

РЕГІОНАЛЬНЕ ФІНАНСОВЕ ПЛАНУВАННЯ: ОСНОВНІ ЕЛЕМЕНТИ ТА СУЧАСНІ МЕТОДИ

Розглянуто сутність фінансового планування та його основних методів. Наведено механізм формування бюджетних програм та визначено основних його учасників. Проведено аналіз динаміки виконання планів щодо використання регіональних фінансових ресурсів.

Ключові слова: фінансове планування, програмно-цільовий метод, бюджетна програма, цільова програма, бюджетний запит.

I. V. FORKUN, O. A. KOSHAY, O. V. TOKAR
Khmelnitsky National University

REGIONAL FINANCIAL PLANNING, BASIC ELEMENTS AND TECHNIQUES

Abstrac – The principle of financial planning and its key techniques has been considered in in the article. Mechanism of budget programs has been shown. Its main participants has been identified. Despite improvements in financial planning at the regional level, there is a series of tasks to allow more effectively carry out financial planning at the local level. The dynamics of implementation plans for the use of regional funds have been analyzed. Conclude that the reduction of budget programs in 2012 and the subsequent need to improve program budgeting in the budget process due to the need to optimize the system of local government, eliminate duplication of powers and increasing their quality control.

Keyword: budget planning, dedicated programme, budget plan, budget request.

Постановка проблеми. В умовах обмежених фінансових ресурсів досить актуальною для України постає проблема перерозподілу бюджетних коштів на регіональному рівні, визначення пріоритетних напрямів їх витрачання та забезпечення контролю за цільовим їх використанням. Тому вагома роль у зазначеному перерозподілі повинна відводитись фінансовому плануванню.

Аналіз останніх досліджень і результатів. Проблемами бюджетного планування присвячено праці вітчизняних вчених – С. Буковинського, З. Варналія, В. Вишневського, В. Гесця, В. Гецько, Т. Григорах, О. Кириленко, Л. Ковалю, І. Луніної, П. Мельника, С. Онишко та ін. Проте, незважаючи на вагомні результати досліджень по цій проблематиці, проведення планування і реалізацію місцевих бюджетних програм не можна вважати теоретично і практично завершеними.

Постановка завдання. Визначення особливостей регіонального фінансового планування, його основних елементів та методів

Виклад основного матеріалу дослідження. Одним із основних елементів управління фінансами, діяльністю по формуванню і використанню грошових фондів регіону є фінансове планування. Фінансове планування можна визначити як систему заходів щодо забезпечення регіону необхідними фінансовими ресурсами та підвищення ефективності їх фінансової діяльності. Згідно із ст. 20 Бюджетного кодексу України на рівні місцевих бюджетів при фінансовому плануванні використовується програмно-цільовий метод [1].

Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі – це метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу [3].

Запровадження елементів програмно-цільового методу (далі – ПЦМ) на рівні місцевих бюджетів почало впроваджуватися у форматі експерименту з метою виконання заходів план-графіка реформ на 2010–2014 роки за напрямом “Регіональний розвиток і реформа міжбюджетних відносин” та Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів (наказ Мінфіну від 2.08.2010 р. № 805) [32]. Застосування ПЦМ в Україні відбувається в поєднанні із балансовим, нормативним та екстраполяційним методами (табл. 1) [4].

Таблиця 1

Характеристика методів фінансового планування

Назва методу	Характеристика
Нормативний	Базується на узагальнених або деталізованих нормативах і використовується для розрахунку окремих статей бюджетних витрат за економічною класифікацією
Балансовий	Метод кошторисного планування, є головним при постатейному бюджетуванні. За його допомогою встановлюється тотожність між джерелами фінансування та обсягами і напрямками використання бюджетних коштів
Метод екстраполяції	Використовується для розрахунку прогнозу доходів та витрат на плановий або прогнозні бюджетні періоди на основі оцінки динаміки бюджетних показників (з урахуванням факторів потенційного впливу)

Завдяки поєднанню усіх наведених у таблиці 1 методів встановлюється чіткий взаємозв'язок між ресурсами та результатами. Особливими складовими програмно-цільового методу регіонального фінансового планування є місцеві програми під якими розуміється комплекс цілей та завдань, показників соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці, запланованих заходів для їх досягнення та реалізації.

