S. Yevtukhova

The parametrial evaluation of development and implementation of the strategic planning on the food industry's enterprises of Kherson region

There's proposed the need of parametrial evaluation of development and implementation of the strategic planning on the food industry's enterprises that is represented with the ability to search the optimal and critical parameters of the certain enterprise's development.

Одержано 01.07.10

УДК 621.795

Н.М. Бондар, доц., канд. екон. наук
Національний транспортний університет

Світовий досвід управління розвитком транспортної галузі

В статті описаний світовий досвід щодо вирішення проблем, пов'язаних із розробкою національної транспортної стратегії. Зокрема виявлені основні підходи до розробки НТС, що застосовуються у світовій практиці; запропонована концептуальна модель підходу до розробки НТС, яка забезпечить збалансований розвиток транспортної галузі в Україні; систематизовані аспекти, які мають враховуватись під час розробки та реалізації НТС, наведені інструменти управління реалізацією НТС.
національна транспортна стратегія, транспортна галузь

Постановка проблеми та її зв'язок з важливими науковими і практичними завданнями. Характерною рисою сучасних тенденцій розвитку транспортної галузі у більшості країн світу є перетворення транспорту з матеріальної бази процесу обігу на міжгалузевий комплекс, який визначає рівень розвитку усього господарства країни, рівень життя населення, спроможність держави досягати зовнішньоекономічних та політичних цілей. Визнаючи важливість транспорту для забезпечення економічного зростання та національної безпеки уряди більшості країн вдаються до розробки національної транспортної стратегії (НТС). Вона приймається за основу для проведення реформ у галузі, спрямованих на підвищення ефективності її функціонування та безпеки експлуатації транспортних засобів, покращення рівня транспортного обслуговування населення, захист оточуючого середовища від забруднюючих викидів, зменшення аварійності тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з проблеми, що розглядаються. Окремі аспекти, що враховуються під час розробки транспортної стратегії були предметом дослідження багатьох вітчизняних та зарубіжних вчених. Так, питання безпеки руху на транспорті перебувають у колі вивчення Самсонкіна В.М., реформування транспортної галузі – Диканя В.Л., стратегії розвитку – О.О. Бакаєва, М.Н. Бідняка, О.М. Ложачевської, Ю.Є. Пащенко, Сича Є.М., В.Г. Шинкаренка, М. І. Котлубая, E. Glaeser та J.Kohlhase F. Bousquet та A. Fayard, C.Winston та інших.

Визначення окремих питань, що не вирішені в обраній для дослідження проблемі. В той же час низка питань потребує подальшого вивчення, зокрема вдосконалення механізму розробки національної транспортної стратегії в Україні, створення передумов для забезпечення її ресурсної підтримки та реалізації. Враховуючи значно вищий рівень розвиненості транспортної галузі в країнах Європи, Південного Сходу, Північної та Південної

© Н.М. Бондар, 2010

Америки постає інтерес до вивчення їнього досвіду розробки та реалізації національної транспортної стратегії.

Формулювання цілей статті. Метою статті стали: 1) виявлення основних підходів до розробки НТС, що застосовуються у світовій практиці; 2) формулювання концептуальної моделі підходу до розробки НТС, яка забезпечить збалансований розвиток транспортної галузі України; 3) систематизація аспектів, які мають враховуватись під час розробки НТС.

Виклад основного матеріалу статті з обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Національна транспортна стратегія не має законодавчої сили і не являє собою навіть підзаконного акту, однак вона затверджується урядом країни і є основою для формування програм розвитку та реформування транспортної галузі. В ній декларується концепція розвитку галузі: головні цілі та цінності діяльності транспорту, особливості розробки та застосування стратегії за видами транспорту. Обов'язковою умовою розвитку змісту документу є його періодичне коригування відповідно до змін, що відбуваються в економічному, політичному та суспільному середовищі країни.

Підхід до формування національної транспортної стратегії у різних країнах світу відрізняється. В одних країнах розробка НТС тісно пов'язана із процесом складання багаторічних національних планів розвитку економіки у цілому. У Китаї, наприклад, плани національного соціально-економічного розвитку розробляються на п'ять років. На цей же строк розробляються й стратегії розвитку транспорту. При цьому готуються вони різними міністерствами (Міністерством залізничних доріг та Міністерством зв'язку, яке відповідає за всі інші види транспорту). В інших країнах (Нова Зеландія, Фіджі тощо) зміни у національній транспортній стратегії відбуваються після змін політичних пріоритетів, які часто мають місце при зміні уряду.

