

УДК 338.2

Н. П. Сітнікова,
к. е. н., докторант, НДЕІ Мінекономрозвитку і торгівлі України

ПІДХОДИ ДО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ, СПРЯМОВАНОГО НА РОЗВ'ЯЗАННЯ СОЦІАЛЬНО ЗНАЧУЩИХ ПРОБЛЕМ

У статті надається аналіз окремого сегмента вітчизняного стратегічного планування, спрямованого на розв'язання проблем у соціальній сфері, насамперед, на подолання бідності. Також наведено огляд існуючих на світовому рівні підходів до стратегічного планування розвитку у тих сферах, де прояви його нерівномірності є найгострішими.

In the article a special segment of strategic planning to overcome problems in social development, first of all to reduce poverty, is considered. Also it presents an overview of the existing approaches on strategic planning in areas where the inequality is more acute.

Ключові слова: стратегічне планування, соціальний розвиток, подолання бідності.
Key words: strategic planning, social development, poverty reduction.

ВСТУП

За перші роки незалежності в економіці України відбулись трансформаційні зміни, які зумовили нові вимоги до стратегічного планування розвитку у тих сферах, де нерівномірність розвитку виявилась найбільш загрозливою. На початку 2000-х років у відповідь на виклики, що постали перед країною на шляху розбудови соціально орієнтованої економіки, була розроблена стратегія подолання бідності в Україні. На наднаціональному та національному рівні стратегічне планування процесів подолання бідності набуло вирішального значення для забезпечення стабільності світового розвитку, про що свідчить затвердження низки відповідних стратегічних документів на наднаціональному рівні та понад 100 національних стратегій подолання бідності. Вивчення досвіду стратегічного планування соціального розвитку на наднаціональному рівні, дослідження тенденцій скорочення масштабів бідності як результату імплементації національних стратегій подолання бідності, аналіз досвіду розроблення та впровадження стратегій подолання бідності та соціального залучення інших країн є метою дослідження.

Концептуальні питання стратегічного управління та трансформаційних процесів соціальної сфери досліджені у працях таких вчених, як І. Бондар, В. Бесєдін, Дж. Кругман, Д. Крейг, І. Крючкова, І. Манцуров, Л. Мусіна, В. Новіков, Д. Стігліц. Вітчизняні вчені В. Гошовська, І. Гнибіденко, О. Грішнова, А. Колот, Е. Лібанова, Л. Макарова, О. Новікова, Л. Черенко зробили вагомий внесок у теоретичні засади становлення системи стратегічного планування соціального розвитку та подолання бідності. Стратегічне планування та визначення оптимальних напрямів дій для подолання найбільш нагальних проблем, що становлять загрозу соціальній безпеці країни, є першочерговим завданням державного управління. Проте недостатньо вивченими залишаються деякі питання, пов'язані з системними підходами до стратегічного планування та

програмування соціального розвитку, спрямованого на подолання бідності, соціальне залучення та покращення рівня життя населення.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

З середини 1990-х років зростаюча кількість досліджень була присвячена аналізу та узагальненню взаємозв'язків між зниженням бідності, соціальним відторгненням (і, відповідно, залученням) та економічним зростанням, що зумовило запровадження стратегічного планування соціальної спрямованості. Практично всі стратегічні та програмні документи наднаціонального рівня XXI століття містять соціальну складову розвитку. Серед документів стратегічного планування соціальної спрямованості на національному рівні слід виокремити такі дві групи, як стратегії подолання бідності та національні плани соціального залучення, що розробляються майже в усіх країнах світу. В Україні питання подолання бідності перебуває у центрі уваги державного управління, що і зумовлює актуальність дослідження стратегічного планування розвитку соціальної сфери.

