

МАКРОЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ СУЧАСНОЇ ЕКОНОМІКИ

– 2011–2013 рр. – створення базових макроекономічних умов для цінової стабільності, подолання наслідків кризи 2008–2009 рр. та протидія другій хвилі економічної депресії.

– 2014–2015 рр. – вихід на безпосередній розвиток в умовах цінової стабільності, використання переваг умов цінової стабільності для більш швидкого розвитку. При виконанні сценарних умов ІСЦ – 104,29 %.

Література

1. Адамік Б., Тиркало Р. (1999): «Передавальний механізм моне-

тарної політики та його значення для ефективної діяльності НБУ», Вісник НБУ, №7, с. 6–11.

2. Дорошенко І. (2001): «Грошово–кредитна політика економічного зростання у трансформаційній економіці», Дисертація на здоб. к.е.н., Київ;

3. Кришко М. (2001): «Канали банківського кредитування та механізм монетарної трансмісії в Україні», робота on-line, www.eerc.kiev.ua/research/matheses;

4. Скрипник А., Варваренко, Г. (2000): «До питання взаємозв'язку динаміки рівня цін, валутного курсу та обсягу грошової маси», Вісник НБУ, №11, С.7–11.

А.В. ЦИГАНЮК,

к.е.н., зав. сектором НДЕІ

Державна програма економічного і соціального розвитку як дієвий інструмент реалізації державної політики

В статті основна увага приділена висвітленню методичних підходів до розробки ДПЕСР, існуючих недоліків та напрямів вдосконалення практики державного програмування.

Ключові слова: Державна програма економічного і соціального розвитку, стратегічне планування, державне управління.

В статье основное внимание уделено освещению методических подходов к разработке ДПЕСР, существующих недостатков, та направлений совершенствования практики государственного программирования.

Ключевые слова: Государственная программа, социально-экономическое развитие, стратегическое планирование, государственное управление.

In the article basic attention is spared illumination of the methodical fittings to for development of DPESR, existent failings, that directions of perfection of practice of the state programming.

Keywords: Government program, socio-economic development, strategic planning, state administration.

Постановка проблеми. Історичний досвід показує, що в різних країнах час від часу виникають ситуації, в яких різко зростає активність та зацікавленість у розробці програм, які передбачають більш–менш істотні зміни в сформованому в країні порядку функціонування її економіки. В результаті реалізації одних програм відбуваються поліпшення суспільного добробуту, інші – не покращують (і навіть погіршують) його, треті, не змінюючи загальний рівень добробуту, призводять до значного перерозподілу капіталу, поліпшуючи становище одних соціальних груп при одночасному погіршенні

його у інших групах. Нарешті, можна спостерігати і такі програми, які, знижуючи загальний рівень добробуту в країні, суттєво покращують його для деяких з соціальних груп. Крім того, нерідкі випадки, коли розроблені программи розвитку виконуються селективно: деякі з їхніх частин реалізуються досить повно, в той час як інші навіть не починають здійснюватися протягом визначеного програмою періоду. Зрозуміло, є і такі програми, які широко оголошуються, але взагалі не виконуються, незважаючи на зусилля, що робляться. Який саме з цих можливих результатів реалізується на практиці, залежить від безлічі економічних, соціальних і політичних факторів, що проявляються як всередині, так і зовні країни. Один з таких факторів, з моєї точки зору, багато в чому визначає кінцевий вплив інших факторів на результати здійснення програми, – якість самої програми розвитку, цілком залежна від методології і загальних методичних підходів до її розробки (і, звичайно, кваліфікації розробників).

Метою даної **статті** є характеристика основних моментів такої методології та загальних методичних підходів розробки ДПЕСР, проходження якої якщо не гарантує, то, принаймні, сприяє підготовці програм, що дозволяють досягати поставлених цілей.

В світі склався певний стереотип, що коли економіка динамічно розвивається і з року в рік демонструє стабільне зростання потреби у програмах розвитку немає. Звичайно, якісь складності регулярно виникають, але з ними зазвичай справляється сформована система державного регулювання. І тільки в тих випадках, коли функціонування цієї системи в штатному режимі не дозволяє подолати проблемами, що виникли, постає необхідність в її «перебудові», і тоді

ДПЕСР стає дієвим інструментом у вирішенні найбільш гострих загальнодержавних економічних проблем.

