

УДК 338.984

*В. Ф. Беседін,
доктор економічних наук, професор
О. Г. Пенькова,
кандидат економічних наук, доцент*

ЛОГІКА СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ: СУТНІСТЬ, РЕФОРМУВАННЯ, НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

У статті обґрунтовується логіка як визначальний елемент методології стратегічного планування, що передбачає можливість ітераційного збалансування усієї сукупності процесів досягнення кінцевих результатів, виходячи з оцінки вихідного стану і ресурсних обмежень.

В статье обґрунтовывается логика, как определяющий элемент методологии стратегического планирования, которая предусматривает возможность итерационного сбалансирования всей совокупности процессов достижения конечных результатов исходя из оценки начальной ситуации и ресурсных ограничений.

Ключові слова: стратегічне планування, логіка стратегічного планування, методологія, державне регулювання, методи досягнення цілей.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Необхідність довгострокової стратегії розвитку, яка забезпечувала б високі темпи економічного зростання та суспільний добробут, зумовлюється сформованою парадигмою розвитку світового господарства. Стратегічні заходи, що вживалися урядами країн задля розвитку економіки, були відмінними на різних етапах історичного та економічного розвитку цих країн. Якщо в 50—60-х роках ХХ століття переважали кейнсіанські методи регулювання, то зараз переважає комплексний підхід і застосовуються заходи та рецепти, які можна розглядати як свого роду синтез різних економічних теорій. В останні роки усі країни відмовились від політики невтручання в управління економікою і перейшли до політики державного регулювання, коли поряд з ринковими методами управління використовуються економічні, а частково і директивні. І в цих умовах головним комплексним інструментом державного регулювання стає стратегічне планування.

Наприкінці другого та початку третього тисячоріччя у світовій економіці інтенсифікувалися процеси глобалізації, внаслідок яких істотно зросла роль екзогенних факторів у економічному розвитку кожної національної держави. За таких умов успіху досягають лише ті країни, економічні стратегії

яких ураховують загальносвітові тенденції розвитку, сполучаючи їх з національними особливостями.

Радикальні та всеохоплюючі перетворення, які відбулися в Україні на основі ліберальної моделі трансформації, привели до кардинальних змін в політичній, соціальній та економічній системах. Консолідованим підсумком таких перетворень є створення каркасу ринкової економіки, спроможного забезпечити відбудову національної економіки на ринкових засадах. Завдання ж полягають у тому, щоб повністю оновити суспільство і економічну систему, зміцнити підвалини довгострокового усталеного соціально-економічного розвитку України в умовах наростаючої конкуренції та глобалізації. Вони повинні бути спрямовані на побудову в Україні соціально-орієнтованої, регульованої економіки ринкового типу, важливою ланкою якої повинно стати посилення ролі державного регулювання шляхом безумовного задіяння системи стратегічного планування.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Вивченню та узагальненню проблем стратегічного планування на загальнодержавному та регіональному рівні присвячена ціла низка наукових праць. Зокрема, теоретичні та прак-

тичні аспекти розроблення стратегічних програм висвітлені в праці авторського колективу під керівництвом Беседіна В.Ф. [1], сутність та методологія розроблення економічної стратегії держави розкриті в роботі Жаліла Я.А. [2], стратегічні цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку України розроблялися Гальчинським А.С., Геццем В.М., Бабенком С.Г., Базилюк Я.Б., Буркинським Б.В., Кінахом А.К., Семиноженком В.К. [3; 4; 5]. Особливості стратегічного планування на регіональному і місцевому рівнях знайшли відображення в працях Вакуленка В.М., Мамонової В.В., Шарова Ю.П., Дробенка Г.О., Брусак Р.Л., Свірського Ю.І. [6; 7]. Це далеко не вичерпний перелік праць, присвячених проблематиці стратегічного планування державного, регіонального та місцевого розвитку за умов ринкової економіки. Проте у науковій літературі залишається відкритою проблема визначення логічної послідовності етапів стратегічного планування.

Метою статті є обґрунтування на основі критичного аналізу існуючої вітчизняної практики сутності та основних напрямів вдосконалення загальної логіки стратегічного планування соціально-економічного розвитку країни.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Стратегічне планування має велике значення для суспільного розвитку. По-перше, стратегічне планування дозволяє певною мірою передбачити майбутні події заздалегідь і підготуватися належним чином, замість того щоб постійно вирішувати проблеми в "пожежному" режимі. По-друге, стратегічне планування спонукає до досягнення консенсусу різних груп у суспільстві при визначенні цілей, шляхів і заходів, необхідних для досягнення запланованого результату. По-третє, стратегічне планування допомагає визначити оптимальну модель використання обмежених матеріальних, людських та фінансових ресурсів. І нарешті, стратегічне планування пропонує орієнтири, за якими влада та громадяни можуть виміряти ефективність виконавчої діяльності.

Ефективність стратегічного планування, у першу чергу, залежить від логіки планування, що використовується під час розробки відповідних стратегічних документів. Науково обґрунтована логіка є фундаментальною основою стратегічного планування.

Логіка як наука про закони і форми мислення стосовно планування означає формальний, заснований на логічних зв'язках і доказах процес переходу від початкового пункту планування до кінцевих результатів.

