

УДК 336.77:330.131.7

Пігуль Н.Г., канд. екон. наук, доцент кафедри фінансів Державного вищого навчального закладу «Українська академія банківської справи НБУ»

Люта О.В., канд. екон. наук, доцент кафедри фінансів Державного вищого навчального закладу «Українська академія банківської справи НБУ»

Особливості реалізації фінансового механізму бюджетних установ

Анотація. Авторами розглянуто особливості побудови та реалізації фінансового механізму бюджетних установ. В статті обґрунтовані можливі шляхи удосконалення фінансового забезпечення як підсистеми фінансового механізму на основі запровадження моделі часткової фінансової автономії.

Аннотация. Авторами рассмотрены особенности построения и реализации финансового механизма бюджетных организаций. В статье обоснованы пути усовершенствования финансового обеспечения как подсистемы финансового механизма на основе внедрения модели частичной финансовой автономии.

Summary. Authors consider features of construction and realisation of the financial mechanism of the budgetary organisations. In the article ways of improvement of financial maintenance as subsystem of the financial mechanism on the basis of introduction of model of a partial financial autonomy are proved.

Pigul N., Liuta O. Features of the financial mechanism of budgetary institutions

Ключові слова: бюджетна установа, фінансове забезпечення, фінансове регулювання, кошторисне фінансування, моделі фінансової автономії.

Вступ. В умовах трансформації економічної системи України актуальним напрямком наукових досліджень є розробка теоретичних аспектів фінансового механізму функціонування бюджетних установ, який є складовою

господарського механізму держави. На сьогоднішній день успішне функціонування бюджетних установ має надзвичайно важливе значення, оскільки вони створюються державою для досягнення соціальних, культурних, освітніх, наукових і управлінських цілей стосовно охорони здоров'я громадян, розвитку фізичної культури і спорту, задоволення духовних та інших нематеріальних потреб громадян, захисту прав, законних інтересів громадян і організацій, розв'язання суперечок і конфліктів, надання юридичної допомоги, а також за іншими цілями, спрямованими на досягнення суспільних благ. Виконання поставлених завдань неможливе без побудови ефективного фінансового механізму.

Значну увагу питанню формування фінансового механізму діяльності суб'єктів господарювання приділяють наступні автори: О. Д. Василик, В. М. Опарін, В. М. Федосов, В. В. Бурковський, А. М. Поддєрьогін, М. С. Зякун, С. Я. Огородник, І. В. Форкун.

Вищезазначені вчені займалися дослідженням елементів фінансового механізму суб'єктів господарювання в цілому, не визначаючи його специфіку для бюджетних установ. Тому розгляд теоретичних аспектів формування фінансового механізму функціонування бюджетних установ є своєчасним та актуальним.

Постановка завдання. Метою дослідження є визначення особливостей побудови і реалізації фінансового механізму бюджетних установ та обґрунтування можливих напрямів удосконалення фінансового забезпечення, що є складовим елементом фінансового механізму.

Результати дослідження. Відповідно до Бюджетного кодексу України бюджетна установа – це орган, установа чи організація, визначена Конституцією України, а також установа чи організація, створена у встановленому порядку органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим чи органами місцевого самоврядування, яка повністю утримується за рахунок державного чи місцевих бюджетів.

Серед загальних ознак, що притаманні бюджетним закладам можна

зазначити наступні: правосуб'єктність (юридичні особи публічного права); форма власності (державна чи комунальна); форма бюджетного фінансування (кошторисне фінансування); характер діяльності (невиробничий); економічний результат діяльності (неприбутковий).

Специфічними ознаками бюджетних установ є:

– правовий статус – юридична особа (бюджетний орган, бюджетна організація, бюджетна установа) або відокремлений підрозділ (структурна одиниця) бюджетної організації;

– правовий режим майна – головний розпорядник бюджетних коштів (бюджетний орган), розпорядник бюджетних коштів другого ступеня (бюджетна організація), розпорядник бюджетних коштів третього ступеня (бюджетна установа);

– форми реалізації права власності – користування (усі типи бюджетних закладів), розпорядження (бюджетний орган, бюджетна організація), володіння (бюджетний орган) [4].

