
Розділ 3. Інформаційні ресурси та системи

УДК 681.3

© С.О. Довгий, д-р фіз.-мат. наук, проф., чл.-кор. НАН України;

О.В. Копійка, канд. техн. наук, старш. науковий співробітник;

П.Б. Россов;

П.М. Сіверський, канд. техн. наук

Інститут телекомунікацій і глобального інформаційного простору НАН України, м. Київ

ОСНОВНІ ЕЛЕМЕНТИ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МОНІТОРИНГУ ТА ОПЕРАТИВНОГО АНАЛІЗУ ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ

У статті розглянуті питання підвищення ефективності та прозорості прийняття управлінських рішень щодо бюджетного процесу в Україні на основі розробки і використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій.

Ключові слова: бюджетний процес, бюджетний цикл, учасники бюджетного процесу, розпорядники бюджетних коштів, інформаційно-аналітичні системи, інформаційне забезпечення

Вступ

Використання сучасних технологій обробки і передачі інформації має вирішальне значення для підвищення конкурентоспроможності економіки та входження її у світову систему як на державному рівні, так і в недержавних секторах економіки. А для цього необхідно перш за все створити єдиний інформаційний простір у державі (єдину систему економічних, соціальних, промислових показників) з орієнтацією на подальшу інтеграцію у світову систему економіки [1-3].

Система державних фінансів посідає ключове місце в системі державного управління, тому впровадження інформаційних технологій у цій сфері дуже важливо.

Принципи та механізми побудови цієї системи, розподіл функцій та повноважень між суб'єктами виступають, з одного боку, чинником соціально-економічного розвитку країни, з іншого – інструментом державного регулювання [4-5].

Особливе місце в цій системі посідає бюджетний процес.

Від початку складання бюджету до затвердження звітів про його виконання весь бюджетний процес контролює ВРУ та місцеві органи самоврядування. Згідно із цим перед бюджетним плануванням ставляться такі завдання:

- найбільш повно виявити резерви у галузях народного господарства і спрямувати їх на виконання плану економічного та соціального розвитку;
- забезпечити виконання плану економічного і соціального розвитку необхідними бюджетними коштами з дотриманням оптимальних фінансових пропозицій;
- визначити обсяг доходів за окремими джерелами і загальний обсяг доходів бюджету з урахуванням резервів їх збільшення.

Мета дослідження – надати принципово нові можливості Комітету з питань бюджету Верховної Ради України щодо покращення процесів підготовки, прийняття та виконання бюджету як на державному, так і на регіональному рівні завдяки створенню та впровадженню інтелектуальної інформаційно-аналітичної системи (ІАС).

Головною складовою системи управління державними фінансами є бюджетний процес, реалізація якого в Україні на поточний час не відповідає сучасним світовим вимогам і потребує модернізації.

Ключове місце в бюджетному процесі займає Міністерство фінансів. Міністерство фінансів має широкі інформаційні зв'язки з іншими організаціями, які беруть участь в управлінні державними фінансами, розподілі коштів та контролі за їх надходженням і витратами. Узагальнена схема інформаційних зв'язків Міністерства фінансів з іншими зовнішніми організаціями (рис. 1) визначає найбільш суттєві та інтенсивні напрями взаємодії (прямокутниками на діаграмі позначені суб'єкти інформаційної взаємодії, а стрілками – інформаційні потоки).

Найбільш інтенсивний інформаційний обмін відбувається з Державним казначейством України. До Державного казначейства відправляються файли з інформацією про план бюджету та розпис бюджету, а також зміни до них, у зворотному напрямку надається інформація про фактичні показники виконання бюджету.

Державна контрольно-ревізійна служба надає Міністерству фінансів інформацію про витрати бюджетних коштів не за призначенням або з порушенням бюджетного законодавства, а також визначає стягнення до державного бюджету у разі виявленні порушень.

Державна податкова адміністрація (зараз Міністерство доходів і зборів України) надає Міністерству фінансів показники податкової звітності платників податків та дані про стан розрахунків зі сплати податків, зборів та обов'язкових платежів.

Державна митна служба надає Міністерству фінансів інформацію про фактичне надходження доходів до державного бюджету, яка містить відомості про митні збори та дані про експортні та імпорتنі операції за основними товарними групами.

Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції (зараз Міністерство економічного розвитку і торгівлі України) надає Міністерству фінансів планові показники економічного розвитку України в цілому та її регіонів зокрема, а також фактичні значення цих показників. За цими матеріалами Міністерство фінансів проводить розробку бюджетної політики.

З Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України проводиться обмін нормативними та аналітичними документами, які використовуються при управлінні державними фінансами.

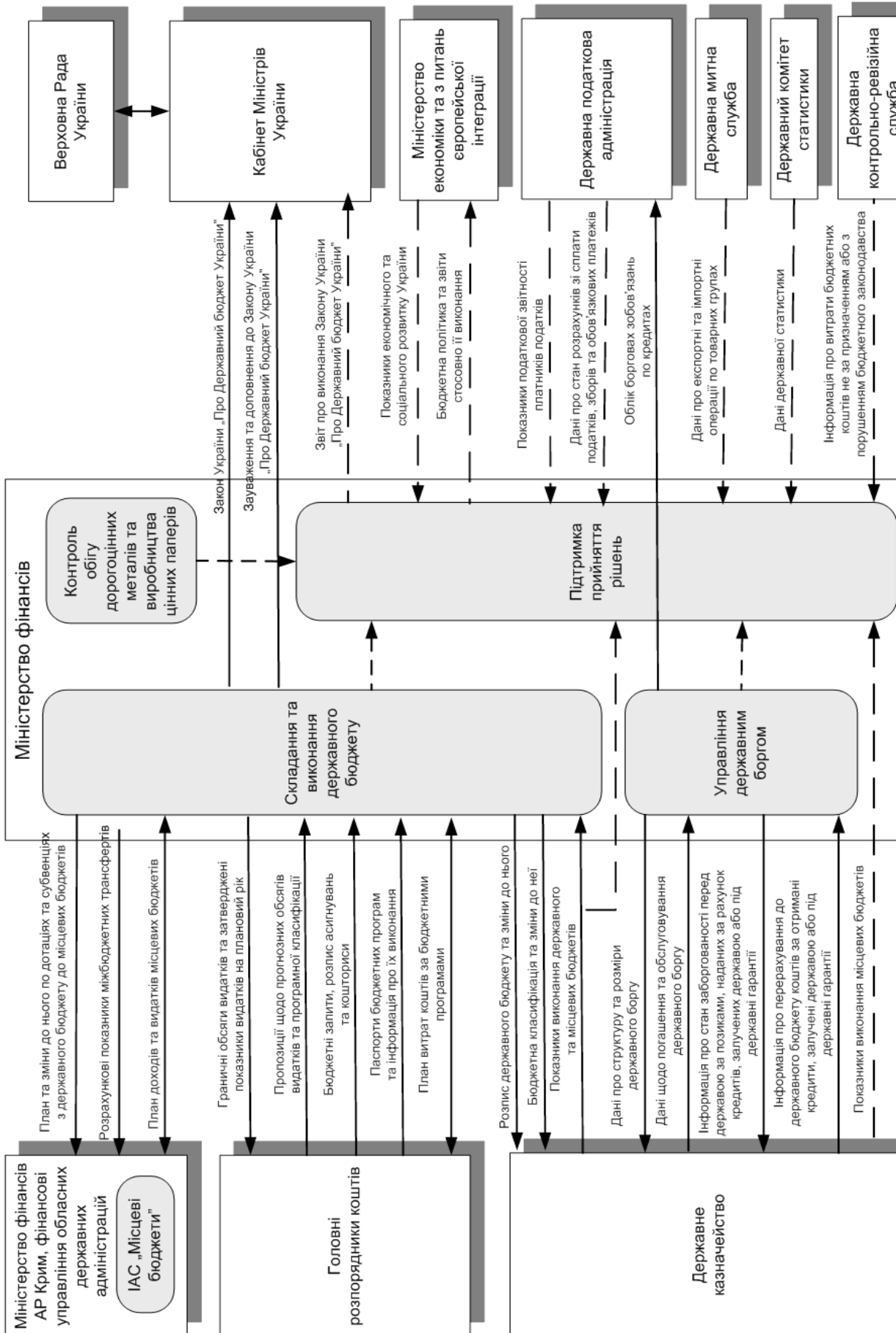


Рис. 1

Головним розпорядникам коштів надаються граничні обсяги видатків державного бюджету. У свою чергу розпорядники надають Міністерству фінансів проект плану витрат коштів за бюджетними програмами, який потім узгоджується в Міністерстві фінансів та повертається головним розпорядникам.

