

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВЕ ПЛАНУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ПРОМИСЛОВОГО РЕГІОНУ

Недоліки ринкового саморегулювання та державного втручання в економіку породжують складні соціально-економічні проблеми, вирішення яких пов'язано із застосуванням програмно-цільового методу планування. Цей метод планування широко використовується у країнах з ринковою економікою як інструмент досягнення сталого розвитку, узгодження інтересів держави, регіону, роботодавців і населення, перерозподілу фінансових зобов'язань та забезпечення адресності й обов'язковості виконання заходів програм [1, 13, 14]. Накопичений за радянські часи досвід програмно-цільового планування був адаптований до умов ринкової економіки шляхом введення нових організаційних, правових і економічних механізмів. На регіональному рівні значення програмно-цільового методу планування значно зросло наприкінці 90-х років, ставши одним із важливіших прямих методів державного регулювання [11].

В Україні правовою основою розробки державних програм економічного та соціального розвитку є Конституція України, закони України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України", "Про державні цільові програми" та підзаконні нормативно-правові акти, прийняті на їх виконання. Перелік державних цільових програм, які планується виконати з використанням коштів Державного бюджету України, обов'язково відображаються у складі проекту Державної програми економічного і соціального розвитку.

Закон України "Про державні цільові програми" класифікує програми лише за видом спрямованості, що знижує ефективність управлінського обліку цільових комплексних програм. З метою зняття цього

обмеження пропонується більш розширена класифікація, яку представлено на рис. 1.

Використання програмно-цільового методу на регіональному рівні передбачає отримання більш високого рівня конкретності та кількісної визначеності програмних цілей, ніж на державному. Одночасно цей метод припускає постановку цільових орієнтирів у якісному вираженні без числового визначення, але достатньо чітких. Факторами, які визначають необхідність програмної розробки проблеми на регіональному рівні, є стратегічна значимість проблеми для соціально-економічного розвитку регіону, неможливість вирішення проблеми без концентрації різних видів ресурсів і цільової підтримки місцевих органів державної влади, необхідність координації міжгалузевих зв'язків для вирішення проблеми.

Достатньо тривалий термін використання програмно-цільового планування сформував певну структуру розробки та впровадження програм (рис. 2). Деякі розбіжності спостерігаються тільки в питанні, що вважати первинним, план чи програму. Досвід СРСР говорить про первинність плану, внаслідок чого розроблялися п'ятирічні плани розвитку країни (регіонів, галузей), а програми були продовженням планів, виступаючи у ролі більш адресного документа. У теперішній час етапність розробки та виконання програм не виконується, що негативно впливає на якість формування та виконання програм.

Програмно-цільовий метод планування соціально-економічного розвитку регіону має багато переваг:

збалансоване поєднання потреб та інтересів усіх суб'єктів управління регіоном у забезпеченні сталого розвитку;