Існують відмінності й у використанні країнами під час розробки НТС підходів «зверху-донизу» та «знизу-догори». Наприклад, у невеликих країнах, таких як Бутан, Гайана, з декількома рівнями управління уряди схиляються до застосування методу «зверху-донизу». Плани нижчого рівня, які складаються на більш низькому адміністративному рівні або на рівні галузевих установ розглядаються як другорядні, тобто такі, що мають бути підпорядковані планам вищого рівня. Національна транспортна стратегія, побудована за підходом «зверху-донизу», часто фіксується на тривалий період, через що їй не вистачає гнучкості, аби враховувати зміни місцевих потреб, які неминуче мають місце на стадії її реалізації. Це призводить як до зростання кількості проектів, що не відповідають реальним потребам суспільства, так й до нераціонального використання ресурсів.

Орієнтація на застосування виключно іншого підходу - «знизу-догори» - передбачає формування плану розвитку через компіляцію пропозицій, наданих місцевими та регіональними адміністраціями. Недоліком цього підходу є зростання кількості проектів, що не відповідають політиці уряду і не забезпечують підвищення ефективності функціонування галузі. До того ж така стратегія втрачає гнучкість у реагуванні на непередбачувані зміни в обставинах.

Низка країн (країни Європи, США, Китай та інші) під час розробки планів застосовують обидва підходи одночасно: «зверху – донизу» та «знизу-догори». Наприклад, формування національної транспортної стратегії Китаю відбувається на основі широких консультацій на різних адміністративних рівнях щодо місцевої та національної політики, а також пріоритетів розвитку. Це дає змогу узгодити національні та регіональні стратегії розвитку й виробити спільний план дій.

Ідеальна модель формування національної транспортної стратегії для країн з декількома адміністративними рівнями має будуватись на консенсусі поглядів як державних, так й регіональних і місцевих органів влади щодо основних цілей та принципів галузевої політики, передбачати вивчення на рівні місцевих та регіональних органів влади найбільш прийнятних способів задоволення потреб споживачів транспортних послуг та узгодження прийнятих рішень з основними зацікавленими сторонами. Умовою формування успішною стратегії є її взаємозв'язок з поставленими цілями та обраною політикою: цілі повинні

відповідати інтересам суспільства; політика - відображати принципи, якими слід керуватись при досягненні поставлених цілей; стратегія - визначати спосіб, у який поставлені цілі мають бути досягнуті із дотриманням програмних принципів. На рис. 1 наведена концептуальна модель багаторівневого підходу до розробки національної транспортної стратегії.

Механізм розробки національної транспортної стратегії має передбачати наявність для кожного адміністративного рівня відповідних «входів»: сигналів про існуючі

