

УДК 339.166:339.37

Б. М. Марков,
к. е. н., докторант, Університету імені Альфреда Нобеля, м. Дніпро

АНАЛІЗ МЕТОДІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТРУКТУРНИХ ПЕРЕБУДОВ НАЦІОНАЛЬНИХ ЕКОНОМІК РІЗНИХ КРАЇН

B. Markov,
PhD in Economics, Alfred Nobel University, Dnipro

ANALYSIS OF THE METHODS OF GOVERNMENT REGULATION OF STRUCTURAL REORGANIZATION OF NATIONAL ECONOMIES OF DIFFERENT COUNTRIES

На підставі аналізу стратегічних документів країн-членів ЄС встановлено характерні їм загальні ознаки такі, як: публічність, дотримання принципів сталого розвитку, відповідність пріоритетам Лісабонської стратегії, які повинні бути віддзеркалені у стратегічних документах України. Дослідження понад 10 національних програм реформування країн-членів ЄС, пов'язаних з імплементацією пріоритетів оновленої Лісабонської стратегії, дозволило виявити, що при їх розробці використано досить різні підходи. Це відбилося у серйозних відмінностях побудови їх структури.

Узагальнення основних змістовних складових програм дозволило визначити два підходи до побудови їх структури. Перший підхід подібний до побудови національних стратегій сталого розвитку, коли основні складові відбивають пріоритетні сфери розвитку, і вже в їх рамках визначаються стратегічні цілі, завдання, індикатори, ризики тощо. Другий відповідає базовим засадам стратегічного планування як за складовими, так і за їх структуруванням.

Узагальнення міжнародного досвіду розроблення структурної політики свідчить, що її базовими принципами є результативність, ефективність, реалістичність, придатність до адміністрування.

Based on the analysis of the strategic documents of the EU member states, their general characteristics have been identified: publicity, observance of the principles of sustainable development, compliance with the priorities of the Lisbon Strategy, which should be reflected in the strategic documents of Ukraine. The study of more than 10 national programs for the reform of the EU member states, related to the implementation of the priorities of the renewed Lisbon Strategy, has revealed that different approaches have been used in their development. This was reflected in the serious differences in the construction of their structure.

Generalization of the main content components of the program allowed to identify two approaches to build up their structure. The first approach is similar to building national strategies for sustainable development, where the main components reflect the priority areas of development, and in their framework the strategic goals are defined, as well as the tasks, indicators, risks, etc. The second approach corresponds to the basic principles of strategic planning both in terms of components and their structuring.

Generalization of the international experience in the development of structural policies shows that its basic principles are effectiveness, efficiency, feasibility, aptitude for administration.

Ключові слова: структура економіки, Лісабонська стратегія постіндустріальне суспільство, структурні зрушення, структурна політика, стратегічне планування.

Key words: structure of economy, the Lisbon Strategy, post-industrial society, structural changes, structural policies, strategic planning.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

В умовах динамічного розгортання процесів інтеграції та глобалізації структурні проблеми будь-якої національної економіки не можуть бути ефективно розв'язані поза аналізом впливу зовнішньоекономічної політики та тенденцій економічного співробітництва. Структура експорту-імпорту промислової продукції, умови та чинники, в яких вона формується, та перспективи її вдосконалення є, безумовно, важливим аспектом дослідження структурних проблем, якому також приділено увагу.

Держава, виходячи зі своїх національних інтересів, визначає стратегічні цілі та поточні пріоритети структурної перебудови і сприяє їх досягненню засобами як еко-

номічного, так і адміністративно-правового впливу. Ринкові регулятори, поєднуючись з державним впливом, посилюють мотивацію формування нових якісних пропорцій в економіці.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Велика увага, яка останнім часом приділяється проблемам структурної перебудови економіки, обумовлена специфікою задач, що постали перед Україною як незалежною державою. Вирішення цих завдань знайшло відображення в працях таких авторів: О. Амоши, Н. Бахчеванової, В. Геєця, С. Єрохіна, Киреева А., Тарасевича В. та інших.

МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Проте і досі потребує осмислення й аналізу міжнародний досвід інституційних структурних змін, пов'язаних з розробленням структурної політики.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Позитивним прикладом розробки структурної політики є досвід Південної Кореї. Після прийняття програми розвитку важкої і хімічної промисловості, фінансовий сектор країни потрапив під вплив державного регулювання, завданням якого було фінансування пріоритетних галузей.

У країні був введений прямий державний контроль над банківською сферою, були створені державні ощадно-пощові та інвестиційні банки. Приватним банкам видавалися інструкції для кредитування стратегічних проектів на пільговій основі (як правило, за від'ємними реальними відсотковими ставками).

Загалом, на думку Дж.Х. Юа, кредитні, пільгові і торгові інструменти дозволили скерувати в галузі важкої та хімічної промисловості близько 80 % усіх інвестицій країни. І саме ці галузі стали "локомотивом", що вивів економіку Південної Кореї на шлях довготривалого зростання, стимулював розвиток високотехнологічних і наукомістких галузей економіки та зумовив виникнення явища "Південнокорейського економічного дива" [2].

Іншими прикладом успішного застосування структурної політики є досвід Японії в 1950—80-х роках. Головними інструментами цієї політики, яка стала передумовою для "Японського економічного дива", були непрямі субсидії шляхом надання пільгових кредитів, а також механізм пришвидшеної амортизації [3, с. 236].

Субсидії лише в добувній промисловості досягали 15 % від розміру капітальних інвестицій, а в інших галузях цей показник не перевищував 5 %. Логіку дій уряду цієї країни ми зрозуміємо, коли згадаємо про низьку забезпеченість Японії власними ресурсами, і що стимулюючи розвиток добувного сектору, він намагався зменшити свою залежність від імпорتنної сировини.

Другою особливістю є те, що середня величина державних субсидій у промисловість була відносно низькою (5—10 %), що дозволяє зробити поспішний висновок про їх малу значимість. Але, враховуючи значну взаємопов'язаність великого бізнесу Японії та її влади, можна дійти до висновку, що держава цими субсидіями вказувала великому бізнесу про пріоритетність саме цих галузей, націлюючи їх вкладати туди кошти.

З 1970-х років держава все більше починає виділяти субсидій на розвиток виробництва комп'ютерів і роботів, а також на наукові дослідження. Окрім пільгових кредитів і механізму пришвидшеної амортизації, ці високотехнологічні галузі отримували лізингові пільги на придбання інвестиційного обладнання, а також прямі субсидії, які майже удвічі перевищували величину податкових пільг [4, с. 271].

Існує думка, що структурна політика як Японії, так і Південної Кореї була помилково націлена (принаймні на початку) на розвиток ресурсо- та енергоємних галузей як, наприклад, металургія та видобувна промисловість. Але, оскільки металургія є базисом для розвитку машинобудування, обробної промисловості та її високотехнологічних секторів, то стає зрозумілим, що уряди цих країн заклали основу для довготривалого економічного зростання своїх економік.

Прикладом успішної політики сировинної експортної орієнтації була підтримка урядом Сполучених Штатів національних виробників бавовни. Так, завдяки експортним субсидіям, незважаючи на неодноразові заборони і

штрафні санкції СОТ, США тривалий час займали першість із експорту цієї культури. Ще і сьогодні американські фермери входять у трійку найбільших виробників бавовни після Китаю та Індії.

Аналіз стратегічних документів країн-членів ЄС дозволяє встановити характерні їм загальні ознаки, такі як: публічність (програми всіх країн англійською мовою розміщені на сайті Європейської Комісії) [5], дотримання принципів сталого розвитку, відповідність пріоритетам Лісабонської стратегії, які повинні бути віддзеркалені у стратегічних документах України.

Для сприяння імплементації пріоритетів Лісабонської стратегії у сфері структурної політики кожна з країн-членів розробила національну програму реформування за відповідними методичними рекомендаціями Європейської Комісії, які складаються з двох частин, яких необхідно дотримуватися й в Україні.