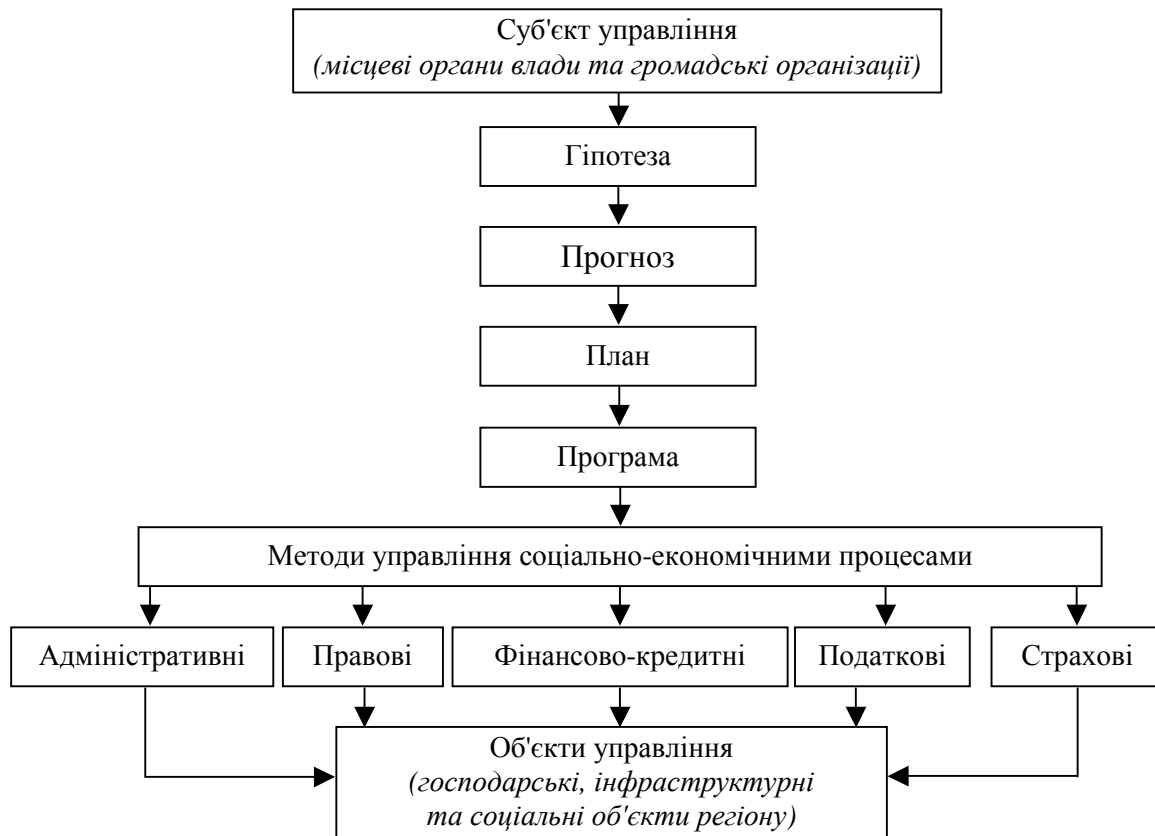


Рис. 2. Механізм програмно-цільового планування соціально-економічного розвитку регіону

застосування системного підходу до визначення та групування основних цілей і завдань програм розвитку економіки та соціальної сфери регіону;

концентрація обмежених матеріальних і фінансових ресурсів на вирішення особливо важливих питань соціально-економічного розвитку регіону;

посилення ефекту від використання обмежених бюджетних ресурсів за рахунок додаткового залучення позабюджетних коштів потенційних інвесторів;

забезпечення суспільного контролю при формуванні цілей і завдань програмного розвитку та використання фінансових ресурсів (експертиза, формування міжвідомчих комісій з реалізації програм, громадські обговорення тощо).

Наприкінці 90-х років спостерігається зростання кількості цільових програм на регіональному рівні. Регіональні програми відрізняються тим, що гострота проблеми підкріплена конкретними показниками в

доповнення офіційної статистики; надаються розгорнуті характеристики проблем у динаміці, а їх рішення надаються з урахуванням впливу раніше виконаних заходів.

Зростання кількості регіональних програм спричинило порушення принципу відбору найважливіших територіальних проблем для програмного планування, зниження системності в розробці та прийнятті програм, збільшило кількість не пов'язаних між собою програм. Не відбулося очікуваного переходу від програмного планування до програмного управління, що в першу чергу передбачає чітке визначення джерел фінансування бюджету програми та відповідальних посадових осіб за виконання конкретних розділів програми.

Застосування програмно-цільового методу планування в такому промисловому регіоні, як Донецька область, дозволить спрямувати обмежені ресурси на виконання пріоритетних напрямів сталого розвитку

регіону, посилити координацію діяльності місцевих органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, наукових установ і підприємств у досягненні цілей соціально-економічного розвитку регіону, забезпечити ефективність міжгалузевих і міжрегіональних зв'язків. Однак у теперішній час у регіоні сформувався ставлення до програм як до фінансової підтримки окремих галузей та підприємств, що обумовило поширення таких негативних процесів, як лобіювання інтересів певних фінансово-корпоративних груп.

Впровадження програмно-цільового методу планування на регіональному рівні мало засвідчити перехід від стратегії виживання до стратегії розвитку. Однак спостерігається занадто надмірне захоплення перспективним регіональним плануванням, яке нещодавно вважалося лише інструментом планової економіки, але аж ніяк не ринкової. Слід констатувати, що переважна більшість програм у Донецькій області прийнята лише за двох обставин:

а) законодавчо закріплено обов'язковість розробки регіональних програм як проекції відповідних програм національного рівня;

б) політико-ідеологічне призначення: програми, які створюються з метою показати майбутній соціально-економічний стан регіону в максимально прийнятному для його населення вигляді.