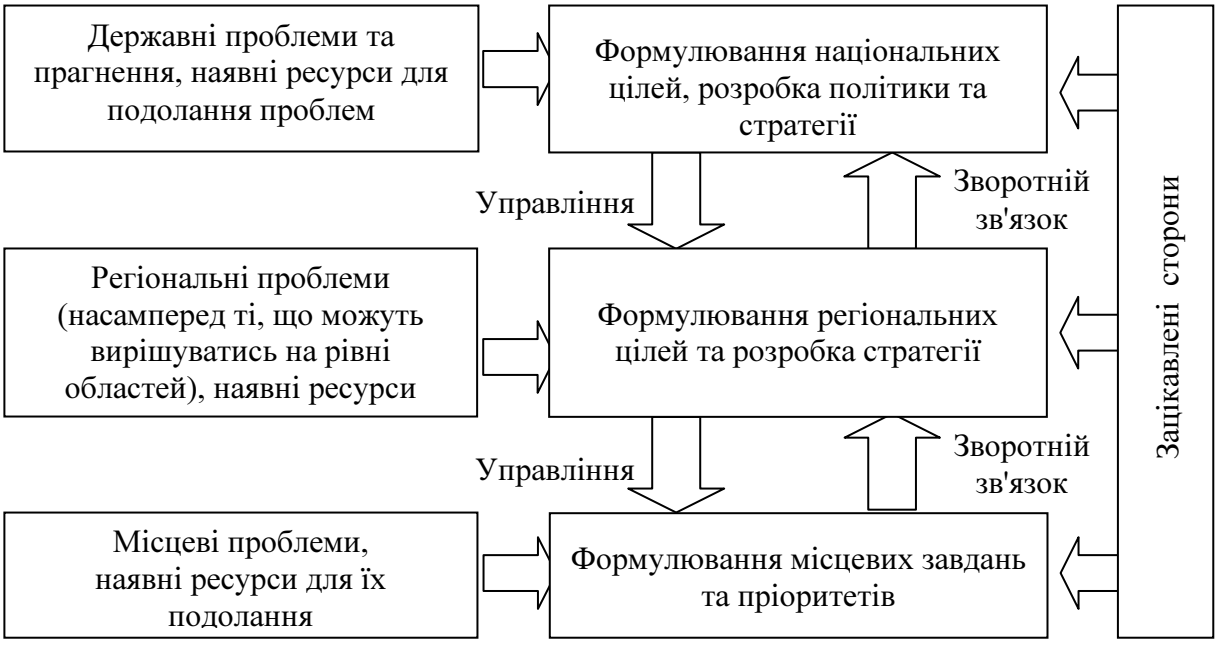

Рисунок 1 – Концептуальна модель підходу до розробки національної транспортної стратегії

проблеми та ресурсів, що можуть бути мобілізовані для розв'язання проблеми. Прийняття рішень повинно відбуватись з урахуванням інтересів усіх основних зацікавлених сторін: промислових асоціацій, постачальників транспортних послуг та їх клієнтів, представників інших відомств (не міністерства транспорту), пов'язаних з плануванням та регіональним розвитком, торгівлею, промисловістю, антимонопольним регулюванням, захистом оточуючого середовища, соціальним забезпеченням населення тощо, органів місцевого самоврядування, наукових кіл та інших зацікавлених сторін. Це забезпечить прийняття стратегії, що буде відображати реальні потреби розвитку галузі та суспільства, мати ресурсне забезпечення та підтримку.

Розробка національної транспортної стратегії має враховувати низку аспектів, які можна систематизувати чином:

– стан розвитку галузі та її ресурсне забезпечення. Така інформація дозволить визначити вихідний стан, що приймається за основу під час формування стратегії. До уваги приймаються показники діяльності, стану матеріально-технічної бази, забезпеченості матеріальними, трудовими та фінансовими ресурсами за видами транспорту;

– наявність балансу розподілу ресурсів між видами транспорту й транспортною інфраструктурою. Виявлення дисбалансу дасть змогу визначити проблемні місця, усунення яких дозволить використати локальні резерви підвищення ефективності функціонування галузі;

– проблеми розвитку, які мають місце за видами транспорту як в цілому по країні, та й по окремих її територіях. Виявляються на основі дослідження забезпеченості суспільних потреб в обсягах та рівні якості транспортного обслуговування за видами транспорту й ступеня їх задоволення;

– місце країни за рівнем розвитку транспортної галузі, визначене на основі міжнародних порівнянь. Дана інформація слугує основою для розробки заходів, спрямованих

на виявлення та усунення слабких місць у міжнародній конкурентоспроможності галузі, а також підтримку вітчизняних перевізників у конкуренції на зовнішніх ринках;

– внутрішня норма доходності реалізованих проектів за видами транспорту. Даний показник слід визначати для так званих маргінальних проектів - тобто кращих проектів, що були відхилені або реалізація яких була заморожена з причини нестачі коштів, та проектів з низькою нормою прибутку, які були реалізовані (як правило, останні проекти пов'язані з регульованими тарифами і мають соціальне навантаження). Дані за такими проектами є більш важливими з погляду визначення джерел фінансування, ніж для проектів, що відносяться до середніх, і саме їх варто розглядати як основу при розробці національної транспортної стратегії. Причому для реалізації таких проектів доцільно залучати капітал приватного сектору, стимулюючи його потенційними прибутками або наданням різноманітних преференцій у вигляді тимчасового звільнення від оподаткування, дотацій з бюджету, виключного права надавати певні послуги на конкретній території тощо. Це дасть змогу уникнути розпорошення бюджетних ресурсів та спрямувати їх на реалізацію найбільш важливих стратегічних проектів;

