

УДК 338.242.4

## ДЕРЖАВНІ ЦІЛЬОВІ ПРОГРАМИ ЯК ДІЄВИЙ ІНСТРУМЕНТ СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ

**Мощицька Тетяна Олексіївна**

здобувач

**В** умовах світової економічної кризи найбільшій актуальності набувають питання ефективного та раціонального використання бюджетних коштів. Одним з найбільш дієвих методів здійснення витрат бюджетів у всьому світі визнається програмно-цільовий метод, який реалізується через цільові програми та забезпечує прямий взаємозв'язок між розподілом бюджетних ресурсів та фактичними чи запланованими результатами їх використання у відповідності з встановленими пріоритетами державної та муніципальної політики.

Програмно-цільове планування є важливою частиною системи державного управління економікою. Воно дозволяє забезпечити розвиток пріоритетних галузей та комплексів, окремих територій, шляхом залучення для цього фінансових ресурсів із різних джерел.

Відмінними рисами програмно-цільового методу є [1; 2]:

- націленість на вирішення різнопланових проблем, переважно міжгалузевого і міжтериторіального характеру;
- забезпечення взаємності інтересів, цілей і завдань органів влади і суб'єктів господарювання, а також планових періодів різної тривалості;
- ув'язка витрат бюджету з результатами їх використання, бюджетних асигнувань з функціями (послугами, видами діяльності) органів державної влади та місцевого самоврядування;
- індикативність характеру програм, строки реалізації яких знаходяться в прямій залежності від забезпеченості програм необхідними матеріальними та фінансовими ресурсами;
- системний характер основних цілей та завдань програм щодо рішення складних комплексних (міжгалузевих та міжрегіональних) проблем розвитку економіки та соціальної сфери регіону різного рівня;
- можливість використовувати ефект мультиплікатора при цільовому використанні бюджетних коштів, власних засобів, банківських кредитів та інших залучених коштів інвесторів (ініційований характер цільових програм, який здатен залучити значні фінансові ресурси, у випадку інвестиційної привабливості намічених перспективи, а також у випадку гарантованості повернення кредитних ресурсів).

Увага, яка приділяється удосконаленню програмно-цільовому плануванню в Україні та закордоном, обумовлена тим, що даний метод управління витратами бюджету

найбільшою мірою відповідає сучасним вимогам державного фінансового регулювання соціально-економічних процесів, так як орієнтує органи влади й організації, передусім, на досягнення поставленої мети.

Стратегічні цілі та тактичні завдання, очікувані соціально-економічні результати міністерств, агенцій, служб та організацій постають орієнтиром при розподіленні бюджетних коштів, у тому числі при формуванні цільових програм. Першорядного значення набуває визначення кінцевих результатів витрачання бюджетних коштів та показників, на підставі яких можна робити висновки про досягнення поставлених цілей. Про перспективність та переваги програмно-цільового методу планування свідчить значний досвід розвинутих країн. При цьому слід враховувати, що цільові програми дозволяють фінансувати проекти, які є непривабливими для приватного сектору.

Особливо слід відзначити можливість забезпечення в рамках програмно-цільового планування послідовності бюджетної політики в середньостроковій перспективі. Розширення горизонту бюджетного планування дозволяє сформулювати чітку систему критеріїв та індикаторів оцінки ефективності діяльності органів влади, забезпечити об'єктивність оцінки результатів реалізації програм, оптимізувати структуру й управління витратами бюджету.

Процедури програмно-цільового планування в Україні мають купу недоліків, які пов'язані з вибором пріоритетних цілей, встановленням критеріїв оцінки ефективності цільових програм, а також оцінки досягнення цілей, розробкою системи показників результативності тощо. Також перешкоджає розвитку програмно-цільового планування низька якість середньо- та довгострокового макроекономічного прогнозування, а також відсутність відповідальності суб'єктів бюджетного планування за досягнення цілей програмно-цільового планування.