Від формування стратегічного бачення напрямів економічної і соціальної політики залежить вироблення на цій основі відповідних заходів, реалізація яких даст змогу в кінцевому підсумку отримати макроекономічну стабільність і стійке економічне зростання на базі виважених, системних і послідовних кроків та ефективного використання бюджетних коштів. Відсутність документа щодо основних напрямів економічного і соціального розвитку може привести до неефективного витрачання достатньо обмежених ресурсів і розбалансування економічної системи.

Як правило, програми розвитку регулярно розробляються в країнах з виборною системою влади, коли конкуренція між претендентами на ті чи інші пости змушує їх формувати передвиборні програми, тобто набори обіцянок виборцям, що демонструють, як в кращу сторону зміниться життя людей, якщо саме цей кандидат увійде в систему владних органів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Найбільш ґрунтовною працею в якій чи не вперше в Україні за роки незалежності було представлено основні вимоги та методичні рекомендації щодо аналізу економічної ситуації, визначення основних макроекономічних показників і пропорцій, складання основних видів балансів, була колективна монографія «Прогнозування і розробка програм (методичні рекомендації)» [1]. В цій праці фактично було узагальнено багатолітні напрацювання фахівців Науково-дослідного економічного інституту в сфері розробки державних програм.

По сьогоднішній день питання стратегічного планування, розробки програм та державного регулювання заходяться в полі наукових інтересів фахівців НДЕІ, в якому сформовано відповідний структурний підрозділ, який очолює д.е.н, професор, чл.-кор. НАНУ І.Г. Манцуров. Саме за його авторством у 2011 р. світ побачило монографічне дослідження «Інституційне планування в системі державного регулювання економіки» [2], де було висвітлено методологічні засади стратегічного інституційного планування розвитку України. Низка вітчизняних вчених, зокрема І. Крючкова, В. Кононенко, Б.М. Щукін та ін. в своїх публікаціях піднімали проблемні питання стратегічного планування, підходів до прогнозування основних макроекономічних показників. Проте, недостатня розробленість методичних підходів до розробки ДПЕСР не сприяє формуванню ефективної економічної політики.

Програма розробляється у відповідності до поточного стану та прогнозів умов розвитку, наявних ресурсів, сподівань суспільства, кінцевих та проміжних цілей, сценаріїв розвитку, альтернатив, які постійно змінюються, як і економічна ситуація в країні і диктують нові вимоги як до системи стратегічного планування і прогнозування в цілому, так і до координації роботи з окремими її документами. Тому дослідження в плані пошуку можливостей зміни ситуації в країні на краще та механізмів їх реалізації були і будуть актуальними завжди.

Виклад основного матеріалу. На сьогоднішній день Державна програма економічного і соціального розвитку являє собою систему цілей, завдань, критеріїв досягнення цілей, а також комплекс заходів органів законодавчої і виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, спрямованих на ефективне розв'язання проблем економічного і соціального розвитку. Юридичне закріплення наукових та організаційних аспектів системи державного планування відбулося з прийняттям Закону України №1602–III від 23.03.2000 р. «Про державне прогнозування і розроблення програм економічного і соціального розвитку України». Чинна система прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку складається з прогнозів та програм, які представлені на рис. 1.

Державна програма економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період розробляється щорічно взаємоузгоджено з розробленням проекту Державного бюджету України на відповідний рік. В ній конкретизуються заходи, передбачені в Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, та завдання, визначені у щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України.

Практика розробки показала, що одним з її недоліків є відсутність інформаційного супроводу процесу розробки (в тому числі на основі використання сучасних інформаційних технологій).

Ключовою проблемою є те, що Законом не забезпечена реалістичність розроблених документів програмного характеру. Тобто рамки, закріплені Законом з одного боку не визначають механізмів підготовки реальних програм та прогнозів, а з іншого – немає чітких положень відповідальності за невиконання програмних завдань.

