

УДК 334.024

Д.В. Нехайчуккандидат економічних наук, доцент
Таврійський національний університет ім. В.І. Вернадського

ЩОДО НЕОБХІДНОСТІ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-МЕТОДОЛОГІЧНИХ ЗАСАД МОНІТОРИНГУ ТА ОЦІНЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОГРАМ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

У статті розглянуто питання моніторингу та оцінювання як складової державного менеджменту реалізації публічних програм. Наведено характеристику типів прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку в Україні. Наголошено на можливості визначення центрів відповідальності за реалізацію державної регіональної політики завдяки перевірці адміністративної діяльності місцевих органів виконавчої влади важелями моніторингу та оцінювання програм розвитку. Сформульовано висновки щодо необхідності усунення проблемних місць у процесі моніторингу реалізації програмних документів завдяки підвищенню його методологічного та технічного забезпечення.

Ключові слова: моніторинг, оцінювання, програми регіонального розвитку, організаційно-методологічне забезпечення, ефективність, реалізація програм.

I. Вступ

Однією з нагальних проблем державного управління в Україні є підвищення його ефективності. Сучасні підходи до розуміння сутності ефективного управління визначають його як політико-адміністративний цикл діяльності органів влади, за якого визначаються цілі й завдання стратегій і програм дій у різних сферах, передбачаються гнучкі варіанти дій та ресурсного забезпечення для їх досягнення.

У Радянському Союзі одним з основних управлінських інструментів були комплексні цільові програми, спрямовані на розв'язання найважливіших міжгалузевих і регіональних проблем. Ці документи чітко визначали ресурси, виконавців і терміни реалізації заходів, спрямованих на розв'язання конкретної проблеми народного господарства. Вважаємо, є підстави стверджувати, що програмно-цільове планування розвивалося в СРСР як метод зосередження державних ресурсів для основних напрямів розвитку держави і його метою було, насамперед, подолання суперечності між галузевим і територіальним плануваннями. Важливим елементом цих документів була система планових соціально-економічних показників, яких треба було досягти як результат реалізації цільових програм.

Досить високої ефективності використання програмно-цільового підходу в плановій економіці досягали передусім завдяки організаційним можливостям директивного об'єднання ресурсів і виконавців.

На жаль, розпад планової економіки в Україні на початку 1990-х рр. мав наслідком і негативне ставлення до деяких позитивних рис старої системи програмно-цільового планування.

Стратегії та програми, які були схвалені національними та регіональними органами

влади упродовж минулих років, мали багато недоліків, а саме:

- декларативність цілей і завдань;
- неузгодженість між проголошеними цілями, заходами щодо їх досягнення, виділеними ресурсами;
- невідповідність обраних показників соціально-економічного розвитку визначеним цілям;
- брак чи поверховість системи моніторингу та оцінювання результативності реалізації програм;
- формальна роль представників недержавних структур і громадськості в розробленні програм і, відповідно, в їх оцінюванні.

Ці риси були притаманні й державним цільовим програмам розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць [1].

Успішність реалізації програм оцінювали за критерієм вчасності витрачання та цільового призначення коштів, виділених з державного і місцевих бюджетів. Однак у зв'язку з хронічним недофінансуванням цих програм навіть цей критерій значною мірою втратив свою об'єктивність.

У 2004 р. реформування управлінської діяльності в Україні розпочалося у сфері впорядкування підходів до формування державних цільових програм, розроблення паспортів бюджетних програм. Зокрема, пріоритетним було завдання розробити систему контролю за вчасним виконанням заходів і завдань програм; цільовим використанням виділених для програми ресурсів; досягненням передбачених цільових показників [2; 3].

На основі аналізу сучасного стану моніторингу та оцінювання управлінської діяльності в Україні, зокрема реалізації програм у сфері регіонального розвитку, та порівняння з досвідом зарубіжних країн – членів Європейського Союзу – можна зробити висновки, що в Украї-

ні донедавна в більшості програмних документів оцінювання реалізації зводилось до аналізу факту виконання запланованих заходів і контролю за витрачанням бюджетних коштів.

У сфері регіональної політики основну увагу приділяли або моніторингу тенденцій соціально-економічного розвитку територій, або ж оцінюванню діяльності органів влади, незалежно від реалізованих програм. Водночас підходи та методики моніторингу й оцінювання залежать від зміни урядових команд на національному рівні, що загалом свідчить про брак системи реалізації цієї управлінської практики.

