

БЮДЖЕТНЕ ПЛАНУВАННЯ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ:
СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗДІЙСНЕННЯBUDGETARY PLANNING AND FORECASTING:
CURRENT SITUATION AND PROSPECTS OF IMPLEMENTATION

У статті досліджено теоретичні засади бюджетного планування та прогнозування, узагальнено дослідження вітчизняних науковців стосовно наукових підходів до визначення понять бюджетного планування та прогнозування. Описано характерні відмінності між бюджетним плануванням та бюджетним прогнозуванням. Систематизовано принципи організації бюджетного планування у вітчизняній практиці. Досліджено зарубіжну практику розвитку бюджетного прогнозування, систематизовано його характерні критерії здійснення у світовій практиці. Здійснено аналіз розвитку програмно-цільового методу в Україні, визначено напрями його реалізації та складові його здійснення. Встановлено основні тенденції планових бюджетних показників на 2020 р. в контексті бюджетних доходів і видатків, а також бюджетного дефіциту. Систематизовано положення Бюджетної декларації на 2020–2022 рр. Визначено перспективні напрями розвитку бюджетного планування та прогнозування в контексті програмно-цільового методу.

Ключові слова: бюджетне планування, бюджетне прогнозування, програмно-цільовий метод, бюджетний процес, державний бюджет, Бюджетна декларація.

В статье исследованы теоретические основы бюджетного планирования и про-

гнозування, обобщены исследования отечественных ученых касательно научных подходов к определению понятий бюджетного планирования и прогнозування. Определены характерные отличия между бюджетным планированием и бюджетным прогнозированием. Систематизированы принципы организации бюджетного планирования в отечественной практике. Исследована зарубежная практика развития бюджетного прогнозирования, систематизированы его характерные критерии осуществления в мировой практике. Осуществлен анализ развития программно-целевого метода в Украине, определены направления его реализации и составляющие его осуществления. Установлены основные тенденции плановых бюджетных показателей на 2020 г. в контексте бюджетных доходов и расходов, а также бюджетного дефицита. Систематизированы положения Бюджетной декларации на 2020–2022 гг. Определены перспективные направления развития бюджетного планирования и прогнозирования в контексте программно-целевого метода.

Ключевые слова: бюджетное планирование, бюджетное прогнозирование, программно-целевой метод, бюджетный процесс, государственный бюджет, Бюджетная декларация.

UDK 336.145

DOI: <https://doi.org/10.32843/bses.48-74>

Дем'янюк А.В.

к.е.н., доцент кафедри фінансів

імені С.І. Юрія

Тернопільський національний
економічний університет

Demianjuk Antonina

Ternopil National Economic University

The article investigates the theoretical foundations of budget planning and forecasting, generalizes the research of domestic scientists on scientific approaches to the definition of the concepts of budget planning and forecasting. The distinctive differences between budget planning and budget forecasting are outlined. A significant difference in the approaches to the interpretation of budget planning and forecasting is that budget planning involves the process of determining the volumes and sources of formation and direction of use of budget funds for the planning year, and budget forecasting consists in the assessment and probable determination of future budget indicators for the future, as well as – in substantiation of ways of their achievement and identification of probable risks. The principles of organization of budget planning in domestic practice are systematized, which include the following: unity of budget indicators and methods of calculations, scientific and economic substantiation of budget indicators, stability of budget indicators, optimality of use of budget resources and the level of their redistribution, interrelation of the financial plan of the state with the plans of the state-economic development of territories, obligation to fulfill approved budget indicators, balance of all budgets systems, publicity and transparency of budget indicators, formation of budget reserves. The foreign practice of development of budget forecasting is researched and its characteristic criteria of implementation in the world practice considering national peculiarities are systematized. The analysis of the development of the program-target method in Ukraine is carried out, the directions of its implementation and the components of its implementation are determined. The main trends of the planned budgetary indicators for 2020 have been systematized. The perspective directions of the development of budget planning and forecasting in the context of the program-target method are determined. Key words: budget planning, budget forecasting, program-target method, budget process, state budget, Budget Declaration.