Необхідно зауважити, що на сьогоднішній день на функціонування бюджетних організацій негативний вплив мають наступні фактори: незадовільний стан фінансування, брак грошових коштів для оновлення матеріально-технічної бази бюджетних закладів, обмеженість джерел формування фінансових ресурсів та жорстка регламентація напрямків їх використання. Вирішення зазначених проблем в значній мірі залежить від ефективності побудови та реалізації фінансового механізму бюджетних установ.

Слід зазначити, що фінансовий механізм функціонування бюджетних закладів має свої відмінності, що обумовлені неприбутковою природою бюджетної сфери, особливостями джерел мобілізації та порядку розподілу грошових коштів.

Ефективне функціонування фінансового механізму бюджетної сфери повинно ґрунтуватися на наступних вимогах до взаємодії його елементів:

– цілеспрямованості кожного елемента фінансового механізму на виконання

властивого йому завдання;

- спрямування дії всіх елементів фінансового механізму на процес отримання передбаченого обсягу фінансових ресурсів з метою покриття витрат відповідної діяльності;
- зворотного зв'язку елементів фінансового механізму вертикального та горизонтального рівнів;
- своєчасності реагування складових фінансового механізму на зміни макро- та мікросередовища.

Схематично структурно-логічна модель організації фінансового механізму бюджетних установ наведена на рисунку 1.

Побудова структурно-логічної моделі організації фінансового механізму бюджетних установ свідчить про те, що всі складові фінансового механізму є взаємопов'язаними і взаємозалежними, але разом з тим, кожен елемент функціонує відносно самостійно. Це обумовлює необхідність узгодження дії складових фінансового механізму.

Реалізація фінансового забезпечення проявляється у визначенні джерел, форм та методів забезпечення та використання фінансових ресурсів бюджетними організаціями.

Важливою підсистемою фінансового механізму є фінансове регулювання, яке включає: правове регламентування, фінансове прогнозування, фінансове планування, фінансовий контроль. Правове регламентування відображається в розробленні та прийнятті законодавчих актів, щодо організації діяльності бюджетних установ. На стадії фінансового планування та прогнозування визначаються фінансові можливості функціонування закладів бюджетної сфери. Фінансовий контроль передбачає сукупність заходів пов'язаних з перевіркою, спостереженням за процесами формування та використання фондів фінансових ресурсів.

Значну роль в організації фінансового механізму бюджетних установ відіграє система важелів впливу, що включає нормативи, ліміти, резерви.

Норми затверджуються органами законодавчої та виконавчої влади.

Нормативи характеризують повний рівень забезпечення видатків, різних видів витрат фінансових ресурсів.