Тому необхідним кроком для України в контексті її євроінтеграційної стратегії стає запровадження нової системи моніторингу розвитку та оцінювання стратегій і програм.

II. Постанова завдання

Метою статті є дослідження провідного досвіду моніторингу та оцінювання як невід'ємної складової реалізації програм регіонального розвитку.

III. Результати

Емпіричні дослідження свідчать, що інструменти моніторингу та оцінювання програм сприятимуть:

- визначенню стратегічних цілей розвитку;
- отриманню важливої інформації про тенденції розвитку, результативність та ефективність обраної програми чи стратегії;
- формуванню уявлення про поточний стан реалізації стратегії/програми;
- виявленню попередніх результатів реалізації програмних документів;
- коригуванню їхнього змісту, зокрема уточненню цілей, переорієнтації на досягнення реальних результатів;
- підвищенню довіри громадськості до органів влади завдяки забезпеченню прозорості їхньої діяльності;
- обґрунтуванню запитів щодо фінансування програм;

- зосередженню зусиль усіх учасників реалізації стратегій чи програми задля досягнення запланованих цілей;
- забезпеченню своєчасного та регулярного зворотного зв'язку на всіх рівнях управління стратегією чи програмою;
- аналізу причин успіхів і невдач у реалізації програм чи стратегій та врахуванню цих помилок при розробленні подальших документів [4].

В Україні поки що немає практики запровадження зовнішнього оцінювання реалізації програм, формування підходів щодо залучення громадськості до моніторингу виконання програмних документів, а також чіткої інституційної системи моніторингу та оцінювання результатів урядової діяльності, зокрема реалізації програмних документів.

Такий стан значною мірою пояснюється недостатнім у середовищі органів влади розумінням ролі оцінювання реалізації управлінської діяльності, специфіки моніторингу виконання програмних документів.

Як свідчить досвід зарубіжних країн, система моніторингу та оцінювання є складовою існування державного й наднаціонального (у випадку ЄС) менеджменту реалізації публічних програм. Щодо стратегій і програм у розвинутих країнах світу нормативно-правова база передбачає здійснення моніторингу досягнення цілей програм і їх оцінювання на цій основі.

В Україні ще тільки розпочалась діяльність щодо структурування системи урядових програмних документів, побудови їх ієрархії, зокрема й визначення ролі їх моніторингу та оцінювання.

Так, зусиллями Міністерства економіки України в 2006 р. було здійснено спробу розв'язати проблему браку чіткої ієрархії програмних і прогнозних документів, а також системи їх моніторингу та оцінювання (див. табл.).

Таблиця

Характеристики та типи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку в Україні

Довгострокові документи	Середньострокові документи	Короткострокові документи
– Визначають напрями розвитку, стратегічні цілі та структурні пропорції економіки й соціальної сфери; – розробляються на період понад п'ять років; – коригуються один раз на п'ять років з продовженням терміну на п'ять років	– Розробляються на основі довгострокових документів і визначають умови соціально-економічного розвитку, напрями дій та заходи на середньострокову перспективу з метою досягнення стратегічних цілей; – розробляються на період до п'яти років	– Розробляються на основі середньострокових документів і визначають цілі, умови розвитку та відповідні заходи на наступний рік; – розробляються на період одного року
<i>Типи прогнозних і програмних документів</i>		
Стратегія економічного і соціального розвитку України	Програма діяльності КМУ України	Основні напрями економічної політики України
Стратегія розвитку галузі економіки (сфери діяльності)	Прогноз економічного та соціального розвитку України	Прогноз економічного та соціального розвитку України
Державна стратегія регіонального розвитку	Прогноз розвитку адміністративно-територіальних одиниць	Основні засади грошово-кредитної політики на наступний та подальші роки
Регіональні стратегії розвитку	Основні напрями бюджетної політики і прогноз показників зведеного та державного бюджетів України	Основні напрями бюджетної політики; Державний бюджет України
	Державні цільові програми	План дій КМУ щодо виконання Програми діяльності КМУ
	Стратегічні плани роботи центральних органів виконавчої влади	Плани роботи центральних органів виконавчої влади
		Програми соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць

Складено автором за матеріалами [1–6].

Найвні нормативні документи засновані на концепції оцінювання запланованих результатів програм, що є позитивною тенденцією.

Вимірювання виконання, зокрема моніторинг та оцінювання програм, у багатьох західних країнах є частиною так званого "результативного управління" [4; 5], яке загалом складається з шести окремих компонентів:

- участь зацікавлених сторін;
- визначення очікуваних результатів;
- визначення відповідальності та ризиків;
- вибір показників результативності й ефективності діяльності;
- збір даних про результативність і ефективність діяльності;
- складання відповідних звітів про проведення оцінювання.

