

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ ЯК СТРИЖНЕВИЙ ЕЛЕМЕНТ БЮДЖЕТУВАННЯ НА МАКРОРІВНІ: ДОСВІД ФРАНЦІЇ

В статті розглядаються питання необхідності та важливості стратегічного планування на макрорівні на прикладі Франції. Підкреслюється доцільність запозичення позитивного досвіду Україною.

Ключевые слова: бюджетирование, стратегическое планирование, SWOT-анализ региона, стратегический проект государства в регионе

The article focuses on the significance and necessity of strategic planning at the macro level by example of France. The importance of the adoption of positive experience in Ukraine is stressed.

Key words: budgeting, strategic planning, SWOT analysis of the region, strategic project of the government in the region

У статті розглядаються питання необхідності та важливості стратегічного планування на макрорівні на прикладі Франції. Підкреслюється доцільність запозичення позитивного досвіду Україною.

Ключові слова: бюджетування, стратегічне планування, SWOT-аналіз регіону, стратегічний проект держави в регіоні

На сьогоднішній день стратегічне планування в Україні носить відокремлений, практично ізольований характер. Необхідно, перш за все, звернути увагу на існуючі проблеми в Україні: це і відсутність зв'язку між стратегічним плануванням та бюджетом, і неузгодженість між собою стратегічних планів різних рівнів та ін. Причини цього криються у подекуди безладному, хаотичному, невпорядкованому характері дій у сфері державних фінансів, тимчасовості владних інтересів правлячих груп, відсутності відповідальності за невиконання задекларованого стратегічного курсу тощо.

Комплексному дослідженню питання бюджетування або ж окремим його елементам, зокрема стратегічному плануванню, присвячували свої роботи як зарубіжні (Дж. Б'юкенен, Дж. М. Кейнс, В. О. Кі-молодший, П. Самуельсон, Р. Зоді та ін.) так і вітчизняні вчені-економісти (В. Федосов, Ц. Огонь, Т. Жибер, Т. Бабич та ін.). Наприклад, В. Федосов та Т. Бабич у своїй статті вказують на те, що невіршеними проблемами залишаються також ті, що пов'язані з недооціненням теорії (неправильне вживання термінів), відставання фінансової науки і практики в Україні від світової фінансової думки та західної прагматики, нечітке розуміння цілей та завдань на макрорівні, відсутність загальнодержавних і регіональних орієнтирів розвитку, перебування елементів бюджетування, зокрема стратегічного планування, в зародковому стані — на етапі формування та ін. [1].

Розуміння важливості перейняття Україною зарубіжного досвіду стратегічного планування на макрорівні породжує необхідність його детального висвітлення. Це дозволяє виявити позитивні аспекти і проаналізувати можливість їх застосування в Україні, враховуючи попередньо окреслені недоліки в українській практиці. Вибір не випадково зупинено на Франції, адже на сьогоднішній день вже існує практика застосування французького досвіду в фінансовій сфері України: наприклад, використання французької моделі касового виконання бюджетів (Державна казначейська служба України і сьогодні плідно співпрацює з Генеральною дирекцією державних фінансів Міністерства бюджету, державних рахунків, державної служби та державної реформи Франції).

У французькій літературі можна знайти декілька підходів до розуміння сутності планування в цілому. З однієї сторони, вказується на те, що планування — це діяльність з організації фінансово-економічного розвитку, виходячи з послідовної і, по можливості, оптимальної структури цілей і ресурсів, які є у розпорядженні [2, с. 1066]. З іншої сторони, планування може розглядатись як процес, реалізація якого здійснюється фінансово-економічними агентами, і який заключається у встановленні на визначений термін (в середньому від 3 до 10 років) економічних показників (виробництва, інвестицій) і кількісних змін, пов'язаних з динамікою останніх [3, с. 303-304]. Цілком логічно, що ці визначення (з проекцією їх на

макрорівень) переплітаються з сутністю макрофінансового бюджетування, що передбачає визначення найбільш доцільних і реалістичних джерел формування та напрямів і способів використання фінансових ресурсів держави на суспільні цілі [4, с. 26]. Ця фінансова технологія з чітким суспільно орієнтованим вектором розвитку передбачає формування бюджету виходячи з окреслених довгострокових пріоритетів розвитку країни. В цьому простежується щільний зв'язок макрофінансового бюджетування зі стратегічним плануванням. Останнє поряд з середньостроковим бюджетним плануванням, програмно-цільовим бюджетуванням, є стрижневим елементом бюджетування на макрорівні, вектором для подальших дій.

