

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ ІНСТИТУТ
МІНІСТЕРСТВА ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ**

ПОГРЕБНЯК Максим Миколайович

УДК 338.2

**НАУКОВО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ ІНДИКАТИВНОГО
ПЛАНУВАННЯ ТА МЕХАНІЗМИ ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ**

Спеціальність 08.02.03 – організація управління, планування
і регулювання економікою

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата
економічних наук

Київ – 2006

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Науково-дослідному економічному інституті (НДЕІ) Міністерства економіки України.

Науковий керівник –

Науменко Володимир Іванович – кандидат економічних наук, доцент, Рахункова палата України, радник голови.

Офіційні опоненти:

Діба Михайло Іванович – доктор економічних наук, професор, Київський національний економічний університет, декан кредитно-економічного факультету, професор кафедри політичної економії факультетів управління і маркетингу

Сергієнко Олена Миколаївна – кандидат економічних наук, доцент, Інститут Міжнародної економіки і фінансів МАУП, заступник директора

Провідна організація –

Державна установа “Інститут економіки і прогнозування НАН України”, відділ моделювання та короткострокового прогнозування (м. Київ).

Захист відбудеться 27 квітня 2006 року о 14 год. на засіданні Спеціалізованої вченої ради Д 26.801.01 по захисту дисертації на здобуття наукового ступеня доктора економічних наук НДЕІ Міністерства економіки України (01103, Київ – 103, бульвар Дружби народів, 28, 5-й поверх, зал засідань).

З дисертацією можна ознайомитись в науковій бібліотеці НДЕІ Міністерства економіки України (01103, Київ – 103, бульвар Дружби народів, 28, 1-й поверх).

Автореферат розісланий 21 березня 2006 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради,
доктор економічних наук

О.Ю. Рудченко

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Сучасний етап розвитку економіки України потребує наукового пошуку такої форми економічного планування, що не суперечить принципам ринкової економіки, залучає до планового процесу недержавний сектор, є відкритою, прозорою та виступає альтернативою тіншовим стосункам бізнесу і влади, яка відповідає умовам української перехідної економіки з недосконалим ринковим механізмом та надає державі достатньо впливові інструменти регулювання. Названим критеріям в найбільшій мірі відповідає індикативна форма планування.

Питанням індикативного планування, програмування та прогнозування економіки присвячені праці таких *українських вчених*, як Беседін В.Ф., Геєць В.М., Діба М.І., Євдокимова І.М., Ємельянов А.С., Мельник А.Ф., Мочерний С.В., Наливайченко С.П., Науменко В.І., Панасюк Б.Я., Щукін Б.М. тощо; *узбецьких вчених*: Абатурова В. та Мурадової Х.; *російських вчених*: Андрюшкевича О.А., Демидової Л.Г., Доморацької Е.І., Дудкіна В., Євграшина А., Іванової О.А., Климова С.М., Кузнецова В.І., Любимцева Ю., Осипова Ю.М., Петрова Ю., Шаккума М. тощо; *вчених далекого зарубіжжя*: Ардана Ф., Гелбрейта Дж.К., Кейнса Дж., Ландауера К., Нішіо М. тощо.

В той же час тематика індикативного планування в Україні недостатньо розроблена і не має єдиної науково-методичної основи, що пов'язано з неоднорідністю світового досвіду індикативного планування та з відсутністю єдиної думки серед науковців щодо теорії та практики його застосування. Тому актуальним є наукове завдання дослідити та сформулювати науково-методичні засади індикативного планування, вивчити доцільність, можливості та механізми його застосування в Україні.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційна робота пов'язана з науковими дослідженнями НДЕІ Мінекономіки України, зокрема з темою “Розроблення прогнозу економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період (оптимістичний і песимістичний варіанти) і підготовка пропозицій щодо його використання під час розроблення Урядом Програми діяльності Кабінету Міністрів України” (2005 р., № ДР 0102U007283). Особистий внесок автора полягає в розробці теоретичних положень розрахунку макроекономічних індикаторів, що прогнозуються.

Мета і задачі дослідження. Метою дисертаційного дослідження є теоретичне обґрунтування і розробка положень та пропозицій щодо індикативного планування, а також механізмів його практичного застосування в системі державного регулювання економіки України.

Відповідно до поставленої мети передбачалось вирішення комплексу наступних *наукових задач*:

- визначити ступінь відповідності індикативного планування умовам перехідної ринкової економіки змішаного типу;
- проаналізувати досвід закордонних країн у сфері форм та механізмів практичного застосування індикативного планування;
- з'ясувати теоретичні засади індикативного планування, сформулювати його визначення, ознаки, принципи, функції;

- здійснити аналіз інструментів індикативного планування, встановити їхню структуру, місце і роль в плановому процесі;
- проаналізувати та удосконалити систему інститутів індикативного планування, визначити функції та порядок їх взаємодії;
- з'ясувати передумови практичного втілення індикативного планування та розробити механізм його функціонування в Україні;
- розробити шляхи удосконалення системи державного цільового програмування економіки України;
- розробити механізм упорядкування переліку державних цільових програм України на основі принципів індикативного планування та дослідити його можливу ефективність.

Об'єктом дослідження є індикативне планування як елемент державного регулювання економіки України, а його *предметом* - теоретичні, методичні та практичні питання механізму індикативного планування економіки.

Методи дослідження. Теоретичну і методологічну основу дослідження становлять фундаментальні положення економічної науки, теорія індикативного планування, а також теорії прогнозування та програмування економіки. У дисертації був використаний системний метод наукового пізнання, який полягає у комплексному дослідженні складних об'єктів як єдиного цілого з узгодженим функціонуванням усіх елементів і частин. За допомогою системного методу автор досліджує індикативне планування як складний комплекс і одночасно як процес, що дало можливість на основі методів аналізу і синтезу, історичного і логічного узагальнення дослідити науково-методичні засади індикативного планування. При дослідженні можливостей і механізмів використання науково-методичних засад індикативного планування в системі держрегулювання економіки України, використовувався історичний метод, методи аналізу і синтезу та позитивний підхід, що дозволило розробити практичні пропозиції.