Логіка планування не була незмінною. Вона удосконалювалась з появою нових підходів і методів планування та залежала від загальної системи управління економікою. Вона у тому чи іншому вигляді була присутня у перших пла-

нових документах і упорядковувалась аж до теперішнього часу.

В історичному плані логіка планування виникла разом з початком планування, бо вона є його стрижнем, на який навішуються усі інші складові методології (цілі, пріоритети, заходи тощо) [8].

Період започаткування розвитку методології планування припадає на 20-ті роки ХХ-го століття. Методологія того періоду спиралася на відповідну логіку, практичний досвід та опрацювання напрямів соціально-економічного розвитку з використанням кон'юнктурних даних внутрішнього та зовнішнього ринків. Провідним планово-економічним органом, у якому зосереджувалася ця робота, був створений у лютому 1921 року Державний плановий комітет Ради Міністрів СРСР (Держплан СРСР). У грудні цього ж року було створено Державну планову комісію Ради Міністрів Української РСР (Держплан УРСР).

Функціями цих головних планово-економічних органів була розробка методології планування і поточних планів розвитку народного господарства країни, планів міжреспубліканських поставчань, вивчення потреб народного господарства, забезпечення пропорційності на основі переважного зростання виробництва засобів виробництва.

Протягом ряду років річні плани розроблялися на основі перспективного плану ГОЕЛРО. Однак практика показала, що поряд з довгостроковими перспективними планами, розрахованими на 10—15 років, та річними планами для ефективної реалізації завдань необхідні середньострокові — п'ятирічні плани розвитку народного господарства. Перший такий план був розроблений на 1928—1932 рр. З цього часу п'ятирічні плани стали основною ланкою перспективного планування розвитку народного господарства, головною формою цілеспрямованого впливу на реконструкцію суспільного виробництва та його найважливіших галузей.

В основу формування перших п'ятирічних планів було покладено проєктні показники розвитку окремих ключових галузей важкої промисловості — металургії, енергетики, машинобудування тощо. Такий підхід (зараз його називають програмно-цільовим) відповідав накопиченому на той час досвіду: Держплан починав складання планів з виробництва та розподілу окремих видів продукції, потім — планів розвитку окремих галузей та регіонів, а також плану комплексного розвитку найбільш тісно взаємопов'язаних галузей та усього народного господарства у цілому.

Цей метод тоді називали методом вибору головної ланки, точніше — декількох головних ланок. Він історично та логічно найбільшою мірою відповідав особливостям вирішення тих завдань, які були пов'язані з прискореною індустріалізацією країни та колективізацією сільського господарства.

У перші повоєнні роки Держплан повернувся до складання п'ятирічних планів як основної форми планування. Ставилось завдання забезпечити відбудову і подальший розвиток важкої індустрії та залізничного транспорту. Найважливішим завданням було також відродження Української РСР як найбільшої житниці країни. Поряд з розробкою п'ятирічних планів, значна увага приділялася плануванню показників на наступний рік. При цьому застосовувались єдині принципи планування, ідентичність форм складання народногосподарських планів і методів планування.

На основі показників річного народногосподарського плану, балансів і планів розподілу матеріальних ресурсів розроблялися і затверджувалися плани розвитку виробництва по міністерствах. Одночасно затверджувались квартальні плани розподілу продовольчих товарів, перевезень, кредитний і касовий плани.

З 1949 р. було введено новий порядок планування, за яким розробка річного плану здійснювалася у два етапи: на першому готувалися директиви народногосподарського плану; на другому — розроблявся його проєкт, який потім подавався на затвердження урядові.

Важливим напрямом реформи 1965 р. стала зміна всієї системи планування і економічного стимулювання. Було визнано доцільним ліквідувати надто жорстку регламентацію господарської діяльності підприємств. У зв'язку з цим зменшилася кількість планових показників, що визначалися центром. На відміну від попередньої системи, яка була зорієнтована на валові показники, основним показником визнано темпи зростання обсягів реалізованої продукції підприємств. Передбачалось, що критерієм оцінки господарської діяльності підприємства буде отриманий прибуток (рентабельність виробництва) та виконання завдань з поставок найважливіших видів продукції.

Реформи 1965 р. прискорили розвиток економіки. Але наприкінці 1970-х та на початку 1980-х років позитивний потенціал господарської реформи зменшився, народне господарство поверталось до традиційних джерел економічного зростання за рахунок паливно-енергетичного і військово-промислового комплексу. Структура економіки набувала все більш нераціонального, однобокого характеру, з ухилом у бік важкої індустрії з мінімальним виходом на безпосередні потреби людей. Стало очевидним, що реформування поступово припиняється. Керівництво країни, яке здійснило кілька кроків вперед до ринку, не наважилось на подальшу трансформацію господарської системи, оскільки це неминуче зумовило б необхідність і політичного лібералізації.

Аналізуючи зазначений період економічної історії, доводиться констатувати, що радянське керівництво, яке розпочало надзвичайно масштабні ре-

форми, не мало комплексної перспективної програми подальшого розвитку країни. Лише цим можна пояснити численні колізії, які визначалися волею керівників, їх бажанням терміново виправити усі недоліки. Це викликало поспішність у визначенні термінів досягнення поставленої мети, у виборі методів її здійснення, що часто знецінювало позитивний ефект від нововведень.