Крім цього, залишається актуальною проблема відсутності якісної теоретичної та законодавчої бази для переходу к плануванню витрат бюджету у відповідності до принципів бюджетування, орієнтованого на результат.

Окремі питання щодо формування, фінансування та оцінки ефективності цільових програм розглянуті в публікаціях вітчизняних (М. Афанасєв, М. Гараж, Л. Ігоніна, Г. Ковальцев, А. Лавров, О. Мінаков та інші) та зарубіжних (Д. Волкер, Ф. Мохер, Р. Рист, А. Премчанд, Г. Хатрі та інші) економістів.

Метою даного дослідження є систематизація методів оцінки ефективності цільових програм на підставі провідного зарубіжного досвіду впровадження програмно-цільового методу, визначення факторів, що впливають на цю ефективність, а також визначення методологічних принципів програмно-цільового планування.

Головною особливістю програмно-цільового підходу є те, що він дозволяє вирішувати складні завдання, що стоять на стику відомчих і галузевих компетенцій, повноважень та зон відповідальності суб'єктів господарювання, органів виконавчої та муніципальної влади, за рахунок координації спільних зусиль для вирішення проблеми. Відповідно, повинні існувати організаційні механізми таких стиковок.

Отже, ключовою особливістю програмного управління є те, що вирішувати за допомогою програмно-цільового методу завдання не можуть бути вирішені при використанні стандартних «рутинних» управлінських процедур органів влади, муніципального управління та комерційних структур, а також у рамках дій виключно однієї зі сторін процесу [3]. Отже, однією з основних ознак програмно-цільового підходу є його комплексність і наявність відповідних організаційних форм реалізації програм.

Основними компонентами програмно-цільового методу є [2; 4]:

- комплекс заходів, спрямованих на вирішення поставленого завдання;
- організаційна система управління програмою;
- система розподілу / стимулювання залучення ресурсів;
- система контролю реалізації програми та оцінки її ефективності;
- законодавча і нормативна база програми.

До основних методологічних принципів програмно-цільового планування в роботах [1 – 4] віднесено:

1. Застосування методу тільки у випадках, коли процеси ринкового саморегулювання не дозволяють вирішити конкретні проблеми і необхідний прямий державний фінансовий вплив на процеси соціально-економічного, особливо інноваційного, територіального, розвитку країни.
2. Ув'язка цілей та заходів, що плануються і фінансуються програмно-цільовим методом, із стратегічними державними пріоритетами, національними програмами та національними проектами, що дозволить забезпечити додатковий, синергійний ефект для національної економіки.
3. Розробка технології програмно-цільового планування, процедури якої «вмонтовані» в бюджетний процес і мають чітку організаційно-правову основу.
4. Оцінка безпосередніх, кінцевих соціально-економічних та фінансових результатів використання програмно-цільового методу для вирішення конкретної проблеми, що вимагає формування системи моніторингу та використання його результатів у процесі управління видатками бюджету.

Функції та завдання, які вирішуються за допомогою програмно-цільового підходу [2; 4]:

- завдання вектора розвитку системи на підставі аналізу існуючих взаємозв'язків компонентів системи, тенденцій їх зміни і потенціалу системи. Визначення цільового стану системи;
- координація розвитку різних підсистем (наприклад, економічної, соціальної, науково-технічної, екологічної), з метою досягнення мультиплікативного ефекту;
- створення основи для прийняття управлінських рішень всіма суб'єктами системи (у випадку регіональної економічної системи: органи виконавчої та

муніципальної влади, відомства, приватний бізнес, населення);

- балансування інтересів учасників системи.

Вищевикладене дозволяє визначити умови, які забезпечують ефективність застосування програмно-цільового методу планування:

- проведення аналізу та оцінки відповідності цілей і заходів програми методологічним принципам програмно-цільового методу;
- нормативно-правова регламентація процедур програмно-цільового планування;
- моніторинг результатів цільових програм та ефективності витрат бюджету на їх реалізацію;
- наявність системи відповідальності та економічного стимулювання суб'єктів програмно-цільового планування і фінансування.

