



О. В. Селезньова,
кандидат економічних наук,
доцент кафедри економічної теорії,
національної та прикладної економіки
Класичного приватного університету
(м. Запоріжжя)

УДК 332.142

ОСНОВНІ ЗАСАДИ ВИКОРИСТАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ В НАЦІОНАЛЬНИХ ЕКОНОМІКАХ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Охарактеризовано основні засади використання програмно-цільового методу в національних економіках зарубіжних країн. Визначено основні проблеми застосування програмно-цільового методу в регулюванні розвитку національної економіки України.

Ключові слова: програмно-цільове бюджетування, результативне бюджетування, державна цільова програма, механізм управління цільовими програмами.

Державні цільові програми є поширеним економічним механізмом реалізації національної політики в Україні. Низька соціально-економічна їх ефективність спричинена недосконалістю практичного застосування комплексного підходу до процесу їх формування та реалізації. Сьогодні важко здійснити якісну оцінку певної цільової програми, визначити її доцільність, розрахувати соціально-економічний ефект від взаємодії з іншими програмами, а також забезпечити належне фінансове забезпечення програми.

Проблемам розвитку й удосконалення методів бюджетного управління в цілому та програмно-цільового методу присвячено наукові праці вітчизняних учених, таких як О. І. Барановський, С. О. Булгакова, О. Д. Василик, В. А. Вишневська, В. П. Вишневський, О. І. Демків, Н. М. Деєва, І. В. Запатріна, Т. І. Єфименко, Л. Є. Клець, М. І. Кульчицький, В. Д. Лагутін, Ц. Г. Огонь, Л. О. Омелянович, С. В. Онишко, В. М. Опарін, К. В. Павлюк, Ю. В. Пасічник, М. І. Папута, З. В. Перун, Н. І. Рубан, Л. Д. Сафонова, І. Б. Стефанюк, О. П. Суслов, В. М. Федосов, І. Я. Чугонов, С. І. Юрій.

Серед зарубіжних авторів дослідженням цих питань займалися О. І. Андрєєва, М. П. Афанасьєв, Ханс де Брюїн, В. Гамукин, А. В. Кіреєва, Т. М. Ковальова, І. В. Кривоогов, А. М. Лавров, О. Г. Лобко, Ф. Мошер, А. Преміант, Б. А. Райзберг та ін.

Різні аспекти застосування програмно-цільового методу в національній економіці з позицій державного управління досліджує чимало вітчизняних науковців, серед яких доцільно виокремити таких, як В. Д. Бакуменко, В. Ф. Бєседін, А. А. Воронков, Л. І. Дідківська, О. М. Сафронова, З. Є. Шершньова та ін.

Недосконалість науково-теоретичної розробки цієї проблеми, потреба удосконалення методології оцінки ефективності державних цільових програм та забезпечення належного рівня якості бюджетних послуг України визначили актуальність теми.



Мета дослідження полягає в аналізі зарубіжного досвіду використання програмно-цільового методу в національній економіці розвинених країн з можливістю його подальшої адаптації до економічних реалій сучасної України.

Постановка завдань дослідження:

— охарактеризувати основні засади використання програмно-цільового методу в національних економіках зарубіжних країн;

— визначити перспективи переходу регулювання розвитку національної економіки України виключно за допомогою програмно-цільового методу.

Застосування програмно-цільового методу як технології державного регулювання національної економіки повинно базуватися на координації центральних і регіональних органів державної влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання, поєднуючи при цьому принципи стратегічного планування і ринкового саморегулювання.

В Україні функціональне призначення програмно-цільового методу законодавчо закріплено у ст. 119 Конституції України, згідно з якою місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують "... виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин — також програм їх національно-культурного розвитку ..." (ст. 119) [11].

У національній економіці переважно застосовувався класичний (за статтями видатків) метод формування бюджету, який передбачав планування видатків на наступний рік (при цьому поточні видатки й адміністративні потреби визначаються на основі діючих норм і нормативів). Метод програмно-цільового бюджетування відрізняється тим, що він базується на раціональному управлінні фінансами, які спрямовуються на вирішення соціально-економічних проблем сучасного українського суспільства. Цей метод дає змогу встановити прямий зв'язок між витраченими фінансовими ресурсами й отриманим результатом [12, с. 18].