Наукова новизна одержаних результатів. В процесі дисертаційного дослідження отримані наступні результати, що складають його наукову новизну:

одержано вперше:

– описано механізм функціонування індикативного планування в Україні як комплекс економічних регуляторів на рівні держави, галузі та суб'єктів господарювання, що має дві складові: 1) система регулювання економіки України в трьох рівнях (стратегічному, структурному та кон'юнктурному), яка створюється на основі упорядкування та модернізації існуючих інструментів згідно з науковими засадами індикативного планування; 2) система інститутів індикативного планування, що була адаптована до умов України через розширення повноважень Міністерства економіки (менеджмент планового процесу) та утворення нового колегіального органу (Ради економічного планування, що забезпечує баланс інтересів між учасниками планового процесу). Це дозволить підвищити ефективність держрегулювання економіки за рахунок системного ефекту та концентрації ресурсів по пріоритетних напрямках, сприятиме залученню до планування представників бізнесу і громадських організацій, поліпшенню руху економічної інформації, досягненню згоди всередині суспільства;

запропоновані основні положення проекту Закону України “Про систему державного індикативного планування соціально-економічного розвитку України”;

– розроблений механізм упорядкування і оптимізації переліку державних цільових програм на основі принципів індикативного планування, який передбачає як усунення функціонального, організаційного дублювання та об’єднання програм за напрямками, так і виділення програм, що відповідають стратегічним точкам росту в окрему групу, що дозволяє скоротити перелік державних цільових програм із збереженням його спрямованості, виділити пріоритети фінансування. Рекомендації найдоцільніше використовувати на стадії розробки та експертизи цільових програм;

удосконалено:

– визначення суті та змісту поняття “індикативне планування”, котре передбачає формулювання і досягнення точок росту (сфери національної економіки, стимулювання яких надасть найбільший позитивний ефект для соціально-економічного розвитку та забезпечить виконання його цілей) на основі узгодження інтересів і координації діяльності державних і недержавних суб’єктів господарювання. Це визначення дає змогу системно застосовувати такий важливий інструмент планування, як державні цільові програми та поступово перейти до програмно-цільового управління економікою;

– обґрунтування можливості та доцільності застосування індикативного планування в системі державного регулювання економіки України на основі аналізу положень кейнсіанської та неокласичної економічної теорії, досвіду закордонних країн у сфері індикативного планування, ретроспективного огляду розвитку державного регулювання економіки України та аналізу її сучасного стану. Це дозволило довести, що впровадження елементів індикативного планування в Україні матиме позитивні наслідки для системи державного управління та не суперечить тенденціям її розвитку;

дістало подальший розвиток:

– визначені ключові елементи науково-методичних засад індикативного планування, а саме сформульовані його ознаки, принципи і функції. Ознаки дозволяють визначити ступінь наявності індикативного планування в економічній системі; функції (орієнтуюча, інформаційна, консолідує, системоутворююча, координуюча) розкривають практичну значимість індикативного планування, його місце і роль в системі державного регулювання; принципи (ринковість, пріоритетність, системність, взаємоузгодженість, збалансованість, колегіальність, ітеративність, науковість, консенсуальність, відкритість) є універсальною основою удосконалення системи планування економіки України;

– методичні основи системи інструментів індикативного планування: визначена її структура, встановлено, що провідну роль відіграють прогнозування, програмування, бюджетування та контрактація, що працюють за підтримки нормативних та адміністративних важелів та обслуговуються інформаційною системою. Це дозволило розглядати індикативний план як форму конкретизації і взаємоув’язки інструментів, їхнього підпорядкування цілям розвитку;

– методичні основи системи інститутів індикативного планування, що ґрунтуються на дослідженні роботи органів планування в закордонних країнах,

визначенні їх відмінностей та спільних характеристик, абстрагуванні від національних особливостей. Це дозволило визначити основоположні інститути індикативного планування, їхні функції та порядок взаємодії; отримана модель була використана в процесі розробки системи органів індикативного планування в Україні.

Практичне значення одержаних результатів. Результати наукових досліджень використовуються Міністерством економіки України під час проведення робіт з удосконалення нормативно-правової бази держрегулювання економіки (зокрема, при внесенні змін до Закону України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України"). Розроблені підходи щодо зменшення кількості державних цільових програм (в тому числі шляхом усунення функціонального і організаційного дублювання) застосовувались при розробці та експертизі державних цільових програм та при формуванні Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2006 рік - додаток "Перелік державних цільових програм, які планується виконати у 2006 році з використанням коштів державного бюджету" (довідка №46-26/13 від 30.11.2005). Матеріали досліджень були використані в практичній роботі відділу проблем економічної стратегії, прогнозування та регулювання економіки НДЕІ Мінекономіки України (довідка №15/504 від 19.12.2005).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційна робота є самостійною одноосібно виконаною науковою працею. Сформульовані в дисертації наукові результати, висновки і пропозиції є особистим науковим доробком автора.

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертаційного дослідження були апробовані на науково-практичних конференціях "Соціально-економічний розвиток України до 2015р.: проблеми та механізми забезпечення" (м. Київ, 2004р.) та "Ринкова трансформація економіки України: проблеми регулювання" (м. Умань, 2005р.).

Публікації. За результатами дисертаційної роботи опубліковано 7 наукових праць, в тому числі 6 – у фахових виданнях загальним обсягом 2,1 друк. арк. Всі роботи виконані одноосібно.

Структура та обсяг дисертації. Основний зміст дисертації викладено на 181 сторінці, робота містить 8 таблиць, 20 малюнків, 13 додатків. Відповідно до мети, завдань та логіки дослідження визначено структуру роботи, яка складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, що нараховує 173 найменування.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У першому розділі **"Теоретичні аспекти індикативного планування та його необхідність в умовах перехідної економіки"** розглядаються теоретичні основи ринкової економіки, відмінності директивного та індикативного методів управління, досвід закордонних країн, ретроспектива регулювання економіки України та тенденцій її розвитку, що дозволило обґрунтувати доцільність індикативного планування в умовах формування ринкової економіки.

