

---

# ПРОГНОЗУВАННЯ ТА ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ

---

УДК 338.266

**О. Б. Павлів**, асистент,  
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

## ОБҐРУНТУВАННЯ ПЕРЕЛІКУ ПОКАЗНИКІВ ОЦІНЮВАННЯ ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПРОЕКТІВ І ПРОГРАМ ЗА УЧАСТІ РІЗНИХ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ

**Анотація.** У статті розглянуто підходи до оцінювання виконання програм та обґрунтовано використання переліку уніфікованих показників оцінки стану виконання проектів і програм що реалізуються спільно державними органами управління та приватними бізнес-структурами.

**Ключові слова:** цільовий підхід, програмно-цільовий метод управління (ПЦМ), стратегічне управління, моделі оцінювання, система збалансованих показників (СЗП)

У попередній статті «Удосконалення стратегічного управління цільовим використанням обмежених ресурсів на основі системи збалансованих показників (СЗП)» було розглянуто проблематику цільової орієнтації стратегічного управління суб'єктів господарювання та досягнення на цій основі збалансованості діяльності всіх підсистем управління підприємством за допомогою системи збалансованих показників (СЗП) [3, с. 144—150]. Крім того, важливим завданням постало забезпечення залучення підприємств до процесу впровадження програмно-цільового методу (ПЦМ) управління на рівні держави, і було доведено, що саме інструмент СЗП був би вдалим для реалізації ПЦМ на рівні підприємства. Адже найголовнішим є те, що цілі та стратегії різних суб'єктів господарювання (у даному контексті — це державні та підприємницькі структури) мали б узгоджуватися через СЗП, оскільки в такому разі витримується одна з головних вимог до формування цілей підприємства — «кількісне визначення» за відповідними показниками та термінами.

У цьому контексті актуальним постає питання обґрунтування доцільності використання ряду показників оцінювання, які застосовуються на різних рівнях господарювання з метою проведення ефективного аналізу стану підприємства, який би відображав не лише поточний стан справ на самому підприємстві, але й ураховував би вплив зовнішнього середовища для здійснення ефективніших прогнозів, що використовуються при стратегічному управлінні. Зокрема, як це було відображено у попередній нашій статті, згідно із моделлю СЗП Р. Каплана та Д. Нортона, до якої крім основних 4 базових елементів «Управління виробничими процесами», «Управління ринком», «Фінанси» та «Управління персоналом» було введено додаткову складову «Взаємовідно-

син із державою та місцевими органами». На нашу думку, саме такий додатковий елемент дозволить ураховувати та правильно оцінювати взаємодію підприємства з державними та місцевими органами влади за допомогою відповідних показників, які були б зрозумілими як для державних органів, так і для підприємницьких структур. Особливо актуальною така взаємодія різних організаційно-правових господарюючих структур стає при реалізації спільних комплексних, цільових та інвестиційних програм і проектів. А оскільки на сьогодні в Україні не існує єдиного підходу до оцінювання виконання цих програм, це ускладнює ефективність контролю їх реалізації з точки зору «затрати-результат» для бізнес структур і держави. І в цьому контексті постає питання уніфікації показників оцінювання виконання таких програм. Ці показники можуть також бути використаними для оцінки потенційних співвиконавців, відібраних для участі в тендерах на виконання програм державно-приватного партнерства [1].

Питаннями методології оцінювання займалися різні зарубіжні та вітчизняні науковці. Серед них Е. Ведунг, К. Вайс, Д. Уільямс, Л. Пал, Г. Парр, В. Г. Афанасьєв, В. П. Бачарніков, Т. І. Єфименко, А. Г. Лобко, Б. Д. Моторигін, І. Б. Немировський, Б. А. Райзберг, І. А. Старожукова та ін. Однак питання та проблемам уніфікації підходів до оцінювання на різних рівнях управління економікою з метою забезпечення зрозумілості і прозорості механізмів балансування інтересів різних суб'єктів господарювання не приділялося достатньо уваги.

Метою даної статті є обґрунтування використання переліку груп уніфікованих показників оцінювання для системи збалансованих показників (СЗП) з метою діагностування діяльності підприємства та стану виконання проектів і програм, що реалізуються спільно державними органами управління та приватними бізнес-структурами.