Треба зазначити, що сьогодні відомі різні назви методу управління бюджетами, який переносить наголос із ресурсів на результати з метою покращення прозорості бюджету і кращого розподілу бюджетних коштів: "бюджетування, орієнтоване на результат" в Російській Федерації, "результативне бюджетування" (*Performance Based Budgeting*) у США, "програмно-цільове бюджетування" (*Program Performance Based Budgeting*) у Новій Зеландії, Австралії та країнах ЄС. В Україні вживається назва "програмно-цільовий метод" (ПЦМ) [3, с. 5].

Друга половина ХХ ст. в економіці характеризується, власне, зміною бюджетної парадигми, а саме зародженням програмно-цільового бюджетування у промислово-розвинених країнах. Зародження і становлення європейського Союзу (ЄС) та інші сучасні глобалізаційні процеси сприяли пошуку оптимальних форм і методів бюджетного менеджменту у країнах світової спільноти.

Так, наприклад, Маастрихтська угода передбачає встановлення для країн-членів ЄС низки умов, виконання яких є необхідною умовою для приєднання до економічного та монетарного (валютного) союзу, а саме визначає п'ять критеріїв конвергенції (зближення), яким повинна відповідати кожна з країн-членів [7; 8]:

— відношення дефіциту бюджету до ВВП не повинно перевищувати 3 %;

— відношення державного боргу до ВВП не повинно перевищувати 60 %;

— достатній рівень стабільності цін та сталість середніх темпів інфляції протягом одного року до проведення такого дослідження; причому цей рівень не повинен перевищувати більш ніж на півтора відсоткового пункту три крапці показники рівня стабільності цін країн-членів;

— довгострокова номінальна відсоткова ставка не повинна перевищувати більш ніж на два відсоткові пункти три крапці показники стабільності цін країн-членів;

— протягом щонайменше двох років і без значного напруження з боку відповідної країни нормальне відхилення величини обмінного курсу не повинно



виходити за граничні показники, передбачені механізмом обмінного курсу країн-членів.

Отже, як зазначають сучасні дослідники [3; 6; 13; 15], згідно з Маастрихтською угодою (1992 р.) й Амстердамським договором (1997 р.), країни-члени ЄС — зобов'язані здійснювати такі заходи:

— підпорядковувати бюджетний процес реальним завданням бюджетних програм;

— допомога іншим країнам з бюджету ЄС спрямовується виключно під певні програми;

— використання елементів програмно-цільового методу є обов'язковою умовою до країн-претендентів до вступу в ЄС.

З історії відомо, що вперше програмно-цільовий метод бюджетування національної економіки було використано у США. Це було зроблено у середині 60-х років минулого сторіччя тодішнім міністром оборони Р. Макнамарою, який використав набутий ним досвід під час праці в компанії "Форд". Позитивно оцінивши досвід Національного міністерства оборони, президент США Л. Джонсон запропонував усім іншим міністерствам уряду використовувати його у своїй подальшій діяльності.

Науковці виділяють такі етапи становлення програмно-цільової концепції у США [4, с. 206]:

— *Performance Budget* (програмно-цільовий бюджет), ініційований комісією президента Гувера (1949–1962 рр.), що передбачав перенесення акцентів з витрат державних ресурсів на виконання державних функцій та досягнення конкретних результатів;

— *Planning — Programming — Budgeting System* (PPBS) (Система "Планування — програмування — бюджетування"), що діяла в період 1962–1971 рр., головною метою якої було забезпечення оптимального розподілу ресурсів;

— *Management by Objectives* (МВО) (управління за метою, 1972–1975 рр.), що передбачало підвищення відповідальності всіх співробітників міністерств та відомств за досягнення мети, поставленої перед установою;

— *Zero-Based Budgeting* (ZBB) (розробка бюджету на нульовій основі (1977–1981 рр.);

— *Government Performance Results Act* (GPRA) (Федеральний закон "Про оцінку результатів діяльності державних установ"), прийнятий у 1993 р., що визначав завдання, на яких повинна базуватись державна політика бюджетних видатків, та основні шляхи їх досягнення, навколо яких будується система планів і звітів, що служать для взаємозв'язку ресурсів і результатів.

Ефективність застосування програмно-цільового методу управління державними фінансами в національній економіці США базується на таких засадах:

— встановленій системі звітності відповідних установ щодо виконання бюджетних програм;

— удосконаленні методології визначення ефективності і результативності використання бюджетних коштів;

— здійсненні аналізу стану виконання бюджетних програм.

