

## АЛГОРИТМ ФОРМУВАННЯ СТРУКТУРНОЇ ПОЛІТИКИ НА ОСНОВІ ДОСВІДУ КРАЇН ЄС

**В. О. Луцков**, канд. екон. наук

*ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України»,  
вул. Панаса Мирного, 26, м. Київ, 01011, Україна  
E-mail: lutskov\_ief@ukr.net*

*На сучасному етапі розвитку економіки України залишаються нерозв'язаними та дискусійними цілий ряд питань, пов'язаних із формуванням структурної політики. Серед них: алгоритм формування та проблеми реалізації, роль держави у регулюванні структурних адаптацій, поєднання стабілізаційних заходів та структурної політики для підвищення потенціалу економічного зростання. В дослідженнях цього напрямку актуальною є комплексна оцінка досвіду країн ЄС у підготовці документів по імплементації стратегічних завдань Лісабонської стратегії. Також важливим є використання даного досвіду для створення алгоритму формування структурної політики в Україні.*

*Публікацію підготовлено в рамках НДР «Національні та глобальні детермінанти економічного зростання України» (державний реєстраційний номер 0114U002021)*

**Ключові слова:** *структурна політика, диспропорційність економіки, Лісабонська стратегія, алгоритм структурної політики, економічне зростання.*

## ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ СТРУКТУРНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Довгострокова перспектива реалізації стратегій соціально-економічного розвитку вимагає врахування впливів як внутрішнього, так і зовнішнього середовища у формуванні структурної політики держави. Структурна політика повинна формуватися відповідно до загальнодержавної стратегії розвитку, яка повинна розроблятися з урахуванням світового досвіду. Тому вбачається за доцільне узагальнення основних положень світового досвіду розробки національних та регіональних стратегій для подальшого його використання з метою формування структурної політики України. У майбутньому це гарантуватиме як розуміння стратегічних документів України світовими партнерами, так і в подальшому їх безболісну гармонізацію з положеннями документів про співробітництво.

На концептуальному рівні структурна політика має дати відповідь на такі принципово важливі для економічного розвитку країни запитання:

– на яких регіональних ринках переважно має здійснюватися економічне зростання (розвиток внутрішнього ринку, інтеграція та її формати, експортоорієнтована економіка);

– яким має бути товарне наповнення (галузева структура) економічного зростання;

– за рахунок яких джерел має здійснюватися економічне зростання і як відбуватиметься мобілізація та цільове використання таких ресурсів;

– хто має бути основним суб'єктом модернізації економіки у її різних секторах (державна, великий бізнес, малий і середній бізнес, іноземний капітал);

– яким повинен бути економічний механізм, що забезпечує зацікавленість господарюючих суб'єктів в активній участі у проектах структурної модернізації національної економіки, а також достатню прозорість структурної модернізації фінансових потоків та ефективний контроль за їхнім цільовим використанням.

## АНАЛІЗ СТРАТЕГІЧНИХ ДОКУМЕНТІВ КРАЇН-ЧЛЕНІВ ЄС

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) [1], дотримання принципів сталого розвитку, відповідність пріоритетам Лісабонської стратегії [2], 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.

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 (табл. 1), 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 відбилося 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 [3; 4], 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 [5], так і за їх структуруванням.

*Таблиця 1 – Методичні рекомендації Європейської Комісії щодо розробки національних програм реформування з метою імплементації пріоритетів Лісабонської стратегії у 2008-2010 рр.*