РЕЗУЛЬТАТИ

Протягом останніх двадцяти років у великій кількості економічних досліджень стверджується, що економічне зростання не обов'язково призводить до відповідних темпів зниження масштабів бідності. Розпад СРСР та прорадянського блоку у 1989—1991 роках став поштовхом до подальшого посилення нерівномірності розвитку. “Шокова терапія” як шлях до “швидкого старту” економічного зростання в перехідних економіках країн Центральної та Східної Європи зумовила такий феномен, як стрімке зростання масштабів бідності у цих країнах. У 1995 році Світовий саміт ООН з питань соціального розвитку у Копенгагені запровадив нові підходи щодо засобів досягнення цілей подолання бідності, розши-

рення продуктивної зайнятості та соціального залучення. Копенгагенська Декларація закликала світову спільноту сприяти соціальній інтеграції шляхом формування суспільств, які є стабільними, безпечними та справедливими. У цій Декларації також окремо зазначено, що викоринення бідності, повна зайнятість, гідна праця та соціальна інтеграція мають знаходити відображення у стратегічному плануванні на національному рівні [1]. Декларація Тисячоліття ООН, затверджена у 2000 році на Саміті Тисячоліття ООН державами світу, визначила Цілі Розвитку Тисячоліття (ЦРТ) та започаткувала процес досягнення світовою спільнотою визначених до 2015 року результатів у тих сферах, де нерівномірність глобального людського розвитку виявилася найгострішою. Серед них найважливішими завданнями визначено подолання бідності, боротьбу з голодом і злиденністю. Сформована на глобальному рівні система ЦРТ містить 8 цілей, 21 завдання розвитку та 60 індикаторів для кількісної оцінки прогресу. Також у багатьох країнах ЦРТ стали основою для національних стратегій розвитку, першочерговим завданням яких є подолання бідності [6].

У 2010 році була схвалена нова європейська стратегія економічного розвитку на наступну декаду — “Європа 2020: стратегія розумного, сталого та інклюзивного зростання”, у якій пропонується орієнтири за такими основними напрямками: зайнятість; дослідження та інновації; зміна клімату та енергетика; освіта, боротьба з бідністю. Відповідно до стратегії у країнах ЄС стратегічне планування подолання бідності має здійснюватись згідно з визначеною у документі флагманською ініціативою, а саме: Європейською платформою подолання бідності. У якості цільового орієнтира у стратегії встановлено, що до 2020 року кількість людей за межею бідності має бути скорочена на 20 млн осіб [2]. Європейська політика подолання бідності спрямовується на гарантування соціального та територіального співробітництва для подолання бідності та соціального відторгнення. Завдання стратегічного планування подолання бідності у ЄС є наступними: створення основи для кооперації, обміну досвідом та поширення практики отримання результатів у боротьбі з бідністю, а також здійснення конкретних дій на підтримку вразливих груп населення; розроблення та впровадження програм підтримки соціальних інновацій для найбільш незахищених верств населення (шляхом надання інноваційних технологій у навчанні та освіті, створення робочих місць для бідних груп населення, боротьби з дискримінацією, а також шляхом розробки нових правил для мігрантів, що дозволять їм задіяти свій потенціал); здійснення оцінки адекватності і стійкості до суспільних змін заходів соціального захисту, пенсійних систем, виявлення шляхів кращого доступу до систем охорони здоров'я. На національному рівні країни-члени ЄС мають планувати дії для боротьби з бідністю та соціальним відторгненням, визначити та впроваджувати заходи для покращення життя соціально відторгнених груп населення (неповні сім'ї, літні жінки, меншини, люди з обмеженими можливостями тощо) та розгорнути програми соціального захисту і пенсійних систем для гарантії отримання відповідного доходу та належного рівня послуг системи охорони здоров'я тощо. У країнах ЄС в основному розробляються національні стратегії (плани) соціального залучення та подолання бідності (відповідно до відкритого методу координації ЄС). Всі стратегії (програми, плани, плани заходів) подолання бідності, як правило, затверджені, завдання виконуються відповідними органами влади з обов'язковим звітуванням про ре-

