

ВІСНИК ЦЕНТРУ®

Бюджетна прозорість – запорука ефективного управління

Децентралізація в країнах Центральної Європи й колишнього Радянського Союзу поклала на місцеві органи влади, з одного боку, більше відповідальності, а з іншого – принесла більше грошей. Платники податків хочуть бути впевненими в тому, що їхні гроші витрачають належним чином. Бюджетна прозорість дає громадянам змогу відстежувати свої гроші в лабіринтах бюджетного планування. Чергове число публікації “Государственное управление в переходных экономиках”, переклад і розповсюдження якого здійснює МЦПД, акцентує увагу на важливості бюджетної прозорості й пропонує способи її підвищення

Забезпечення чесного й ефективного управління державними фінансами в органах місцевого самоврядування є умовою демократії. Натомість неефективне або корумповане місцеве самоврядування обмежує розвиток і підриває віру в демократичні процеси.

Бюджетна прозорість дає громадянам змогу відчувати себе клієнтами і вимагати максимальної цінності за свої гроші. Завдяки бюджетній прозорості зацікавлені сторони місцевого рівня можуть бути впевнені в тому, що державними коштами розпоряджаються належним чином.

Спостереження за місцевим бюджетом

Роботу із забезпечення бюджетної прозорості на місцевому рівні часто називають “спостереженням за місцевим бюджетом” (local budget watch). Найбільш традиційною сферою уваги бюджетного моніторингу є законність і чесність у зборі доходів і здійсненні витрат.

За місцевими бюджетами можуть стежити різні групи:

- організації виборних політиків (комітети, фракції та ін.);
- офіційні органи аудиту, такі як національні або регіональні рахункові палати;
- інспектори з питань тих або інших державних послуг, наприклад, інспектори шкіл;
- неурядові організації, які мають справу з державним управлінням;
- неурядові організації, що займаються вивченням питань доцільності

ефективності витрат на окремі галузі послуг місцевих органів влади;

- професійні об'єднання, пов'язані з місцевим самоврядуванням;
- користувачі послуг на місцевому рівні;
- конкуренти організацій, що надають державні послуги, наприклад, альтернативні постачальники послуг.

Здатність цих спостерігачів оцінювати виконання місцевих бюджетів залежить від спроможності враховувати такі моменти:

1. Подання даних і бюджетна класифікація повинні бути деталізовані. Для чіткішого співвідношення витрат їх призначенню може бути використано програмне бюджетування. Традиційні розбивки за статтями витрат, такими як оплата праці робітників, транспорт або енергоресурси, можуть не показувати загальних витрат на ті чи інші послуги.
2. Потрібно брати до уваги правила й процедури бюджетування. Вони впливають на те, які питання будуть обговорюватися, що відбувається і на якому етапі, хто бере участь у плануванні.
3. Повинен бути забезпечений доступ до бюджетних даних і даних за показниками надання послуг. Це означає, що державні фінанси повинні бути максимально публічними.
4. Серед норм, що регулюють конфлікти інтересів, повинні бути кодекси етичної поведінки, які унеможливають шахрайство або особисті переваги виборних посадовців і держслужбовців.
5. Повинні бути стандарти результатів надання послуг і норми витрат, які

використовують як основу для оцінки ефективності.

6. Системи звітності повинні бути регулярними, легко доступними для виборних посадових осіб і широкої громадськості.

Спостерігати для того, щоб втручатися

Спостерігати – одна справа, а діяти на підставі спостережень і домагатися поліпшення – зовсім інша. Найбільш поширені способи втручання:

- особиста участь, в основному через голосування на виборах, а також через громадські слухання й представлення інтересів користувачів послуг;
- розкриття фактів і громадський тиск через ЗМІ, публікація результатів опитувань громадської думки.

Альтернативний підхід полягає у формуванні стимулів на основі ринкового вибору й конкуренції. Наприклад, батьки можуть вибирати, яку школу відвідувати їхнім дітям, а школи фінансуватимуть відповідно до кількості учнів. Альтернативні постачальники послуг, таких як телефонний зв'язок й електропостачання, можуть отримати доступ до загальної системи розподілу, що забезпечить справедливу конкуренцію.

