

САВЧУК

Світлана Василівна
sv_savchuk@ukr.net

УДК 336.14

КОРНАЦЬКА

Роксолана Михайлівна
roksolana_kor@ukr.netТРАЄКТОРІЯ РОЗВИТКУ
БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ В
УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇTRAJECTORY OF DEVELOPMENT OF
BUDGETARY PLANNING IN THE
CONDITIONS OF DECENTRALIZATIONк.е.н., доцент кафедри,
Тернопільський національний
економічний університет

к.е.н., доцент кафедри, КНЕУ

Розглянуто основні орієнтири розвитку бюджетного планування в умовах реалізації реформи децентралізації. Обґрунтовано місце та роль складових бюджетного планування в контексті посилення координації стратегічних цілей державного та регіонального розвитку, ефективного формування та здійснення основних напрямів бюджетної політики на всіх рівнях. Окреслено етапи впровадження у вітчизняну практику програмно-цільового методу бюджетування, акцентовано на його перевагах в умовах бюджетної децентралізації. Визначено пріоритетні завдання бюджетного планування для забезпечення стабільного функціонування бюджетної системи.

* * *

Рассмотрены основные ориентиры развития бюджетного планирования в условиях реализации реформы децентрализации. Обосновано место и роль составляющих бюджетного планирования в контексте усиления координации стратегических целей государственного и регионального развития, эффективного формирования и осуществления основных направлений бюджетной политики на всех уровнях. Определены этапы внедрения в отечественную практику программно-целевого метода бюджетирования, акцентировано на его преимуществах в условиях бюджетной децентрализации. Определены приоритетные задачи бюджетного планирования для обеспечения стабильного функционирования бюджетной системы.

* * *

The main guidelines for the development of budget planning in the context of decentralization reform are considered. The place and role of budget planning components in the context of strengthening the coordination of strategic goals of state and regional development, effective formation and implementation of budgetary policy at all levels are substantiated. The importance of a quality budget planning organization is emphasized. The proper functioning of the budget system, the effectiveness of the implementation of state and regional programs of socio-economic development, as well as the stability of the financial system of the country to a large extent depend on the amount of budget resources mobilized in centralized funds, their rational structure, efficient allocation and use. It serves as the main task of budget planning, the solution of which requires the transformation of approaches to its organization in conditions of budget decentralization. New approaches require the use of progressive techniques, observance of scientifically sound principles, effective tools, increased transparency in the budget process and the responsibility of its participants for the successful implementation of fiscal policies at the state and local levels. In the conditions of budget decentralization strategic planning becomes acute, which ensures the implementation of perspective directions of development of separate territories with the expansion of powers of local authorities and simultaneous increase of their responsibility for the functioning of the respective regions. Strengthening the budget decentralization of the relationship between strategic and current budget planning, the adopted development strategies and the real possibilities of budgets, results in an increase in the effectiveness of using budget resources. The use of medium-term budget planning allows solving the problem of financing all planned programs and measures, assessing the degree of implementation of the budget policy, its compliance with macroeconomic projections. The article outlines the stages of implementation in the domestic practice of the program-target method of budgeting, focused on its advantages in terms of budget decentralization. Priority tasks of budget planning for ensuring the stable functioning of the budget system are determined.

Ключові слова: бюджетне планування, бюджетні ресурси, бюджетна політика, бюджетна система, децентралізація, стратегічне планування, середньострокове планування, програмно-цільовий метод

Ключевые слова: бюджетное планирование, бюджетные ресурсы, бюджетная политика, бюджетная система, децентрализация, стратегическое планирование, среднесрочное планирование, программно-целевой метод

Keywords: budget planning, budget resources, fiscal policy, budget system, decentralization, strategic planning, medium-term planning, program and purpose-oriented method of planning

ВСТУП

Утвердження фінансової стабільності в державі та ефективне функціонування державних і місцевих фінансів у контексті впровадження процесів децентралізації вимагає вдосконалення усіх методів та інструментів реалізації бюджетної політики. Її дієвість та результативність значною мірою залежить від застосування новітніх прогресивних підходів до управління бюджетним процесом, що створює необхідні умови для забезпечення фінансової стабільності у державі та регіонах. Адже сучасний розвиток суспільних відносин вимагає прийняття якісно нових управлінських рішень, зокрема з питань бюджету, що потребують вчасного реагу-

