

Планування економічної політики через діяльність органів влади

В статті розглядаються методичні питання організації планування діяльності центральних органів виконавчої влади з метою забезпечення нового рівня ефективності їх діяльності і впливу на відповідні сфери економіки.

Ключові слова: план діяльності, центральний орган виконавчої влади, операційний план, інституціональний план, кінцевий результат.

В статье рассматриваются методические вопросы организации работы центральных органов исполнительной власти с целью обеспечения нового уровня эффективности их деятельности и влияния на соответствующие сферы экономики.

Ключевые слова: план работы, центральний орган исполнительной власти, операционный план, институциональный план, конечный результат.

The article deals with methodological issues of organization of the central bodies of executive power in order to provide a new level of their effectiveness and impact on the relevant sectors of the economy.

Keywords: work plan tsentralniy executive authority, the operating plan, institutional plan, konechniy result.

Постановка проблеми. Економічна політика формується державою через систему законодавчої і виконавчої влади. Реалізується політика через діяльність центральних органів виконавчої влади. Чим краще спланована і організована їх робота, тим кращі соціально-економічні результати має країна. Трансформація заходів економічної політики в плани роботи органів влади і наступна їх реалізація в поточній діяльності є важливим елементом державного регулювання, який забезпечує належну ефективність і зростання економіки.

Увага до організації роботи органів влади постійно зростає, але оптимальне поєднання розбудови системи стратегічного планування на всіх рівнях державної системи з раціоналізацією бюджетних витрат на функціонування органів управління поки не досягнуто.

Аналіз досліджень та публікацій з проблеми. Діюча система формування економічної політики через розроблення прогнозних і програмних документів визначена законами України «Про державне прогнозування і розроблення програм економічного і соціального розвитку України», «Про державні цільові програми», постановою КМУ №621 від 26.04.2003р. «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету».

З іншого боку, центральні органи виконавчої влади є головними розпорядниками бюджетних коштів і є об'єктами

вдосконалення процесу бюджетного планування і використання бюджетних коштів через положення Бюджетного кодексу та спеціальних постанов Мінфіну щодо вдосконалення бюджетного процесу, в тому числі переходу на середньострокове (плановий та два наступні роки) бюджетне планування, орієнтоване на результат. Головні розпорядники бюджетних коштів виходячи з прогнозів розвитку економіки, доходів бюджету, потреби в видатках складають плани своєї діяльності (що включають заходи з реалізації цільових державних та інвестиційних програм (проектів) з визначенням очікуваних результатів діяльності. Такі плани є підставою для планування витрат бюджету на фінансування діяльності кожного головного розпорядника бюджетних коштів (центрального органу виконавчої влади).

І Мінекономрозвитку (як відповідальне за формування економічної політики), і Мінфін (як відповідальне за державний бюджет і фінансування центральних органів виконавчої влади) зацікавлені в такій системі планування роботи органів влади, яка буде давати конкретні щорічні результати, вирішувати нагальні проблеми і потребуватиме менше бюджетних коштів. Для цього потрібен новий рівень планування роботи органів влади і її фінансування. Відповідна методична база формується і має багато невирішених методичних питань.

Невирішені аспекти проблеми. Визначена Законом України «Про державне прогнозування і розроблення програм економічного і соціального розвитку України» система прогнозних та програмних документів зараз не відповідає вимогам щодо організації ефективної політики економічного і соціального розвитку, не включає плани діяльності центральних органів виконавчої влади (головний елемент формування політики) та не узгоджується з програмно-цільовим методом бюджетного планування.

Функції центральних органів влади, виписані в їх «Положеннях» не мають єдиної структури, погано орієнтовані на їх формалізацію через кількісні індикатори виконання, важко трансформуються в показники результативності і ефективності витрачання бюджетних коштів.

Метою статті є формування пропозицій щодо планування діяльності органів влади з визначенням щорічних кінцевих результатів, встановленням кількісних індикаторів їх досягнення, кількісних показників результативності і ефективності використання бюджетних коштів. Такі плани діяльності мають бути інтегровані в систему програмних документів стратегічного планування соціально-економічного розвитку і відповідати принципам середньострокового бюджетного планування, орієнтованого на результат..

