

УДК 338.26

ОПЫТ СТРАН МИРА В ФОРМИРОВАНИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

ИСАЕВА Н. И.,
канд. экон. наук, доц., доцент
кафедры финансов Национального
аэрокосмического университета
им. Н. Е. Жуковского «ХАИ»

В статье рассмотрены практические вопросы формулировки стратегии социально-экономического развития некоторых стран мира, определены основные условия формирования эффективной стратегии, разработана логическая схема стратегического планирования стран мира, исследованы этапы формирования и реализации стратегии социально-экономического развития зарубежных стран и актуальность их внедрения на современном этапе развития Украины.

Ключевые слова: стратегия социально-экономического развития; социально-экономическое развитие; экономическая политика; стратегия; программа.

У статті розглянуто практичні питання формулювання стратегії соціально-економічного розвитку деяких країн світу, визначено основні умови формування ефективної стратегії, встановлено логічну схему стратегічного планування країн світу, досліджено етапи формування і реалізації стратегії соціально-економічного розвитку зарубіжних країн та актуальність їх запровадження на сучасному етапі розвитку України.

Ключові слова: стратегія соціально-економічного розвитку; соціально-економічний розвиток; економічна політика; стратегія; програма.

The practical questions of formulation of strategy of socio-economic development of some countries of the world are considered in the article, the basic terms of forming of effective strategy are certain, the logical chart of the strategic planning of the world countries is developed, the stages of forming and realization of strategy of social-ekonomik development of foreign countries and actuality of their introduction are investigational on the modern stage of development of Ukraine.

Keywords: strategy of socio-economic development; socio-economic development; economic policy; strategy, program.

Постановка проблемы. В современном мире в последние годы все шире разворачиваются дискуссии вокруг вопросов, связанных с ролью государства в социально-экономическом развитии страны. Современная практика стратегического планирования свидетельствует о положительных тенденциях в его использовании для решения социально-экономических проблем государства. Вместе с тем говорить об эффективно действующем механизме реализации стратегий в Украине пока рано. Основной причиной, мешающей эффективной реализации стратегических документов, является недостаточно проработанное нормативно-правовое и методологическое обеспечение стратегического планирования и управления.

Анализ последних исследований и публикаций. Активную работу в области теории стратегического планирования и управления ведут С. Д. Валентей, А. А. Васецкий, Б. М. Гринчель, А. П. Егоршин, Е. Н. Королева, Н. Е. Костылева, Б. Н. Кузык, Д. С. Львов, А. Н. Швецов, Б. М. Штульберг и другие ученые [1-10]. Несмотря на значительное число научных публикаций, связанных с исследованием стратегического планирования и управления, к числу малоисследованных относятся проблемы методологии, структуры стратегического управления, реализации стратегий. Для Украины изучение и использование опыта формулирования и реализации стратегий социально-экономического развития зарубежных стран крайне актуальная задача.

Цель статьи – исследование опыта формирования долгосрочных стратегий развития некоторых стран для его трансформации в практику стратегического планирования в Украине.

Изложение основного материала исследования. Широко признанным и используемым инструментом в зарубежной практике государственного управления является visioning – разработка видений, долгосрочных стратегий социально-экономического развития страны. По своей сути видение – это стратегия консолидации внутреннего потенциала развития нации, завоевания лучшего места для страны в структуре мировой экономики и в международных процессах развития [1, 10].

В стратегических документах зарубежных стран четко прослеживается, что видение – это стратегия для нации, которая сформулирована ею через своих лидеров. Но самое главное — видение должно реализоваться нацией. Интересен опыт стран мира в продвижении определенных в Национальной стратегии идей, приоритетов, целей и задач, а также их закрепление в сознании людей, что становится одной из фундаментальных составляющих успеха практической реализации стратегии. Последовательно реализуемая и четко выстроенная коммуникационная компания управляет отношением целевых аудиторий и формирует позитивное восприятие стратегии [1].

Исследуя стратегические документы некоторых стран мира, можно сделать вывод, что, несмотря на их разнообразие, все национальные стратегии социально-экономического развития имеют определенные общие характеристики (рис. 1).