Позитивний досвід використання програмно-цільового методу у США дає підстави для імплементації цього методу в Україні щодо окремих елементів його методології, а саме розробки системи моніторингу та оцінки показників результативності. Погоджуємося з думкою [16, с. 76–77], що для подальшого його використання необхідно поетапно здійснити низку заходів, а саме:

1) розробку методики визначення показників результативності бюджетних програм;

2) офіційне затвердження методики у нормативно-правових актах;

3) формування системи моніторингу та оцінювання на основі єдиних критеріальних підходів.



Позитивним також можна вважати можливість ініціювання органами місцевого самоврядування використання програмно-цільового методу у вирішенні стратегічних завдань розвитку регіонів. Для забезпечення цього повинні бути наявні правові та ресурсні умови, серед яких доцільно виділити такі, як фінансові, організаційно-психологічні (сприйняття реформ органами місцевого самоврядування).

Характерною рисою японського досвіду використання програмно-цільового методу є його спрямування на стимулювання наукомістких галузей (електроніки, інформаційно-комунікативних систем, роботехніки). Починаючи із середини 50-х років минулого сторіччя, в Японії розроблено 13 планів соціально-економічного розвитку країни [1]. Взагалі, економічне програмування в Японії має індикативний характер, метою якого є формування даних про майбутню економічну структуру й основні напрями розвитку. Державне регулювання в Японії поєднує економічні прогнози із заходами прямого і непрямого регулювання економіки [18, с. 72–74].

У Японії забезпечують заходи щодо програмно-цільового планування (розробка економічних планів; координування основних етапів впровадження державних цільових програм, їх моніторинг) такі інституції, як Управління економічного планування, Бюро планування, Національний інститут прогнозних досліджень [1; 12, с. 23].

Фахівці з цих питань [16, с. 75] до країн з передовим досвідом застосування в національній економіці програмно-цільового методу відносять такі країни, як Австралія, Велика Британія, Данія, Канада, Нідерланди, Нова Зеландія, США, Фінляндія, Франція, Швеція та ін. Міжнародні інституції (Міжнародний валютний фонд, Організація економічного співробітництва і розвитку та ін.) також приділяють значну увагу розробкам з удосконалення цього методу бюджетного менеджменту. Загалом, світова практика виділяє такі головні елементи програмно-цільового бюджетування, як [5, с. 7]:

- стратегічне планування діяльності органів державної влади та його складова
- фінансове стратегічне планування (перший етап циклу бюджетування);
- середньострокове бюджетування, що визначає певні часові фіскальні рамки для оптимального розподілу ресурсів у середньостроковій перспективі за програмами (другий етап циклу бюджетування);

- система моніторингу й оцінки бюджетних програм і результатів діяльності їх виконавців (основою для останньої є стратегічні плани).

Фахівцями вирізняються такі інструменти програмно-цільового методу [5, с. 7]:

- стратегічний план головного розпорядника бюджетних коштів;
- середньострокові фіскальні рамки (обсяги доходів, видатків і джерел фінансування дефіциту на середньострокову перспективу);
- бюджетна програма, що є інструментом реалізації бюджетування, який систематизує завдання та очікувані результати від витрачання бюджетних коштів;
- показники виконання, що відбивають безпосередні результати (від реалізації програми) та кінцеві результати діяльності органів державної влади (показники реалізації стратегії).

Натомість в Україні спостерігається неефективне управління у сфері загальноекономічного планування розвитку держави загалом і управління бюджетом зокрема, потреба внесення змін до діючого в Україні механізму державних цільових програм. Такий висновок зумовлений декількома фактами:

- значна кількість державних цільових програм: 2004–2007 рр. — 307 програм; 2008 р. — 200) на основі інформації Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (наприклад, у Франції існують 20–30 “основних напрямів” сфер застосування механізму державних цільових програм, які в подальшому розділяються на більш вузькі програми у межах цих напрямів, при цьому ці програми, як зазначається у працях [10, с. 160], не є узгодженими з загальнодержавною (національною) стратегією).



