

УДК: 351:354

Н. Д. ЧАЛА

МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНКИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

На основі аналізу програм соціального та економічного розвитку України за 2001 – 2010 рр., щорічних послань Президента України до Верховної Ради України за аналогічний період і звітів Міністерства економіки України, Державного комітету статистики України показано недоліки традиційних показників, що використовуються для оцінки ефективності державної економічної політики, та запропоновано систему показників.

In the article the programs of social and economic development of Ukraine for 2001-2010., messages of the President of Ukraine to the Verhovna Rada of Ukraine for the similar period, reports of the Ministry of Economics of Ukraine and the State Committee of Statistics of Ukraine are analyzed. As a result of research lacks of a traditional estimation of efficiency of the state economic policy are specified and the author's system of its estimation is offered.

Уперше розуміння важливості системного підходу для формування державної політики в незалежній Україні було озвучено в Посланні Президента України до Верховної Ради України у 2000 р. [3] та через місяць було закріплено на законодавчому рівні [1]. Послання Президента України формувало стратегічний вектор розвитку держави, а відповідний закон передбачав розроблення тактичного документа – короткострокової програми соціального й економічного розвитку. Передбачалося, що короткострокова програма економічного і соціального розвитку слугуватиме базою для розроблення державного бюджету на відповідний рік, що в перспективі мало підвищувати ефективність витрачання бюджетних ресурсів. Проте в описаному механізмі не визначено правил щодо наслідування стратегічного вектора державної політики, що може спричинити непослідовність економічної політики не тільки за зміни урядів, але й із закінченням бюджетного року. Іншою проблемою є формальне впровадження принципів стратегічного менеджменту в державне управління, на що вказує щорічний розгляд державного бюджету без узгодження його з відповідною програмою соціального й економічного розвитку та порівняння результативності виконання попередніх програми та державного бюджету. Зазначмо, що розгляд проекту Державного бюджету України восени викликає неабияке зацікавлення, натомість звіт про виконання бюджету весною може бути взагалі не розглянуто (як це було у 2009 р.), що є прямим порушенням Бюджетного кодексу України. Усе це ускладнює оцінку результатів діяльності урядів та призводить до втрати наступництва стратегічних завдань навіть у межах каденції одного Кабінету Міністрів України.

Серед основних причин незадовільного стану економіки та низької конкурентоспроможності країни українські експерти, такі як В. Геєць,

Б. Данилишин, А. Гальчинський, І. Акімова та ін., називають непослідовність та неузгодженість державної політики. Серед російських дослідників державного управління, праці яких висвітлюють деякі аспекти означеної проблеми, варто назвати Г. Атаманчука та В. Ігнатова. Питанням підвищення ефективності державного управління присвячено праці М. Хольцер, Мері Е. Гай, Даніель В. Мартін. Незважаючи на наявність численної кількості публікацій у сфері економічної політики провідних українських та іноземних науковців, системне дослідження послідовності та ефективності української економічної політики не проводилося.

За мету цього дослідження поставлено оцінити послідовність: формування економічної політики в Україні через порівняння показників цілей і пріоритетів та за допомогою аналізу програм діяльності Кабінету Міністрів України і програм соціально-економічного розвитку; визначити методологічну основу оцінки ефективності впровадженої економічної політики.

Знаковим у формуванні економічної політики в Україні є 2000 р., коли вперше на найвищому рівні було окреслено стратегічний вектор розвитку країни. До цього часу формування економічної політики відбувалося хаотично, без розгляду системних стратегічних документів. На базі визначених пріоритетів [3] було вперше затверджено програму соціального й економічного розвитку в Україні на 2001 р. За класифікацією політичних та управлінських рішень, яку пропонує О. Дем'янчук [4, с. 31], державні програми та державні плани розвитку на точно визначений термін мають залишатися аполітичними, які визначаються згідно з основними принципами політики, виходячи з прагматичних міркувань і усталених процедур. Отже, можемо очікувати, що основні завдання економічного розвитку мають знаходити власне відображення в кожній програмі з варіативною зміною залежно від динаміки реалізації. Основною метою державних програм соціально-економічного розвитку 2001 – 2008 рр. було забезпечити зростання за всіма напрямками: ВВП; надходження іноземних інвестицій; експорту; реальних грошових доходів населення та ін. Унаслідок негативного впливу світової фінансової кризи в 2008 р. Уряд вимушений був переглянути основні пріоритети розвитку і запропонував антикризову програму (2009 р.), метою якої було стабілізувати економічне становище країни та нівелювати дію негативних чинників [2]. Проте Державна програма економічного та соціального розвитку на 2010 р. вже ставить за мету помірковане зростання. Отже, з точки зору аналізу основних завдань та задекларованих намірів, економічна політика, що проводиться в Україні є послідовною.