Загальнодержавне стратегічне планування у Франції, перш за все, пов'язують з Генеральним Комісаріатом Плану (**Commissariat général du Plan**), який проіснував рівно 60 років (ще з часів генерала де Голя). За часів його існування затверджено 11 планів, що охоплюють піввіковий період. Декретом від 6 березня 2006 Комісаріат трансформовано у **Центр стратегічного аналізу (Centre d'analyse stratégique)** — установу, яка провадить експертизи і допомагає у прийнятті рішень, що належать до компетенції Прем'єр міністра Франції та Державного Секретаріату з перспективного прогнозування [5]. Місія Центру стратегічного аналізу — допомагати урядові у встановленні стратегічних орієнтирів розвитку економічної та соціальної інфраструктури та втілювати в життя стратегічні проекти у економіці, сфері навколишнього середовища (екологічній) і культури.

При розвинутому галузевому плануванні актуальність існування такого дорадчого органу беззаперечна. Так кожне міністерство і відомство розробляє свій стратегічний план. Наприклад, Міністерство екології — Національну стратегію зі сталого розвитку (2003-2008, 2010-2013), Міністерство вищої освіти і інновацій — Національну стратегію досліджень та інновацій (2009-2012), Міністерство з соціальних питань і охорони здоров'я — Національну стратегію в галузі охорони здоров'я (розробляється) і т.д. Існують і стратегії більш «вузької» направленості: наприклад, Стратегія інтеграції ромів у французьку спільноту.

На запит Прем'єр міністра Центр стратегічного планування розробляє головні напрямки реформ, які проводить уряд. Центр здійснює це через свої департаменти: з

соціальних питань (соціальна інтеграція, біоетика, фінансування соціального захисту, демографія, структура сім'ї, відносини між поколіннями); *економічних та фінансових питань* (підприємництво, промислова політика, споживання, доходи, купівельна спроможність, оподаткування, державні фінанси); *праці та зайнятості* (трудові відносини, робітничий рух, міграція, функціонування ринку праці, політика зайнятості, доходів); *сталого розвитку* (енергетика, транспорт, інновації, дослідження та розробки (R&D), містобудування, с/г, навколишнє середовище) [6].

Центр діє не лише на рівні Франції, а й на рівні Європейського Союзу. Так його спеціалісти брали участь у підготовці і розробці програм реформ, направлених на реалізацію Лісабонської стратегії (2000-2010) — стратегічної мети Європейського Союзу, спрямованої на підвищення його глобальної конкурентоспроможності через економічне оновлення та поліпшення в соціальній сфері й охороні довкілля. Варто також відмітити, що приналежність Франції до ЄС зумовлює існування поряд з внутрішніми стратегіями країни Загальноєвропейської стратегії — наразі це «Європа 2020». Нова стратегія фокусується на таких ключових сферах: знання та інновації, стала економіка, зайнятість і соціальне залучення.

Стратегічні цілі держави деталізуються по регіонам. Необхідно зауважити, що у Франції відмінний від нашого адміністративно-територіальний поділ — на 1 січня 2012 метрополія Франції (тобто французькі території, розташовані в Європі) поділена на: 22 регіони, 96 департаментів, 36 700 комун. До складу Франції входять 5 заморських регіона, 5 заморських департаментів. Таким чином, у Франції на сьогодні склалася триланкова система адміністративно-територіального розподілу (регіон-департамент-комуна) з відповідною системою органів місцевого управління і самоврядування. Кожна адміністративна одиниця має свій бюджет.