Постановка проблеми. Бюджетне планування та прогнозування в сучасних умовах трансформаційних перетворень є одними з важливих елементів державного управління. Від застосування сучасних методик і прогресивних підходів до вдосконалення бюджетного планування та прогнозування, підтверджених світовим досвідом, залежать якість і реальність бюджетних показників в контексті забезпечення сталого розвитку держави. Дослідження сучасного стану, проблем і перспективних напрямів розвитку бюджетного планування та прогнозування має велике значення для вирішення питань удосконалення

бюджетного процесу в умовах демократичних та ринкових трансформацій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній економічній літературі окремі питання бюджетного планування та прогнозування висвітлено в працях вчених-фінансистів, таких як В. Андрущенко, О. Василюк, В. Дем'янишин, О. Кириленко, Т. Коляда, В. Лозицький, В. Опарін, К. Павлюк, Ю. Пасічник, С. Савчук, Л. Сафанова, М. Тарасюк, В. Федосов, М. Чечетов, І. Чугунов, С. Юрій. Дослідження теоретичних положень та аналіз проблем практики бюджетного планування та прогнозування здійснювали такі зарубіжні

дослідники, як Ш. Бланкарт, Дж. Б'юкенен, К. Ерроу, Р. Масгрейв, В. Парето, А. Пігу, П. Самуельсон, Дж. Стігліц. Як показують результати аналізу основних наукових праць, у сучасній економічній літературі бюджетне планування та прогнозування розглядаються з різних точок зору, що потребує їх подальшого дослідження з урахуванням сучасних трансформаційних перетворень.

Постановка завдання. Метою статті є узагальнення теоретичних підходів та здійснення аналізу сучасної практики бюджетного планування й прогнозування з урахуванням світового досвіду для визначення перспективних напрямів їх розвитку.

Виклад основного матеріалу дослідження. Забезпечення сталого розвитку держави тісно пов'язано з ефективністю бюджетного процесу, значну роль у якому відіграють бюджетне планування й прогнозування, що охоплюють складання та розгляд Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) й прийняття рішення щодо них, складання проектів бюджетів, розгляд та прийняття Закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет) [2]. Отже, ефективне державне управління неможливе без налагодженого механізму бюджетного планування та прогнозування на засадах прозорості, дієвості та якості бюджетних розрахунків.

Досліджуючи теоретичні засади бюджетного планування та прогнозування, зазначаємо, що

у бюджетному законодавстві [2], яке включає Конституцію України, Бюджетний кодекс України, Закон про Державний бюджет України, нормативно-правові акти у сфері бюджетних відносин, немає визначення цих термінів. Розуміння сутності бюджетного планування та прогнозування на засадах наукових підходів представлено в табл. 1.

З табл. 1 видно суттєву відмінність підходів до трактування бюджетного планування й прогнозування, яка полягає у тому, що бюджетне планування передбачає процес визначення обсягів і джерел формування та напрямів використання коштів бюджету на плановий рік, а бюджетне прогнозування – оцінювання та вірогідне визначення майбутніх бюджетних показників на перспективу, а також обґрунтування шляхів їх досягнення й визначенні ймовірних ризиків.

Доцільно відзначити, що ефективність організації бюджетного планування забезпечується шляхом дотримання принципів єдності бюджетних показників та методики розрахунків, науковості та економічної обґрунтованості бюджетних показників, стабільності показників бюджету, оптимальності використання бюджетних ресурсів та рівня їх перерозподілу, взаємозв'язку фінансового плану держави з планами соціально-економічного розвитку територій, обов'язковості до виконання затверджених бюджетних показників, збалансованості всіх бюджетів бюджетної системи, гласності

Таблиця 1

Наукові підходи до визначення бюджетного планування та прогнозування

Бюджетне планування	
В. Дем'янишин	Науково обґрунтований процес встановлення обсягів і джерел формування та напрямів використання централізованого фонду грошових коштів держави.
А. Загородній, Г. Вознюк	Система науково обґрунтованих заходів щодо визначення критеріїв розподілу коштів і використання фінансових ресурсів.
С. Загорський, Л. Сафонова, М. Четєв, С. Юрій	Комплекс організаційно-технічних, методичних і методологічних заходів щодо визначення доходів і видатків бюджетів на стадіях їх складання, розгляду й затвердження.
О. Василик, К. Павлюк	Науково обґрунтований процес визначення джерел створення й напрямів використання бюджетних ресурсів задля забезпечення пропорційного та динамічного соціально-економічного розвитку суспільства.
В. Опарін, О. Романенко, В. Федосов	Процес складання, розгляду та затвердження бюджету на наступний рік. Є серцевиною всієї фінансової роботи в країні, охоплює комплекс організаційних заходів та методику розрахунку окремих статей бюджету, а також спрямовано на підвищення ефективності, дієвості, прозорості державного сектору.
Ю. Пасічник	Процес формування показників бюджетного змісту державними законодавчими та виконавчими органами певного рівня на конкретний період часу.
І. Чугунов	Розроблення основних напрямів формування та використання бюджетних коштів з огляду на необхідність вирішення завдань, які стоять перед суспільством на цьому етапі його розвитку.
Бюджетне прогнозування	
О. Василик	Як наукове передбачення прогнозування дає змогу, по-перше, одержати картину майбутнього стану будь-якого явища, по-друге, обґрунтувати шляхи переходу від сьогоденного стану явища до майбутнього.
К. Павлюк	Передбачає оцінювання майбутніх бюджетних ресурсів і потреб у видатках.
В. Стоян, О. Даневич, М. Мац	Визначення вірогідних показників доходів і видатків бюджету на перспективу. Це науково-аналітична стадія розроблення стратегічного бюджету, в процесі якої формуються концепція, шляхи її вирішення й основні цілі, які мають бути досягнуті.

