

Жданов В.В., к.е.н.,  
Запорізький національний технічний університет  
Селезньова О.В., к.е.н.,  
Класичний приватний університет

## ДОСВІД ЗАСТОСУВАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ В НАЦІОНАЛЬНИХ ЕКОНОМІКАХ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

**Анотація.** У статті охарактеризовано основні засади використання програмно-цільового методу в національних економіках країн Європейського Союзу. Визначено перспективні напрями використання кращої практики країн Європейського Союзу для імплементації в процеси регулювання розвитку національної економіки України.

**Ключові слова:** програмно-цільовий метод, програмно-цільове планування, державна цільова програма, моніторинг, управління цільовими програмами.

### **Annotation.**

In the article the main grounds of a program and target method application in national economies of the European Union countries are characterized. The promising fields of the best European Union countries practices application for implementation in processes of Ukrainian national economy development regulation are defined.

The purpose of the research is to analyze the experience of the program and target method application in the national economy of the European Union countries with possibility of its further adaptation to modern realities of the Ukrainian economy development.

In the majority of the European Union countries the method of program and target planning in national economies is used. Considerable successes in application of this method achieved such countries, as Austria, Great Britain, Germany, France. Mechanisms, form of program and target tools in these countries significantly differ and in many aspects depend on historically caused social and economic conditions. Usually not only one separated scheme of regulation is used, but several of them — as a complex. Distinction consists, first of all, in the amounts of financing and restrictions of a share of public participation in such programs.

We consider it is advantageous to merge the experience of Great Britain concerning monitoring and to offer introduction in national practice of Ukrainian economy state regulation, obligation of the state target programs estimation carrying out at the main stages of their realization. Such estimation will give opportunity by determination of efficiency of the target program implementation to analyze a perspective of the program implementation, development of these problem questions solutions.

**Keywords:** program and target method, program and target planning, public target program, monitoring, target programs management.

**Актуальність теми дослідження.** Сучасні тенденції розвитку процесів глобалізації характеризуються нерівномірним розвитком суспільного виробництва, ринків і ринкових процесів у регіонах, збільшенням різноманітних потреб держави, населення, соціальних груп на фоні обмеженості і вичерпності природних ресурсів, зростання політичної напруги і ризику глобальної економічної кризи. Усі ці причини призводять до збільшення кількості і підвищення значення постійно виникаючих соціально-економічних проблем, для вирішення яких необхідно комплексно, застосовуючи взаємопов'язані і взаємозумовлені заходи, використовувати різні джерела ресурсів.

Передбачається, що за таких умов роль програмно-цільових методів та цільових

програм в управлінні національною економікою буде неухильно зростати. Лише базуючись на застосуванні програмної методології можуть бути скоординовані і впорядковані процеси світової економічної інтеграції, глобалізації, що поєднують різні інституційні рівні: державу, регіон, організацію, соціальну групу.

Різноманітність і неоднорідність економічної ситуації у країнах Європейського Союзу, загальні напрацювання спільноти і власний досвід кожної з країн дають можливість виокремити найкращі практики щодо досягнення сталого розвитку національної економіки. У той же час недосконалість науково-теоретичної розробки проблеми в Україні, потреба удосконалення ефективності державного регулювання економіки в

умовах постійної нестачі ресурсного і фінансового забезпечення державних соціально-економічних програм розвитку України визначили актуальність теми дослідження.

**Мета дослідження** полягає в аналізі досвіду використання програмно-цільового методу в національній економіці країн Європейського Союзу з можливістю його подальшої адаптації до сучасних реалій розвитку економіки України.

**Постановка завдань дослідження:**

- охарактеризувати основні засади використання програмно-цільового методу в національних економіках країн Європейського Союзу (на прикладі Австрії, Великобританії, Німеччини, Франції);

- визначити перспективні напрями використання кращої практики країн Європейського Союзу для імплементації в процеси регулювання розвитку національної економіки України.

**Результати дослідження.** Проблемам розвитку й удосконалення методів бюджетного управління в цілому та програмно-цільового методу зокрема 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. Омелянкович, С.В. Онишко, В.М. Опарін, К.В. Павлюк, Ю.В. Пасічник, М.І. Пашута, З.В. Перун, Н.І. Рубан, Л.Д. Сафонова, І.Б. Стефанюк, О.П. Суслов, В.М. Федосов, І.Я. Чугонов, С.І. Юрій.