Логіку планування у цей період можна представити у вигляді триетапної схеми, що наведена на рис. 1.

Головним недоліком такої логіки було жорстке розподілення завдань, директивний метод механізму реалізації плану, відсутність свободи господарської діяльності відповідно конкуренції (стимулів до науково-технічного прогресу).

Для усунення цього недоліку розглядалися дві логічні концепції народногосподарського планування, що різняться за вихідним пунктом планування "від ресурсів", де вихідним пунктом є наявність ресурсів, і планування "від мети", де вихідним пунктом є мета, поставлена перед національним господарством.

Як одна, так і друга концепції застосовуються в практиці планування ряду показників економіки, однак обидві мають недоліки. Планування "від ресурсів" здійснюють, виходячи з обсягу наявних і ресурсів, що залучаються у виробництво, і їхньої продуктивності (віддачі). Недоліком цієї логіки є відсутність цільової спрямованості. Планування "від мети" здійснюється, виходячи з установлених цільових завдань. Недоліком у цьому випадку є недооблік ресурсів.

Відповідно виникла необхідність у логічній схемі планування, що базувалась би на врахуванні і цільових завдань, і ресурсних можливостей з наступним їхнім узгодженням.

З червня 1987 р. розпочався новий і останній етап в історії СРСР, який отримав назву "Перебудова". Було прийнято "Закон про державне підприємство", за яким керівникам і колективам державних підприємств були надані виключно широкі повноваження, зокрема право самостійного виходу на зовнішній ринок, здійснення спільної діяльності з іноземними партнерами та ін. На практиці цей закон надавав підприємствам більшу свободу при виборі способу прибутку: вони могли самостійно вирішувати — направляти його на розвиток виробництва чи на підвищення заробітної плати працівникам. Багато підприємств надавало перевагу збільшенню матеріального стимулювання працівників, що у кінцевому підсумку призвело до негативних результатів, оскільки у перспективі не забезпечувало зростання науково-технічного потенціалу. До того ж, закон не передбачив, що свобода господарювання повинна бути пов'язана з ринковою відповідальністю.

На початку 1987 р. завершився по-

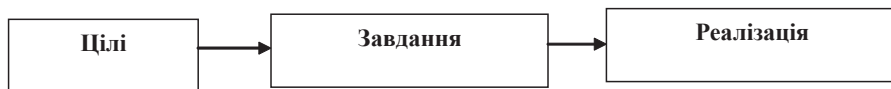


Рис. 1. Логіка адміністративного планування

чатковий етап переходу усіх промислових підприємств на нові умови планування та матеріального стимулювання.

Нові методи господарювання передбачали розширення самостійності підприємств у плануванні. На перше місце почали виходити показники виконання поставок за договорами, зростання прибутку (зниження собівартості) та підвищення продуктивності праці.

Одночасно змінювалися методи планування, зокрема метод складання зустрічного плану. Держплан доводив до підприємств контрольні цифри з розвитку виробництва на наступні п'ять років та стабільні нормативи формування фондів заробітної плати, розвитку виробництва, науки й техніки, матеріального заохочення та соціального розвитку, тобто директивну інформацію на перспективу.

У середині 1988 р. було прийнято закони, за якими дозволялось відкривати приватні підприємства більше ніж за 30-ма видами виробничої діяльності. У відповідності з цими законами фактично був легалізований сектор "тіньової економіки".

На хвилі відродження демократичних ідей по усій країні стало поширюватись робітниче самоврядування, але наприкінці 1980-х років воно пішло на спад, а влада знову перейшла у руки директорів, які пізніше, у 1990-х роках, стали великою економічною й політичною силою у країні.

У червні 1990 р. було прийнято постанову Верховної Ради СРСР "Про концепцію переходу до регульованої ринкової економіки" та ряд інших документів, за якими передбачалася поступова демонополізація, децентралізація і роздержавлення власності, створення акціонерних товариств, реформування кредитної, і цінової політики та системи торгівлі обладнанням і сировиною, електроенергією, розвиток приватного підприємництва та ін. Однак реалізація цих законодавчих актів відкладалася.

Після оголошення незалежності побудова ринкової економіки в Україні пред'явила нові вимоги до методів і засобів впливу держави на розвиток національного господарства. Система планування, що діяла раніше, вже не відповідала умовам ринкових перетворень і потребувала значних змін. Але поспішність заходів у цьому напрямі не завжди приносила успіх і навіть сприяла великим втратам.

У надії на ринкове саморегулювання (від якого, до речі, вже у той час багато країн відійшли в бік державного регулювання) в Україні почали різко відмовлятися від важелів планового впливу на економіку. У той же час спроби перейти до індикативного плануван-

ня у 1992—1993 р. не увінчалися успіхом, адже для цього ще не було набуто досвіду і не створено відповідних умов. У наступні роки увага до плану знижувалась, а після введення наприкінці 1994 р. порядку, коли план почав розроблятися після і на основі затвердженого бюджету, держава практично втратила важелі для управління економікою.