Джерело: складено автором на основі [5; 9; 11; 12]

й прозорості показників бюджету, формування бюджетних резервів [5, с. 184].

Отже, бюджетному плануванню відводиться вагомe місце у забезпеченні сталого розвитку держави, що визначає його як інструмент управління у сфері бюджетних відносин в контексті визначення основних напрямів бюджетної політики та показників бюджету на плановий рік.

Проте в умовах євроінтеграційних процесів актуальним є розвиток бюджетного прогнозування. Потрібно зауважити, що бюджетне прогнозування є сполучною ланкою між бюджетною політикою й пріоритетами соціально-економічного розвитку держави, що сприяє стійкості бюджетної системи й обґрунтованості бюджетних показників [6, с. 38].

У світі запровадження бюджетного прогнозування не є новітнім явищем. Вперше нормативно-стратегічну орієнтацію бюджету з акцентом на результативність бюджетних показників було запроваджено у США у 1997 р., коли кожен орган виконавчої влади був зобов'язаний розробити стратегічний план свого розвитку на п'ять років. Крім того, цілі та завдання в цих планах повинні були бути прийнятими для щорічного оцінювання якості їх виконання [13, с. 21]. З огляду на позитивну практику у 2000-х рр. ще п'ять країн (Австрія, Естонія, Франція, Польща та Словаччина) законодавчо закріпили застосування бюджетного прогнозування. Далі цей процес зазнав прискорення й поширився в країнах Європейського Союзу. У міжнародній практиці існують різні моделі реалізації бюджетного прогнозування з урахуванням національних особливостей, поява яких спричинена такими умовами, як рівень політичної волі, період планування, область використання, рівень деталізації, визначення планового показника, неврахування окремих пунктів та статей, перехідні кошти, обов'язковий характер [8].

В Україні запровадження у практику програмно-цільового методу у бюджетному процесі як засобу, що дає змогу більш ефективно й прозоро використовувати бюджетні кошти, здійснюється ще з 2002 р. з прийняттям Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі [4, с. 131]. Згідно з Концепцією [10] було визначено такі напрями її реалізації:

- створення умов для прозорості бюджетного процесу, за якого чітко встановлюються цілі та завдання, на досягнення й виконання яких спрямовуються бюджетні кошти, й посилення контролю за підсумками, одержаними від виконання бюджетних програм;

- оцінювання діяльності учасників бюджетного процесу, спрямованої на досягнення визначених цілей і виконання покладених на них завдань, на основі результатів виконання дохідної та видаткової частин бюджету, визначення причин неефективності здійснення бюджетних програм;

- налагодження координації діяльності головного розпорядника бюджетних коштів, пов'язаної з розробленням та виконанням бюджетних програм за допомогою чіткого розподілу відповідальності за виконання бюджетної програми між виконавцями бюджетних програм, які відповідають за це і яких визначив головний розпорядник бюджетних коштів;

- підвищення рівня відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів за встановлення цілей його діяльності відповідно до завдань бюджетних програм, здійснення їхнього фінансування й підсумків виконання;

- підвищення якості формування засад бюджетної політики, ефективності розподілу та використання коштів бюджету.

Застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі здійснюється на основі визначених складових, до яких належать бюджетні програми, відповідальні виконавці, паспорти бюджетних програм, результативні показники (показники витрат, показники продукту, показники ефективності, показники якості), моніторинг та оцінювання ефективності виконання бюджетних програм, результати оцінювання ефективності [7]. У контексті бюджетного прогнозування програмно-цільовий метод є інструментом, який забезпечує планування бюджету на середньострокову перспективу та перехід від контролю за цільовим використанням бюджетних коштів до поєднання контролю за фактичними результатами від надання громадянам суспільних благ і послуг.

