

Л.О. Шкварчук, О.С. Семирак
Національний університет “Львівська політехніка”

МАКРОЕКОНОМІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ ТА ПРОГРАМУВАННЯ: СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ

© Шкварчук Л.О., Семирак О.С., 2013

Досліджено підходи до визначення поняття “макроекономічне планування”, проаналізовано основні види макроекономічного планування, розглянуто та доповнено основні відмінності індикативного та директивного планування, визначено особливості застосування макроекономічної стратегії та розглянуто основні етапи й особливості програмування на державному рівні.

Ключові слова: макроекономічне планування, індикативне планування, директивне планування, стратегія, стратегічне планування, державна цільова програма.

L. Shkvarchuk, O. Semyrak
Lviv Polytechnic National University

MACROECONOMIC PLANNING AND PROGRAMMING: NATURE AND MAIN FEATURES OF REALIZATION

© Shkvarchuk L., Semyrak O., 2013

Researched approaches to the definition of “macro-economic planning,” analyzes the major types of macroeconomic planning, reviewed and supplemented the basic differences between indicative and policy planning, defined features of macroeconomic strategy, and the basic steps and features programming of state level.

Key words: macro-planning, indicative planning, policy planning, strategy, strategic planning, public purpose program.

Постановка проблеми. В сучасних умовах складності та невизначеності економічних процесів завданням державного регулювання є стабілізація соціально-економічної ситуації в державі, формування макропропорцій, забезпечення стабільного розвитку економіки. Реалізація такого завдання потребує систематичного підходу, який розпочинається саме з планування. Макропланування є основою координації рішень всіх економічних суб’єктів національної економіки, які приймають для вирішення макроекономічних проблем. Сучасний етап розвитку економіки потребує оновлення парадигми науки в сфері макроекономічного планування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі теоретичні та прикладні питання державного планування та програмування розкрито у працях багатьох відомих вітчизняних та іноземних науковців. Проте у вчених немає єдиного підходу щодо типології видів

макроекономічного планування. В. І. Захарченко та І. В. Запоточний виділяють за формою змісту директивне, індикативне, стратегічне планування [6]. В.М. Гриньова, Л.С. Головка, М.М. Новикова, А. Є. Никифоров, Л.І. Дідівська, С. М. Чистов, Т. Ф. Куценко за обов'язковістю виконання завдань, відображених у плані суб'єктами господарювання, виділяють директивне та індикативне планування [3, с. 23; 5, с. 69; 15, с. 50]. В. І. Кушлін, Г. А. Оганян, В. О. Паламарчук, А. П. Румянцев виокремлюють індикативне та стратегічне планування [12].

Практично всі вчені для визначення поняття “стратегічне планування” використовують слова “інтегральний”, “систематичний”, що означає неперервність процесу, послідовність руху [1, с. 45]. А поняття “цільова комплексна програма” визначають як директивний адресний документ, який являє собою пов'язаний за ресурсами, термінами та виконавцями комплекс економічних, виробничих, організаційних та інших завдань, спрямованих на досягнення поставлених цілей найефективнішим шляхом [14; 2].

Цілі статті. Мета статті – аналіз підходів вчених до типології макроекономічного планування, виокремлення основних відмінностей між різними його видами та визначення особливостей сучасної теорії макроекономічного планування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Незважаючи на значну кількість публікацій у сфері планування на макrorівні, у вчених не вироблено єдиного підходу щодо визначення поняття “макроекономічне планування”. Більшість з них визначає макроекономічне планування як певний процес, який здійснює держава задля досягнення поставлених цілей та вирішення існуючих проблем національної економіки [15, с. 50; 5, с. 64]. В.М. Гриньова, М.М. Новикова визначають макроекономічне планування як процес розроблення планів щодо економічного розвитку держави (областей або галузей) [3, с. 23]. Водночас Л.А. Швайка визначає макроекономічне планування як цілеспрямовану діяльність державних органів управління із забезпечення динамічного розвитку суспільства, визначення та досягнення основних параметрів економіки із мінімальними витратами суспільної праці [16, с. 104]. Проте, хоч одні вчені визначають планування на макrorівні як процес, інші як діяльність держави, ми вважаємо, що процес є частиною діяльності, тому не настільки принциповим є тлумачення макропланування як процесу чи діяльності, важливішим є визначення оптимальної форми здійснення макроекономічного планування.