<p><b>У сфері макроекономічної політики:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Забезпечити економічну стабільність для сприяння сталому розвитку;</li> <li>2. Зберігати економічну та фінансову стабільність як основу зростаючої зайнятості;</li> <li>3. Сприяти розподілу ресурсів, орієнтуючись на цілі зростання економіки та зайнятості;</li> <li>4. Забезпечити, щоб збільшення заробітної плати сприяли макроекономічній стабільності та зростанню;</li> <li>5. Сприяти більшій узгодженості між макроекономічною, структурною політикою, а також політикою зайнятості;</li> <li>6. Сприяти динамічному та добре функціонуючому Європейському монетарному союзу.</li> </ol>
<p><b>У сфері мікроекономічної політики:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>7. Підвищити та покращити інвестування у НДДКР, зокрема, приватним бізнесом;</li> <li>8. Сприяти всім формам інновацій;</li> <li>9. Сприяти розповсюдженню та ефективному використанню інформаційних і комунікаційних технологій, а також побудувати інформаційне суспільство;</li> <li>10. Підсилити конкурентні переваги промислової бази країни;</li> <li>11. Стимулювати раціональне використання ресурсів та підсилити взаємодію між захистом навколишнього середовища та економічним зростанням;</li> <li>12. Розширити та поглибити внутрішній ринок;</li> <li>13. Забезпечити відкриті та конкурентні ринки всередині та за межами Європи та скористатися вигодами від глобалізації;</li> <li>14. Створити більш конкурентне ділове середовище та стимулювати приватну ініціативу для покращення регулювання;</li> <li>15. Сприяти розвитку культури підприємництва та створювати сприятливе середовище для малих та середніх підприємств;</li> <li>16. Розширити, вдосконалити та пов'язати з Європейською інфраструктурою та допрацювати пріоритети транскордонних проектів.</li> </ol>
<p><b>У сфері зайнятості:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>17. Здійснювати політику зайнятості, націлену на досягнення повною зайнятості, покращуючи якість та продуктивність праці, та укріплюючи соціальне та територіальне зближення;</li> <li>18. Популяризувати бажання працювати протягом життєвого циклу;</li> <li>19. Забезпечити інклюзивність ринків праці, підсилювати привабливість праці;</li> <li>20. Покращити відповідність потреб ринку праці;</li> <li>21. Сприяти гнучкості, поєднаній з гарантіями зайнятості, та знизити сегментацію ринку праці завдяки підвищенню ролі соціальних партнерів;</li> <li>22. Забезпечити сприятливі для рівня зайнятості зростання затрат праці та механізми встановлення заробітної плати;</li> <li>23. Розширити та покращити інвестування в людський капітал;</li> <li>24. Адаптувати системи навчання та тренінгів у відповідності до нових умов конкуренції.</li> </ol>

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 (таблиця 1) 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.

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 [6]. Відсутній поділ на три основні частини. Зміст структурований відповідно до стратегічних пріоритетів соціально-економічного розвитку країн (табл. 2), 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. та її Операційній програмі інноваційного розвитку економіки, підготовлених міністерством регіонального розвитку, а також у Стратегії економічного зростання Чеської республіки на 2007-2013 рр. (таблиця 3). 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.

*Таблиця 2 – Порівняння основних змістовних складових національних програм реформування 2008-2010 рр. Німеччини, Франції та Іспанії*

