

УДК 338.264

## ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПРОГНОЗУВАННЯ ТА ПЛАНУВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ

## PROBLEMS OF REFORMING THE SYSTEM OF FORECASTING AND PLANNING OF SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE STATE

**Вікторія Георгіївна БАРИЦЬКА**

*аспірант Університету банківської справи НБУ (м. Київ)*

*економіст I категорії Фінансового департаменту Національного банку України (м. Київ)*

*E-mail: wystrikova86@mail.ru*

**Victoria G. BARYTSKA**

*postgraduate student of the University of Banking of the National Bank of Ukraine (Kyiv),*

*First category economist of Finance Department of the National Bank of Ukraine (Kyiv)*

*Анотація. Досліджуються перспективи впровадження системи стратегічного планування та прогнозування соціально-економічного розвитку країни.*

*Summary. The perspectives of introduction of the strategic planning and forecasting system as well as social and economic development of the country are investigated.*

**Ключові слова:** *бюджет, національні пріоритети, план, прогноз, програма, стратегія, цілі.*

**Key words:** *budget, national priorities, plan, forecast, program, strategy, aims.*

**Постановка проблеми.** За часи незалежності Україна досягла неабияких успіхів у своєму розвитку. Прийняття Конституції України, запровадження національної грошової одиниці, створення та постійне вдосконалення власної нормативно-правової бази – все це є обов'язковими атрибутами суверенної держави. Але сьогодні, в умовах глобалізації суспільства, існує жорстка конкурентна боротьба за обмежені фінансові ресурси та ринки. Для досягнення успіхів у цій боротьбі необхідна активна співпраця всіх гілок влади та суспільства у напрямку визначення національних пріоритетів, перспектив та напрямів розвитку, а також пошук максимально ефективних шляхів їх реалізації. Сьогодні система прогнозування та планування в Україні потребує докорінної перебудови.

**Мета статті** полягає у визначенні основних напрямків реформування системи планування соціально-економічного розвитку України з метою підвищення ефективності функціонування фінансової системи держави.

**Аналіз останніх публікацій та досліджень.**

Дослідженню методологічних аспектів планування було присвячено значну кількість наукових робіт за кордоном. Різні аспекти досліджуваної проблеми висвітлені в роботах таких зарубіжних вчених, як Ансофф І., Карлофф Б., Кемпбел Д., Кох Р., Каплан Р., Макнотон Д., Мінцберг Г., Нортон Д. та ін.

Досить ґрунтовною є праця українського науковця Панасюка Б.Я. «Державна планова система України: історія становлення та розвитку», де висвітлено основні тенденції розвитку планової системи України, проблеми, що виникали під час становлення, та шляхи їх вирішення. Також заслуговує на увагу праця російського вченого Кузика Б. Н. «Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование», в якій детально подано процес планування на державному рівні на прикладі Російської Федерації з використанням сучасних технологій у цій сфері.

На сьогодні вітчизняна наука ще не отримала комплексного дослідження перспектив удосконалення системи стратегічного планування соціально-економічного розвитку України, тому робота в цьому напрямку є досить актуальною. Необхідно впроваджувати міжнародний досвід, оскільки розвинені країни мають значну практику державного фінансового управління. Багато що з цього досвіду може бути з успіхом використане в Україні при побудові ефективної системи управління соціально-економічним розвитком.

**Виклад основного матеріалу.** Становлення цілісної системи прогнозування та планування в Україні на державному рівні розпочалося з прийняттям Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 № 1602-III, який визначає основні форми державного планування (Державна програма економічного та соціального розвитку України, Державний бюджет України, інші державні програми), а також порядок їх розробки та реалізації [1]. Стаття 4 цього Закону визначає структуру системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, що складається з:

- прогнозів економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди;
- Державної програми економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період;
- прогнозів економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів та міст на середньостроковий період;
- програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів та міст на короткостроковий період;
- прогнозів розвитку окремих галузей економіки на середньостроковий період;
- програм розвитку окремих галузей економіки.

Питання державного планування господарської діяльності в Україні регулює також Господарський кодекс України від 16.01.2003 №436-IV (зі змінами) [3].

На виконання Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 № 1602-III прийнята постанова Кабінету Міністрів України «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту дер-

жавного бюджету» від 26.04.2003 № 621 (зі змінами), що визначає порядок розробки та типову структуру основних програмних документів.

Законом України від 18.03.2004 №1621-IV «Про державні цільові програми» введено поняття «державна цільова програма», а також визначено засади розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм.

На виконання статті 5 Закону України від 18.03.2004 №1621-IV «Про державні цільові програми» кабінетом Міністрів України прийнято постанову «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм» від 31.01.2007 №106 (зі змінами) [4]. Цим Порядком визначено механізм розроблення, погодження, подання для затвердження та виконання державних цільових програм.