Важливим аспектом програмно-цільового методу в бюджетному процесі є здійснення оцінки виконання програми, яке полягає у визначенні дійсних результатів її реалізації. Це дія завершує управлінський цикл «планування — організація — виконання — звітування — контроль (оцінка)» і допомагає приймати рішення про наступні кроки з реалізації програми та визначити пріоритети при плануванні бюджетних видатків. На основі оцінки виконання програми визначаються результати діяльності розпорядника бюджетних коштів [4, с. 20].

У міжнародній практиці слово «оцінка» дуже часто застосовується поряд з терміном «оцінювання». Зокрема, американська дослідниця Керол Вайс пропонує таке визначення: «Оцінюванням називається систематична оцінка операцій та/або результатів програми чи політики в порівнянні з комплексом явних і неявних стандартів, з метою вдосконалення програми чи політики» [5, с. 28]. Шведський професор Еверт Ведунг називає оцінювання ретельним ретроспективним визначенням достоїнств, вартості та цінності адміністрування, результатів та наслідків дій урядових установ, яке має значення для майбутніх практичних ситуацій. Іншими словами — це процес відокремлення вартого від невартого, цінного від непотрібного [6, с. 20]. Канадський професор Леслі Пал пропонує визначати оцінювання як «систематичне застосування методів дослідження суспільних наук для оцінки основних понять, проектів, здійснення та корисності програм соціального втручання» [5, с. 29].

Навколо методологічних основ і практичної орієнтації оцінювання точиться гостра суперечка, в літературі можна знайти численні підходи, які мають достатньо прихильників. Для того щоб зробити їхній огляд, необхідно звести їх до кількох основних напрямів або шкіл. Одним із найудаліших варіантів класифікації і розмежування підходів до оцінювання є варіант Е. Ведунга [6, с. 54]. На думку автора, доречною основою для розмежування є так званий «організатор» оцінювання, тобто логічний момент його початку. Сам автор визначає це поняття наступним чином: «Організатор — це фундаментальне запитання, на яке оцінювання має дати відповідь» [5, с. 54].

На рис. 1 представлено узагальнену автором таксономію моделей оцінювання, розташованих у порядку відповідно до організаторів [6, с. 51—67].