Взагалі, програмно-цільові методи планування та управління – це методи, при яких цілі плану взаємопов'язуються з ресурсами за допомогою певних програм. Ці методи являють собою застосування системного підходу при розв'язанні важливого завдання і містяться [3; 4]:

- у визначенні всіх компонентів проблеми та їх взаємозв'язків;
- у визначенні системи цілей, досягнення яких дозволить забезпечити рішення проблеми;
- у розробленні механізмів розподілу ресурсів;
- у розробленні організаційних систем управління реалізацією програми;
- у розробці, реалізації та контролі ефективності всього комплексу заходів, які направлені на рішення проблеми учасниками системи.

Таким чином, основними особливостями програмно-цільового підходу є системність, направленість на досягнення конкретної мети або системи цілей, послідовність та організаційна відособленість цільових програм.

Згідно з Законом України «Про державні цільові програми» (далі – Закон) [5], державною цільовою програмою визнається комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням.

Метою розроблення державних цільових програм є сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв'язання найважливіших проблем [5].

На сьогоднішній день розробляються та реалізуються різноманітні за своїм характером цільові програми, які класифікуються за різними ознаками. Так, наприклад, згідно з Законом України «Про державні цільові програми» [5], вони поділяються на:

- загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля – це програми, які охоплюють всю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади;
- інші програми, метою яких є розв'язання окремих проблем розвитку економіки і суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки.

Крім цього, в Законі [5] надана наступна класифікація державних цільових програм (рис. 1).

Автори [4] вважають, що сучасні підходи до класифікації цільових програм передбачають їх поділ на основі таких ознак, як цільова орієнтація, термін реалізації; обсяг фінансування; рівень реалізації.

Гаскаров А. в роботі [6] вважає, що на сьогоднішній день державні цільові програми класифікуються таким чином:

1. За рівнем проблем;
  - міжнародні;
  - державні;
  - міжгалузеві;
  - галузеві;
  - регіональні;
  - локальні.
2. За характером проблем;
  - комплексні;
  - науково-дослідницькі;
  - науково-технічні;
  - соціально-економічні;
  - організаційно-економічні;
  - виробничо-господарські.
3. За строками реалізації:
  - довгострокові (10–20 років);
  - середньострокові (5–10 років);
  - короткострокові (до 5 років).



Рис. 1. Класифікація державних цільових програм [5]

Програмам кожного типу властиві різні специфічні цілі та умови розробки, а також фактори і методи управління їх реалізацією.

Автор [7] вважає, що розширення сфер застосування цільових програм висувають нові вимоги до їх класифікації, зокрема, додаткової групи цільових програм – за ознакою терміновості і невідкладності розв’язуваної проблеми.

Відповідно до даного підходу пропонується наступна класифікація цільових програм на [7]:

- ординарні – розробляються й реалізуються, якщо є проблема, яка не усувається в процесі природного функціонування системи, а навпаки має тенденцію до загострення;
- надзвичайні – розробляються і реалізуються в критичних ситуаціях, коли для запобігання або ліквідації явищ або процесів мають надзвичайний, масштабний характер, потрібне термінове проведення цілеспрямованого комплексу заходів, дій.

Як вже зазначалося, основною ознакою програмно-цільового підходу є наявність відповідних організаційних форм реалізації програм. Послідовність дій процесу створення та реалізації цільової програми наведена на рис. 2.

Виходячи з рис. 2, а також на підставі вищевикладеного, слід зауважити, що головним моментом в процесі реалізації програми є оцінка ефективності реалізації цільових програм.

Автори [6] зазначають, що аналіз, проведений в ході теоретичного огляду підходів до оцінки цільових програм,

дозволяє зробити висновок про те, що система оцінки цільових програм базується на показниках соціального ефекту, а також бюджетної ефективності.