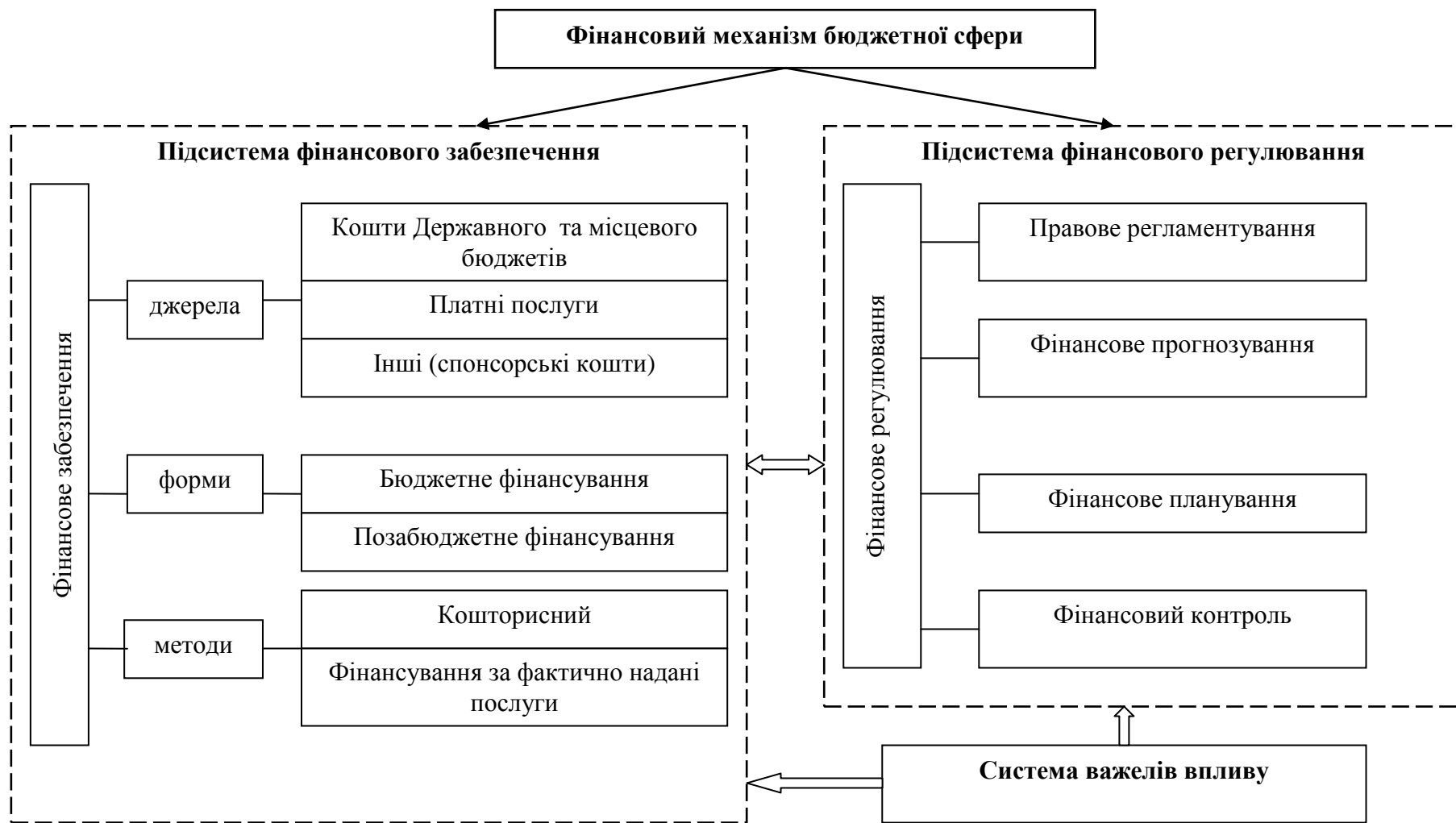


Рисунок 1. Структурно-логічна модель організації фінансового механізму бюджетних установ

Фінансові ліміти є певним обмеженням на витрати, що встановлюються органами державної влади, в тому числі ліміти бюджетного фінансування для закладів бюджетної сфери. Резерви мають нейтралізувати вплив непередбачуваних факторів, що можуть виникнути в майбутньому.

Основою ефективного функціонування бюджетної сфери є фінансове забезпечення. Бюджетні установи практично не мають власних доходів і свою діяльність здійснюють за рахунок коштів відповідних бюджетів. Отже, основною формою фінансового забезпечення бюджетних закладів є бюджетне фінансування, під яким прийнято розуміти безповоротний, безвідплатний відпуск коштів з державного та місцевого бюджетів на виконання загальнодержавних функцій, функцій місцевого самоврядування та забезпечення функціонування бюджетних установ та організацій.

До специфічних особливостей бюджетного фінансування належать:

- кошти на покриття витрат відпускаються тільки з одного бюджету за підпорядкованістю підприємства, установи чи організації. Виняток становить фінансування загальнодержавних заходів: боротьба з епідеміями, ліквідація втрат від катастроф і стихійного лиха;

- бюджетні установи фінансуються на основі встановлених економічно і науково обґрунтованих нормативів залежно від сфер діяльності.

Основним методом бюджетного забезпечення є кошторисне фінансування. Методичні підходи щодо тлумачення сутності кошторисного фінансування наведені в таблиці 1.

Розглядаючи поняття «кошторисне фінансування», більшість вітчизняних вчених трактують його з точки зору забезпечення витрат бюджетних установ за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів. На нашу думку, зазначений підхід недостатньо повно відображає сучасну практику функціонування зазначених закладів, оскільки, ринкові засади передбачають принципово інші, ніж раніше, підходи до організації фінансового забезпечення діяльності бюджетних установ, що характеризується поєднанням бюджетного фінансування з розвитком послуг і виконанням робіт за договорами з

підприємствами та організаціями на платній основі.