В науковій літературі не існує єдиної типології макроекономічного планування. З позиції одних вчених, макроекономічне планування буває двох типів – директивне та індикативне. Інші виділяють директивне, індикативне та стратегічне макроекономічне планування. Директивне планування – це спосіб регулювання економіки країни, в якому використовуються обов'язкові для виконання суб'єктами господарювання завдання, що стосуються виробництва та розподілу товарів та послуг. Натомість індикативне планування трактується як спосіб регулювання економіки, який охоплює постановку цілей, визначення пріоритетних напрямів розвитку національної економіки та застосування державних стимулів для їх реалізації [5, с. 69–71]. Реалізація державного регулювання через систему елементів індикативного планування та економічного прогнозування формує специфічний вид планування на державному рівні – стратегічне макропланування або макроекономічне планування стратегії поведінки держави на ринку. Таке визначення стратегічного планування через елементи індикативного вказує на залежність зазначених типів макропланування. Це, своєю чергою, заперечує можливість визначення належності індикативного та стратегічного планування до одного рівня типологічного ряду. Зважаючи на це, доцільніше виділяти лише два типи планування – директивне та індикативне. Своєю чергою, в межах кожного з них можна виокремити стратегічне планування.

Фактично стратегічне планування є процесом формування стратегії економічного розвитку держави. Ф. Ле Скурнас визначає стратегічне планування як створення інтегральних зв'язків між першочерговими та більш безпосередніми цілями організації та вибір певних дій, які допоможуть досягти цих цілей [19]. Оскільки в основу визначень покладено зовсім різні ознаки, то краще розподіляти макроекономічне планування за ознакою обов'язковості виконання показників плану на директивне та індикативне, а за ознакою терміновості вирішуваних цілей – на стратегічне і тактичне.

С.М. Чистов, А.Є. Никифоров, Т.Ф. Куценко зазначають, що директивний план має силу юридичного закону, за невиконання якого відповідають конкретні особи, тоді як індикативне планування має лише рекомендаційний характер, рекомендації виконувати не обов'язково, його показники призначені для надання інформації суб'єктам економіки, і показники можуть коригуватися в процесі діяльності [15, с. 50–51]. Л.І. Дідківська, Л.С. Головка також наголошують на тому, що директивний план охоплює всі аспекти соціально-економічного життя суспільства [5, с. 69]. Уточненіше визначення індикативного планування за умов ринкової економіки дає Л.А. Швайка, який розуміє його як вид діяльності органів державного управління з формування уявлень про соціально-економічний розвиток держави. Отже, директивний план може застосовуватися в командно-адміністративній економіці – в цьому випадку не існує жодної варіативності для суб'єктів ринку, в будь-якій іншій економічній системі доцільно застосовувати індикативне планування. Узагальнивши роботи вчених щодо аналізу директивного та індикативного планування, можемо запропонувати систематизацію елементів, наведену в таблиці.

Порівняльний аналіз директивного та індикативного макропланування

Ознака	Тип	
	Директивна	Індикативна
1	2	3
Формування мети та завдань для суб'єктів економіки	Визначається центральними органами виконавчої влади, без урахування можливостей того чи іншого суб'єкта господарювання	Визначає самостійно суб'єкт господарської діяльності на основі ситуації внутрішнього та зовнішнього середовища
Процедура створення планів	Встановлюються чіткі ліміти, норми, нормативи, ціни та тарифи	Створює суб'єкт господарської діяльності на добровільних основах
Відповідальність за результати планової діяльності	Велика адміністративна відповідальність за невиконання встановлених планом завдань	Відповідальність за невиконання завдання відсутня, натомість детально аналізують причини невиконання плану
Використання ресурсів	Найповніше використання виробничих ресурсів	Оптимізація використання виробничих ресурсів
Конкуренція	Відсутня	Передбачено кошти на підвищення конкурентних переваг продукції та ризику, які пов'язані із діяльністю конкурентів
Форма власності, тип економічної системи	Державна, планово-адміністративна	Змішана, ринкова або змішана
Стимулювання суб'єктів господарської діяльності	Активний матеріальний та моральний вплив	Добровільна діяльність суб'єкта господарювання