Сучасні проблеми реалізації державних цільових програм і пріоритетних національних проектів досліджуються у роботах таких зарубіжних авторів, як Ананьєв С., Байрейтер У., Варламов С., Глазьев С., Гришин В., Дружинин А., Єфімова Н., Комарова І., Кушліна В., Лексіна В., Ляско А., Молчанова Н., Рябухіна С., Трейвіш А., Швецова А., Яновський А.

До основних факторів, які сприяють застосуванню програмно-цільового методу в національній економіці України можна віднести:

по-перше, не дивлячись на історичні досягнення (за часів існування Української радянської соціалістичної республіки у складі

СРСР) та достатньо високий рівень теоретичної і методичної розробки методу програмно-цільового планування, – цей метод потребує адаптації до сучасних ринкових умов, створення нових організаційно-економічних і правових механізмів;

по-друге, практика вказує на високу ефективність використання та географічний позитивний досвід програмно-цільового методу в країнах з ринковою економікою.

Значне розповсюдження методу програмно-цільового планування у країнах Європейського союзу отримав наприкінці 80-х — початку 90-х років минулого сторіччя. Як зазначають сучасні дослідники [5; 7, 9, 10], за допомогою цього методу в ЄС вирішуються проблеми, пов'язані з відставанням окремих регіонів в економічному розвитку; проблеми реконверсії промисловості; здійснюється підтримка місцевих (локальних) ініціатив у малих районах промислових, сільських, міських і транскордонних територій.

Серед критеріїв, які визначають надання допомоги окремому регіону є такі: низький рівень ВВП (менше 75% від рівня середньостатистичного по ЄС); високий рівень безробіття, який супроводжується спадом у промисловому виробництві; низька щільність населення з тенденцією до депопуляції тощо.

Також, існують цільові програми загальноєвропейського характеру, в реалізації яких приймають участь більшість країн ЄС (наприклад, програми по зниженню рівня безробіття, програми підтримки науково-технічного розвитку; програми підвищення конкурентоспроможності тощо).

Охарактеризуємо основні засади використання програмно-цільового методу в національних економіках деяких країн Європейського Союзу. Так, наприклад, австрійським законодавством не вимагається довгострокове планування, проте під час подання на затвердження законопроекту про бюджет на наступний рік необхідно подати кошторис і на два наступні роки також. Законопроект про бюджет подається до 1 липня, оскільки бюджетний рік в Австрії триває з 1 липня по 30 червня. В австрійському законодавстві відсутні будь-які бюджетні обмеження [3].

У Великобританії двічі на рік здійснюється поточне звітування, а один раз на два роки – оцінка державних видатків. При цьому подається обов'язково інформація щодо поточного виконання завдань і досягнутих результатів, регламентованих Угодами про надання бюджетних послуг. Для забезпечення прозорості щодо цих питань, уряд Великобританії зобов'язаний регулярно звітувати перед англійським парламентом про бюджетну і економічну політику, а також про динаміку державного боргу. Це регламентовано у Кодексі фіскальної стабільності (1998) [2, с. 86]. До парламенту Великобританії окрім річного бюджету ще подаються перспективні оцінки на три наступні роки, проте довгострокове планування не є обов'язковим. Загальні бюджетні обмеження регулюються вимогами Маастрихтської угоди, причому поточний середньостроковий план повинен підтримувати величину дефіциту в межах, передбачених складеними на три роки перспективними оцінками [6].

Для порівняння, в Україні моніторинг здійснюється на постійній основі; звітування передбачено 1 раз на рік; інформація про обсяг фактичного фінансування цільових програм і його засвоєння проводиться згідно з планом. Оцінка державних витрат в Україні не здійснюється.

Для Німеччини обов'язковим є довгострокове планування. Перспективні оцінки готуються і подаються до парламенту Німеччини у пакеті з законопроектом про бюджет. Перспективне планування здійснюється на 5 років і не потребує затвердження парламентом. Бюджетний рік починається з 1 січня і збігається з календарним [3].