Окрім документів прогнозного та програмного характеру не закріплені цим Законом, але на практиці є необхідними, зокрема – довгостроковий прогноз макроекономічних показників на 10 років для побудови розроблення довгострокової стратегії економічного і соціального розвитку України, або довгостроковий прогноз макроекономічних показників на 20–30 років для побудови галузевих програм та прогнозів.

У відповідності до міжнародних стандартів стратегічного планування документи мають бути чітко структурованими та передбачати можливість для їх подальшого моніторингу. Відсутність (або недостатня кількість) встановлених у програмі конкретних критеріїв, ускладнює процес моніторингу виконання програм, що призводить до безвідповідальності органів влади з одного боку, а з іншого – дає підстави до необґрунтованих звинувачень у їх некомpetентності та бездіяльності.

Недосконалість механізмів застосування громадськості (засіданнях груп) до участі в розробці ДПЕСР та в подальшому – контролю за їх виконанням. Пропозиції зацікавлених осіб переважною мірою стосуються виділення додаткових бюджетних коштів на ті чи інші потреби, навіть у тих випад-

МАКРОЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ СУЧАСНОЇ ЕКОНОМІКИ

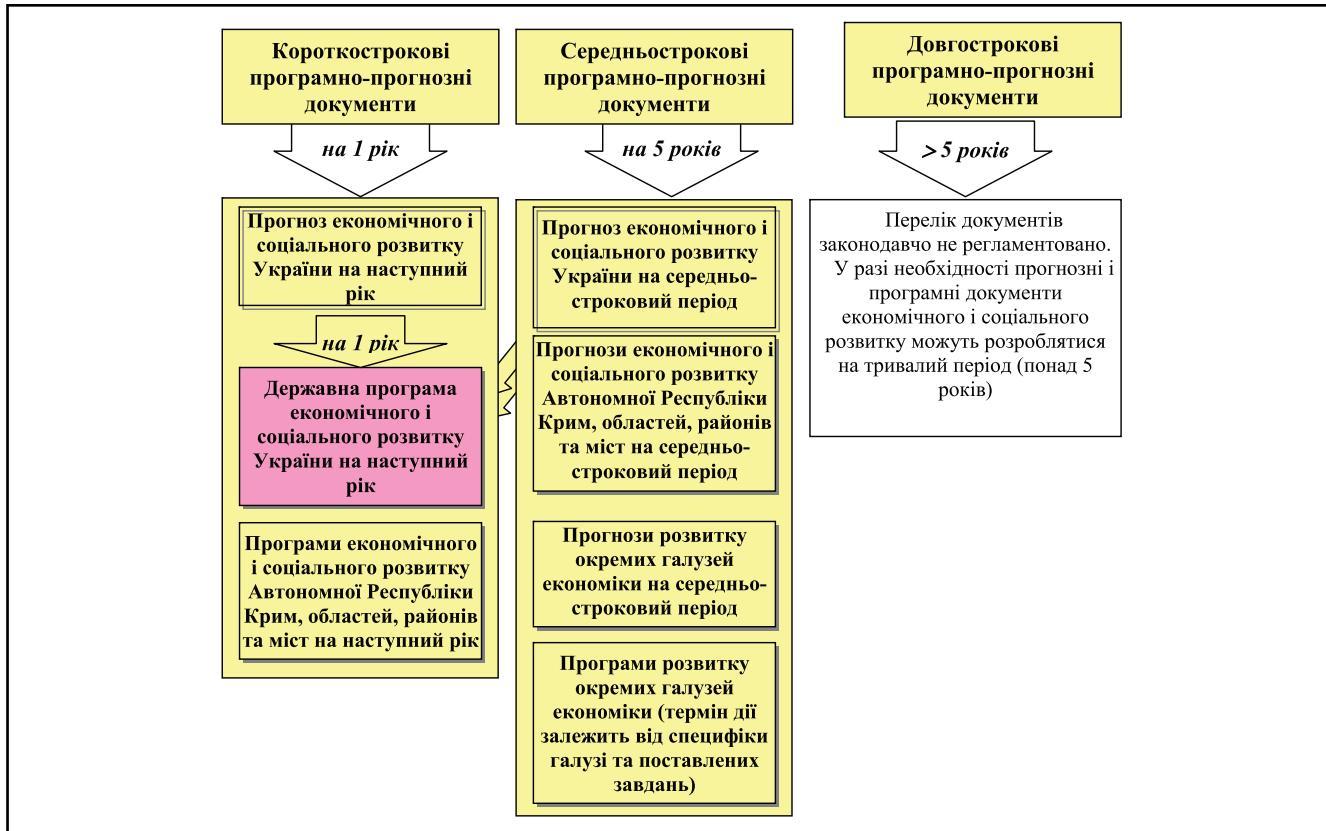


Рисунок 1. Система прогнозно-програмних документів соціально-економічного розвитку України відповідно до сучасної нормативно-правової бази [3]