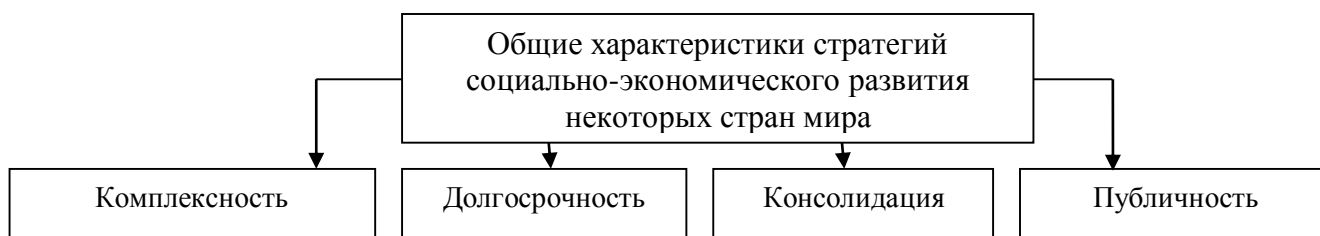


Рис. 1. Общие характеристики стратегий социально-экономического развития некоторых стран мира

Во-первых, это комплексность и взаимосвязанность различных политик и программ. Национальные стратегии социально-экономического развития рассматривают в комплексе экономические, социальные, политические и иные измерения, как внутри страны, так и за ее пределами, обеспечивая взаимосвязь различных политик и программ, работающих на общую стратегию и единую цель. Так, Стратегия устойчивого развития «Польша 2025» является так называемой открытой стратегией и не содержит конкретных механизмов. Реализация стратегии осуществляется через разработку и осуществление секторальных стратегий, программ и планов действий, которые должны быть гармонизированы со стратегией «Польша 2025». Стратегия является всеобъемлющим документом, который создал основу и определил рамки для других программ и планов действий [1, 2, 10].

Эти и ряд других стратегических документов были приняты в соответствии либо приведены в соответствие со стратегией «Польша–2025» и стали практическими инструментами реализации приоритетов и задач стратегии устойчивого развития страны.

Во-вторых, это долгосрочные горизонты планирования, обеспечивающие последовательность этапов на пути к достижению поставленных обществом целей. Временные рамки стратегий социально-экономического развития отдельных стран мира представлены на рис. 2.

В-третьих, национальная стратегия социально-экономического развития тогда становится по-настоящему национальной, когда является результатом консенсуса между всеми основными группами общества. Она не может быть видением какой-то одной группы или класса. Так, основными разработчиками стратегии «Япония 2025» стали: Японская федерация бизнеса, Японский институт социальных и экономических отношений. При этом Совет по науке организовал серию дискуссий с привлечением собственных и внешних экспертов.

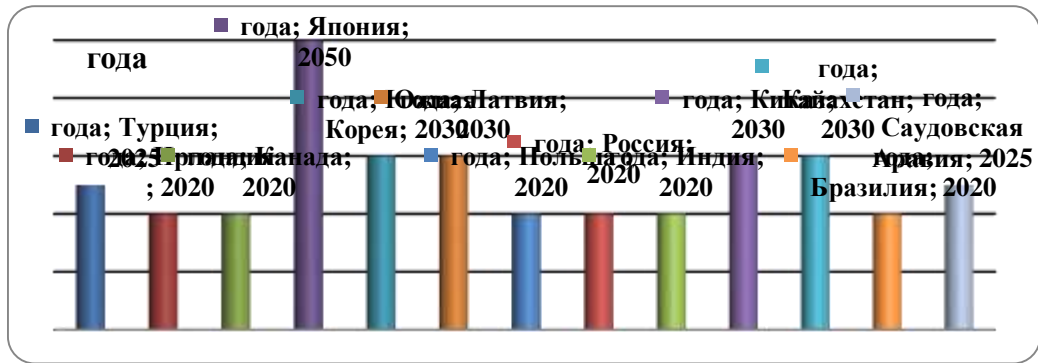


Рис. 2. Временные рамки стратегий социально-экономического развития отдельных стран [1]

Результаты обсуждений, высказанные экспертам и мнения стали основой отчета, содержащего рекомендации правительству Японии [3]. Стратегия устойчивого развития Латвии до 2030 года разрабатывалась группой экспертов Министерства регионального развития и местного самоуправления. Обсуждение вопросов и проблем, затронутых в стратегии, осуществлялось в рамках проекта «Латвия 2030 – твой выбор».

В обсуждение были вовлечены представители различных социальных групп. Основные элементы проекта стратегии устойчивого развития Латвии были представлены на национальном форуме «Латвия – 2030» в октябре 2008 года, где принимало участие более чем 800 экспертов. Следующее широкое обсуждение состоялось летом 2009 года. Основная цель стратегии – определение ориентиров развития страны, в том числе в пространственной перспективе на период до 2030 года [10].