Для цього потрібна нова методична база щодо визначення місії, стратегічних і оперативних цілей, завдань та заходів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (головних розпорядників бюджетних коштів), відповідної системи показників результативності їх діяльності (визначити типологію та базовий перелік кількісних та якісних показників результативності реалізації центральними органами виконавчої влади державної політики у відповідній сфері (секторі) з урахуванням показників прогнозно-програмних документів та вимог Бюджетного Кодексу);

Виклад основного матеріалу. Головна проблема в українській практиці стратегічного планування є комплексною:

- велика кількість запланованих цілей і пріоритетів соціально-економічного розвитку, які через обмеженість ресурсів стають нереальними для виконання, а сама програма дій – формальною;
- неспроможність центральних органів виконавчої влади планувати заходи своїх дій з належним кількісним представленням цілей, результатів, потрібних ресурсів (крім бюджетних коштів) через показники-індикатори;
- відсутність конкретизованих планів діяльності з визначенням показників результативності щодо впливу на підпорядковану сферу і її показники (галузі економіки чи сукупності адміністративних послуг).
- невикористання методів розподілу ресурсів оптимальним чином (досягнення максимальних результатів при обмеженнях по ресурсам), мережевого планування та інших сучасних економіко-математичних інструментів.

Методичні аспекти розроблення планів діяльності центральних органів виконавчої влади визначені «Методичними рекомендаціями щодо розроблення планів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів (за бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України на плановий та два бюджетні періоди, що настають за плановим», затверджені наказом Мінекономрозвитку №327 від 6.04.2011р. За ними такий трирічний план має містити дві частини:

1. Загальна частина, де визначаються на трирічний період місія органу влади, аналіз поточної ситуації, стратегічні цілі, завдання та показники результатів їх виконання; 2. Організаційна частина, яка складається операційного плану (заплановані заходи по управлінню підпорядкованою сферою діяльності) та інституційного плану (заходи щодо безпосередньої роботи і внутрішнього менеджменту органу влади.

Інституційний і операційний плани представляють два аспекти в роботі органу влади:

- внутрішній (безпосередня діяльність установи, як організації, яка має свої ресурси, структуру, систему управління, завдання і цілі, які мають досягатися в плановому періоді;
- зовнішній (та сфера регулювання в економіці, яка підпорядкована даному органу влади і має за рахунок його діяльності знаходитися в необхідному стані).

Для виконання плану діяльності орган влади використовує типовий набір інструментів політики: державні цільові програми, інвестиційні програми і проекти, бюджетні програми. В плані вони представляються відповідними додатками.

Методичні рекомендації доведені до форм таблиць представлення планів діяльності і мають зіграти позитивну роль в переході на новий ефективний рівень організації роботи центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ). Але робота ця тільки починається і багато аспектів планування роботи органів влади потребують подальшої деталізації. Проблеми можуть бути з кількісними оцінками обсягів «продукту» органа влади. Це було і залишається слабким місцем роботи органів влади. Для реальної ефективності роботи органа влади потрібна додаткова робота з визначення того, що можна вважати кінцевим продуктом і результатом, як його кількісно оцінит. Очевидно, що кінцевим результатом треба вважати позитивні зміни в роботі певної сфери управління.

Методичні аспекти визначення показників оцінки результатів і витрат визначені Міністерством фінансів України в «Методичних рекомендаціях щодо визначення результативності показників бюджетної програми» (затверджених наказом №1252 від 27.10.2009р.), «Загальних вимогах до визначення результативних показників бюджетної програми» (затверджених наказом №1536 від 19.12.2010р.), «Примірному переліку результативних показників бюджетних програм» (затвердженого наказом №15 від 14.01.2011р.). доцільно поширити їх на всю діяльність ЦОВВ.

Показник кінцевого ефекту повинен відображати зміну стану об'єкту управління внаслідок діяльності органу виконавчої влади. Показник безпосереднього результату відображає характеристики не об'єкту управління, а результати внутрішнього менеджменту установи. А для оцінки витрат ресурсів потрібен показник, що залежить від технології діяльності органу виконавчої влади при заданих бюджетних обмеженнях.

Далі розглянемо потенційний зміст окремих розділів плану діяльності органу влади. Оцінка якісних параметрів плану діяльності центрального органу влади здійснюється щодо 4 розділів плану.

1. В розділі 2. «Оцінка поточної ситуації та оцінка факторів впливу» мають бути коротко і системно представлені головні позитивні і негативні боки поточного стану сфери діяльності, за яку відповідає даний орган влади:

- використані кількісні показники-індикатори стану,
- визначені прогресивні тенденції в дослідженій сфері діяльності,
- пояснені причини та спрогнозовані потенційні наслідки подовження проблемних тенденцій на плановий період;
- надані прогнози кількісні оцінки потенційних витрат (фінансових, економічних, соціальних) головних секторів економіки (фінансових, нефінансових корпорацій, загальнодержавного управління, домашніх господарств) внаслідок діяльності даного ЦОВВ.