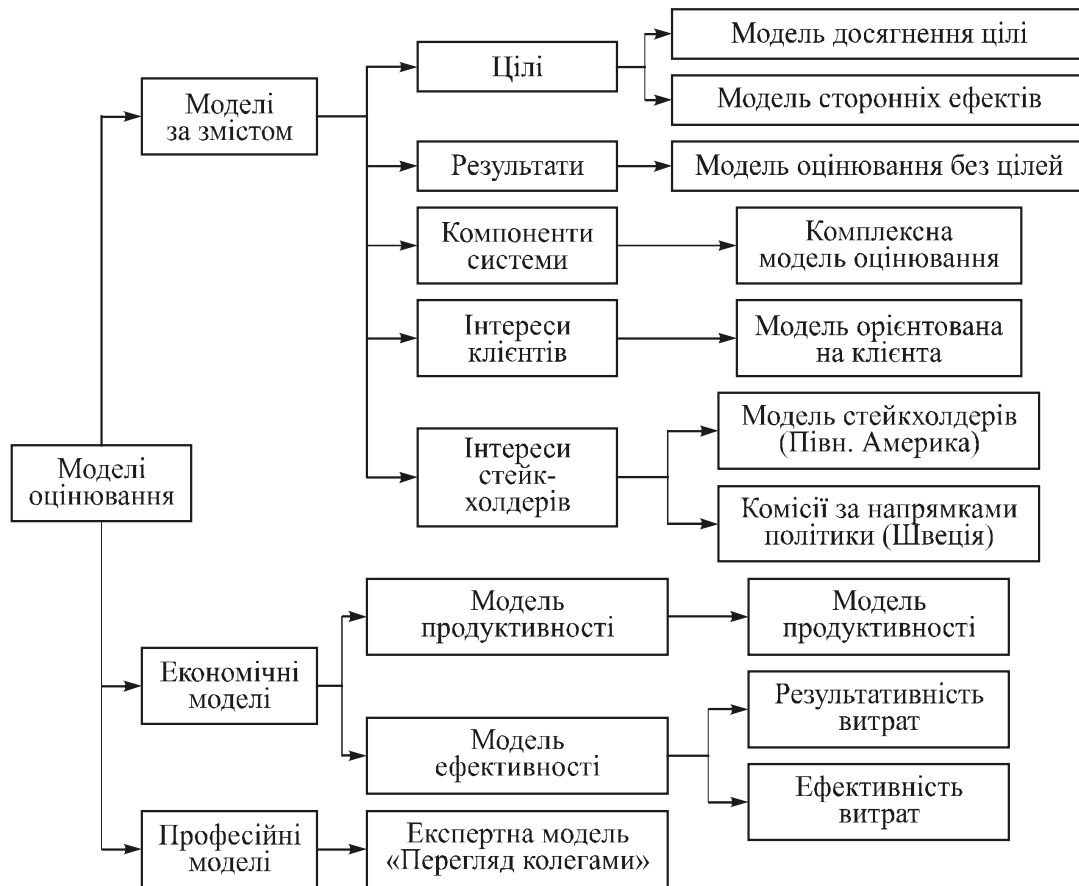


Рис. 1. Таксономія моделей оцінювання відповідно до організаторів оцінювання

Представлений ряд моделей, на нашу думку, містить один значний недолік, а саме: орієнтація на оцінку досягнення короткострокових цілей діяльності без урахування стратегічної складової. Ми вважаємо недоцільним проведення оцінювання за будь-яким із підходів, коли до уваги не береться стан реалізації стратегії як механізму адаптації до зовнішнього середовища організації. Адже при проведенні оцінювання недостатньо лише порівнювати заплановані показники із фактично досягнутими, потрібно зважати ще й на до-

цілність встановлених показників з точки зору визначених бачення, місії, мети та стратегії організації для їх ефективної реалізації. А якщо до всього вищесказаного додати ще й необхідність врахування інтересів державних і бізнес-структур щодо оцінювання в частині впровадження спільних програм і проектів, то стає зрозумілим, що у кожній такої структури бачення, місія, мета та стратегії різні, і, відповідно, цілі оцінювання також будуть різними. Однак для ефективної оцінки та контролю реалізації конкретної спільної програми чи проекту необхідно розробити відповідну методику, яка б не тільки враховувала цілі управлінського контролю різних господарюючих об'єктів та державних і місцевих органів влади, але й давала можливість об'єктивно оцінити рівень реалізації програми чи проекту з точки зору отриманих результатів у довгостроковій перспективі.

Зрозуміло, що змінити підходи державних органів до оцінювання програм, що реалізуються спільно із підприємствами набагато складніше, оскільки це потребує зміни законодавства та організаційних механізмів проведення такого оцінювання і, зрештою, не дасть бажаного ефекту. Тому доцільніше рекомендувати підприємствам адаптуватися до механізмів оцінки ефективності та результативності програм на державному рівні.

Оцінка ефективності та результативності програм з точки зору державних органів є досконалим інструментом управління, який дає можливість здійснити оцінку використання головним розпорядником коштів, виділених на виконання програми для досягнення її мети та завдань. Різні типи показників не повинні розглядатися як такі, що суперечать один одному, а як такі, що доповнюють один одного. Чим більш різнобічними показниками оцінені результати діяльності, тим більш репрезентативною буде визначена ступінь ефективності використання головним розпорядником бюджетних коштів.

Багатопланові і багатоаспектні критерії оцінки можуть сприяти продовженню функціонування або розширенню програми. Системи постійного контролю, де наголос робиться на аналізі показників, який проводиться для визначення шляхів поліпшення функціонування головного розпорядника бюджетних коштів, можуть сприяти відстеженню результатів діяльності, а з часом і їх поліпшенню.

Оцінка результативності програм може сприяти визначенню пріоритетів у діяльності головного розпорядника. Особливо важливим для проведення оцінки та відстеження ефективності виконання програми є вчасне отримання даних. Оцінка повинна стосуватися всієї організації як цілісної системи. Важливо при цьому вивчити діяльність та результати програми в цілому, а не просто її кількісні показники або ефективність.