До першої входять положення щодо основних напрямів економічного сектору, які поділяються на секції та підсекції:

А. Макроекономічна політика, спрямована на зростання та створення робочих місць.

А. 1. Макроекономічна політика, що забезпечує умови для зростання та створення робочих місць.

А. 2. Забезпечення динамічного розвитку України.

В. Реформи мікроекономічного рівня задля підвищення потенціалу економічного зростання.

В. 1. Знання та інновації — двигуни сталого зростання.

В. 2. Роблячи Україну привабливішим місцем для інвестицій та праці. Друга частина повинна враховувати методичні рекомендації стосовно політики зайнятості [6].

Методичні рекомендації щодо основних напрямів структурної політики передбачалися для першої трирічної фази (2005—2008 рр.) імплементації Лісабонської стратегії, але подальше погіршення економічних умов обумовило необхідність конкретизації пріоритетів по кожному напрямку з метою підвищення ефективності реалізації національних стратегічних програм.

У результаті було запропоновано інтегровані методичні рекомендації, що складаються з трьох напрямів та пріоритетів по кожному з них, які є базою для розроблення структурної політики. Зазначені методичні рекомендації є рамковими, а змістовні складові національних стратегічних програм повинні узгоджуватися з метою забезпечення багатостороннього контролю.

Дослідження понад 10 національних програм реформування країн-членів ЄС, пов'язаних з імплементацією пріоритетів оновленої Лісабонської стратегії, дозволило виявити, що при їх розробці використано досить різні підходи. Це відбулося як у серйозних відмінностях побудови їх структури, так і в обсягах, які коливаються від 28 сторінок у національній програмі Болгарії до 225 сторінок у Іспанії. Узагальнення основних змістовних складових програм дозволило визначити два підходи до побудови їх структури.

Перший підхід подібний до побудови національних стратегій сталого розвитку [8, с. 25], коли основні складові відбивають пріоритетні сфери розвитку, і вже в їх рамках визначаються стратегічні цілі, завдання, індикатори, ризики тощо. Другий відповідає базовим засадам стратегічного планування як за складовими, так і за їх структуруванням.

Методичні рекомендації Європейської Комісії щодо розробки національних програм реформування 2008—2010 рр. відповідають першому підходу, тому закономірно, що при підготовці цих документів більшістю країн-членів використано саме його і в умовах європейського вектору

інтеграції України є найбільш пріоритетними. Разом з тим, встановлено відмінності у реалізації цього підходу на національних рівнях. Частина країн побудували свої програми у чіткій відповідності з методичними рекомендаціями Європейської Комісії. Наприклад, національні програми реформування 2008—2010 рр. Чеської Республіки, Королівства Нідерландів та Угорщини структуровані відповідно як до основних частин, які пропонуються у рекомендаціях, так і до базових пріоритетів, наданих по кожній з них.

Разом з тим, навіть при дотриманні однакової структури, цими країнами використано різні методи розроблення програм. Зокрема в програмі Чеської республіки всі пріоритети розвитку розкриті за структурою, де для кожного з них наводиться:

- огляд прийнятих та імплементованих заходів;
- результати ситуативного аналізу;
- результати аналізу перспектив на період 2008—2010;
- заплановані заходи на період 2008—2010.

У національних програмах Королівства Нідерландів та Угорщини по кожній з трьох частин відповідно до пріоритетів з методичних рекомендацій дано коментарі й наведено результати ситуативного аналізу та висновки про те, що необхідно зробити протягом 2008—2010 рр. з врахуванням та специфікацією їх актуальності та вагомості для цих країн. Тому кожен з пріоритетів розкрито по-різному, обсяг інформації, поданий по ним, є диспропорційним відносно один одного, у ряді випадків вони згруповані за спорідненістю.

