

УДК: 338.242:519.86

**ЕКОНОМІЧНЕ ПРОГРАМУВАННЯ В СИСТЕМІ РЕАЛІЗАЦІЇ
ДЕРЖАВНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ:
АНАЛІЗ СВІТОВОГО ТА ВІТЧИЗНЯНОГО ДОСВІДУ**

Добровольська О.П.

*Таврійський національний університет ім. В.І. Вернадського, Сімферополь, Україна
E-mail: opgrets@mail.ru*

В роботі проаналізовані основні теоретико-методологічні аспекти світового та вітчизняного досвіду економічного програмування в контексті реалізації державної економічної політики.

Ключові слова: економічне програмування, державна економічна політика, програма, мета та завдання економічних програм.

Постановка проблеми.

Економічне програмування в системі державного регулювання національних економік країн світу активно розвивається з середини минулого сторіччя. Лідерами цього напрямку стали: США, Канада, Франція, Японія, Німеччина, Швеція [4]. Враховуючи те, що економічне програмування є інструментом державного регулювання економіки, роль та значення його в умовах всепоглинаючої системної фінансово-економічної кризи особливо посилилася, що обумовлено загальним погіршенням економічної ситуації в багатьох навіть розвинених країнах світу, структурними зрушеннями в економіці, недоліками бюджетного планування. Багато країн світу спіткала необхідність вдосконалення національної економіки на основі державного економічного програмування, яке є досить жорстким методом впливу на процеси відтворення і використовується у випадках, коли використання інших методів регулювання економіки не є доцільним та, передусім, ефективним. Важливим є і той факт, що економічне програмування дозволяє синтезовано використовувати всі необхідні засоби державного регулювання економіки, виключає протиріччя регулятивних заходів. Але слід зазначити, що використання економічного програмування гарантує успіх лише за умови централізованого підходу щодо розробки, управління та реалізації загальнонаціональних програм.

Саме тому, **метою** дослідження є аналіз світового та вітчизняного досвіду використання економічного програмування як інструменту реалізації державної економічної політики в умовах сьогодення.

Аналіз публікацій за темою дослідження.

Методичні та регуляторні засади державного програмування висвітлені в Законах України «Про державні цільові програми» та «Про державне прогнозування та розробку програм економічного і соціального розвитку України» [6, 7].

Проблеми використання економічного програмування в якості ефективного інструменту державного регулювання економіки в різних країнах світу висвітлена в багатьох роботах як вітчизняних, так і закордонних авторів, серед яких: Артим І. [1], Геєць В.М. [5], Стеченко Д.М. [10], Ходов Л.Г. [11], Злупко С.І. [8] та інші. Однак політичні перетворення, економічні трансформації сьогодення знову і знову

викликають необхідність використання державного програмування економіки в якості дієвого інструменту регулювання суспільного розвитку. Не є виключенням і нинішня ситуація в Україні, де в червні 2010 року Президентом України Януковичем В.Ф. була презентована Програма економічних реформ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» до 2014 року [9], яка викликала жвавий інтерес не тільки науковців та держслужбовців, але і всього суспільства.

Основні результати дослідження.

Процес програмування соціально-економічного розвитку передбачає розробку програми розвитку економіки і соціальної сфери держави, регіонів, а також міжгалузевих комплексів. Результатом програмування є економічна програма, яку слід розглядати як комплекс ієрархічно впорядкованих цілей, завдань, засобів їх досягнення, забезпечений цільовим фінансуванням і належною правовою базою [10].

Загалом, програми визначають основні напрями структурної, інвестиційної, соціальної, науково-технічної політики держави.

Основними завданнями економічного програмування, виступають:

- забезпечення досягнення основної мети державного регулювання економіки;
- ефективне застосування різноманітних інструментів виконання державних економічних програм;
- вплив на якісні перетворення національної економіки;
- забезпечення ефективного використання бюджетних коштів;
- стимулювання розвитку економічної системи.

В колишньому СРСР досить активно розроблялися та реалізовувалися державні програми. Слід згадати знаменитий План ГОЕЛРО, Продовольчу програму СРСР, Програму розвитку науково-технічного прогресу та інші [2, 3].