Значним проривом у розвитку системи стратегічного планування в Україні стало розроблення в 2004 році Національним інститутом стратегічних досліджень, Інститутом економіки та прогнозування НАН України, Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції України Стратегії економічного і соціального розвитку України на 2004-2015 роки «Шляхом Європейської інтеграції». Цей документ став першою в Україні спробою комплексного дослідження та аналізу можливостей і перспектив економіки та встановлення чітких пріоритетів, цілей та завдань, виконання яких дозволить Україні піднятися на якісно новий рівень свого розвитку.

Проте проблеми, що існують сьогодні у плановій системі України, зводять нанівець намагання створити ефективну систему стратегічного планування розвитку економіки.

Про значні недоліки у сфері державного планування і прогнозування свідчить рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про роботу центральних органів виконавчої влади з планування та виконання державних цільових програм» від 27.03.2009, введене в дію Указом Президента від 22.06.2009 N 474/2009.

Згідно з цим документом, основними проблемами у цій сфері є:

- невідповідність деяких державних цільових програм вимогам законодавства України;
- відсутність системності та пропорційності, а також послідовності та рівномірності у фінансуванні;
- недосконалість процесу звітування про виконання державних цільових програм та відсутність відповідальності за невиконання запла-

нованих результатів, на досягнення яких були виділені кошти;

- наявність значної кількості держаних цільових програм, що не виконуються через брак фінансування.

Також проблемними залишаються питання щодо:

- взаємоузгодженості нормативно-правових актів, що регулюють плановий процес в Україні;

- якості та достовірності статистичних даних, що використовуються в процесі планування та прогнозування;

- сутності державних цільових програм, що часто розроблені на виконання безпосередніх функцій головних розпорядників бюджетних коштів з метою отримання додаткового фінансування;

- великої кількості державних цільових програм, що не відповідають державним інтересам України, просування яких здійснюється колом зацікавлених осіб з метою отримання бюджетного фінансування;

- відсутності механізмів стратегічного планування діяльності центральних органів влади, головних розпорядників бюджетних коштів, бюджетних установ та організацій тощо.

Для вирішення зазначених проблем, з метою ефективного витрачання коштів державного бюджету України необхідно реформувати планову систему України з урахуванням сучасних світових тенденцій у цій сфері. Зокрема, доцільно змінити структуру прогнозних, програмних та планових документів, орієнтуючись на практику стратегічного планування та прогнозування розвитку економіки.

Стратегічне планування економіки – визначення на основі прогнозу щодо змін внутрішнього та зовнішнього середовища основних напрямків розвитку країни на довгострокову перспективу, встановлення цілей та формування стратегічного плану щодо їх досягнення.

Початковим етапом впровадження процесу стратегічного планування є довгострокове прогнозування, основним завданням якого є вибір національних пріоритетів.

Національні пріоритети – ключові напрямки розвитку держави, що забезпечують зміну усталеного руху з метою економічно найефективнішого задоволення суспільних інтересів.

Сукупність національних пріоритетів та траєкторій їх реалізації може бути оформлена як стратегія соціально-економічного розвитку країни на перспективу (20-50 років) [5].

Стратегію соціально-економічного розвитку країни необхідно законодавчо затвердити як основний плановий документ країни.

Стратегія соціально-економічного розвитку економіки повинна містити основні напрямки державної економічної політики на довгострокову перспективу, визначати цілі, яких необхідно досягти для реалізації національних пріоритетів, орієнтовні кількісні та якісні показники розвитку.

При цьому, в рівній мірі небезпечно як занижувати цілі, посиляючись на дефіцит ресурсів, так і ставити нереальні цілі, які б вони не були оманливі. Крім того, необхідно враховувати існування протиріч між довго- і короткостроковими цілями [6].

На основі Стратегії соціально-економічного розвитку країни вище керівництво Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя розробляють регіональні стратегії розвитку на довгострокову перспективу. Такі стратегії повинні враховувати особливості розвитку регіонів, їх ресурсний потенціал, економічне та соціальне становище, місце в економічній системі країни.

На середньостроковому рівні стратегічного планування розробляються документи, що деталізують довгострокові у частині визначення завдань, ресурсної бази, відповідальних виконавців, критеріїв результативності.

Основним програмним документом у середньостроковій перспективі має бути Програма діяльності Кабінету Міністрів України. Вона розробляється на весь період повноважень Кабінету Міністрів та затверджується постановою.

Правовий статус програми діяльності Кабінету Міністрів України визначено статтею 11 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 16.05.2008 № 279-VI (зі змінами) (далі Закон від 16.05.2008 № 279-VI (зі змінами)). Зокрема, відповідно до вимог Закону від 16.05.2008 № 279-VI (зі змінами), Програма діяльності Кабінету Міністрів України базується на узгоджених політичних позиціях та програмних завданнях коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України. Рішення про схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України приймається у формі постанови Верховної Ради України [2].

Відповідно до затверджених стратегічних документів головні розпорядники бюджетних коштів розробляють державні цільові програми за напрямками, що визначені їх функціями.

Стратегічне планування розвитку економіки передбачає складання державного бюджету країни як на коротко-, так і на середньострокову

перспективу. Формування прогнозного бюджету на середньостроковий період із щорічним коригуванням дозволяє оцінити необхідні обсяги фінансування державних та регіональних цільових програм з наявними можливостями бюджету для вчасного їх збалансування та максимізації ефективності.