В-четвертых, национальная стратегия социально-экономического развития — это, как правило, результат открытого диалога и широких консультаций. При этом сам процесс консультаций является как важным элементом формирования консенсуса в обществе относительно широкого спектра вопросов, связанных с национальной стратегией социально-экономического развития, так и инструментом мобилизации необходимых ресурсов – не только финансовых, но и организационных, институциональных и даже духовных.

Так, при подготовке стратегии «Европа 2020», в ноябре 2009 года Еврокомиссия инициировала процесс широких консультаций по подготовке стратегии. Основой для консультаций стали подготовленные Еврокомиссией предложения по стратегии до 2020 года. В ходе обсуждений, в которое вовлеклись все страны-члены ЕС, было получено более 1500 комментариев [5].

Подготовка стратегии «Канада, которую мы хотим в 2020 году» велась аналитическим центром «Канада 2020» в рамках проекта и была разбита на три фазы. Первая фаза. Были подготовлены публикации с привлечением пятнадцати различных авторов – специалистов в пяти приоритетных областях. На втором этапе проекта проводились тематические дискуссии и обсуждения по каждому из пяти направлений с привлечением различных заинтересованных сторон. Третья фаза проекта – это подведение итогов обсуждений и обобщение их результатов. Опираясь на материалы предыдущих этапов, центр «Канада 2020» подготовил финальную согласованную публикацию. Этот документ обобщает выводы по каждому из пяти направлений, излагает предлагаемые стратегии социально-экономического развития [1, 7].

Анализируя опыт стран мира, можно выделить общие условия, при которых осуществляется процесс формирования действенной стратегии социально-экономического развития (рис. 3) [1-10].