Разом з тим, план (чи програма, бо це ідентичне поняття) — це вчужа категорія, яка дозволяє людині, колективу, державі цілеспрямовано діяти в умовах, що постійно змінюються. Суспільству в усі часи була притаманна проблема ефективного використання обмежених виробничих ресурсів або проблема такого управління ними, яке дало б змогу досягти намічених цілей. Тим більше, дії держави, її владних структур повинні бути цілеспрямованими і прозорими.

Економічна політика держави в своїй основі об'єктивно має план дій, послідовність тих чи інших заходів. А звідси — повинен існувати й інструмент реалізації такої політики, бо в протилежному випадку закони, законодавчі акти та інструктивні матеріали, що приймаються для її реалізації, будуть бездіяльними. Таким інструментом може і повинне стати стратегічне планування. Світовий досвід показує, що жодна держава не виходила з кризи, не маючи сильної влади і не застосовуючи елементів жорсткого планування (регулювання).

Але це вже не той план, що був раніше. В умовах, коли в економіці швидко збільшувалась кількість недержавних підприємств і коли державним підприємствам були надані істотні свободи у своїй діяльності, план не міг бути директивним. З іншого боку, план не міг бути й чисто індикативним (рекомендаційним), адже у багатьох підприємств майно було державною власністю, не була ще сформована необхідна інфраструктура, йшов процес реформування економіки.

Зменшення в плані частки директивних важелів впливу на суб'єкти економіки стало супроводжуватися збільшенням економічних, за допомогою яких створювались такі умови функціонування, коли суб'єкт господарювання повинен був обирати стратегію свого розвитку в напрямі поставлених державою цілей. У принципі, управління завжди поєднувало в собі директивні й економічні методи. І нині у числі директивних (обов'язкових) залишаються загальнодержавні норми і нормативи, державні інвестиції, державний контракт і держзамовлення, регульовані ціни на окремі види продукції, дозволи на деякі види діяльності і квоти на виробництво (ввіз-вивіз) окремих видів продукції. Це робить державне регулювання менш

жорстким і дає суб'єктам господарювання певну свободу дій.

Економічна практика також доводить, що не можна в цей час обмежитись і чистим прогнозом, бо він не містить в собі цілеспрямованих заходів та важелів впливу на зміну ситуації. У Росії на 1995 р. план дій був названий прогнозом. Але, на наш погляд, це не зовсім точно, тому що він містив як прогнозні, так і розрахункові та цільові показники, тобто поєднував ознаки плану, прогнозу і програми.

Погоджуючись, що прогноз і програма — неідентичні поняття, слід звернутися до теорії управління, яка визначає й інші елементи цього складного процесу, а саме: аналіз, прогноз, план (програма), моніторинг і регулювання, облік та звітність. До речі, практика державного регулювання розвитку економіки прямує саме в цьому напрямі.

Досить складним залишається питання взаємодії у процесі розробки програм і бюджетів. Раніше паралельно з розробкою плану йшла розробка бюджету. Проте в останні роки став відбуватися розрив у часі при складанні бюджету і плану, навіть програма економічного і соціального розвитку стала розглядатись після затвердження бюджету. Досвід і теоретичні дослідження вказують, що найбільш доцільно програму і бюджет розробляти разом, або (як варіант) зупинитися на одному документі, який би з'єднав переваги того й іншого.

Система прогнозування, планування і розробки програм економічного і соціального розвитку України та її регіонів повинна була стати найважливішою складовою частиною загальної системи державного регулювання економічного і соціального розвитку і дієвим інструментом реалізації економічної політики держави. Тому Верховною Радою України був прийнятий, а Президентом України підписаний в березні 2000 р. Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України". Законом передбачалось створення цільної системи прогнозування і розробки програм, яка складається з прогнозів і програм та охоплює всі рівні виконавчої влади у розрізі короткострокової та середньострокової перспективи.

Одним з найважливіших елементів цієї системи є Державні програми економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період, які розробляються щороку з визначенням у них цілей і пріоритетів відповідно до фінансових можливостей держави. В розробленні цих програм повинні брати участь всі гілки виконавчої влади, тому питання взаємоув'язки показників і заходів, що плануються державою, а також методичної одноманітності підходів до розробки та узгодженості показників є важливими умовами якісної підготовки програмних документів.

Відповідно до Закону в Україні по-

ширилися роботи з прогнозування і розробки програм економічного і соціального розвитку на наступний рік, а також прогнози на середньострокову перспективу. Мали місце значні методичні напрацювання з цих питань, особливо у частині макроекономічних показників і показників розвитку регіонів. Все це дало можливість Науково-дослідному економічному інституту Міністерства економіки України сформулювати методичні підходи з розроблення Державної програми економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період і викласти їх у вигляді методичних рекомендацій [1]. Головна увага в них приділялась висвітленню змісту заходів державної економічної політики на наступний рік та методів прогнозування показників економічного і соціального розвитку. В роботі містяться пропозиції щодо організації розроблення програм, їхнього складу, змісту розділів, напрямів програмних заходів. Висвітлені також рекомендації щодо аналізу економічної ситуації, подані визначення основних макроекономічних показників і пропорцій, а також показників інвестиційної та інноваційної діяльності, інфляційних процесів, фінансів і бюджету, монетарних показників, показників розвитку соціальної сфери, інституційних перетворень, зовнішньоекономічної діяльності, системи національних балансів. Викладені підходи найбільш повно відповідали умовам України на тому етапі.

