

Література

1. *Гэлбрейт Джон Кеннет*. Новое индустриальное общество. Избранное / Дж. К. Гэлбрейт. — М. : Эксмо, 2008. — 960 с. — (Антология экономической мысли).
2. *Кейнс Дж. М.* Общая теория занятости, процента и денег. Избранное / Дж. М. Кейнс : — М. : Эксмо, 2007. — 960 с. — (Антология экономической мысли).
3. *Колодко Гжегож В.* Мир в движении / Г.В. Колодко. — М.: Магистр, 2009. — 575 с.
4. *Кондратьев Н. Д.* Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения — избранные труды. — М. : Экономика, 2002.
5. *Кругман П.* Великая ложь: Сбиваясь с пути на рубеже нового века: Пер. с англ. / П. Кругман. — М.: Издательство АСТ, 2004. — 474, [6] с. — (Philosophy).
6. *Маршалл А.* Основы экономической науки. / А. Маршалл. — М. : Эксмо, 2007. — 832 с. — (Антология экономической мысли).

Стаття надійшла до редакції 14.10.2013 р.

УДК 005.584: 338.-047.75

В. К. Галіцин, д.е.н., проф.,
завідувач кафедри інформаційного менеджменту,
О. П. Суслов, д.е.н., проф.,
професор кафедри інформаційного менеджменту,
Н. К. Самченко, к.е.н.,
ст. викладач кафедри інформаційного менеджменту,
ДВНЗ «Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»

МОНІТОРИНГ У СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ РЕАЛІЗАЦІЄЮ ДЕРЖАВНОЇ ЦІЛЬОВОЇ ПРОГРАМИ

АНОТАЦІЯ. У статті наведено характеристику системи управління реалізацією державної цільової програми, описані її етапи та методи їх здійснення. Показано місце моніторингу у цій системі. Наведено схему, алгоритм і методи реалізації функцій моніторингу. Визначено індикатори та інтегральна оцінка якості виконання програми. Розглянуто організаційні питання щодо розроблення та функціонування моніторингу.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: програма, управління, ціль, етап, моніторинг, функція, індикатор, аналіз, оцінювання.

АННОТАЦИЯ. В статье приведена характеристика системы управления реализацией государственной целевой программой, описаны ее

этапы и методы их осуществления. Показано место мониторинга в этой системе. Приведены схема, алгоритм и методы реализации функций мониторинга. Определены индикаторы и интегральная оценка качества выполнения программы. Рассмотрены организационные вопросы разработки и функционирования мониторинга.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: программа, управление, цель, мониторинг, функция, индикатор, анализ, оценка.

ABSTRACT. The article describes the characteristics of the management system of realization of the state target program, its stages and methods of implementation. It shows the place of monitoring in this system. There are a diagram of the algorithm and the methods of monitoring functions. It defines indicators and integrated assessment of the quality of the program. The organizational issues of development and operation of monitoring are examined.

KEYWORDS: program, management, goal, monitoring, function, indicator, analysis, evaluation.

Постановка проблеми. Системний підхід в управлінні будь-яким об'єктом знаходить свій прояв у програмно-цільовому управлінні, за яким здійснюється орієнтація на досягнення певного кінцевого результату розвитку об'єкта.

Цільова програма — система ув'язаних між собою за змістом, термінами, виконавцями, ресурсами заходів (дій) виробничо-технологічного, науково-технічного, соціального, організаційного характеру, спрямованих на досягнення єдиної мети, вирішення загальної проблеми. У такій програмі повинні бути представлені цілі, у тому числі і стратегічна, заходи з реалізації програми та потрібні для цього ресурси. Відомі державні, регіональні, науково-технічні, соціально-економічні, інноваційно-інвестиційні, екологічні та інші цільові програми. Органам управління процесом реалізації будь-якої цільової програми необхідна систематизована та своєчасна інформація про важливіші результати її виконання, що дозволяє коригувати програму, найкращим чином використовувати ресурси та надавати необхідну інформацію зацікавленим сторонам і широкій громадськості. Ефективним засобом виконання цього завдання є інтеграція традиційних методів обліку, накопичення, оброблення та узагальнення інформації, її аналізу та оцінювання у межах моніторингу реалізації програми з метою прийняття управлінських рішень щодо безумовного її виконання.

Аналіз досліджень і публікацій з проблеми. На даний час комплексному вирішенню даної проблеми приділяється у наукових дослідженнях недостатньо уваги. У небагатьох існуючих публікаціях з моніторингу реалізації цільових програм (В.А. Волочі-

єнко, В.В. Мильник, Б.П. Титаренко [1], Г. Ветров, Д. Візгалов, А. Шанін, Н.І. Шевирова [5], М.Ю. Гараджа [3], Н.П. Паздникова [7, 8] Л.І. Якобсон [9] та деякі ін.) він розглядається, як правило, лише з позиції їх результативності та прозорості. При цьому під прозорістю розуміється доступність інформації для громадськості. Крім того, значна увага приділяється дослідженню питань взаємодії влади та суспільства у формі організації стійкої системи зворотного зв'язку, що має формувати систему громадського моніторингу та оцінювання програм, що реалізуються.

Існує з нашого погляду хибна думка про те, що організація регулярного моніторингу програм і проведення їх періодичного оцінювання — це дві різні задачі за рівнем складності, методологічними підходами і використанням технологій [7, 8]. Адже процес оцінювання реалізації цільової програми є невід'ємною складовою моніторингу [2].

Нарешті, слід зазначити, що в існуючих публікаціях розглядається лише моніторинг регіональних програм соціально-економічного розвитку.