Національна програма реформування 2008-2010 рр. Німеччини «Базуючись на успіху – продовжуючи реформи для зростання та створення робочих місць»	Національна програма реформування 2008-2010 рр. Франції	Національна програма реформування Іспанії: звіт про прогрес, досягнутий у 2008 р.
<p>Частина 1. Політика реформування 2008-2010 рр.</p> <p>I. Вступ</p> <p>A. Прогрес, досягнутий з осені 2007 р.</p> <p>B. Пріоритети реформування у 2008-2010 рр.</p> <p>II. Активне втілення у життя інформаційного суспільства та інновацій</p> <p>A. Посилення системи освіти – створення можливостей</p> <p>B. Посилення НДДКР</p> <p>C. Сприяння інноваціям та провідним технологіям</p> <p>III. Відкриття ринків та підвищення конкурентоспроможності</p> <p>IV. Покращення загальних умов для підприємницької активності</p> <p>A. Створення більших можливостей для підприємницької ініціативи</p> <p>B. Посилення фінансових ринків</p> <p>C. Подальше покращення клімату для початківців, а також малих і середніх підприємств</p> <p>D. Розширення інфраструктури</p> <p>V. Забезпечуючи стабільність державних фінансів – гарантуючи стале зростання – захищаючи системи соціального страхування</p> <p>A. Консолідувати державних бюджет</p> <p>B. Забезпечуючи стабільність системи соціального страхування</p> <p>C. Реформування федералізму</p> <p>VI. Використовуючи екологічні інновації як конкурентну перевагу – гарантуючи поставку енергоресурсів – протидіючи змінам клімату</p> <p>A. Ефективність використання енергоресурсів як ключ до довгострокової конкурентоспроможності</p> <p>B. Убезпечуючи поставку енергоресурсів</p> <p>C. Дружні до навколишнього середовища технології як стратегічний конкурентний фактор</p> <p>VII. Пристосовуючи ринок праці до нових викликів – протидіючи демографічним змінам</p> <p>A. Подальше сприяння створенню робочих місць</p> <p>B. Використовуючи потенціал для зайнятості населення</p>	<p>1. Стале зростання, інновації та розвиток бізнесу:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- сприяючи зростанню бізнесу;</li> <li>- покращуючи фінансування економіки;</li> <li>- стимулюючи конкуренцію;</li> <li>- піднімаючи технологічні; обмеження шляхом посилення інноваційних можливостей;</li> <li>- підтримуючи сталий розвиток.</li> </ul> <p>2. Можливості для кожного:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- модернізуючи соціальний діалог;</li> <li>- покращуючи дієвість ринка праці;</li> <li>- підтримуючи активність;</li> <li>- краще розподілення здобутків від економічного зростання.</li> </ul> <p>3. Забезпечуючи стабільність державних фінансів:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- контролюючи та підвищуючи ефективність державних витрат;</li> <li>- оптимізуючи оподаткування та системи соціальних страхових внесків;</li> <li>- гарантуючи фінансування пенсійної системи.</li> </ul>	<p>I. Вступ</p> <p>II. Економічна ситуація</p> <p>III. Статус та осучаснення семи базових стовпів Національної програми реформування</p> <p>IV. Національна програма реформування та європейські фонди</p> <p>V. Фінансовий контроль</p> <p>Додаток I. Основні заходи Національної програми реформування</p> <p>Додаток II. Структурні індикатори Європейської Комісії</p> <p>Додаток III. Плани регіонального економічного реформування</p> <p>Додаток IV. Регіональний розподіл основних викликів в Національній програмі реформування</p> <p>Додаток V.</p>

Таблиця 3 – Порівняння основних змістовних складових національних стратегічних програм Польщі та Чеської республіки

Національна стратегічна база рамкова програма Польщі 2007-2013 рр.: у підтримку зростання та створення робочих місць	Інноваційна економіка: операційна програма 2007-2013 рр. у контексті Національної стратегічної базової рамкової програми Польщі	Стратегія економічного зростання Чеської республіки 2007-2013 рр.
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Діагностика соціально-економічної ситуації</li> <li>2. SWOT аналіз – ситуація на початку імплементації програми</li> <li>3. Напрями та впливи від реалізації в Польщі Політики зближення у 2004-2006 рр.</li> <li>4. Прогнозні оцінки, включаючи вплив на навколишнє середовище. Оцінка макроекономічних наслідків.</li> <li>5. Національна соціально-економічна стратегія зростання</li> <li>6. Заходи підтримки підсилення адміністративних можливостей в рамках даної програми протягом 2007-2013рр.</li> <li>7. Координація Політики зближення із заходами, здійснюваними в рамках лісабонської стратегії та Національного плану розвитку</li> <li>8. Координація заходів, здійснюваних в рамках Політики зближення із заходами загальної сільськогосподарської політики та Загальної політики у рибному господарстві</li> <li>9. Інструменти досягнення стратегічних цілей програми</li> <li>10. Система імплементації</li> <li>11. Фінансовий механізм</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Діагностика обраних сфер, націлена на створення та розвиток економіки знань</li> <li>2. SWOT аналіз</li> <li>3. Оцінка ефективності вітчизняної та іноземної підтримки реального сектору протягом 2000-2006 рр.</li> <li>4. Стратегія</li> <li>5. Пріоритетні напрями, що імплементуються в рамках програми</li> <li>6. Система імплементації Операційної програми з розвитку інноваційної економіки</li> <li>7. Проект фінансового плану</li> <li>8. Категорії інтервенцій зі структурних фондів протягом 2007-2013 рр.</li> </ol>	<p>Розділ 1. Чеська Республіка в глобалізованому світі та Європейському Союзі</p> <p>Розділ 2. Відправні точки та стратегічні цілі</p> <p>Розділ 3. Реалізація концепції розвитку</p> <p>Розділ 4. Базові фінансові принципи стратегії економічного зростання Чеської Республіки</p> <p>Розділ 5. Використання структурних фондів та фондів фінансування політики зближення для підтримки пріоритетів Чеської Республіки</p> <p>Розділ 6. Моніторинг результатів стратегії економічного зростання</p>

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 співпадає, але основні змістовні складові та їх кількість не є уніфікованою. Звідси можна зробити висновок, що в рамках даного 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 органам державного управління країн, які мають незначний досвід стратегічного планування [7].