Загальні бюджетні обмеження регулюються вимогами Маастрихтської угоди. Граничні розміри бюджету можуть встановлюватися у Раді фінансового планування (створена у 1968 р. з метою координації й узгодження фінансового та бюджетного планування федерації, земель та общин, установлення загальних цілей і пріоритетів бюджетної політики), до функцій якої також належить [3]: дотримання єдиних принципів і систематизація фінансового планування; визначення єдиних народногосподарських і фінансово-економічних напрямів фінансового планування та вимог для виконання су-

спільних завдань; координація законодавчо передбаченого п'ятирічного фінансового планування федерації, земель і общин.

Законодавчою базою функціонування Ради фінансового планування у Німеччині є закон “Про сприяння стабілізації і зростання економіки”. Це пов'язано з необхідністю врахування й дотримання принципу автономності й незалежності бюджетного господарства членів федерації та їх бюджетних прав. До складу Ради фінансового планування входять міністр фінансів Німеччини (голова Ради), міністр економіки федерації, відповідні міністри земель та представники общин. У засіданнях Ради бере участь представник Центрального банку Німеччини. Рішення Ради фінансового планування Німеччини є рекомендаційного характеру. Поточні контрольні показники бюджету Німеччини також узгоджуються з вимогами Маастрихтської угоди.

У Франції, як і в Німеччині, бюджетний рік починається з 1 січня і збігається з календарним. Відмінність цих двох країн полягає в тому, що довгострокове планування яке є також обов'язковим здійснюється на 3 роки, а не на 5, як у Німеччині. Загальні бюджетні обмеження регулюються вимогами Маастрихтської угоди. З метою обмеження зростання видатків і дефіциту у відсотках до внутрішнього європейського продукту протягом 5 років (з 1993 по 1997 рр.) були встановлені конкретні контрольні показники у законі про бюджет.

У більшості країн Європейського Союзу бюджет складається на рік. Проте набуває сили тенденція науково і кількісно обґрунтованого передбачення перспектив економічного розвитку, наслідків поточної фінансової політики на майбутнє. З кінця 90-х рр. у країнах-членах ЄС згідно зі спеціальним законодавчим актом Союзу введено обов'язкове трирічне прогнозування у сфері фіскальної політики, яке має також сприяти підвищенню ефективності контролю виконання стабілізаційних програм. Усе більше урядів розробляють середньострокові, а в деяких випадках і довгострокові оцінки і прогнози бюджетно-фіскального стану держави. Експерти Міжнародного валютного фонду назвали таку практику основою бюджету на середньострокову перспективу [3].

Це пов'язано з намаганнями урядів країн ЄС стабілізувати ситуацію із бюджетним дефіцитом за останні роки. За даними Євростату [4] дефіцит бюджетів економічно «слабких» країн ЄС продовжує зростати. Загалом по ЄС за підсумками 2011 року у порівнянні з 2010 роком, бюджетний дефіцит знизився з 6,5% до 4,4%. У 17 країнах цей показник знизився з 6,2% до 4,1%, проте він все ще не відповідає встановленим 3%, передбаченим європейським пактом про стабільність і зростання [7]. Відбулося подальше зростання обсягів загальної заборгованості (в цілому по ЄС цей показник зріс з 80,0% у 2010 р. до 82,5% від валового внутрішнього продукту у 2011 р.). У Євросоні цей показник становив у 2011 р. 87,3% на противагу 85,4% у 2010 р. проте, ці показники є вищими гранично припустимої норми у 60 відсотків від ВВП [7]. Треба зазначити, що в окремо взятих країнах ситуація є стабільно позитивною (наприклад, Люксембург – 0,3% бюджетного дефіциту; Фінляндія – 0,6%, Німеччина 0,8%) [7].

Проаналізувавши європейський досвід застосування програмно-цільового методу з погляду форм державного регулювання економіки і враховуючи дослідження [1; 12, с. 16] можна виокремити такі основні підходи:

формування програм зі 100% державним фінансуванням;

реалізація програм, які передбачають використання грошових ресурсів як державних, так і приватних інвесторів;

створення вигідних економіко-правових умов для розвитку приватного сектору в окремих урядових напрямках;

стимулювання конкуренції для інтенсивного розвитку пріоритетних галузей;

створення взаємовигідного співробітництва між різними суб'єктами приватного і державного секторів;

застосування інструментів державної фінансової політики (пільгове оподаткування, субсидії тощо);

формування інфраструктури (створення інкубаторів, технологічних парків, центрів розвитку технологій) (для інноваційної сфери діяльності держави).