вання на зміни в економічній політиці держави, наявності реального фінансового забезпечення усіх сфер функціонування держави, прогнозування настання бюджетних ризиків. Саме тому важливим постає вдосконалення бюджетного планування та створення належного підґрунтя до реалізації ефективної бюджетної політики для забезпечення фінансової стабільності та зростання добробуту населення. Адже на всіх етапах становлення демократичної держави та поглиблення процесів децентралізації актуальним є вирішення проблем формування у достатніх обсягах бюджетних коштів, їх оптимізації та виявлення альтернативних джерел для належного виконання органами влади наданих повно-

важень та максимального задоволення суспільних потреб, раціонального та цільового використання бюджетних коштів з урахуванням окреслених пріоритетів соціально-економічного розвитку суспільства.

Якісне бюджетне планування дає змогу отримати позитивні результати щодо досягнення визначених цілей і завдань на середньо- та довгострокову перспективу, оцінити платоспроможність як держави та регіонів, так і окремих суб'єктів господарювання, забезпечити високий рівень надання благ та послуг населенню, що загалом здійснює безпосередній вплив на виконання усіх процедур бюджетного процесу та є визначальним в утвердженні стабільності у функціонуванні бюджетної системи держави.

У контексті реалізації реформи децентралізації посилюється роль місцевого самоврядування у підвищенні конкурентоспроможності територій та зміцненні їх фінансового потенціалу. З огляду на це виникає потреба у модернізації цілісної системи бюджетного планування, незалежно від рівнів здійснення, із посиленням координації стратегічних цілей державного та регіонального розвитку, основних напрямів бюджетної політики, в тому числі на місцевому рівні, а також конкретних засобів її реалізації, що актуалізує подальше дослідження.

Окремим аспектам здійснення бюджетного планування присвячені праці таких науковців, як: О. Василюк, Г. Маркович, В. Дем'янишина, О. Кириленко, М. Кульчицького, З. Лободіної, І. Луніної, С. Михайленко, К. Павлюк, В. Федосова, С. Юрія та ін.. Проте сучасні виклики висувають високі вимоги до якості організації бюджетного планування, розвитку та взаємозв'язку його складових з орієнтацією на досягнення стратегічних орієнтирів в утвердженні демократичного суспільства.

МЕТА РОБОТИ полягає в обґрунтуванні ролі бюджетного планування та окресленні основних напрямків його розвитку в частині основних складових в умовах бюджетної децентралізації.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Методологічною основою є праці вітчизняних науковців, матеріали періодичних видань. У процесі дослідження застосовано методи структурно-логічного аналізу, порівняння і узагальнення.

РЕЗУЛЬТАТИ

Із реалізацією бюджетної реформи в Україні та впровадженням процесів децентралізації надзвичайно важлива роль відводиться бюджетному плануванню. Адже не тільки належне функціонування бюджетної системи, але й результативність виконання державних та регіональних програм соціально-економічного розвитку, а також стабільність фінансової системи країни значною мірою залежать від обсягів мобілізованих у централізованих фондах бюджетних ресурсів, їх раціональної структури, ефективного розподілу та використання. Це слугує основним завданням бюджетного планування, розв'язання якого потребує трансформації підходів до його організації в умовах бюджетної децентралізації. Новітні підходи вимагають застосування прогресивних методик, дотримання науково обґрунтованих принципів, дієвих інструментів, посилення

прозорості у бюджетному процесі та відповідальності його учасників для успішної реалізації бюджетної політики на державному та локальному рівнях.

Належна організація бюджетного планування на всіх етапах розвитку суспільства залежить від ефективності здійснення його основних складових. У фінансовій науці, залежно від тривалості періоду, на який розрахована дія фінансових планів, виокремлюють перспективне, поточне та оперативне бюджетне планування. При цьому кожна підсистема спрямована на збалансування бюджетних ресурсів для забезпечення налагодженого функціонування бюджетного механізму у реалізації всіх цілей і завдань держави.

