
МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.354

О. Л. Євмешкіна

кандидат наук з державного управління, доцент,
докторант кафедри філософії, теорії та історії державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПОКАЗНИКІВ ДЕРЖАВНОГО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ

Проаналізовано показники ефективності стратегічного планування на загальнодержавному рівні США. Визначено, що система показників державного стратегічного планування України формується відповідно до зовнішньої політики Європейського Союзу щодо впровадження цілей сталого розвитку, внутрішньої політики держави. Запропоновано базові перспективи, що є основою системи показників державного стратегічного планування.

Ключові слова: показники стратегічного планування, показники державного стратегічного планування, показники сталого розвитку, показники ефективності, соціально-економічні показники.

Постановка проблеми. На сучасному етапі формування в Україні функціонально ефективною і структурно злагодженою системою державного управління існує проблема цілісного стратегічного планування на вищому рівні. Воно є особливо важливим, оскільки в іншому разі під впливом зовнішніх чинників перед органами державного управління ставляться невідзначені до кінця завдання, а подекуди – нездійсненні цілі. Актуальність дослідження показників державного стратегічного планування визначається необхідністю розробки стратегічних документів державного рівня. Чітко визначена система стратегічних показників стане основою для розроблення довгострокової стратегії розвитку України, здійснення моніторингу її виконання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Система показників стратегічного управління на регіональному рівні проаналізована у працях С.А. Романюка [6], Т.К. Гречко [5], С.А. Лісовського [9] та

інших. Дослідники за цим напрямом акцентують свою увагу на економічних показниках та показниках сталого розвитку регіону. В.М. Сороко [8] досліджено теоретико-методологічні засади ефективності органів публічної влади, основи оцінки діяльності органів влади та їхніх апаратів, методи функціонального аналізу організаційних структур управління і технології оцінювання та моніторингу діяльності державних службовців з метою підвищення ефективності й досягнення передбаченої суспільними пріоритетами результативності органів публічної влади.

Недослідженими залишаються проблеми формування системи показників державного стратегічного планування.

Мета статті – на основі аналізу показників стратегічного планування запропонувати підходи щодо формування системи показників державного стратегічного планування.

Виклад основного матеріалу. Для розробки стратегій на загальнодержавному (вищому) рівні необхідно сформулювати

систему показників. У сфері стратегічного планування під показником розуміють міру (кількісну або якісну) планового завдання, що надає йому кількісну або якісну визначеність. Сучасна система показників у цілому дозволяє характеризувати зміст основних соціально-економічних процесів, що відбуваються у суспільстві, його окремих підсистемах і використовуються у їх державному регулюванні. З урахуванням особливостей різних рівнів регулювання і планування у науці розрізняють кілька систем показників:

- систему показників планування у цілому. Вона містить у собі, крім показників державних програм, комплексних соціально-економічних прогнозів, показники системи національних рахунків, державного бюджету, зведеного фінансового плану країни;

- систему показників, що використовуються органами державної влади у процесі розроблення комплексних прогнозів соціально-економічного розвитку країни, державних стратегічних програм, державного бюджету країни;

- систему показників розвитку регіонів, включаючи показники регіональних цільових програм і місцевих бюджетів;

- систему показників розвитку окремої галузі;

- систему показників прогнозів стратегічних програм і планів розвитку комерційних організацій та їхніх асоціацій (об'єднань) [7].

Учені вважають за необхідне мати наскрізні показники, які можна застосувати на будь-якому рівні стратегічного планування. До таких належать соціальні й екологічні показники, за якими є статистика для всіх рівнів, як, наприклад, показники, пов'язані з безробіттям, освітою, територіями, що охороняються, та інші. Виділяють низку критеріїв, які можуть бути застосовані під час розробки системи показників. Ці критерії сформовані за чотирма основними тематичними категоріями.

1. Фактичний зміст тих чи інших показників:

- динаміка: відображення змін будь-якого процесу або характеристики, особливо у разі здійснення моніторингу ефективності діяльності;

- ступінь чутливості до змін;
- чітка спрямованість: чітке визначення позитивної або негативної спрямованості змін.

2. Взаємопов'язаність показників із рішеннями в рамках державної політики:

- відповідність політиці;
- наявність зв'язку з прийнятими рішеннями;
- акцентування уваги на найбільш суттєвих питаннях.

3. Можливість забезпечення ефективної передачі інформації про показники:

- доступність для розуміння зацікавленими сторонами;
- простота передачі інформації;
- широта розповсюдження інформації серед зацікавлених сторін.

4. Дані [10, с. 11].