Зокрема у Програмі Королівства Нідерландів у сфері макроекономічної політики згруповані пріоритети 2 і 6 у підрозділі "Стабільність державних фінансів та життєздатна економічна структура". У сфері мікроекономічної політики пріоритети 7, 8, 10 і 11 згруповані у підрозділі "Знання та інновації", 10, 12 і 13 — у підрозділі "Конкурентоспроможність", 14 і 15 — у підрозділі "Діловий клімат", 11 і 16 — у підрозділах "Енергетика", а також "Фізична інфраструктура та використання простору". Це свідчить на користь того, що при розробці Національних програм реформування на 2008—2010 рр. зазначені країни використали підхід, згідно з яким вони інтегрували пріоритети з методичних рекомендацій Європейської Комісії в тіло вже існуючих стратегічних документів і відповідно провели їх ревізію, певне переструктурування та оновлення [6].

Національна програма реформування на 2008—2010 рр. Австрії складається з трьох частин відповідно до методичних рекомендацій Європейської Комісії, але пріоритети, зазначені в них, не виокремлюються, проте судячи з назви підрозділів вони розкриваються в основному змісті. Структура Програм Німеччини, Франції та Іспанії не відповідає інтегрованим методичним рекомендаціям Європейської Комісії [4, с. 18].

Відсутній поділ на три основні частини. Зміст структурований відповідно до стратегічних пріоритетів соціально-економічного розвитку країн, які відрізняються за формулюванням (але не за суттю) від тих, що наведені в рекомендаціях.

У програмах Франції та Німеччини спільним також є обсяг, який складає 75 та 76 сторінок відповідно. Основний зміст Національної програми Іспанії викладено на 98 сторінках, решта 127 — додатки, що також включають реформи регіонального рівня. Інший підхід до розробки програм, який базується на принципах стратегічного планування, використано у Національній стратегічній базовій рамковій програмі Польщі на 2007—2013 рр.

Операційній програмі інноваційного розвитку економіки, підготовлених міністерством регіонального розвитку, а також у Стратегії економічного зростання Чеської

республіки на 2007—2013 рр. Ці документи довгострокового характеру складено в підтримку національних програм реформування з метою досягнення пріоритетів Лісабонської стратегії. В них послідовно подано результати ситуативного аналізу та прогнозування, відправні точки і стратегічні цілі, шляхи їх досягнення, визначено інституціональну систему імплементації програми, можливості її фінансування, моніторингу та оцінки її результатів.

Цінним є досвід розробки національної стратегічної програми економічного розвитку та операційної програми інноваційного розвитку на період 2007—2013 рр. міністерством регіонального розвитку Польщі, логіка побудови структури яких збігається, але основні змістовні складові та їх кількість не є уніфікованою.

Звідси можна зробити висновок, що в рамках цього органу державного управління Польщі напрацьовано методичні рекомендації, що встановлюють вимоги до розробки стратегічних документів різного рівня. В обох програмах першими в структурі наводяться результати діагностики ситуації та SWOT-аналізу. Використання останнього та подання його результатів як однієї зі змістовних складових стратегічних документів не є загальноприйнятим підходом, хоча має бути рекомендований органом державного управління країн, які мають незначний досвід стратегічного планування.

У зазначених програмах, відповідно до рекомендацій з аналізу державної політики та розробки стратегічних документів, розділ щодо прогнозних оцінок передуює постановці стратегічних цілей. Два розділи Національної стратегічної програми економічного розвитку присвячені координації з іншими важливими напрямками загальноєвропейської політики: Загальної сільськогосподарської політики (Common agricultural policy) та Політики зближення (Cohesion policy). В обох зазначених програмах є розділи, в яких визначаються система імплементації програм та механізми їх фінансування, в тому числі з загальноєвропейських фондів.

Національні програми країн ЄС розробляються у відповідності до пріоритетних напрямів визначених у 2005 р. у результаті перегляду Лісабонської стратегії: забезпечення економічного зростання та створення робочих місць, і конкретизованих у інтегрованих методичних рекомендаціях Європейської Комісії у 2007 р.

У 2008 р. Радою Європи уточнено чотири пріоритетні напрями реформування: знання та інновації; реалізація підприємницького потенціалу; інвестиції в людей та модернізація ринку праці: енергетика та зміни клімату, а також дано особливі рекомендації та визначено напрями, що потребують уваги, по кожній країні, яких необхідно дотримуватися і Україні.