Аналіз принципів недоліків ринкової економіки (на основі кейнсіанської, некейнсіанської та неокласичної теорії) привів до висновку про необхідність її менеджменту з боку держави. Ступінь такого втручання пов'язаний зі ступенем розвитку ринкових відносин: залежність між ними зворотна. В умовах перехідної економіки державному менеджменту варто приділяти більше уваги, адже без втручання держави неможливо вирішити такі питання, як структурна перебудова народного господарства, наповнення інвестиційними ресурсами переробних галузей промисловості, вирівнювання розвитку регіонів тощо.

Дослідження розбіжностей між ринковою і адміністративно-командною економікою, індикативним і директивним плануванням (табл.1) дало підставу вважати, що індикативне планування не суперечить ринковим механізмам. Воно є раціональним сполученням планових і ринкових інститутів.

Таблиця 1

Порівняльна таблиця індикативного і директивного планування

Директивне планування	Індикативне планування
Здійснюється в соціалістичній системі господарювання при пануванні державної власності.	Здійснюється в ринковій системі при умові збереження державного сектору.
Директивне планування є системоутворюючим для командно-адміністративної економіки.	Індикативне планування покликано передбачити (і скорегувати) траєкторію розвитку ринкової економіки.
Носить вказівний характер.	Носить рекомендаційний характер.
Несумісне з ринковим саморегулюванням.	Доповнює ринкове саморегулювання.
Роль підприємств зводиться до використання планової інформації і виконання встановлених державою норм.	Суб'єкти господарства здійснюють значний вплив на зміст цілей індикативного плану і характер способів їхнього досягнення.
Макропоказники директивного плану обов'язково доводяться до "виконавців".	Підприємства беруть участь у реалізації індикаторів лише остільки, оскільки це відповідає їх інтересам.
Здатне працювати лише при досить високому ступені виконання планів.	Ступінь виконання планів не є критичним чинником.
Залежить від системи компенсаторів і резервів. Навіть невеликі збої в окремих ланках економічної системи здатні призвести до зриву планів.	Ґрунтуючись на саморегулюючому ринковому механізмі, не має потреби в додаткових контрольних елементах.
Орієнтується на зростання валових показників.	Орієнтується на ріст ефективності виробництва.
Недостатність інформації, а так само тенденція до її перекручування (приписки і т.п.)	Вільна циркуляція інформації як один з факторів забезпечення ефективності планування.
Орієнтується на централізоване прийняття рішень.	Орієнтується на децентралізоване прийняття рішень.
Носить виробничо-технічний характер. Ґрунтується на виробничих показниках.	Носить економічний характер. Об'єктом планування є економічні показники.
Є основою встановлення господарських зв'язків.	Зв'язки усередині економіки встановлює ринок. План лише корегує економічну структуру і пропорції.
План розробляється винятково державою.	План погоджується з усіма зацікавленими суб'єктами.
Директивне планування було покликано витіснити конкуренцію і замінити ринковий механізм обов'язковим плановим.	Індикативне планування повинне компенсувати органічні вади ринкового механізму і створити найкращі умови для прояву його сильних сторін.

Про ефективність індикативного планування свідчить досвід Франції, Японії, Італії, Нідерландів, Мексики, Індії та інших країн, що використовували індикативне планування в період із завершення Другої світової війни до 80-х років ХХ століття. Керівництво цих країн в складних умовах змогло здійснити радикальну перебудову структури економіки і забезпечити її підйом шляхом залучення до розробки і виконання індикативних планів приватного сектору економіки. В роботі детально досліджений досвід Японії і Франції, розглянуті сутність, організація, процедури й інститути індикативного планування цих країн. Світовий досвід індикативного планування знайшов своє застосування у

деяких пострадянських країнах, наприклад у регіонах Російської Федерації (Краснодарський край, Бурятія тощо), Казахстані, Узбекистані.

Суттєве послаблення ролі інституту планування в житті української держави після демонтажу радянської економіки є недоліком колишньої економічної політики, який потребує виправлення. Послаблення державного впливу на українську економіку було однією з причин її затяжної і глибокої кризи.

Аналіз історії розвитку планових механізмів в Україні дозволяє чітко встановити три головні етапи на цьому шляху, що пройшли від повного заперечення планових механізмів на початку 90-х років через фазу розбудови та становлення елементів державного регулювання з 1995-го по 1999 рік до законодавчого затвердження системи планово-програмних документів у 2000 році, подальшої її розбудови і прийняття довгострокової стратегії розвитку. Спостерігається чіткий вектор у напрямку посилення регулюючого впливу з боку держави на економіку та інші сфери суспільного життя.

Тенденції розвитку економіки України за 2000-2005 роки свідчать про необхідність застосування системного та планомірного інструменту структурної політики, визначення та пріоритетного стимулювання точок росту. Останні роки в Україні створюється комплекс планово-програмних документів, який може стати фундаментом побудови системи індикативного планування.

Таким чином, з 80-х років використання індикативного планування обмежується по всьому світу, йому на зміну приходять довгострокове стратегічне планування з більш вільними і глибокими рамками. Впровадження в Україні індикативного планування, модифікованого і адаптованого, може бути актуальним і принести позитивні результати.

У другому розділі *"Науково-методичні основи індикативного планування"* здійснюється багатоаспектне дослідження науково-методичних засад індикативного планування, його специфіки, природи, форм, ознак, принципів, функцій, інструментів, інститутів тощо.

Автором уточнено визначення індикативного планування – це плановий механізм, що функціонує на основі координації інтересів і діяльності державних та недержавних суб'єктів управління економікою на перспективу із послідовним узгодженим формулюванням групи пріоритетних напрямів розвитку – “точок росту” та їх стимулюванням, яке може бути прямим (державні цільові програми, державні закупівлі) та непрямим (податкова, грошово-кредитна, тарифна політика, рух інформації тощо).