— потребує доопрацювання методологія і реалізація оцінювання фінансового впливу нових державних цільових програм; існує практика неузгодження фінансового забезпечення програм з реальними витратами державного бюджету;

— недостатній розвиток методології середньострокового бюджетування не дозволяє враховувати наступність етапів реалізації цільових програм, що призводить до погіршення, а іноді й припинення їх фінансування з державного бюджету;

— є потреба уніфікації на національному рівні довгострокових стратегічних напрямів, на реалізацію яких спрямовуватимуться державні цільові програми.

Вважаємо за доцільне використати досвід Франції у побудові стратегії застосування програмно-цільового методу, а саме визначення і законодавчого закріплення пріоритетних напрямів (як зазначалося вище) соціально-економічного розвитку держави з подальшою їх деталізацією у вигляді цільових програм.

План соціально-економічного розвитку держави у Франції — це стратегічна програма, яка вказує на бажаний напрям соціально-економічного розвитку. Він не містить обов'язкових обсягів у вартісному і натуральному виразі. Основою програмування є середньострокові програми у поєднанні з однорічними цільовими програмами (економічними бюджетами) [18].

Також вважаємо за доцільне розглянути досвід Франції щодо організації навчання за новим принципом програмно-цільового програмування співробітників, котрі залучені до його реалізації на різних етапах застосування для забезпечення позитивного організаційно-психологічного сприйняття нововведень. Для організаційно-психологічного супроводу бюджетної реформи у Франції у 2003 році був створений спеціальний департамент зв'язків з громадськістю й економічного розвитку у структурі Інституту державного управління та економічного розвитку. Цим інститутом було розроблено трьохетапну програму навчання працівників міністерств і відомств, які безпосередньо брали участь у реалізації програмно-цільового методу. На першому етапі було здійснено підготовку добровольців з числа працівників міністерств, які згодом навчали і здійснювали перепідготовку інших співробітників. Другий етап полягав у більш глибокій спеціалізації у перепідготовці кадрів (спеціалізації: “прогнозування доходів бюджету”, “планування витрат”, “виконання бюджету” та ін.). На третьому етапі здійснювалась співпраця з управлінським апаратом міністерств [2].

Існує думка про доцільність створення спеціальної комісії, яка на колегіальних засадах розглядатиме питання і прийматиме рішення про фінансування бюджетних програм за результатами перевірок контролюючих органів. До бюджетного контролю також пропонується залучати незалежних експертів та організації громадського контролю [9, с. 131; 14].

У результаті проведеного аналізу зарубіжного досвіду використання програмно-цільового методу в національних економіках розвинених країн, а також на основі абстрактно-логічного дослідження науково-методичних праць у сфері застосування в економіці методу програмно-цільового бюджетування треба зазначити таке: як свідчить досвід зарубіжних промислово-розвинених країн, використання програмно-цільового методу в національних економіках є історично виправданим і таким, що дає змогу значно покращити управлінські процеси в них.

Сучасні проблеми розвитку цього методу в бюджетному менеджменті в Україні можуть бути подолані, базуючись на досвіді вищерозглянутих країн з подальшою його адаптацією до економічних реалій України. Сформульовані таким чином висновки і пропозиції створюють науково-методичне підґрунтя для удосконалення процесу застосування програмно-цільового методу в регулюванні національної економіки нашої держави.