– оцінка соціального, екологічного та економічного ефекту реалізованих проектів. Соціальний ефект може визначатись у вигляді економії часу, яку отримали споживачі транспортних послуг, в результаті кращої організації та прискорення руху транспортних засобів; зменшенні кількості аварій та постраждалих осіб від аварій на транспорті в результаті удосконалення дорожнього руху, транспортних розв'язок та облаштування пішохідних переходів та інших показниках. Екологічний ефект визначається у зменшенні обсягів викидів забруднень в оточуюче середовище, зменшенні рівня шуму від руху транспортних засобів на швидкісних магістралях тощо. Показники економічного ефекту відображають суму прибутку або одержаної економії поточних витрат, що мали місце в результаті реалізації проекту. Така оцінка дає змогу виявити яким чином різні типи реалізованих проектів забезпечили досягнення поставлених цілей.

Реалізація національної транспортної стратегії тісно пов'язана з такими сферами державного впливу, як: інституціональна політика; планування розвитку галузі та інвестиційна політика; нормативно-правова регламентація, ліцензування та контроль; політика ціноутворення, рівня відшкодування витрат у державному секторі, оподаткування та субсидування.

Аналіз результатів досліджень, пов'язаних з питаннями реалізації НТС в низці країн світу, що проводився Світовим банком, дав змогу сформулювати низку завдань, які мають бути вирішені у зазначених сферах державного впливу. Їх систематизований перелік наведений у таблиці 1. Вирішення зазначених питань є основною передумовою успішної реалізації національної стратегії розвитку транспорту.

Загальною рисою, характерною в тій або іншій мірі для більшості розвинених країн, є прагнення до створення єдиних органів управління транспортними системами. Таку тенденцію зумовлюють два основні фактори: концентрація матеріального виробництва у цілому та ускладнення завдань, пов'язаних з розвитком транспорту. Це змушує держави відокремлювати та брати на себе функції планування, регулювання, координації та контролю розвитку транспортної системи. Функції створення та експлуатації об'єктів інфраструктури й надання транспортних послуг держави все частіше передають приватному сектору.

Основними інструментами реалізації національної стратегії та управління розвитком транспорту в країнах з розвиненим підприємництвом є стабілізатори, регулятори та соціальні компенсатори. [5]

Стабілізатори являють собою систему правил та вимог, що є обов'язковими для виконання усіма суб'єктами господарювання транспортної галузі і повинні враховуватись під час проектування, будівництва та експлуатації об'єктів інфраструктури й використання транспортних засобів. Такими стабілізаторами виступають єдині правила (стандарти) перевезень вантажів та пасажирів; єдині вимоги до конструкції та експлуатації технічних засобів; єдині правила безпеки перевезень та дисципліни праці у сфері транспорту; єдині

стандарти екологічної безпеки транспортного виробництва; єдині основи транспортного права. Застосування стабілізаторів дає змогу забезпечити споживачам

Таблиця 1 - Сфери державного впливу та основні завдання, вирішення яких забезпечує реалізацію національної транспортної стратегії країни (систематизовано автором за [1,2,3,4])