У стратегічному плануванні на загальнодержавному рівні США використовують показники ефективності. Вони є основою для моніторингу виконання стратегії і для оцінки фактичних результатів у порівнянні з очікуваними результатами, а також допомагають оцінити ступінь, в якій виконання стратегії має прогрес стосовно встановлених цілей. Проте для визначення ступеня досягнення або не досягнення результатів потрібні не лише показники ефективності, а й оцінка ефективності. Інші докази ефективності виводяться з оцінювання, аналізу, консультацій із зацікавленими особами. Дані для показників збираються періодично й аналізуються з метою інформування про результати виконання стратегії як основи для підвищення ефективності. До фактичних даних, які збираються і представляються для визначення показника, належать такі: сформульована місія, в якому напрямі відбулися зміни і відстеження прогресу змін, запланованого досягти в результаті виконання стратегії.

Основні поняття моніторингу ефективності охоплюють базовий рівень, мету і фактичні показники. Зміни в показниках схильні до впливу зовнішніх факторів. Показники ефективності залежно від їхнього основного змісту можуть бути класифіковані як кількісні або якісні:

- кількісні показники, основані на математичних даних;

– якісні показники, основані на більш суб'єктивних критеріях, таких як сприйняття або експертиза.

За категоріями показники поділяють на:

– індивідуальні (або прості) показники вимірювання однієї величини або одного результату;

– індекси (або композитні) показники об'єднують два або більше джерел даних в одну міру. Індекси можуть бути корисні для визначення кількох аспектів прогресу, якщо вони були ретельно розроблені і випробувані [11].

Державне стратегічне планування – це функція державного управління, яка передбачає визначення мети, основних цілей, завдань і комплексу заходів щодо здійснення державної політики, спрямованої на реалізацію національних інтересів і досягнення на цій основі прогресивного суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку. На формування системи показників державного стратегічного планування України впливає зовнішня політика, основні засади якої визначені Законом України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [2]. Виходячи з цього, пропонуються такі показники:

– національні інтереси і безпека України;

– захист суверенітету, територіальної цілісності та непорушності державних кордонів України, її політичних, економічних, енергетичних та інших інтересів;

– утвердження і розвиток України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної та правової держави, її сталого економічного розвитку;

– розвиток української нації, її економічного потенціалу, історичної свідомості, національної гідності українців, а також етнічної, культурної, мовної, релігійної самобутності громадян України всіх національностей;

– утвердження провідного місця України у системі міжнародних відносин, зміцнення міжнародного авторитету держави;

– інтеграція України в європейський політичний, економічний, правовий простір із метою набуття членства в Європейському Союзі;

– розширення міжнародного співробітництва;

– інтеграція України у світовий інформаційний простір.

У проекті Закону України «Про державне стратегічне планування» запропоновано показники державного стратегічного планування у стратегіях вищого (державного) рівня. У Стратегії розвитку України пропонується відображати:

1) стратегічні цілі та індикатори їх досягнення на десятирічний період, проміжні індикатори на п'ятирічний період;

2) результати аналізу тенденцій, характеристики та основні проблеми соціально-економічного розвитку, гео економічного положення і конкурентних переваг України, результати проведення оцінки природно-ресурсного, виробничого, трудового, наукового і фінансового потенціалу;

3) пріоритетні напрями розвитку держави, основні завдання із зазначенням етапів їх виконання [4].

До основних прогностичних макропоказників економічного і соціального розвитку України належать:

1) номінальний і реальний валовий внутрішній продукт;

2) індекс споживчих цін (грудень до грудня попереднього року);

3) індекс цін виробників промислової продукції (грудень до грудня попереднього року);

4) офіційний обмінний курс гривні у середньому за рік та на кінець року;

5) прибуток прибуткових підприємств;

6) фонд оплати праці найманих працівників і грошового забезпечення військовослужбовців;

7) номінальна та реальна, скоригована на індекс споживчих цін, середньомісячна заробітна плата працівників;

8) продуктивність праці (відсотків до попереднього року);

9) кількість зайнятих економічною діяльністю віком 15–70 років (у середньому за рік);

10) рівень безробіття, визначений за методологією Міжнародної організації праці;

11) сальдо торговельного балансу, визначене за методологією платіжного балансу;

12) експорт товарів і послуг;

13) імпорт товарів і послуг;

14) інші показники економічного і соціального розвитку України [4].

Нині на світовому рівні впроваджується стратегічна концепція сталого розвитку. Виходячи з матеріалів Конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку (1992 р.), сталий розвиток – це такий розвиток суспільства, який задовольняє потреби сучасності, не ставлячи під загрозу здатність наступних поколінь задовольняти свої потреби. Сталий розвиток має не лише екологічну складову, а й економічну та соціальну [1].