Зазначені обставини характеризують сучасні програми як аналог радянських перспективних планів соціально-економічного розвитку. При такому підході виникають методичні, інформаційні та організаційні проблеми розробки регіональних програм, оскільки при розробці макропоказників необхідно враховувати регіональні цілі, обмеження та фактори, що притаманні регіону, а при розробці регіональних цільових орієнтирів – макропоказники.

У теперішній час переважна більшість регіональних програм за своєю суттю представляють набір пропозицій, головним джерелом фінансування яких є бюджет. Це порушує принцип взаємної відповідальності регіональної влади та суб'єктів господарювання регіону і знижує гарантованість фінансування заходів

програм. Унаслідок цього в Донецькій області виконання значної частки програм не було реально профінансовано, що спричинило часткову реалізацію більшості програм, а деякі програми або взагалі не отримали фінансування, або отримали менше 20% фінансування від передбаченого. Наприклад, у 2007 р. 11, а в 2008 р. – 15 програм зовсім не фінансувалися. Оскільки цільова програма складається із взаємопов'язаних заходів, то зрив виконання перших етапів призводить до суттєвого корегування програми, а в деяких випадках – до її згортання.

Питання фінансування регіональних програм вкрай актуальне. У Донецькій області на їх фінансове забезпечення в 2009 р. було потрібно 3,1 млрд. грн. [8]. Однак обсяг фінансування склав 88% від необхідного рівня (із них 81% – це державна підтримка вугледобувних підприємств та витрати на реструктуризацію вугільної галузі), за державною програмою "Шкільний автобус" жодного із запланованих 29 автобусів не було отримано, на 68% профінансована програма підтримки молоді щодо компенсації відсоткової ставки по кредитах на придбання або будівництво житла [9].

Практика фінансування програм підтверджує недоцільність застосування програмних методів для вирішення проблем соціально-економічного розвитку регіону, якщо можливо це зробити організаційними, адміністративними, управлінськими методами, тобто на непрограмній основі. На виконання програми "Шкільний автобус" за рахунок коштів обласного бюджету в 2009 р. придбано дев'ять автобусів [10]. За словами заступника голови Донецької обласної ради В. Ішкова, в 2008 р. автобуси також було придбано за кошти обласного та районних бюджетів. Це свідчить про можливість регіональної влади самостійно вирішувати такого роду проблеми не програмними методами, а традиційними адміністративно-бюджетними.

Більшість із регіональних цільових програм мають прогнозно-спрямовану дію, не будучи повною мірою інструментом державного управління. Прогнозні значення регіональних програм переважним чином оптимістичні, ніж реально отримані результати. Так, за прогнозом Програми

економічного і соціального розвитку Донецької області на 2008 рік наявні доходи на душу населення області мали досягти 1200 грн./міс., але за даними соціологічних обстежень домогосподарств у 2008 р. на душу населення приходилося 1038 грн./міс., що на 14% менше прогнозного значення цільової програми.

Відповідна ситуація на ринку праці області. На обліку в державній службі зайнятості в Донецькій області перебуває 176,6 тис. осіб. У 2008 р. програмними документами планувалося працевлаштувати 77 тис. осіб із числа тих, хто звернувся за допомогою до служби зайнятості. У результаті було працевлаштовано 74 тис. осіб (96%), або 42% від загальної кількості незайнятих громадян, які скористалися послугами державної служби зайнятості. Рівень працевлаштування в Донецькій області в 2008 р. знизився у порівнянні з 2007 р. на 4,5% (із 46,6 до 42,1%).

Регіональні програми не витримані в межах єдиної структурно-функціональної моделі, відрізняються суперечністю, а цілі та завдання ряду програм сформульовані в формі, що нагадує не конкретні установки, а загальновідомі постулати. Не всі напрямки, визначені державними цільовими програмами, були включені до регіональних програм Донецької області. У регіоні не знайшли цільового запровадження загальнодержавні програми Стратегія демографічного розвитку України на 2006-2015 рр. та Національна програма «Здоров'я нації». До цього часу не розроблено програми з охорони праці, хоча така програма особливо актуальна для Донецької області, у якій сконцентровано потужний промисловий потенціал з небезпечними та шкідливими умовами праці.