Використання бюджетних програм дозволяє більш ефективно використовувати обмежені бюджетні ресурси та максимально забезпечувати нагальні регіональні потреби. Перед складанням місцевих програм визначаються соціально-економічні цілі та завдання на місцевому рівні та здійснюється пошук можливих шляхів їх досягнення, формується комплекс взаємоузгоджених заходів місцевих органів виконавчої влади, спрямованих на вирішення економічного та соціального розвитку, досягнення стабільного економічного зростання, який відображається у стратегічних документах [1].

Сьогодні в Україні діє ряд стратегічних документів, основні з яких наведені на рис. 1 [3].

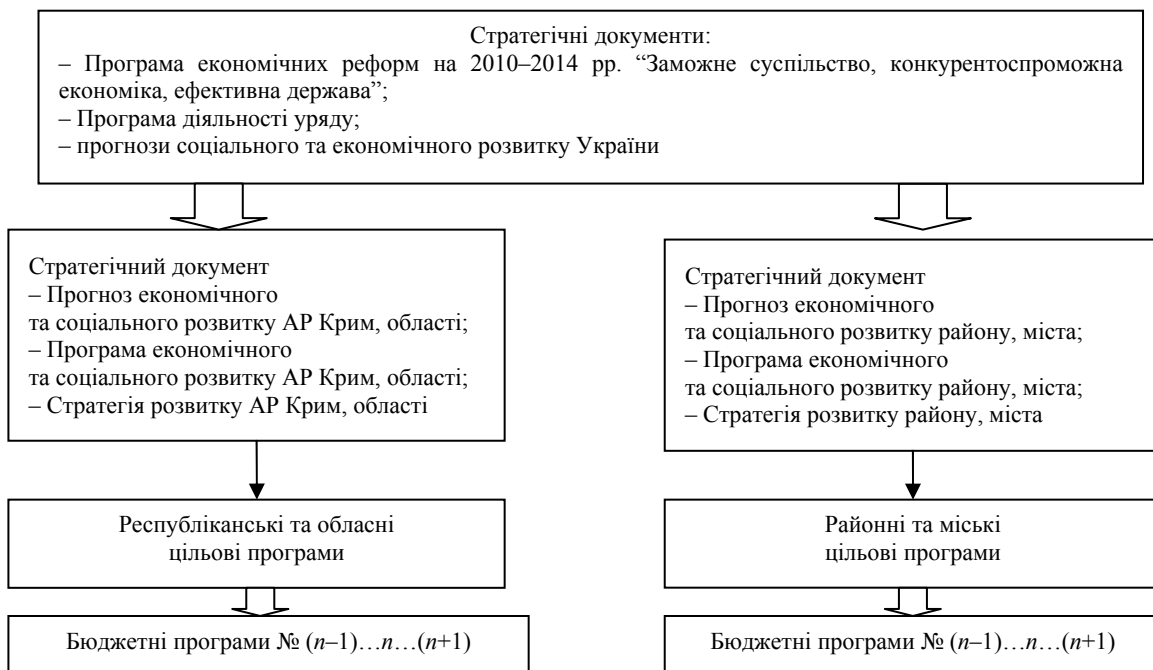


Рис. 1. Взаємозв'язок стратегічних документів та бюджетних програм

Для досягнення відповідної мети та завдань, що визначені у стратегічному документі та спрямовані на розв'язання актуальних проблем розвитку регіону, розробляються конкретні шляхи у розрізі галузей економіки у вигляді цільових програм. Цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань та заходів, спрямованих на досягнення відповідних цілей із зазначенням строків виконання заходів такої програми, прогнозних обсягів та джерел фінансування [3]. Терміни, на які складаються цільові програми залежать від специфіки поставлених завдань.

Процес розробки та реалізації бюджетних програм можна поділити на чотири етапи: планування програм, їх погодження, виконання та аналіз виконання програм.

Бюджетні програми затверджують щорічно виключно в межах наявних бюджетних ресурсів з метою досягнення конкретного результату при витратанні цих ресурсів.

Основою для планування та формування бюджетної програми є визначення головної мети діяльності розпорядника бюджетних коштів, що є необхідним критерієм для запобігання дублюванню діяльності декількох установ головних розпорядників. В деяких випадках щодо деяких бюджетних послуг, фінансування яких здійснюється за окремими кошторисами та окремими розпорядниками з метою деталізації програм можуть формуватися підпрограми.

