

*М. Я. Панасюк,
аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом,
Національна академія державного управління при Президентіві України*

БЮДЖЕТНЕ ПЛАНУВАННЯ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

У статті досліджено поняття бюджетного планування та впорядковано підходи до його визначення. Розглянуто особливості, принципи, функції та завдання бюджетного планування. Визначено співвідношення бюджетного планування та бюджетного прогнозування.

The article is devoted research of concept of budget planning and is regulated the approach to its definition. The specifics, principles, functions and targets of budget planning are observed. The correlation of budget planning and budget forecasting is determined.

*Ключові слова: бюджет, бюджетне планування, бюджетне прогнозування.
Key words: budget, budget planning, budget forecasting.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Бюджетне планування є важливою складовою системи фінансового планування та прогнозування, що підпорядкована вимогам фінансової політики держави. Воно відіграє значну роль у бюджетному процесі, адже якість виконання бюджету не в останню чергу залежить від правильного визначення бюджетних показників.

Під час бюджетного планування забезпечується узгодження обсягів фінансування з загальнодержавними і регіональними планами економічного та соціального розвитку, визначаються обсяги доходів бюджетів та можливості їх зростання, обсяги та резерви скорочення видатків бюджетів, створюється фінансова база для виконання соціальних програм, здійснюється розподіл доходів і видатків між окремими ланками бюджетної системи, вживаються заходи щодо створення матеріальних та фінансових резервів.

Отже, визначення сутності самого поняття "бюджетне планування" є надзвичайно важливим на шляху до оптимізації процесу планування бюджетів усіх рівнів.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Різні підходи до розгляду бюджетного планування перебувають в центрі уваги багатьох вітчизняних вчених і фахівців, таких як В.Д. Базилевич, А.О. Баластрик, О.Д. Василик, А.Є. Клець, В.М. Опарін, К.В. Павлюк, А.В. Панкевич, Ю.В. Пасічник, А.В. Фещенко, С.І. Юрій, однак комплексний аналіз цього питання вимагає окремого дослідження.

Метою даної статті є систематизація теоретичних підходів до дефініції "бюджетне планування", визначення його принципів, особливостей, функцій та завдань, характеристика співвідношення понять "бюджетне планування" та "бюджетне прогнозування", що, в свою чергу, є необхідною передумовою для розробки ефективних механізмів регулювання бюджетного планування в процесі складання, розгляду та затвердження як державного, так і місцевих бюджетів.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Планування належить до сфери людської діяльності, котру можна визначити як сукупність методів і прийомів, що дозволяють створити систему показників або послідовність дій до початку використання цих показників або до початку дій.

Аналогічний підхід використовують і для визначення бюджетного планування. Так, А.Д. Сафонова і М.В. Четов характеризують його як комплекс організаційно-технічних, методичних і методологічних заходів із визначення доходів та видатків бюджетів у процесі їх складання, розгляду та затвердження [10, с. 35; 12, с. 32].

А.Є. Клець у своєму визначенні додає мету зазначених заходів: "бюджетне планування — це комплекс організаційно-технічних, методичних заходів із визначення доходів та видатків бюджетів у ході їх складання та затвердження, що здійснюється з метою забезпечення сталого економічного зростання та проведення цілеспрямованої політики держави" [6, с. 32].

Є.О. Галушка уточнює перелік основних бюджетних показників: доходи, видатки, міжбюджетні трансферти [5, с. 79].

А.В. Панкевич, М.А. Зварич та П.Я. Могиляк узагальнюють вищенаведені визначення: "бюджетне планування — комплекс організаційно-технічних, методологічних та методичних заходів на таких стадіях бюджетного процесу як складання, розгляд і затвердження бюджетів для визначення обсягів і джерел формування та напрямів використання бюджетних ресурсів держави з метою забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку суспільства" [3, с. 54].

Як бачимо, зазначений підхід містить посилання на бюджетний процес, а точніше на перші три його стадії: складання, розгляд та затвердження проекту бюджету. Таким чином, на думку В.М. Опаріна, можна виділити дві частини бюджетного процесу: бюджетне планування та виконання бюджету [7, с. 132].

Т.П. Прохорова дотримується іншої думки і трактує бюджетне планування як "регламентований законодавством порядок складання, розгляду, затвердження бюджетів, їх виконання і контролю за їх виконанням, затвердження звітів про виконання бюджетів, що входять в бюджетну систему України" [9, с. 47].