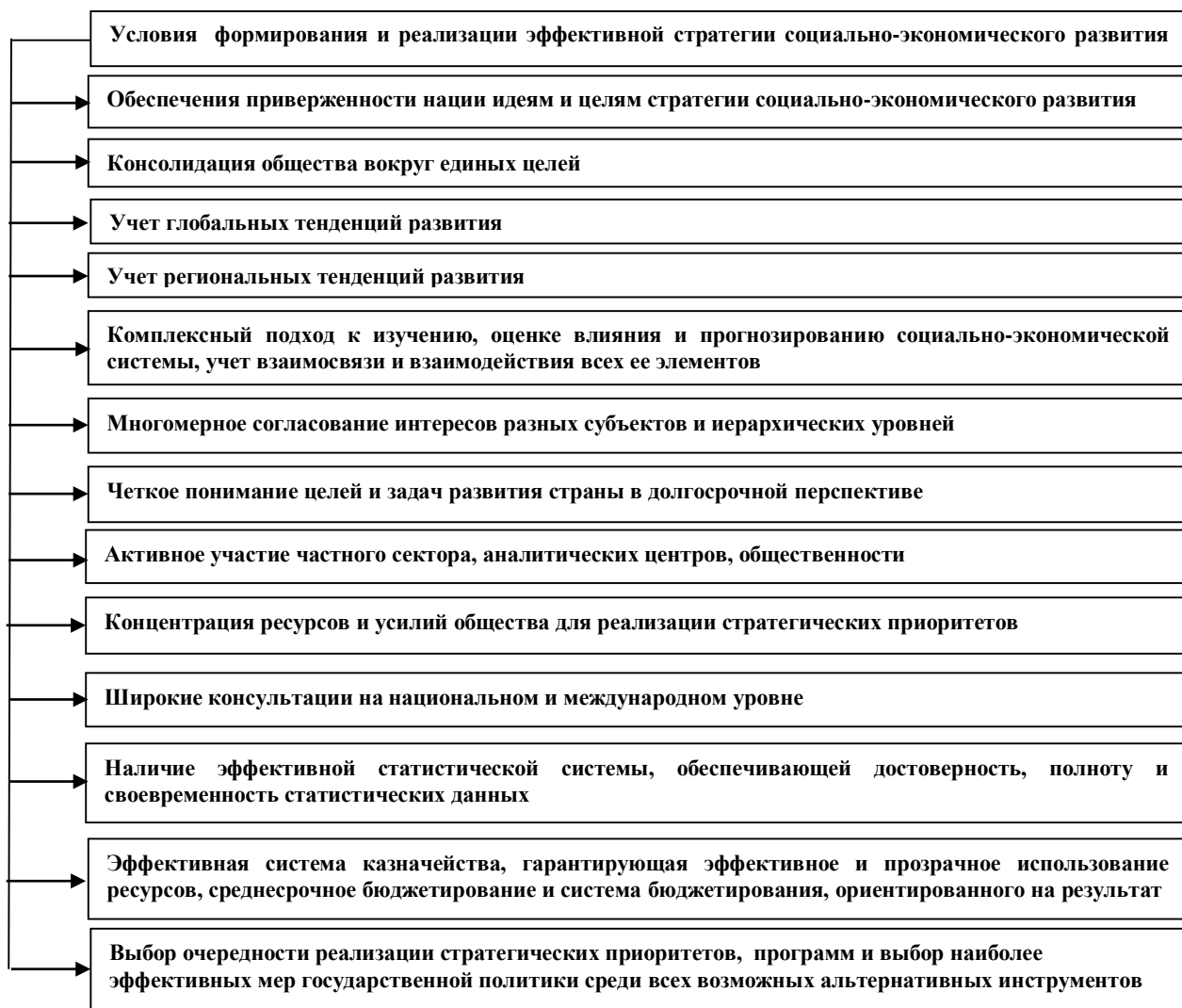


Рис. 3. Условия формирования и реализации эффективной стратегии социально-экономического развития

Долгосрочные национальные стратегии социально-экономического развития, несмотря на различия между странами их разработавшими, имеют очень много общего в структуре и основных компонентах [1-10].



Рис. 4. Укрупненная логическая схема стратегического планирования стран мира

Логика, являющаяся основой любого долгосрочного стратегического документа зарубежных стран представлена на рис. 4.

Итак, долгосрочные стратегические документы развитых стран мира определяют: текущее положение и предполагаемые вызовы и угрозы, приоритеты устойчивого развития, желаемое будущее в конкретных количественных и качественных характеристиках, а также путь продвижения вперед в нескольких сценариях.

При определении стратегических приоритетов в рамках национальной стратегии социально-экономического развития обычно выделяется генеральная цель. Как только определена генеральная цель стратегии, можно выбирать стратегические приоритеты и общие задачи.

При формулировании стратегических приоритетов и программ развития эксперты рекомендуют обратить внимание на следующие моменты [1]:

1. Система приоритетов должна быть взаимоувязанной системой, а не представлять собой набор предпочтений и пожеланий, противоречащих друг другу в комплексе.

2. При определении стратегических приоритетов необходим комплексный учет всех внешних, внутренних факторов и ограничений перспективного периода.

3. Необходимо добиться оптимальной траектории будущего движения всех приоритетов и программ социально-экономического развития для того, чтобы избежать как минимизации целей, так и желания выдать желаемое за действительное.

4. Важно добиться сбалансированности реализации системы приоритетов, учитывая их адекватную обеспеченность финансовыми, трудовыми, интеллектуальными, природными, материальными и другими ресурсами. Например, генеральная цель и приоритеты в стратегии «Европа 2020»: стратегия для «умного», устойчивого и инклюзивного роста. Где «умный рост» предполагает развивать экономику, основанную на знаниях и инновациях; устойчивый рост – поддерживать более ресурсоэффективной, зеленой и конкурентоспособной экономики; инклюзивный рост – стимулировать экономику с высокой занятостью для социальной и территориальной сплоченности [5].

Задачи стратегии социально-экономического развития могут иметь количественную и качественную форму, но должны носить долгосрочный характер. На основе целей и стратегических приоритетов формируются конкретные, привязанные к определенным срокам результаты, которых страна намерена добиться в ходе реализации своей стратегии. В этом ключе стратегия социально-экономического развития выступает как общее направление, на котором следует искать пути достижения приоритетов и задач.

Не менее важно четко представлять и временные рамки планирования – достижение долгосрочных целей требует определения более коротких этапов. Поэтому долгосрочный стратегический план в зарубежных странах сочетается со среднесрочными документами, что позволяет периодически отодвигать горизонт планирования и вносить необходимые коррективы. Если заявленная цель стратегии говорит о том, чего именно страна хочет достичь, какие позиции занять в мире, то задачи должны говорить — как именно страна намерена это сделать и что необходимо предпринять в той или иной сфере, чтобы продвигаться вперед к поставленной цели. Задачи должны быть детализированы в конкретных национальных и секторальных стратегиях и программах, разработанных в сопряжении друг с другом и обеспечивающих поступательное движение страны по пути развития. Так, для реализации поставленных в Стратегии «Япония 2050» целей и задач была разработана программа до 2010 года, известная как «Action 21». В течение 2006-2015 гг. предусматривается подготовка 3-5 летних планов развития [3].