зультати. У багатьох країнах на виконання національної стратегії подолання бідності (на три, п'ять або десять років) приймається виконавчий документ (Урядом чи Президентом) — Програма подолання бідності (далі — Програма) на декілька років (від одного до п'яти). Назва цього документа у кожній країні відрізняється — це може бути “програма”, “операційна програма”, “план”, “план дій”, “заходи” тощо. У таких програмах аналізуються основні показники бідності та соціального відторгнення за 2—3 попередні роки, профілі бідності, основні тенденції. Програми містять конкретні заходи відповідно до визначених Національною стратегією подолання бідності пріоритетами (одночасно передбачаються кошти на реалізацію заходів у визначений програмою період).

Окремий сегмент стратегічного планування складають національні стратегії подолання бідності (poverty reduction strategies). Стратегічне планування такої спрямованості (результатом якого є Стратегія подолання бідності, далі — СПБ) було запроваджено Міжнародним Валютним Фондом (МВФ) та Світовим Банком у 1999 році. Цей підхід визначав підходи до впровадження стратегій бідності, розроблених на національному рівні, для посилення взаємозв'язку між власними зусиллями країн щодо реалізації стратегій, донорською підтримкою та виконанням завдань розвитку для досягнення ЦРТ (СПБ розміщені на веб-сайтах МВФ і Світового Банку) [3]. Основою цього підходу є наступні принципи: 1) СПБ розробляються за ініціативою самої країни, країна несе відповідальність за їх реалізацію на основі широкої участі громадянського суспільства; 2) СПБ орієнтовані на результат і зосереджені на наслідках, які мають покращити рівень життя бідних; 3) СПБ є комплексними і такими, що визнають багатовимірний характер бідності; 4) СПБ будуються на партнерстві, включаючи координовану участь партнерів у галузі розвитку (державні установи, внутрішні зацікавлені сторони, зовнішні донори); 5) СПБ базуються на довгострокових перспективах скорочення бідності. Такий підхід підтвердив свою успішність тим, що масштаби бідності скорочено значною кількістю країн. Станом на 2012 рік 110-ма країнами завершено розроблення СПБ, 57-ма країнами розроблено попередні (interim) проекти СПБ. Підтримка цього сегмента стратегічного планування означає також консультативну та технічну допомогу щодо розроблення відповідних макроекономічних рамок та структурних реформ [8].

Механізми, розроблені міжнародними організаціями та закріплені у відповідних стратегічних документах наднаціонального рівня, мають різний фокус та застосовують різні інструменти та методи, проте вони мають спільний набір базових принципів щодо посилення координації та співробітництва з метою подолання бідності як найважливішого пріоритету глобальної співпраці [7].

В Україні наступні чинники зумовили необхідність розроблення стратегічного документу якісно нового типу: 1) різке зниження рівня життя основних верств населення, зменшення його платоспроможності, розшарування суспільства за рівнем доходів внаслідок перебудови економічних відносин; 2) зміни у величині та структурі доходів і витрат населення (у структурі грошових доходів питома вага заробітної плати зменшилась); 3) суттєве зниження рівня зайнятості населення, зростання рівня безробіття. Ці обставини зумовили розроблення довгострокової Стратегії подолання бідності [5]. Після її затвердження проблема бідності в Україні набула офіційного визнання. Вперше за роки

незалежності були визначені такі терміни, як: “бідність” (неможливість унаслідок нестачі коштів підтримувати спосіб життя, притаманний конкретному суспільству в конкретний період часу); “глибина бідності” (відхилення величини доходів або витрат бідних від визначеної межі бідності); “межа бідності” (рівень доходу, нижче від якого є неможливим задоволення основних потреб); “крайня форма бідності” (бідність, яка порівняно зі стандартами цивілізації асоціюється з межею виживання); “рівень бідності” (питома вага сімей (домогосподарств), у яких рівень споживання (доходів) на одну особу є нижчим від визначеної межі бідності). Стратегією визначено, що національною межею бідності є 75 % медіанних сукупних витрат у розрахунку на умовного дорослого. Цей відносний критерій застосовується у практиці державного управління, оскільки він враховує низький рівень життя та відповідає міжнародній практиці. Критерії відносної бідності і відповідні показники, вперше встановлені у цьому документі, досі використовуються у стратегічному плануванні та програмуванні розвитку [5].