Неузгодженість запланованих показників соціального розвитку різних програм знижує ефективність та якість прийняття управлінських рішень. Так, у Стратегії економічного і соціального розвитку Донецької області на період до 2015 р., яку затверджено рішенням Донецької обласної ради від 23.03.2007 р. № 5/8-158, стверджується, що дошкільною освітою охоплено більше 70%. За даними звіту про виконання Програми економічного і соціального розвитку

Донецької області на 2008 рік на кінець відповідного року заплановано збільшити рівень охоплення дітей дошкільною освітою до 64,5%, що на 3,5 відсоткових пункта менше, ніж було заявлено у Стратегії.

Розробці цільової програми передують етап розробки проекту концепції програми та її громадське обговорення. Ініціаторами розробки програми виступають центральні та місцеві державні органи законодавчої і виконавчої влади. У Порядку розроблення та виконання державних цільових програм чітко виписано етапи та зміст проекту концепції програми, механізм її громадського обговорення, який передбачає опублікування ініціатором програми проекту концепції в офіційних засобах масової інформації, розміщенням його на веб-сайті ініціатора, обговорення проекту на засіданнях колегії, конференціях, нарадах тощо. За результатами громадського обговорення ініціатор отримує пропозиції, які враховуються під час доопрацювання проекту. Однак зазначені процедури не завжди виконуються. Наприклад, на веб-сайті Донецької обласної державної адміністрації розділу, який би містив проекти документів для громадського обговорення, немає, а на відповідному ресурсі Донецької обласної ради у розділі “громадські слухання” містяться три проекти документів, розроблені в 2008 р. Певні надії на зміну покладаються на прийняту Постанову Кабінету Міністрів України № 266 від 25.03.2009 р., яка закріпила обов'язкове погодження ініціатором проекту концепції програми з Міністерством фінансів України, Міністерством праці та соціальної політики України, Міністерством освіти і науки України (з наукових, науково-технічних та інноваційних питань, питань трансферу технологій), Міністерством охорони навколишнього природного середовища (з екологічних питань та питань, що стосуються видів діяльності та об'єктів, які становлять підвищену екологічну небезпеку), НАЕР (з питань енергозбереження), Держінвестицій та іншими заінтересованими органами виконавчої влади [12].

Зниження відкритості етапів розробки та виконання програм порушує принципи гласності, перешкоджає участі громади, зацікавлених організацій і громадян у житті

регіону. Приховування інформації дозволяє досягти трьох цілей:

а) обмежити втручання в ці процеси ззовні, що певною мірою знижує якість проектних документів внаслідок недопущення до їх розробки висококваліфікованих фахівців різних напрямів;

б) знизити кількість пропозицій та висновків щодо удосконалення проектних документів і механізмів реалізації програм, що зменшить обсяг роботи з удосконалення програми;

в) неконтрольовано перерозподіляти фінансування програм, припиняти фінансування окремих програм в односторонньому порядку та уникати відповідальності за порушення термінів виконання, недосягнення визначених цільових показників програм, нерационального використання матеріальних, трудових та наукових ресурсів.

Одним із головних напрямів удосконалення регіонального програмування має стати впровадження комплексного аналізу ефективності. Зазначені вище причини обумовлюють практичну відсутність комплексної експертизи проектів і результатів виконання цільових програм. Необхідно забезпечити виконання правових норм, які зобов'язують проводити експертизу цільових програм. Щодо оцінки ефективності виконання цільових програм, то законодавство про цільові програми не дає відповідь на це питання, оскільки не містить методології оцінки ефективності програм і механізмів їх фінансування.

У теперішній час фінансове обґрунтування регіональних програм здійснюється з боку визначення необхідних обсягів фінансування для задоволення існуючих потреб. Такий підхід характеризує програму як комплекс витратних заходів, а не як інструмент досягнення сталого розвитку, оскільки регіональна програма також має потужний економічний, соціальний та екологічний ефекти. Визначення економічного ефекту спрямовано на оцінку комерційності інвестиційних проектів програми. Необхідно відзначити, що регіональні програми – це інший клас документів, де економічний ефект у переважній більшості випадків

поступається пріоритетністю соціальному та екологічному ефекту. Отже, кожна програма має містити розділ, присвячений оцінці ефективності програми шляхом визначення якісних і обов'язково кількісних показників досягнення поставлених цілей. Тому ефективність програми повинна оцінюватися системою показників, поділених на три групи:

а) економічні – відображають результати реалізації програми для учасників програми, у тому числі для державного, регіонального та місцевого бюджетів, соціальних фондів;

б) соціальні – відображають наслідки реалізації програми для соціальних груп населення регіону;

в) екологічні – відображають наслідки реалізації програми для природного середовища регіону.