Перелік причин має бути доповнений переліком інструментів політики (механізмів), які є в розпорядженні дослідженого ЦОБВ, але з різних причин не працюють, або працюють неефективно на вирішення показаних в аналізі поточних і майбутніх проблем в сфері діяльності даного органу влади.

Можливими недоліками другого розділу плану можуть бути:

- акцент на позитивних процесах і досягнутих результатах;
- непередставлення аналізу в розрізі первинних організацій (підприємств), які входять до складу сфери діяльності даного органу влади;
- неглибокий аналіз вузьких і проблемних аспектів дослідженої сфери економіки (підпорядкованої дослідженому органу влади);
- відсутність факторного аналізу розвитку дослідженої сфери управління;
- відсутність регіонального розрізу в аналізі сфери діяльності;
- відсутність ресурсного розрізу в аналізі (матеріальні, фінансові, трудові, зовнішньоекономічні, науково-технічні, підприємницькі);
- недостатня увага інноваційній та науково-технічній сферам;
- низька системність аналізу (недоврахування крім прямих залежностей опосередкованих зв'язків, прямої і оберненої пропорційності, двох і батофакторних залежностей і т.д.);
- відсутність оцінки зв'язку наявних проблем з інструментами впливу, які є в органу влади, відповідального за дану сферу, і ефективності їх використання;
- відсутність в органу влади механізмів впливу на суб'єктів діяльності даної сфери управління;
- відсутність у відповідального органу влади інституційної спроможності (статутно визначені функції, наявні кадри, матеріальні ресурси, виділені бюджетні кошти) для впливу на проблемний аспект діяльності.
- посилення на неможливість впливу на приватні підприємства, які складають більшість в даній сфері;
- посилення на відсутність бюджетних коштів для вирішення проблем, недофінансування вже діючої державних програм в проблемній сфері.

Під всі проблемні питання, які визначить другий розділ мають бути сплановані заходи в трьох наступних розділах плану діяльності.

2. В розділі 3 «Стратегічні цілі, завдання, та показники результатів їх виконання» звертається увага на наступні вимоги:

- стратегічні цілі мають відповідати найбільш суттєвим напрямкам розвитку, або проблемам даної сфери впливу ЦОБВ і їх кількість обмежена ресурсами, які не повинні розпилятися на багато об'єктів. Має реалізуватися принцип: «сконцентрували ресурси – швидко вирішили проблему і перейти до іншої». Проблема має вирішуватися швидко (максимум за 3 роки – термін дії одного середньострокового плану діяльності), а ресурси перекида-

ються на новий проблемний напрям, який теж має бути швидко і ефективно вирішений за 1–3 роки.

– кожна ціль має бути розписана по завданням (не більше 7) із терміном дії до 3 років і визначеним відповідальним виконавцем, яким може бути структурний підрозділ органу влади, установа чи підприємство з його сфери діяльності;

– кожне завдання підкріплюється кількісними показниками-індикаторами його виконання (не більше 5 показників на 1 завдання).

– показники мають бути доступними для моніторингу (належати до державної статистичної системи, відомчої системи статистики, або бути контрольованими на корпоративному рівні з боку призначених керівників інвестиційних проєктів, інвестиційних чи бюджетних програм.

В даному розділі має перевірятися:

- ступінь відповідності вибраних тактичних завдань діяльності встановленим вимогам;
- ступінь охоплення тактичних завдань кількісними показниками;
- ступінь відповідності вибраних показників встановленим завданням,
- ступінь відповідності значень показників очікуваним результатам.

3. В розділі 4 «Заходи щодо виконання визначених завдань (операційний план)» завдання (розділ 3 плану) деталізуються планом реалізації заходів (з розрахунками потреби в ресурсах, строками реалізації, відповідальними виконавцями). До типового складу інструментарію заходів операційного плану розвитку рекомендується віднести і використовувати:

- проведення науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт щодо інновацій та науково-технічного супроводження нових напрямів розвитку в сфері діяльності ЦОБВ;
- розроблення проєктів законодавчих та нормативно-правових актів, які стимулюють внутрішнє виробництво і внутрішній ринок в певних сферах економіки;
- реалізація державних цільових програм;
- розроблення і реалізація інвестиційних проєктів та програм з різними джерелами фінансування;
- стимулювання окремих структурно-пріоритетних видів економічної діяльності заходами податкової політики;
- стимулювання модернізації технічної бази економіки заходами амортизаційної політики;
- створення зон вільної торгівлі та інвестиційно-пріоритетних зон;
- створення умов для спрощеного оформлення дозволів на реалізацію інвестиційних проєктів;
- залучення прямих (проєктних) іноземних інвестицій;
- використання механізмів державних закупівель і державних замовлень;
- створення державних лізингових компаній для реалізації на умовах фінансового лізингу машинобудівної продукції українських підприємств;

МАКРОЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ СУЧАСНОЇ ЕКОНОМІКИ

- якісне надання адміністративних послуг юридичним та фізичним особам;
- компенсація частини витрат на використання банківських кредитів;
- надання державних гарантій під банківські кредити підприємств пріоритетних напрямів розвитку;
- розроблення і реалізація інвестиційних проектів, інвестиційних програм розвитку (наприклад експортного потенціалу, імпортозаміщення, енергозбереження) і державних цільових науково-технічних програм;
- інші заходи, які потенційно впливатимуть на ділову активність в сфері діяльності даного органу виконавчої влади.

При оцінці якості операційного плану перевіряється потенційна спроможність запланованих заходів наблизити виконання завдання та доцільність запланованої «ціни проблеми» (обсягу ресурсів для виконання заходу. Доцільність «дорогих» за ресурсами заходів потребує особливої уваги при узгодженні операційних планів. В операційному плані має бути обґрунтування фінансових ефектів від використання кожної гривні ресурсів для розвитку сфери впливу даного ЦОБВ.

Методологія розрахунків показників ефективності з проектного аналізу може використовуватися для оцінки ефективності витрат на реалізацію кожного заходу операційного плану, особливо в сфері діяльності «галузевих» міністерств. Для цього потрібне планування бюджетних витрат на реалізацію «заходу» і прогноз очікуваних ефектів від реалізації заходу. Ефект може бути фінансовим (додатковий прибуток), економічним (додатковий прибуток та зростання доходів бюджету), соціальним (економія на витратах, які зостають не потрібні через реалізацію заходу). Розрахунок ефектів від реалізації заходів економічної політики є найбільш складним при поширенні методології проектного аналізу на заходи плану діяльності органів влади.

Рекомендується використання системи показників ефективності виробничої діяльності підприємств, які користуються різними формами державного сприяння в сфері управління певного міністерства чи іншого ЦОБВ: продуктивність праці; віддача основного капіталу; рентабельність продукції; матеріалоемність продукції; енерго- і електроємність продукції; коефіцієнт використання вторинних матеріалів; окупність інвестицій в основні засоби; рівень інноваційності продукції та технологій підприємства; коефіцієнт оборотності капіталу.

4. В розділі 5 «Заходи щодо розвитку функціональних можливостей та поліпшення стану організації діяльності органу планування (план інституційного розвитку)» мають бути заплановані дії з розвитку функціональної спроможності та внутрішньої організації центрального органу виконавчої влади, в тому числі:

- вдосконалення організаційної структури органу влади та системи внутрішнього управління (взаємодія з іншими ЦОБВ, взаємодія підрозділів, внутрішня координація, уникнення дублювання функцій, чітка підзвітність і ієрархія підрозділів),

- взаємодія з регіональними органами влади;
 - більш ефективне використання бюджетних коштів (впровадження методів БОР, розвиток середньострокового (на три роки) планування бюджетних коштів, ступінь обґрунтованості взаємозв'язку бюджетних витрат і результатів діяльності, ступінь розвитку внутрішнього аудиту ефективності бюджетних витрат, обґрунтованості заходів щодо підвищення результативності бюджетних витрат);
 - краще використання кадрового потенціалу організації (впровадження конкурсних процедур, розвиток системи оцінки по результатах, постійно діюча система підвищення кваліфікації персоналу, сучасні методи стимулювання активної праці персоналу);
 - використання програмно-цільового методу планування і організації виконання робіт для досягнення визначених цілей;
 - методи морального і матеріального стимулювання;
 - організація надання адміністративних послуг підприємствам та населенню;
 - комп'ютеризація інформаційно-управлінських технологій, інформаційна підготовка прийняття рішень, використання економіко-математичних методів моделювання і планування розвитку сфери діяльності ЦОБВ;
 - проведення анкетувань, спеціальних опитувань, соціологічних досліджень, використання їх результатів в управлінні персоналом органу влади.
- Для того, щоб виявити проблеми організації діяльності і управління, а також підготувати рекомендації по їх подоланню, може проводитися додатковий аналіз внутрішньої організації діяльності державного органу влади з дослідженням виконання заходів інституційного плану ЦОБВ:
- ефективність управління людськими ресурсами;
 - відповідність функцій (повноважень) органу його цілям і завданням (повнота функцій, відсутність надлишкових функцій);
 - відповідність структури державного органу його цілям і завданням;
 - оптимальність внутрішніх ділових процесів;
 - ступінь розвитку організації внутрішньої взаємодії і підзвітності;
 - ефективність управління в цілому і в тому числі інформаційними ресурсами.