Аналіз ефективності економічної політики необхідно здійснювати виходячи з тих завдань, які було поставлено у затверджених стратегічних документах. Проблемним постає питання як оцінювати подані на розгляд Верховної Ради України, але не затвержені стратегічні документи. Чи можна такі документи розглядати як базу для формування тактичних документів? Якщо не затверджено Програму діяльності Кабінету Міністрів України, чи є цей документ основою для формування короткострокової Програми економічного та соціального розвитку, на якій базується формування Державного бюджету України? Прийняття Державного бюджету України Верховною Радою України в разі незатвердження попередніх документів само по собі вносить непослідовність та суперечливість. Крім цього,

затвердження тактичного документа без прийняття стратегічних ускладнює визначення вектора розвитку та побудову системи оцінки ефективності управлінських рішень.

Аналіз особливостей прийняття програм діяльності Кабінету Міністрів України за період 2002 – 2008 рр. показує, що більшістю з них отримувалась підтримка парламенту в той чи інший спосіб. Так, в основу програми 2002 та 2003 рр. було покладено виступ Президента України перед Верховною Радою України. Програма 2004 р. (яку було пізніше скасовано) та Програма 2005 р. були схвалені постановою Верховної Ради України. На відміну від них, Програма діяльності “Український прорив: для людей, а не для політиків” Кабінету Міністрів України 2008 р. була затверджена постановою, та вона не отримала схвалення парламенту, тобто мандата на виконання. У такому разі будь-які дії уряду мають основу для критики. Крім цього, виникає питання: перед ким має звітувати Уряд про результати власної діяльності, якщо його наміри не було схвалено? За якими показниками оцінювати ефективність політики, що впроваджується? Наскільки рішення виконавчої влади в такій ситуації задовольняють потреби та інтереси громадян?

Традиційно ефективність упровадженої економічної політики оцінюють за динамічними показниками – зміною ВВП, обсягів промислового та сільськогосподарського виробництва, наданих послуг. Така оцінка не завжди адекватно відбиває ті процеси, які відбуваються. Наприклад, унаслідок дії світової фінансової кризи та значної тінізації вітчизняної економіки за результатами I кварталу 2009 р. ВВП зменшився на 20,3 %, II кварталу – на 17,8, III кварталу – на 15,9 % [8]. За таких умов тільки за рахунок низької бази порівняння та коригування показника I кварталу 2010 р. на індекс-дефлятор забезпечується зростання на рівні 2 – 3 %. Отже, простої оцінки темпів зміни ВВП недостатньо. Незаперечним підтвердженням цієї тези є економічне зростання на рівні від 1 до 7 %, яке демонструвала українська економіка в період 1996 – 2008 рр. Орієнтація на абсолютні показники, такі як темпи зростання ВВП та рівень надходження іноземних інвестицій, при формуванні цілей та завдань економічного розвитку не дало можливості вчасно виявити проблеми якості економічного зростання. Варто зазначити, що провідні українські економісти (В. Гесць, І. Бураковський, О. Плотников, В. Гальчинський) неодноразово вказували на проблемні моменти української моделі економічного зростання [7, с. 84–92].

У Програмі економічного і соціального розвитку на 2009 р. було зроблено спробу кількісного визначення критеріїв, що свідчитимуть про реалізацію цілей. Так, у розділі 3.3.12 “Забезпечення сучасного розвитку промислового комплексу” основними цілями політики визначено насичення ринку конкурентоспроможними промисловими товарами та прискорення інтеграції промислового комплексу у світове виробництво. Кількісним критерієм оцінки досягнення мети було визначено приріст промислового виробництва на 7,3 %. Індекс виробництва промислової продукції в листопаді 2009 р. проти листопада 2008 р. становив 108,6 %; за результатами дев’яти місяців 2009 р. проти аналогічного періоду попереднього року – 76,0 %; листопада 2009 р. проти жовтня 2009 р. – 98,1 % [6]. Виникає кілька питань. Наскільки коректно оцінювати насичення ринку конкурентоспроможними