1	2	3
<i>Важелі впливу</i>	<i>Застосовуються лише адміністративні важелі впливу</i>	<i>Застосовуються економічні важелі впливу, які у разі необхідності доповнюють адміністративними</i>
<i>Система показників</i>	<i>Використовуються адресні показники, адресовані конкретним виконавцям</i>	<i>Використовуються показники, що орієнтують суб'єктів господарської діяльності в межах основних напрямів економічної політики</i>
<i>Результат діяльності</i>	<i>Народно-господарський план, який охоплює всі сфери соціально-економічного життя держави</i>	<i>Концепція, стратегія, прогноз чи програма розвитку країни, області чи окремої галузі</i>

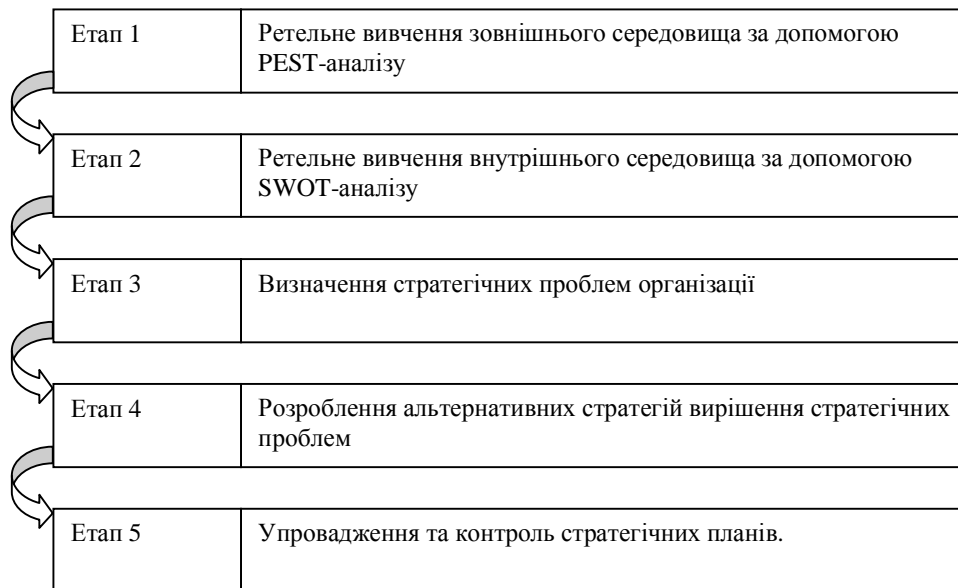
Джерело: сформовано на основі [15;16]

Соціальні та економічні процеси в сучасних умовах є дуже складними та невизначеними, тому вирішення проблем економічного характеру потребує систематичного підходу, адже показники визначальних факторів у теперішніх обставинах істотно відрізняються від майбутніх, а регулювання бюджетних перевантажень дає змогу витратити кошти з державного бюджету на певні державні заходи, тільки у разі гарантованої результативності цих заходів, тому в плануванні економічних процесів застосовують стратегії [1, с. 16–17]. І.Р. Михасюк, Мельник, Л.А. Швайка визначають стратегічне планування як концентрацію ресурсів держави на вирішення стратегічних проблем шляхом координації цілей системи [4, с. 109; 16, с. 105]. В.Д. Лагутін також зазначає, що політика не є одноразовою дією, а є за суттю процесом, тому під час формування державної політики завжди постає питання між теперішніми втратами і майбутньою вигодою. У державному секторі це питання ще гостріше, адже людські та часові ресурси тут обмеженіші, ніж у приватному секторі [8].

Спільним у наведених визначеннях є те, що стратегічне планування подається як процес, що передбачає окреслення певної проблеми, аналіз альтернативних варіантів вирішення проблеми, а результатом є втілення рішень на практиці та їх оцінка. Стратегічне планування, як і будь-який процес, передбачає виконання певних дій, які доцільно згрупувати у декілька етапів. М. Браун подає етапи так, що вони формують ланцюг процесу “збір інформації – формування альтернатив – впровадження та оцінка вибраної стратегії”. Великого значення вчений надає етапу ефективного прогнозування, але не відображає прогнозування в ланцюгу етапів планування, тому прогнозування можна вважати етапом допланування. “Прогнозування, за Брауном, це стисла картина майбутнього стану об'єкту, що показує, як можна краще задовольнити його потреби та можливості у сфері організаційних обов'язків” [1, с. 47].