Висновки

1. Впровадження планів діяльності ЦОБВ в систему стратегічного планування вже має певну методичну базу з боку ефективності економічної політики в певній сфері і з боку бюджетних витрат на реалізацію цієї політики відповідним органом влади (головним розпорядником бюджетних коштів), яка реалізується мінекономрозвитку і мінфіном.

2. Має активно використовуватися програмно-цільові методи планування роботи органів влади як засіб підвищення ефективності державних витрат для досягнення більших результатів в управлінні економікою країни.

3. Всі основні прийоми програмно-цільового бюджетування засновані на управлінських принципах ефективності приватного бізнесу. Потрібен перехід від планування кінцевих результатів до визначення ефектів від заходів економічної політики. Впровадження інструментів бізнесу в державні механізми, у тому числі в бюджетний процес є складним завданням, тому що немає фінансових стимулів і немає конкурентної підтримується конкурентною боротьбою.

4. Кінцеві результати діяльності центрального органа влади мають визначатися за відповідним кількісним показником досягнення цілі та завдань, які безпосередньо пов'язані з комплексом його функцій. Кінцевими треба вважати показники стану об'єкта управління органа влади та їх позитивні зміни.

5. Найбільші доповнення потрібні щодо показників «операційних планів», які накреслюють перспективи розвитку об'єкта управління органа влади. Потрібно для кожного ЦОВВ визначити його сферу управління (відповідальності) і

відповідний набір показників кінцевого результату його діяльності (розвитку галузі для галузевих ЦОВВ і обсягів «наданих управлінських і регулюючих послуг» для «негалузевих» ЦОВВ). Функціональні повноваження центральних органів влади мають бути переформатовані для можливості їх підтримки кількісними показниками результативності (орієнтація на кінцеві результати).

6. Проведення типізації ЦОВВ (за функціями, за сферою впливу), типізацію їх функцій (по впливу на економіку, по інструментам регулювання, по варіантам кінцевого результату роботи органа влади (фінансового, економічного, соціального). Формування типового переліку всіх можливих заходів, які є в арсеналі органів влади. Формалізація алгоритмів оцінки ефектів (в розрізі типів), створення фонду таких розрахункових алгоритмів. Типізація показників «продукту» і результативності в залежності від типу функцій, впливу і потенційного ефекту.

О.Г. ПЕНЬКОВА,
к.е.н., старший науковий співробітник

Концептуальні засади розроблення стратегії економічного розвитку на довгострокову перспективу

У статті показується доцільність і необхідність використання в сучасних умовах України системи стратегічного планування і вперше обґрунтовуються концептуальні засади цього інструменту реалізації економічної політики держави.

Ключові слова: стратегія економічного розвитку, стратегічне планування, логіка планування, принципи планування, функції планування, планові показники

В статье рассматривается целесообразность и необходимость использования в современных условиях Украины системы стратегического планирования, и впервые обосновываются концептуальные основы этого инструмента реализации экономической политики государства

Ключевые слова: стратегия экономического развития, стратегическое планирование, логика планирования, принципы планирования, функции планирования, плановые показатели

The paper shows expediency and necessity of nowadays Ukraine strategic planning system and the first grounded conceptual basis of this instrument of economic policy.

Keywords: strategy of economic development, strategic planning, the logic of planning, planning principles, the functions of planning, targets

Постановка проблеми. Необхідність довгострокової стратегії розвитку, яка б забезпечувала високі темпи економічного зростання та суспільний добробут, обумовлюється сформованою парадигмою розвитку світового господарства. Більшість країн, що розвиваються та країн з перехідною економікою, у тому числі й Україна, мають певні складності з повномасштабним входженням у глобальну економіку. Це вимагає чіткого формулювання національних інтересів, перетворення їх у самовідтворювальну систему та використання для досягнення цілей соціально-економічного розвитку суспільства.

Однак тривалий час Україна не має науково обґрунтованої стратегії та чітко визначених національно-державних пріоритетів розвитку. Розроблені за роки незалежності стратегії розвитку України не стали загальновідомими, найважливіші проблеми формування стратегії не одержали належного теоретичного обґрунтування. Саме тому проблематика формування концептуальних засад стратегії довгострокового економічного розвитку країни є актуальним завданням економічної науки.

Аналіз досліджень та публікацій з проблеми. Проблеми становлення глобальної моделі розвитку, трансформації у структурі економіки, сучасні тенденції інтернаціоналізації та міжнародної економічної інтеграції, а також питання розроблення стратегії соціально-економічного розвитку