На нашу думку, обидва твердження мають право на існування адже, з одного боку, виконується той бюджет, який був запланований, а з іншого — процес планування триває протягом всього бюджетного року, коли в процесі виконання бюджету коригуються планові показники.

Велика кількість науковців визначають бюджетне планування як процес. Зокрема, І.Г. Благун, Р.М. Воронько, М.А. Бучкович під бюджетним плануванням розуміють "науково обгрунтований процес визначення джерел формування і напрямів використання бюджетних коштів" [2, с. 72], який, на думку О.Д. Василика, К.В. Павлюка, А.В. Фещенко, П.В. Прогноза, Н.В. Кузьминчук, здійснюється "з метою забезпечення стабільного економічного й соціального розвитку" [4, с. 60; , с. 48].

Ю.В. Пасічник звертає увагу на інституційну складову: "бюджетне планування — процес формування показників бюджетного змісту державними законодавчими та виконавчими органами певного рівня на конкретний період часу" [11, с. 319].

В.Д. Базилевич та Л.О. Баластрик розглядають бюджетне планування в контексті державних фінансів і визначають останнє як "централізований розподіл і перерозподіл вартості валового внутрішнього продукту і національного доходу між ланками бюджетної системи на основі національної соціально-економічної програми розвитку країни в процесі складання і виконання бюджетів та позабюджетних фондів усіх рівнів" [1, с. 252]. Цієї точки зору дотримується також С.І. Юрій: "бюджетне планування — це централізований розподіл і перерозподіл вартості валового внутрішнього продукту і національного доходу по всіх ланках бюджетної системи та видах фінансових планів на підставі Державної програми економічного і соціального розвитку держави" [13, с. 66].

Однак, останнє твердження є дискусійним, оскільки перерозподіл фінансових ресурсів держави через бюджетну систему повинен здійснюватися шляхом узгодження бюджетних планів з системою прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, передбаченою чинним законодавством.

Проведене дослідження зумовило необхідність систематизації підходів до визначення поняття "бюджетне планування". Загалом можна виділити три основні аспекти — бюджетне планування трактують:

- як комплекс організаційно-технічних, методологічних та методичних заходів на перших трьох стадіях бюджетного процесу;

- як процес визначення показників бюджету;

- як централізований розподіл та перерозподіл вартості валового внутрішнього продукту і національного доходу.

Аналіз теоретичних підходів до бюджетного планування потребує визначення його особливостей, принципів, функцій та завдань.

До головних особливостей бюджетного планування, на нашу думку, варто віднести наступні:

- сферою його застосування є бюджетні відносини, що виникають в процесі розподілу та перерозподілу валового внутрішнього продукту і національного доходу та пов'язані з формуванням і використанням фінансових ресурсів держави;

- в процесі бюджетного планування забезпечується дотримання необхідних фінансових пропорцій відповідно до прогнозів економічного і соціального розвитку;

- бюджетне планування створює фінансову базу, визначає параметри та конкретні механізми реалізації бюджетних програм;

- бюджетне планування є дієвим інструментом бюджетної політики держави.

Як свідчить практика, ефективність організації бюджетного планування забезпечується за умови застосування науково обгрунтованих принципів. До основних принципів бюджетного планування відносять:

- комплексний підхід до основних параметрів економічного і соціального розвитку у відповідності з наявними бюджетними можливостями;

- органічний зв'язок бюджетного планування з системою державних та регіональних програмних документів економічного і соціального розвитку;

- демократизація бюджетних відносин — створення оптимальних зв'язків між державним та місцевими бюджетами;

- пріоритетність бюджетного планування над іншими фінансовими планами;

- наукове обгрунтування планів з метою забезпечення економічної обгрунтованості та реальності прогнозних розрахунків;

- застосування єдиної методології здійснення бюджетних розрахунків;

- раціональне визначення джерел ресурсів бюджетів;

- створення резервів для забезпечення безперервності бюджетного процесу;

- директивність та обов'язковість виконання бюджету всіма суб'єктами бюджетних відносин.

Дотримання зазначених принципів є необхідною передумовою проведення дієвої бюджетної політики, що відповідає конкретній економічній ситуації.