Таблиця 1

Методичні підходи щодо тлумачення сутності кошторисного фінансування

Автор (джерело)	Визначення
С. І. Юрій, Й. М. Бескид	забезпечення державними грошовими коштами установ і організацій соціально - культурної сфери, оборони, органів державного управління [6, с. 200]
А. О. Єпіфанов, І. І. Д'яконова, І. В. Сало	фінансування видатків бюджетних установ за рахунок видатків відповідних бюджетів [1, С. 59]
В. М. Опарін	забезпечення витрат за рахунок зовнішнього фінансування [2, С. 88]
Ю. В. Пасічник	фінансування бюджетних установ на основі кошторису [3, С. 489]
Словник бюджетної термінології	виділення коштів на утримання закладів, установ і організацій, виконання певних програм і реалізацію певних заходів на підставі спеціального фінансового документа — кошторису [5]

Зміни у фінансовому забезпеченні дозволяють отримати бюджетним установам можливість:

– на власний розсуд використовувати матеріальні та частину фінансових ресурсів, що знаходяться у їх розпорядженні. Так, бюджетні заклади отримали право здавати в оренду іншим підприємствам і організаціям будівлі та споруди, транспортні засоби, інші матеріальні цінності;

– надавати послуги на платній основі;

– встановлювати ціни на послуги таким чином, щоб вони відповідали завданню самоокупності та самофінансування.

Тому за своїм змістом кошторисне фінансування охоплює не тільки ті кошти, що надаються з бюджетів, але й ті, що надходять за рахунок здійснення господарської діяльності. З нашої точки зору під кошторисним фінансуванням слід розуміти покриття витрат бюджетних установ з метою виконання ними функцій та завдань, спрямованих на досягнення суспільних благ за рахунок

бюджетного фінансування та позабюджетних коштів, які надходять в результаті надання платних послуг та отримання спонсорської допомоги.

Отже, задоволення потреб бюджетних закладів лише частково здійснюються шляхом безпосереднього надання коштів з бюджету, які утворилися внаслідок перерозподілу валового внутрішнього продукту за джерелом походження дійсно є бюджетними – це кошти загального фонду бюджету.

В даний час, зростає роль позабюджетних джерел фінансування у забезпеченні функціонування закладів бюджетної сфери. Позабюджетні надходження грошових коштів та доходів в матеріальній чи нематеріальній формі, які отримує бюджетний заклад, є результатом його самостійної фінансово-господарської діяльності. Основними джерелами позабюджетних коштів є кошти за надання платних (договірних) послуг та спонсорські кошти, які останнім часом набувають широкого використання. Однією із форм фінансування соціальних проектів та цільових програм бюджетних установ може бути фандрайзинг, що представляє собою спеціально організований процес збору коштів на реалізацію проектів неприбуткових організацій.

Фінансування бюджетних установ на основі фандрайзингу здійснюється за допомогою наступних інструментів:

- гранту – добродійного пожертвування (внеску), що надається донорською організацією для реалізації неприбуткового проекту або програми;

- безпроцентної поворотної фінансової допомоги (поворотного гранту), що надається неприбутковій організації для реалізації проектів, які припускають отримання доходів в результаті здійснення діяльності щодо проекту. Поворотна фінансова допомога припускає повне або часткове повернення наданого фінансування;

- оплати послуг на договірній основі з приводу проведення семінарів, досліджень для неприбуткової організації фандрайзинговими компаніями.

Некомерційна діяльність бюджетних установ і організацій не має на меті отримання прибутку і здійснюється у загальнодержавних інтересах з метою

залучення додаткових фінансових ресурсів.

Основні джерела формування та напрямки використання коштів бюджетних установ представлені на рисунку 2.