Перспективне бюджетне планування дає змогу спрогнозувати розвиток бюджетних відносин держави, регіонів та інших суб'єктів господарювання на основі відповідних стратегій, передбачає можливість визначення альтернативних напрямків їхньої реалізації, що відповідно забезпечує прийняття якісних управлінських рішень на довго- та середньостроковий період. У науковій літературі цей вид планування розглядається як стратегічне планування, що є основою здійснення поточного та оперативного. У межах стратегічного планування визначаються реальні шляхи досягнення стратегічних цілей, сформульованих стратегіями загального розвитку різних рівнів, а також узгоджуються окреслені цілі з обсягами та структурою бюджетних ресурсів, необхідних для їхнього досягнення. Якісна організація стратегічного планування сприяє здійсненню послідовної та ефективної бюджетної політики загалом [1].

В умовах бюджетної децентралізації стратегічне планування лише набуває актуальності, що обумовлює забезпечення реалізації перспективних напрямків розвитку окремих територій із розширенням повноважень місцевих органів влади й одночасним зростанням їх відповідальності за функціонування відповідних регіонів. З 2000 р. прийнято низку нормативно-правових актів, що врегульовують питання здійснення стратегічного планування в Україні (рис. 1).

Незважаючи на правове підґрунтя розвитку стратегічного планування, на сучасному етапі неможна цілком стверджувати про його комплексний та системний характер. Оскільки прийняття ефективних управлінських рішень потребує не тільки окреслення основних стратегічних пріоритетів і обов'язкової розробки прогнозних документів, але й їх взаємоузгодження із іншими планами у довгостроковому, середньостроковому та поточному періодах, конструктивної взаємодії усіх суб'єктів бюджетних відносин і зацікавлених осіб, а також активної участі громадськості. Модернізація стратегічного планування з орієнтацією на поглиблення бюджетної децентралізації повинна бути спрямована на оптимізацію та ефективне використання бюджетних ресурсів, координацію стратегічних цілей розвитку держави та регіонів із основними напрямками бюджетної політики на локальному рівні, а також конкретних засобів її реалізації, враховуючи потреби населення.

Для цього визначальним стало впровадження і поширення у вітчизняній практиці програмно-цільового бюджетування, який передбачає застосування середньострокового бюджетного планування для забезпечення фінансової стабільності у державі та регіонах.



Рис. 1. Розвиток нормативно-правового забезпечення здійснення стратегічного планування [складено на основі [2-6]]

Основні методологічні засади та етапи впровадження програмно-цільового методу передбачено ще з 2002 року Концепцією застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, де необхідним елементом визначено середньострокове бюджетне планування, обґрунтовано його доцільність, що забезпечить взаємозв'язок стратегічних планів діяльності із реальними бюджетними ресурсами на довгостроковий період [7].

Саме середньострокове бюджетне планування можна вважати тим інструментом, який забезпечує відповідність бюджетної політики у поточному періоді з визначеними стратегічними цілями і пріоритетами, що сприяє налагодженій організації бюджетного процесу. Посилення в сучасних умовах бюджетної децентралізації взаємозв'язку стратегічного та поточного бюджетного планування, прийнятих стратегій розвитку і реальних можливостей бюджетів обумовлює підвищення результативності використання бюджетних ресурсів. Застосування середньострокового бюджетного планування дає змогу вирішити проблему фінансування усіх передбачених програм та заходів, оцінити ступінь реалізації бюджетної політики, її відповідність макроекономічним прогнозам.

У контексті зазначеного варто відмітити, що із розвитком бюджетних відносин та реалізацією бюджет-

ної реформи в Україні частково розпочато застосування окремих елементів програмно-цільового методу, зокрема при плануванні державного бюджету у 2001-2002 рр. та експериментально на рівні окремих місцевих бюджетів у наступні роки у рамках міжнародних проектів "Підтримка економічної та фінансової реформи" та "Реформа місцевих бюджетів в Україні", фінансованих за рахунок коштів Агентства США з міжнародного розвитку USAID). Прийняття Бюджетного кодексу України у 2001 р. стало поштовхом до практичного впровадження програмно-цільового методу, який вже з 2003 р. випробовується на рівні місцевих бюджетів України. А до 2011 р. напрацьовано основу методології щодо запровадження програмно-цільового методу на місцевому рівні.