промисловими товарами за рівнем зростання випуску промислової продукції? І в який спосіб оцінювати ступінь інтеграції промислового комплексу у світове співтовариство? У міжнародній економіці він оцінюється за експортною та імпортною квотами; високий показник інтеграції означає залежність країни від кон'юнктури зовнішніх ринків і не завжди є позитивним [5, с. 92]. При цьому показник зростання обсягів виробництва промислової продукції, у порівнянні місяця поточного року з таким же місяцем попереднього року, перевищив плановий. Чи ж це означає, що визначеної у Програмі мети досягнуто? Навіть кількісне визначення показника не дає можливості чітко оцінити досягнення мети. Проблема оцінки ефективності значно ускладнюється тим, що необхідно визначити декілька альтернативних варіантів реалізації завдань і виділити оптимальний.

Означені проблеми вказують, що для оцінки ефективності державної економічної політики необхідно вибудовувати систему показників у різних площинах виміру. *По-перше*, необхідно визначити адекватність поставлених цілей зовнішнім умовам і тенденціям розвитку глобального середовища, зрозуміти, які наслідки матиме в майбутньому реалізація тих чи інших цілей. Прикладом може послугувати визначений Україною євроінтеграційний вектор розвитку. Важливо усвідомлювати, що євроінтеграція, врешті-решт, приводить до пошуку місця нашої країни в європейській економічній системі, вимагає прилаштування до сталих господарських відносин, і тому наслідком її успішної реалізації стане обмеження суверенітету. Досить часто звучить визначення, що євроінтеграція – це впровадження європейських цінностей на українській території. Необхідно зазначити, що таке твердження є неправильним виходячи з нормативних документів та міжнародних угод, які були підписані Україною. Зараз тривають переговори між Україною та ЄС про асоційоване членство і про поглиблену вільну торгівлю, що свідчить про початок приєднання до ЄС. Суперечки викликає можливість підписання цих документів, проте для цього дослідження важливо вказати на факт проведення таких переговорів, що свідчить про реалізацію та наступництво визначеного в 1998 р. вектора зовнішньої економічної політики.

По-друге, важливо оцінити порівнянність цілей та ресурсів. Найяскравішим прикладом суперечності поставлених цілей є одночасне намагання забезпечити економічний розвиток та зростання соціальних витрат, що декларується як зростання соціальних стандартів. Різке зростання номінальних видатків державного бюджету, що особливо яскраво виражене після 2004 р., привело до швидкого зростання номінальних (і реальних) заробітних плат і пенсій. Мінімальна заробітна плата після 2002 р. щороку збільшувалася темпами, що перевищували 10 %, тільки вплив світової фінансової кризи та значне скорочення доходів призвело до зменшення темпів зростання заробітної плати. Іншим спрямуванням соціальної політики було збільшення пенсій, дефіцит пенсійного фонду останніми роками покривається за рахунок державного бюджету. За оцінками фахівців Світового банку [9], в Україні 21 % ВВП витрачається на соціальний захист: 16,5 % складають витрати на виплату пенсій, 2 – виплата соціальної допомоги, 2,5 – інші види соціального страхування. Зазначимо, що 21 % ВВП – це потужний ресурс, який свідчить про те, що в країні не повинно бути бідних людей пенсійного віку, тож або кошти витрачаються неефективно, або не за цільовим призначенням. Отже,

доходи країни використовуються на споживання, а не на розвиток, що підтверджує попередню тезу про неможливість забезпечити реалізацію протилежних цілей. Намагання досягти одночасно двох цілей, що виключають одна одну, як це було показано на прикладі економічного розвитку і підвищення соціальних стандартів, призводить до розпорошення ресурсів.

Наступним показником, який необхідно враховувати, оцінюючи державну політику, має бути ефективність реалізації поставлених завдань. За оцінками Міжнародного валютного фонду [6], Україна надає багато малоефективних субсидій підприємствам, при цьому рівень державних інвестицій в основний капітал дуже низький. Приклад – вугільна галузь, де держава покриває різницю між ціною вугілля та витратами на його видобування. За оцінками Всесвітнього банку, на субсидіях можна заощадити 1,6 % ВВП, у тому числі 0,6 % – у вугільному секторі і 0,4 % – у сільському господарстві.