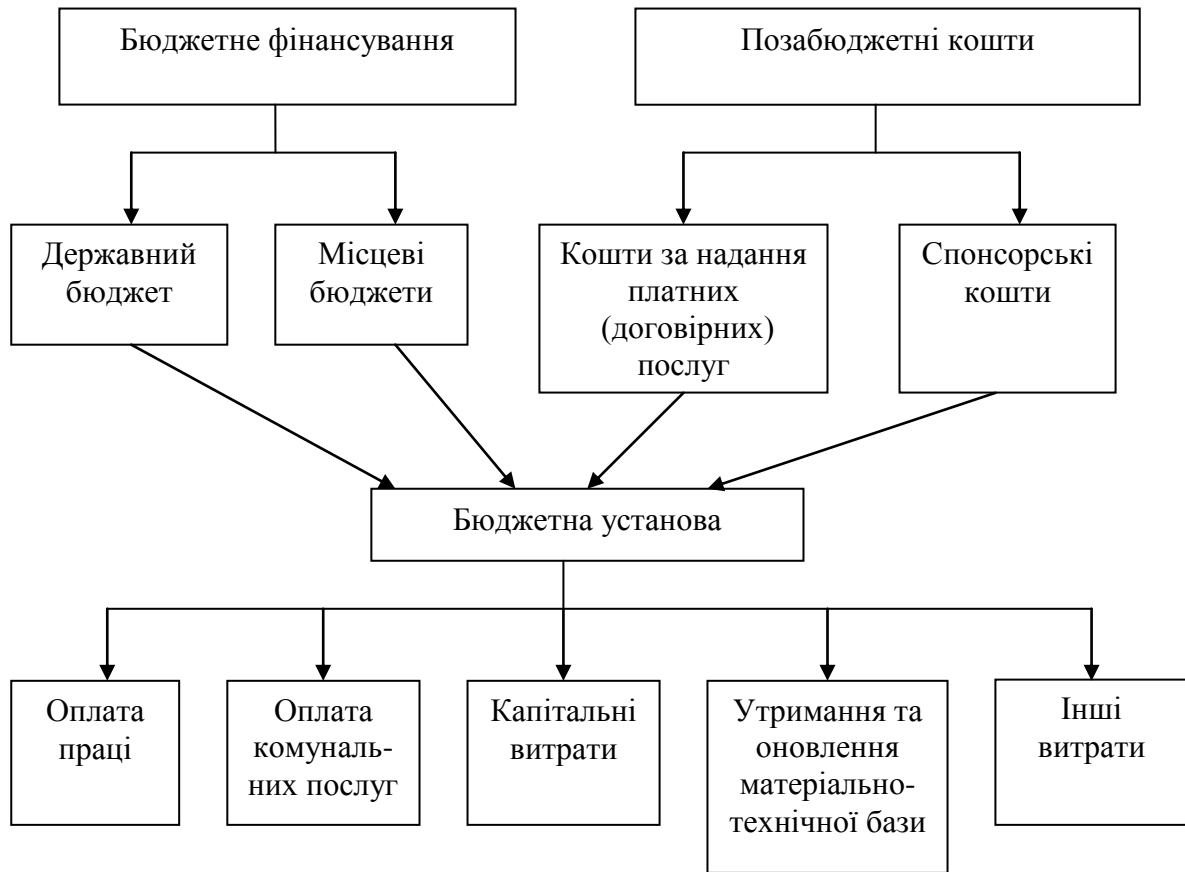


Рис. 2. Джерела формування та напрямки використання коштів бюджетних установ

Реалізація кошторисного фінансування здійснюється на основі принципів плановості, цільового характеру, виділення коштів залежно від фактичних показників, підзвітності.

Плановість означає, що фінансування здійснюється на підставі й у межах установленого плану. Плановим документом є кошторис – документ, у якому розраховані й затверджені планові витрати на відповідний плановий період чи відповідні заходи. Розрахунки планових витрат здійснюються, як правило, на основі нормативного методу.

Сутність цільового характеру кошторисного фінансування полягає в

тому, що виділені кошти можуть бути спрямовані тільки на цілі, передбачені кошторисом. При цьому в окремих випадках може надаватися право певного перерозподілу коштів між окремими статтями. Цільове призначення асигнувань дає змогу організації, що здійснює фінансування, контролювати їх раціональне і ефективне використання.

Виділення коштів залежно від фактичних показників діяльності установи означає, що фінансування здійснюється за кошторисом, однак виходячи не з планових, а з фактичних значень показників діяльності.

Підзвітність передбачає звітність організацій та установ, що перебувають на кошторисному фінансуванні, перед фінансуючими організаціями. При цьому встановлена відповідальність за порушення принципів і правил кошторисного фінансування.