Стратегія визначила наступні основні напрями політики подолання бідності: 1) створення економічно-правових умов для збільшення доходів і зростання економічної активності працездатних громадян; 2) підвищення ефективності соціальної підтримки найбільш уразливих груп населення шляхом реформування системи соціального захисту [5]. Аналізуючи підсумки реалізації Стратегії, слід зазначити, що цей документ, безумовно, був визначальним, оскільки він вперше визначив проблеми бідності та стимулював процеси подолання бідності. Рівень відносної бідності за період реалізації Стратегії залишився стабільним на рівні 27%, хоча спостерігалось поступове підвищення межі бідності (з 175 грн. у 2001 році до 944 гривень у 2010 році, тобто майже в п'ять разів). Рівень бідності за відносним критерієм було суттєво скорочено у 2010 році (24,1% проти прогнозованого у 2001 році цільового орієнтиру у 21,5%).

У 2011 році було розроблено Державну цільову соціальну програму подолання та запобігання бідності на період до 2015 року (далі — Програма), що складається із наступних підрозділів: Загальна частина; Мета Програми; Шляхи і способи розв'язання проблеми; Очікувані результати, ефективність Програми та містить три додатки (Паспорт Програми, Заходи з виконання Програми, Очікувані результати виконання Програми). Програму розроблено відповідно до вимог щодо розроблення цільових програм. Метою Програми, проголошено зменшення кількості бідного населення серед працюючих, сімей з дітьми, особливо багатодітних, дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, безпритульних дітей, безробітних, інвалідів, пенсіонерів, бездомних осіб, у сільській місцевості та запобігання хронічній бідності. Також у Програмі зазначено, що бідність — це комплексна проблема, а її подолання є довготривалим процесом. Оптимальним варіантом розв'язання цієї проблеми є поєднання активної соціальної політики, спрямованої на відновлення і зростання зайнятості та створення умов для гідної праці, з ефективною підтримкою найуразливіших верств населення. Програмою передбачено шляхи розв'язання проблеми за наступними напрямками: відновлення виробництва та стимулювання економічного зростання; сприяння зайнятості населення та розвиток ринку праці; удосконалення механізму оплати праці та соціального діалогу як основних чинників створення умов для гідної праці; розвиток системи соціального страхування; удосконалення пенсійної системи та по-

дальше проведення пенсійної реформи; реформування системи соціального захисту; соціальна підтримка сімей, дітей та молоді; поліпшення медичного обслуговування громадян; удосконалення методологічних підходів до оцінки бідності та проведення моніторингу ефективності виконання Програми [4].

Програмою для моніторингу процесів подолання бідності передбачено застосування наступних критеріїв: 1) межа бідності, визначена за відносним критерієм 75 % медіанного рівня середньодушових еквівалентних сукупних витрат; 2) межа крайньої бідності, визначена за відносним критерієм 60 % медіанного рівня середньодушових еквівалентних сукупних витрат та адаптована до критерію Європейського Союзу; 3) межа абсолютної бідності, визначена за критерієм прожиткового мінімуму; 4) межа абсолютної бідності, визначена за критерієм вартості добового споживання на рівні 5 доларів США відповідно до паритету купівельної спроможності з метою порівняння її з міжнародними показниками. З метою забезпечення аналізу стану виконання програми передбачено моніторинг за 21 основним показником соціально-економічного розвитку [4].