Зазначені пріоритетні напрями задають рамкові умови для розробки національних програм реформування. В той же час висока міра диференціації у рівні соціально-економічного розвитку серед країн ЄС закономірно обумовлює різницю у цілях і завданнях, що формулюються в їх національних стратегічних програмах з метою досягнення цих пріоритетів [10, с. 57—60].

Якщо для розвинутих країн-членів ЄС стратегічною ціллю є покращення своїх позицій шляхом забезпечення економічної та фінансової стабільності, сприяння активному інноваційному розвитку та підвищення ефективності політики зайнятості, то для менш розвинутих — це в першу чергу наближення до соціально-економічних стандартів сильніших членів об'єднання за рахунок підвищення власної конкурентоспроможності, дотримуючись принципів сталого розвитку.

Узагальнюючи досвід країн ЄС щодо формулювання пріоритетів, цілей та завдань у національних стратегіях

розвитку з метою його подальшого застосування для України доцільно сфокусувати увагу на здобутках країн Центральної та Східної Європи, орієнтуючись на більшу спорідненість викликів, які стоять перед ними у різних соціально-економічних сферах. Важливим при розробці стратегії є встановлення послідовності кроків щодо формулювання пріоритетів, цілей та завдань, чітке розуміння їх ролі та ієрархії взаємозв'язків між ними з метою подальшого коректного визначення системи імплементації стратегії та фінансових механізмів, необхідних для цього.

Наведений приклад структурування пріоритетів, цілей та завдань при розробці національних програм є вдалим з позицій стратегічного планування. Як вже зазначалося, національна стратегія розвитку — це стратегія пріоритетів. Обмеженість державних ресурсів вимагає чіткого розуміння на що вони будуть розподілені, які цілі в результаті будуть досягнені та які завдання для цього треба вирішити. Цінним у цьому сенсі є досвід розробки Стратегії економічного зростання Чеської республіки 2007—2013 рр., порядок визначення її змістовних складових.

Проведене порівняння структури Стратегії економічного зростання Чеської республіки на 2007—2013 рр. та Національної стратегічної базової рамкової програми Польщі на 2007—2013 рр. свідчить на користь першої.

У програмі Польщі визначено стратегічну ціль та шість горизонтальних цілей, встановлено міру їх взаємодії, разом з тим це не дозволило сформулювати цілісного бачення, що спричинено, на нашу думку, відсутністю вертикального підпорядкування, причинно-наслідкових зв'язків.

У польській програмі відмінним від більшості інших є визначення 12 базових принципів здійснення заходів щодо досягнення цілей. Це встановлює критерії для відбору інструментів державної структурної політики, які використовуватимуться в подальшому для реалізації стратегії — не відповідність принципам означатиме його відхилення. Цінним досвідом розробки Національної стратегічної базової рамкової програми Польщі на 2007—2013 рр., на який також слід орієнтуватися, це визначення індикаторів виконання по кожній із цілей.

Коректне встановлення індикаторів відповідно зі стратегічними цілями по кожному з пріоритетів — необхідна складова забезпечення механізмів моніторингу та оцінки виконання стратегічної програми, а також визначення інституціональної системи її імплементації. Відсутність індикаторів унеможлиблює контроль за виконанням стратегії.

ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Аналіз показує, що по низці напрямів реформування досить складно визначити індикатор (це особливо стосується гуманітарної сфери), у таких випадках мають встановлюватися цільові завдання, спрямовані на чіткий результат. Отже, узагальнення міжнародного досвіду розроблення структурної політики свідчить, що її базовими принципами є результативність, ефективність, реалістичність, придатність до адміністрування.