Визначення соціального та екологічного ефекту – достатньо складне завдання, оскільки вони не піддаються загальноприйнятому грошовому вираженню. Тому для такого потужного промислового регіону, як Донецька область, вкрай необхідно розробити методіку комплексної оцінки ефективності регіональних програм, а також методичні положення з визначення структури та пропорцій фінансування програм за рахунок різних джерел.

В області реалізацію регіональних програм утруднює відсутність єдиного організаційного простору, координації взаємодії різних структур у механізмі регіонального управління та низький рівень зворотного зв'язку. Неефективний механізм зворотного зв'язку знижує ефективність процесу реалізації програм внаслідок низького рівня інформаційного забезпечення про поточне виконання програм і включення громадських інститутів у процес реалізації програм.

Розробці програми передують прогноз розвитку. У теперішній час домінує підхід, який передбачає визнання первинності прогнозу по відношенню до програмних документів, тобто прогнозні оцінки майбутнього стану соціально-економічної системи мають бути основою для державної регіональної політики, стаючи орієнтирами регіональних цільових програм. Зазвичай прогнози розробляються у трьох варіантах –

«оптимістичний», «песимістичний» та «інерційний». Для тих, хто приймає рішення про цільові орієнтири програми, оптимістичний прогноз, де розвиток соціально-економічної системи відбувається на фоні домінування позитивних факторів, більш прийнятний, ніж інші два, оскільки політично він більш виграшний. За такого підходу нівелюється індикативність програми, перетворюючи її на директивний план, показники якого майже неможливо виконати.

Існує інший підхід до статусу прогнозу, який передбачає, що він носить характер імовірнісної оцінки наслідків реалізації тих чи інших управлінських рішень. Для прийняття стратегічного рішення необхідно знати тенденції змін соціально-економічних систем у майбутньому, одночасно усвідомлюючи наслідки прийнятих рішень на розвиток цих систем. Тому практичну цінність має підхід, який ґрунтується не на виборі одного з варіантів прогнозу, а на їх взаємоузгодженому застосуванні. Це дозволить уникнути жорсткої однозначності в прогнозуванні траєкторії соціально-економічного розвитку регіону, яку потім буде закладено в програмні документи, та надасть можливість виходити з деякої численності альтернативних сценаріїв розвитку.

Для забезпечення системного та дієвого контролю за розробкою та виконанням регіональних програм необхідно створити координаційну раду, яку очолить заступник голови облдержадміністрації. Його першим заступником має стати начальник управління економіки облдержадміністрації. До складу ради мають увійти керівники відділів і управлінь облдержадміністрації, представники банківсько-кредитного сектору, статистичних органів, органів місцевого самоврядування та крупних підприємств, представники наукових та освітніх організацій регіону.

Головним завданням ради має стати:

а) на етапі розробки та впровадження програми:

оцінка актуальності та забезпечення експертизи програми;

надання висновків до обласної ради та облдержадміністрації щодо доцільності прийняття програми;

б) на етапі контролю:

аналіз виконання програми (за шість місяців та за рік);

виявлення причин невиконання та розробка пропозиції щодо їх усунення.

Відповідні ради необхідно створити при райдержадміністраціях і міськвиконкомах. Завданнями цих рад буде участь у підготовці пропозицій до цільової програми, контроль за її виконанням, виявлення причин невиконання програмних завдань та розробка пропозиції щодо їх усунення.

Міжнародний досвід і досвід радянських часів засвідчив актуальність економічних, соціальних, екологічних, наукових тощо зв'язків між регіонами. Їх реалізація дозволяє сукупності регіонів обмінюватися досвідом для вдосконалення управлінської діяльності та корегування цільових орієнтирів сталого розвитку, діяти як єдина система, у якій відбувається перерозподіл спроможності від сильних до менш сильних, що стає ефективним інструментом підвищення рівня соціально-економічного розвитку депресивних регіонів. Тому для Донецької області з метою посилення та підвищення ефективності цільових установок регіональних програм необхідно розширяти міжрегіональну кооперацію з питань сталого розвитку.