Все вищевикладене, безумовно, надає підстави в цілому позитивно оцінити цю Програму і віднести її до групи стратегічних документів, що мають винятково важливе значення для суспільства. Ця програма розроблена на високому фаховому рівні. Проте серед недоліків слід зазначити наступне: програма погано структурована, декларативна, розроблена з використанням застарілих підходів, що ускладнює її сприйняття як логічного документа стратегічного планування. Програма розроблена урядовими інституціями за принципом “узгодження” та “затвердження”. Процес її розроблення не був відкритим та прозорим, він не відповідав сучасним вимогам програмування розвитку (з використанням підходів “планування, орієнтованого на результат”, “планування, що базується на правах людини” та “партисипаторного планування”, тобто з залученням груп інтересів та організації громадянського суспільства). Визначення мети Програми саме у вищенаведеній редакції передбачає програмні дії для підтримки визначених уразливих груп населення. Тобто, якщо метою Програми визначено “зменшення бідності” певних груп, таких як сімей з дітьми, особливо багатодітних, дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, безпритульних дітей, безробітних, інвалідів, пенсіонерів, бездомних осіб тощо, то програма має бути структурована саме за категорійним підходом (запрограмовані дії для зменшення бідності у розрізі визначених груп). Логічним є ланцюг “ціль — мета — завдання (з цільовим орієнтиром) — заходи для досягнення цільового орієнтиру — моніторинг за обраним показником”. Так, наприклад, якщо програма подолання бідності (стратегічна ціль) визначає метою “зменшення бідності” певної групи населення (конкретна ціль), наприклад, “зменшення бідності безробітних”, то завданням має бути “зменшити кількість безробітних на N відсотків” (target) із зазначенням поточного стану (% безробітних — baseline) та конкретних дій (бажано із зазначенням фінансуванням), які забезпечать досягнення саме цього встановленого цільового орієнтиру (наприклад, створити N робочих місць, залучити N безробітних до громадських робіт тощо). Визначення завдань має ґрунтуватись на аналізі проблем. Цей приклад є умовним, проте саме такі підходи застосовуються у багатьох країнах у процесі розроблення стратегій/програм подолання бідності. Викладення стратегічних завдань у розрізі “напрямів”

та “шляхів” є типовим для розроблених в Україні програмах останнього десятиліття стратегій, які, по суті, не надавали конкретних орієнтирів для програмування дій для досягнення стратегічної цілі. Редакційні підходи підривають довіру до достатньо професійно продуманих заходів, викладених у цій Програмі. Так, такий захід, як “сприяння” у Програмі зустрічається 12 разів, “забезпечення” — 20 разів. Заходи, спрямовані на “сприяння” та “забезпечення”, не викликають довіри суспільства до Програми, що, в свою чергу, підриває довіру суспільства до намірів та дій влади. Серед визначених у Програмі “напрямів” та “шляхів” є, безумовно, важливі, але відсутність чіткої ієрархії та відсутність зв’язку “результат — програмна дія для досягнення результату” нівелює субстантивне наповнення та формує критичне ставлення до документа у цілому. Також слід зазначити, що напрями/шляхи/дії/заходи мігрують з попередніх програм/стратегій, що також викликає скептичне ставлення до їх виконання. Не враховано європейські підходи до програмування соціального розвитку (мається на увазі політика соціального залучення), тобто не визначені вразливі категорії населення та необхідні дії для їх соціального залучення саме за категоріальними підходами (такі групи тільки перелічені). Програма не встановлює зв’язки між діями та впливом їх реалізації на стан добробуту населення країни з акцентуванням на найбідніші та уразливіші верстви населення. Проте вищевикладені недоліки мають відношення до культури стратегічного планування. Щодо субстантивного наповнення програми, то за результатами здійсненого аналізу слід зазначити, що програма є високопрофесійно розробленим документом. Запропоновані критерії і показники бідності відповідають загальноприйнятним у світовій практиці стандартам. Проте запропонований моніторинг за 21 показником для “аналізу стану виконання програми” не відповідає завданню оцінки саме стану виконання Програми, він більш орієнтований на моніторинг та оцінку впливу виконання завдань та стану процесів подолання бідності. Слід зазначити, що, з одного боку, показників забагато і багато із них є спірними щодо віддзеркалення бідності — з іншого, відсутні показники багатомірної бідності та соціального залучення. Взагалі, у Програмі не враховані всі аспекти багатомірної бідності, подолання якої є усталеною практикою у ХХІ столітті. Але слід зазначити, що питання бідності, зумовленої обмеженістю доступу до якісних послуг освіти та охорони здоров’я, знайшли своє відображення у Програмі. Проте, наприклад, за напрямом “Поліпшення медичного обслуговування населення” перелічені такі заходи, як “пропаганда здорового способу життя”, “запровадження стандартів лікування”, “здійснення заходів щодо поліпшення стану здоров’я матері та дитини”, що не відповідає очікуванням найбідніших верств населення, на покращення життя яких саме і спрямована стратегія.