У зазначених програмах, відповідно до рекомендацій з аналізу державної політики та розробки стратегічних документів, розділ щодо прогнозних оцінок передуватиме постановці стратегічних цілей. Два розділи Національної стратегічної програми економічного розвитку присвячені координації з іншими важливими напрямами загальноєвропейської політики: Загальної сільськогосподарської політики (Common agricultural

policy) та Політики зближення (Cohesion policy). В обох зазначених програмах присутні розділи, в яких визначаються система імплементації програм та механізми їх фінансування, в тому числі з загальноєвропейських фондів.

### ОСНОВНІ ЗМІСТОВІ СКЛАДОВІ АЛГОРИТМУ ФОРМУВАННЯ СТРУКТУРНОЇ ПОЛІТИКИ

Проведений нами аналіз підходу до розробки програм соціально-економічного розвитку на засадах стратегічного планування дозволяє зробити узагальнення щодо основних змістовних складових алгоритму формування структурної політики (Рис. 1).

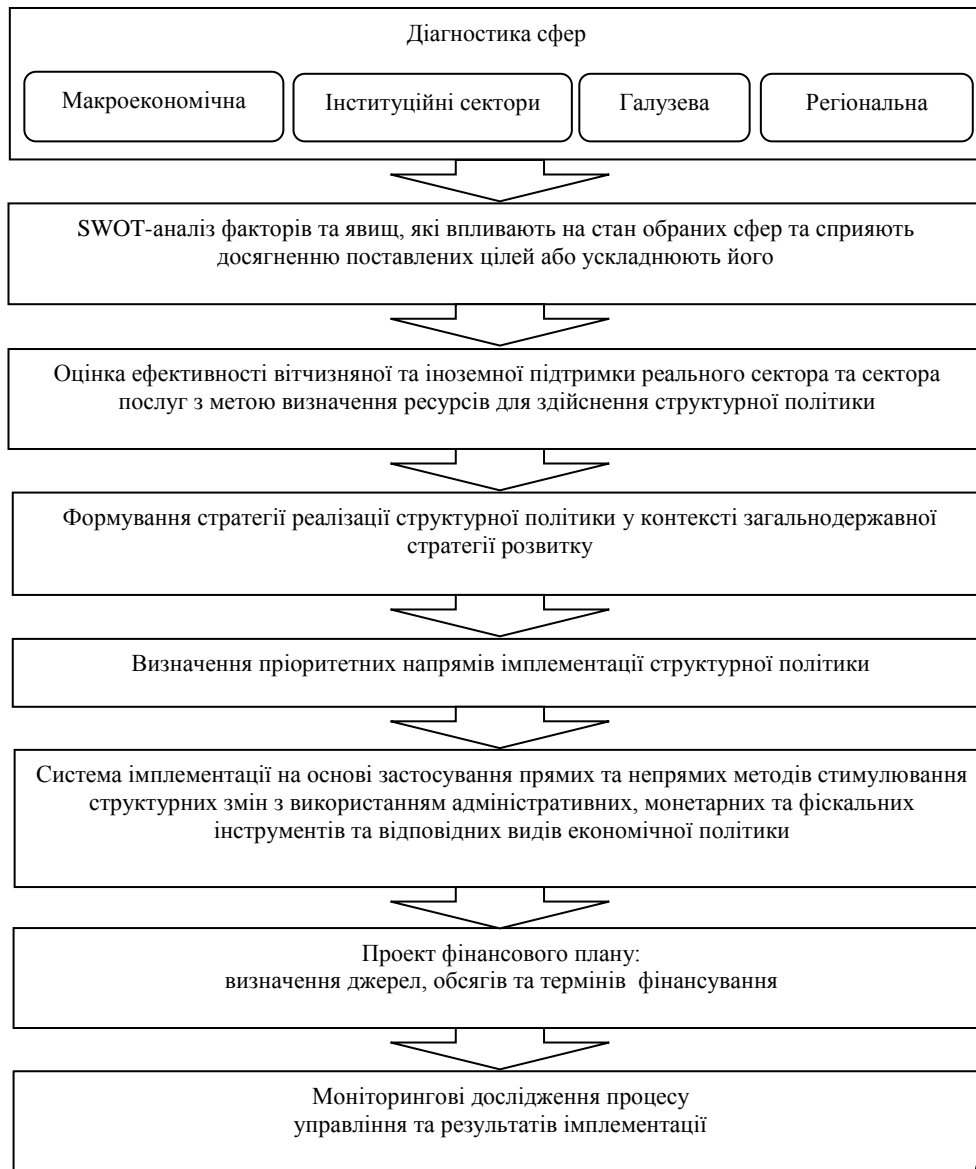


Рисунок 1 – Алгоритм формування структурної політики

Цей аналіз включає: діагностику інституційних секторів, макроекономічної, галузевої та регіональної сфери; SWOT-аналіз факторів та явищ, які впливають на стан обраних сфер та сприяють досягненню поставлених цілей або ускладнюють його; оцінку ефективності вітчизняної та іноземної підтримки реального сектора та сектора послуг з метою визначення ресурсів для здійснення структурної політики; формування стратегії реалізації структурної