Особливо цікавим є досвід економічного програмування Сполучених Штатів Америки, які запозичили вітчизняний досвід державного регулювання економічних процесів в період 30-х років з метою виходу з кризи, яка отримала назву «Великої американської депресії». Вплив держави на економіку передбачав використання елементів централізованого планування, розробку низки цільових програм. Особливого значення в той час мала реалізація грандіозних програм по відродженню долини річки Тенесі, по вирішенню загальнонаціональної житлової проблеми, а також програма будівництва космічних кораблів та стратегічної оборонної ініціативи. Метою державних програм було подолання соціальної напруги у суспільстві шляхом збільшення виробництва продуктів харчування та зниження на цій підставі цін на продукти. Як свідчить американський досвід, категорія «програма» має широкий спектр значень та поширюється на різні види управлінської діяльності – від добре опрацьованої системи заходів до виділення з бюджету коштів з метою фінансування заходів, які мають відносну ефективність[4].

Основною причиною використання інструменту програмування на теренах розвинутих країн світу стало існування протиріч між державою та суспільством з однієї сторони, та інтересами приватного капіталу – з іншої, що досить часто

спостерігається в інвестиційній сфері, в реалізації проектів по створенню міжрегіональної інфраструктури. Досить часто такі проекти дуже необхідні з точки зору держави, та мало привабливі для приватних підприємців в наслідок їх високої капіталоємності. Наприклад, внаслідок реалізації програми розвитку долини річки Тенісі та будівництва каскаду гідроелектростанцій у США в 1933 році перший прибуток був отриманий лише у 1959 році, тобто лише через 25 років [4].

Крім того, роль державного програмування досить яскраво ілюструє досвід Японії, за допомогою якого впродовж другої половини двадцятого сторіччя була створена найбільш потужна наукоємна економіка на теренах світового господарства. Нині економічні програми в Японії мають індикативний характер, органи державної влади координують процес та не втручаються в конкретні виробничі підрозділи економічної системи, що обумовлено, перш за все, характером ринкових відносин. Визначаючи основні напрями економічної та соціальної політики держави, програми та плани виступають у вигляді базових орієнтирів для приватного підприємництва та національного розвитку в цілому. Доцільність використання державного програмування обумовлена також можливістю досягнення високих темпів економічного зростання та порівняно невисокими амплітудами циклічних коливань які досягаються завдяки використанню такого дієвого інструменту державного регулювання економіки [12].

Широке застосування економічне програмування знайшло в ФРН. Слід зазначити, що в ФРН середньострокові економічні програми активно застосовуються з середини 60-х років. Особливе значення в системі державного економічного програмування ФРН мають регіональні, інвестиційні, фінансові та інфраструктурні пріоритети. В нинішніх умовах світової фінансової кризи регулювання економічного розвитку ФРН зорієнтовано на вдосконалення механізму макроорієнтації економіки та використання планових методів управління, які є прерогативою саме державного регулювання.

Окрім ФРН державне програмування к інструмент управління економічною системою знайшло застосування в Великобританії, Італії, Норвегії, Швеції, Франції. Так, у Франції державні програми є надійним інструментом управління економічною системою, який сприяє реалізації політики підтримки економічного та соціального розвитку шляхом впровадження середньострокових програм, які мають вигляд комплексу орієнтирів, принципів, рекомендацій, але не плану, не директивної вказівки економічним агентам [4].

Український доробок у цій царині представлено: Державною програмою розвитку вугільної промисловості, Державною програмою ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС, Державною програмою соціального захисту населення, Державною програмою зайнятості, Державною програмою приватизації, програмами, орієнтованими на досягнення економічної рівноваги, стабілізації економіки [4].

Аналіз програми економічних реформ Президента України В.Ф. Януковича до 2014 року «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» обумовив низку узагальнень [9].

Україна прагне стати державою зрозумілою і прогнозованою як для своїх громадян, так і для світової спільноти. В якості пріоритету визначено європейський

***ЕКОНОМІЧНЕ ПРОГРАМУВАННЯ В СИСТЕМІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ
ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ: АНАЛІЗ СВІТОВОГО ТА ВІТЧИЗНЯНОГО ДОСВІДУ***

стратегічний курс – основний вектор українського розвитку, що визначає зміст суспільних перетворень і основну спрямованість зовнішньої та внутрішньої політики держави. Програма має на меті досягнення заможності суспільства, конкурентоспроможності економіки, ефективності функціонування держави.

Важливим завданням реформування є створення дієвої системи управління державними фінансами, спрямованої на забезпечення стійкого економічного зростання й гарантованого виконання державою своїх соціальних зобов'язань перед громадянами України.

Слід зазначити, що Програма економічних реформ охоплює широкий набір стратегічних перетворень по чотирьох напрямках: створення базового підґрунтя для економічного зростання, формування сприятливого бізнес-клімату, модернізацію інфраструктури та базових секторів економіки, поліпшення якості життя. Всього виділено 18 напрямів економічних реформ. Особливістю програми є те, що її реалізація передбачена в єдиному політичному розумінні, а за основну мету взято покращання життя населення, створення конкурентоспроможної економіки та ефективної держави”.