Учет глобальных тенденций в условиях возрастающей взаимозависимости национальной и мировой экономики является важным условием разработки и реализации действенной национальной стратегии социально-экономического развития. Необходимо заранее оценивать как время очередного мирового кризиса, так и кризиса на отдельных товарных рынках, их характер и последствия для национальной экономики, и учитывать при разработке национальных стратегий социально-экономического развития. Понимание вызовов, внутренних и внешних, позволяет определить ограничители для развития и, соответственно, меры, которые помогут стране их преодолеть и достигнуть желаемых целей, мобилизовав необходимые ресурсы (человеческие, финансовые, политико-дипломатические, технические и технологические, иные) и сфокусировав их на решении конкретных задач [1].

Разработчики долгосрочных стратегий многих стран мира часто прибегают к сценарному подходу, который позволяет рассматривать будущее в различных вариантах. Ведь оно многовариантно и те вызовы и возможности, которые страна видит перед собой, могут трансформироваться под влиянием различных факторов. Например, проект «Норвегия 2030» – это проект по разработке долгосрочных сценариев развития, который норвежское правительство реализовало в 1998-2000 годах. Проект был нацелен на укрепление потенциала правительства в

поиске ответов на стратегические вызовы, а также укрепление механизмов стратегического планирования в правительственных структурах [1, 8].

Не менее важным условием формирования и реализации эффективной национальной стратегии является учет региональных тенденций развития. Отсюда возникает необходимость глубокого изучения тенденций развития социально-экономической и общественно-политической ситуации в регионах, а также оценки возможных последствий для национальной экономики [1].

В последние годы органы государственного управления и экспертное сообщество зарубежных стран уделяют большое внимание проблеме стратегического планирования регионального развития. На сегодняшний день достаточно серьезный аналитический опыт социально-экономического развития регионов накоплен за рубежом. Так, в США одной из распространенных форм оценки социально-экономического положения штатов и городов является ежегодная разработка так называемых статистических карт. Также распространение получил метод анализа местной экономики через сравнение конкурентных преимуществ. Используя такие методы оценки и анализа, в США определяются мероприятия по реализации региональной политики и объемы необходимых для этого ресурсов [9].

Опыт ЕС в области регионального развития весьма поучителен своей последовательностью и динамизмом. Основой проведения региональной политики в ЕС стала многоуровневая система регионов. Используя Номенклатуру территориальных единиц (NUTS) для статистического учета и анализа уровня социально-экономического развития региона, определяются приоритеты развития, цели и задачи, мероприятия региональной политики и распределения ресурсов [10]. Также широкое распространение и законодательное закрепление во многих европейских странах и США получила методика оценки регулирующего воздействия проектов, программ и нормативно-правовых актов. Суть методики заключается в анализе краткосрочных и долгосрочных воздействий на общественные процессы, социально-экономические изменения, ожидаемые на конкретной территории при принятии нормативно-правового акта или программы социально-экономического развития с помощью методов качественной и количественной оценки воздействия, что позволяет своевременно оценить эффективность и результативность мероприятий по реализации целей и задач Национальной стратегии социально-экономического развития [9].

В зарубежных странах прослеживается согласование стратегических планов разных субъектов и иерархических уровней: центральных, региональных и муниципальных; национальных и международных; государственных и корпоративных и т. п. Многомерное согласование интересов должно осуществляться как при разработке стратегии социально-экономического развития страны, так и при ее выполнении. Так, для реализации положений стратегии «Европа 2020» Европейский союз определил семь ключевых инициатив (программ) по таким направлениям, как [5]: инновационная политика, поддержка молодежи, цифровые технологии, ресурсоэффективность, промышленная политика в условиях глобализации, занятость и рынок труда, противодействие бедности. Каждая страна-член ЕС готовит свою страновую программу для достижения целей, определенных в стратегии «Европа 2020». Для каждой страны на основе Номенклатуры территориальных единиц NUTS определяются целевые индикаторы, по которым ведется регулярный мониторинг и отчетность.

Для достижения поставленных целей стратегии «Латвия 2020» был разработан Национальный план развития Латвии 2014-2020. Имеется ряд секторальных стратегий. Стратегия «Латвия 2030» сопряжена со стратегией «Европа 2020» [1].