Показники результативності та ефективності можуть бути використані для різних напрямків роботи. Аби успішно керувати своїми організаціями керівники державних, місцевих органів влади та установ мають володіти ключовими даними про свої відомства. Це стосується всіх рівнів управління і всіх типів організацій. Необхідно, щоб оцінка результативності програми розглядалася як невід'ємна і дуже важлива частина управлінського процесу. Нижче на рис. 2 представлено загальний механізм оцінки виконання програми.

Зі схеми видно, що при проведенні оцінки виконання програм необхідно визначити ті, які функціонують так, як було заплановано, і ті, які є недостатньо результативними.

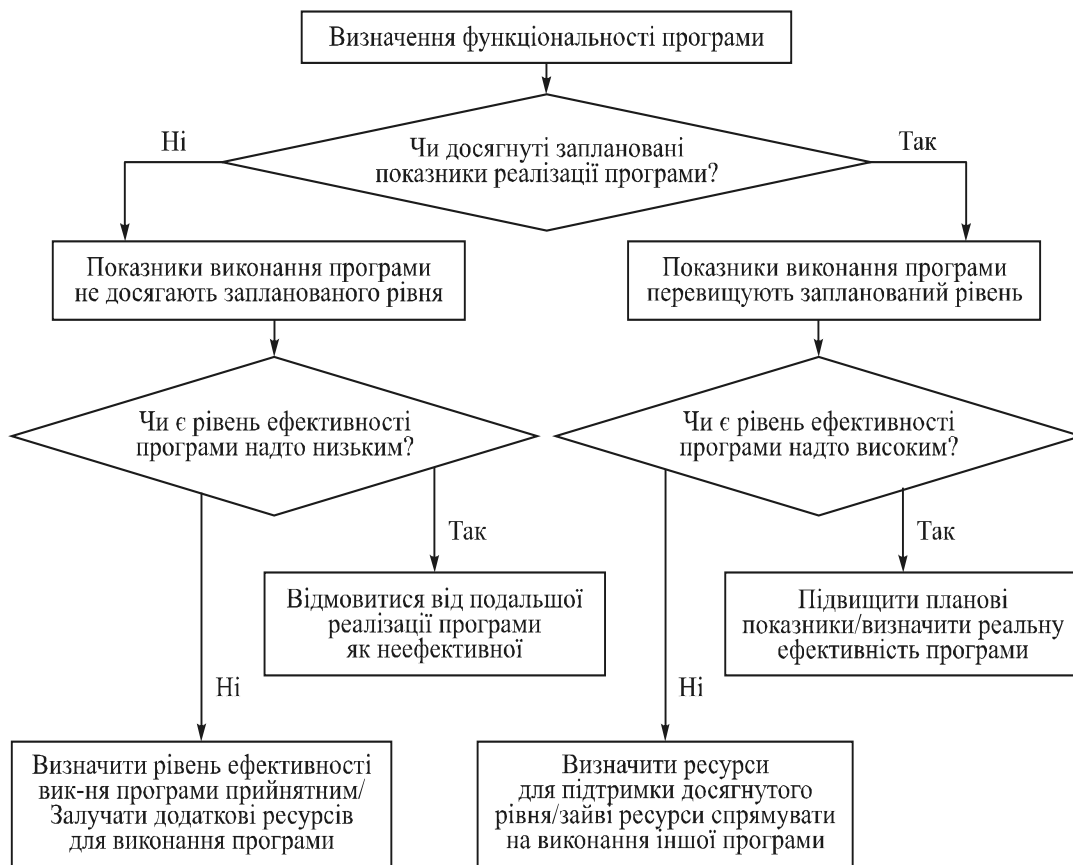


Рис. 2. Блок-схема послідовності оцінки виконання програми

Якщо якась програма істотно перевищує результати, визначені на стадії планування, то слід провести дослідження на предмет можливого підвищення планових показників на наступний рік або визначення її реальної ефективності. Якщо виявляється, що програма була особливо ефективною, то потрібно визначити ресурси, необхідні для підтримання даного рівня, а зайві ресурси спрямувати на виконання іншої програми. Однак, якщо така програма не відповідає заданому рівню або очікуваним результатам, організація повинна визначити, чи прийнятний такий рівень, чи слід шукати додаткових ресурсів для неї, а у випадку, коли рівень виконання є дуже низьким, тобто таким, що програма перетворюється на неефективну, слід відмовитись від її виконання.