ках, коли галузь працює ефективно, динамічно розвивається – ся і цілком може розраховувати на власні ресурси.

Варто особливу увагу приділити питанню створення позитивного іміджу Програми як в країні (для мобілізації внутрішніх ресурсів), так і за кордоном (для залучення стратегічних партнерів і потенційних інвесторів у економіку).

Проте, можна довго дискутувати про переваги і недоліки існуючої системи, але, на мою думку, в стратегічному плануванні існування системи завжди краще ніж її відсутність. Тому краще зупинитися на питаннях вдосконалення існуючої системи і шляхах підвищення її ефективності.

Найбільшої взаємоузгодженості між документами, що розробляються на короткостроковий період, можна досягти в такому складі (таблиця), але при цьому має бути забезпеченено основні умови їх функціонування: побудова жорсткої системи, де кожен документ буде мати своє місце, роль та терміни розробки, забезпечення їх «статус-кво», дотримання «системи одного пріоритету» (коли вся архітектура буде побудована навколо стратегічної цілі і, відповідно, зі зміною цього пріоритету слід буде перебудовувати всю систему).

Вітчизняний досвід показав, що в нашій країні, якщо система не має жорстких рамок (обмежень за термінами, виконавцями, деталізовану структурою, визначену відповідальність тощо), вона працювати не буде і тоді пріоритети будуть базуватися на поточних проблемах і фактично втрачатиметься послідовність політики. В таких умовах як вітчизняним, так внутрішнім міжнародним організаціям, перш за все,

інституціям ЄС важко планувати власну роботу в Україні, не розуміючи урядових пріоритетів. Чітке функціонування системи значно змінить імідж України, а її документи стануть справжнім орієнтиром для інвесторів. В цьому плані саме Державна програма і визначає цілі, завдання та основні заходи економічного і соціального розвитку країни на програмний та два наступні роки.

Методика створення програм економічного і соціально-го розвитку може, та й повинна, мати загальні закономірності, підходи і механізми формування, засновані на ефективному досвіді, ґрутового аналізу загальноекономічної ситуації як у державі в цілому, так і у окремих видах економічної діяльності (галузях). Практика показала, що в процесі розроблення варто дотримуватись певних методичних рекомендацій з розробки, що дасть в кінцевому результаті можливість отримати цілісний, об'єктивний і головне – «життєздатний» документ.

Логічна схема побудови Державної програми зображена на рис. 2.

Структура кожного розділу програми має включати: загальну характеристику галузі (проблеми), завдання, критерії ефективності та результативності, ризики; основні напрями розвитку на два післяпрограмні роки.

За кожним напрямом державної політики сформульовані також проблемні питання, ризики та критерії ефективності.

Загальна характеристика галузі (проблеми, сфери діяльності) та державної політики, яка проводиться у цій галузі

МАКРОЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ СУЧАСНОЇ ЕКОНОМІКИ

(сфері діяльності), чинників, що її обумовлюють у звітному періоді, а також стан виконання завдань, передусім, має носити характер комплексності. Тому основна увага має бути приділена висвітленню таких показників, як обсяги виробництва (випуску), основні засоби, експорт, імпорт, кількість робочих місць, прибутковість, обсяги інвестицій, продуктивність, рентабельність тощо.

Може бути подана характеристика змін у нормативно-правовій базі, яка регулює діяльність відповідної галузі (сфери діяльності), відповідність законодавству ЄС тощо.

В кожному розділі програми мають бути визначені проблеми, що впливають на формування державної політики, перераховуються проблемні невирішенні питання для вирішення у програмному періоді. Вони мають бути, такими, які повністю вирішуються конкретними (лаконічними) завданнями, як правило, подаються в табличній формі.