Эффективная реализация национальной стратегии социально-экономического развития предполагает концентрацию ресурсов и усилий общества для реализации стратегических приоритетов. Расчет базовой стоимости и финансирования каждого приоритета и программы социально-экономического развития в зарубежных странах производится на основе точных прогнозов поступлений как внутренних ресурсов (которые, в свою очередь, зависят от экономического роста и финансовых поступлений), так и ожидаемых поступлений из внешних источников. Важно, что цели и задачи долгосрочной стратегии учитываются при подготовке государственного бюджета, а также в процессе разработки конкретных программ и проектов.

Стратегии социально-экономического развития в зарубежных странах финансируются через государственные целевые программы, инвестиционные программы, а также инструменты

фискальной политики – например, государственные закупки, трансферты регионам, субсидии и льготы отраслям и проектам, важным для достижения стратегических целей. Вместе с тем финансирование стратегии подразумевает не только средства госбюджета, это мобилизация всех имеющихся в распоряжении страны ресурсов для достижения общей цели.

Итак, следует выделить два аспекта, оказывающих непосредственное влияние на успех национальной стратегии развития зарубежных стран:

- 1) реальная оценка необходимых ресурсов для реализации стратегических приоритетов;
- 2) соответствие этих ресурсов возможностям страны и структуре макроэкономики.

Учитывая, что национальная стратегия социально-экономического развития состоит из множества программ, требующих финансирования, ключом к ее успешной реализации в странах мира является определение очередности этих программ и выбор наиболее эффективных мер государственной политики среди всех возможных альтернативных инструментов. Как показывает опыт стран мира, процесс формулирования долгосрочной стратегии требует эффективной координации. В частности, деятельность организаций и структур, вовлеченных в процесс подготовки видения, должна быть четко скоординирована, как по ролям, которые исполняют каждая из вовлеченных сторон, так по целям и результатам их деятельности, а также внутренней совместимости этих целей и результатов.

Мониторинг и оценка позволяют обеспечить координацию действий внутри правительства, а также между правительством, частным сектором, гражданским обществом и международными партнерами; оценивать прогресс в достижении общенациональных стратегических целей и корректировать механизмы и инструменты в процессе реализации политик, планов действий и программ, а также обеспечить прозрачность и подотчетность действий исполнителей и процесса принятия решений в целом [1, 9, 10].

Выводы. В результате исследования можно сделать вывод: главная суть стратегии социально-экономического развития зарубежных стран, которая определяет выбор, последовательность и взаимосвязанность государственных мер в области социально-экономического развития – это ответ на вопрос: как и при помощи каких мер государственной политики можно достичь желаемых результатов, основой при этом является глубокий анализ достигнутых результатов и имеющихся вызовов, четкое понимание целей и задач развития страны в долгосрочной перспективе. В Украине со стороны органов власти и местного самоуправления, научных деятелей, общественных организаций уже растет понимание того, что стратегия – это не просто набор целевых ориентиров, а четко выстроенная программа конкретных действий, которые необходимо предпринять в долгосрочной перспективе для достижения поставленных целей. Следует изучать опыт формулирования национальных стратегий зарубежных стран для его трансформации в практику составления, утверждения и реализации стратегии социально-экономического развития Украины.

Литература

1. Заглядывая за горизонт. Концепции и опыт формулирования национальных стратегий // Центр экономических исследований [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.cer.uz
2. Poland Case Study. Analysis of National Strategies for Sustainable Development [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.iisd.org/pdf/2004/measure_sdsip_poland.pdf
3. Japan 2025: Envisioning a Vibrant, Attractive Nation in the Twenty-First Century [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.keidanren.or.jp/english/policy/vision-2025.pdf>
4. Сайт Исполнительного совета правительства Абу Даби [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gsec.-abudhabi.ae/Sites/GSEC/Navigation/EN/publications.did=90378.html>
5. Стратегия «Европа 2020» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/europe2020/-index_en.htm
6. Bahrain Vision 2030 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.2030.bh
7. Канада 2020 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://canada2020.ca/>
8. The High North. Vision and policy instruments [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.egjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Nordomr%C3%A5dene/UD_nordomrodene_innmat_EN_web.pdf
9. Ансофф И. Новая корпоративная стратегия // И. Ансофф. – СПб.: Питер. – 1999. – 416 с.

10. Региональная политика стран ЕС / Центр европейских исследований ИМЭМО РАН /
Отв. ред. А.В. Кузнецов. – М.: ИМЭМО РАН, 2009. – 230 с.