Логікою цих рекомендацій передбачалось визначення на наступний рік цілей та пріоритетів економічного і соціального розвитку, формування напрямів економічної політики, передбачення заходів державного регулювання для досягнення програмних цілей, узгоджених за термінами реалізації та складом виконавців. Економічні та правові методи управління економічними процесами зумовлювались конституційними функціями держави і застосовувались з метою створення сприятливих умов для ефективного функціонування підприємств усіх форм власності. Передбачалось, що економічними засобами забезпечується дія ринкових механізмів, державне регулювання економічних процесів, пряме управління державною власністю. В сферах, які не охоплюються ринковими відносинами, але залежать від них (соціальна сфера, екологічна безпека, дотримання законодавства, використання природних ресурсів тощо), застосовуються заходи прямого державного впливу.

Значний внесок у методологію і логіку планування у 2004 р. був зроблений фахівцями Інституту економічного прогнозування НАН України, Національного інституту стратегічних досліджень, Міністерства економіки та ін., що розробили Стратегію економічного і соціального розвитку України на 2004—2015 р. [3]. Сутність запропонованої стратегії полягає у визначенні чітко окреслених, науково обґрунтова-

них завдань виведення економіки на траєкторію гарантованого зростання через посилення дієздатності держави та подальше поглиблення ринкових реформ. Основою стратегічного курсу, його базовим принципом має стати реалізація державної політики, спрямованої на запровадження інноваційної моделі структурної перебудови та зростання економіки, утвердження України як високотехнологічної держави [3, с. 14].

У даній стратегії проглядалась наступна логіка: сучасний стан, стратегічні орієнтири, структурні завдання, кількісні параметри (лише у деяких розділах). Більш повна логіка присутня у розділах національного рівня.

Акцентуючи увагу на значний прогрес у методології і логіці побудови стратегії, слід відмітити нерівномірність пророблення проблем за розділами, слабкість заходів економічної політики і недостатню увагу щодо реалізації завдань стратегії.

У 2008—2010 р. в Україні значно посилювалась увага до методологічних засад стратегічного планування. Науково-дослідним економічним інститутом разом з Інститутом економіки і прогнозування під керівництвом Міністерства економіки були проведені роботи з вивчення міжнародного досвіду стратегічного планування. На основі досвіду розроблення та законодавства щодо стратегічних документів (національних стратегій) в країнах світу (у тому числі проаналізовані Лісабонська стратегія розвитку країн-членів ЄС, Стратегія сталого розвитку країн ЄС, стратегії соціально-економічного розвитку Казахстану, Російської Федерації, Білорусі та інших країн), підготовлені рекомендації щодо структури, системи цілей та показників для умов України та проекти методичних рекомендацій з розроблення національних та регіональних стратегій соціально-економічного розвитку.

Одночасно Міністерство економіки разом з Інститутом економіки і прогнозування НАН України та іншими установами готують саму стратегію розвитку економіки України на період до 2020 року з використанням нових підходів. У цьому проекті вражають глибина розроблення цілей, основних заходів і результатів, але відсутність шляхів реалізації стратегії знижує її дієвість.

Таким чином, міжнародний досвід і вітчизняна практика свідчать про необхідність подальшого оновлення, вдосконалення і розширення меж охоплення проблем державного регулювання, прогнозування і розробки програм розвитку економіки, на що і спрямована система стратегічного планування.

Проведений аналіз показав, що головними вимогами до логіки стратегічного планування є:

- 1) врахування "історії" (початкових умов);
- 2) цілеспрямованість;
- 3) збалансованість цілей з ресурсами;

4) визначення способів досягнення цілей;

5) взаємозв'язка показників національного плану з планами галузей, відомств і регіонів;

6) наявність механізму реалізації.

Логічну схему у такому разі можна представити як пошук найбільш ефективних шляхів досягнення поставлених цілей за наявності обмежень на ресурси шляхом послідовних ітерацій "від мети" і "від ресурсів" з перевіркою отриманих темпів і пропорцій на досягнення цілей. У цей час практика планування наближається до такої логіки.

Ітераційна логіка планування повинна бути властива системі стратегічного планування. Кожна ітерація містить у собі дві частини: "зверху вниз" і "знизу вгору", тому на різних стадіях планування доцільно реалізувати відповідну частину ітерації.

Логіка планування повинна бути тісно пов'язана з галузевим, відомчим і територіальними аспектами планування для того, щоб конкретні етапи розробки нерозривно поєднували аспекти планування в єдине ціле. План повинен бути не сумою галузевих, відомчих і територіальних планів, а єдиним планом з різними аспектами.

У цілому, логіку стратегічного планування можна розглядати як динамічну сукупність взаємозалежних управлінських процесів: характеристика вихідного стану, визначення цілей, виявлення можливих ресурсів, розроблення способів досягнення цілей, формування механізму реалізації. Дані процеси логічно продовжують один одного, але між ними існує як балансовий зв'язок (цілі — ресурси), так і зворотній (у разі, якщо не досягнуті цілі) на цілі й ресурси. Таким чином, закладена важлива особливість логіки стратегічного планування, яка надає можливість ітераційного збалансування усієї сукупності процесів досягнення кінцевих результатів, виходячи з ресурсних обмежень. Схематично структура логіки стратегічного планування зображена на рис. 2.