Для більш ґрунтовного дослідження доцільно здійснити аналіз планових показників Державного бюджету України на 2020 р. Закон про державний бюджет на 2020 р. розроблений за консервативними прогнозними макроекономічними показниками, які були затверджені урядом, що передбачає зростання доходів зведеного бюджету у 2020 р. на 6,2% порівняно з плановими показниками 2019 р. Вони на 87% формуватимуться за рахунок податкових надходжень. За функціональною класифікацією видатків зведеного бюджету пріоритетними напрямами витрат у 2020 р. залишатимуться соціальний захист, освіта та виплата відсотків за боргами. На соціальний захист буде спрямовано 13,9% ВВП, видатки на освіту та охорону здоров'я передбачені на рівні 8,5% від ВВП; в обох випадках у відносному до ВВП вираженні фінансування зменшується, хоча номінально в гривнях заплановано зростання. Зростатимуть у відсотковому значенні від ВВП лише видатки на економічну діяльність. Дефіцит державного бюджету зросте на 1,3%, а саме до 95 млрд. грн., проте через зростання економіки він становитиме меншу частку ВВП, а саме 2,1% проти запланованих на 2019 р. 2,3% [1].

У середньостроковій перспективі на 2020–2022 рр. передбачається зростання доходів Державного бюджету України на 20% у 2022 р.

порівняно з 2020 р., зростання видатків на 18% та зростання бюджетного дефіциту на 0,4% [3]. До основних цілей та підходів, що визначені Бюджетною декларацією на 2020–2022 рр., віднесено прискорення економічного зростання, впровадження ефективного врядування, розвиток людського капіталу, встановлення верховенства права, боротьбу з корупцією, забезпечення безпеки та оборони держави, створення сприятливого бізнес-середовища для збільшення інвестицій в інновації, агробізнес та інші сектори зі створенням доданої вартості, зростання малого та середнього бізнесу, збільшення спроможності громад, розширення доступу громадськості до інформації про бюджет [3]. Важливо зазначити, що аналіз результатів виконання планових показників державного бюджету засвідчує їх недовиконання. Так, за 2018 р. виконання планових показників Державного бюджету України по доходах становило 98%, а по видатках – 95%, що є негативною тенденцією.

Висновки з проведеного дослідження. Сучасний стан виконання планових показників дохідної та видаткової частин Державного бюджету України характеризується їхнім недовиконанням, а дослідження обсягів бюджетних ресурсів констатують їхню обмеженість, що супроводжується недовиконанням визначених повноважень на всіх рівнях бюджетної системи. Перспективи застосування програмно-цільового методу полягають у забезпеченні стратегічного розвитку держави з урахуванням потреб її розвитку. Програмно-цільовий метод забезпечує здійснення конкретних програм і орієнтований на досягнення конкретних цілей шляхом ведення активного діалогу влади та інститутів громадянського суспільства. Прискорення позитивних системних змін у сфері бюджетного планування та прогнозування з урахуванням світового досвіду використання програмно-цільового методу та прогнозування бюджетних показників на довгострокову перспективу забезпечать розвиток економічної незалежності держави та демократизацію у сфері бюджетних відносин.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Аналіз проекту державного бюджету на 2020 рік / Аналітичний брифінговий Центр економічної стратегії. URL: shorturl.at/abvyS (дата звернення: 03.01.2020).
2. Бюджетний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 21.12.2019).
3. Бюджетна декларація на 2020–2022 роки. URL: <http://nizhyn-budget.org/static/file/budzetna-deklaracia-na-2020-2022-roki.pdf> (дата звернення: 03.01.2020).
4. Дегтяр Я. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі в умовах інтеграції України в Європейський Союз. *Підприємництво, господарство і право. Фінансове право*. 2016. № 8. С. 130–134.
5. Коляда Т. Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика : монографія. Ірпінь : Університет ДФС України, 2016. 396 с.
6. Лозицький В. П. Концептуальні засади запровадження середньострокового бюджетного планування в Україні. *Фінанси України*. 2012. № 9(202). С. 37–42.
7. Маркович Г. Все про програмно-цільовий метод у бюджетному процесі: важливо для об'єднаних громад. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/3906> (дата звернення: 21.12.2019).
8. Міжнародний досвід середньострокового бюджетного планування: уроки для України / Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України. URL: https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2017/06/FEAO_Sered_budget_planning_A5_05_web-2.pdf (дата звернення: 21.12.2019).
9. Панасюк М. Бюджетне планування: теоретико-методологічний аспект. *Економіка та держава*. 2011. № 7. С. 132–134.
10. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 р. № 538-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80> (дата звернення: 21.12.2019).
11. Савчук С. До питання про сутність бюджетного планування. *Світ фінансів*. 2006. Вип. 3(8). С. 181–185.
12. Стоян В., Даневич О., Мац М. Казначейська система : підручник. Київ : Центр учбової літератури, 2014. 868 с.
13. Тарасюк М. Бюджетне планування в Україні. *Вісник КНЕУ*. 2018. № 2. С. 19–31.