Навіть прискіпливий погляд опонентів програми реформ дозволяє констатувати добротність її змісту. Загалом програма викликає схвальне відношення особливо у контексті логіки та структури побудови, зокрема:

- програма містить загальний аналіз проблемної ситуації у структурних підрозділах економічної системи України, виділення причин такого стану, обґрунтування мети та основних завдань по її досягненню. За чітко визначеними цілями і пріоритетними напрямками зазначено конкретні інструменти досягнення та індикатори успіху, виходячи з яких можна буде оцінювати результат. Крім того, програма передбачає узгодженість реформ в різних секторах економіки. Саме ця особливість даної програми докорінно відрізняє її від програм попереднього Уряду України, серед яких: «Український прорив», «Десять кроків назустріч людям», які мали виключно декларативний характер не містили достатнього обґрунтування, особливо у контексті кількісних показників функціонування економічної системи, індикаторів ефективності соціально-економічного розвитку;

- додатковим показником конструктивізму даної програми є перелік нормативно-законодавчих актів, які потрібно прийняти, для реалізації зазначених у програмі заходів та досягнення основних цілей реформування економіки України. На наш погляд, такий підхід є доказом необхідності використання не тільки економічних, але і правових інструментів регулювання розвитку економічної системи;

- слід зазначити наукоємність програми, яка базується на використанні сучасних наукових здобутків та розробок актуальних для різних галузей та секторів економіки (наприклад, управління кластерами транспортних систем, використання логістичного підходу в управлінні інфраструктурою економіки України, створення ефективної системи інфраструктурного забезпечення інноваційної діяльності та багато інш.), що є демонстрацією корисної співпраці науки та практики.

Серед позицій, які потребують доопрацювання, на нашу думку, слід відзначити:

- доцільність не тільки оптимізації кількості державних цільових бюджетних програм, але і посилення контролю за їх виконанням шляхом запровадження конструктивного моніторингу виконання програм на державному, регіональному та місцевому рівнях та посилення відповідальності посадових осіб за витрати на реалізацію програмних заходів;

- необхідно чітко визначити основну мету приватизації. Держава проголошує курс на велику приватизацію. Якщо розглядати приватизацію як джерело покриття дефіциту бюджету, то це має сенс у тому разі, якщо бюджетний дефіцит становить 20-30 мільярдів гривен. Та чи має сенс такий захід при значному дефіциті? Важливо, як проводитиметься приватизація. Процедура прописана прозоро. Тепер лише можна сподіватися, що вона такою і буде. Але при нестійкому макроекономічному фундаменті ціна об'єктів буде дуже низька, бажаючих купувати буде недостатньо через значні ризики;

- ліквідація певних суперечливих норм. Наприклад, поряд з абсолютно правильною позицією щодо виведення з тіні оподаткування через обмеження податкових пільг міститься норма про нові податкові пільги;

- стосовно запровадження податку на нерухоме майно фізичних та юридичних осіб, слід зважати на реальну диференціацію нерухомості за якістю та площею, що має бути врахована;

- у контексті розвитку фінансового сектору необхідно, окрім зазначених заходів, посилити контролюючу функцію НБУ та його підрозділів стосовно моніторингу діяльності банків з високою часткою негативно-класифікованих активів (НКА) та діяльності кредитних спілок, кредитних союзів;

- стосовно системи медичного обслуговування пропонується запровадження оптимізаційних заходів на прикладі 2-ох пілотних регіонів. На наш погляд, вибір таких регіонів повинен враховувати існування диференціації в якості забезпечення медичними послугами руральних та урбанізованих регіонів (за низкою кількісних та якісних показників) для оптимального визначення нагальних заходів щодо реформування;

- важливим є напрям зниження частки тіньових платежів у сфері медичного обслуговування до 5-7%. Але не можна цей показник вважати оптимальним, так як він суперечить конституційним гарантіям безкоштовного медичного обслуговування в Україні;

- стосовно реформування системи освіти, слід зазначити, що не всі проблемні аспекти знайшли відображення у частині заходів реформування (наприклад, значна кількість категорій пільговиків-абітурієнтів знижує можливості вступу до ВНЗ молоді з високим рівнем знань). Саме тому потрібно скорочення кількості категорій пільговиків та їх частки в загальній кількості абітурієнтів;