Визначення пропозицій необхідних для реалізації бюджетної програми здійснюється через складання бюджетних запитів.

Бюджетний запит – це документ, підготовлений головним розпорядником бюджетних коштів, що містить пропозиції з відповідним обґрунтуванням щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для його діяльності на наступні бюджетні періоди.

Міністерство фінансів України щорічно доводить Міністерству фінансів АР Крим та Головним фінансовим управлінням [1]:

а) лист щодо підготовки проекту бюджетів на наступний бюджетний період;

- б) базові форми бюджетних запитів:
- загальний за всіма бюджетними програмами запит головного розпорядника коштів;
 - індивідуальний запит (включає детальний розподіл граничного обсягу видатків на плановий та прогнозні періоди, а також результативні показники, що плануються для виконання в межах граничного обсягу видатків);
 - інвестиційний бюджетний запит (містить інформацію про взаємозв'язок стратегічних цілей головного розпорядника бюджетних коштів з інвестиційними проектами, обсяги та терміни реалізації інвестиційних проектів);
 - додатковий запит (включає обґрунтування додаткової понад граничний обсяг потреби у видатках на реалізацію бюджетної програм, а також додаткові результативні показники, що плануються при збільшенні видатків на програми понад граничні обсяги);
- в) інструкція по заповненню форм бюджетних запитів.
- Бюджетні запити на плановий рік та прогнозні періоди заповнюються всіма розпорядниками бюджетних коштів (рис. 2) [3].

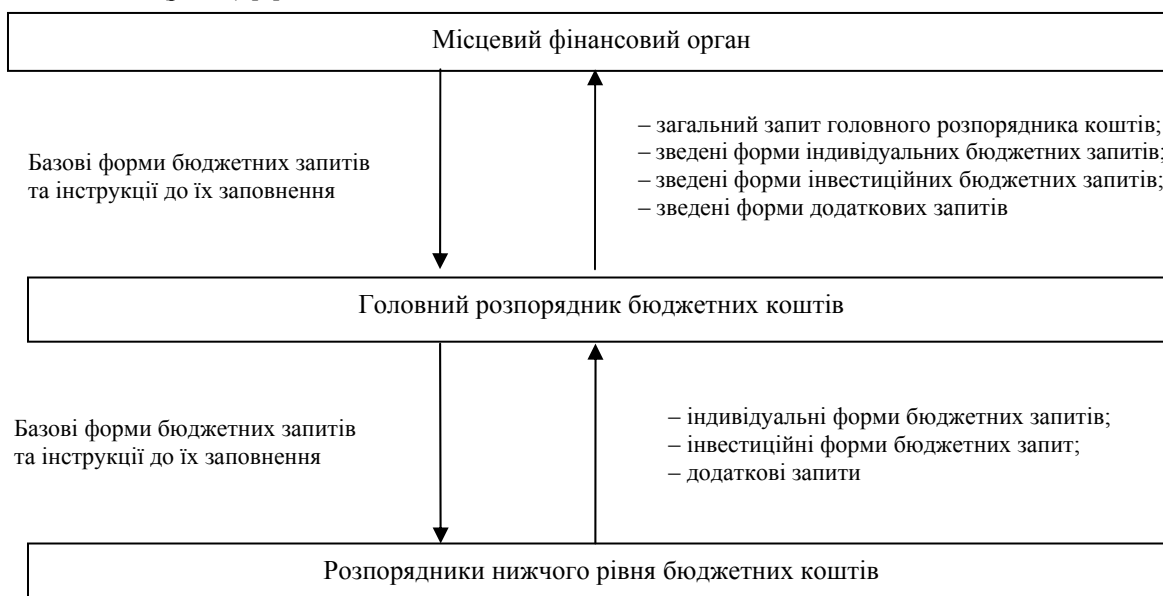


Рис. 2. Порядок формування бюджетних запитів на місцевому рівні

Відповідальність за своєчасність, достовірність та зміст поданих фінансовим органам бюджетних запитів несуть головні розпорядники бюджетних коштів.

Отже, бюджетний запит є документом, що слугує основою для складання проекту місцевого бюджету на плановий та прогнозні бюджетні періоди. Його мета – чітке обґрунтування потреби в бюджетних ресурсах на реалізацію програми та їх збалансування із запланованим максимально можливим соціально-економічним результатом.