Між державою та регіонами заключається Контракт проектів Держава-регіон (**Contrat de projet État-région (CPER)**). Він являє собою інструмент для забезпечення відповідності між національною стратегією розвитку та планом кожного регіону. Контракти розробляються одночасно для всіх регіонів і є однаковими по тривалості: 1-е покоління (1984-1988), 2-е (1989-1993), 3-є (1994-1999), 4-є (2000-2006), 5-є (2007-2013).

Держава діє через префекта регіону, який також приймає участь у розробці **Стратегічного проекту держави в регіоні (Le Projet d'action stratégique de l'Etat en région (PASER))**. Цей Стратегічний проект являє собою спосіб втручання держави у життя регіону. Проект розробляється колегіально на регіональному рівні, враховуючи існуючі плани та програми. Згідно з циркуляром Прем'єр міністра від 13 травня 2004 року ціллю Стратегічного проекту держави є встановлення стратегії реалізації державної політики в кожному регіоні та департаменті [7]. Тому в Стратегічному проекті відображаються наступні види зв'язків: «держава-регіон», «регіон-департамент». Держава через цей Проект зобов'язується адаптувати державну політику до територіальних цілей, щоб мати змогу передбачити регіональні зміни, брати участь у них, і забезпечити подальший сталий розвиток своєї діяльності. Кожен пріоритет держави та регіону знаходить своє відображення у конкретних діях, зазначаються джерела та графіки фінансування, показники результативності тощо. Кожен Стратегічний проект має однакову будову (рис. 1).

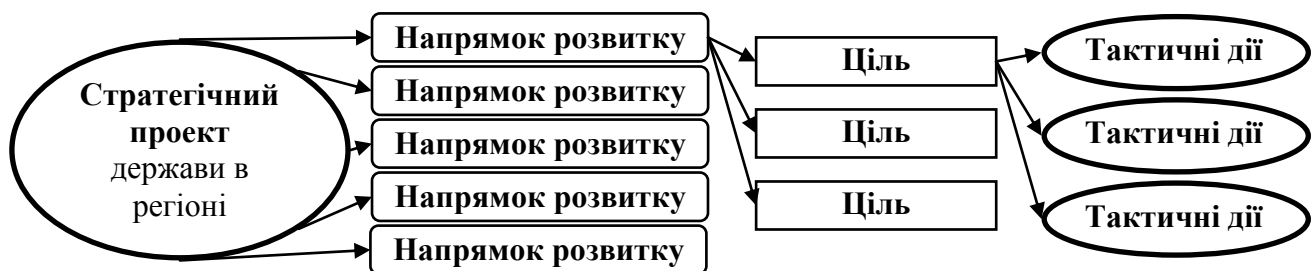


Рис. 1. Типова структура стратегічного проекту держави в регіоні

Стратегічний проект держави в регіоні ґрунтується на його особливостях, для цього проводиться SWOT-аналіз кожного регіону (табл. 1). Останній являє собою метод стратегічного планування, який використовується для оцінки факторів та явищ, які впливають на об'єкт аналізу (в даному випадку — це регіон Франції): сильні, слабкі сторони об'єкта, можливості, що відкриваються перед ним та загрози, пов'язані з його існуванням. Їх також ототожнюють з факторами успіху [8, с. 141, 144]. Очевидно, що SWOT-аналіз незамінний при побудові стратегій, адже, загальноприйняте табличне представлення даних дає можливість отримати структурований опис ситуації, щодо якої необхідно прийняти рішення.

Для прикладу розглянемо Стратегічні проекти держави в регіонах Бретань та Аквітанія, SWOT-аналіз яких подано в табл. 1.