політики у контексті загальнодержавної стратегії розвитку; визначення пріоритетних напрямів імплементації структурної політики; систему імплементації на основі застосування прямих та непрямих методів стимулювання структурних змін з використанням адміністративних, монетарних та фіскальних інструментів та відповідних видів економічної політики; проект фінансового плану з визначенням джерел, обсягів та термінів фінансування, моніторингові дослідження процесу управління та результатів імплементації.

Зазначена структура є рекомендованою для розробки національних стратегічних програм країнам з незначним досвідом у цій сфері та слабким інституційним середовищем, необхідним для їх імплементації, а також створення умов для прискорення розвитку національної економіки та покращення добробуту населення [8].

Її застосування дозволить дотриматися більшості з базисних принципів реалізації структурної політики: результативності, ефективності, реалістичності, придатності до адміністрування.

#### УЗАГАЛЬНЕННЯ ДОСВІДУ КРАЇН ЄС ПО ФОРМУВАННЮ ПРОГРАМ СТРУКТУРНОЇ ПОЛІТИКИ

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. (табл. 3). 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. 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 (рис. 2).

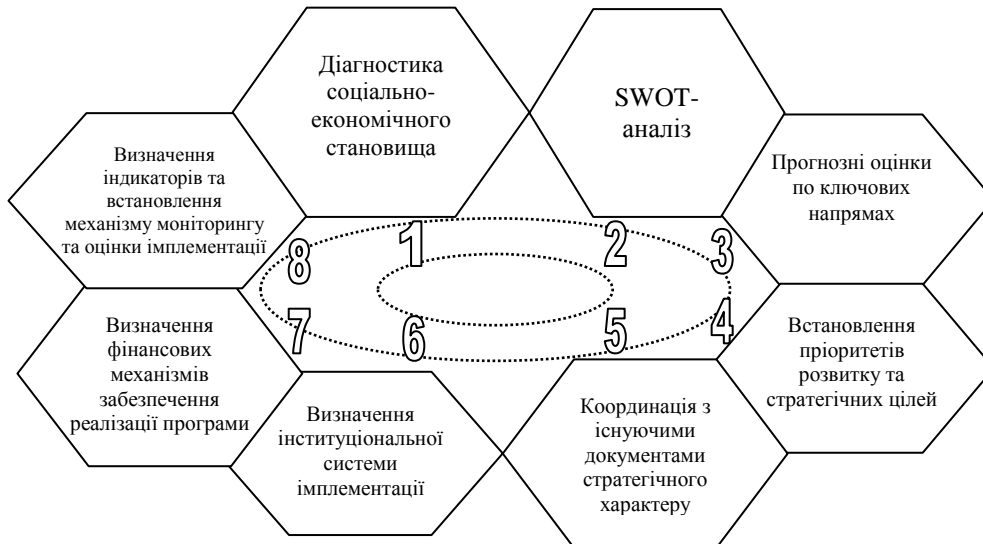


Рисунок 2 – Складові формування програми структурної політики

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 досягненні та які завдання для цього треба вирішити.