До основних загальнотеоретичних методів оцінки ефективності програм відносять [6, 7]:

- метод аналізу витрат і вигод (CBA);
- метод аналізу витрат і корисності (CUA);
- метод аналізу витрат і результативності (CEA), а також численні його модифікації.

При цьому, незважаючи на різноманіття методів оцінки, кожен з них має низку істотних обмежень у практичному застосуванні: складність оцінки соціального ефекту в грошовому вираженні, відсутність обліку граничних витрат на створення соціального ефекту тощо [6].

При цьому, А. Гаскаров в роботі [6] пояснює, що система є багаторівневою, забезпечуючи оцінку на попередній стадії з метою відбору програм, а також оцінку на проміжній і кінцевій стадії з метою аналізу процесу реалізації і результатів впливу програми. Результатом оцінки програм на попередній стадії може бути складання рейтингу програм на підставі загальних показників. Аналіз результатів впливу та процесу реалізації програми може бути заснований на різноманітних результативних показниках, у тому числі показниках кінцевого, часткового кінцевого ефектів, а також показників безпосереднього результату. На проміжній і кінцевій стадіях результатами оцінки є визначення ступеня досягнення цілей, а також виконання завдань і заходів програми (рис. 3).

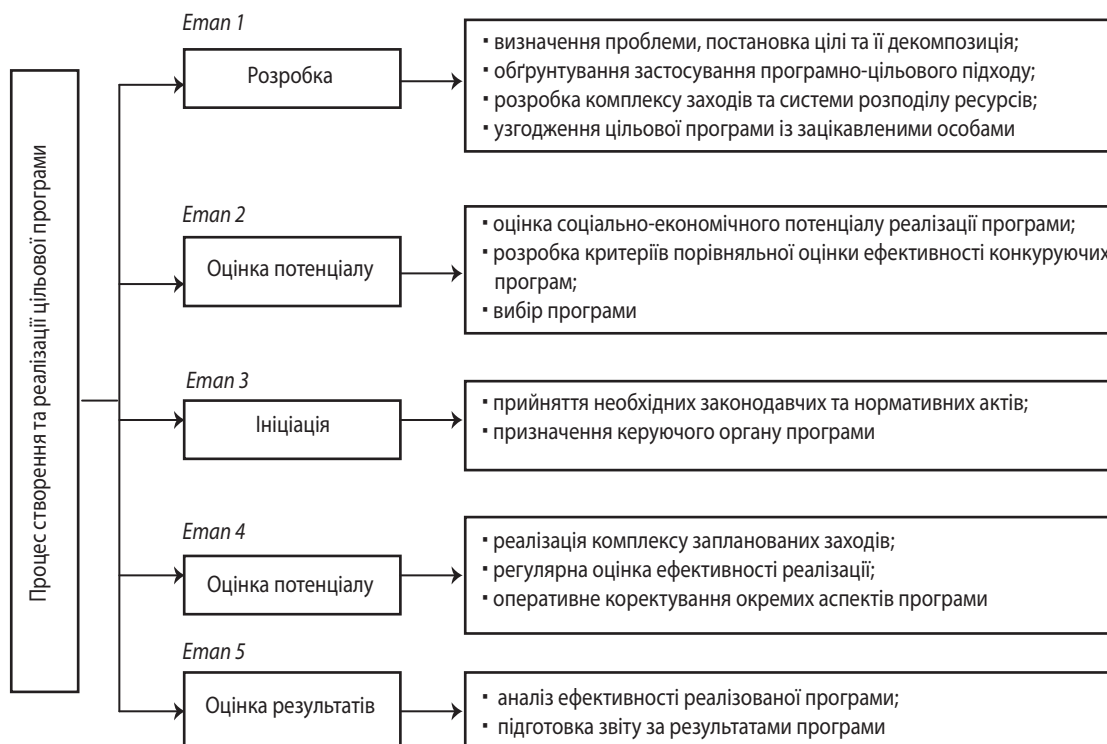


Рис. 2. Етапи процесу створення та реалізації цільової програми

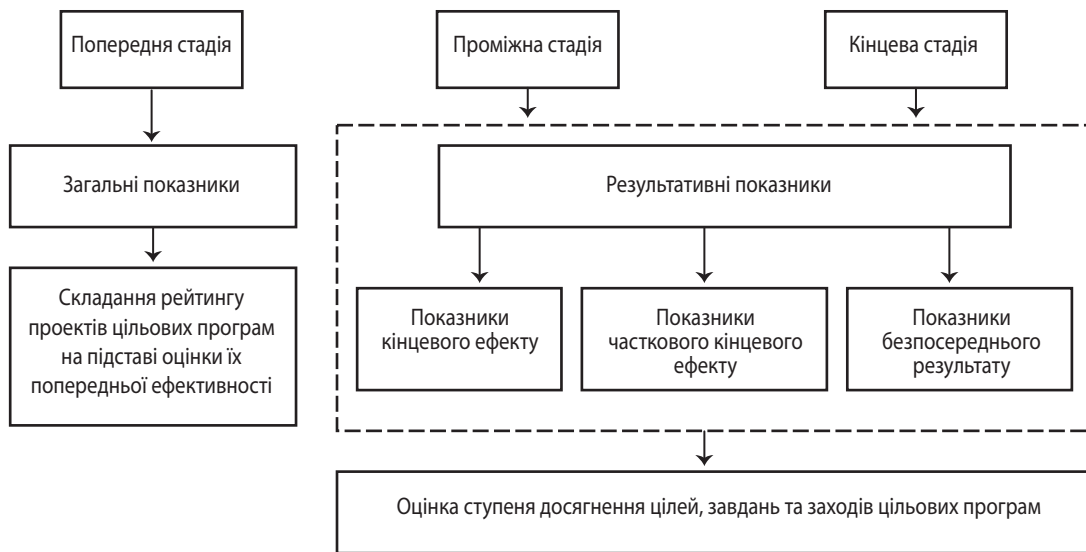


Рис. 3. Схема оцінки цільових програм

Згідно із Концепцією застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 р. № 538 р і Правилами складання паспортів бюджетних програм, затвердженими наказом Мінфіну України від 29.12.2002 р. № 1096 одними з складових бюджетної програми визначено показники (кількісні та якісні), які повинні характеризувати результати виконання програми, дати можливість здійснити оцінку використання коштів на її виконання для досягнення визначених мети та напрямів діяльності [8].