Результативне управління передбачає об'єднання цих компонентів у програмному циклі від планування та оцінювання.

Забезпечення циклу результативного управління й, зокрема, вимірювання виконання, потребує певного рівня інституційної спроможності.

Складовими інституційної спроможності у здійсненні моніторингу та оцінювання програм і стратегій регіонального розвитку є такі:

- існування інституційної системи оцінювання урядової діяльності та програм;
- підготовлені кадри державних службовців і професійних оцінювачів;
- мережа незалежних агентств чи експертів з питань оцінювання;
- належне методологічне і технічне забезпечення державної системи статистики;
- організаційна культура органів влади;
- вплив позитивного досвіду неурядового середовища.

Відповідно до Закону України "Про державні цільові програми" від 18.03.2004 р. [1], загальне керівництво процесом розроблення та контролю за виконанням програм і, зокрема, повноваження затверджувати їх, вносити зміни, припиняти виконання чи продовжувати термін виконання програм здійснює Кабінет Міністрів України.

На національному рівні серед органів виконавчої влади відповідальність за реалізацію регіональної політики несе Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, в складі якого функціонує Департамент регіонального розвитку. До основних завдань департаменту належить "проведення моніторингу й аналізу роботи економічних підрозділів місцевих органів виконавчої влади з реалізації державної регіональної політики", тобто, насамперед, перевірка адміністративної діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Структурна одиниця Департаменту регіонального розвитку – відділ моніторингу розвитку регіонів – аналізує тенденції соціально-економічного розвитку регіонів безвідносно впливу на них виконання стратегій чи

програм регіонального розвитку. До завдань діяльності цього підрозділу належить підготовка щомісячних моніторингів та аналітичних довідок щодо соціально-економічного розвитку регіонів.

Відділ середньо- та довгострокового планування регіонального розвитку координує процес визначення цільових показників реалізації стратегічних і програмних документів держави.

Водночас уже згадуваний Закон України "Про державні цільові програми" [1] саме на Міністерство економічного розвитку і торгівлі України покладає:

- 1) методичне забезпечення розроблення та виконання програм;
- 2) аналіз проектів програм з метою збалансування необхідних для їх реалізації ресурсів;
- 3) погодження пропозицій інших управлінських структур щодо внесення змін до програм; здійснення, разом з деякими іншими органами влади та державним замовником, щорічного оцінювання виконання програм та розроблення пропозицій щодо їх подальшого виконання чи припинення;
- 4) здійснення, разом з деякими іншими органами влади, оцінювання виконання програм.

Отже, нагальним є завдання деталізації функцій підрозділів Міністерства економічного розвитку і торгівлі України щодо організації процесу моніторингу та оцінювання програмних документів.

Відповідальність за підготовку програмних документів соціально-економічного розвитку регіонів несуть у складі обласних державних адміністрацій головні управління економіки.

Збір, узагальнення та аналіз даних, що стосуються регіонального розвитку, здійснюються відділом регіональної статистики Департаменту статистики населення та адміністративно-територіального устрою Державної служби статистики України.

Зокрема, цей підрозділ розробляє методологію та комплексну систему показників регіональної статистики для отримання повної інформації про потенціал, тенденції та закономірності розвитку регіонів.

IV. Висновки

Проблемні місця у спроможності органів статистики долучитися до процесу моніторингу та реалізації програмних документів, що стосуються регіонального розвитку, пов'язані передусім з його методологічним і технічним оснащенням.

В Україні немає сформованої мережі незалежних агентств чи експертів, яких можна було б залучати до зовнішнього оцінювання програм і стратегій регіонального розвитку.

Водночас є прецеденти оцінювання діяльності, а також програм, затверджених органами влади, що їх реалізовували українські неурядові організації, окремі зовнішні

експерти. Такі інновації здійснювалися здебільшого за підтримки міжнародних організацій, проектів міжнародної технічної допомоги.

Досвід моніторингу та оцінювання проектів і програм є в середовищі неурядових організацій, зокрема тих, які реалізовували великі грантові проекти, фінансовані донорами. Також саме неурядові організації вже здійснили кілька проектів, спрямованих на поширення навичок моніторингу за результатами управлінської діяльності.