Дана логіка передбачає наступний порядок (методологію) стратегічного планування.

1. Аналіз існуючого стану і тенденцій розвитку економіки.
2. Оцінка ресурсного потенціалу країни на планову перспективу (внутрішні припущення).
3. Оцінка зовнішнього середовища (зовнішні припущення).
4. Прогноз розвитку економіки за тенденціями (базовий варіант).
5. Встановлення цілей і пріоритетів.
6. Розроблення і оцінка заходів економічної політики.
7. Формування сценаріїв розвитку.
8. Прогноз розвитку за основними варіантами.
9. Визначення планових орієнтирів суб'єктам планування.
10. Розроблення галузевих (за сферами діяльності) і регіональних планів (програм).

11. Перевірка системи планів на збалансованість завдань і ресурсів.

12. Якщо "ні" — повернення до п. 5.

13. Якщо "так" — перехід до п. 15.

14. Прийняття рішень.

15. Підготовка важелів й інструментів реалізації.

16. Встановлення етапів, строків і відповідальних за реалізацію планових завдань.

17. Доведення завдань і орієнтирів плану до виконавців.

18. Моніторинг і регулювання реалізації плану.

Відповідно до запропонованої логіки планування основними її складовими є вихідний стан, цілі, ресурси, способи досягнення цілей, взаємоув'язка показників національного плану з планами галузей, відомств і регіонів, механізм реалізації. Наведемо їх коротку характеристику.

Вихідний стан як аналіз внутрішнього і зовнішнього середовища вважається вихідним процесом стратегічного планування. Він повинен передбачати аналіз вихідного рівня розвитку економіки у період, що передує плановому, уточнення параметрів досягнутого рівня і структури економіки до початку періоду стратегічного планування. Дані вихідного стану забезпечують базу як для визначення цілей розвитку економіки, так і для вироблення стратегії повождення, яка дозволяла б досягнути поставлені цілі.

Вагомість цієї процедури визначається тим фактом, що розвиток національної економіки в найближчі після базисного періоду роки значною мірою визначається наявними виробничими потужностями, трудовими ресурсами та іншими факторами виробництва, що сформовані в передплановий період.

Цілі. Центральне місце в логіці займає процес формування цілей, що ставляться перед економікою у плановому періоді. Під цілями в стратегічному плануванні розуміють бажаний стан чи результати функціонування економіки у визначений момент у перспективі. У стратегічному плануванні цілі формуються ієрархічно у вигляді "дерева цілей". Якщо цілі верхнього рівня не досяжні у межах планового періоду, то передбачається максимально можливе наближення до них за цей час.

Не менш важливою задачею планування є встановлення балансу інтересів різних соціальних інститутів і груп людей, які зацікавлені в функціонуванні економіки та впливають на характер, зміст і спрямованість її функціонування. Баланс інтересів визначає те, куди буде рухатися економіка, її цільову орієнтацію у вигляді цілей розвитку.

Ресурси. Логіка стратегічного планування повинна передбачати виявлення обсягу і структури ресурсів, що наявні на початок планового періоду і можуть бути створювані у планованому періоді. Ресурси характеризують можливості національної економіки

виробляти матеріальні блага, надавати послуги, задовольняти економічні потреби суспільства.

Відомо, що економічний розвиток визначається відповідними факторами виробництва, до яких відносять природні ресурси, працю, капітал і науково-технічний прогрес. Вони визначають спроможність до економічного зростання з боку виробництва. Аналіз показує, що, окрім зазначених, при аналізі й прогнозі обсягів виробництва необхідно враховувати проміжне споживання у розрізі енергії, матеріалів та послуг, як це і передбачає система KLEMS (капітал — праця — енергія — матеріали — послуги), а також вплив соціально-економічної політики.

У підсумку можна вважати, що головними факторами виробництва, що значно впливають на величину отриманого результату, є: природні ресурси; праця; капітал; енергія; матеріали; послуги; науково-технічний прогрес; соціально-економічна політика.

Природно, що кожний з цих факторів у подальшому може розкладатися на відповідні складові, наприклад, соціально-економічна політика охоплює такі складові, як економічна політика, фінансова тощо, котрі, у свою чергу, поділяються на менш агреговані складові, наприклад, структурна політика, промислова тощо.

Способи досягнення цілей. Після того як визначені цілі й пріоритети, настає етап вибору способів досягнення цілей стратегії. На цьому етапі приймається рішення за приводу того, якими засобами держава буде домагатися досягнення встановлених цілей, як подолати негативні тенденції та сприяти прискореному розвитку економіки.