Формування бюджетів може здійснюватися з використанням різних підходів, зокрема, бюджетування «з нуля», «зверху-вниз», «знизу-вверх», проте найбільш ефективним є їх поєднання.

При формуванні планових показників на бюджетний рік головні розпорядники бюджетних коштів використовують метод бюджетування «з нуля». Цей метод реалізується шляхом щорічного обґрунтування необхідності витрат на виконання державних цільових програм відповідно до планів діяльності розпорядників на плановий рік.

Свої пропозиції головні розпорядники бюджетних коштів подають у формі бюджетних запитів вищестоящим органам, таким чином реалізується метод бюджетування «знизу-вгору». Вищі органи планування збирають та аналізують усі необхідні видатки на виконання державних цільових програм, визначають загальний обсяг бюджетних витрат та порівнюють його з реальними можливостями бюджету.

Важливо, щоб розрахунок суми витрат на плановий та два наступні бюджетні періоди здійснювався з урахуванням уже отриманих результатів за державною цільовою програмою у попередні роки її виконання.

Для ефективного функціонування системи середньострокового планування необхідно деталізувати бюджет на трирічну перспективу до такого ж рівня, як і бюджет на плановий рік, затверджуючи його на законодавчому рівні. Такий порядок дозволяє більш точно визначити майбутній стан економіки країни та вберегти її від різких коливань.

Якість виконання цільових програм та стратегічних документів залежить від ефективної та злагодженої роботи органів державної влади, розпорядників та отримувачів бюджетних коштів, інших державних установ та організацій. Стратегічне планування діяльності бюджетних установ та організацій в Україні перебуває на стадії розвитку та вдосконалення, тому доцільно розглянути структуру стратегічного плану установи як основного планового документа.

Стратегічний план містить у собі інформацію про:

- загальну стратегію, що визначає ключові напрями діяльності організації, необхід-

ні для реалізації регіональних стратегій та цільових програм. Стратегія має забезпечувати координацію діяльності підрозділів організації та спрямовувати діяльність керівників усіх рівнів;

- загальні цілі, тобто кількісно виражені показники загальної стратегії, що є орієнтиром для побудови дерева цілей;

- SWOT - аналіз;

- стратегічні, тактичні, оперативні цілі.

Документи, що розробляються на короткостроковий період, є деталізацією стратегічних і тактичних документів у грошовому та кількісному виразі. Їх призначення – забезпечити цільове, ефективне витрачання державних коштів для реалізації стратегічних завдань. Поточне фінансове планування дозволяє узгодити всі напрями діяльності вищих органів державної влади та органів виконавчої влади на місцях на поточний фінансовий рік.

До планових оперативних документів можна віднести річний план роботи Кабінету Міністрів України, що визначає конкретні заходи Кабінету Міністрів України, які мають бути реалізовані в плановому році для досягнення цілей Програми діяльності Уряду; основні напрями соціально-економічної політики України; основні засади грошово-кредитної політики; декларацію цілей та завдань бюджету на наступний бюджетний період (бюджетна декларація); основні напрями бюджетної політики; Державний бюджет на плановий рік; оперативні плани роботи центральних органів виконавчої влади; бюджети адміністративно-територіальних одиниць і програми їх соціально-економічного розвитку.

**Висновок.** Система планування соціально-економічного розвитку в Україні сьогодні потребує значного вдосконалення. Основними напрямками реформування є:

- вдосконалення структури прогнозних та планових документів;

- впровадження стратегічного планування розвитку економіки, що включає в себе визначення основних цілей держави та розробку планів щодо їх досягнення;

- підвищення вимог до розроблення державних цільових програм та перегляд вже затверджених на предмет відповідності основним плановим та прогнозним документам держави;

- оцінка ефективності виконання державних цільових програм та перевірка цільового використання наданого фінансування;

- впровадження середньострокового бюджетного планування на трирічну перспективу

із щорічним уточненням показників на наступний плановий рік.

Реформування планової системи України дає змогу органам державної влади, а також

суб'єктам господарювання більш точно та вважено формувати показники діяльності, що сприятиме визначенню інвестиційної привабливості України у довгостроковій перспективі.

#### *Список використаної літератури*

1. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 № 1602-III // [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
2. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 16.05.2008 № 279-VI (зі змінами) // [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
3. Господарський кодекс України від 16.01.2003 №436-IV (зі змінами) // [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм» від 31.01.2007 №106 (зі змінами) // [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
5. Кузык Б. Н. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование: Учебник / Б. Н. Кузык, В. И. Кушлин, Ю. В. Яковец. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2008. – С. 31.
6. Прогнозирование и планирование в условиях рынка: Учеб. Пособие для вузов / Т. Г. Морозова; А. В. Пикулькин, В. Ф. Тихонов и др.; Под ред. Т. Г. Морозовой, А. В. Пикулькина. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 1999, – С.10.