Удалим показовим прикладом застосування саме такого програмного підходу до господарювання є багато країн Європи, через державні програми забезпечується розвиток близько 40 % території Великобританії та до 90 % — Норвегії [6, с. 27]. А в Японії програми виступають, передусім, як засіб стимулювання нових, наукомістких інноваційних галузей, таких як електроніка, робототехніка, інформаційні системи тощо.

На жаль, в Україні поки що не вдалося досягти подібного рівня вирішення проблеми програмними засобами, як це робиться закордоном. Це зумовлено низь-

кою суб'єктивних і об'єктивних чинників, зокрема неузгодженістю міжвідомчих інтересів, неготовністю бізнес-структур брати участь у виконанні програм, а також тим, що процес формування державних цільових програм набув значною мірою неконтрольованого характеру. Лавиноподібне зростання кількості програм різного рівня (державного, регіонального, галузевого, місцевого) призвело до розпорошення бюджетних коштів, недофінансування програмних завдань і, як наслідок, недосягнення визначених цілей. Наприклад, нині в Україні реалізуються науково-дослідні та конструкторські роботи за понад 60-ма державними та міжнародними програмами, зокрема: «Програма стабілізації та розвитку АПК», «Національна програма виробництва технологічних комплексів машин і устаткування для сільського господарства, харчової та переробної промисловості», «Комплексна програма модернізації та розвитку паливно-енергетичної промисловості («Енергетика»)), «Національна космічна програма» тощо. Однак, все ж для ефективнішої реалізації вищезгаданих проектів і програм, доцільно було б залучати і приватний капітал. З цією метою має бути створений механізм стимулювання участі підприємств у реалізації програм, зокрема у частині їх співфінансування, на основі забезпечення принципу балансування інтересів зацікавлених груп.

Сьогодні на практиці процес розробки, прийняття, виконання та контролю за виконанням управлінських рішень щодо програм у багатьох випадках являється просто неефективним. Це можна пояснити зокрема тим, що управлінський цикл в установах державного апарату часто виявляється розірваним, тобто розробка, фінансування, реалізація та контроль за виконанням програм відбуваються відокремлено один від одного, без взаємного погодження. А якщо до цього процесу долучити ще й підприємства різної організаційно-правової форми як співвиконавців програм, то очевидно, що можуть виникнути серйозні проблеми з моніторингом та оцінкою таких програм.

Для різних типів програм використовують різні показники оцінювання стану їх виконання. При розробці та використанні показників, відповідальні за розробку рішень, а також за оцінку програми, повинні враховувати, що, як правило, слід вибирати й використовувати ті показники, які найкраще відображають результати програми — досягнення встановленої мети та виконання поставлених завдань. Нижче представлено перелік законодавчо визначених типів показників, які використовуються для оцінки виконання програм і проектів на державному рівні управління:

- **показники затрат** або вхідних ресурсів — визначають обсяги та структуру ресурсів, що забезпечують виконання програми;
- **показники продукту** — використовуються для оцінки досягнення поставлених цілей (обсяг виконаних робіт);
- **показники ефективності** — визначають вартість одиниці продукції, витрати ресурсів на одиницю показника продукту;
- **показники якості** — характеризують користь від здійснення заходів програми [2].

Ми вважаємо, що потенційним співвиконавцям державних програм потрібно враховувати такі законодавчо визначені групи показників і адаптовувати до них власні підходи до оцінювання проектів та програм для того, щоб стати органічною частиною у вертикалі управління «держава — регіон — підприємство». На нашу думку, вдалим інструментом поєднання та уніфікації показників оцінки програм може стати система збалансованих показників (СЗП), як це представлено в табл. 1.