Фінансові управління в Міністерстві фінансів Автономної республіки Крим, обласних державних адміністраціях, в містах Києві та Севастополі визначають план видатків та доходів місцевих бюджетів та надають їх Міністерству фінансів. Від Міністерства фінансів фінансовим управлінням надаються план та зміни до нього по дотаціях та субвенціях з державного бюджету до місцевих бюджетів.

Забезпечення ефективності функціонування бюджетної системи на рівні сучасних світових вимог передбачає:

- досягнення якісно нового рівня стратегічного бюджетного планування, визначення середньострокової податково-бюджетної стратегії, взаємоузгодженої із середньостроковими проектами соціально-економічного розвитку держави та її регіонів, секторів економіки та сфер економічної діяльності;

- вдосконалення методології прогнозування дохідної і видаткової частин державного та зведеного бюджетів на середньо- та довгостроковий періоди відповідного до макроекономічного прогнозу розвитку економіки та стратегії соціально-економічного розвитку країни;

- упорядкування процедур складання та затвердження бюджету;

- розширення застосування програмно-цільового методу бюджетування, що забезпечуватиме досягнення середньострокових стратегічних завдань та цілей;

- удосконалення механізму стратегічного та поточного планування видатків бюджету на інвестиційну та інноваційну діяльність, підвищення економічної ефективності капіталовкладень та покращення впровадження і підвищення відсотка виконання схвалених капітальних проектів;

- зменшення диспропорції в соціально-економічному розвитку окремих регіонів шляхом удосконалення системи міжбюджетних відносин, а також розподілу функцій та повноважень між центральним та місцевими бюджетами;

- удосконалення системи бюджетної класифікації та гармонізація з міжнародними стандартами;

- удосконалення системи державних закупівель;

- удосконалення управління грошовими коштами та державним боргом з підвищенням його ефективності.

Зрозуміло, що усі зазначені результати можуть бути досягнуті лише на новому рівні законодавчого, методологічного та інформаційного забезпечення.

Рівень методологічного та наукового забезпечення підготовки та виконання Державного бюджету України має домінуючий вплив як на стан розвитку фінансово-економічної структури держави в цілому, так і на переважну більшість складових державотворення: соціальний захист, охорону здоров'я, освіту, науку, оборону, безпеку, тощо.

Процес складання бюджету є трудомісткою та конфліктною задачею, ефективно розв'язання якої практично неможливе без використання найсучасніших новітніх досягнень в галузях економіки, математики, інформатики тощо. Існуюча на сьогодні в державі практика фактично “ручної” підготовки проекту та виконання бюджету без широкого застосування проблемно-орієнтованих моделей економічного розвитку, прогнозних розрахунків, аналізу альтернативних варіантів не дозволяє знаходити найбільш оптимальний шлях вирішення цієї однієї з найважливіших задач загальнодержавного значення.

Значною мірою це пов'язано не тільки з відсутністю нормативно-методологічної бази, необхідної для забезпечення усіх етапів бюджетного процесу, але й відсутністю комп'ютеризованих систем підтримки прийняття рішень, проблемно-орієнтованих на бюджетний процес, які б забезпечували більш ефективну реалізацію основних засад існуючого законодавчого та методологічного забезпечення.

Саме тому за існуючої системи розробки Державного бюджету неминучі похибки, що призводять до значних фінансових втрат і, як наслідок цього, до зростання соціальної напруги в суспільстві, неефективного використання бюджетних коштів та інших негативних явищ. Тому практично в усіх розвинутих країнах світу процес складання Державного бюджету підтримується найбільш передовими інформаційно-телекомунікаційними технологіями (ІКТ) різного призначення. На сьогодні такому підходу до складання Державного бюджету немає альтернативи.

На жаль, зазначені ІКТ досі не набули широкого застосування як в системі управління державними фінансами взагалі, так і в Комітеті Верховної ради України з питань бюджету (Комітет).