Треба зазначити, що зазвичай використовується не одна якась відокремлена схема

регулювання, а декілька – комплексно. Відмінності полягають, перш за все, в обсягах фінансування і обмеженнях частки участі держави в таких програмах. Важливим є орієнтація на принцип руху від загально до часткового — від загальнонаціональних пріоритетів економічного розвитку і стратегічних цілей діяльності уряду до цілей і завдань суб'єктів бюджетного планування і реалізованої ними цільових державних програм [9].

**Висновки.** У більшості країн Європейського Союзу використовується метод програмно-цільового планування в національних економіках. Значні успіхи у застосуванні цього методу домоглися такі країни, як Австрія, Великобританія, Німеччина, Франція. Механізми, форма програмно-цільових інструментів у цих країнах суттєво відрізняються і багато в чому залежать від історично зумовлених соціально-економічних умов. Реалізація програмно-цільового підходу передбачає чіткіше цілепокладання для економічної політики, яка реалізовується і є орієнтована на досягнення конкретних економічних результатів як щодо темпів економічного зростання, так і його структурного і змістовного наповнення. За умови такого підходу, економічні реформи повинні розглядатися не як самоціль, а як технологія досягнення практичних (конкретних) результатів економічного прогресу.

Вважаємо доцільним використати досвід Великобританії щодо моніторингу і запропонувати впровадження у національну практику державного регулювання економіки України, обов'язковості оцінювання державних цільових програм, яке здійснювати на основних етапах їх реалізації. Таке оцінювання надасть змогу шляхом визначення ефективності (економічності, результативності, продуктивності) реалізації цільової програми здійснювати (з метою аналізу наслідків недосягнення запланованих результатів) аналіз проблематики виконання програми, розробку шляхів вирішення цих проблемних питань. Інформація, отримана таким чином може бути використана у майбутньому для покращення роботи над виконанням програм і для уточнення середньострокових і довгострокових цілей.

**Список використаних джерел**

1. Белоног Т.В. Программно-целевое управление инновационной деятельностью государства: мировой опыт / Т.В. Белоног // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov\\_2011/1235/3494\\_6a84.pdf](http://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov_2011/1235/3494_6a84.pdf)
2. Буряк П.Ю. Програмно-цільовий метод як основа вдосконалення планування показників соціальної сфери / П.Ю. Буряк, С.М. Дорошенко // Науковий вісник НЛТУ України. – 2010. – Вип. 20.7. – С. 84-91.
3. Бюджетна політика та бюджетне планування в умовах прогновної невизначеності: регіональний рівень : наук.-метод. розробка / авт. Кол. : А.Г. Ахламов, О.В. Голинська. – К. : НАДУ, 2010. – 44 с.
4. Гассельбах Кристоф. Євросоюз у цифрах: менше бюджетного дефіциту – більше боргів / К.Гассельбах, Д.Каневський // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.betrifft.de/евросоюз-у-цифрах-менше-бюджетного-дефіциту-більше-боргів/a-16325292>
5. Гранберг А.Г. Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза / А.Г. Гранберг. – М.: Экономика, 2000. – 316 с.
6. Договор о Европейском союзе (Маастрих, 7 лютого 1992 року) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_029](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_029)
7. Європейський пакт про стабільність і зростання / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/sgp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/index_en.htm)
8. Иванова Н. Приоритеты научно-технической политики: опыт развитых стран / Н. Иванова // Проблемы теории и практики управления. – 1993. – № 6. – С. 24 – 27.
9. Иванова Н. Финансовые механизмы научно-технической политики (опыт стран Запада) / Н. Иванова // Проблемы теории и практики управления. – 1997. – № 5. – С. 78–83.
10. Ниози Дж., Беллон В., Кроу М. Национальные системы нововведений: в поисках рабочей концепции / Дж. Ниози, В. Беллон, М. Кроу // Основы научно-технической политики: теория и практика. – М., 1993. – 254 с.
11. Парсаданов Г.А. Прогнозирование национальной экономики / Г.А. Парсаданов, В.В. Егоров. – М.: Высшая школа, 2002. – 365 с.
12. Стефанин А.Л. Мировой опыт применения программно-целевого подхода в научно-технической сфере / А.Л. Стефанин // Новости науки и технологий, Минск: ГУ «БелИСА», 2008. – №3(9). – С.12-17.