У контексті забезпечення сталого розвитку відбувалася конференція ООН «Ріо +20», мета якої – сформуванню новий курс гармонійно збалансованих економічної, соціальної та екологічної сфер для процвітання і благополуччя людства. Причиною зустрічі «Ріо +20» стало те, що у занадто багатьох країнах зупинилось економічне зростання, не створюється достатня кількість нових робочих місць, збільшується розрив між багатими і бідними, існує брак продовольства, палива і природних ресурсів, від яких залежить цивілізація [13]. За результатами роботи розроблено нову глобальну програму з ліквідації бідності та забезпечення сталого майбутнього до 2030 року [12]. В контексті цього визначено 17 цілей, до кожної з яких розроблено систему показників. Стратегічні цілі спрямовані на підтримку економічного потенціалу інститутів, зокрема розробку і здійснення макроекономічної політики і структурних реформ, які є ключовими для досягнення цілей сталого розвитку до 2030 року.

Отже, на систему показників державного стратегічного планування України має вплив зовнішня політика, визначена Європейським Союзом, щодо впровадження цілей сталого розвитку. Основою формування показників державного стратегічного планування України є внутрішня політика держави, основні напрями якої визначені у таких сферах: розбудова державності, розвиток місцевого самоврядування і стимулювання розвитку регіонів,

формування інститутів громадянського суспільства, національна безпека й оборона, економічна сфера, соціальна сфера, екологічна сфера і сфера техногенної безпеки, гуманітарна сфера [2].

У стратегічному плануванні на організаційному рівні використовується збалансована система показників (Balanced Scorecard). Це технологія управління, що була розроблена на початку 1990-х років на основі дослідження, проведеного Робертом Капланом і Девідом Нортон¹. Збалансована система показників – це інструмент стратегічного управління, в основі якого вимірювання й оцінка ефективності за системою оптимально підібраних показників, що відображають усі аспекти діяльності: фінансові, виробничі, маркетингові, інноваційні, інвестиційні, управлінські та інші.

Згідно з розробленим функціональним стандартом збалансована система показників містить такі обов'язкові елементи:

- стратегічні цілі, що визначають напрям розвитку;
- показники, що відображають прогрес у досягненні цілей;
- цільові значення – кількісні показники рівня, якому повинен відповідати той чи інший показник;
- стратегічні ініціативи – проекти або програми, що сприяють досягненню стратегічних цілей;
- причинно-наслідкові зв'язки і перспективи, за допомогою яких проводиться декомпозиція стратегії з метою її реалізації.

Збалансована система показників переводить місію і стратегію у систему чітко поставлених цілей і завдань, а також показників, що визначають ступінь досягнення цих цілей у рамках чотирьох базових перспектив. Це, зокрема, фінанси (отримання стабільно зростаючого прибутку), клієнти (покращення знання кожного клієнта), внутрішні бізнес-процеси, навчання і розвиток.

Оскільки модель розрахована на організаційний рівень, то для застосування її на державному рівні необхідно здійснити адаптацію деяких показників до державного рівня. Державне стратегічне планування як функція державного управління

¹ Каплан Р. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию / Р. Каплан, Д. Нортон. – М. : Олимп-Бизнес, 2006. – 304 с.

спрямоване на досягнення прогресивного суспільно-політичного і соціально-економічного розвитку держави, кінцевою метою чого є покращення добробуту суспільства. Відповідно до цього актуальною проблемою є утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави. Основними показниками тут є:

- забезпечення незалежної діяльності об'єднань громадян, посилення їхнього впливу на прийняття суспільно важливих рішень;

- створення умов для забезпечення широкого представництва інтересів громадян у представницьких органах влади;

- проведення регулярних консультацій з громадськістю щодо важливих питань життя суспільства і держави [2].

Процес державного стратегічного планування здійснюється відповідно до наявного ресурсного забезпечення. Згідно із Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» об'єктом стратегічного планування і прогнозування в Україні є соціально-економічний розвиток, основні показники якого передбачають [3]:

- валовий внутрішній продукт;
- сектор промислового виробництва;
- промислове виробництво в окремих видах діяльності (машинобудування, крім ремонту і монтажу машин та устаткування; металургійне виробництво, виробництво готових металевих виробів, крім машин та устаткування; виробництво коксу та продуктів нафтоперероблення; виробництво хімічних речовин і хімічної продукції; виробництво харчових продуктів, напоїв та тютюнових виробів);
- гуртова й роздрібна торгівля;
- ціни споживчого ринку;
- ціни виробників промислової продукції;
- фіскальний блок;
- валютний і грошово-кредитний ринок;
- сільськогосподарський сектор;
- напрями освоєння капітальних інвестицій (за видами активів, за видами економічної діяльності);
- зовнішня торгівля товарами;

- прямі іноземні інвестиції;
- доходи населення (номінальні та реальні);
- демографічна ситуація;
- ринок праці.