Метою статті є розроблення методології побудови моніторингу реалізації державної цільової програми без прив'язки до будь-якої предметної області.

Необхідність моніторингу реалізації державних цільових програм на проміжних і кінцевій стадіях цього процесу обумовлена вимогами коригування цілей, завдань і заходів у ході реалізації програми і винесення оціночного висновку щодо доцільності її подальшої реалізації. Моніторинг на кінцевій стадії дозволяє відстежувати ключові фактори успіху реалізації цільової програми і формувати інформаційну базу для розроблення заходів щодо досягнення соціальних ефектів.

Потреба у системі моніторингу обумовлюється класичними вимогами, що пред'являються до реалізації програмно-цільового бюджетування: наявність цілей і відповідно параметрів оцінювання, а також забезпечення всіх учасників програми повним обсягом інформації щодо ходу її реалізації.

Цільова програма зазвичай являє собою проектний і адресний документ, що погоджує дії різних організацій і осіб-співвиконавців незалежно від їх відомчої підпорядкованості за термінами виконання етапів робіт і ресурсами, що виділяються на її виконання.

Об'єкти управління цільовою державною програмою представлено на рис. 1.

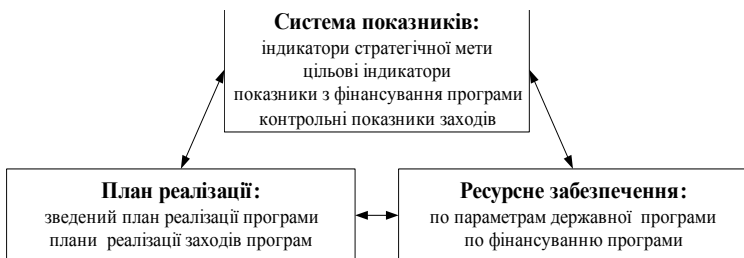


Рис. 1. Об'єкти управління державною цільовою програмою

Принципову схему управління державною цільовою програмою наведено на рис. 2.

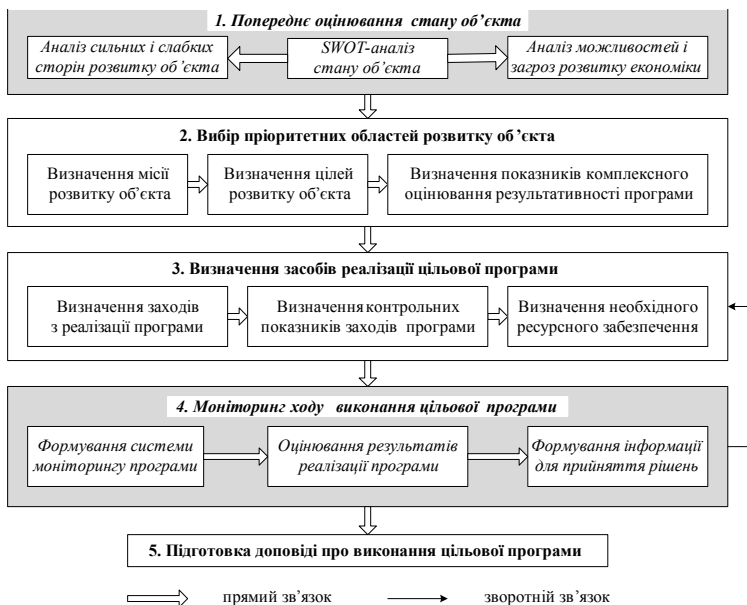


Рис. 2. Система управління реалізацією цільової програми

На даній схемі курсивом виділено ті етапи управління процесом реалізації цільової програми, що стосуються його моніторингу. Розглянемо їх зміст, залишаючи поза увагою інші блоки та їх складові, які є предметом теорії програмно-цільового управління.

У процесі проведення попереднього оцінювання поточного стану об'єкта (SWOT-аналіз) здійснюється визначення сильних і слабких його внутрішніх сторін, а також можливостей і загроз,

що виходять із зовнішнього середовища. Діагностику доцільно проводити за допомогою таких технологій:

опис досліджуваних проблем у системі характерних для них ознак;

ідентифікація виявлених проблем/ризиків, тобто прив'язка їх до відомим типологічних груп.

Четвертий етап реалізації цільової програми передбачає розроблення та організацію моніторингу. На цьому етапі формується інформація, що стосується ступеня досягнення цілей, виражених конкретними індикаторами, а також здійснюється проміжне та підсумкове оцінювання результатів виконання програмних заходів та ефективності виконання програми.

Побудова моніторингу реалізації цільової програми повинна здійснюватися з урахуванням таких принципів:

точність і достовірність — використання інформаційних джерел і системи показників, які достовірно характеризують процеси, що відбуваються, дотримання стандартних процедур;

незалежність та об'єктивність — моніторинг та оцінювання мають здійснюватися неупереджено та у загальнодержавних інтересах, спиратися на об'єктивний і фаховий аналіз стану справ у відповідній сфері;

неперервність і систематичність — моніторинг має здійснюватися у періоди, встановлені інструкціями головних розпорядників бюджетних коштів;

комплексність — моніторинг повинен охоплювати показники в усіх сферах діяльності, які стосуються планування, звітування та виконання цільової програми;

відповідність — методи і способи проведення моніторингу мають відповідати природі та специфіці окремої цільової програми;

інтегрованість — заходи з моніторингу мають належати до інтегральних елементів виконання цільової програми;

результативність — моніторинг повинен надавати можливість отримати інтегральну оцінку виконання цільової програми, на підставі якої будуть прийматися належні управлінські рішення;

зворотного зв'язку — результати моніторингу мають враховуватися відповідальним виконавцем цільової програм з метою поліпшення її структури та управління виконанням;

економічність — збирання інформації про виконання цільових програм має здійснюватися у спосіб, що забезпечує найкраще

співвідношення між витратами на здійснення цих функцій та отриманим кінцевим результатом;

прозорість і відкритість — учасники процесів моніторингу мають знати наперед, що саме підлягає моніторингу, яким чином формулюються завдання оцінювання та встановлюються критерії оцінювання;

співпраця — моніторинг повинен здійснюватися на кооперативній основі, оскільки як виконавці, так і користувачі мають за мету пошук шляхів покращення виконання цільової програми.