Список використаних джерел

1. Агеев, Д. О. Світовий досвід упровадження державних цільових програм [Текст] / Д. О. Агеев // Держава та регіони серія “Економіка та підприємництво”. — 2012. — № 3 (66). — С. 5–10.
2. Афанасьев, М. П. Программный бюджет: лучшая практика [Текст] / М. П. Афанасьев, А. А. Беленчук, Л. А. Ерошкина, С. Е. Прокофьев, В. В. Сидоренко, А. Г. Силуанов // АбиК. Финансовый журнал. — 2011. — № 1. — С. 5–22.
3. Анотований звіт про виконання науково-дослідної роботи (НДР) за період з 1 квітня 2011 року по 30 червня 2011 року з теми: “Удосконалення механізмів реалізації функцій державного управління в умовах обмежених бюджетних ресурсів: регіональний рівень” [Текст] / А. Г. Ахلامов, О. В. Голинська, М. М. Миколайчук та ін. — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. — 25 с.
4. Бугай, Т. В. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі: зарубіжний досвід і можливості його використання в Україні [Текст] / Т. В. Бугай, А. А. Галюта // Вісник Житомирського державного технологічного університету. Серія: економічні науки. — 2011. — № 3 (57). — С. 206–210.
5. Гладких, Д. Особливості планування доходів і витрат бюджету [Текст] / Д. Гладкий // Вісник Національного банку України. — 2008. — № 1 — С. 6–8.
6. Гольченко, І. Е. Фінансові наслідки інтеграції нових держав-членів Європейського Союзу / І. Е. Гольченко // Вісник Української академії банківської справи, 2008. — № 2 (25) [Електронний ресурс] Національна бібліотека України ім. В. І. Вернадського. — URL : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/VUABS/2008_2/25.2.1.pdf.
7. Договір про застосування Європейської Спільноти [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_017/print1360509503380841.
8. Договір о Европейском союзе (Маастрихт, 7 лютого 1992 р.) [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_029.
9. Жибер, Т. В. Значення складання та виконання бюджету за програмно-цільовим методом в Україні / Т. В. Жибер // Тези доповідей Міжнародної науково-теоретичної конференції “Соціально-економічні, політичні та культурні оцінки і прогнози на рубежі двох тисячоліть”. — Тернопіль : [Б. в.], 2006. — С. 131–133.
10. Запатріна, І. В. Програмно-цільовий метод бюджетування [Текст] / І. В. Запатріна // Фінанси України. — 2006. — № 10. — С. 156–178.
11. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
12. Кочкаров, Р. А. Целевые программы: инструментальная поддержка [Текст] / Р. А. Кочкаров. — М. : Фин. акад. при Пр-те РФ : Экономика, 2007. — 223 с.
13. Крупка, М. І. Програмно-цільовий метод бюджетування в Україні [Текст] / М. І. Крупка // Вісник Львівського університету. Серія економічна. — 2009. — Вип. 41. — С. 16–34.
14. Мигович, Т. М. Світовий досвід та національна практика впровадження програмно-цільового методу формування бюджетів [Текст] / Т. М. Мигович // Вісник Запорізького національного університету. — 2011. — № 2 (10). — С. 232–237.
15. Пожар, Т. О. Напрямки реалізації програмно-цільового методу у фінансово-бюджетному механізмі державного фінансового контролю / Т. О. Пожар // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : зб. наук. пр. Вип. 34 (2012) [Електронний ресурс] Національна бібліотека України ім. В. І. Вернадського. — URL : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pprbsu/2012_34/34_01_26.pdf.
16. Потеряйло, І. Застосування програмно-цільового методу планування видатків місцевих бюджетів / І. Потеряйло // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. — 2011. — № 6. — С. 74–82 [Електронний ресурс] Національна бібліотека України ім. В. І. Вернадського. — URL : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vknteu/2011_6/8.pdf.
17. Рожко, Д. Д. Особливості використання програмно-цільового методу бюджетного планування в Україні / Д. Д. Рожко // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. — № 1, 2010. — С. 250–256 [Електронний ресурс] Національна бібліотека України ім. В. І. Вернадського. — URL : http://nbuv.gov.ua/e-journals/Znprnudps/2010_1/pdf/10rddpiu.pdf.



18. Ярошенко, О. В. Програмно-цільовий метод управління на регіональному рівні: зарубіжний досвід і Україна [Текст] / О. В. Ярошенко // Економіка та держава. — 2008. — № 3. — С. 71–75.

*Рекомендовано до друку кафедрою економічної теорії,
національної та прикладної економіки
Класичного приватного університету
(протокол № 7 від 13 лютого 2013 року)*

Надійшла до редакції 14.03.2013

Селезнева Е. В. Основные принципы использования программно-целевого метода в национальных экономиках зарубежных стран

Охарактеризованы основные принципы использования программно-целевого метода в национальных экономиках зарубежных стран. Определены основные проблемы применения программно-целевого метода в регулировании развития национальной экономики Украины.

Ключевые слова: *программно-целевое бюджетирование, результативное бюджетирование, государственная целевая программа, механизм управления целевыми программами.*

Selezniova, O. V. Basic Principles of the Use of Programmatic-Having a Special Purpose Method are in National Economies of Foreign Countries

In the article basic principles of the use of programmatic and special purpose method in the national economies of foreign countries are described. The basic problems of application of programmatic and special purpose method in adjusting of development of national economy of Ukraine are defined.

Keywords: *program and special purpose budgeting, result based budgeting, state target program, the mechanism of management by target programs.*