- потребують перегляду освітні стандарти підготовки спеціалістів у галузі економіки та юриспруденції у напрямі посилення їх практичного спрямування;

- потребує корекції кількість майбутніх спеціалістів різних професійних напрямів з урахуванням попиту та пропозиції на ринку праці в Україні;

- слід посилити контроль за якістю освіти з боку МОНУ на всіх рівнях організації освітнього процесу;

- передбачається скасування спеціальних пенсій. «Усі мають бути в рівних умовах» [9]. Але ж мова повинна бути не про рівність розмірів, а про рівність у контексті правил та підстав її надання. Соціальна політика має бути орієнтована на підтримку бідних. Загалом, соціальна політика не в змозі підтримувати всіх, тому що призводить до підтримки тих, які більше споживають, більше купують, а це не бідні люди;

- держава обіцяє створити сприятливий бізнес-клімат у країні для залучення зовнішніх інвестицій. До кінця 2014 року загальний обсяг залучених в українську економіку інвестицій становитиме 77 мільярдів доларів США. Саме тому у контексті поліпшення бізнес-клімату необхідне державне стимулювання впровадження підприємствами міжнародних стандартів якості ISO 9000, що сприятиме підвищенню конкурентоспроможності економіки у межах світового економічного простору, а також проведення періодичного державного аудиту сертифікованих підприємств стосовно відповідності їх продукції міжнародним стандартам якості. Крім того, принцип добровільного врахування стандартів якості виробниками не є запорукою безпечності продукції (особливо харчової), не відповідає міжнародним нормам та знижує конкурентоспроможність національних товарів на світовому ринку;

- у галузі реформування науково-технічної та інноваційної діяльності окрім зазначених заходів, доцільно, на наш погляд, запровадження контролю за результатами наукових досліджень особливо бюджетного асигнування та адекватне фінансування (на рівні світових стандартів), що слугуватиме стимулюванню науково-технічної діяльності та збереженню національного наукового потенціалу.

Але Програма має і недоліки, серед яких:

- існування бюджетного дефіциту. Програма передбачає дефіцит бюджету цього року в розмірі 5,3% ВВП, а реальний дефіцит – 16% ВВП. Більшість рішень щодо подолання бюджетного дефіциту пропонується зробити вже наступного року, але вирішення дана проблема потребує вже сьогодні, адже ніякого скорочення дефіциту бюджету не відбувається, а його показники досить великі. Недостатньо рішень і щодо набору заходів та строків, щоб витягнути країну з тієї боргової ями, у якій вона перебуває вже другий рік. На початок 2010 року зовнішній борг України становив 35% ВВП. Згідно бюджетної резолюції державний борг сягатиме 40% (майже 540 мільярдів гривень). Для порівняння: на початок 2008 року сукупний борг країни був 12,3% ВВП. Але зараз навіть без дефіциту неможливо відмовитися від запозичень, бо доводиться брати гроші, аби повертати старі борги. Стратегія звільнення від боргу – прийти до профіциту бюджету й за допомогою того надлишку, який утвориться, та приватизації зменшити борг і щороку заощаджувати ресурс для майбутніх поколінь;

- недостатня увага екологічному напрямку реформування економіки держави, як, безумовно, необхідному поряд з соціально-економічними напрямами досягнення стійкого розвитку та забезпечення національної безпеки. Виключенням є введення екологічного податку в системі реформування податкової системи та кадастру природних ресурсів України. В умовах сьогоднішнього, мізерного ставки екологічних податків в Україні нівелюють ефективність його використання як інструменту

стимулювання природоохоронної діяльності підприємств. При тому, що світовий досвід демонструє значні успіхи у використанні даного інструменту управління бізнес-середовищем, у якому вже реалізовано принцип «хто більше забруднює, той більше платить». На наш погляд, саме в цьому контексті є потенціал для доопрацювання програми щодо використання не тільки затратного, рентного, але і екологічного підходів щодо запровадження «зелених» податків, в обґрунтуванні механізму перспективного еколого-соціально-економічного розвитку України, в якому слід приділити увагу не тільки використанню фіскальних інструментів регулювання, але і адміністративних та правових як на державному, так і на регіональному та місцевому рівнях управління;

- недостатня увага приділена реформуванню системи управління по всій вертикалі влади від якої також залежить ефективність реалізації реформ та досягнення зазначених цілей та завдань. На наш погляд, даний напрям може бути доопрацьований у контексті підбору управлінських кадрів, формування управлінського резерву з урахуванням рівня та якості підготовки потенціальних управлінських кадрів, їх компетенції та професіоналізму.