С.М. Чистов, А.Є. Никифоров, Т.Ф. Куценко прогнозом називають певне судження, яке має наукове обґрунтування, про можливий стан об'єкта у майбутньому. В теорії за допомогою прогнозу здійснюється аналіз зв'язку між реальними фактами та можливими перспективами на основі причинно-наслідкових зв'язків. “Прогнозування створює умови для наукового обґрунтування планування” [15, с. 39]. З усього вищесказаного можна зробити висновок, що прогнозування дає декілька альтернативних варіантів досягнення бажаного стану об'єктів і їх аналіз. Найефективніший із запропонованих варіантів, який підлягає практичній реалізації, закріплюється в плані.

М. Браун подає процес стратегічного планування у п'яти етапах [1, с. 49–51]. Ми проаналізували етапи стратегічного планування та згрупували їх у схематичну модель стратегічного планування (див. рисунок).



Джерело: сформовано на основі [1]

Схематична модель процесу стратегічного планування

1. Перший етап планування передбачає ретельне вивчення зовнішнього середовища організації за допомогою аналізу політичних та економічних, соціальних та технологічних обставин та тенденцій (так званий PEST-аналіз). Спектр збору інформації у державному стратегічному аналізі досить широкий: інтерв'ю з галузевими експертами, звіти обласних та міських органів самоврядування, соціологічні дослідження, звіти міжнародних організацій, документи Верховної Ради України, аналітичні звіти інвестиційних банків, українська та міжнародна галузева аналітика, державна статистика [10].

2. Другий етап – етап “перевірки ресурсів організації”, на якому аналізують сильні та слабкі сторони організації, вивчення її можливостей та загроз (так званий SWOT-аналіз).

3. Третій етап є етапом визначення найважливіших проблем, які необхідно вирішити. “Формулювання проблеми є найбільш складним та важким завданням у державному регулюванні економіки. Причиною є те, що як проблема визначається, так регулювання і здійснюється” [10, с. 103]. Тобто від чіткості поставлених цілей, актуальності проблеми, яку потрібно вирішити, залежить весь подальший процес прийняття рішень, а отже, і результати державного регулювання. Складається набір певних цілей, які актуальні для всіх, у розробленні цільового питання бере участь населення, влада та економічні суб'єкти, форма участі – семінари, *online* опитування, фокус-групи, наради з експертами, робочі групи тощо.

Для правильного формулювання цілей, які повинна вирішити держава, В. Дан пропонує застосовувати чотирифазовий процес – структурування проблеми, що означає вибір аналітиками серед різних формулювань проблеми найдосконалішого. В. Дан розділяє цей процес на чотири етапи:

- пошук проблеми, що передбачає формулювання проблеми респондентами;
- формулювання цілі, визначення основних ознак проблеми, звуження досліджуваного питання, від “розширеного” до “конкретнішого”;
- визначення технічних особливостей проблеми, що означає подання її з використанням математичних розрахунків;
- аналіз варіантів рішення – це фаза розроблення альтернативних варіантів вирішення визначених на попередній фазі проблем [17].

4. І останній етап стратегічного планування – це впровадження стратегічних планів, який вчені вважають найскладнішим, через складності й особливості на державному рівні. Державне регулювання є централізованим, що істотно знижує швидкість прийняття рішень [1, с.51]. В економічній теорії велика увага приділяється часовому лагу між розробленням та прийняттям рішень економічної політики. Класифікують внутрішній та зовнішній лаг, внутрішній – це період від того моменту коли сталася певна шокова ситуація в економіці до моменту, коли вжито відповідних макроекономічних заходів. Зовнішній лаг – від моменту реалізації макроекономічних заходів до моменту їх впливу на реальні макроекономічні показники [11]. Політичні рішення впливають на економічні показники лише через певний лаг, який доволі важко передбачити, але обов'язково потрібно враховувати [8].