Таблиця 1

## ПОКАЗНИКИ ОЦІНКИ ВИКОНАННЯ СПІЛЬНИХ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНИХ ПРОГРАМ

		Система збалансованих показників підприємства				
тип законодавчо визначеного показника	«Управління виробничими процесами»	«Управління ринком»	«Фінанси»	«Управління персоналом»	«Взаємовідносин із державою та місцевими органами»	
1	Показники затрат або вхідних ресурсів	Контрольні показники конкурентоспроможності (якість / обслуговування / цінність)	Частка капітальних витрат на виконання програми / проекту	Питома вага фінансування підвищення кваліфікації працівників для кадрового забезпечення при реалізації програми / проекту	Питома вага фінансування діяльності підприємства з державного (місцевого) бюджетів	
2	Показники продукту	Обсяги реалізації програмних / проектних продуктів	Обсяги прибутковості, рентабельності реалізації програми / проекту продуктів	Кількість працівників, що підвищили свою кваліфікацію при реалізації програми/проекту	Частка закупівель програмних / проектних, продуктів, що повинна забезпечується за рахунок державного / місцевого бюджетів	
3	Показники ефективності	Середній дохід на одного споживача програмних/проектних продуктів	Динаміка оборотності капіталу, ліквідність	Вартість підготовки одного працівника	Питома вага витрати на співфінансування державою / підприємством окремих завдань програми / проекту	
4	Показники якості	Зростання частки ринку, %	Підвищення інвестиційної привабливості програм / проектів	Зниження плинності кадрів, %	Соціальний ефект від реалізації програми/ проекту (напр., кількість нових робочих місць)	

Таким чином, на нашу думку, варто рекомендувати підприємствам при реалізації спільних з державою проектів і програм, і використовуючи такий інструмент як СЗП з метою балансування різних груп інтересів, структурувати показники по кожній окремішій складовій управління підприємством в межах вище перелічених затверджених державою типів. При цьому особливу увагу потрібно звернути на складову «Взаємовідносин із державою та місцевими органами», адже саме в цій частині найбільше буде відстежуватися стан реалізації конкретних завдань з метою досягнення спільних цілей по програмі та окремих цілей щодо стратегії та довгострокової мети кожного об'єкта господарювання зокрема.

Отже, основними завданням подальших наукових досліджень у даному напрямку повинні стати: обґрунтування та структурування існуючих показників ефективності та результативності СЗП при реалізації програм в межах визначених законодавчо типів з метою уніфікації підходів до оцінки програм для забезпечення чіткості, зрозумілості і прозорості процесу виконання спільних програм і проектів.

### Література

1. Закон України від 01.07.2010 № 2404 — УІ «Про державно-приватне партнерство».
2. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Концепція застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі» від 14.09.2002 р. № 538—р.
3. Павлів О. Б. Удосконалення стратегічного управління цільовим використанням обмежених ресурсів на основі системи збалансованих показників (СЗП) / О. Б. Павлів // Стратегія економічного розвитку України: зб. наук. пр. — 2007. — №20—21. — С. 144—150.
4. Януль І. Є. Застосування програмно-цільового методу формування бюджетів / І. Є. Януль // Фінанси України. — 2003. — № 8. — С. 19—26.
5. Оцінювання державних політики та програм: Посібник для викладачів з оvs.-проф. прог. підгот. магістрів держ. упр. / Т. Англєрид, А. Андерсен, І. Артим та ін. — К.: Всеуито, 2003.
6. Ведунг Еверт. Оцінювання державної політики і програм / Пер. з англ. В. Шульги. — К.: Всеуито, 2003.

Стаття надійшла до редакції 30.05.2010 р.

УДК 330.34.01

**І. В. Король**, аспірантка,  
кафедри політичної економії,  
обліково-економічних факультетів,  
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

### МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРИНЦИПИ ІСТОРИЗМУ У ДОСЛІДЖЕННІ КРИТЕРІЇВ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

**Анотація.** Через призму теоретичних розробок німецької історичної школи в статті ідентифіковано та охарактеризовано основні групи факторів, які впливають на конкурентоспроможність національної економіки. Визначено ключові елементи, які в сучасних умовах глобалізації та інтернаціоналізації роблять економіку країни успішною та процвітаючою. Сформульовано основні рекомендації щодо підвищення рівня конкурентоспроможності національної економіки для державного управління.

**Ключові слова:** конкурентоспроможність, національна економіка, глобалізація, продуктивні сили, національний капітал, людський капітал, інтелектуальний капітал, інститут, інституціональна структура.