

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДВАЛИНИ ДО ЗАСТОСУВАННЯ МЕТОДІВ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Методологічні підходи на стадії бюджетного планування на місцевому рівні забезпечуються через особливу діяльність органів місцевого самоврядування, пов'язану з обґрунтуванням певних управлінських рішень у сфері бюджету стосовно фінансового забезпечення потреб адміністративно-територіальних формувань. Звичайно склад та обсяги доходів місцевих бюджетів визначаються на законодавчому рівні, проте певною мірою вони залежать від практики планування, а також методів їх формування в процесі мобілізації.

Складання бюджетів, тобто їх планування здійснюється різноманітними методами. Зокрема до методів бюджетного планування відносять: нормативний, коефіцієнтів, балансовий, предметно-цільовий, екстраполяції, програмування або математичного моделювання, економіко-математичні, аналітичний, розрахунковий (метод прямого рахунку), економічного аналізу, наукової обґрунтованості, комплексний. Особливості визначення та застосування даних методів у бюджетному плануванні відзначено у працях таких науковців, як Ю. Булгакова, О. Василика, В. Дем'янишина, О. Кириленко, Ц. Огня, В. Опаріна, К. Павлюк, Ю. Пасічник, Г. Старостенка, В. Хлібного, С. Юрій та інших.

Аналіз практики бюджетного планування дає можливість відзначити, в даний час на рівні місцевих бюджетів найбільшого застосування набули аналітичний, нормативний, балансовий, програмно-цільовий методи, в окремих випадках рідко застосовується економіко-математичне моделювання.

Базовим при дослідженні будь-яких процесів в економічній діяльності, в тому числі і в бюджетній сфері, є аналітичний метод планування. За допомогою аналізу вихідних фактичних даних (бюджетних показників) можна виявити не тільки тенденції та закономірності в минулому та на даному етапі, але визначити зміни та фактори, які можуть впливати на них у майбутньому.

Як наслідок, в умовах багато-структурності вирішуваних проблем в плануванні, зокрема бюджетному плануванні, застосовується декілька методів розробки планів, програм і прогнозів. Одним з них є балансовий

метод. Суть його полягає в досягненні відповідності між двома основними частинами бюджету як фінансового плану – доходами і видатками, а також відповідності між взаємозалежними показниками плану, забезпечення їх ув'язки і узгодженості. Це достатньо ефективний метод планування, який обов'язково застосовується на кінцевому етапі складання бюджету, він дозволяє встановлювати і планувати напрями руху фінансових потоків, тобто джерела і напрями витрачання бюджетних коштів, у взаємозв'язку.

Нормативний метод базується на визначенні і використанні системи норм і нормативів, що знаходить широке застосування у бюджетному плануванні. У самому визначенні поняття „норма”, як науково обґрунтованої міри суспільно необхідних видатків ресурсів на одиницю споживання, закладена важлива перевага нормативного методу - встановлення в процесі планування чіткої залежності між ресурсами, що витрачаються, і очікуваними результатами, що особливо важливо в бюджетному плануванні.

В даний час у бюджетному плануванні використовують також соціальні стандарти, встановлені на одну особу населення, індекси бюджетних видатків, податковий потенціал, що є елементами нормативного методу бюджетного планування в різних форматах.

На думку О. П. Кириленко, використання нормативних методів планування бюджетних видатків та формульних розрахунків сприяє здійсненню ефективного вирівнювання бюджетної забезпеченості [6, с. 211].

Ефективність планування значно підвищує застосування економіко-математичного моделювання, яке ґрунтується на використанні математичних прийомів при аналізі економічних систем, прогнозуванні економічного зростання, оцінці фінансового потенціалу і т.д. Економіко-математичні моделі в процесі перспективного планування можуть відпрацьовуватися для системи національних рахунків, моделювання фінансових ресурсів, державних видатків (втому числі бюджетних) і т.д.

Утвердження в Україні економіки ринкового типу вимагає використання у бюджетному плануванні нових прогресивних технологій, особливе місце серед яких відводять застосуванню програмно-цільового методу. Бюджетним кодексом України передбачено формування державного та місцевих бюджетів за допомогою програмно-цільового методу [1].

Науковці і практики відзначають, що програмно-цільовий метод складання бюджету передбачає принципово інший підхід до формування бюджетних показників. Цей процес починається із зосередження уваги спершу на результатах, яких необхідно досягти в державному секторі, а потім ставиться питання про те, які ресурси потрібно найефективніше використати для досягнення намічених результатів і в який спосіб. З'ясовується, чи достатньо власних ресурсів і чи є необхідність у залученні додаткових ресурсів шляхом проведення державних кредитних операцій на зовнішніх ринках, що призводить до зростання державного боргу [3, с. 165].

Загально визнано, що програмно-цільовий метод формування бюджету, поширений у багатьох розвинутих країнах, є перспективним методом бюджетування і дає можливість більш раціонально та ефективно управляти бюджетними ресурсами та приймати виважені рішення відносно використання бюджетних коштів. У зв'язку з цим, на думку М. В.Чечетова, Н. Ф.Чечетової, А. Ю. Бережної, в процесі планування слід враховувати те, що:

– програмний підхід передбачає ув'язку планування витрат з плануванням вирішення конкретних завдань, а отже, має включати аналіз витрат і результатів як обов'язковий елемент прийняття рішень щодо розподілу бюджетних коштів і відповідно – оцінку результатів реалізації програм у порівнянні з поставленими цілями;

– програмний підхід передбачає класифікацію витрат по категоріях «програм», «підпрограм» та «видів діяльності», які повинні конкретизувати й деталізувати досягнення певних цілей. При цьому класифікація по програмах не заміняє, а доповнює функціональну класифікацію;

– бюджетний процес на основі програм потребує складних систем бухгалтерського обліку, орієнтованих на результати [7, с. 299].