Оскільки індикатори формуються під задачі моніторингу функціонування або розвитку об'єкта, для оцінювання ефективності управлінських рішень надзвичайно важливим є формування індикаторів, які адекватно відображають рівень досягнення поставлених цілей. Для дотримання коректності індикаторів доцільно використовувати як контекстні індикатори, що слугують для оцінювання результатів програми у цілому, так і проєктні показники, що характеризують здійснення заходів у межах проєкту. При цьому адекватний розподіл індикаторів за названими групами дозволяє найточніше відобразити масштабність вирішуваних завдань і забезпечити коректність оцінювання.

Будь-яка державна цільова програма містить стратегічну мету і систему локальних цілей, спрямованих на її досягнення, що супроводжуються відповідною системою їх індикаторів. У свою чергу, для досягнення кожної із локальних цілей програмою передбачається реалізація ряду конкретних заходів з переліком контрольних показників по кожному із них (рис. 3).

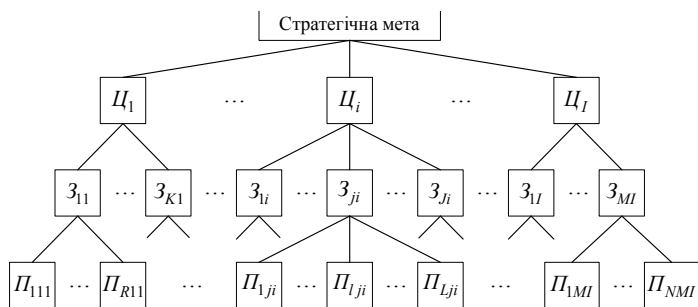


Рис. 3. Ієрархія цілей, заходів і контрольних показників цільової програми

Згідно з даною схемою моніторинг цільової програми повинен здійснюватися з використанням індикаторів стратегічної мети,

індикаторів кожної з локальних цілей C_i і контрольних показників P_{ji} заходів з реалізації програми Z_{ji} .

Очевидно, не можна визначити у загальному вигляді індикатори і показники моніторингу будь-якої цільової програми. Їх вибір зумовлений сутністю кожної з них.

Схему реалізації функції моніторингу щодо оцінювання результатів реалізації цільової програми зображено на рис. 4.

Передумови і цілі здійснення оцінювання можуть бути різними і виникати на різних етапах реалізації програми.

У загальному випадку предметом оцінювання є окремі ключові параметри програми. В якості таких параметрів можуть виступати:

результативність програми;

ефективність механізму виконання програми;

соціально-економічний ефект, що справляють результати реалізації програми на розвиток держави;

відповідність програми інтересам суспільства тощо.

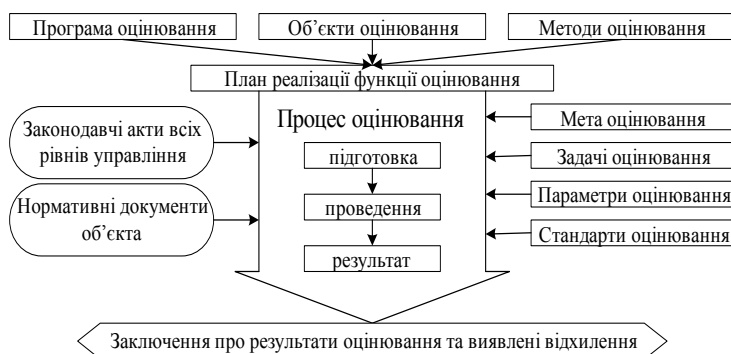


Рис. 4. Схема реалізації функції оцінювання у моніторингу

У зв'язку зі специфікою оціночної діяльності у сфері використання програмно-цільового методу типологію цілей оцінювання доцільно розглядати за двома ознаками — етап реалізації програми і мета оцінювання.

За етапами реалізації програми здійснюється підготовка до процесу оцінювання та його проведення.

Підготовка до оцінювання процесу реалізації цільової програми полягає у систематизації заходів з реалізації програми з метою їх інтегрування за стратегічними напрямками програми. Наприклад, якщо розглядається програма соціально-економічного розвитку об'єкта, то заходи з реалізації цільової програми можуть бути згруповані за такими стратегічними напрямками:

- у соціальній сфері;
- у галузі створення умов, сприятливих для економічної діяльності та залучення інвестицій;
- у галузі інноваційної діяльності;
- у галузі сприяння структурній перебудові економіки об'єкта;
- у галузі підвищення ефективності управління державною власністю;
- у податково-бюджетній сфері;
- у сфері зовнішньоекономічної діяльності тощо.

Проведення оцінювання реалізації цільової програми поділяється на два види — проміжне і кінцеве. Проведення оцінювання на проміжній стадії полягає у виявленні на кожному з етапів реалізації цільової програми критичних відхилень фактичних значень її цільових індикаторів і показників заходів, а також витрат ресурсів на її виконання з метою підготовки інформації для прийняття необхідних управлінських рішень (зворотній зв'язок). На кінцевій стадії визначається результативність та ефективність програми, а також можливі зміни запланованих її кількісних та якісних показників.