Якраз експериментальне впровадження у бюджетний процес програмно-цільового методу планування дало змогу виявити значні його переваги, що стосуються підвищення прозорості бюджетного процесу; здійснення оцінки результатів виконання бюджету; посилення відповідальності за реалізацію кожної бюджетної програми; забезпечення раціональності у розподілі бюджетних коштів відповідно до пріоритетних напрямків розвитку окремих регіонів.

Змінами до Бюджетного кодексу України у 2010 р.

було регламентовано із застосуванням програмно-цільового методу у бюджетному процесі складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди. Тому в сучасних умовах необхідним постає забезпечення високої якості таких прогнозів, дотримання точності та реальності у досягненні результатів прогнозування.

Із запровадженням з 2015 р. прямих міжбюджетних відносин у вітчизняній практиці створено передумови для активізації стратегічного та середньострокового бюджетного планування як базових компонентів програмно-цільового бюджетування. Так як свідчить досвід, прийнятним стало недотримання загальнодержавних і регіональних стратегічних орієнтирів розвитку; відсутність якісного стратегічного планування; недосконалість форм та методів бюджетного менеджменту, відсутність реального планування і прогнозування бюджету на середньо- та довготривалу перспективу, неврахування новітніх світових бюджетних технологій.

Позитивним аспектом у розвитку бюджетного планування стало прийняття Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 рр., де передбачено запровадження середньострокового бюджетування з визначенням розподілу бюджетних ресурсів відповідно до пріоритетів розвитку на 3 роки. Для дотримання збалансованості бюджетної і податкової політики визначено необхідність прийняття середньострокової бюджетної декларації, запровадження більш прозорої процедури визначення пріоритетів політики, активізації ролі та посилення

відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів у процесі бюджетного планування. Стратегією окреслено пріоритетні завдання щодо ефективної реалізації бюджетної політики органів державної влади та місцевого самоврядування в частині модернізації бюджетного планування [6].

У контексті зазначеного Міністерством фінансів України розроблено проект змін до Бюджетного кодексу України щодо вдосконалення програмно-цільового методу бюджетування та запровадження середньострокового бюджетного планування. Важливим аспектом внесення таких змін є прийняття трирічної бюджетної декларації, що дасть змогу поєднати стратегічні пріоритети розвитку із реальними можливостями бюджету країни.

Посилення взаємозв'язку стратегічного і середньострокового бюджетного планування, прийнятих стратегій розвитку окремих територій, виходячи із реальних можливостей бюджетів призводить до підвищення ефективності та результативності використання бюджетних коштів. Застосування середньострокового бюджетного планування у контексті використання методології програмно-цільового бюджетування дає змогу вирішити наявні проблеми фінансування усіх передбачених бюджетами програм та заходів, а також оцінити ступінь реалізації бюджетної політики, її відповідність передбаченим прогнозам. Таке планування видатків бюджетів можна вважати особливо цінним для успішної реалізації інвестиційних проектів, а також для функціонування бюджетів об'єднаних територіальних громад.