Після впровадження сформованого плану держава здійснює контроль за результатами, які й характеризують ефективність упровадженої стратегії. Для кількісно-якісного аналізу макроекономічного планування використовується система показників. “Показник – це міра планового завдання, яка забезпечує його кількісну або якісну визначеність” [15, с. 54]. Показники віддзеркалюють основні напрями соціально-економічного розвитку, виступають швидше орієнтирами для органів державного управління [16, с. 109] С.М. Чистов та А.Є. Никифоров класифікують їх на обов'язкові, інформаційні та розрахункові. Л.А. Швайка до директивних показників зараховує ліміти, податки, показники цільових програм, соціально-економічні нормативи. Прогнозні показники визначають певні орієнтовні напрями розвитку національної економіки загалом, окремих сфер чи галузей. До прогнозних та розрахункових показників належать обсяги імпорту та експорту, обсяги ВВП, зайнятість населення, розмір грошових доходів населення, ціни на продукцію державних підприємств [16, с. 110]. М. Браун поділяє показники на технічні та політичні. Технічними вважаються показники, які відображають кількісні результати, дають можливість оцінити результативність, наскільки успішно вирішено першопочаткову проблему. Зрозуміло, що для макрорівня політичні показники є часто навіть важливішими за технічні, адже характеризують політичну ефективність, дають інформацію про наслідки державного втручання відповідно до певної політики.

Тактичний план – це розгорнута програма всієї виробничої, господарської та соціальної діяльності, спрямована на досягнення завдань стратегічного плану [7]. Тобто тактичне планування є конкретизацією стратегії, розробленням чітких практичних дій, які спрямовані на досягнення пріоритетних цілей.

Особливою формою макроекономічного планування є державне програмування економічного розвитку держави, області або окремої галузі. Макроекономічне програмування – це процес розроблення комплексних програм розвитку економіки загалом або її окремих сфер [5, с.72]. Державна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і необхідних заходів, які спрямовані на вирішення найважливіших проблем розвитку держави, галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць. Фінансування державних цільових програм здійснюється з використанням коштів Державного бюджету України [13].

Державні цільові програми за масштабом класифікують на загальнодержавні програми – ті, які охоплюють всю територію держави або більшу її частину, та інші – ті, які вирішують окремі проблеми розвитку економіки або певної галузі економіки [13; 5, с. 72–73].

За термінами виконання програми поділяють на короткострокові (розраховані на 1–2 роки), середньострокові (1–5 років) та довгострокові (5–10 років) [15, с. 62; 5, с. 72].

З вищенаведених визначень зрозуміло, що особливістю такої форми макроекономічного планування є її маневреність, адже програму складають на значно менший час (навіть за умови довготривалого програмування програма коригується кожний рік), ніж стратегія, а також об'єктом програми є одна або декілька близьких за тематикою соціально-економічних проблем.

Програмно-цільове планування побудоване за логічною схемою “цілі – шляхи – способи – засоби” [2]. Тобто програма не є просто певним набором дій, а є системою взаємопов’язаних елементів, і зміна одного параметра викликає синергетичний ефект у всій системі.

Згідно з ЗУ “Про державні цільові програми” розроблення та виконання державної цільової програми має такі основні стадії:

- стадія ініціювання розроблення державної цільової програми та громадське обговорення її концепції;

- стадія схвалення концепції програми та прийняття рішення щодо державного замовника програми, визначення строків розроблення програми;

- стадія розроблення проекту програми, державна експертиза проекту програми;

- стадія затвердження програми, проведення конкурсного відбору виконавців, організація виконання завдань програми: державну цільову програму виконують, реалізуючи її завдання, органи державної влади, а також виконавці, передбачені цією програмою, якими можуть бути підприємства, організації різних форм власності, які визначає державний замовник;

- стадія здійснення контролю за виконанням завдань програми;

- стадія підготовки щорічних звітів про результати виконання програми, а в разі необхідності – проміжних звітів;

- стадія підготовки та опублікування в офіційних друкованих виданнях заключного звіту про результати виконання програми [13]. Незважаючи на те, що процес виконання державної цільової програми закінчується етапом заключного звіту, в законодавстві України не визначено момент обов’язковості досягнення цілей, поставлених у програмі. На нашу думку, в такому випадку програма може виявитися неефективною.