За метою розрізняються такі види оцінювання:

- оцінювання соціально-економічних умов, які призвели до необхідності реалізації програми;
- оцінювання процесу реалізації програми;
- виявлення причинно-наслідкових зв'язків між параметрами соціально-економічного розвитку об'єкта програми та програмними заходами;
- оцінювання ступеня впливу програми на соціально-економічний розвиток об'єкта програми;
- оцінювання результативності програми — експертиза результатів, досягнутих у ході реалізації програми, оцінювання продуктивності програми — визначення позитивних результатів та інших благ, наданих програмою, в розрахунок на одного бенефіціара — суб'єкта, що отримує вигоду від реалізації програми

(вид економічної діяльності, підприємство, фірма, організація, особа тощо).

У межах програмно-цільового управління можуть використовуватися три види моніторингу залежно від його цілей: інформаційний, базовий і проблемно-орієнтований, але реалізація моніторингу буде більш ефективною, якщо при його розробленні та реалізації буде використано інтегративний підхід, що включає елементи всіх трьох зазначених видів моніторингу.

Організаційний механізм моніторингу цільових програм має специфічну методичну базу, основу якої складають формалізовані методи проведення моніторингу: економічний аналіз, дискримінантний аналіз за напрямками програми, аналіз документів статистичної інформації, аналіз звітів виконавців програмних заходів, моніторингове інтерв'ювання, моніторингове анкетування, моніторингове опитування, спостереження за об'єктом моніторингу за системою найбільш значущих індикаторів, що характеризують його стан та інші.

У процедурі проведення моніторингу зазвичай використовуються два методи аналізу: аналізу статистичної інформації та аналізу звітів виконавців програмних заходів. До достоїнств даних методів аналізу можна віднести точність вимірювання індикаторів програми та системність надання інформації. Недоліки даних методів при проведенні моніторингу полягають у появі сторонньої інформації, яка не відноситься до виконання заходів програми, у розбіжності у ключових індикаторів між статистичними і оперативними показниками відповідальних виконавців заходів.

До другої групи можна віднести заходи програми, які втратили відповідального виконавця з тієї чи іншої причини (наприклад, реформа структури управління). Для моніторингу подібних заходів основним методом стає моніторингове анкетування та інтерв'ювання. Позитивним моментом даного способу моніторингу заходів є отримання додаткової (неформальної) інформації про виконання заходів програми. Негативними моментами є несистемність і неповнота інформації про виконання заходів.

Наступною групою заходів є ті, процедура моніторингу яких проводиться на основі виключно звітів відповідальних виконавців за аналізований період. Даний вид звітів не дає відповіді на питання виконання програми, а містить загальну інформацію про діяльність структурного підрозділу.

Розглянуті методичні положення втілені в алгоритмі моніторингу реалізації цільової програми (рис. 5).



Рис. 5. Алгоритм моніторингу реалізації цільової програми

Попереднє оцінювання здійснюється з метою визначення можливості виконання цільової програми у частині досягнення її цільових індикаторів контрольних показників заходів, а також достатності коштів на її реалізацію.

Оскільки, зазвичай, державна цільова програма має стратегічну мету і локальні цілі за кожним з її пріоритетних напрямів, то за даним алгоритмом підсумкове оцінювання результативності цільової програми повинно здійснюватися за стратегічними і локальними цільовими індикаторами.

Наприклад, стратегічною метою Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2012 рік та основні напрями розвитку на 2013 і 2014 роки [4] є зростання добробуту і підвищення якості життя населення за рахунок забезпечення позитивних структурних зрушень в економіці, підвищення її конкурентоспроможності як основи для збалансованого зростання стандартів і показників економічного розвитку. Але у самій програмі

відсутній індикатор, за яким можна оцінювати ступінь досягнення цієї мети, тому його визначення повинно здійснюватися на етапі формування інформаційної бази моніторингу.

Комплексний індикатор рівня життя населення може бути розрахований за методикою ООН, яка рекомендує для визначення цього індикатора користуватися індексом людського розвитку (ІЛР) [10]:

$$ІЛР = (I_{ТЖ} + I_{ОСВ} + I_{ВВП})/3,$$

де $I_{ТЖ}$ — індекс тривалості життя;

$I_{ОСВ}$ — індекс рівня освіченості;

$I_{ВВП}$ — індекс скоригованого реального ВВП на душу населення.

Індекс тривалості життя обчислюється за формулою:

$$I_{ТЖ} = \frac{X - X_{\min}}{X_{\max} - X_{\min}},$$

де X — очікувана тривалість життя при народженні;

$X_{\min}$ — мінімальне значення показника (прийняте на рівні 25 років);

$X_{\max}$ — максимальне значення показника (прийняте на рівні 85 років).

Індекс рівня освіченості обчислюється за формулою:

$$I_{ОСВ} = (2I_1 + I_2)/3,$$

де I_1 — індекс грамотності дорослого населення;

I_2 — індекс сукупної частки учнів у загальній чисельності населення відповідного віку.

Складові цього індексу I_1 та I_2 обчислюються за такою самою формулою, що й очікувана тривалість життя при народженні. При цьому X означає частку грамотних серед дорослого населення у % (для розрахунку I_1) і сукупну частку учнів у % (для розрахунку I_2), $X_{\max}$ — максимальне значення обох показників (прийняте на рівні 100 %), а $X_{\min}$ — мінімальне значення обох показників (прийняте на рівні 0 %).