Сформульовані істотні риси індикативного планування: індикативний план існує як документ; план створюється на наукових засадах; індикативний план є основою для державного бюджету і цільових програм; існує можливість для коригування плану; вільний рух інформації "зверху вниз" і "знизу вверх"; використання суб'єктами господарської діяльності інформації індикативного плану при прийнятті рішень; план розробляється колегіальним плановим органом. Розкриті функції індикативного планування (орієнтуюча, інформаційна, консолідуєча, системоутворююча, координуюча) та його принципи (ринковості, пріоритетності, системності, взаємоузгодженості, збалансованості, колегіальності, ітеративності, науковості, консенсуальності, відкритості).

Індикативне планування еволюціонувало від кон'юнктурної форми через структурну до стратегічної, яку зараз використовують розвинуті країни. Стратегічне планування в більшій мірі відповідає потребам розвинутої ринкової економіки, в той час як кон'юнктурна і структурна форми працюють задля вирішення кон'юнктурних і структурних проблем. Логічним є використання кон'юнктурного індикативного планування в короткостроковому періоді, структурного – в середньостроковому і стратегічного – в довгостроковому періоді. Це дозволить скористатись позитивними рисами всіх трьох форм.

Дослідження теорії індикативного планування та іноземного досвіду дозволило визначити його інструменти, їх сутність, функції та взаємозв'язки. Ключовими інструментами є прогнозування, програмування, бюджетування, контракція та інформація за підтримки адміністративних та нормативних інструментів. Індикативний план створюється на науковій основі та всебічного прогнозу розвитку; бюджет та програми, що передбачають використання державних коштів, приймаються у відповідності до індикативного плану; нормативні і адміністративні інструменти застосовуються у чіткій відповідності з індикативним планом. Додатково може розроблятися інвестиційний бюджет держави на середньостроковий період як основа фінансування цільових програм та державних капіталовкладень.

На основі узагальнення досвіду Франції і Японії із застосуванням наукового методу абстрагування було визначено, що основу інституційної системи індикативного планування складають три органи. Перший - комітет з планування - організуюча, координуюча та контролююча установа, яка має розпорядницькі повноваження і здійснює менеджмент планового процесу. Другий - наукові інститути - забезпечують наукову основу, здійснюють наукове обґрунтування економічної політики, розробляють методи планування, економіко-математичні моделі, проводять вивчення проблем економіки. Третій - рада економічного планування - форум для обміну думками та вироблення консенсусу між представниками груп інтересів: великого та малого бізнесу, академічних кіл, дослідницьких установ, громадських організацій і профспілок. Саме Рада приймає кінцевий варіант індикативного плану, що потім затверджує Парламент. З боку виконавчої влади в системі планування працюють державний статистичний орган, державні податкові і митні органи, Національний банк, Міністерство фінансів, Міністерство економіки та інші органи, що не тільки виконують індикативний план, але приймають участь в його створенні.

Чіткий розподіл функцій учасників планового процесу із правовою регламентацією процедур узгодження їхніх рішень дозволить підвищити об'єктивність і обґрунтованість прогнозування і планування, забезпечити перехід до активної загальнонаціональної соціально-економічної політики і підсилити дієвість системи управління економічним розвитком у цілому.

У третьому розділі *"Механізми реалізації індикативного планування української економіки"* досліджені передумови та розроблені практичні рекомендації щодо застосування в Україні науково-методичних засад індикативного планування, які були визначені в попередніх розділах.

Діюча в Україні система планово-програмних документів забезпечує переважно кон'юнктурне планування економіки з середньостроковим прогно-

зуванням її розвитку і вирішенням окремих проблем через середньострокові цільові програми. З метою визначення передумов втілення принципів індикативного планування, дається характеристика існуючим в Україні інструментам: системи держзакупівель (державного замовлення), прогнозування, програмування, бюджетування, інформаційної системи. Ці інструменти працюють, але не утворюють цілісного комплексу. Тому був запропонований механізм індикативного планування економіки в трьох рівнях, що відповідають етапам еволюції індикативного планування: довгостроковому (стратегічному), середньостроковому (структурному), короткостроковому (тактичному) (рис. 1).



Аналіз існуючої в Україні системи інститутів планування показав наявність необхідних державних органів (Державний комітет статистики України, Національний банк України, Міністерство фінансів України, Міністерство економіки України тощо), але вони непристосовані до роботи за принципами індикативного планування. Тому було запропоновано реформувати існуючу систему у відповідності з визначеними раніше науково-методичними засадами. Адаптація схеми взаємодії інститутів індикативного планування в плановому процесі до умов існуючої системи передбачає розширення функцій Міністерства економіки (менеджмент планового процесу) та створення нового органу – Ради економічного планування (форуму обміну думок і формування єдиної суспільної позиції) (рис. 2).

Названі вище пропозиції автора знайшли відображення в проекті Закону України "Про систему державного індикативного планування соціально-економічного розвитку України".

Впровадження науково-методичних засад індикативного планування в Україні пропонується почати з удосконалення системи державного цільового програмування. Було проведено її дослідження, що встановило дві групи проблем: перша пов'язана зі змістом програм, друга група – системні проблеми.