Література:

1. Амоша О. Промислова політика України: концептуальні орієнтири на середньострокову перспективу / О. Амоша, В. Вишневський, Л. Збаразська // Економіка України. — 2009. — № 11. — С. 4—13.
2. Структуризація підсистем світової економічної системи. Бібліотека електронних навчальних посібників Луцького НТУ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://elib.lutsk-ntu.com.ua/book/fb/etme/2011/11-68/page6.html>

3. Киреев А.П. Международная экономика: учеб. пособие. — В 2-х частях / А.П. Киреев // Ч.1. — М.: Международные отношения, 1997. — С. 400.

4. Бахчеванова Н.В. Міжнародні економічні відносини: навч. посіб. / Н.В. Бахчеванова, С.М. Макуха; ред: А.П., Голиков; МОН України, Харк. нац. ун-т. ім. В.Н. Каразіна. — Х., 2011. — 403 с.

5. Eurostat [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

6. Світова економіка: підручник, Харк. нац. ун-т. ім. В.Н. Каразіна [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://pidruchniki.com/>

7. Структуризація підсистем світової економічної системи. Бібліотека електронних навчальних посібників Луцького НТУ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://elib.lutsk-ntu.com.ua/book/fb/etme/2011/11-68/page6.html>

8. Єрохін С.А. Структурна трансформація національної економіки (теоретико-методологічний аспект) / С.А. Єрохін. — К.: Світ знань, 2002. — 528 с.

9. Міжнародна економіка: підручник / За ред. В.М. Тарасевича. — К.: Центр навчальної літератури, 2006. — 224 с.

10. Структурні зміни та економічний розвиток України: монографія / [Геєць В.М., Шинкарук Л.В., Арт'омова Т.І. та ін.]; за ред. д-ра у екон. наук Л.В. Шинкарук; НАН України; Ін-т екон. та прогнозів. — К., 2011. — 696 с.

References:

1. Amosha, O. Vyshnevs'kyj, V. and Zbarazs'ka, L. (2009), "Industrial policy of Ukraine: conceptual benchmarks for the medium-term perspective", *Ekonomika Ukrainy*, vol. 11, pp. 4—13.
 2. Biblioteka elektronnykh navchal'nykh posibnykh Luts'koho NTU (2017), "Structuring the subsystems of the world economic system", available at: <http://elib.lutsk-ntu.com.ua/book/fb/etme/2011/11-68/page6.html> (Accessed 15 Oct 2017).
 3. Kyreev, A.P. (1997), *Mezhdunarodnaia ekonomika [International Economics]*, vol. 1, *Mezhdunarodnye otnosheniya, [International relationships]*, Moscow, Russia.
 4. Bakhchevanova, N.V. and Makukha, S.M. (2011), *Mizhnarodni ekonomichni vidnosyny [International economic relations]*, Khark. nats. un-t. im. V.N. Karazina, Kharkiv, Ukraine.
 5. Eurostat (2017), available at: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (Accessed 15 Oct 2017).
 6. Holikov, A.P. and Dovhal', O.A. (2015), *Svitova ekonomika: pidruchnyk [World economy]*, Khark. nats. un-t. im. V.N. Karazina, Kharkiv, Ukraine.
 7. Biblioteka elektronnykh navchal'nykh posibnykh Luts'koho NTU (2017), "Structuring the subsystems of the world economic system", available at: <http://elib.lutsk-ntu.com.ua/book/fb/etme/2011/11-68/page6.html> (Accessed 15 Oct 2017).
 8. Yerokhin, S.A. (2002), *Strukturna transformatsiia natsional'noi ekonomiky (teoretyko-metodolohichny aspekt) [Structural transformation of the national economy (theoretical and methodological aspect)]*, *Svit znan'*, Kyiv, Ukraine.
 9. Tarasevych, V.M. (2006), *Mizhnarodna ekonomika [International economy]*, *Tsentr navchal'noi literatury*, Kyiv, Ukraine.
 10. Heiets', V.M. Shynkaruk, L.V. and Art'omova, T.I. (2011), *Strukturni zminy ta ekonomichnyj rozvytok Ukrainy [Structural changes and economic development of Ukraine]*, *In-t ekon. ta prohnozuv*, Kyiv, Ukraine.
- Стаття надійшла до редакції 25.10.2017 р.*