Цінним в цьому сенсі є досвід розробки Стратегії економічного зростання Чеської республіки 2007-2013 рр., порядок визначення її змістовних складових (табл. 4).

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 (табл. 5).

Таблиця 4 – Ієрархія функціональних рівнів Стратегії економічного зростання Чеської республіки 2007-2013 рр.

Керівна ідея стратегії	Чеська Республіка – європейський центр знань та технологій зі зростаючими стандартами життя та високим рівнем зайнятості.
Ціль реалізації стратегії розвитку, орієнтована на результат	Наблизити Чеську Республіку до економічного рівня розвинутих країн-членів ЄС, дотримуючись принципів сталого розвитку. В 2013 р. країна має досягнути середнього рівня ЄС по показнику ВВП на душу населення.
Завдання, що стоять перед розробкою стратегії розвитку	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Встановити пріоритети для координації економічної політики до 2013 р. та розподілу допомоги з фондів ЄС протягом 2007-2013 рр.</li> <li>2. Створити для клієнтів державного сектору – громадян, підприємців та корпорацій – оптимальних умов для здійснення їх економічної активності.</li> <li>3. Сприяти максимальній ефективності у розподілі обмежених державних ресурсів у сферах прямих інтервенцій.</li> </ol>
Пріоритети економічної політики, визначені в стратегії	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Інституціональне бізнес середовище</li> <li>2. Джерела фінансування</li> <li>3. Інфраструктура</li> <li>4. Розвиток людських ресурсів – навчання та зайнятість</li> <li>5. НДДКР та інновації</li> </ol>
Відправні точки та цілі по кожному з пріоритетів: 1. Інституціональне бізнес середовище	<ul style="list-style-type: none"> <li>- сприятливе правове середовище та удосконалення механізмів приведення до законів виконання;</li> <li>- запровадження результативного та ефективного державного управління;</li> <li>- система оподаткування, сприятлива для конкурентоспроможності;</li> <li>- покращення конкурентоспроможного середовища та усунення бар'єрів;</li> <li>- зробити результативним інструменти підтримки, відповідаючи ринковим принципам;</li> </ul>
2. Джерела фінансування	<ul style="list-style-type: none"> <li>- забезпечити достатнє знаходження ресурсів від ЄС;</li> <li>- максимізувати приток інвестицій та ефективно приватизувати активи, що знаходяться у державній власності;</li> <li>- створити сприятливе середовище для ефективного державно-приватного партнерства;</li> <li>- сприяти комерційним джерелам фінансування;</li> <li>- економне розпорядження державними фондами;</li> </ul>
3. Інфраструктура	<ul style="list-style-type: none"> <li>- підвищення мобільності людей, товарів та інформації;</li> <li>- пришвидшення імплементації Інвестиційного плану у державному та приватному секторах;</li> <li>- пришвидшення економічного зростання регіонів;</li> <li>- захист природи, навколишнього середовища та культурного спадку;</li> <li>- підтримка конкурентоспроможного виробництва та операційних витрат; оптимізація секторальної структури переваг цінової конкурентоспроможності;</li> </ul>
4. Розвиток людських ресурсів – навчання та зайнятість	<ul style="list-style-type: none"> <li>- підвищення гнучкості системи освіти;</li> <li>- підвищення рівня освіти старшого покоління;</li> <li>- забезпечення достатньою робочою силою;</li> <li>- підвищення гнучкості ринку праці;</li> <li>- впровадження політики зайнятості, мотивуючої до праці;</li> <li>- удосконалення стратегічного управління розвитком людських ресурсів;</li> </ul>
5. НДДКР та інновації	<ul style="list-style-type: none"> <li>- сприяння НДДКР як джерелу інновацій;</li> <li>- встановлення функціональної співпраці між державним та приватним секторами у сфері НДДКР та інновацій;</li> <li>- забезпечення людськими ресурсами для НДДКР та інновацій;</li> <li>- підвищення ефективності державного управління у сфері НДДКР та інновацій.</li> </ul>
6. Завдання	Контрольні відмітки на шляху досягнення стратегічних цілей.
7. Заходи	Необхідні для виконання поставлених завдань.