Сфери державного впливу	Основні завдання
Інституціональна політика	• визначення ролі, меж та форми участі уряду та приватного сектору в розробці й експлуатації транспортної інфраструктури та наданні транспортних послуг; • визначення меж компетенції центральних державних, регіональних та місцевих органів, інших органів влади щодо впливу на розвиток транспорту і транспортної інфраструктури; • визначення функцій державного сектору (наприклад, розробка політики, планування, регулювання, інвестиції, експлуатація тощо) та спосіб організації їх виконання
Планування розвитку галузі та інвестиційна політика	• обрання критеріїв екологічної безпеки, економічної та (або) фінансової ефективності, які мають застосовуватись під час планування державних інвестицій у розвиток транспортної інфраструктури, об'єктів, послуг; • визначення механізму контролю (дозволи, вимоги, обмеження на іноземні інвестиції тощо), який повинен застосовуватись для інвестицій приватного сектору.
Нормативно-правова регламентація, ліцензування та контроль	• встановлення правил регулювання, ліцензування та регламентації управління у сфері інфраструктури та надання транспортних послуг; • визначення сфер, де можуть конкурувати державні та приватні послуги, а також прийнятний рівень конкуренції; забезпечення організації моніторингу та контролю за підтримкою рівня конкуренції; • визначення способів сприяння розвитку транспортних послуг та інфраструктури, вирішення питань транспортного розвитку міст та усунення заторів; • встановлення способів та методів захисту суспільної безпеки та оточуючого середовища від несприятливого впливу транспорту;
Політика ціноутворення, рівня відшкодування витрат у державному секторі, оподаткування та субсидування	• формулювання принципів регулювання тарифів на державні транспортні послуги і користування інфраструктурою, що перебуває у державній власності та визначення важелів управління до формування тарифів на послуги, що надаються приватним сектором та умов їх застосування; • визначення припустимого рівня відшкодування витрат у державному секторі транспортної інфраструктури; вибір способу побудови зборів для відшкодування витрат, встановлення джерел покриття дефіциту. • встановлення видів податків та рівня ставок оподаткування, що застосовуються до державної та приватної транспортної інфраструктури та послуг. • визначення умов, за яких доцільно застосовувати націоналізацію та приватизацію об'єктів галузі; • визначення умов доцільності використання урядових субсидій, механізму їх застосування та управління ними

транспортних послуг безпечне та якісне обслуговування, а також створює умови для запобігання або зменшення обсягів викидів небезпечних речовин в оточуюче середовище.

Іншим інструментом управління розвитком транспорту є регулятори. Вони являють собою систему методів державного впливу на діяльність суб'єктів господарювання, спрямованих на реалізацію національної транспортної стратегії. Такими регуляторами є перспективні державні програми розвитку та удосконалення роботи транспортних систем, у тому числі за видами транспорту; субсидії з державного бюджету для реалізації пріоритетних цілей країни у сфері транспорту; державні замовлення на перевезення вантажів та пасажирів; антимонопольне обмеження цін на найважливіші перевезення, окремі роботи та послуги; податки на прибуток та пільги з оподаткування підприємств транспорту; ліцензування у сфері

перевезень та надання інших видів транспортних послуг.

Перспективні державні програми розвитку й удосконалення роботи транспортних систем у країнах з розвиненими ринковими відносинами та різними формами власності не носять директивного характеру. Метою розробки таких програм є цільова організація економічного та соціального розвитку галузі на основі інформування виробників транспортних послуг про зміни суспільних потреб, а також стимулювання їх зацікавленості у задоволенні нових потреб. Такі стимули, як правило, мають вигляд бюджетних субсидій, надання пільг з оподаткування прибутку транспортних підприємств тощо.

Державне замовлення у сфері транспорту застосовується тільки для перевезень, замовником яких виступає уряд, або будь-яка організація за його дорученням. Насамперед, це стосується військових перевезень, доставці вантажів особливої важливості тощо.

Реалізація прийнятих державних програм розвитку транспортних систем спирається на фінансову політику, що передбачає відповідні державні витрати та субсидії з бюджету, розміри ставок податків та пільг в оподаткуванні підприємств транспортної галузі.

Враховуючи, що стабільність тарифів на перевезення вантажів та пасажирів має велику соціальну значимість, у багатьох економічно розвинених країнах транспортним компаніям надаються пільги в оподаткуванні. В той же час для підприємств та об’єднань транспорту, які є монополістами в окремих регіонах, а також на послуги залізничного транспорту, що є природним монополістом, з метою утримання зростання договірних тарифів держава не тільки обмежує максимальний рівень рентабельності, а й запроваджує державне нормування та контроль їхніх поточних витрат.

Запровадження ліцензування у сфері транспорту спрямоване на досягнення двох основних цілей. По-перше, забезпечення високої якості перевезень пасажирів та вантажів, вжиття особливих заходів щодо безпеки перевезень, створення безпечних об’єктів інфраструктури (ліцензії надаються лише організаціям, які використовують сучасні транспортні засоби та будівельну техніку й технології, мають підготовлені кадри). По-друге, надання ліцензій здійснюється, як правило, на платній основі, отже є джерелом поповнення дохідної частини бюджету.