Зміст бюджетного планування розкривають його функції:

- інформаційна — відображення бюджетної політики держави;

- розподільча — проявляється в процесі вибору напрямів бюджетного фінансування, виходячи з раціональності фінансування економічних і соціальних суспільних програм;

- стимулююча — досягнення зростання суспільного добробуту шляхом забезпечення зростання темпів і пропорцій розвитку економіки завдяки визначенню необхідного рівня перерозподілу бюджетних ресурсів;

- регулююча — встановлення раціональних форм мобілізації ресурсів.

Ефективність бюджетного планування визначається якістю виконання його основних завдань, серед яких виділяють:

- забезпечення необхідних макроекономічних пропорцій розвитку держави шляхом формування найважливіших народногосподарських пропорцій розвитку економіки на плановий період;

- встановлення параметрів розподілу і перерозподілу ВВП між суб'єктами економічних інтересів на плановий період з метою збалансування суспільних потреб і фінансових можливостей держави щодо виконання конституційних зобов'язань;

- визначення шляхів бюджетного забезпечення передбачуваного рівня соціально-економічного розвитку на основі ефективного використання наявних ресурсів та виявлення резервів;

- регулювання рівня перерозподілу фінансових ресурсів для досягнення визначених темпів розвитку національної економіки;

- виявлення реальних джерел надходжень за всіма напрямками на всіх бюджетних рівнях та визначення обсягів доходів бюджету, виходячи з фіскальних цілей уряду;

- раціональний розподіл витрат між окремими напрямками, регіонами та ланками бюджетної системи;

- забезпечення ефективного управління державним боргом;

- узгодження бюджетних завдань на державному та місцевому рівнях, уніфікація форм та методів бюджетної роботи;

- передбачення можливості здійснення прозорого бюджетного контролю.

Кінцевим результатом бюджетного планування є сукупність бюджетних показників у вигляді державного та місцевих бюджетів, які враховують тенденції розвитку бюджетної сфери.

Важливою передумовою для формування бюджетів всіх рівнів є прогнозування як елемент макроекономічної політики держави. Призначення бюджетного прогнозування полягає в оцінці різних найвірогідніших варіантів формування бюджетних ресурсів і напрямів їх використання. Аналіз таких варіантів створює основу для вибору цілей, які є орієнтиром при розробці бюджету [11, с. 51].

Таким чином, з одного боку, прогнозування передуює процесу планування, а з іншого — є його необхідною складовою. Так, А. Є. Клець зазначає, що прогнозування можна розглядати як певний етап загального процесу планування, який спрямований на розробку не конкретних заходів, а на обґрунтування тенденцій розвитку того чи іншого процесу, рішення проблем [6, с. 154].

На нашу думку, бюджетне прогнозування найбільш доцільно розглядати як початковий етап бюджетного планування, адже визначення майбутніх доходів і витрат потребує оцінки майбутнього обсягу національного доходу, державного боргу, рівня безробіття, інфляції, відсоткової ставки, обмінного курсу національної валюти та інших показників.

У цілому, бюджетне прогнозування можна визначити як оцінку вірогідних показників бюджету на перспективу, яка є науково-аналітичною стадією розробки проекту бюджету.

Отже, на підставі проведеного дослідження можна зробити такі висновки.

1. У науковій літературі існують різні підходи до тлумачення поняття "бюджетне планування", що свідчить про складність явища та неоднозначність його розуміння. Ми виділили основні аспекти трактування бюджетного планування, однак подальші дослідження повинні спрямовуватися на визначення оптимального підходу, який знайде своє відображення у законодавчому визначенні.

2. Аналіз особливостей, принципів, функцій та завдань бюджетного планування дозволив глибше розкрити його зміст, особливості організації та визначити шляхи забезпечення ефективності бюджетного планування.

3. Бюджетне прогнозування є необхідною складовою процесу бюджетного планування, як наукове передбачення, яке дає змогу отримати уявлення про майбутні обсяги бюджетних ресурсів та шляхи забезпечення їх оптимального рівня.