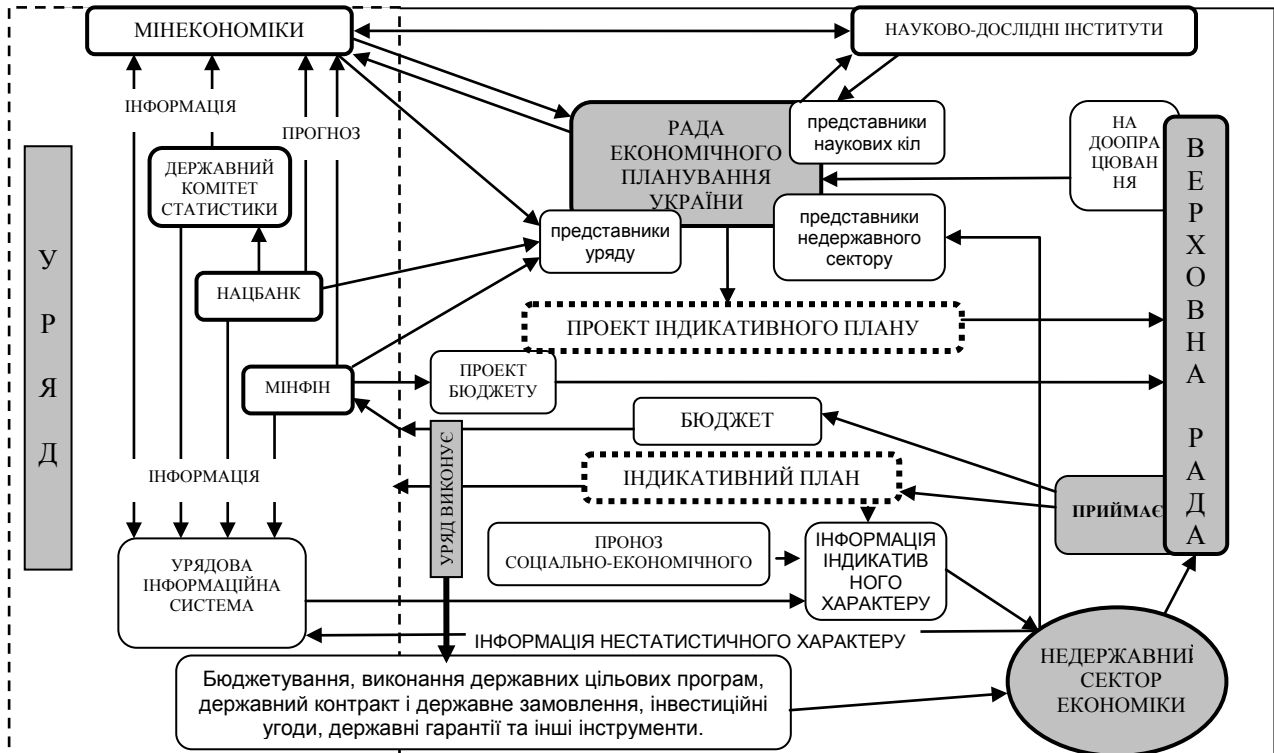


Рис. 2. Адаптована до умов України схема взаємодії інститутів планування



Рис. 3. Оптимальна структура державної цільової програми

До проблем змісту відносяться: відсутність уніфікованої структури побудови; тільки половина програм надають інформацію щодо фінансування, чверті мають очікувані результати, і п'ята частина чітко вказує замовника; переважна більшість програм не мають посилання на стратегічні документи; багато програм є занадто об'ємними.

Як шлях вирішення, запропонована оптимальна структура програмного документу (рис. 3); для виконання складних програм рекомендується підрозділяти їх на декілька цільових підпрограм і проектів та створити по кожній такій програмі дорадчий колегіальний орган, який

відповідав би за координацію зусиль державних і недержавних учасників.

До системних проблем відносяться: проблема прийняття державних цільових програм (при умовах, коли головним джерелом фінансування є держбюджет, більшість програм (90%) прийнята виконавчою гілкою влади), проблема фінансування (незважаючи на виконання планових обсягів

фінансування, тільки у 2003 році ¹⁰ ба в коштах більше, ніж у 2 рази перевищувала заплановані видатки, для завершення реалізації програм необхідно орієнтовно 310 млрд. грн., з них 113,5 млрд. грн. - кошти держбюджету), проблема збільшення кількості програм (у 2003р планувалось профінансувати 179 програм, 2004р – 152, 2005р – 177, 2006р - 145; за прогнозами, на кінець 2005р кількість прийнятих програм може зрости до 350); проблема неефективності використання бюджетних коштів. Причинами проблем є: відсутність пріоритетів розвитку; нерегульованість процесу розроблення, затвердження, реалізації програм; недосконалість механізму контролю; недостатня прозорість показників державного та місцевих бюджетів; неузгодженість програм та дублювання їх завдань і заходів; дублювання обов'язків та повноважень центральних органів виконавчої влади; незацікавленість державних замовників в оптимізації планового процесу.

Вирішення завдання оптимізації надмірної кількості існуючих державних цільових програм було запропоновано зробити на основі принципів індикативного планування. Розроблений механізм передбачає розподіл переліку програм на програми, що відповідають точкам зросту, і програми, що забезпечують умови життя суспільства у відповідності із визначеними Стратегією розвитку пріоритетами. Потім проводиться скорочення двох груп окремо у три ітерації: усунення функціонального дублювання, усунення організаційного дублювання, об'єднання програм за напрямками (табл. 2). Визначені принципи, критерії відбору програм, санкції щодо них та особливості кожної ітерації.

Були досліджені переліки, що є додатками до проектів Програм економічного і соціального розвитку України на 2005 (177 програм) та 2006 (145 програм) роки. Порівняння переліків засвідчило неефективність використання державних коштів, оскільки серед вилучених програм (у порівнянні з 2005р) лише 76% виконані в повному обсязі, а серед нових лише у 40% строк виконання починається з 2005р. включно, тобто 60% цієї групи - програми, що не фінансувались протягом деякого періоду.