Частково знівелювати негативні тенденції та накреслити шляхи економічного прориву можливо за допомогою адекватно розробленого комплексу заходів економічної політики. Перелік заходів економічної політики встановлюється відповідно стратегії економічного розвитку на довгострокову перспективу. Наприклад, можна назвати наступні заходи (групи заходів) економічної політики держави на перспективу: 1) орієнтація на ефективне використання природних ресурсів; 2) становлення України як транзитної держави; 3) задіяння інноваційної моделі розвитку; 4) зменшення енергетичної залежності; 5) створення інвестиційної достатності; 6) пріоритетний розвиток сільського господарства; 7) збільшення доходів населення в межах зростання продуктивності праці; 8) додержання екологічних вимог тощо.

Оцінку впливу заходів економічної політики на темпи зростання ВВП у довгостроковій перспективі доцільно проводити за проектним методом, розглядаючи кожний захід як проект та доводячи його до рівня ТЕО (техніко-економічного обґрунтування).

Далі формуються сценарії розвитку економіки шляхом відбору найбільш ефективних заходів у межах різних ва-

ріантів ресурсних обмежень і визначаються економічні показники шляхом додавання позитивного впливу заходу і віднімання негативного впливу. Рішення про варіанти розвитку приймається визначенням оптимістичного і песимістичного варіантів з числа розроблених сценаріїв.

Механізм реалізації. Для реалізації завдань і орієнтирів стратегії розвитку держава використовує різноманітні форми й методи впливу на економічні процеси. Необхідність і межі використання окремих форм, а також методи, за допомогою яких вони реалізуються у господарській практиці, визначаються прийнятою концепцією державного втручання в економіку, формами власності, конкретними умовами й цілями соціально-економічного розвитку країни.

Держава впливає на економіку за допомогою координації господарської діяльності всіх її суб'єктів, забезпечення їх інформацією про цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку країни, надання преференцій тощо. Серед економічних інструментів (особливо для заохочення бізнесу) використовуються:

- державні замовлення;
- кредитні інструменти;
- державні гарантії;
- субсидування процентних ставок;
- реструктуризацію податкової заборгованості;
- податкові пільги;
- державні асигнування;
- митно-тарифні умови тощо.

Поряд з економічними методами держава використовує і адміністративні інструменти, такі як:

- завдання, плани, установки;
- регулюванні ціни;
- заборони;
- фіксовані рівні рентабельності продукції;
- митні тарифи;
- квоти (на експорт, на імпорт);
- ліцензії;
- тарифи (на послуги транспорту, зв'язку та ін.);
- державні норми і нормативи;
- система оподаткування тощо.

Завершальним етапом стратегічного планування є моніторинг і регулювання. Моніторинг реалізації стратегії повинен забезпечувати стійкий зворотний зв'язок між ходом процесу досягнення цілей і цілями, що поставлені перед державою. Основна задача даного етапу полягає в тому, щоб створити необхідні передумови для успішної реалізації стратегії. У разі значних відхилень від планових орієнтирів здійснюється процес регулювання за рахунок перерозподілу ресурсів або шляхом уточнення планових завдань.

Запропонована логіка планування дозволить реалізувати переваги таких логічних концепцій, як "від ресурсів" і "від мети", ітераційної логіки, стратегічних пріоритетів, балансування цілей

і ресурсів тощо, погодити воедино всі етапи розробки плану від формулювання цілей до перевірки їхнього виконання, об'єднати виконувани в різних аспектах планові розрахунки і включити в себе систему моделей планування виробництва, формування доходів і їх кінцевого використання.

ВИСНОВКИ

1. У практиці планового управління розвитком економіки за характером дії на об'єкт управління простежуються два крайніх підходи: директивний (адміністративно-командний) і індикативний (економічний, ринковий). Звідси і два види планів — директивний і індикативний. Важелем у першому випадку є влада, у другому — гроші. Відповідно владні важелі охоплюють закони і законодавчі акти, директивні завдання, заборони і квоти, регульовані ціни та ін. Індикативні (або економічні чи грошові) важелі охоплюють вільні ціни, податки і податкові пільги, асигнування, дотації та ін. У чистому вигляді директивні плани (без економічних важелів), як і індикативні (без директивних важелів), не використовуються. В залежності від частки директивних чи економічних факторів плани визначають як директивні чи індикативні, тобто надто регульовані чи лібералізовані.

2. Логіка як формальний, заснований на логічних зв'язках і доказах процес переходу від початкового пункту планування до кінцевих результатів присутня в кожній системі планування. Логіка директивної системи, що передбачає директивність завдань, має свої недоліки і переваги. До її переваг можна віднести такі:

- вона дає можливість сконцентрувати ресурси для вирішення невідкладних проблем;
- як і будь-який інший план, націлює колективи на досягнення конкретних цілей і підсилює відповідальність за отримані результати;
- створює можливості для оптимізації рішень у масштабі всієї економічної системи;
- дозволяє економити величезні кошти у торгівлі, рекламі тощо за рахунок відсутності посередників;
- нівелює діяльність монополістів як таких, що можуть маніпулювати цінами та обсягами виробництва;
- не створює умов для різкого розшарування населення та ін.

Головними недоліками директивної системи планування є:

- відсутність достатніх стимулів для підвищення ефективності виробництва;
- створення можливостей для превалювання політики над економікою;
- вона не передбачає конкуренції;
- не має достатніх стимулів для втілення в життя досягнень науково-технічного прогресу;
- створює обмеження дій виконавців у рамках доведених завдань.