Незважаючи на перешкоди в реалізації цільових комплексних програм на рівні регіону, вони залишаються актуальним інструментом управлінського впливу, спрямованим на реалізацію стратегічної мети розвитку економіки регіону – досягнення сталого економічного зростання та вирішення соціально-економічних задач задоволення потреб сучасного і майбутнього поколінь у підвищенні якості їх життя.

Для підвищення ефективності регіональних програм необхідно забезпечити їх оптимальну кількість, пріоритетне фінансування, адресність та конкретність переліку їх заходів, впровадити дієвий механізм обміну інформацією між виконавцями регіональних цільових програм та здійснення координації цієї роботи. Таким чином, використання програмно-цільового

планування на рівні Донецької області потребує більш глибокого та комплексного аналізу, який може бути здійснений лише за наявності повної інформації щодо реалізації заходів, витрат та результатів за ними. Робота у цьому напрямку потребує подальшого дослідження.

Література

1. Агафонов В.А. Анализ стратегий и разработка комплексных программ. – М.: Наука, 1990. – 216 с.

2. Гайзатуллин Р.Р. Региональная модель оценки эффективности комплексных программ социально-экономического развития // Менеджмент в России и за рубежом. – 2009. – № 2. – С. 99-106.

3. Дмитриев И.А. Программа как основная составляющая программно-целевого метода управления // БизнесИнформ. – 2006. – № 5. – С. 97-102.

4. Иванов Ю.Б., Олейник А.Д. Обоснование выбора стратегических направлений социально-экономического развития региона // БизнесИнформ. – 2006. – № 5. – С. 19-23.

5. Лаан Ж. Реализация федеральных целевых программ: механизм управления. – Экономист. – 2007. – № 11. – С. 31-34.

6. Митрофанова И.В. Программно-целевое управление социально-экономическим развитием региона // Регионология. – 2005. – № 1. – С. 67-76.

7. Молярчук А.І. Проблеми формування та реалізації державних цільових програм // Стратегічна панорама. – 2004. – № 3. – С. 31-37.

8. Неутешительный прогноз [Электронный ресурс] // Жизнь. – 2009. – 26 авг. – Режим доступа: <http://www.life.donbass.com/nportal/news/1453>.

9. Об обеспечении финансирования экономического и социального развития Донецкой области в 2009, 2010 годах [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://sovet.donbass.com/document_preview.php?document_id=1654

10. Ориентир на социальность [Электронный ресурс] // Жизнь. – 2009. – 16 дек. – Режим доступа:

<http://www.life.donbass.com/nportal/news/2180>.

11. Плескач В.Л., Желябовський Ю.Г. Сучасні підходи щодо фінансового регулювання механізму реалізації регіональних цільових програм // Фінанси України. – 2009. – № 1. – С. 58-72.

12. Порядок розроблення та виконання державних цільових програм: Постанова Кабінету Міністрів України № 106 від 31 січня 2007 р. // Офіційний вісник України. – 2007. – № 8. – Ст. 313.

13. Проблемы программно-целевого планирования и управления / Под ред. Г.С. Поспелова. – М.: Наука, 1981. – 461 с.

14. Проблемы разработки и реализации комплексных программ / Под ред. Н.П. Федоренко и др. – М.: Наука, 1984. – 278 с.

15. Райзберг Б.А., Лобко А.Г. Программно-целевое планирование и управление. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 428 с.

16. Руднева Е.В. Целевые комплексные программы: организационно-экономический механизм. – М.: Наука, 1989. – 214 с.

17. Тимошенко А.И. План или стихия рынка? Из истории государственного планирования. – ЭКО. – 2007. – № 1. – С. 125-140.

18. Швецов А. Систематизация инструментов перспективного планирования территориального развития: настоятельная необходимость и конкретные предложения // Российский экономический журнал. – 2009. – № 1-2. – С. 49-60.

19. Швецов А. Систематизация инструментов перспективного планирования территориального развития: настоятельная необходимость и конкретные предложения // Российский экономический журнал. – 2009. – № 3-4. – С. 33-63.