Слід зазначити, що кошторисне фінансування, як метод фінансового забезпечення, має як переваги, так і недоліки. Серед переваг кошторисного фінансування слід відмітити те, що за допомогою даного методу забезпечується відповідність доходної та видаткової частини кошторису, тобто фінансування планових витрат бюджетної установи відбувається в повному обсязі. Окрім того, кошторисне фінансування передбачає жорсткий та постійний фінансовий контроль за витрачанням грошових коштів.

Одночасно, кошторисне фінансування має значні недоліки, які пов'язані з тим, що даний метод не передбачає достатніх стимулів для раціонального і ефективного господарювання та взаємозв'язку між рівнем фінансування бюджетної установи та результатами її діяльності. Відповідно здійснюється фінансування лише мережі бюджетних установ, а не наданих ними послуг. Окрім того, законодавством закріплено зв'язок джерел надходження коштів спеціального фонду з напрямками їх використання і заклад не може вільно, на власний розсуд розпоряджатися заробленими коштами, тобто фактично відсутня фінансова автономія бюджетних установ.

Слід зазначити, що в світі існує декілька моделей фінансової автономії суб'єктів господарювання, а саме: мінімальної автономії, часткової автономії та повної автономії (рис. 3).



Рис. 3. Моделі фінансової автономії суб'єктів господарювання

Враховуючи те, що на сьогоднішній день одним із основних джерел фінансування бюджетних закладів залишаються кошти бюджетів різних рівнів та бюджетні установи не мають права вільно розпоряджатися додатково отриманими фінансовими ресурсами від здійснення господарської діяльності, можна зробити висновок, що бюджетній сфері притаманна модель мінімальної автономії. Бюджетні заклади в рамках зазначеної моделі орієнтуються лише на систему нормативів доведених органами управління і позбавлені економічних стимулів щодо розширення обсягів діяльності і підвищення якості надання послуг.

Тому, на наш погляд, з метою підвищення ефективності функціонування закладів бюджетної сфери доцільно запровадити модель часткової автономії.

Це дасть можливість бюджетним установам в окремих сферах економіки не тільки самостійно залучати додаткові фінансові ресурси, але й витратити їх виходячи із власних потреб, що може стати стимулом для їхнього розвитку і навіть виникнення конкуренції за право реалізовувати власні товари чи послуги на ринку.

Висновки. Ефективне функціонування бюджетних установ можливе лише за умови чітко налагодженого фінансового механізму. Проведені нами дослідження свідчать про те, що фінансовий механізм бюджетних закладів відображає специфіку організації фінансових відносин у даній сфері, яка проявляється у реалізації фінансового забезпечення. Подальше удосконалення фінансового забезпечення функціонування бюджетних закладів, на нашу думку, передбачає необхідність переходу від моделі мінімальної фінансової автономії до моделі часткової фінансової автономії.

Список літератури

1. Єпіфанов А. О. Бюджет України [Текст] : монографія / А. О. Єпіфанов, І. І. Дяконова, І. В. Сало. – Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2010. – 187 с.
2. Опарін В. М. Фінанси (Загальна терія) [Текст] : навч. Посібник / В. М. Опарін. – К. : КНЕУ, 2001. – 240 с.
3. Пасічник Ю. В. Бюджетна система [Текст] : навчальний посібник / Ю. В. Пасічник. – К. : Знання-Прес, 2006. – 607 с.
4. Полозюк К. О., Лукашова І. О. Організація управлінського обліку в бюджетних установах [Електроний ресурс] : Донецький національний університет економіки і торгівлі імені Михайла Туган-Барановського. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/14_NPRT_2010/Economics/66896.doc.htm . – Назва з екрана.
5. Словник бюджетної термінології [Електроний ресурс]. – Режим доступу : <http://slovopedia.org.ua/50/53402/362569.html>. – Назва з екрана.
6. Юрій С. І. Бюджетна система Україна [Текст] : навчальний посібник / С. І. Юрій, Й. М. Бескид. – К. : Ніос, 2000. – 400 с.

Пігуль, Н.Г. Особливості реалізації фінансового механізму бюджетних установ [Текст] / Н.Г. Пігуль, О.В. Люта // Вісник Академії митної служби України. Серія «Економіка». – Дніпропетровськ, 2010. – № 2 (44). – С. 94–101.