Таблиця 5 – Базові цілі та індикатори виконання Національної стратегічної базової рамкової програми Польщі на 2007-2013 рр.

Ціль 1	Індикатор 2
Стратегічна: Створення умов для підвищення конкурентоспроможності економіки знань та підприємництва, що гарантуватиме зростання зайнятості та зближення рівня соціальних стандартів	Середньорічні темпи приросту ВВП (%)
	ВВП на душу населення за ПКС (ЕС-25 = 100)
	Структура зайнятості по секторах економіки
	Показник зайнятості для людей віком 15-64 років - загальний/жінки - старші люди віком 55-64 років
	Кінцева енергомісткість ВВП (у постійних цінах 2000 р., євро)
	Середні темпи приросту інвестицій (%)
	Продуктивність праці на одного зайнятого (ЕС-25 = 100)
	Річний приток ПП (млрд. дол. США) Кількість створених робочих місць (тис.)
Горизонтальні:	
1. Покращення стандартів функціонування державних інституцій та розвиток механізмів партнерства	Середній час розгляду судових справ (дні)
	Показник сприйняття корупції
	Якість правового регулювання
	Ефективність державного управління (показник) Середній час очікування виплат з фондів на основі подання заявки відповідно з операційними програмами
2. Покращення якості людського капіталу та зближення соціальних стандартів	Частка населення віком 15-64 років відповідно з рівнем освіти - середня (включаючи базову професійну світу) - вища
	Випускники вищих навчальних закладів факультетів математики, природничих та технічних наук (% від загальної кількості)
	Загальний рівень безробіття, серед жінок і чоловіків (%)
	Відсоток людей віком 25-64 років, що отримують додаткову освіту, від загальної кількості населення цього віку (%), серед них жінок і чоловіків
	Рівень безробіття серед молодих людей віком 15-25 років
	Відносний показник ризику бідності, що супроводжуватиметься соціальними трансферами (%)
	Середня тривалість життя (роки) - жінки - чоловіки
	3. Розвиток та модернізація технічної та соціальної інфраструктури, що має суттєву важливість для підвищення конкурентоспроможності Польщі
Загальна довжина автомагістралей (км)	
Безпека дорожнього руху (кількість загиблих на 100 тис. населення)	
Пасажиropотік на муніципальному транспорті (млн пасажирів)	
Довжина залізничних шляхів, придатних для швидкості 160 км/г і більше	
Населення, що користується устаткуванням для очищення стічних вод (% від загальної кількості) в містах/у сілах і селищах	
Частка електроенергії з відтворювальних джерел (% від загальної кількості)	
Емісія парникових газів (базовий рік 1998 – еквівалент CO <sub>2</sub> )	

Продовження табл.5

1	2
4. Підвищення конкурентоспроможності та інновативності підприємств, особливо включаючи промисловість з високою часткою доданої вартості, та розвиток сектору послуг	Загальні витрати на НДДКР (як % ВВП) - включаючи затрати сектору підприємств (як % ВВП)
	Частка промислових підприємств, які здійснюють витрати на інновації (як % від загальної кількості підприємств)
	Частка високо та середньо технологічної продукції в загальному обсязі, реалізованому промисловим сектором (%)
	Кількість виданих патентів
	Витрати на інформаційні та телекомунікаційні технології (як % ВВП)
	Доступність онлайн послуг електронного урядування (як % 20 первинних послуг)
	Люди з доступом до мережі Інтернет (як % від загальної кількості населення)
	Частка ринкових послуг у валовій доданій вартості
5. Підвищення конкурентоспроможності польських регіонів та попередження їх соціальної, економічної та територіальної маргіналізації	Середній рівень диференціації валового регіонального продукту на душу населення (%; загалом по Польщі = 100)
	Середній показник рівня безробіття у трьох регіонах з найвищим рівнем (%)
	Основні міські центри, включені в мережу автострад та магістральних доріг
	Середній рівень зростання ВРП на душу населення у східній Польщі
	Показник урбанізації
6. Збалансування можливостей для зростання та підтримка структурних змін у сільській місцевості	Рівень безробіття у сільській місцевості (%)
	Показник зайнятості для людей віком 15-64 років у сільській місцевості (%)
	Кількість зайнятого населення на 100 га ораних земель
	Частка домогосподарств, що використовують доступ до Інтернету в селищах (%)
	Населення віком 15 років і більше, що продовжує навчання – у сільській місцевості (%)
	Відсоток дітей, що мешкають у сільській місцевості, забезпечених доступом до системи дошкільної освіти, віком 3-5 років (%)