Висновки.

В умовах ринкової економіки використання державного програмування має цільовий, індикативний характер, що обумовлено особливостями процесу управління макро-мезо та мікроекономічного рівня. Крім того, використання програмування досить доцільно в період економічної стагнації, коли гостро відчувається необхідність збереження рівня зайнятості, підтримки функціонування корпорацій стратегічного спрямування.

В розвинутих країнах економічне програмування стало дієвим інструментом реалізації структурної політики держави, вдосконалення розвитку виробничої та соціальної інфраструктури, наукових досліджень.

Використання державного програмування дозволяє визначити чіткі пріоритети економічного розвитку, сформуванню систему ефективного контролю ринкової економіки, виділити найбільш проблемні аспекти суспільного розвитку, які потребують нагального втручання з боку держави.

Аналіз програми економічних реформ Президента України Януковича В.Ф. до 2014 року «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» свідчить про наявність позитивних аспектів так і недоліків як, які потрібно подолати. Але загалом, стратегія визначена, цілі поставлені. Відтак основне завдання сьогодення полягає в розробці дієвого механізму досягнення зазначених цілей. Загалом, реалізація проаналізованої Програми як дієвого інструменту регулювання національної економіки, на наш погляд здатна забезпечити концентрацію ресурсів, досягнення кінцевого результату функціонування економічної системи, вирішення завдань соціально-економічного, екологічного та науково-технічного розвитку, скоригувати стихійність ринкових трансформацій, зорієнтувати всіх учасників ринкового простору, системно та комплексно впливати на функціонування національної економічної системи в період економічної кризи.

Список літератури

1. Артım İ. Зміст і методологія поняття „ефективність державного управління” / İ. Артım // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. / За заг. ред. А.О.Чемериса. – Львів: ЛРІДУ УАДУ. – 2002. – Вип. 1. – С. 21- 26.
2. Балацкий Е. Роль государственного сектора в построении «новой экономики» / Е. Балацкий, В. Конишев // Общество и экономика. – 2004. – № 2. – С. 86-99.
3. Бінген Р. Фінансування економічного розвитку / Р. Бінген, Е. Гілл, С. Байт. – Львів: Літопис, 2003. – 416 с.
4. Добровольская О.П. Государственное регулирование экономики / О.П. Добровольская, А.В. Добровольский. – Симферополь: Эльнио, – 2010 – 386 с.
5. Економіка України: стратегія і політика довгострокового розвитку / за ред. В.М. Гейця. – К.: Ін-т економічного прогнозування, 2003. – 1008 с.
6. Закон України «Про державні цільові програми» // Відомості Верховної Ради, 2004, – № 25.
7. Закон України «Про державне прогнозування та розробку програм економічного і соціального розвитку України» // Відомості Верховної Ради, 2000. – № 25.
8. Злупко С. Основи історії економічної теорії / С. Злупко. – Львів, 2001. – 348 с.
9. Програма економічних реформ В.Ф. Януковича «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
[//www.president.gov.ua/content/ker-02006/](http://www.president.gov.ua/content/ker-02006/).
10. Стеченко Д. М. Державне регулювання економіки / Д. М. Стеченко. – Київ: Знання, 2004 – 262 с.
11. Ходов Л. Г. Основы государственной экономической политики / Л.Г. Ходов. – М.: Изд-во «БЕК», 1997. – 332 с.
12. Kanji H. The Japanese Economic System / Haitani Kanji. – New-Jork, 1996. – p. 70.

Поступила в редакцию 01.12.2010 г.

Добровольская О.П. Экономическое программирование в системе реализации государственной экономической политики: анализ мирового и отечественного опыта / О.П. Добровольская // Ученые записки ТНУ. Серия: Экономика и управление. – 2010. – Т 23 (62), № 3 – С. 110-117.

В работе осуществлен анализ основных теоретико-методологических аспектов мирового и отечественного опыта экономического программирования в контексте реализации государственной экономической политики.

Ключевые слова: экономическое программирование, государственная экономическая политика, программа, цель, задачи экономических программ.

Dobrovolskaya O.P. Economic programming in system of realization of the state economic policy: the analysis of world and domestic experience / O.P. Dobrovolskaya // Uchenye zapiski TNU. Series: Economy and management. – 2010. – Vol. 23 (62), # 3. – P. 110-117.

In work the analysis of the basic methodological aspects of world and domestic experience of economic programming in a context of realization of the state economic policy is carried out.

Key words: economic programming, the state economic policy, the program, the purpose, problems of economic programs.