Відповідно до Стратегії розвитку України "Шляхом європейської інтеграції" на 2004-2015 роки, були визначені пріоритетні сфери – "точки росту", у відповідності до яких перелік на 2006 рік був поділений на дві частини: цільові програми, що забезпечують економічне зростання (48 програм – 33,1%) і цільові програми, що забезпечують умови життя суспільства (97 програм – 66,9%). На програми економічного зростання припадає 34,1% від загального обсягу фінансування (13,1 млрд.грн.). Далі кожен перелік був опрацьований згідно з розробленим механізмом (табл. 3). Після проведення запропонованих процедур, загальна кількість програм скоротилась з 145 до 76 (на 47,6%), обсяги фінансування на 2006 рік можна скоротити з 38,3 млрд.грн. до 38,1 млрд.грн. (на 0,5%). Значне скорочення кількості програм слабо вплинуло на обсяги фінансування, це дає підставу стверджувати, що зміст заходів програм також не змінився, адже майже всі фінанси зберегли своє цільове призначення.

Механізм скорочення переліку державних цільових програм

Принципи	Критерії	Санкція	Особливості
	Перша ітерація – усунення функціонального дублювання		
колегіальність, консенсуальність	1. Виконання цільової програми можливо силами одного держоргану та знаходиться в сфері його прямих обов'язків. 2. Суб'єкт і об'єкт програмування збігаються. 3. Замовником є один держорган. 4. Одне джерело фінансування. 5. Реалізація не передбачає взаємодію між державними органами-замовниками, недержавними учасниками.	Виключити з переліку загальнодержавних цільових програм та передати на виконання на рівні відповідного державного органу із збереженням обсягів фінансування.	Державна цільова програма розглядається як інструмент вирішення складних проблеми, які мають багатоаспектний, комплексний, міжвідомчий характер, як правило, за умов відсутності органу, що відповідає за вирішення проблеми в цілому.
Друга ітерація – усунення організаційного дублювання			
взаємоузгодженість	1. Програми мають однаковий об'єкт програмування. 2. Програми є взаємозамінними та взаємодоповнючими одна до одної. 3. Однакові замовники по програмах.	Провести об'єднання завдань, заходів і обсягів фінансування програм.	На цьому етапі вирішується проблема нескоординованості використання державних цільових програм.
Третя ітерація – об'єднання програм за напрямками			
системність	1. Програми діють в одному напрямку, є аспектами вирішення складної проблеми або досягнення пріоритету. 2. Об'єднання доцільно з точки зору координації зусиль учасників, розподілу ресурсів, обміну технологіями, захисту інтересів.	Утворити комплексну програму, до складу якої включити цільові підпрограми або проекти; утворити координаційний орган з метою забезпечення виконання програми.	Проводиться розподілення програм по напрямках; програмування конкретних об'єктів в границях пріоритетів; створення колегіального органу.

Таблиця 3

Порівняння результатів застосування механізму оптимізації до переліків державних цільових програм на 2005 та 2006 роки

2005			2006		
точки росту	інші програми	ВСЬОГО	точки росту	інші програми	ВСЬОГО
Перша ітерація – усунення функціонального дублювання					
скорочення кількості			скорочення кількості		
10	26	36	9	31	40
скорочення фінансування (млн.грн.)			скорочення фінансування (млн.грн.)		
371,5	1 067,7	1 439,2	31,1	159,9	191,0
Друга ітерація – усунення організаційного дублювання					
скорочення кількості			скорочення кількості		
8	11	19	4	3	7
скорочення фінансування (млн.грн.)			скорочення фінансування (млн.грн.)		
-	-	-	-	-	-
Третя ітерація – консолідація програм за стратегічними напрямками					
скорочення кількості			скорочення кількості		
11	13	24	10	12	22
скорочення фінансування (млн.грн.)			скорочення фінансування (млн.грн.)		
-	-	-	-	-	-
Разом по трьох ітераціях					
скорочення кількості			скорочення кількості		
29	50	79 (44,6%)	23	46	69 (47,6%)

скорочення фінансування (млн.грн.)			скорочення фінансування (млн.грн.)		
371,5	1 067,7	1 439,2	31,1	159,9	191,0

ВИСНОВКИ

Дисертаційна робота спрямована на розв'язання важливої економічної проблеми – впровадження індикативного планування та механізмів його реалізації. Вона узагальнює та розвиває наукові, методичні та практичні питання щодо індикативного планування, визначення можливостей та механізмів його практичного застосування в системі державного регулювання економіки України. Виконання дисертації дозволило зробити наступні висновки.

1. Узагальнення положень кейнсіанської та неокласичної економічної теорії, що стосуються принципів недоліків ринкової економіки, призвело до висновку про необхідність її планомірного регулювання з боку держави. Таке регулювання має носити недирижуваний характер. Іноземний досвід показав, що за умов, коли до традиційних "провалів" ринку додаються нерозвинутість, нестабільність, монополізація, структурні та інші проблеми, притаманні економіці України, ефективною є індикативна форма планування. Вона надає державі необхідні інструменти впливу, але в той же час не суперечить ринковим механізмам. Еволюція державного регулювання економіки в Україні має тенденцію до поступового його посилення, а показники розвитку в останні роки (особливо у 2005р., коли спостерігався спад у важливих галузях) свідчать про необхідність посилення системного структурного впливу держави на економіку. Всі ці фактори підтверджують доцільність застосування індикативного планування в Україні.

2. В умовах сучасних економічних відносин, ускладнення структури економіки, процесу глобалізації, індикативне планування потрібно розуміти як плановий механізм, що діє на основі координації інтересів і діяльності державних і недержавних суб'єктів управління економікою з послідовним узгодженим формуванням точок росту, стимулюванням розвитку, яке може бути прямим (державні цільові програми, закупівлі) та непрямим (податкова, грошово-кредитна, тарифна політика, рух інформації тощо). Точкою росту є сфера національної економіки, стимулювання якої надасть найбільший позитивний ефект для соціально-економічного розвитку та забезпечить виконання його цілей.