Жоден із цих підходів сам собою не може гарантувати ефективного керування державними фінансами. Саме тому надто важливо вживати комплекс заходів із забезпечення бюджетної прозорості як першого основного кроку у підвищенні ефективності державних витрат. ■

Нове число публікації “Государственное управление в переходных экономиках” (російська версія публікації Local Governance Brief) пропонує цикл статей про бюджетну прозорість у країнах регіону. Журнал можна отримати безплатно в МЦПД.

З питань отримання звертайтеся до Андрія Старинського за телефоном (044) 484-4410 або електронною поштою marketing@icps.kiev.ua.

Луцьку вручили сертифікат ISO 9001:2000

Проект "Голос громадськості", який виконує МЦПД, вже впродовж трьох років впроваджує найкращі практики муніципального менеджменту в містах – учасниках проекту. Зусилля завжди було спрямовано на забезпечення високої якості послуг, які надають населенню місцеві органи влади. Після проведеної 2004 року міжнародної конференції з питань оцінки та стандартизації якості муніципальних послуг сертифікати відповідності якості послуг міжнародним стандартам отримали Комсомольськ (Полтавська обл.) і Макіївка (Донецька обл.). Наприкінці 2006 року Луцьк став третім серед міст – партнерів проекту, хто отримав цю значущу міжнародну відзнаку

У липні–грудні цього року виконавчі органи Луцької міської ради спільно з Фондацією "Молода демократія" реалізовували проект "Через якість до прозорості". Головна мета проекту – сприяти утвердженню прозорості у Луцькій міській раді та її виконавчих органах завдяки впровадженню Системи управління якістю, що відповідає міжнародним стандартам ISO 9001:2000.

У рамках реалізації проекту "Через якість до прозорості" запроваджено низку нововведень: створено Пункт обслуговування замовника – першого контакту громадянина з владою; здійснено візуалізацію приміщення виконавчого комітету; виготовлено інформаційні матеріали, у яких крок за кроком описано, що повинен зробити замовник, аби вирішити своє питання у міській владі.

Усе це сприяє формуванню чітких і зрозумілих засад взаємин у векторі "влада–громада". Мешканці отримують вичерпну інформацію щодо свого питання, знають, у який термін воно буде розглянуто і вирішено, а отже, нівелюється поле для

непорозуміння і вірогідних зловживань. Впровадження Системи управління якістю допомогло систематизувати документацію, а це близько 100 інструкцій та описів процедур ухвалення адміністративних рішень, посадові інструкції та описи інфраструктур, інформаційні карти для мешканців. І нарешті, прийнято Політику якості та Книгу якості – основні документи, що регулюють засади й етичні принципи роботи міської ради Луцька.

Щодо якісного поліпшення роботи працівників у рамках реалізації проекту у виконавчих органах міської ради впроваджено систему електронного документообігу. Вона включає повну комп'ютеризацію процесу роботи з документами, внутрішню і зовнішню комунікацію, планування роботи працівників і контроль за виконанням завдань. Серед особливостей системи – запровадження ідентифікації документів за допомогою штрих-кодів.

Після завершення роботи над документацією Системи управління якістю у

Луцьку відбувся внутрішній аудит, у перебігу якого здійснено верифікацію та реалізовано корекційні і запобіжні дії. Проте кульмінаційним моментом став зовнішній аудит системи, який провели аудитори незалежної структури Міжнародної сертифікуючої організації TUV Rheinland INTERCERT. Оцінка фахівців була відмінною, а рішення одностайним – вручити виконавчим органам Луцької міської ради сертифікат ISO 9001:2000.