Також показниками рівня розвитку країни є рівень освіти, культури, науки та розвиток інновацій.

Таким чином, пропонується в основі системи показників державного стратегічного планування встановити такі базові перспективи: суспільство (формування інституту громадянського суспільства, національна безпека); ресурси, екологія; соціально-економічний розвиток країни; гуманітарний розвиток країни (освіта, культура, наука, інновації).

Висновки і пропозиції. Отже, на систему показників державного стратегічного планування України має вплив зовнішня політика, визначена Європейським Союзом, щодо впровадження цілей сталого розвитку. Основою формування показників державного стратегічного планування України є внутрішня політика держави, основні напрями якої визначені у таких сферах: розбудова державності, розвиток місцевого самоврядування і стимулювання розвитку регіонів, формування інститутів громадянського суспільства, національна безпека й оборона, економічна сфера, соціальна сфера, екологічна сфера та сфера техногенної безпеки, гуманітарна сфера.

В результаті розгляду стратегічних показників зарубіжних країн і показників соціально-економічного розвитку України пропонується в основі системи показників державного стратегічного планування встановити такі базові перспективи: суспільство; ресурси, екологія; соціально-економічний розвиток країни; гуманітарний розвиток країни (освіта, культура, наука, інновації).

Перспективами подальших досліджень у цьому напрямі є аналіз стану та проблем державного стратегічного планування в Україні.

Список використаної літератури:

1. Декларація Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку ООН : Декларація, міжнародний документ від 14.06.1992 р. [Електронний ресурс]. –

- Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_455.
2. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України № 2411 від 1.07.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 527.
 3. Основні показники економічного та соціального розвитку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=085ab09c-ca24-4fee-ae13-%20cb51349507c&title=OsnovniPokaznikiEkonomichnogoISotsialnogoRozvitkuUkraini>.
 4. Про державне стратегічне планування : проект Закону України № 9407 від 3.11.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=9407&skl=7.
 5. Публічне управління в забезпеченні сталого (збалансованого) розвитку : [навч. посіб.] / Т.К. Гречко, С.А. Лісовський, С.А. Романюк, Л.Г. Руденко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Ін-т географії НАН України. – К. – Херсон : Д.С. Грінь, 2015. – 264 с.
 6. Романюк С.А. Розвиток регіонів у відкритій економіці: теорія, політика, практика : [монографія] / С.А. Романюк ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2013. – 408 с.
 7. Система показників стратегічного планування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zavantag.com/docs/2247/index-634783.html?page=10>.
 8. Сороко В.М. Результативність та ефективність державного управління і місцевого самоврядування : [навч. посіб.] / В.М. Сороко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2012. – 260 с.
 9. Лісовський С.А. Суспільство і природа: баланс інтересів на теренах України / С.А. Лісовський ; Ін-т географії НАН України. – К., 2009. – 300 с.
 10. Бобылев С.Н. Индикаторы устойчивого развития: региональное измерение / С.Н. Бобылев. – М. : Акрополь, ЦЭПР, 2007. – 60 с.
 11. Performance Management Plan (PMP) Toolkit. A Guide for Missions on Planning for, Developing, Updating, and Actively Using a PMP. Office of Learning, Evaluation and Research Bureau of Policy, Planning and Learning (PPL/LER). – Oct. 2013. – 190 p.
 12. Sustainable Development Goals [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/sustainabledevelopmentgoals>.
 13. Sustainable development knowledge platform [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://sustainabledevelopment.un.org/>.

Евмешкина Е. Л. Формирование системы показателей государственного стратегического планирования

Проанализированы показатели эффективности государственного стратегического планирования США. Определено, что система показателей государственного стратегического планирования Украины формируется на основании внешней политики Европейского Союза о внедрении целей устойчивого развития, внутренней политики государства. Предложены базовые перспективы для формирования системы показателей государственного стратегического планирования.

Ключевые слова: *показатели стратегического планирования, показатели государственного стратегического планирования, показатели устойчивого развития, показатели эффективности, социально-экономические показатели.*

Yevmieshkina O. Formation of the State strategic planning system indicators

Performance indicators of State strategic planning in USA is analyzed. The basis of Performance indicators of State strategic planning in Ukraine are foreign policy of EU about implementation of sustainable development goals and domestic policy. Basic prospects for the formation of the state strategic planning scorecard offered.

Key words: *indicators of strategic planning, indicators of state strategic planning, indicators of sustainable development, indicators of effectiveness, socio-economic indicators.*