроль закінчується, в протилежному випадку програма аналізує чи призводять дані відхилення до невиконання бюджету. Якщо відхилення не призводять до не виконання бюджету, це може бути за рахунок кредиторської або дебіторської заборгованості, то система визначає причини такого відхилення та визначає усунення відхилення. Якщо ж виявлені відхилення призводять до невиконання бюджету то система визначає причини такого відхилення, потім відповідальних осіб, формує пропозиції щодо усунення відхилення.

Представимо детальніше процес автоматизованого контролю виконання місцевого бюджету за допомогою системного аналізу, на основі побудови IDEF0 діаграм. Контекстна діаграма контролю за виконанням місцевого бюджету представлена на рисунку 4.

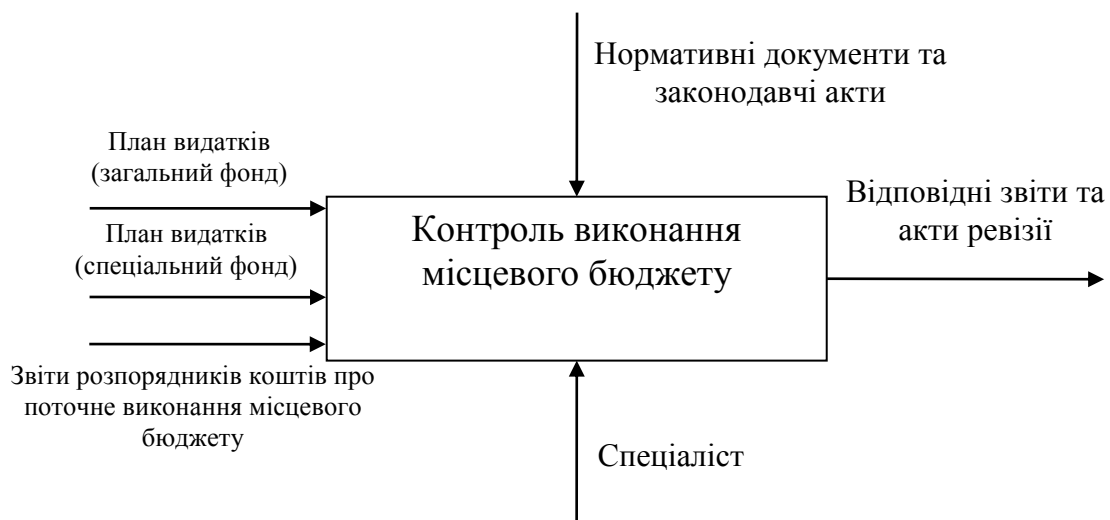


Рисунок 4 – Контекстна діаграма контролю виконання місцевого бюджету

У таблиці 2 наведено пояснення до кожної стрілки даних контекстної діаграми.

Таблиця 2 – Пояснення до контекстної діаграми моделі «Контроль виконання місцевого бюджету»

Назва стрілки	Тип	Опис
План видатків (загальний фонд)	Input	Містить вхідну інформацію з бази даних, за рішенням сесії, про план видатків загального фонду бюджету міста та села на рік та період, що аналізується
План видатків (спеціальний фонд)	Input	Містить вхідну інформацію з бази даних, за рішенням сесії, про план видатків спеціального фонду бюджету міста та села на рік та період, що аналізується
Звіти розпорядників коштів (фактичні дані)	Input	Вхідні інформація від розпорядників коштів всіх рівнів про фактичне використання бюджетних коштів
Звіти та акти ревізії	Output	Звітна інформація за результатами контролю виконання бюджету, акти ревізії, звіти виявлених правопорушень, звіти пропозицій щодо усунення виявлених правопорушень

<p>Нормативні документи та законодавчі акти</p>	<p>Control</p>	<p>Нормативні документи та законодавчі акти відповідно до яких здійснюється контроль виконання місцевого бюджету, а саме: Конституція України [7], Бюджетний кодекс України [8], Закон України «Про місцеві державні адміністрації»[9], Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10], Постанова Верховної Ради України від 12 липня 1996 р. «Про структуру бюджетної класифікації України» зі змінами [3] та інші законодавчі акти.</p>
<p>Спеціаліст</p>	<p>Mechanism</p>	<p>Користувач автоматизованої системи контролю виконання місцевих бюджетів (відповідальна особа за проведення контролю виконання місцевого бюджету).</p>

На рисунку 5 представлено діаграму верхнього рівня IDEF0-моделі «Контроль виконання місцевого бюджету».