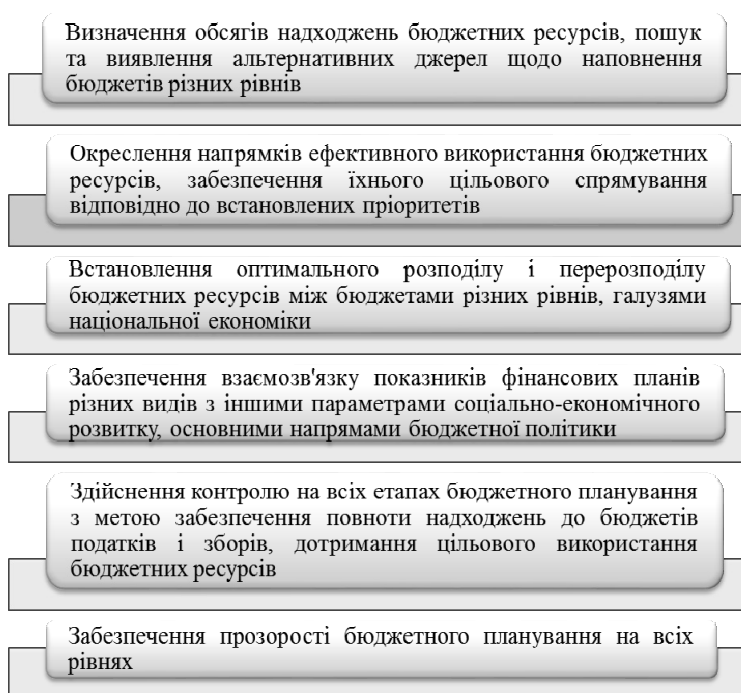


Рис. 2. Завдання бюджетного планування

Таким чином, для вдосконалення цілісної системи бюджетного планування в умовах бюджетної децентралізації необхідним постає вирішення основних його завдань для забезпечення стабільного функціонування бюджетної системи та ефективної реалізації бюджетної політики на всіх рівнях (рис. 2).

ВИСНОВКИ

В умовах бюджетної децентралізації бюджетне планування виступає важливим інструментом реалізації ефективної бюджетної політики для прийняття виважених управлінських рішень з метою максимального забезпечення населення суспільними благами і послу-

гами. Це стає можливим лише при застосуванні новітньої прогресивної методики у бюджетному плануванні та посилення відповідальності суб'єктів бюджетного планування для зміцнення на перспективу фінансової стійкості держави та регіонів. Позитивним аспектом у вдосконаленні системи бюджетного планування стало впровадження програмно-цільового бюджетування, що базується на застосуванні прозорих процедур визначення стратегічних пріоритетів розвитку держави та регіонів, активізації ролі середньострокового бюджетного планування, що в результаті сприятиме результативності бюджетної політики на всіх рівнях.

Список використаних джерел

1. Формування фінансового механізму сталого розвитку України: монографія / за ред. О.П. Кириленко, О.І. Тулай. Тернопіль: ТНЕУ, 2017. 414 с.
2. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23.03.2000 р. № 1602-III. Дата оновлення: 02.12.2012. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>.
3. Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 4.10.2006 р. №504-р Дата оновлення: 04.10.2006. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504-2006-p/>
4. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. №156-VIII. Дата оновлення: 05.02.2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
5. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 6.08.2014 р. №385. Дата оновлення: 12.01.2018. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014>
6. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки: Роз-

порядження Кабінету Міністрів України від 8.02.2017 р. №142-р. Дата оновлення: 8.02. 2017 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80>

7. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 № 538-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80>

References

1. Formation of financial mechanism of sustainable development of Ukraine: monograph / ed by O.P. Kyrylenko, O.I. Tulai. Ternopil: TNEU, 2017. 414 p. (in Ukrainian).
2. About state forecasting and development programs of economic and social development of Ukraine: Legal Act of Ukraine, № 1602-III, 23.03.2000. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>. (in Ukrainian).
3. About the Concept for Improving the System of Forecast and Program Documents on Social and Economic Development of Ukraine: Legal Act of Ukraine, № 504-r, 4.10.2006. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504-2006-p/> (in Ukrainian).
4. About principles of state regional policy: Legal Act of Ukraine, № 156-VIII, 05.02.2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>. (in Ukrainian).
5. State Strategy for Regional Development up to 2020: Legal Act of Ukraine, № 385, 6.08.2014. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014> (in Ukrainian).
6. About Approving the Strategy for Reforming of System of the Public Finance Management for 2017-2020: Legal Act of Ukraine, № 142-r. 8.02.2017. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80>. (in Ukrainian).
7. About Approval of the Concept of program budgeting in the budget process: Legal Act of Ukraine, № 538-p, 14.09.2002. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80>. (in Ukrainian).