Наступним важливим критерієм оцінювання є глибина деталізації, або декомпозиції, цілей. У системних документах, таких як стратегія розвитку країни, важливо, щоб було чітко визначено основний вектор розвитку, принципи та механізми досягнення стратегічної мети. Проте для програм соціального та економічного розвитку важлива більш глибока деталізація стратегічних цілей за конкретними показниками та кількісним виміром показників внеску окремих суб'єктів (організацій, установ, департаментів та ін.) за пріоритетними напрямками. Цю ідею покладено в основу системи Д. Нортона і Р. Каплана – системи управління за допомогою побудови збалансованих показників. Мається на увазі, що для підвищення ефективності реалізації стратегії необхідно мати оперативну інформацію про ступінь досягнення поставлених завдань (які безпосередньо впливають на реалізацію стратегічних цілей) кожним структурним підрозділом, тобто міністерствами, відомствами, окремими державними чиновниками. Управління за допомогою системи збалансованих показників є надзвичайно популярним на середніх та великих підприємствах, проте використання цієї системи у сфері державного управління в українських реаліях є обмеженим через невизначеність процедур, відповідальності, відсутність чіткого розмежування функцій та повноважень між окремими структурами та дублювання окремих функцій. Тому, на нашу думку, упровадженню системи збалансованих показників у державне управління має передувати побудова управлінської моделі та налагодження окремих елементів процесного управління.

Тож, основні напрями розвитку України, які було визначено в нормативних документах, протягом останніх семи років не були реалізовані й не змінилися. Це свідчить про низьку ефективність державних механізмів реалізації поставлених завдань. Іншою проблемою, що стоїть на заваді виконанню зазначених завдань, є відсутність адекватної системи оцінки досягнення мети, як наслідок, обмеженість оперативної інформації для прийняття рішень.

На основі проведеного дослідження пропонується для оцінки державної політики економічного розвитку використовувати таку систему показників: глибина врахування в управлінських рішеннях комплексних потреб громадян; рівень узгодженості короткострокових та довгострокових цілей; рівень узгодженості

соціальних та економічних завдань; адекватність визначених цілей тенденціям розвитку глобального простору; наступництво та послідовність цілей і завдань; показник реалізації цілі; відповідність державного управління (тактики) до тих цілей, які було визначено.

Потребує вдосконалення нормативна база розроблення стратегічних документів у частині визначення критеріїв та термінів звітування про виконання затверджених документів (законів України “Про Державний бюджет України”, постанов Верховної Ради України “Про схвалення Державної програми соціального та економічного розвитку” на відповідні роки). Одночасне звітування про виконання Державного бюджету України за попередній рік і нової Програми соціального та економічного розвитку додасть прозорості бюджетній процедурі і підвищить ефективність витрачання державних коштів.

Література:

1. Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” від 23 берез. 2000 р. № 1602-III. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1602-14>
2. Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2009 р. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
3. Послання Президента України до Верховної Ради України “Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000 – 2004 рр.” від 23 лют. 2000 р. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=276%E0%2F2000>
4. Дем’янчук О. Державна політика і державне управління: політологічні аспекти : монографія / О. Дем’янчук. – К. : Факт, 2008. – 272 с.
5. Міжнародна економіка : підручник / А. П. Рум’янцев, Г. Н. Климко, В. В. Рокоча та ін. ; за ред. А. П. Рум’янцева. – К. : Знання-Прес, 2003. – 447 с.
6. Підсумки роботи промисловості України за січень – листопад 2009 р. : експрес-випуск Держ. комітету статистики України від 15 груд. 2009 р. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>
7. Розгортання фінансово-економічної кризи в Україні у 2009 р.: негативні наслідки та засоби їх пом’якшення : наук.-аналіт. доп. / за ред. акад. НАН України В. М. Гейця ; Ін-т екон. та прогнозування НАН України ; Ін-т демограф. та соц. досліджень НАН України. – К., 2009. – 160 с.
8. Офіційний сайт Державного комітету статистики України. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>
6. Офіційний сайт Міжнародного валютного фонду. – Режим доступу : <http://www.imf.org/external/russian/index.htm>

Надійшла до редколегії 12.01.2010 р.