Індекс скоригованого реального ВВП на душу населення обчислюється за формулою:

$$I_{\text{ВВП}} = \frac{\lg X - \lg X_{\min}}{\lg X_{\max} - \lg X_{\min}},$$

де X — скоригований реальний ВВП у розрахунку на рік (за паритетом купівельної спроможності) на душу населення;

$X_{\max}$ — максимальне значення показника (прийняте на рівні 40 000 доларів на рік);

$X_{\min}$ — мінімальне значення показника (прийняте на рівні 100 доларів на рік).

Джерелом інформації для розрахунку індексу людського розвитку є «Статистичний щорічник України».

Поруч із розглянутою міжнародною методикою визначення індикатора рівня життя населення існує відповідна національна методика для регіонів України, яка враховує більшу кількість факторів, що впливають на формування цього показника [6], а саме: демографічний розвиток, розвиток ринку праці, матеріальний добробут населення, умови проживання населення, рівень освіти населення, стан та охорона здоров'я, соціальне середовище, екологічна ситуація, фінансування людського розвитку.

Крім того, по кожному з цих факторів враховуються його складові. Наприклад, фактор «стан та охорона здоров'я» оцінюється за такими показниками: індекс умовного здоров'я, кількість лікарів на 10 000 тис. населення, кількість станцій швидкої допомоги на 100 000 тис. населення, кількість потерпілих на виробництві, рівень щеплення дітей до 2-х років, середня тривалість перебування у стаціонарі.

Безумовно, дана методика може бути модифікована для її використання на державному рівні, але для її повного інформаційного забезпечення необхідно проводити додаткові вибіркові обстеження

Пріоритетними напрямами Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2012 рік та основні напрями розвитку на 2013 і 2014 є такі:

забезпечення умов для соціально-економічного зростання;

модернізація виробництва та інфраструктури;

підвищення соціальних стандартів;

посилення ролі регіонів у забезпеченні зростання економіки та підвищення їх відповідальності у напрямку розв'язання соціальних проблем;

зміцнення обороноздатності держави;

розвиток міжнародної співпраці;

захист прав і свобод громадян, зміцнення законності та правопорядку.

Особливістю даної програми є те, що у ній відсутні цільові індикатори за наведеними напрямками і контрольні показники за відповідними заходами. Натомість у ній розроблені підцілі, спрямовані на досягнення кожної із наведених локальних цілей. Наприклад, з метою забезпечення умов соціально-економічного зростання (перша локальна ціль) програмою передбачаються такі підцілі: адміністративна реформа та поліпшення якості державного управління, цінова політика, грошово-кредитна політика, інвестиційна політика, регуляторна політика та розвиток підприємництва, розвиток науково-технічної та інноваційної сфери, податково-бюджетна політика, управління об'єктами державної власності та корпоративними правами держави, розвиток внутрішньої торгівлі.

Кожна із підцелей забезпечена системою кількісних та якісних індикаторів. Так, з метою моніторингу формування ефективної інвестиційної політики (четверта підціль) у програмі передбачено індикатори, наведені у табл. 1.

Таблиця 1

ІНДИКАТОРИ ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Показники	2010 факт	2011 очікуване	2012 прогноз
Валове нагромадження основного капіталу, млрд грн	208,3	270,0	329,8
відсотків до попереднього року	104,9	111,8	107,9
Структура інвестицій в основний капітал за джерелами фінансування, %			
власні кошти підприємств та організацій	55,7	56,8	56,2
кредити банків та інші позики	13,7	15,1	16,0
кошти населення на індивідуальне житлове будівництво	10,7	5,1	5,0
кошти населення на будівництво власних квартир	3,1	3,3	3,3
кошти іноземних інвесторів	2,3	4,8	5,0
інші джерела фінансування	14,5	14,9	14,5
Прямі іноземні інвестиції, млрд дол. США	44,7	50,3	56,3
Іноземні інвестиції на одну особу, дол. США	978,5	1100,8	1232,5

Враховуючи викладені вище особливості даної програми, у алгоритмі її моніторингу будуть відсутні операції щодо аналізу

програмних заходів, оцінювання рівня досягнення їх показників та оцінювання відхилень за їх показниками, а замість цільових індикаторів необхідно розглядати індикатор стратегічної мети та індикатори підцелей програми.

Організаційні питання щодо розроблення і функціонування моніторингу державної цільової програми регулюються документом Мінфіну України «Порядок здійснення моніторингу та оцінювання бюджетних програм» [9], який викладено у вигляді детальної інструкції. У ньому, як випливає із його назви, на відміну від концепції моніторингу [2] функція моніторингу «оцінювання» виділяється у самостійну систему.

При визначенні інструментів та механізму моніторингу цільової програми особлива увага повинна приділятися:

- отриманню достовірної та своєчасної інформації про хід виконання цільової програми;

- систематичному аналізу отриманої інформації, зокрема стосовно виконання плану заходів з виконання цільової програми;

- з'ясуванню причин, які спричинили відхилення фактичних показників цільової програми від запланованих;

- забезпеченню покращення виконання цільової програми;

- формулюванню рекомендацій щодо коригування заходів і механізмів реалізації цільової програми у поточному та майбутніх періодах відповідно до змін у сфері її реалізації;

- накопиченню інформації для оцінювання виконання цільової програми;

- надання інформації усім зацікавленим особам про хід виконання цільової програми.

До основних документів, на основі яких здійснюється моніторинг виконання цільових програм належать:

- паспорт цільової програми,

- кошторис цільової програми,

- порядок використання бюджетних коштів,

- звіт про виконання паспорта цільової програми.

