

ТЕХНІКА КЕРОВАНОГО ДАНИМИ ПУБЛІЧНОГО БЮДЖЕТУВАННЯ

Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана

Анотація. Публікацію присвячено перспективам покращення рішень при керованому даними публічному бюджетуванні. Сформульовані переваги та ознаки такого бюджетування згідно із світовим досвідом регіонів і мегаполісів. Запропоновано проводити акумуляцію та обробку даних при бюджетуванні, починаючи з місцевих бюджетів.

Ключові слова: бізнес підхід у публічному бюджетуванні; кероване даними бюджетування; стратегічне планування; ефективність видатків; державні фінанси.

The technique of data-driven public budgeting

Abstract. The publication is devoted to the prospects of improving decisions in data-driven public budgeting. The advantages and characteristics of such budgeting are formulated according to the world experience of regions and metropolises. It is proposed to carry out data processing during budgeting, starting with local budgets.

Keywords: business management in public budgeting; data-driven budgeting; strategic planning; expenditure efficiency; public finance.

Все більше бюджетних систем країн світу включають аналіз даних та прогнозне моделювання для поліпшення процесу прийняття рішень при бюджетуванні. Кризи, що змінюють одна одну – зміна клімату, глобальна пандемія інфекційного захворювання, продовжена масованою військовою агресією Російської Федерації у Європі – загострили питання ефективного використання інформації для прийняття бюджетних рішень. Особливо в умовах, коли звичайні процеси складання показників бюджету при затвердженні бюджетів раптово порушуються проблемами, які створюють нову інформацію для потреб суспільства.

У сучасному державному бюджетуванні підхід бюджетного менеджменту зосереджений на розподілі ресурсів за різними класифікаціями, зокрема функціональною та видатками бюджетними одиницями, в рамках певних бюджетних правил і обмежень. Основна мета бюджетного менеджменту полягає у забезпеченні найбільш ефективного та сталого використання ресурсів. Поширеним прикладом є використання бюджетування, що базується на результатах, спрямоване на забезпечення акумуляції і розподілу фінансових ресурсів щоб максимізувати бажані результати. При цьому можливість збирати все більше даних та оперувати ними уможливорює бізнес орієнтований підхід до управління результатами при сучасному публічному бюджетуванні. Такий підхід зазвичай фокусується на підвищенні ефективності (тому що мова про економію на рівні бюджетів держави не йде) надання державних послуг [1].

Бізнес-підхід у публічному бюджетуванні передбачає рівні умови конкуренції за бюджетні кошти підприємницьких одиниць і державного, і приватного секторів економіки, контрактні відносини виконавців цих послуг з державними агенціями – розробниками політик, всеохоплюючий і своєчасний зворотній зв'язок від отримувачів публічних послуг з використанням бюджетних коштів. Бізнес-підхід до прийняття бюджетних рішень вимагає фахового стратегічного планування не лише бюджету в цілому, а програм/проектів до виконання державними агенціями із прорахунками аж до результатів їхнього впливу на життя суспільства. Відповідно, дані для бюджетування у динаміці та за групуванням дозволили з розвитком цифровізації, потужностей обчислювального середовища та використання Штучного Інтелекту при обробці результатів, включити такі методи управління результатами на основі даних, які використовував бізнес завдяки меншій складності збирання даних. Сьогодні дані на рівні публічного бюджетування можна зібрати і опрацювати на тому рівні складності, що дозволяє використання аналітичних методів для прийняття рішень тепер і для даних макрорівня.

Техніка керованого даними публічного бюджетування передбачає використання бюджетування, орієнтованого на результати виконавців публічних послуг з використанням бюджетних коштів, прийняття рішень на основі даних про якість і обсяги наданих послуг, орієнтоване на результат

управління алокацією бюджетних коштів і стратегічне планування у рамках загальної мети. Універсальною метою для сфер життя суспільства і витрачання коштів бюджетів залишаються сформульовані ООН цілі сталого розвитку. А правилами бюджетного менеджменту передбачено стале фінансове забезпечення досягнення цих цілей. Тоді як бізнес підхід у бюджетуванні зосереджено на якості виконання заходів із впровадження політик та надання публічних послуг, що стосуються досягнення стратегічних цілей розвитку.