Макроекономічне програмування є одним з найефективніших способів вирішення актуальних проблем національної економіки, який здатний забезпечити ефективне досягнення цілей за умови контролю та запобігання відхиленням поточних результатів упровадження стратегії від планових.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Макропланування є обов’язковою складовою державного регулювання економіки. Залежно від моделі національної економічної системи, а відповідно і обов’язковості виконання планових завдань, доцільно застосовувати або індикативне, або директивне макропланування. Залежно від терміновості поставлених цілей і виконуваних завдань формується стратегічний або тактичний план. Стратегічне планування за суттю є ланцюгом дій “збір інформації про середовище – формування альтернатив – впровадження та оцінка вибраної стратегії”. Аналіз, що застосовується в процесі стратегічного планування на макрорівні, має певну специфіку: він повинен бути систематичним і водночас чутливо реагувати на зміни в зовнішньому та внутрішньому середовищі, а також слід враховувати те, що суспільні інтереси є дуже різними, але повинні бути максимально врахованими. Макропланування, окрім кількісних характеристик оцінки впровадженої стратегії, характеризується також політичними показниками, які не визначаються у кількісних результатах. Особливістю макропрограмування є його маневреність та висока результативність, адже програми спрямовані на вирішення однієї або декількох близьких за суттю актуальних соціально-економічних проблем. Подальших досліджень потребує методологія формування стратегічного плану та державної цільової програми та оцінка застосованих на практиці макроекономічних планів.

1. Браун М.П. *Посібник з аналізу державної політики: пер. з англ. / М. Пол Браун.* – К.: Основи, 2000. – 243 с. 2. Голубков Е. П. *Программно-целевой метод планирования.* – М.: Изд-во МИНХиГП, 1979. – 54 с. 3. Гриньова В. М. *Державне регулювання економіки: навч. посіб.* / В. М. Гриньова, М. М. Новикова. – Х.: ІНЖЕК, 2004. – 756 с. 4. *Державне регулювання економіки /*

Михасюк І., Мельник А., Крупка М., Залоза З.; за ред. Михасюка І. – К.: АРТК “Ельга”, 2000. – 592 с.

5. Дідівська Л.І. Державне регулювання економіки: навч. посіб. / Дідівська Л.І., Головка Л.С. – К.: Знання, 2007. – 214 с.

6. Запоточний І. В. Державне регулювання регіональної економіки / І. В. Запоточний, В. І. Захарченко. – Харків – Львів – Одеса: ТОВ “Одіссей”, 2003. – 592 с.

7. Калмико В.Г. Методологія планування діяльності підприємства в умовах ринку / В. Г. Калмико, В. М. Кірнос // Вісник Придніпровської державної академії будівництва та архітектури. – Дніпропетровськ: ПДАБА, 2010. – № 4–5. – С. 48–59.

8. Лагутин В.Д. Экономическая политика государства: сущность, этапы, механизмы // Экономическая теория [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.ief.org.ua/IEF_rus/ET/Lagutin406.pdf

9. Никулина Н.Е. Современные особенности программно-целевого управления организацией / Н. Е. Никулина, Д. В. Луков, Б. С. Мозголин // Известия Томского политехнического университета. – 2006. – Т.309. – № 3. – С.190–193.

10. Мозголин Б.С. Программно-целевое управление региональным развитием: проблемы и перспективы / Б. С. Мозголин // Известия Томского политехнического университета. – 2007. – Т.311. – № 6. – С. 51–54.

11. Панчишин С.М. Макроекономіка: навч. посіб. / С. М. Панчишин. – К.: Либідь, 2001. – 526 с.

12. Політична економія: навч. посіб. / [Г. А. Оганян, В. О. Паламарчук, А. П. Румянцев та ін.]; за заг. ред. Г. А. Оганяна. – К.: МАУП, 2003. – 520 с.

13. Про державні цільові програми (Закон України від 18.03.2004 № 1621-IV)[Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon4.rada.gov.ua>.

14. Райзберг Б.А. Программно-целевое планирование и управление / Б. А. Райзберг, А. Г. Лобко. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 428 с.

15. Чистов С. М. Державне регулювання економіки: навч. посіб. / С. М. Чистов, А. Є. Никифоров, Т. Ф. Куценко та ін. – К.: КНЕУ, 2000. – 316 с.

16. Швайка Л. А. Державне регулювання економіки: навч. посіб. / К.: Знання, 2006. – 435 с.

17. Dunn W. Public Policy Analysis: An introduction Eaglewood Cliffs: Prentice Hall, Chapter 5. Structuring Policy Problems. – P. 137–184.

18. LeScouarnec F.-P. Strategic Planning in Public Administration: A Framework // Public Administration Leadership and Management Academy, 2010. – 50 p.