

СЕКЦІЯ 5. Фінансово-кредитне забезпечення відтворення в аграрній сфері

ПРОБЛЕМИ ВИКОРИСТАННЯ ПРОГРАМНО- ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ В УКРАЇНІ

*Коваленко М.М., д.н. з держ. упр., доцент,
Харківський регіональний інститут Національної академії
державного управління при Президенті України*

Програмно-цільове планування вперше було започатковано в СРСР як засіб концентрації ресурсів на головних напрямках і для подолання суперечностей між галузевим та територіальним плануванням. Першою перспективною цільовою програмою (яка одночасно виконувала роль стратегічного плану) був ДЕЕЛРО – комплексний державний план електрифікації країни, прийнятий у 1920 р. У тодішній економіці висока ефективність програмно-цільового методу (ПЦМ) була досягнута завдяки організаційним можливостям об'єднання ресурсів (яких було замало) і виконавців на головних проблемах економіки країни. В якості головної була правильно визначена проблема електрифікації промисловості. Подолання проблеми забезпечило впровадження в промисловість нових технологій на електричному приводі, що визначило її розвиток на 100 років уперед.

Незважаючи на нескінченні суперечки щодо доцільності застосування даного підходу в сучасній ринковій економіці, ПЦМ є найбільш ефективним і поширеним інструментом управління практично в усіх розвинутих країнах світу. Він дозволяє втілювати планове підґрунтя у ринковій економіці, зміцнювати державний вплив на соціально-економічні процеси, протидіяти ринковій стихії. Але головне призначення ПЦМ полягає в можливості для керуючого органу домогтися значної концентрації ресурсів саме в рамках програмного рішення окремої проблеми. Принцип

«проблема – мета – ресурси (заходи) – результат» суттєво підвищує ефективність державного регулювання економіки.

Сьогодні соціально-економічний розвиток України у значній мірі залежить від ефективності якісних структурних перетворень в економіці. Для досягнення цих цілей повинні розроблятися і реалізовуватися програмні заходи різного рівня, форм і способів виконання, такі як цільові програми (у тому числі регіональні інноваційно-інвестиційні проекти).

Дослідження державних цільових програм виявило, що практично в усіх них забезпечена наявність лише показника витрат, який формується від досягнутого рівня, спрямований на формальні заходи і системно не витікає з мети і завдань програми. Інших оціночних показників просто немає. В такому разі неможливо провести об'єктивно оцінку результативності програми. Але ж ПЦМ починається з зосередження уваги спершу на результатах, яких необхідно досягти, а вже потім ставиться питання про те, які ресурси слід використати для досягнення цих результатів. Таким чином, можна констатувати, що досліджувані програми досить складно контролювати. Тому існує можливість використати кошти аж ніяк не на реалізацію програми, а за іншим спрямуванням.

Сьогодні портфель як державних, так і регіональних цільових програм не формується у відповідності з соціально-економічною стратегією розвитку України (цілей, на яких наголосив Президент у Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020”). Програми, що реалізуються, системно не пов'язані, не узгоджені за цілями, завданнями і показниками оцінки. Кількісна значимість показників також не має обґрунтувань. Має місце хронічне недофінансування програм. Це, в свою чергу, свідчить про невідповідність програм своєму визначенню – зв'язуванню мети з фінансовими ресурсами. Дуже часто діючі цільові програми використовуються як допоміжне джерело фінансування, а не засіб забезпечення структурних перетворень і соціально-економічного розвитку країни. Практично, для України, ПЦМ, що використовується під час формування і виконання бюджетів носить формальний характер. За своєю сутністю він є традиційним (постатейним) методом.

Як приклад, реалізація Державної цільової програми розвитку українського села на період 2008–2015 рр. Головними цілями цієї програми було: збереження сільських населених пунктів; підвищення рівня зайнятості сільського населення та їх доходів; виробництво вітчизняної сільськогосподарської продукції в обсязі, що гарантує продовольчу незалежність країни; розвиток аграрного ринку. Загальний обсяг фінансування Державної програми, відповідно до прогнозних обсягів та джерел, передбачався у сумі 128,2 млрд грн, у тому числі з державного бюджету – 120,8 млрд гривень.