Таким чином, існують дві основні складові забезпечення бюджетного процесу, які потребують модернізації:

- законодавчо-методологічна;
- інформаційно-аналітична.

Зупинимось на проблемах інформаційно-аналітичної складової забезпечення діяльності Комітету.

Основними етапами роботи Комітету з Бюджетом є:

- підготовка Бюджету;
- прийняття Бюджету з урахуванням пропозицій Комітетів Верховної Ради України, фракцій та народних депутатів;
- моніторинг і поточний аналіз виконання Бюджету;
- внесення змін (в разі необхідності) до Бюджету;
- аналіз впливу проектів Законів України, поданих на розгляд Верховної Ради України, на Бюджет;
- участь у підготовці звіту про виконання Бюджету.

На кожному із зазначених етапів роботи Комітету виникають певні проблеми, які можливо розділити на дві групи:

- оперативні;

- стратегічні.

До оперативних проблем належать:

- відсутність інтеграції баз даних учасників бюджетного процесу (Міністерства фінансів, Держказначейства, ГоловКРУ, Державної податкової адміністрації, Державного митного комітету (зараз Державна митна служба України), Мінекономіки, Держкомстату, Рахункової Палати, головних розпорядників бюджетних коштів та Комітету);

- відсутність єдиного та достатнього державного реєстру класифікаторів та механізму автоматизованого відслідковування внесення змін до відомчих класифікаторів.

Наявність зазначених проблем призводить до:

- значних витрат часу на підготовку аналітичних звітів на усіх етапах бюджетного процесу та довідок по запитах членів Комітету;

- унеможливлення забезпечення інформаційної підтримки засідань Комітету в реальному часі;

- відсутність можливості у керівництва Комітету, Секретаріату, народних депутатів отримувати необхідну інформацію в режимі віддаленого користування.

Усунення цих недоліків суттєво вплине на поточну роботу Комітету, особливо на етапі виконання Бюджету. Але усунення цих недоліків не зможе суттєво вплинути на ефективність процесу підготовки головної складової бюджетного процесу – підготовку Бюджету. Це обумовлено існуючою нормативною базою підготовки Бюджету та існуючими формами її документальної звітності. Головні розпорядники бюджетних коштів надсилають до Міністерства фінансів проекти бюджетних запитів на наступний бюджетний рік у вигляді форм на папері, пояснювальних записок, обґрунтувань державних та відомчих програм (до Мінекономіки) і копії цих документів на електронних носіях.

Оброблення цих записів здійснюється людиною з використанням комп'ютерів, але тільки для відображення інформації. Тобто, практично без необхідної інформаційної підтримки, а саме, проведення прискіпливого аналізу наданих пропозицій, очікуваних результатів, можливості історичного аналізу запитів, зіставлення із запитами інших замовників тощо.

Крім того, як процес оброблення бюджетних запитів, так і окремі його етапи ненормовані, тому відсутня оцінка, скільки треба людей для адекватного опрацювання та аналізу одного та усіх бюджетних запитів. Але, безумовно, можна стверджувати, що на сьогодні за наявної кількості виконавців, які займаються підготовкою та опрацюванням бюджетних запитів, ефективний всебічний об'єктивний та ретроспективний аналіз як бюджетних запитів, так і проекту Бюджету неможливий внаслідок відсутності необхідної кількості виконавців та неможливості її забезпечити.

Існує ще один варіант впливу людського фактору на якість підготовки бюджету. На жаль, за часи незалежності Бюджет України часто ставав заручником політичних ідей і лозунгів правлячих партій та виконував функцію обслуговування політичних обіцянок.

Неодноразово це призводило до погіршення якості бюджету з точки зору показників економічного розвитку. Відсутність цілеспрямованої послідовної економічно - бюджетної політики призвела до того, що на момент початку кризи 2008 року економіка України була

повністю до неї не готова та отримала один з найгірших прогнозів від Світового Банку.