Паспорт цільової програми включає кількісні дані про обсяги фінансування цільової програми та результативні показники (індикатори), а також план заходів, спрямованих на реалізації програми.

Індикатори цільової програми визначаються головним розпорядником бюджетних коштів з урахуванням переліку, рекомендованого Мінфіном України. З переліку пропонованих індикаторів відбираються ті, що будуть використовуватися в якості індикаторів виконання цільової програми у ході її моніторингу.

Індикатори виконання цільової програми повинні відповідати таким вимогам:

- бути відповідними потребам вимірювання основних характеристик цільової програми;

- мати безпосереднє відношення до найбільш суттєвих характеристик цільової програми;

- дозволяти здійснення швидкого незалежного підтвердження достовірності інформації;

- вимагати невисокого рівня витрат ресурсів на вимірювання.

Індикатори виконання цільової програми встановлюються лише стосовно показників витрат, ефективності та якості.

План заходів з виконання цільової програми розробляється на поточний бюджетний рік і наступні два роки, з розбивкою заходів поточного року по кварталах. Він є складовою паспорта цільової програми і включає:

- перелік заходів з виконання цільової програми, спрямованих на забезпечення досягнення її індикаторів;

- розподіл бюджетних асигнувань між основними видами діяльності, спрямованими на досягнення індикаторів цільової програми;

- джерела фінансування заходів.

Оцінювання цільових програм являє собою, з одного боку, самостійний процес на стадії прийняття рішення про необхідність реалізації програми, і, з іншого, основу процесу моніторингу, забезпечуючи його інформацією про причини відхилень результатів від планованих значень, ступінь значущості отриманих відхилень і необхідність внесення коригувань у хід реалізації цільової програми.

Планування оцінювання виконання цільової програми включає в себе такі кроки:

- формулювання основних питань, на які необхідно отримати відповідь у ході оцінювання;

- з'ясування видів та обсягу необхідної для проведення оцінювання інформації (документів);

- ідентифікація джерел необхідної інформації (такими джерелами можуть слугувати документація цільової програми, статистична інформація про виконання програми та її вплив, результати обстежень тощо);

- визначення можливостей отримання необхідної інформації у межах часу та ресурсів, виділених на проведення оцінювання;

розроблення інструментів збору даних (анкети для опитувань, переліки питань для інтерв'ю, інструкції щодо проведення спо-

стережень тощо), їхнього оброблення та аналізу (форми подання даних, програмне забезпечення для їх аналізу тощо);

складання графіку проведення оцінювання та переліку осіб, відповідальних за виконання окремих видів робіт;

організаційно-технічне забезпечення оцінювання виконання цільової програми.

До напрямів оцінювання виконання цільової програми відносяться:

оцінювання ресурсів цільової програми (достатності обсягів фінансових, людських, капітальних та інших ресурсів для реалізації програми; відповідності якості наявних ресурсів для досягнення її цілей і виконання заходів; ефективності використання ресурсів при її виконанні);

оцінювання заходів з виконання цільової програми (з'ясування факту здійснення запланованих заходів, які зі здійснених видів діяльності найбільше сприяли реалізації цільової програми; яким чином слід удосконалювати діяльність з виконання цільової програми);

оцінювання ступеня задоволення потреб бенефіціарів цільової програми;

оцінювання прямих результатів програми (наскільки здійснені заходи справили вплив на досягнення прямих результатів програми та чи були результати цільової програми отримані у належні терміни);

оцінювання непрямих результатів програми (рівня досягнення цілей цільової програми, отриманих очікуваних результатів, отриманих неочікуваних результатів, співвідношення очікуваних та неочікуваних результатів програми).

При проведенні оцінювання виконання цільової програми застосовуються критерії відповідності, ефективності, впливу, результативності та усталеності.

Оцінювання цільової програми за критерієм відповідності здійснюється на підставі узагальнення інформації про виконання цільової програми, яке дає підстави визначити, наскільки здійснені в її межах заходи відповідають загальному спрямуванню державної політики у цій сфері, тобто:

наскільки цільова програма сприяє вирішенню стратегічних викликів, які стоять перед країною загалом та окремими сферами суспільного життя, сприяє зростанню суспільного добробуту;

наскільки програма знаходиться у відповідності до державної стратегії розвитку сектора економіки, до якого вона відноситься;

наскільки цільова програма дійсно спрямована на вирішення основних проблем, які має сфера, в якій вона реалізується;

наскільки виконання цільової програми відповідає визнанням у світі підходам до вирішення аналогічних проблем;

якою є пріоритетність цільової програми і у чому це проявляється;

наскільки концепція цільової програми враховує відмінності в інтересах зацікавлених осіб та різницю у впливі на них її виконання.

За критерієм ефективності здійснюється оцінювання того, наскільки були досягнуті встановлені цільовою програмою цілі. Оцінюються прямі (позитивні і негативні, заплановані та незаплановані) впливи виконання цільової програми на сферу її дії. Застосування цього критерію передбачає отримання відповідей на такі питання:

наскільки досягнуті задекларовані цілі, визначені паспортом цільової програми (здійснюється порівняння запланованих і фактичних значень індикаторів та показників);

які були підстави того, що встановлені цілі були досягнуті або не досягнуті;

наскільки позитивно чи негативно діяльність виконавців цільової програми вплинула на досягнення її цілей;

які незаплановані позитивні чи негативні прямі наслідки виконання цільової програми виникли, яким чином їх слід оцінити.