Рисунок 5 – Діаграма декомпозиції верхнього рівня IDEF0-моделі «Контроль виконання місцевого бюджету»

У таблиці 3 наведемо пояснення до кожного процесу зображеного прямокутником на рисунку 5.

Таблиця 3 – Опис функціональних блоків діаграми верхнього рівня моделі «Контроль виконання місцевих бюджетів»

Функціональний блок	Статус	Опис
Контроль відповідності фактичних даних плановим	WORKING	Аналізується виконання місцевого бюджету шляхом порівняння планових і фактичних показників
Аналіз виявлених результатів	WORKING	Відповідно до виявлених результатів перевірки виконання місцевого бюджету відбувається формування даних для подальшого прийняття рішень
Усунення причин відхилення	WORKING	Передбачає процес прийняття рішення за даними, що сформувалися в процесі контролю та аналізу

У таблиці 4 наведено пояснення до використаних даних у діаграмі верхнього рівня моделі «Контроль виконання місцевого бюджету» (рис. 5).

Таблиця 4 – Опис даних у діаграмі верхнього рівня моделі «Контроль виконання місцевого бюджету»

Стрілка	Тип	Призначення
Дані за проведеним контролем	Input	Містить вхідну інформацію з бази даних яка була сформована за критеріями в процесі контролю, необхідна для подальшого більш глибокого аналізу
Дані про наявні відхилення	Input	Проаналізована інформація про наявні відхилення фактичних даних від планових у виконанні місцевого бюджету, служить вхідною інформацією для процесу усунення причин та наслідків відхилень

Дані про належне виконання місцевого бюджету	Input	Дані про відповідність фактичних показників плановим
Інформація щодо внесення змін у план місцевого бюджету	Input	Дані на основі яких корегується план місцевого бюджету на поточному засіданні сесії

Ми не наводимо подальшу декомпозицію процесів, IDEF3-моделі та дерево рішень розробленої функціональної системи через обмеженість розмірів статті. В цілому, розроблена інформаційна модель забезпечує виконання всіх необхідних вимог та може слугувати базою для розробки автоматизованої системи контролю за виконанням місцевих бюджетів

Висновки. Застосування автоматизованої системи контролю виконання місцевого бюджету значно підвищує достовірність і актуальність інформації, тобто зменшується можливість нецільового використання бюджетних коштів. З'являється можливість отримати інформацію з потрібним ступенем деталізації з мінімальними часовими витратами, що практично неможливе при ручній обробці. Впровадження автоматизованої системи контролю виконання місцевих бюджетів також дозволить:

- скоротити паперовий документообіг та ручну працю в процесі обробки інформації при одночасному збільшенні загального потоку оброблюваної інформації та забезпеченні її повноти і достовірності;
- підвищити оперативність обробки інформації, що надходить на різних рівнях ієрархії фінансової системи;
- стандартизувати інформаційну базу для забезпечення уніфікованої обробки фінансової інформації як єдиної взаємозалежної системи;
- підвищити достовірність даних обліку бюджетних коштів та забезпечити ефективний контроль за їх отриманням і використанням;

- покращити аналіз цільового використання бюджетних коштів їх розпорядниками;
- зменшити випадки неефективного та нецільового використання бюджетних коштів.

Подальші дослідження у цій сфері планується проводити у напрямку забезпечення ефективного контролю на рівні всіх розпорядників коштів, що приймають участь у процесі виконання місцевих бюджетів. Це може бути забезпечено шляхом створення єдиної системи електронного документообігу між розпорядниками коштів та вищими фінансовими установами муніципального рівня.

Список використаних джерел

1. Сайт Державної контрольно-ревізійної служби України. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/index>
2. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн : навч. посіб. / Ю.В. Пасічник. – К. : Знання Прес, 2003. – 523 с.
3. Про структуру бюджетної класифікації України [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України від 12 липня 1996 р., № 327/96-ВР. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>
4. Офіційний сайт «Corside Group» в Україні. – Режим доступу: <http://www.corside.com/>
5. Офіційний сайт фірми «Парус» в Україні. – Режим доступу: <http://parus.ua/>
6. Офіційний сайт розробника в Україні. – Режим доступу: <http://neocom21.com.ua/>
7. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>
8. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] : від 8 липня 2010 р., № 2456-VI. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>

9. Про місцеві державні адміністрації [Електронний ресурс] : Закон України від 9 квітня 1999 р., № 586-XIV. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>
10. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 12 травня 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>