На основі оцінки сучасної ситуації у сфері моніторингу та оцінки реалізації програм регіонального розвитку, узагальнення світового досвіду Міністерству економічного розвитку і торгівлі України, на наш погляд, доцільно запровадити чи ініціювати такі структурно-функціональні новації:

1. Створити у складі Департаменту регіонального розвитку відділ моніторингу та координації оцінювання реалізації програм (або ж розширити функції відділу середньо- та довгострокового планування регіонального розвитку), завданнями діяльності якого будуть такі:

а) загальна організація та керівництво процесом моніторингу реалізації Державної стратегії регіонального розвитку, програм подолання депресивності територій, державних цільових програм;

б) розроблення методичних рекомендацій розробникам державних програм щодо вибору показників для моніторингу та періодичності його проведення;

в) розроблення форм звітності про моніторинг результатів реалізації програмних документів;

г) ведення інформаційної системи моніторингу реалізації державних цільових програм;

д) аналіз звітів про результати моніторингу реалізації державних програм, зокрема з подолання депресивності територій, і державних стратегій регіонального розвитку від виконавців;

е) аналіз причин відхилень фактичних показників від очікуваних результатів (запланованих показників) реалізації програм;

ж) координація процесу оцінювання реалізації програм/стратегій, зокрема:

- розроблення методології проведення, структури оцінювання;
- визначення обсягу зовнішнього оцінювання;
- розроблення структури та форми звіту про проведення оцінювання;
- проведення конкурсних торгів на здійснення зовнішнього оцінювання.

2. З метою запровадження практики моніторингу та реалізації регіональних програм/стратегій, заходів угод щодо регіонального розвитку, програм подолання депресивності

територій рекомендувати обласним державним адміністраціям:

а) розширити функції головних управлінь економіки облдержадміністрацій, поклавши на них відповідальність за проведення моніторингу реалізації програмних документів та організацію процесу оцінювання їх виконання;

б) створити в складі головних управлінь економіки відділ моніторингу та координації оцінювання програм, до завдань якого зарахувати:

- організацію (разом з управліннями статистики) процесу моніторингу реалізації регіональних програм, регіональних стратегій розвитку, заходів угод щодо регіонального розвитку, програм подолання депресивності територій;
- визначення показників для моніторингу згаданих вище програмних документів та внесення їх на затвердження відповідних органів;
- надання даних в інформаційну систему моніторингу реалізації державних цільових програм;
- аналіз фактичних показників виконання програмних документів, дані про які надає управління статистики;
- аналіз звітів про моніторинг показників від органів влади адміністративно-територіальних одиниць;
- аналіз причин відхилень фактичних показників від очікуваних результатів (запланованих показників) реалізації програм;
- надання звітів про моніторинг відповідним структурам облдержадміністрацій, обласній раді, Міністерству економіки України;
- внесення пропозицій керівництву облдержадміністрації/обласної ради щодо проведення позапланового оцінювання програм/стратегій у зв'язку з даними моніторингу, які свідчать про суттєві відхилення фактичних показників від запланованих результатів;
- координацію процесу оцінювання реалізації регіональних програм, зокрема розроблення методології проведення, структури оцінювання; визначення обсягу зовнішнього оцінювання; проведення конкурсних торгів на здійснення зовнішнього оцінювання;
- підготовка звіту про оцінювання реалізації регіональних програм керівництву облдержадміністрацій/обласній раді;
- організаційне забезпечення процесу оцінювання реалізації регіональних стратегій розвитку.

3. З метою введення громадського компонента моніторингу та оцінки виконання стратегій і програм у сфері регіонального розвитку запровадити практику:

- громадського звітування про перебіг виконання програмних документів;

- публікації звітів про результати моніторингу в друкованих та електронних ЗМІ;
- проведення тематичних семінарів із цільовими групами з метою оцінки виконання програм (попередньої; проміжної та завершальної);
- проведення громадських консультацій з метою оцінки реалізації програмних документів (посередництвом друкованих та електронних ЗМІ);
- використання елементу зовнішнього експертного оцінювання реалізації регіональних стратегій розвитку шляхом проведення тендерів серед фахівців / організацій.

Список використаної літератури

1. Про державні цільові програми: Закон України від 18.03.2004 р. № 1621-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>.
2. Про паспорти бюджетних програм: Наказ Міністерства фінансів України від 29.12.2002 р. № 1098 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0047-03>.
3. Про затвердження Методики оцінювання роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо залучення інвестицій, здійснення заходів з поліпшення інвестиційного клімату у відповідних галузях економіки та регіонах і відповідної форми звіту: Наказ Міністерства економіки України від 17.07.2006 р. № 245 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0913-06>.
4. Про затвердження Методики визначення комплексної оцінки результатів соціально-економічного розвитку регіонів: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.02.2004 р. № 113 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/113-2004-%D0%BF>.
5. Про внесення змін до Порядку проведення моніторингу результатів діяльності Кабінету Міністрів України та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.07.2006 р. № 916 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/916-2006-%D0%BF>.
6. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. № 1001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF>.