Далі перераховуються завдання, вирішення яких дасть змогу розв'язати раніше означені проблеми. Вони мають бути максимально конкретними і містити кількісні індикатори досягнення.

Важливим моментом в процесі розробки є визначення критеріїв ефективності та результативності державної полі-

тики, що планується проводити. Критерії подаються в табличній формі і ілюструють раніше означені завдання.

Наприкінці кожного структурного підрозділу програми зазначаються ризики, які можуть вплинути на проведення державної політики та їх можливі наслідки, а саме дается перелік подій (внутрішніх та зовнішніх), які можуть завадити запланованим заходам і очікуваним результатам.

В основні напрями розвитку два післяпрограмні роки зазначаються лише основні завдання державної політики у галузі/сфері діяльності без їх подальшої деталізації.

В своїх пропозиціях варто виходити з концепції «активної» економічної політики, посилення ролі держави у плануванні розвитку, більш результативного впливу Уряду на ринкові процеси там, де це доцільно і може реально вплинути на економіку і її негативні тенденції.

Практика показує, що реальна реалізація масштабних державних інвестиційних проектів, можлива лише в рамках програм економічного і соціального розвитку, оскільки:

- будь-який інвестиційний проект або програма здійснюється в рамках економічної, правової та організаційної системи і не можуть бути розглянуті поза соціального та економічного середовища, його інвестиційної інфраструктури;

Короткострокові документи в розрізі розробників

Документ	Розробник	Примітка
Послання Президента України до Верховної Ради України	Президент	Термін – 1 рік
Державна програма економічного і соціального розвитку	КМУ	Економічна основа бюджету (1 рік)
Концепція Програми економічного і соціального розвитку	Мінекономрозвитку	
Основи бюджетної політики, Державний бюджет України	Мінфін	
Основи грошово-кредитної політики	НБУ	
Річні плани міністерств та інших ЦОВВ	ЦОВВ	
Економічні основи регіональних бюджетів (1 рік)	Регіональні ОВВ	