Результативні показники поділяються на такі групи [8]:

- показники затрат – визначають обсяги та структуру ресурсів, що забезпечують виконання бюджетної програми та характеризують структуру її витрат;
- показники продукту – використовуються для оцінки досягнення поставлених цілей. Це, зокрема, обсяг виробленої продукції чи наданих послуг у реалізації виконання бюджетної програми, кількість користувачів товарами (роботами, послугами) тощо;

Показники ефективності в залежності від напрямів, що реалізуються в ході виконання бюджетної програми, можуть визначатися як:

- витрати ресурсів на одиницю показника продукту (економність);
- відношення максимальної кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до визначеного обсягу фінансових ресурсів (продуктивність);
- досягнення визначеного результату (результативність);

Показники якості – сукупність властивостей, які характеризують досягнуті результати якості створеного продукту, що задовольняють споживача відповідно до їх призначення та відображають послаблення негативних чи поси-

лення позитивних тенденцій у наданні послуг (товарів, робіт) споживачам за рахунок коштів бюджетної програми.

Оскільки результативні показники ефективності та якості повинні характеризувати кінцеві результати виконання бюджетної програми в залежності від напрямів її діяльності, вказувати на її необхідність і відповідність визначеній меті та ефективність використання бюджетних коштів, в НДЕІ Мінекономіки України був проведений аналіз вказаних показників щодо впливу їх на соціально-економічний розвиток країни. Так, результати аналізу понад 100 бюджетних програм України з керівництва і управління у різних сферах діяльності на 2006 р. показали, що серед 243 результативних показників ефективності і 214 – якості відповідно лише 7 і 20 показників конкретно спрямовані на кінцевий соціально-економічний результат [8].