REFERENCES:

1. Analiz projektu derzhavnogo byudzhetu na 2020 rik. *Analitychny' brif. Centr ekonomichnoyi strategiyi*. [Analysis of the draft state budget for 2020]. Available at: shorturl.at/abvyS (accessed: 03.01.2020). (in Ukrainian)
2. Byudzhetniy kodeks Ukrainy. [Budget Code of Ukraine]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (accessed: 21.12.2019). (in Ukrainian)
3. Byudzhetna deklaraciya na 2020–2022 roky. [Budget Declaration for 2020–2022]. Available at: <http://nizhyn-budget.org/static/file/budzetna-deklaracia-na-2020-2022-roki.pdf> (accessed: 03.01.2020). (in Ukrainian)
4. Dehtiar Ya. (2016) Prohramno-tsiloviy metod u biudzhethomu protsesi v umovakh intehtratsii Ukrainy v Yevropeiskiy Soiuz [Program-targeting method in the budget process in the context of Ukraine's integration into the European Union]. *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo. Finansove pravo*, no. 8, pp. 130–134. (in Ukrainian)
5. Koliada T. (2016) Formuvannia biudzhethoi strategii Ukrainy: teoriia, metodolohiia, praktyka: monohrafiia [Formation of the budget strategy of Ukraine: theory, methodology, practice: monograph]. Irpin : Universytet DFS Ukrainy, 396 p. (in Ukrainian)
6. Lozytskyi V. (2012) Kontseptualni zasady zaprovadzhenia serednostrokovoho biudzhethoho planuvannia v Ukraini [Conceptual bases for introducing medium-term budget planning in Ukraine]. *Finansy Ukrainy*, no. 9(202), pp. 37–42. (in Ukrainian)

7. Markovych H. Vse pro prohramno-tsilovyi metod u biudzhethnomu protsesi: vazhlyvo dlia obiednanykh hromad [It's all about the budget targeting method: It's important for united communities]. Available at: <https://decentralization.gov.ua/news/3906> (accessed: 21.12.2019). (in Ukrainian)
8. Mizhnarodnyi dosvid serednostrokovoho biudzhethnoho planuvannia: uroky dlia Ukrainy. Ofis z finansovoho ta ekonomichnoho analizu u Verkhovni Radi Ukrainy [International Medium-Term Budgeting Experience: Lessons for Ukraine]. Available at: https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2017/06/FEAO_Sered_budget_planning_A5_05_web-2.pdf (accessed: 21.12.2019). (in Ukrainian)
9. Panasiuk M. (2011) Biudzhethne planuvannia: teoretyko-metodolohichni aspekt [Budget planning: a theoretical and methodological aspect]. *Ekonomika ta derzhava*, no. 7, pp. 132–134. (in Ukrainian)
10. Pro skhvalennia Kontseptsii zastosuvannia prohramno-tsilovoho metodu v biudzhethnomu protsesi. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 14 veresnia 2002 r. № 538-r [On approval of the Concept of application of the program-target method in the budget process]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80> (accessed: 21.12.2019). (in Ukrainian)
11. Savchuk S. (2006) Do pytannia pro sutnist biudzhethnoho planuvannia [To the question of the essence of budget planning]. *Svit finansiv*, no. 3(8), pp. 181–185. (in Ukrainian)
12. Stoian V., Danevych O., Mats M. (2014) *Kaznacheiska systema : pidruchnyk* [Treasury system : a textbook]. K. : Tsentri uchbovoi literatury, 868 p. (in Ukrainian)
13. Tarasiuk M. (2018) Biudzhethne planuvannia v Ukraini [Budget planning in Ukraine]. *Visnyk KNEU*, no. 2, pp. 19–31. (in Ukrainian)