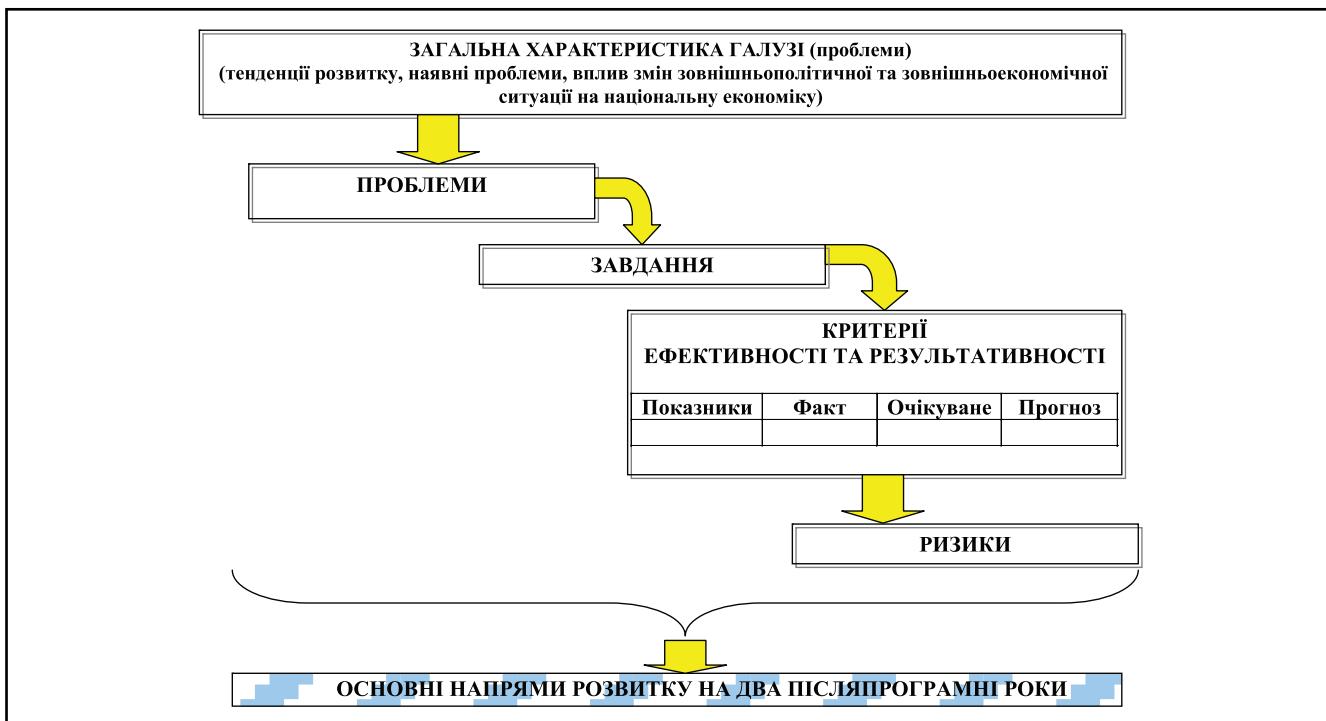


Рисунок 2. Структура розділів Державної програми

МАКРОЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ СУЧАСНОЇ ЕКОНОМІКИ

- інвестиційні та організаційні проблеми програми не можуть бути вирішені поза підтримки державної влади (у тому числі й фінансової), поза використання законодавчих і податкових інструментів органів державної влади;
- коректно сформовані та прийняті законодавчими та виконавчими органами економічні, інвестиційні та соціальні пріоритети можуть дозволити створити не тільки необхідну підтримку (податкові пільги, захист інтересів інвестора), але й забезпечення гарантіями відповідного рівня (державного, регіонального);
- програми економічного і соціального розвитку країни можуть бути реальним механізмом реформування економіки і подолання кризових явищ в економіці.

В управлінні економічним розвитком держава зобов'язана використовувати весь напрацьований світовою практикою арсенал заходів, починаючи від прогнозування (орієнтації виробників у майбутній економічній ситуації) і закінчуючи плануванням (окремих секторів і сфер діяльності).

Рівень розробки державних програм постійно підвищується і наразі є достатньо високим і конкретним, і це особливо важливо з огляду на те, що багато років нам доводилося жити в умовах швидких змін, коли в державі і громадянаам потрібно було реагувати «за ситуацією». Навички стратегічного планування в країні передбачають, окрім усього іншого, і нові змістовні форми суспільного обговорення.

На користь того, що до розробки програм та прогнозів слід більш активно дополучати науковців, свідчить той факт, що саме вони можуть бути найбільш об'єктивними з точки зору висвітлення реального становища в тій чи інший сфері, не є зацікавленими в укриванні реального стану речей, і разом з тим мають величезний досвід, арсенал методів і підходів щодо розробки документів такого рівня.

Висновки. Наразі можна констатувати, що означена в Законі України «Про державне прогнозування і розробки програм» система документів відповідає потребам сьогодення, хоча і потребує посилення довгострокової складової.

Вітчизняний і зарубіжний досвід розробки та реалізації державних програм, як і приклади різного роду неузгодженностей цих процесів, підтверджують той факт, що для досягнення високого рівня дієвості такого важливого інструменту як державна програма розвитку потрібне поєднання: підтримки вищого керівництва, висококваліфікованих розробників, високоефективних методологій, незалежності та об'єктивності, об'єктивний моніторинг виконання програми, доповнений звітуванням виконавців програми за кожний її захід, підвищення відповідальності ЦОВВ-виконавців за ефективність заходів, а також активне залучення наукових кадрів.

Взяті разом ці чинники впливу забезпечують активну основу для гарантування того що розроблена і прийнята до реалізації програма буде життєздатною і виконає своє призначення.

Література

1. Прогнозування і розробка програм (методичні рекомендації): Метод. посіб. /В.Ф. Беседін – К.: Наук. світ, 2000. – 468 с.
2. Інституційне планування в системі державного регулювання економіки: Монографія / І.Г. Манцуров. – К.: НДЕІ, 2011. – 655 с.
3. Закон України «Про прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку» / Ел. ресурс: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>
4. Проект Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2013 рік та основних напрямів розвитку на 2014 і 2015 роки. Мінекономрозвитку, 2012.