Підхід до складання бюджету для надання послуг, що ґрунтується на результатах, розглядає результати державних програм, які були виконані державними/публічними одиницями (у рамках державно-приватного партнерства), а не лише «традиційне» цільове витрачання ресурсів, таке як укомплектування штатів чи витрати на діяльність персоналу (форуми, відрядження, канцелярія, літри бензину для авто тощо). Прийняття рішень на основі даних фокусується на використанні фактичних даних та даних для інформування про впровадження політичних рішень у країнах із активним партійним протистоянням опозиції. Управління результатами при публічному бюджетуванні передбачає опрацювання зібраних даних на макрорівні для постановки та коригування вимірних цілей, коригування завдань через зворотній зв'язок, щоб гарантувати досягнення бажаних результатів державних програм після запитів виконавцями коштів з бюджетів. Зрештою, стратегічне планування на основі даних для бюджетних суб'єктів у цілому фокусується на довгострокових цілях, таких як розробка нових послуг або економія операційних витрат, особливо на рівні місцевого самоврядування.

На місцевому рівні, де розрахунок вихідних даних ще більш контрольований за рахунок обмеженого обсягу вхідної та вихідної інформації, меншої варіативності у групуванні даних, місцеві органи влади вже створили інформаційні інтерфейси для прийняття рішень на основі аналізу даних з використанням елементів алгоритмів машинного навчання та ШІ щодо міських та регіональних бюджетів. Особливістю таких систем регіонального бюджетування, що покращується через використання даних, є бізнес підхід до управління результатом, завдяки якому регіон чи метрополія діють як єдине «підприємство» із взаємодією влади, виконавців публічних послуг та кожного члена суспільства, включаючи платників податків, у обговоренні змісту бюджетів та визначенні їхніх складників при бюджетуванні. Прикладами таких успішних систем є штат Каліфорнія та місто Лос-Анджелес, у США, які з 2005 по 2022 рік створювали систему управління публічними фінансами штату на основі включення у формування даних всіх суб'єктів штату, включаючи платників податків і отримувачів публічних послуг. Тривале формування системи обґрунтовувалося критикою її високої вартості та утримання, однак сучасні методи цифрового аналізу дозволили запустити відповідний портал і систему [2].

Найбільш просунутими наразі в світі у цифровому публічному бюджетуванні є мегаполіси Сеула у Південній Кореї та Лондона у Великій Британії. Велика площа цих міст та багатоплановість завдань перетворила їх на площадки пошуку оптимального збирання і витрачання бюджетних коштів для зручного перебування жителів і бізнесу у рамках регіонів. Цифрове бюджетування за даними вирізняється для Сеула, який нещодавно отримав визнання ООН як найбільш прогресивний зразок цифрового управління життям громади, і в тому числі публічного бюджетування на основі даних, такими ознаками [3]:

1. Уряд Сеула запровадив підхід з використанням громадянської участі у «негайному» оперативному бюджетуванні для управлінських рішень за допомогою адміністративного порталу «Спілкування та обмін», щоб зміцнити відносини між громадянами та урядом при поданні пропозицій та вирішенні питань використання бюджетів.

2. Сеул запровадив цифрові інструменти для підтримки безперервної участі громадян у бюджетному процесі, як-от подання пропозицій, голосування, моніторинг. Ці інструменти інклюзивні та використовують різноманітні технічні рішення для різних груп за віком, майновим станом.

3. Залучення громадян є важливим у формуванні цифрових даних і використанні бюджетних рішень на основі даних. Місто створило відкритий цифровий простір (Seoul Open Data Plaza –англ.), де збирає та ділиться публічними даними Сеула, щоб сприяти більшій участі громадськості в процесі бюджетування. Місто створило платформу прозорості бюджету, щоб надати громадськості зручний доступ до інформації про бюджет міста.

4. Зворотній зв'язок членів суспільства важливий. Адміністрація Сеула регулярно проводить опитування, щоб дізнатися про громадську думку. Сторони Південної Кореї заснували різні консультативні ради та заходи, такі як форуми з питань управління, щоб надавати владі пропозиції щодо бюджетних питань під час впровадження нової політики.

5. Влада Сеула відкрила свої дані для громадськості, щоб підвищити прозорість бюджетного процесу за допомогою передової адміністративної інфраструктури (IT Superhighway – англ.).