Як свідчить світовий досвід, система регуляторів, що застосовується державою є ефективною тільки у разі узгодженості та комплексного застосування її складових.

Такий інструмент управління розвитком транспортної галузі, як соціальні компенсатори, являє собою систему державних гарантій у сфері оплати праці та соціального забезпечення працівників транспорту. До соціальних компенсаторів належать: розміри мінімальної заробітної плати та доплат працівникам транспорту за особливі умови їх трудової діяльності; система державного соціального страхування та пенсійного забезпечення; розміри прямих компенсацій працівникам галузі, пов’язаних із впливом інфляції; прямі субсидії з центрального бюджету для поліпшення житлових умов, медичне та культурно-побутове обслуговування працівників галузі транспорту. Більша частина соціальних компенсаторів, що використовується у сфері транспорту, мало чим відрізняються від тих, що застосовуються в інших галузях. Як правило, вони базуються на діючому законодавстві країн щодо оплати та захисту праці, соціального та пенсійного страхування тощо.

Висновки з даного дослідження. Механізм розробки національної транспортної стратегії в Україні повинен враховувати не тільки загальнодержавні галузеві програми, а й програми окремих регіонів та місцевих територіальних громад. Така концептуальна модель розробки НТС дасть можливість забезпечити комплексний та збалансований розвиток транспортної галузі України, що сприятиме підвищенню ділової активності в господарстві країни на всіх її рівнях та покращенню якості транспортних послуг, що надаються населенню. На успішність реалізації національної транспортної стратегії впливають такі сфери державного впливу, як інституціональна політика; планування розвитку галузі та інвестиційна політика; нормативно-правова регламентація, ліцензування та контроль; політика ціноутворення, рівня відшкодування витрат у державному секторі, оподаткування та

субсидування.

Список літератури

1. Glaeser, E.,Kohlhase J. Cities, Regions and the Decline of Transport Costs (July 2003). [Електронний ресурс] : Harvard Institute of Economic Research Discussion Paper No. 2014. – Режим доступа: http://econ.worldbank.org/external/default/ main?pagePK=64165259&theSitePK=469372&piPK =64165421&menuPK=64166093 &entityID=000094946_0110030409435. – Дата доступа: 15.10.2009.
2. John Lee and John L. Hine. 2008. Preparing a National Transport Strategy. Suggestions for Government Agencies in Developing Countries. Transport Paper TP-19. World Bank. Transport Sector Board, Washington, DC.
3. Winston, C. Government Failure in Urban Transportation (November 2000). [Електронний ресурс] : Aei-Brookings Joint Center For Reg. Studies Working Paper No. 00-8. – Режим доступу до журн. : http://papers.ssrn.com/sol3 /cf_dev/AbsByAuth.cfm?per_id=271738. – Дата доступа: 10.10.2009.
4. Bousquet, F., Fayard A. Road Infrastructure Concession Practice in Europe (September 2001). [Електронный ресурс] :World Bank Policy Research Working Paper No. 2675. – Режим доступа: http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469372&piPK= 4165421&menuPK=64166093&entity =000094946011003040943 5. – Дата доступа: 21.12.2009
5. Ложачевська, О.М. Управління функціонуванням та розвитком транспортного комплексу регіону: Монографія. / О. М. Ложачевська. – К.: НАУ, 2002. – 248 с
6.

Н. Бондар

Мировой опыт управления развитием транспортной отрасли

В статье описан мировой опыт по решению проблем, связанных с разработкой национальной транспортной стратегии. В частности выявлены основные подходы к разработке НТС, применяемые в мировой практике; предложена концептуальная модель подхода к разработке НТС, которая обеспечит сбалансированное развитие транспортной отрасли в Украине; систематизированы аспекты, которые должны учитываться при разработке и реализации НТС, приведены инструменты управления реализацией НТС.

Natalia Bondar

World experience of management by development of transport branch

In article world experience under the decision of the problems connected with working out of national transport strategy is described. In particular the basic approaches to working out HTC, applied in world practice are revealed; the conceptual model of the approach to working out HTC which will provide balanced development of transport branch in Ukraine is offered; aspects which should be considered by working out and realisation HTC are systematised, tools of management are resulted by realisation HTC.

Одержано 25.10.10