ВИСНОВКИ

В Україні стратегічне планування, спрямоване на подолання бідності, знаходиться у центрі уваги державного управління, про що свідчить розроблення та реалізація Стратегії подолання бідності та розроблення наступної Програми подолання та запобігання бідності на період до 2015 року, один із перших указів Президента України (у якому зазначено, що “подолання бідності є найважливішим пріоритетом у здійсненні реформ в Україні”) та соціальні ініціативи Президента України, оприлюднені у березні 2012 року. На підставі аналізу Про-

грами подолання та запобігання бідності можна зробити висновок, що програма порівняно з іншими вітчизняними стратегічними документами має низку переваг, особливо у напрямі наближення до загальноприйнятих світових стандартів підготовки таких документів. Для удосконалення зазначеного сегмента стратегічного планування, а саме — планування процесів подолання бідності, необхідним є: 1) переосмислення ролі самого процесу управління змінами у якості життя населення (у першу чергу найбільш уразливих його верств) в умовах ринкової економіки та несталих демократичних традицій; 2) вивчення впливу запланованих стратегічними та програмними документами заходів на рівень та якість життя населення (у першу чергу, найбільш уразливих його верств); 3) виокремлення найбільш уразливих груп населення та вироблення системного підходу до програмування заходів для покращення їх рівня життя та їх соціального залучення; 4) розроблення підходів до планування нівелювання найбільш загрозливих проявів нерівності, що можуть становити загрозу соціальній безпеці країни; 5) вивчення кращих практик розроблення та реалізації стратегій/програм подолання бідності іншими країнами (які досягли успіхів у скороченні масштабів бідності) та планів соціального залучення країнами ЄС.

Подолання бідності в Україні розглядається як основа досягнення усіх стратегічних цілей, що знаходить своє відображення майже в усіх урядових стратегічних і програмних документах.

Література:

1. Копенгагенская декларация о социальном развитии от 1 января 1995 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_505
2. Офіційний сайт Європейської комісії, Europe 2020 [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm
3. Офіційний сайт Міжнародного Валютного Фонду, Poverty Reduction Strategies Papers [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <http://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.aspx>
4. Постанова КМУ “Про затвердження Державної цільової соціальної програми подолання та запобігання бідності на період до 2015 року” від 31 серпня 2011 р. № 1057 [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1057-2011-%D0%BF>
5. Указ Президента України “Про Стратегію подолання бідності” від 15 серпня 2001 р. № 637 [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/637/2001>
6. Цілі Розвитку Тисячоліття. Україна — 2010 / Національна доповідь. Лібанова Е.М., Крючкова І.В., Мусіна Л.А., та ін. / Міністерство економіки України. — К.: Вид-во “KIC”, 2010. — 107 с.
7. Craig David, Doug Porter. Poverty Reduction Strategy Papers: A New Convergence // World Development. — 2003. — № 31 (1). — Р. 53—69.
8. Klugman Jeni. PRSP Sourcebook: Overview / World Bank [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1205334112622/5301_overview.pdf. Стаття надійшла до редакції 23.07.2012 р.