Крім того, на якість проекту Бюджету завжди буде суттєво впливати людський фактор. Тому до головних стратегічних проблем удосконалення інформаційного забезпечення бюджетного процесу, на нашу думку, завдяки суттєвому зменшенню впливу суб'єктивного людського фактору на підготовку Бюджету належать:

- надання усіх документів бюджетних запитів у вигляді, придатному до здійснення автоматизованого комп'ютерного оброблення зазначених документів;
- формулювання аналогічних вимог і до Закону про Бюджет;
- забезпечення доступу не тільки до документів бюджетних запитів головних розпорядників бюджетних коштів, але й до бюджетних запитів усіх бюджетних установ, які надходять головному розпоряднику бюджетних коштів;
- обов'язкове впровадження державних та галузевих вимірюваних показників очікуваних результатів програм усіх рівнів.

Саме для вирішення вищезазначених задач були розроблені підсистеми «Моніторинг та аналіз процесу підготовки та виконання бюджету», «Сховище даних» та «База первинних даних».

При створенні зазначених підсистем були розроблені:

- архітектури підсистем;
- моделі баз первинних даних та сховища даних;
- довідники класифікаторів параметрів; шаблони та генератори звітів.

Підсистеми націлені на розв'язання:

- 1) Задач, що вирішуються під час розгляду та прийняття проекту Закону про Державний бюджет України на наступний рік.
- 2) Задач аналізу доходної частини Державного бюджету України.
- 3) Задач аналізу видаткової частини Державного бюджету України.
- 4) Задач аналізу виконання Державного та місцевих бюджетів.

Розроблені підсистеми встановлені в Комітеті. Здійснено тестування підсистем та їх уведення в дослідну експлуатацію. Проведене авторське супроводження та навчання користувачів роботі з підсистемами.

Впровадження результатів дозволило:

- 1) агрегувати і використовувати інформаційні потоки, які пов'язані із соціальною та фінансово-економічною сферами, для обробки й верифікації інформації та побудови на цій базі прогнозів;
- 2) формувати ефективну бюджетну політику на державному та регіональному рівнях;
- 3) створити бази даних, які дозволять приймати важливі рішення на більш об'єктивній науковій основі;
- 4) організувати систематичну роботу корпусу експертів;
- 5) забезпечити необхідною науковою та інформаційною підтримкою державні структури для підвищення ефективності їх роботи;
- б) координувати роботу ряду наукових та інформаційних структур, надавати керівниц-

тву країни обґрунтовані можливі сценарії розвитку суспільства для підвищення ефективності управління;

7) організувати системний синтез наявної інформації на основі існуючого в Україні наукового потенціалу та використання нових інформаційних технологій;

8) значно скоротити час на прийняття ефективних управлінських рішень.

Список використаної літератури

1. UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA). (2010). United Nations e-government survey 2010. Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis (ST/ESA/PAD/SER.E/131). New York: Retrieved from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan038851.pdf>
2. UN, World Summit on Information Society. (2005). Tunis agenda for information society (WSIS-05/TUNIS/DOC/6(Rev. 1) - E). Retrieved from <http://www.intgovforum.org/mandate.htm>
3. Про затвердження плану заходів з виконання завдань, передбачених Законом України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки”: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серп. 2007 р. № 653-р [Електронний ресурс].- Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.
4. Довгий С.О., Копійка О.В., Черепін Ю.Т. Засади регіональної інформатизації. – К.: ВПЦ “Тираж”, 2004.
5. Довгий С.О., Калінін В.М., Копійка О.В. Автоматизована система для підтримки прийняття рішень при ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС. Київ, 1996.

Стаття надійшла до редакції 24.04.13 українською мовою

© С.А. Довгий, О.В. Копейка, П.Б. Россов, П.М. Сиверский
ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
МОНИТОРИНГА И ОПЕРАТИВНОГО АНАЛИЗА ВЫПОЛНЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА УКРАИНЫ

В статье рассмотрены вопросы повышения эффективности и прозрачности принятия решений относительно бюджетного процесса в Украине на основе разработки и использования современных информационно-коммуникационных технологий.

© S.O. Dovgyi, O.V. Kopyyka, P.B. Rossov, P.M. Siverskyi
THE MAIN ELEMENTS OF INFORMATION SUPPORT FOR MONITORING AND
OPERATIONAL ANALYSIS IMPLEMENTATION
OF THE STATE BUDGET OF UKRAINE

The article deals with the questions of efficiency and transparency of management decisions in the Ukrainian budget process through the development and usage of modern information and communication technologies.