Варто зазначити, що сертифікат відповідності нормі ISO не надається "назавжди". Щороку дотримання вимог перевіряють незалежні експерти, а щотири роки відбуватиметься повна сертифікація установи. Організація, що володіє сертифікатом, щоразу повинна представити аудиторам власні вдосконалення та новаторства у функціонуванні системи управління якістю. ■

Стандарт ISO 9001:2000 – це міжнародний стандарт, який узагальнює передовий світовий досвід у галузі управління виробництвом і сервісом.

Проект "Голос громадськості", який завершиться 2007 року, виконує МЦПД, Світовий банк і компанія PADCO за фінансової підтримки Канадської агенції міжнародного розвитку (CIDA).

За додатковою інформацією звертайтеся в проект "Голос громадськості" до Марії Криворучко за телефоном (044) 484-4408 та 484-4409 чи електронною поштою mkryvoruchko@icps.kiev.ua.

Зовнішні державні запозичення не несуть великих боргових ризиків

Упродовж другого півріччя 2006 року уряд найчастіше за всю історію України виходив на ринок зовнішніх запозичень – чотири рази. Загальна їх сума (1,9 млрд. дол. США) також найбільша з 2000 року. Оскільки водночас із залученням нових запозичень здійснюються виплати за старими, зовнішній борг зростає несуттєво – на 0,5 млрд. дол. США упродовж року. Зростання державного зовнішнього боргу наразі не загрозливе: відношення загальної суми боргу до ВВП низьке і наприкінці 2006 року становило 15,5% (зовнішнього – 9,5%).

Зовнішні запозичення нині кращі за внутрішні, вважає економіст Міжнародного центру перспективних досліджень Олександр Жолудь. По-перше, вони забезпечують надходження валюти для фінансування дефіциту поточного рахунку платіжного балансу, що сформувався 2006 року. У країнах Центральної Європи за такої ситуації джерелом надходження валюти були прямі іноземні інвестиції, проте в Україні обсяги ПІІ недостатні для фінансування дефіциту.

По-друге, зовнішні запозичення не створюють ефекту витіснення державою приватних інвестицій. Ефект полягає в тому, що якщо держава збільшує запозичення на внутрішньому ринку за незмінного загального обсягу наявних коштів, то відбувається зростання процентної ставки, тобто ціни грошей. Це призводить до зменшення запозичень приватним сектором,

тобто до витіснення державою приватного сектору з ринку капіталу, а зрештою – і до обмеження інвестицій в основний капітал та, як результат, меншого економічного зростання.

Хоча зростання державного боргу поки що не загрозливе, загальний (державний + приватний) зовнішній борг України зростає дуже стрімко: за нашою оцінкою, упродовж 2006 року він зріс більш як на 24% і наприкінці 2006 року становив 47% ВВП. Найшвидше зростає зовнішній борг приватного сектору, який уже втричі перевищує державний. Швидкі темпи зростання боргу можуть призвести до проблем у майбутньому, особливо за коливань обмінного курсу чи зміни політики курсоутворення. Більшість запозичень України зроблено в доларах США, а саме до цієї валюти прив'язано курс гривні. Спроби уряду використовувати девальвацію як інструмент стимулювання експорту можуть зумовити стрімке збільшення зовнішнього боргу, що посилить ризик дефолту й ускладнить вихід на світові ринки капіталу.

Оскільки зовнішні запозичення держави є лише способом фінансування дефіциту бюджету, то розмір державного боргу безпосередньо залежатиме від дефіциту. Отже, на думку експерта МЦПД, задля контролю над розміром зовнішнього боргу держава передусім повинна опікуватися станом державних фінансів.

вісник центру є щотижневою публікацією Міжнародного центру перспективних досліджень, що розповсюджується електронною поштою. Якщо ви хочете бути внесеним до списку розсилання бюлетеня, надішліть інформацію про себе на адресу marketing@icps.kiev.ua, тел. (044) 484-4410, факс (044) 484-4402. Архів **вісника центру** зберігається за адресою <http://visnyk.icps.kiev.ua/>
Редактор **вісника центру** Ольга Львова (olvoval@icps.kiev.ua), тел. (044) 484-4400. Передрук матеріалів дозволено з відома Центру.