Це свідчить, що загальний рівень

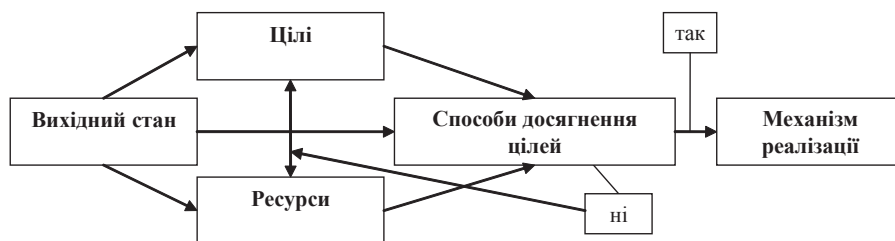


Рис. 2. Логіка стратегічного планування

ефективності директивної системи нижчий, ніж ринкової системи господарювання, а звідси і рівень життя населення.

3. У ринковій системі значно скорочується коло параметрів, що підлягають державному плануванню. Об'єктом планування в ній є діяльність суб'єктів економіки в частині:

— державний сектор — виробництво товарів і послуг, ціноутворення, розподіл продукції і доходів;

— бізнес — створення умов для заохочення приватного сектора у виконанні встановлених державою планових орієнтирів;

— фінансовий сектор — створення умов для стійкості національної валюти і заохочення фінансових інститутів у виконанні встановлених державою фінансових орієнтирів;

— населення — визначення соціальних нормативів, перерозподілу доходів, соціального захисту;

— зовнішньоекономічні відносини — встановлення орієнтирів експорту імпорту товарів і послуг, тамитно-тарифних умов і валютно-кредитних обмежень.

4. Логіку планування у ринковій системі слід розглядати як пошук найбільш ефективних шляхів досягнення поставлених цілей за наявності обмежень на ресурси шляхом послідовних ітерацій "від мети" (зверху донизу) і "від ресурсів" (знизу нагору). Логіка планування передбачає:

— аналіз вихідного стану економіки, тенденцій розвитку вітчизняного господарства і зовнішнього світу;

— визначення наявності і обсягів виробничих ресурсів на перспективний період (природні і трудові ресурси, капітал тощо);

— визначення цілей й пріоритетів розвитку;

— пошук збалансованих з ресурсами способів досягнення цілей, виходячи з реалізації планованих заходів економічної політики;

— розроблення і доведення до суб'єктів планування орієнтирів плану і планових переважень;

— розроблення суб'єктами планування власних планів;

— розроблення національних балансів і визначення пропонованого для затвердження варіанта плану;

— підготовка механізму реалізації плану.

5. У сучасних умовах України, коли її економіка вступає у фазу відновлення, найбільш ефективною була б зміша-

на система методів планування з рівними частками директивних і економічних важелів. У міру економічного зростання, підвищення конкурентоздатності слід поступово зменшувати частку директивних засобів у плані й переходити до використання економічних засобів, до подальшої лібералізації економіки.

Література:

1. Прогнозування і розробка програм / [Беседін В.Ф. та ін.]; за ред. Беседіна В.Ф. — К.: Наук. світ, — 2000. — 468 с.
2. Жаліло Я.А. Економічна стратегія держави: теорія, методологія, практика / Жаліло Я.А. — К.: НІСД, 2003. — 368 с.
3. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004—2015 роки) "Шляхом європейської інтеграції" / [Гальчинський А.С., Геєць В.М., Бабенко С.Г., Базиліук Я.Б., Буркинський Б.В. та ін.]. — К.: ІВЦ Держкомстату України, 2004. — 416 с.
4. Кінах А.К. Український прорив / Кінах А.К. — К.: ВІРА ІНСАЙТ, 2004. — 320 с.
5. Інноваційна стратегія українських реформ / [Гальчинський А.С., Геєць В.М., Кінах А.К., Семиноженко В.П.] — К.: Знання України, 2002. — 336 с.
6. Вакуленко В.М. Стратегічне планування на місцевому та регіональному рівнях: навч. посібник / В.М. Вакуленко, В.В. Мамонова, Ю.П. Шаров. — Ужгород: Патент, 2004. — 198 с.
7. Дробенко Г.О. Стратегічне планування розвитку територіальних громад: метод. посіб. / Г.О. Дробенко, Р.Л. Брусак, Ю.І. — Л.: СПОЛОМ, 2001. — 118 с.
8. Беседін В.Ф. Створення, становлення і трансформація системи планування в Україні (1921—1990 рр.) / В.Ф. Беседін // Економіка України. — 2002. — № 4. — С. 4—10.
9. Беседін В.Ф. Створення, становлення і трансформація системи планування в Україні (1921—1990 рр.) (продовження) / В.Ф. Беседін // Економіка України. — 2002. — № 5. — С. 4—9.
10. Белоусов Р.А. Исторический опыт планового управления экономикой. СССР. — М.: Мысль, 1987. — 428 с.
11. Сметов Б.М. Логика планирования. — М.: Экономика, 1987. — 231 с.
12. Вид Л.Б., Иванов Е.А. Новая философия планирования. — М.: Экономика, 1990. — 160 с.

Стаття надійшла до редакції 25.07.2010 р.