На сьогоднішній день в Україні ефективність державних цільових програм оцінюється за допомогою Методичних рекомендацій щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм [9].

Автором [8] запропоновано наступну класифікацію критеріїв і показників ефективності програмно-цільового фінансування органів державного управління, яка передбачає їх розподіл на три групи. Зокрема, це критерії і показники, що характеризують:

- 1) прями результати діяльності органів державного управління при виконанні бюджетних програм;
- 2) кінцеві соціально-економічні результати виконання бюджетних програм, наслідки для суспільства покладених на них функцій, результати надання бюджетних послуг для її отримувачів;
- 3) ефективність внутрішньої організації і функціонування системи органів державного управління.



У Російській Федерації на сьогоднішній день прийнято не менше 40 методик оцінки цільових програм, більша частина з яких носить формальний характер і не має реального досвіду впровадження [6]. Аналіз найбільш яскравих прикладів (Пермський край, Калузька, Нижегородська, Самарська, Хабаровська, Ленінградська області тощо) виявив наступні ключові недоліки застосовуваних в регіонах методів оцінки цільових програм [6]:

- спрямованість на оцінку якості проектування, а не на оцінку ефективності програми;
- складність інтерпретації показників, необґрунтованість вибору переваг при оцінці агрегованого показника;
- висока ступінь суб'єктивності у привласненні балів у ході аналізу проектів програм;
- відсутність оцінки ефективності (обліку бюджетних витрат) програм;
- відсутність порівнянності оцінок проектів при використанні результативних показників для оцінки результатів;
- відсутність інформації про критерії оцінки до моменту її проведення тощо.

Таким чином, можна зробити висновок про те, що на сьогоднішній день відсутня дієва багаторівнева методика оцінки ефективності програм, яка дасть можливість комплексної та об'єктивної оцінки цільових програм на різній стадії їх реалізації, що підвищить ефективність управління державними фінансами.

## Література

1. Кудрявцев А. А. Проблемы программно-целевого планирования и финансирования бюджетных инвестиций // Финансы и кредит. – М. – 2009. – № 9 (март). – С. 29–35.
2. Шакина Е. А. Подходы к мониторингу и оценке бюджетных целевых программ. // Экономический анализ: теория и практика. – М. – 2008. – № 11(5). – С. 16–21.
3. Лапыгин Д. Ю. Развитие региона методом программно-целевого планирования // Экономика региона. – Воронеж. – 2007. – № 18. – С. 27–34.
4. Климова Л. А., Хуснуллина Г. З. Оценка использования программно-целевых методов управления в современных экономических условиях. – Уфа: ИСЭИ УНЦ РАН, 2008. – 412 с.
5. Закон України «Про державні цільові програми» № 1621-IV від 18.03.2004 р. // Відомості Верховної Ради, 2004, № 25, ст. 352.
6. Гаскаров А. Р. Целевые программы как инструмент обеспечения финансово-экономической устойчивости субъекта Российской Федерации: на примере Республики Башкортостан // автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08. 00. 10 / А. Р. Гаскаров. – М., 2007. – 27 с.
7. Смирнов Е. В. Методическое обеспечение оценки эффективности инвестирования муниципальных целевых программ // Финансы и кредит. – 2005. – № 6. – С. 46–52.
8. Шкворець Ю. Ф. Критерії та показники оцінки ефективності програмно-цільового фінансування центральних органів управління з питань науки, інноваційної діяльності й освіти // [http://iee.org.ua/files/alushta/06-shkvorec-kryteryu\\_ta\\_pokaznyky.pdf](http://iee.org.ua/files/alushta/06-shkvorec-kryteryu_ta_pokaznyky.pdf)
9. Наказ Міністерства економіки України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм» за № 742 від 24.06.2010 р. // [http:// ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/ME100608.html](http://ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ME100608.html)