Оцінюванню за критерієм впливу підлягають непрямі наслідки виконання програми, тобто масштаб впливу програми на зміни, що відбуваються у сферах, на які впливає ця програма. Застосування цього критерію дозволяє отримати відповіді на такі питання:

які позитивні чи негативні зміни спостерігаються у більш широкому секторальному чи регіональному контексті;

які зміни, що відбулися на різних рівнях соціально-економічної системи (як-то населення в цілому чи його груп, сектори економіки, інституції тощо) можна пов'язати з реалізацією цільової програми;

яким є внесок цільової програми у ці зміни;

які причини того, що непрямі впливи були досягнуті чи не досягнуті;

наскільки вплинули на дієвість реалізації програми інші сфери реалізації політики та зацікавлені особи;

чи відбувається поширення впливу цільової програми через використання поза сферою її реалізації вироблених концептуальних підходів, структурних змін, моделей тощо.

За критерієм результативності оцінюється співвідношення між ресурсами, витраченими на реалізацію програми, та фактично отриманими результатами.

Застосування цього критерію дає відповіді на такі питання:

які ресурси використані програмою для отримання різних результатів;

наскільки структура програми виявилася придатною для досягнення її результатів з найнижчими можливими витратами;

наскільки забезпечувалася узгодженість між цілями програми, видами діяльності, заходами та послугами, які виконувалися у межах її виконання;

наскільки була забезпечена відповідність і координація між різними джерелами фінансів для реалізації цільової програми;

наскільки раціональною була пропорція «результат-ресурси» при виконанні програми;

наскільки економічно обґрунтованою з точки зору витрат було виконання заходів цільової програми, чи не існувало кращих альтернативних підходів для їх виконання;

наскільки економічно обґрунтованими з погляду витрат були непрямі результати програми;

чи здійснювалися заплановані заходи у належний період часу, чи досягалися результати відповідно до встановленого графіку.

За критерієм усталеності оцінюванню підлягає те, наскільки у результаті реалізації цільової програми були створені належні передумови, щоб досягнуті прямі та непрямі наслідки виконання програми були збережені (розвинені) у майбутньому. Він застосовується лише до цільових програм, що виконуються упродовж кількох років, для отримання відповідей на такі питання:

упродовж якого періоду часу зберігатимуться результати виконання програми, якими є мінімальні вимоги щодо результативності програми для цього відрізка часу;

у який спосіб після припинення реалізації програми підтримуватимуться результати для бенефіціарів і зацікавлених осіб, чи очікується тут погіршення чи покращання;

які передумови наявні для забезпечення усталеності;

які найсуттєвіші ризики існують для забезпечення усталеності у довгостроковому періоді, як оцінюється майбутній розвиток цих чинників.

При оцінюванні за цим критерієм слід також брати до уваги такі основні виміри усталеності:

економічні — як досягнуті програмою результати, пов'язані з динамікою розвитку сфери чи ВЕД, наскільки вони є стабільними чи здатними до динамічного пристосування;

політичні — наскільки програма сприяє більш справедливому задоволенню інтересів зацікавлених осіб, змінам у поведінці та організаційній культурі окремих груп бенефіціарів, інституцій, удосконаленню правових рамок їх діяльності, посиленню політичної волі носіїв влади до позитивних змін;

соціальні — яким чином програма сприяє досягненню соціальної справедливості, покращанню доступу до суспільних послуг та інституцій;

екологічні — наскільки забезпечена довгострокова екологічна стабільність, наскільки високим є ризик, що у довгостроковому періоді спостерігатимуться негативні наслідки для довкілля.

Для оцінювання виконання програми за критеріями «відповідність», «ефективність», «вплив» і «результативність» використовуються кількісні оцінки, наведені у табл. 2.

Таблиця 2

ОЦІНКИ ВИКОНАННЯ ПРОГРАМИ ЗА КРИТЕРІЯМИ «ВІДПОВІДНІСТЬ», «ЕФЕКТИВНІСТЬ», «ВПЛИВ» І «РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ»

Якісна оцінка	Кількісна оцінка
Гарний результат, без суттєвих недоліків	3
Задовільний результат: переважають позитивні результати	2
Загалом незадовільний результат: незважаючи на наявні позитивні результати, негативні переважають	1
Незадовільний результат: на тлі окремих часткових позитивних досягнень переважають негативні результати	0

Для оцінювання виконання програми за критерієм «усталеність» використовуються оцінки, наведені у табл. 3.

Інтегральна оцінка цільової програми (IO) є середнім арифметичним значенням оцінок за кожним з наведених вище критеріїв:

$$IO = \frac{\sum_{i=1}^5 O_i}{5},$$

де O_i — оцінки за кожним з критеріїв, які беруться до уваги.

Якщо, залежно від специфіки цільової програми, критерії мають суттєво різну значущість для оцінювання ступеня успішності програми, їм надають ваги у вигляді коефіцієнтів, сума яких має дорівнювати одиниці. Тоді інтегральна оцінка буде дорівнювати сумі таких зважених оцінок:

$$IO = \sum_{i=1}^5 w_i O_i,$$

де w_i — ваги критеріїв оцінювання, $0 < w_i < 1$, $\sum_{i=1}^5 w_i = 1$.

Значення інтегральної оцінки заокруглюється до цілого і визначається за табл. 4.