МАТРИЦЯ SWOT ДЛЯ РЕГІОНІВ ФРАНЦІЇ

	Сила	Слабкості
Бретань	<ul style="list-style-type: none"> ● Зростання чисельності населення, низький рівень безробіття; ● Розвиненість суднобудівних галузей, прибережних територій; ● Розвиток альтернативних джерел енергії (10 % від загальнодержавного рівня); ● Створення мережі шкіл і дослідницьких центрів; ● Розвиненість транспортної мережі. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Віддаленість регіону (в т. ч. від країн-сусідів); ● Недостатня міжнародна відкритість – мало вчених-іноземців, відтак відсутність спільних проектів, публікацій тощо; ● Спеціалізація на тих галузях (с/г), які виробляють мало ВВП; ● Сильна енергетична залежність від інших регіонів.
Аквітанія	<ul style="list-style-type: none"> ● Демографічний вибух (щорічний приріст населення на 1%); ● Розвинені економічні галузі :виноробство, деревообробна промисловість, розведення устриць; ● Різноманіття території (ліси, степи, гори); ● Відкрита територія, наявність всіх видів транспорту, в т. ч. 3 гілки TGV. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Старіння населення (в 2040 році – 33,6 % старші за 60); ● Залежність розвинених галузей економіки від ринку (валютного курсу тощо); ● Нерівномірність транспортної сітки, відтак нерівномірність розвитку території.
	Можливості	Загрози
Бретань	<ul style="list-style-type: none"> ● Організація науково-дослідної мережі; ● Партнерські стосунки з сусідніми регіонами (Луара, Нормандія); ● Піднесення продовольчої промисловості; ● Розвиток діяльностей, пов'язаних з морем (рекреаційні, енергетика, аквакультура тощо). 	<ul style="list-style-type: none"> ● Деякі галузі надто постраждали від кризи (автомобілебудування, суднобудування); ● Віддаленість деяких місцевостей нерівномірність розвитку; ● Ризики, пов'язані з якістю навчання в деяких навчальних закладах (розрив між знаннями та потребами ринку); ● Загроза еколог. ситуації (особл. прибер. територій, акваторії).
Аквітанія	<ul style="list-style-type: none"> ● Загальнодержавна тенденція до зростання населення (+360 000 в 2010); ● Галузі основної спеціалізації розвиваються по всій країні; ● «Друге життя» сільській місцевості (популярність туризму, підтримка розвитку сіл урядом). 	<ul style="list-style-type: none"> ● Різна привабливість департаментів – загроза роздробленню регіона; ● Нестабільна економічна ситуація, яка впливає на експортноорієнтовані галузі; ● Кліматичні загрози (засухи, бурі, тощо); ● Загроза паралічу дорожнього руху – субарбанізація, збільшення транспортного потоку до Іспанії.

Використати «козири» регіону (див. табл. 1), зменшити слабкість, розбалансованість регіону — ось головні цілі Стратегічного проекту держави в регіоні Бретань на 2011-2013 роки (табл. 2), який являється водночас документом, в якому описуються як оперативні так і стратегічні дії. Бретань — дуже привабливий регіон, з рівнем безробіття нижчим за середній по країні. Проте, Бретань, як і всі регіони Франції, постраждала від кризи 2008 року: спад зафіксовано в численних територіях регіону і окремо по секторах економіки.

НАПРЯМКИ РОЗВИТКУ БРЕТАНІ ТА АКВІТАНІЇ В 2004-2006, 2011-2013 РР.

	Бретань	Аквітанія
2011-2013	1) Сприяння розвитку економічної діяльності і зайнятості у регіоні; 2) Збереження і зміцнення соціальної і територіальної згуртованості; 3) Покращення забезпечення потреб в регіоні Бретань, пов'язаних з енергетичною інфраструктурою, транспортною мережею; 4) Сприяння раціональному використанню навколишнього середовища регіону; 5) Підвищення ефективності, прозорості дій держави.	1) Підвищення демографічної привабливості регіону; 2) Побудова лінії TGV (високошвидкісного потягу); 3) Пришвидшення виходу з кризи, завдяки новим чинникам економічного зростання через інвестиції у майбутнє; 4) Розробка Директиви територіального планування і сталого розвитку «Узбережжя Аквітанії і ліси Ланд»; 5) Пристосування державного управління до вимог ефективності і еко-відповідальності.
2004-2006	1) Розвиток економіки регіону; 2) Розвиток територіальної і соціальної згуртованості регіону; 3) Попередження ризиків в регіоні (природних, морських, пов'язаних з молоддю (наркотики, алкоголь, суїцид і т.д.), санітарні ризики, пов'язані з вирощуванням худоби); 4) Відновлення якості води і підтримка с/г потенціалу регіону; 5) Ефективніша державна діяльність.	1) Визначення та розвиток ресурсного потенціалу Аквітанії; 2) Поліпшення доступу до Аквітанії через розвиток транспортної інфраструктури; 3) Покращення територіальної згуртованості і конкурентності регіону; 4) Розвиток активної солідарності між громадянами та забезпечення їх рівності в галузі охорони здоров'я.