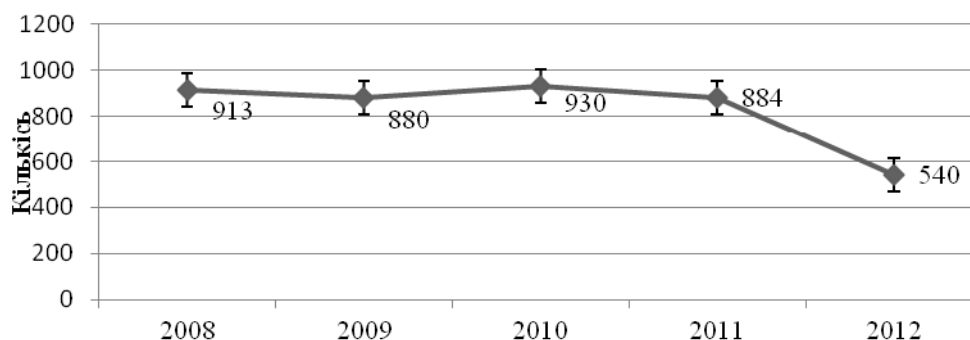


Рис. 3. Кількість бюджетних програм

Починаючи із 2012 року особливістю складання бюджетних програм в Україні стала оптимізація їх кількості. Якщо у 2011 році їх за видатками було 884, то після змін програмної класифікації, що відбулись на виконання розпорядження КМУ від 6 квітня 2011 р. № 292-р “Питання оптимізації кількості бюджетних програм” як реалізації стратегії ефективного застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі, запобігання дублюванню функцій, покладених на головних розпорядників бюджетних коштів, удосконалення процесу управління бюджетними програмами та підвищення відповідальності головних розпо-

рядників бюджетних коштів за порушення вимог бюджетного законодавства, у 2012 році передбачено лише 540 бюджетних програм (рис. 3) [2]. З року в рік при формуванні місцевих бюджетів в Україні спостерігались досить консервативні підходи, тому зменшення у 2012 році кількості бюджетних програм на 40% є рішучим кроком до їх оптимізації і підвищення ефективності, адже в Україні із року в рік постійно спостерігалась ситуація невиконання запланованих показників. Так, за підсумками 2012 року до загального та спеціального фондів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) надійшло 100,8 млрд грн, або 103,5 % річного плану, затвердженого місцевими радами на рік.

Однак, у 2012 році не було забезпечено виконання запланованого обсягу доходів загального фонду місцевих бюджетів (без урахування трансфертів), на 2,4 % запланованих доходів, тоді як надходжень до спеціального фонду було перевиконано на 38,0 %. У 2011 р. спостерігалась аналогічна ситуація, а саме в загальному план надходжень до місцевих бюджетів було перевиконано на 1,5 %, тоді як план надходжень до загального фонду був виконаний лише на 98,1 %.

В 2010 р. плани надходжень в загальному були недовиконанні на 3 млрд грн, недовиконаними були надходження до загального фонду на 4,4 млрд грн, при цьому план доходів до спеціального фонду був виконаний на 112,2 % (табл. 2) [1].

Таблиця 2

Виконання планів місцевих бюджетів за доходами та видатками за 2010–2012 рр.

Назва показника	Значення показників у роках, млрд грн						Абсолютне відхилення, млрд грн			Відносне відхилення, %		
	2010		2011		2012		2010	2011	2012	2010	2011	2012
	План	Факт	План	Факт	План	Факт						
Всього доходів	83,5	80,5	85,4	86,7	97,4	100,8	-3,0	1,3	3,4	-3,6	1,5	3,5
Загальний	72	67,6	72,8	71,4	83,2	81,2	-4,4	-1,4	-2,0	-6,1	-1,9	-2,4
Спец. фонд, млрд грн	11,5	12,9	12,6	15,3	14,2	19,6	1,4	2,7	5,4	12,2	21,4	38,0
Всього видатків	160,8	152	186,6	178,1	234,5	222,6	-8,8	-8,5	-11,9	-5,5	-4,6	-5,1
Загальний	139,5	133,5	154,1	149,8	195	189,8	-6,0	-4,3	-5,2	-4,3	-2,8	-2,7
Спец. фонд, млрд грн	21,3	18,5	32,5	28,3	39,5	32,8	-2,8	-4,2	-6,7	-13,1	-12,9	-17,0

Щодо здійснення запланованих видатків із місцевих бюджетів, то протягом 2010–2012 років спостерігалось лише їх невиконання, що свідчить про невиконання місцевими бюджетами місцевих програм. Так, у 2012 році запланованих видатків було здійснено лише на 94,9 %, у 2011 році 95,4 %, а у 2010 на 94,5 %.