Таблиця 3

ОЦІНКИ ВИКОНАННЯ ПРОГРАМИ ЗА КРИТЕРІЄМ «УСТАЛЕНІСТЬ»

Якісна оцінка	Кількісна оцінка
Дуже висока усталеність: отримані позитивні результати з високою ймовірністю будуть збережені чи поліпшені	3
Висока усталеність: отримані позитивні результати з високою ймовірністю будуть незначно скорочуватися з часом, проте залишаться у цілому позитивними	2
Задовільна усталеність: отримані позитивні результати та впливи з високою ймовірністю будуть суттєво скорочуватися, проте залишаться у цілому позитивними	1
Незадовільна усталеність: результати виконання програми незадовільними і з високою ймовірністю не поліпшаться	0

Таблиця 4

ІНТЕГРАЛЬНА ОЦІНКА ЯКОСТІ РЕЗУЛЬТАТУ ВИКОНАННЯ ПРОГРАМИ

Інтегральна оцінка	Якість результату виконання програми
3	Гарний результат, без суттєвих недоліків
2	Задовільний результат: переважають позитивні результати
1	Загалом незадовільний результат: незважаючи на наявні позитивні результати, негативні переважають
0	Незадовільний результат: на тлі окремих часткових позитивних досягнень явно переважають негативні результати

Отже, якщо інтегральна оцінка дорівнює 2 чи 3, то вважається, що виконання програми є успішним. Оцінка 0 чи 1 означає, що реалізація програми не є успішною.

Виконання програми може вважатися успішним лише тоді, коли оцінки ефективності, впливу та усталеності є не нижчими за 2. В усіх інших випадках виконання цільової програми не вважається успішним.

У випадку, якщо встановлено, що значення індикаторів виконання цільової програми відхиляються від встановлених у паспорті цільової програми на відповідний період, галузевий департамент спрямовує головному розпоряднику бюджетних коштів повідомлення про наявність відхилення індикаторів від планового рівня. Після отримання такого повідомлення головний розпорядник бюджетних коштів зобов'язаний у триденний термін пояснити причини виявленого відхилення та про наявність чи відсутності необхідності здійснення певних заходів задля його подолання.

Дані моніторингу за підсумками бюджетного року використовуються в якості одного з обов'язкових джерел інформації при здійсненні оцінювання виконання цільової програми.

Висновки. Розгляд питань побудови і функціонування моніторингу державної цільової програми переконує, що цей процес є творчим і потребує у кожному конкретному випадку урахувати індивідуальні особливості програми щодо її ієрархії цілей і цільових індикаторів, складу та змісту заходів і їх контрольних показників тощо.

Література

1. *Волочієнко В.А.* Исследование систем управления: [уч. пособ. для вузов] / В.А. Волочієнко, В.В. Мильник, Б.П. Титаренко. — М.: Изд-во: Академический проект Трикста, 2005. — 352 с.
2. *Галіцин В.К.* Концептуальні засади моніторингу / В.К. Галіцин, О.П. Суслов, Н.К. Самченко // Бізнес-інформ — 2013. — № 9. — С. 330–335.
3. *Гараджа М. Ю.* Мониторинг результативности бюджетных расходов: основные этапы внедрения на местном уровне / М. Ю. Гараджа. — М.: Ин-т экон. города, 2002. — 48 с.
4. Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2012 рік та основні напрями розвитку на 2013 і 2014 роки. — Режим доступу: <http://do.gendocs.ru/docs/index-27574.html>
5. Индикаторы социально-экономического развития муниципальных образований / [Г. Ветров, Д. Визгалов, А. Шанин, Н.И. Шевырова]. — М.: Институт экономики города, 2002. — 134 с.

6. Людський розвиток регіонів України: методика оцінки і сучасний стан: [монографія] / [Лібанова Е. М., Власенко Н. С., Власюк О. С. та ін.]. — К.: СПД Савчина, 2002. — 123 с.

7. Паздникова Н.П. Методическое обеспечение системы мониторинга результативности программы социально-экономического развития региона: препринт Н.П. Паздникова. — Пермь: Изд-во Перм. ун-та, 2006. — 61 с.

8 Паздникова Н.П. Мониторинг результативности программы социально-экономического развития региона / Н.П. Паздникова // Вестник Пермского ун-та. — Пермь, 2007. — № 1. — С. 158–162.

9. Порядок здійснення моніторингу та оцінювання бюджетних програм. — Режим доступу:

http://www.minfin.gov.ua/file/link/316389/file/Final_report_CQ-1_ukr.rar

10. Управління трудовим потенціалом: [навч. посібник] / [В.С. Васильченко, А.М. Гриненко, О.А. Грішнова, Л.П. Керб]. — К.: КНЕУ, 2005. — 403 с.

11. Якобсон Л.И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и практика: [уч. пособ. для вузов] / Л.И. Якобсон. — М.: ГУ ВШЭ, 2000. — 366 с.

Стаття надійшла до редакції 04.11.2013 р.

УДК 330.46

Дербенцев В. Д., Тішков Б. О., к.е.н., доценти,
Шарапов О. Д., к.т.н., професор,
ДВНЗ «Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»

СИСТЕМНА МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ СТАНУ ТА ДИНАМІКИ СУЧАСНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ЕКОНОМІКИ В УМОВАХ ПОСИЛЕННЯ НЕСТАБІЛЬНОСТІ

АНОТАЦІЯ. Робота присвячена питанням обґрунтування методологічних засад дослідження нестійких суспільно-економічних процесів в умовах посилення хаотичності та турбулентності. Розроблено концептуальну модель формалізації управлінських рішень залежно від ступеня невизначеності економічного середовища.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: інформаційна економіка, турбулентність, складні системи, системно-синергетична парадигма, класифікатор.

АННОТАЦИЯ. Работа посвящена вопросам обоснования методологических основ исследования неустойчивых общественно-экономических процессов в условиях усиления хаотичности и турбулентности. Разра-