Як видно з таблиці 2 Стратегічний проект держави в регіоні Бретань на 2011-2013 роки включає 5 головних напрямків розвитку (також 17 цілей, 30 тактичних дій), в 2004-2006 роках вони були дещо відмінними. Очевидно, що напрямки розвитку регіону зазнали змін після кризи, стали більш «розмитішими» [9].

Стратегічний проект держави в Аквітанії на 2011-2013 роки, аналогічно Бретані, включає в себе 5 основних напрямків розвитку (також 23 тактичні дії). В Стратегічному проекті на 2011-2013 порівняно з 2004-2006 роками спостерігається відхід від зосередженості на соціальній сфері, на противагу цьому, фокусується увага на актуальних економічних аспектах. Існує чіткий кореляційний зв'язок між результатами SWOT-аналізу регіону та Стратегічним проектом (як і в Бретані) [10].

Варто зазначити, що якісне стратегічне планування слугує основою для середньострокового планування бюджетів всіх рівнів і, в кінцевому підсумку, запорукою їх безперебійного виконання.

Вищесказане дає підстави стверджувати, що стратегічне планування у Франції представляє собою інтерес і може стати дуже корисним для України через свої

численні переваги. Так французька система стратегічного планування — цілком закономірний продукт розвитку ринкової економіки. Його характерною ознакою є індикативний характер, багаторівневність, відносна гнучкість, взаємоузгодженість на всіх етапах розробки. Стратегічне планування — результат діалогу та об'єднання зусиль багатьох суб'єктів, тобто, це колективний процес, що дозволяє виявити сильні, слабкі сторони суспільства, ідентифікувати проблеми та запропонувати шляхи їх вирішення. Перспективи подальших розвідок у даному напрямку: мають включати в себе дослідження бюджетного процесу у Франції; дослідження автоматизованої системи управління державними фінансами «Chorus».

Література

1. Федосов В.М. Сутність і проблематика бюджетування: українські реалії / В.М. Федосов, Т.С. Бабич // Фінанси України. – 2008. – № 8. – с. 3-23.
2. Bernard Y. Dictionnaire économique et financier / Y. Bernard, J. C. Colli. – Éditions du Seuil, 1989. – 1412 p.
3. Dictionnaire d'économie et de sciences sociales [directon de C.D. Echaudemaïson]. – Paris: Nathan, 1989. – 543 p.
4. Бабич Т. С. Макрофінансове бюджетування : навч. посіб. / Т. С. Бабич, Т. В. Жибер; за наук. ред. В. М. Федосова. – К.: КНЕУ, 2011. – 311 с.
5. Décret portant création du Centre d'analyse stratégique du 6 mars 2006 n°2006-260.
6. Центр стратегічного планування Франції. Сайт в мережі Інтернет. / [Електронний ресурс] // Режим доступу до матеріалів: <http://www.strategie.gouv.fr/>.
7. Circulaire relative à la préparation des projets d'action stratégique de l'Etat du 13 mai 2004.
8. Rabaté C. Managez tous vos projets / C. Rabaté. – Édition d'Organisation, 2008. – 160 p.
9. Портал держави в Бретані. Сайт в мережі Інтернет. / [Електронний ресурс] // Режим доступу до матеріалів: <http://www.bretagne.pref.gouv.fr/>.
10. Портал держави в Аквітанії. Сайт в мережі Інтернет. / [Електронний ресурс] // Режим доступу до матеріалів: <http://www.aquitaine.pref.gouv.fr/>.

Стаття надійшла до редакції 15 травня 2013 р.