3. Ключовими елементами науково-методичних засад індикативного планування є його ознаки, принципи і функції. Про ступінь наявності індикативного планування свідчать наступні ознаки: індикативний план існує як документ; план створюється на наукових засадах; індикативний план є основою для державного бюджету і цільових програм; існує можливість для коригування плану; вільний рух інформації "зверху вниз" і "знизу вверх"; використання суб'єктами економіки інформації плану при прийнятті рішень; план розробляється колегіальним плановим органом. В Україні індикативне планування практично не існує. Індикативне планування будується на принципах підтримки ринкового механізму; несуперечливості та взаємної узгодженості ланок системи та планових документів; збалансованості цілей з засобами їхнього досягнення; колегіальності, консенсуальності, ітеративності та науковості прийняття рішень; відкритості всієї системи. Функціонально, індикативне планування створює орієнтири для державного і приватного секторів економіки, значно поліпшує рух інформації, об'єднує зусилля економічних суб'єктів, упорядковує економічну політику в єдину систему та дозволяє координувати дії учасникам планування.

4. Інструментами індикативного планування є майже всі інструменти економічної політики держави. Індикативний план, з одного боку, є формою конкретизації і взаємоув'язки інструментів держрегулювання економіки, їх підпорядкування цілям розвитку; з іншого - інструменти є засобами реалізації індикативного плану. Індикативний план значно підвищує ефективність їхнього застосування, по-перше, за рахунок орієнтації на перспективу; по-друге, ітеративні процедури узгодження на етапі розробки підвищують збалансованість інструментів плану; по-третє, за рахунок ефекту системності при складанні і реалізації плану кожен з інструментів діє в контексті всієї системи, збільшуючи її загальну ефективність. Ключовими інструментами індикативного планування є прогнозування, інформація, бюджетування, програмування та державне замовлення, що діють за підтримки нормативних та адміністративних важелів державного регулювання.

5. Індикативне планування реалізують планові інститути. Аналіз іноземного досвіду дозволив встановити, що їх основу складають три елементи: перший виконує менеджмент планового процесу та має розпорядницькі повноваження; другий здійснює наукове забезпечення планування; третій є форумом обміну думками та вироблення порозуміння по значимих питаннях. Порядок їх взаємодії має ітеративний та предметний характер. В плановому процесі приймають участь всі органи влади, індикативні плани затверджує Парламент.

6. Для запровадження в Україні індикативного планування потрібно реалізувати на додаток до кон'юнктурного конструкцію середньострокового (структурного) та довгострокового (стратегічного) планування та забезпечити їхню розробку та виконання системою інститутів. Для здійснення кон'юнктурного індикативного планування потрібне щорічне прийняття Верховною Радою Програми економічного і соціального розвитку України та узгодження державного бюджету зі змістом цієї програми. Для структурного індикативного планування потрібна конкретизація заходів структурної політики у середньостроковому плані із упорядкуванням системи цільових програм, державного замовлення, прийняттям бюджету розвитку та розробкою індикаторів на основі ітеративних процедур. Основою розробки усіх планово-програмних документів в державі має бути стратегічний план розвитку. Адаптацію інститутів індикативного планування до умов існуючої в Україні системи державних органів пропонується провести шляхом розширення функцій Міністерства економіки, завданням якого буде менеджмент планового процесу; активного залучення науково-дослідних установ; створення Ради економічного планування України - форуму обміну думок, формування єдиної позиції з питань індикативного плану з метою розробки його кінцевого варіанту, який має приймати Верховна Рада України. Така модель є необхідним мінімумом для запровадження індикативного планування в Україні.

7. Реалізацію науково-методичних засад індикативного планування в Україні пропонується почати з реформування системи цільового програмування як головного інструменту сучасної економічної політики. Застосування принципів індикативного планування дозволило знайти шляхи вирішення проблеми надмірної кількості державних цільових програм. Розроблений механізм передбачає упорядкування переліку у відповідності до визначених стратегією

розвитку пріоритетів із подальшим зменшення його кількості в три ітерації: усунення функціонального дублювання, усунення організаційного дублювання; об'єднання програм за стратегічними напрямками. Методика була апробована на прикладі переліку державних цільових програм на 2006 рік. За попередніми результатами, є можливість скоротити загальну кількість програм на 47,6% при зменшенні обсягів фінансування лише на 0,5%. Більша структурованість переліку програм та зменшення його розмірів при збереженні векторів розвитку і цільової спрямованості коштів свідчить про потенційну ефективність запропонованого механізму. Рекомендації найбільш доцільно використовувати на стадії розробки та експертизи цільових програм.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ *у наукових фахових виданнях:*

1. Погребняк М. Досвід планування економіки Японії та його оцінка // Формування ринкових відносин в Україні: Збірник наукових праць. – Вип. 2(33)/ Наук. ред. І.К. Бондар.- К., 2004.- С.8-11.

2. Погребняк М. Істотні особливості індикативного планування // Формування ринкових відносин в Україні: Збірник наукових праць. – Вип. №5(36)/ Наук. ред. І.К. Бондар.- К., 2004.- С.31-34.

3. Погребняк М. Упорядкування переліку державних цільових програм на основі принципів індикативного планування // Формування ринкових відносин в Україні: Збірник наукових праць. – Вип. №5(48)/ Наук. ред. І.К. Бондар.- К., 2005.- С.17-21.

4. Погребняк М. Державна економічна статистика Японії // Формування ринкових відносин в Україні: Збірник наукових праць. – Вип. №9(52)/ Наук. ред. І.К. Бондар.- К., 2005.- С.7-10.

5. Погребняк М. Механізми удосконалення системи державного регулювання економіки України на основі науково-методичних засад індикативного планування // Формування ринкових відносин в Україні: Збірник наукових праць. – Вип. №10(53)/ Наук. ред. І.К. Бондар.- К., 2005.- С.26-29.

6. Погребняк М. Індикативне планування як основа удосконалення системи державного регулювання економіки України // Ринкова трансформація економіки України: проблеми регулювання. Колективна монографія. / За ред. В.Ф. Беседіна, А.С. Музиченка.- К.: НДЕІ – 2005.- С.141-145.