Жодної з проголошених цілей не було досягнуто. Більш того, спостерігалися зовсім протилежні тенденції. Так, не досягнуто збереження сільських населених пунктів і забезпечення їх об'єктами соціальної інфраструктури відповідно до визначених соціальних стандартів та нормативів. У 2008-2015 роках в Україні спостерігалось щорічне зменшення сільських населених пунктів (у середньому на 17 од., станом на 01.01.2015 нараховувалося 28388 населених пунктів, що на 116 од. менше порівняно з 2008 роком).

Низькою залишилася забезпеченість сіл об'єктами соціальної інфраструктури, насамперед дитячими садочками. За даними Держстату, станом на 01.01.2015 нараховувалося 9,3 тис. дошкільних навчальних закладів, тобто на три села припадає один дитячий садочок. У 2014 році нараховувався 11891 загальноосвітній навчальний заклад у сільській місцевості, що на 1816 од. менше, ніж у 2008 році (13707 од.), тобто на 2,4 села припадає одна школа.

Через низький розвиток мережі лікарських закладів, рівень їх оснащеності та кадрового забезпечення недостатніми є доступність до медичної допомоги для сільського населення та їх якість. З 2008 року в сільській місцевості у шість разів зменшилося лікарняних закладів та майже на 2 тис. од. скоротилось фельдшерсько-акушерських пунктів.

За період дії Державної програми зайняте сільське населення зменшилося на 1,3 млн осіб і становило у 2014 році 5,3 млн осіб, а кількість безробітних збільшилася на 0,2 млн осіб. У 2014 році середньомісячна заробітна плата в сільському господарстві, згідно із статистичними даними, становила 2 476 грн і залишається

меншою від середньої по країні на 1004 грн та є однією з найменших серед галузей економіки.

Чисельність населення країни за період дії Державної програми зменшилася на 3,4 млн осіб, у т. ч. сільського – на 1,4 млн осіб, і станом на 01.01.2015 становила 42,9 млн осіб, у т.ч. сільського – 13,2 млн осіб.

Виконавцями Державної програми на реалізацію заходів у 2008–2014 роках і за 9 міс. 2015 року використано 64,0 млрд грн, у тому числі з державного бюджету – 63,8 млрд грн, з місцевого бюджету та інших джерел – 0,2 млрд гривень). Це при тому, що за період дії Державної програми курс долара США збільшився з 5,0 грн (2008 рік) до 25,0 грн за один долар США (грудень 2015 року). Рівень інфляції коливався в межах 122,3 % (2008 рік) – 142,3 % (2015 рік).

Лише відносно результатів здійснення вказаної цільової програми, можна стверджувати, що за останній час, значно зросли ризики нерозв'язання найважливіших соціально-економічних проблем села, вирішення яких можливе лише із залученням коштів Державного бюджету України. Це призведе до подальшого занепаду українського села, проходження точки неповернення сільських територій до нормального людського життя та можливості природного відновлення їх народонаселення.

Необхідною умовою підвищення ефективності програмно-цільового методу, крім забезпечення повного фінансування цільових програм, є вдосконалення системи оцінки реалізації цільових програм. Аналізуючи методи оцінки цільових програм, вважаємо, що основним показником є показник якості, тільки він є тим індикатором, який відповідає на питання – “чи досягнута мета?”. Періодична оцінка ефективності, проведення аудиту ефективності дозволяє не лише кількісно оцінити рівень ефективності тієї чи іншої цільової програми, але й виявити ті вузькі місця, що виникають в процесі її реалізації. Це дозволить здійснювати не лише моніторинг і оцінку ефективності реалізації державної цільової програми на окремих її етапах, а і отримувати більш ґрунтовні дані щодо ефективності реалізації цільової програми.