М. І. Кульчицький, З. В. Перун виокремлюють основні складові програмно-цільового методу: бюджетні програми і підпрограми; стратегічне планування; доходи й видатки: прогноз, оцінка і визначення повноважень; аналіз, оцінка і моніторинг програм; прозорість бюджетного процесу та участь громадськості у ньому. В основі програмно-цільового методу складання бюджетів покладено бюджетні програми, як систематизовані переліки заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети та завдань,

виконання яких пропонує та здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій[5, с.80].

Система бюджетування найкраще пристосована для програм, обмежених у часі, результат яких можливо вимірити, наприклад, програм у сфері будівництва, транспорту, оборони. Але багато видів державної діяльності не мають цих ознак. Часто цілі такої діяльності або не піддаються однозначному визначенню або є результатом різнонаправлених політичних процесів. Діяльність багатьох відомств не піддається кількісній оцінці (наприклад, у сфері зовнішньої, культурної, соціальної політики, у питаннях безпеки).

В. Г. Дем'янишин вважає, що організація бюджетного планування на регіональному і місцевому рівнях полягає саме у використанні формульного підходу до планування доходів та видатків, фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, однак, які не мають наукового обґрунтування [4, с. 257].

С. І. Юрій, В. І. Стоян, О. С. Даневич позитивно характеризують діючу практику бюджетного планування за допомогою формульного розрахунку і підкреслюють, що використання таких розрахунків в бюджетному плануванні закріплює одну із найважливіших цілей Бюджетного кодексу: забезпечення органам місцевого самоврядування у середньостроковій перспективі стабільної бюджетної ситуації, без якої неможливо належним чином управляти територіями. Формула створює також значні стимули до заощадження видатків і мобілізації додаткових доходів, оскільки показник розрахункової видаткової потреби опирається на розрахунок видаткових нормативів, а розрахункова доходоспроможність залежить від ефективності та потенціалу дохідної бази [8, с. 67].

О.В. Турчинов і Ц. Г. Огонь підкреслюють, що із запровадженням формульного бюджетного планування та прогнозування відбулося поліпшення процесу підготовки місцевих бюджетів, підвищення прозорості бюджетних рішень, забезпечення автономності місцевих видатків, справедливого розподілу бюджетних ресурсів і стимулів до економії місцевих видатків та мобілізації доходів. Вони, також зазначають, що оскільки трансферти місцевого бюджету визначаються із застосуванням єдиного формульного розрахунку, їх обсяг не може більше бути предметом переговорів між політиками та в структурі державних органів влади. Це дозволяє посадовим особам, які відповідають за стан бюджетного планування

на локальному рівні, зосередитись на питаннях підвищення ефективності надання суспільних послуг та більш якісному управлінню бюджетними ресурсами [2, с. 182].

Однак планування бюджетів на основі програм повністю не було успішно реалізовано у бюджетному процесі жодної країни, що пояснюється високим рівнем вимог до інформації та організації управління такою системою. Формальний перехід до бюджетного процесу на основі програм не дозволяє реалізувати переваги формування бюджету на основі принципу економічної раціональності.

Тому важливою умовою забезпечення сталого розвитку бюджетної системи держави, на нашу думку, є перехід в бюджетному процесі від планування ресурсів до планування результатів, що сприятиме підвищенню ролі програмно-цільових методів управління і відповідно державних цільових програм.

Список використаних джерел:

1. Бюджетний кодекс України: чинне законодавство зі змінами та доповненнями на 25 серпня 2010 року: (Відповідає офіц. текстові) – К.: Алерта ; КНТ; ЦУЛ, 2010. – 110 с.
2. Бюджетний кодекс України: закон, засади, коментар / за ред. О.В.Турчинова і Ц.Г.Огня. – К. – Парламентське видавництво, 2002. – 320 с.
3. Бюджетний менеджмент : підруч. / [В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.] ; за заг. зед. В.Федосова. – К.: КНЕУ, 2004. – 864 с.
4. Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України : монограф. / В. Г. Дем'янишин. – Тернопіль : ТНЕУ, 2008. – 496 с.
5. Кульчицький М.І. Формування та виконання бюджету за програмно-цільовим методом. / М. І. Кульчицький, З.В. Перун // Фінанси України. – 2005. – №2. – С. 78-83
6. Місцеві фінанси : підручник / [О. П. Кириленко, О. Р. Квасовський, А. В. Лучка, Б. С. Малиняк, В. В. Костецький, О. І. Тулай]; за ред. О. П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – 677 с.
7. Чечетов М.В. Бюджетний менеджмент : навч. посіб. / М. В. Чечетов, Н. Ф.Чечетова, А. Ю. Бережна / Ч. 1.– Х.: ВД „ІНЖЕК”, 2004, – 560 с.
8. Юрій С. І. Казначейська система : підруч. / С. І. Юрій, В. І. Стоян, О. С. Даневич. – [2-ге вид. змін. й доп.]. – Тернопіль : Карт-Бланш, 2006. – 818 с.

Сидорчук А. А.

викладач кафедри фінансів

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

Економічну суть терміна «соціальний захист» розглянемо через пошук відповіді на питання, чи для всіх типів економічних систем він ха-