в інших виданнях:

7. Погребняк М. Індикативне планування як механізм регулювання економіки // Збірник доповідей та тез Міжнародного економічного форуму "Теорія і практика розвитку корпоративного сектора економіки України в контексті цілей тисячоліття та світової глобалізації". – К., 2004.- С.159-163.

АНОТАЦІЇ

Погребняк М.М. Науково-методичні засади індикативного планування та механізми їх реалізації. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук зі спеціальності 08.02.03 – організація управління, планування і регулювання економікою. – Науково-дослідний економічний інститут Міністерства економіки України, Київ, 2006.

Дисертація присвячена дослідженню механізмів індикативного планування економіки та шляхів їхньої адаптації до умов України. Обґрунтована доцільність індикативного планування перехідної ринкової економіки, зроблений аналіз досвіду закордонних країн. Розроблені теоретичні засади індикативного планування: сформульовані його визначення, ознаки, принципи, функції, система інструментів і інститутів.

Визначені передумови для практичного втілення науково-методичних засад індикативного планування в Україні, запропонована нова адаптована система інструментів і інститутів індикативного планування для впровадження в комплексі державного регулювання економіки України. Розроблений проект Закону України “Про систему державного індикативного планування соціально-економічного розвитку України”. Вивчені проблеми функціонування комплексу державного цільового програмування та запропоновані методичні рекомендації щодо їх вирішення.

На основі принципів індикативного планування розроблений ітеративний механізм скорочення переліку державних цільових програм. Цей механізм був апробований на прикладі переліку державних цільових програм на 2006 рік.

Ключові слова: державне регулювання, індикативне планування, прогнозування, цільове програмування, інформація, індикатор.

Погребняк М.Н. Научно-методические основы индикативного планирования и механизмы их реализации. – Рукопись.

Диссертация на соискание учёной степени кандидата экономических наук по специальности 08.02.03 – организация, планирование и регулирование экономикой. – Научно-исследовательский экономический институт Министерства экономики Украины, Киев, 2006.

Диссертация посвящена исследованию и разработке теоретических, методических и практических аспектов индикативного планирования экономики и поиску механизмов их адаптации и функционирования в условиях Украины.

Исследование особенностей работы и принципиальных недостатков рыночной экономики, опыта зарубежных стран в сфере индикативного планирования, ретроспективы планирования экономики Украины позволило говорить о целесообразности использования индикативного планирования в системе государственного регулирования экономики Украины.

Разработаны теоретические и методические основы индикативного планирования: признаки, по которым можно определить его наличие планирования в системе государственного регулирования экономики; принципы, которые есть универсальными основами системы планирования экономики; формы индикативного планирования; функции, которые характеризуют его практическое зна-

чение; предложено новое определение. Анализ зарубежного опыта позволил сформулировать принципиальную систему инструментов и институтов индикативного планирования. Ключевыми инструментами являются прогнозирование, информация, бюджетирование, программирование и государственный заказ. Ядро плановых институтов составляют три элемента, которые отвечают за менеджмент планового процесса, осуществляют его научное сопровождение и обеспечивают согласование интересов субъектов экономики.

На основе анализа существующего комплекса государственного регулирования экономики Украины и адаптации положений теории индикативного планирования к современным условиям, была разработана схема конъюнктурного, структурного и стратегического индикативного планирования, принципиально определено содержание индикативных планов и условия для их выполнения. Были разработаны рекомендации по реформированию существующей системы государственного регулирования экономики Украины на краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную перспективу с целью построения механизма индикативного планирования.

Для обеспечения процесса разработки, корректировки, принятия и выполнения индикативных планов в границах предложенной системы, рекомендовано в структуре Кабинета министров Украины создать новый коллегиальный плановый орган – Совет экономического планирования и расширить полномочия Министерства экономики Украины; разработаны функции этих органов, а так же порядок их взаимодействия. Результаты исследований отражены в проекте Закона Украины “О системе государственного индикативного планирования социально-экономического развития Украины”.

В работе проведено исследование одной из ключевых подсистем индикативного планирования - государственного целевого программирования Украины, рассмотрен ряд действующих целевых программ. По результатам анализа выявлены системные проблемы, а так же проблемы, связанные с содержанием целевых программ. Разработаны предложения по их решению.

Применение принципов индикативного планирования на практике позволило найти механизмы решения одной из основных проблем системы - излишнего количества государственных целевых программ.

Был разработан алгоритм оптимизации списка государственных целевых программ. Первый этап предусматривает первоначальное его упорядочение в соответствии со стратегическими и структурными приоритетами государственной экономической политики на долгосрочный период. Второй этап состоит в уменьшении объёма списка программ в три итерации через устранение организационного, функционального дублирования, а так же через объединение программ по стратегическим направлениям. Алгоритм был апробирован на примере списка государственных целевых программ на 2006 год и показал свою эффективность.

Ключевые слова: государственное регулирование, индикативное планирование, прогнозирование, целевое программирование, информация, индикатор.

Pogrebnyak M.M. Scientific and methodical foundations of the indicative planning and mechanism of their realization. – Manuscript.

Dissertation for a scientific degree of the candidate of economic sciences by specialty 08.02.03. – administration, planning and regulation of economy. - Scientific Research Economic Institute under the Ministry of Economy of Ukraine, Kyiv, 2006.

The dissertation is devoted to research of the scientific and methodical bases of the indicative planning of an economy. The expediency of the indicative planning of transitional market economy is argued, the experience of the foreign countries is analyzed. The dissertation defines the theoretical bases of the indicative planning and presents the definition, attributes, principles, functions, instruments and institutes of the indicative planning.

The conditions for practical realization of the scientific and methodical bases of the indicative planning in Ukraine are grounded; the new adapted system of instruments and institutes of the indicative planning is suggested for implementation in Ukraine. The issues of functioning of the state directional programming system are studied and the methodical references for their solution are specified.

The mechanism of reducing of the quantity of the state directional programs is created on the indicative basis and successfully applied to the list of the state directional programs for 2006 year.

Keywords: state regulation, indicative planning, forecasting, directional programming, information, indicator.