6. Місто використало спеціально адаптовані соціальні цифрові інструменти для надання інформації про бюджетний процес та залучення громадян до обговорення. Онлайн-система, що інтегрує та керує різними каналами обслуговування: 31 існуючий сайт скарг і пропозицій, включаючи електронні заявки в один клік, центр соціальних медіа, 120 спостережень за дискомфортом громадян, Оазис 10 мільйонів уяви. Громадяни Кореї можуть використовувати CCPIS, мобільні пристрої, SNS, телефони, щоб генерувати всі види скарг і пропозицій щодо рішень і послуг органів влади.

7. Крім того, уряд Південної Кореї проводить громадські слухання, щоб отримати відгуки від громадян щодо питань, пов'язаних з бюджетом, наприклад нещодавно у січні 2023 року щодо питання примусової праці під час минулої активної фази війни.

8. Сеул розробив програми для навчання громадян процесу бюджетування та надання їм інструментів для більшої участі в процесі прийняття рішень. Бажаючи вивчають весь функціонал, що оновлюється. Аналітична система знижує навантаження на держслужбу під час аналізу пропозицій та даних. Аналітичні методи наразі дозволяють підвищувати якість даних для бюджетування незважаючи на масову участь мільйонів громадян у обговоренні бюджетних рішень. Встановлення критеріїв аналізу інформації та забезпечення її якості формують пріоритети для бюджетування у реальному часі та на випередження.

Декілька діючих етапів бюджетування та управління на основі даних, що пережили вже більш ніж 25 модернізацій у регіоні Сеула, базуються на спеціально створених інформаційних платформах акумуляції та обробки даних. Затверджені законом правила стосуються вдосконалення збору, прозорості, верифікації, аналізу даних, отримання прогнозу тенденцій і прийняття рішень щодо потреб суспільства з перспективним часовим лагом, щоб попереджати проблеми, а не просто реагувати на них. Таким чином, кілька взаємопов'язаних рівнів для оцінки даних про прийняття бюджетних рішень для влади Південної Кореї будують послідовність затвердження, згідно з якою рішення поділяються на сфери суспільного добробуту.

Бюджетування на основі даних та використання сучасних цифрових аналітичних інструментів необхідне та притаманне не лише розвинутим країнам. Азійська аналітична організація підкреслила у своєму звіті на прикладі Камбоджі, що опрацювання надходження інформації про безпосередні результати використання бюджетних коштів призводить до перегляду та вдосконалення рішень щодо спрямування бюджетних коштів на розвиток добробуту суспільства [4]. В Україні створена база даних за алгоритмом використання сформованого сховища даних [5] для бюджетів місцевого самоврядування у рамках розвитку спільного бюджетування громад і використання громадських бюджетів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Melese, F., Blandin, J., & O'Keefe, S. A. New Management Model for Government: Integrating Activity Based Costing, the Balanced Scorecard, and Total Quality Management with the Planning, Programming and Budgeting System. *International Public Management Review*, 2014. № 5, Vol 2, p. 103–131.
2. FISCAL - State of California. One state. One system. Homepage. URL: <https://fiscal.ca.gov/> (last accessed 2022/01/29) Інформаційно-аналітична система "Прозорий бюджет". URL: <https://edata.gov.ua/> (дата звернення 31.01.2022 р.)
3. Seoul Solutions Homepage. E-Government: Seoul Ranked 1st in the UN's E-Government Survey Five Consecutive Times in the Last Decade. URL: <https://www.seoulsolution.kr/en/egov> (last accessed 2023/01/29).
4. Advisory Services Program PEMNA Homepage. The Effective Medium-Term Budgetary Framework for the Royal Government of Cambodia, URL: <https://www.pemna.org/bbs/Publications/AdvisoryServicesProgram/view.do> (last accessed 2023/01/29).
5. Zhyber, T. Conception of local budgeting performance indicators storage. *International Journal of Multidisciplinary in Management and Tourism*. 2020. № 4, Vol 1, p. 1-10.

Жибер Тетяна Василівна, кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів, Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана, Київ, e-mail: tzhyber@kneu.edu.ua

Zhyber Tetiana V. – candidate in economics, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Finance, Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman, Kyiv, e-mail: tzhyber@kneu.edu.ua