Більша частина невиконаних запланованих видатків припадає на спеціальний фонд, а саме виконання складало 86,9 %, 87,1 % та 83 % у 2010–2012 роках відповідно.

Динаміка фактичного виконання місцевих бюджетів за доходами та видатками у період 2010–2012 рр., а також їх запланованих варіантів наведена на рис. 4 та 5.



Рис. 4. Виконання планів доходів місцевих бюджетів

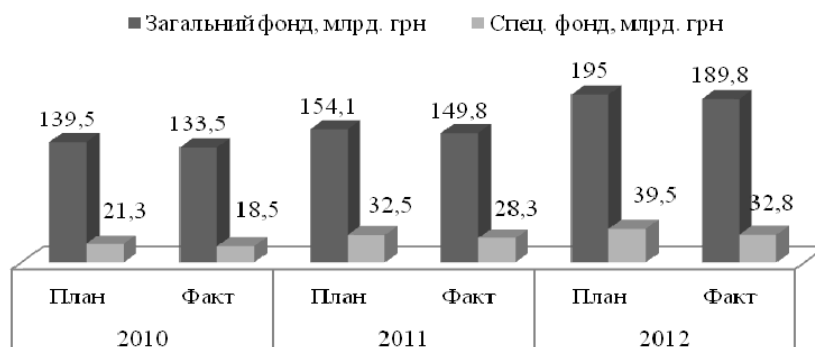


Рис. 5. Виконання плану видатків з місцевих бюджетів

Враховуючи викладене, можна зробити висновок, що скорочення бюджетних програм у 2012 році, а також подальша необхідність вдосконалення програмно-цільового методу в бюджетному процесі викликана потребою оптимізації системи місцевих органів влади, усунення дублювання їх повноважень, підвищення рівня та якості їх управління. Унаслідок зазначеного маємо отримати ефективніший процес управління регіональними фінансовими ресурсами та підвищення рівня відповідальності розпорядників бюджетних коштів.

Висновки з проведеного дослідження. Незважаючи на позитивні зрушення у фінансовому плануванні на регіональному рівні, залишається ряд завдань, вирішення яких дозволить більш ефективно проводити фінансове планування на місцевому рівні це [4]:

- запровадження планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу;
- забезпечення прозорості процесу формування та виконання місцевих бюджетів;
- посилення контролю та відповідальності учасників, що беруть участь у складанні бюджетних програм.

Література

1. <http://treasury.gov.ua>
2. Сукач О. М. Оцінка результативності реалізації бюджетних програм місцевого рівня / О. М. Сукач // Економічна політика регіонального розвитку і місцеве самоврядування. – 2012. – № 7. – С. 154–157.
3. Щербин Ф. Планування місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу : навч. посібник / Ф. Щербин // ІБСЕД, Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи”. – К., 2011. – 108 с.
4. Якимов О. Бюджетні новації 2012 року / О. Якимов // Казна України. – 2012. – № 1. – С. 20–24.

References

1. <http://treasury.gov.ua>
2. Sukach O. M. Otsinka rezul'tatyvnosti realizatsiyi byudzhethnykh prohran mistsevoho rivnya / O. M. Sukach // Ekonomichna polityka rehional'noho rozvytku i mistseve samovryaduvannya. – 2012. – # 7. – S. 154–157.
3. Shcherbyn F. Planuvannya mistsevykh byudzhativ na osnovi prohranno-tsil'ovoho metodu : navchal'nyy posibnyk / F. Shcherbyn // IBSED, Proekt “Zmitsnennya mistsevoyi finansovoyi initsiatyvy”. – K., 2011. – 108 s.
4. Yakymov O. Byudzhetni novatsiyi 2012 roku / O. Yakymov // Kazna Ukrayiny. – 2012. – # 1. – S. 20–24.

Надіслана/Written: 25.04.2013р.
Надійшла/Received: 28.04.2013
Рецензент: д.е.н., проф. О. О. Орлов