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

## SUMMARY

### ALGORITHM OF STRUCTURAL POLICY BASED ON THE EU COUNTRIES EXPERIENCE

**V. O. Lutskov**

*Institute for Economics and Forecasting of NAS of Ukraine,  
26, Panasa Myrnogo St., 01011, Kyiv, Ukraine  
E-mail: lutskov\_ief@ukr.net*

*On the modern stage of development of the Ukrainian economy to stand over and debatable are number of the questions related to the structural policy formation. Among them is: an algorithm of forming and its realization problem, role of the state in adjusting of the structural adaptations, incorporation of the setting measures and structural policy for the increase of the economy growth potential. The complex estimation of the EU experience in preparation of the documents in implementation Lisbon issues strategy is an actual in the directions of this research. The use of this experience for the creation of algorithm structural Ukrainian policy is important the same.*

*This publication was prepared within the scientific research work «National and global determinants of economic growth in Ukraine» (the state registration number is 0114U002021)*

**Keywords:** *structural policy, economic disparity, Lisbon strategy, algorithm of structural policy, economic growth.*

## РЕЗЮМЕ

### АЛГОРИТМ ФОРМИРОВАНИЯ СТРУКТУРНОЙ ПОЛИТИКИ НА ОСНОВАНИИ ОПЫТА СТРАН ЕС

**В. О. Луцков**, канд. экон. наук

*Институт экономики и прогнозирования НАН Украины,  
ул. Панааса Мирного, 26, Киев, 01011, Украина  
E-mail: lutskov\_ief@ukr.net*

*На современном этапе развития экономики Украины остаются нерешенными и дискуссионными целый ряд вопросов, связанных с формированием структурной политики. Среди них: алгоритм формирования и проблемы реализации, роль государства в регулировании структурных адаптаций, сочетание стабилизационных мероприятий и структурной политики для повышения потенциала экономического роста. В исследованиях этого направления актуальна комплексная оценка опыта стран ЕС в подготовке документов по имплементации стратегических задач Лиссабонской стратегии. Также важным является использование данного опыта для создания алгоритма формирования структурной политики в Украине.*

*Публикация подготовлена в рамках НИР «Национальные и глобальные детерминанты экономического роста Украины» (государственный регистрационный номер 0114U002021)*

**Ключевые слова:** *структурная политика, диспропорции экономики, Лиссабонская стратегия, алгоритм структурной политики, экономический рост.*

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Eurostat [Electronic resource] // Official web-site of European Commission. – Access mode : [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/national\\_accounts/data/database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/national_accounts/data/database).
2. Lisbon European Council 23 And 24 March 2000 [Electronic resource] / Presidency Conclusions. – Access mode : [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm).
3. Анчишкин А. И. Планирование народного хозяйства / А. И. Анчишкин. – М. : Изд-во МГУ, 1989. – 104 с.
4. Беседін В. Ф. Баланси як головні важелі сталого розвитку економіки / В. Ф. Беседін, І. В. Беседін, С. В. Дідур. – К. : Наук. світ, 2004. – 80 с.
5. Канторович Л. В. Экономический расчёт наилучшего использования ресурсов / Л. В. Канторович. – М. : Изд-во АН СССР, 1960. – 347 с.
6. Сорде Б. Розвиток взаємовідносин між державою та підприємствами у Франції / Б. Сорде // Економіка України. – 1995. – №3. – С. 67–71.
7. Державне управління : [навч. посіб.] / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
8. Шинкарук Л. В. Прогнозні оцінки розвитку національної економіки в умовах створення ЗВТ з ЄС / Л. В. Шинкарук, І. В. Барановська, О. А. Герасімова // Економіка і прогнозування. – 2013. – № 3. – С. 38–58. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/econprog\\_2013\\_3\\_5.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/econprog_2013_3_5.pdf).

*Надійшла до редакції 21 січня 2015 р.*