Стаття надійшла до редакції 22.10.2013.

Нехайчук Д.В. О необходимости совершенствования организационно-методологических основ мониторинга и оценки реализации программ регионального развития

В статье рассмотрены вопросы мониторинга и оценки как составляющей государственного менеджмента реализации публичных программ. Дана характеристика типов прогнозных и программных документов по вопросам социально-экономического развития в Украине. Акцент сделан на возможности определения центров ответственности за реализацию государственной региональной политики благодаря проверке административной деятельности местных органов исполнительной власти рычагами мониторинга и оценки программ развития. Сформулированы выводы о необходимости устранения проблемных мест в процессе мониторинга реализации программных документов благодаря повышению его методологического и технического обеспечения.

Ключевые слова: мониторинг, оценка, программы регионального развития, организационно-методологическое обеспечение, эффективность, реализация программ.

Nekhaychuk D. About the necessity of improvement of organizational and methodological bases of monitoring and evaluation of regional development programs' implementation

The article covers monitoring and evaluation issues as a component of public management on realization of public programs.

In the planned economy high efficiency of using program-oriented approach was reached due to organizational capabilities of directive merging of resources and executives. The collapse of the planned economy in Ukraine had as a result negative attitude to some positive features of the old system of program-oriented planning.

Reforming of administrative activity has begun in modernization of approaches to the formation of state purpose-oriented programs, development of passports of budgetary programs. The priority aim was to create the control system on timely execution of program's tasks; purposeful use of program's resources; achievement of provided purposeful figures.

In the context of its euro integration strategy the necessary step for Ukraine is the implementation of new monitoring system on development and evaluation of strategies and programs. The monitoring and evaluation of programs instruments will contribute to the definition of strategic development goals, obtaining important information about development trends, effectiveness and efficiency of chosen program or strategy, formation of clear idea of the current state of strategy/program realization, substanti-

ating the requests for programs financing, provision of timely and regular feedback on all levels of strategy or program management, etc.

The system of monitoring and evaluation is a component of state and over national management of realization of the public programs. In the case of strategies and programs in the developed countries of the world normatively-legal base provides for realization of monitoring of program aims achievement and their evaluation on this base.

Today at national level among the executives responsibility for realization of regional policy lies with the Ministry of economic development and trade of Ukraine which has Department of regional development in its structure.

Unfortunately, Ukraine lacks for formed network of independent agencies or experts who could be got to take part in external evaluation of programs and strategies of regional development.

At the same time there are precedents of estimation of activity, and also programs, ratified by the authorities, which have been realized by Ukrainian nongovernmental organizations, independent external experts. Such innovations were carried out mainly at support of international organizations, projects of international technical aid.

Experience of monitoring and evaluation of projects and programs exists among nongovernmental organizations, in particular those, which have realized big grants and projects, which have been financed by the donors. Exactly nongovernmental organizations also carried out a few projects, directed towards distribution of monitoring skills on results of administrative activity.

On the basis of evaluation of modern situation in the field of monitoring and evaluation of regional development programs and summarizing the world experience it is recommended to the Ministry of economic development and trade of Ukraine to apply or initiate such structural and functional innovations:

1. To create in the Department of regional development the division of monitoring and coordination of evaluation of realization of the programs (or to extend the functions of division of middle and long-term planning of regional development) with a number of proper tasks.

2. With the purpose of implementation the practice of monitoring and realization of regional programs/strategies, measures of agreements on regional development, programs of overcoming the situation on depressed territories it is recommended to regional state administrations to extend the functions of Head offices of economy in regional state administrations, lying them with responsibility for monitoring of realization of program documents and organization of the evaluation process of their implementation, and also to create within Head office the division of monitoring and coordination of programs' evaluation.

3. With the purpose of implementation of public component of monitoring and evaluation of implementation of strategies and programs in the field of regional development it is recommended to enter practice of public reports on the course of implementation of program documents, publications of reports on the results of monitoring in printed and electronic MASS-MEDIA, use of element of external expert evaluation of realization of regional development strategies by holding tenders among the specialists/organizations.

Key words: monitoring, evaluation, programs of regional development, organizational and methodological provision, efficiency, realization of programs.