Література:

1. Базилевич В.Д., Баластрик Л.О. Державні фінанси: навч. посіб./ За заг. ред. Базилевича В.Д. — 2-ге вид., доп. і перероб. — К.: Атіка, 2004. — 368 с.
2. Благун І.Г., Воронко Р.М., Бучкович М.Л. Бюджетний менеджмент: навч. посіб. — Львів: Магнолія-2006, 2009. — 224 с.
3. Бюджетний менеджмент: навч. посіб./ Панкевич Л.В., Зварич М.А., Могиляк П.Я. та ін. — К.: Знання, 2006. — 293 с.
4. Василик О.Д., Павлюк К.В. Державні фінанси України: підручн. — 2-е вид., перероб. та доп. — К.: ЦУА, 2004. — 608 с.
5. Галушка Є.О. Бюджетний менеджмент: навч.-метод. посіб. — Чернівці: Книги-XXI, 2007. — 280 с.
6. Клець Л.Є. Бюджетний менеджмент: навч. посіб. — К.: ЦНЛ, 2007. — 640 с.
7. Опарін В.М. Фінанси (Загальна теорія): навч. посіб. / В.М. Опарін. — К.: КНЕУ, 2001. — 238 с.
8. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України: навч. посіб. / [Пасічник Ю.В.]. — 2-ге вид., перероб. і доп. — К.: Знання, 2008. — 670 с.
9. Прохорова Т.П. Фінанси: Конспект лекцій, Ч.1. — Х.: ХГЭУ, 2002. — 96 с.
10. Сафонова Л.Д. Бюджетний менеджмент: навч.-метод. посіб. Для самост. вивч. дисц./ Л.Д. Сафонова. — К.: КНЕУ, 2001. — 186 с.
11. Фещенко Л.В., Проноза П.В., Кузьмінчук Н.В. Бюджетна система України: навч. посіб. — К.: Кондор, 2008. — 440 с.
12. Чечетова М.В., Чечетова Н.Ф., Бережна А.Ю. Бюджетний менеджмент: навч. посіб., в 2-х ч., Ч.1. — Х.: Інжек, 2004. — 560 с.
13. Юрій С.І., Стоян В.І., Мац М.Й. Казначейська система: підруч. — Т.: Карт-бланш, 2008. — 590 с.

Стаття надійшла до редакції 22.04.2011 р.

ДО УВАГИ АВТОРІВ!

ВИМОГИ ДО СТРУКТУРИ ТА ОФОРМЛЕННЯ МАТЕРІАЛУ:

- відомості про автора (авторів): ім'я, по батькові, прізвище, вчене звання, вчений ступінь, посада і місце роботи, службова і домашня адреси (з поштовим індексом), контактний телефон;
- УДК;
- назва статті мовою оригіналу та англійською мовою;
- коротка анотація (2—4 речення) мовою оригіналу та англійською мовою;
- ключові слова;
- текст статті повинен мати такі необхідні елементи: вступ (формулюється наукова проблема, ступінь її вивченості, актуальність тієї частини проблеми, якій присвячена стаття), постановка задачі (формулюються мета і методи дослідження), результати (викладається система доведень запропонованої гіпотези, обґрунтовуються наукові результати), висновки (вказується наукова новизна, теоретична і практична значущість результатів дослідження, перспективи подальших розробок з цієї теми). Розділи повинні бути виділені;
- обов'язковий список використаних джерел у кінці статті;
- обсяг статті — 12—25 тис. знаків (як виняток, не більше 40 тис. знаків);
- шрифти найпоширенішого типу, текстовий шрифт та шрифт формул повинні бути різними;
- ілюстративний матеріал повинен бути поданий чітко і якісно у **чорно-білому** вигляді. Посилання на ілюстрації в тексті статті обов'язкові. До графіків та діаграм мають бути подані таблиці, на основі яких вони збудовані;
- разом із друкованою статтею треба подати її електронний варіант на CD носії або електронною поштою. Файл статті повинен бути збережений у форматі DOC для MS Word. Схеми, рисунки та фотографії слід записувати окремими графічними файлами форматів TIF, BMP, JPG, в імені яких зазначається номер ілюстрації у статті, наприклад pict 4.tif.

Редакція залишає за собою право на незначне редагування і скорочення, а також літературне виправлення статті (зі збереженням головних висновків та стилю автора). Надані матеріали не повертаються.

Адреса редакції: 04112, м. Київ, вул. Дорогожицька, 18, к. 29
для листування: 04112, м. Київ, а/с 61; economy_2008@ukr.net
Тел.: (044) 458-10-73, 223-26-28, 537-14-33