

**ВПРОВАДЖЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ СИСТЕМИ МОНІТОРИНГУ ТА ОЦІНЮВАННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ
У ПРАКТИКУ РОЗРОБЛЕННЯ ЕКОНОМІЧНИХ СТРАТЕГІЙ ТА ПРОГРАМ В УКРАЇНІ**

Анотація. У статті розглянуто європейську систему моніторингу. Проаналізовано можливість налагодження чіткої системи моніторингу та її практичне застосування щодо економічних стратегій та програм в Україні, які побудовані на найкращих світових та європейських зразках.

Ключові слова: Європейська система моніторингу, Консолідована система моніторингу (КМС), стратегічне планування, система державного управління в Україні

Annotation. The European Monitoring System is considered in the article. The possibility of establishing a clear monitoring system and its practical application in economic policies and programs of Ukraine, which are based on best international and European samples, is analyzed.

Keywords: European Monitoring System, Consolidated monitoring system (CMS), strategic planning, state management system in Ukraine

Серед проблем державного стратегічного планування, а також розроблення системних програмних документів, насамперед програм економічного і соціального розвитку, а також державних цільових програм є: слабкість процесу вибору основних пріоритетів, визначення по кожному з них чітких завдань, встановлення цільових індикаторів щодо їх досягнення і головне – неможливість налагодження чіткої системи моніторингу і оцінювання досягнення поставлених цілей. Тобто у системі управління ходом підготовки та реалізації державних програм відсутня важлива складова, яка дозволяє оцінити ступінь вирішення проблем, заради який здійснюється певна діяльність і витрачаються бюджетні кошти, а саме - досягнення поставлених стратегічних (програмних) цілей.

Для країн ЄС етап відбору пріоритетів і створення системи моніторингу та оцінки ступеня реалізації поставлених цілей набув більш обґрунтованого характеру і формується із урахуванням вибору громадянського суспільства з одного боку, а також фундаментальній методологічній базі із програмним та статистичним забезпеченням.

Для України важливо гармонізувати підходи, що використовуються для оцінки реалізації планів, програм та стратегій з підходами Євросоюзу у впровадженні європейських методів здійснення моніторингу і оцінювання в економічну практику усіх органів виконавчої влади. Це відповідатиме принципам сумісності, надійності, гармонізації та вирівнювання..

Хорошим прикладом такої гармонізації є проект підтримки у виконанні Угоди про партнерство та співробітництво, який став першим кроком зі встановлення системи моніторингу і оцінки відносно процесів співробітництва між ЄС та Україною. Зазначений проект, який був спрямований на сприяння реалізації Плану асоціації та майбутній Угоді про асоціацію, здійснювався у тісному співробітництві з Координаційним бюро європейської та євроатлантичної інтеграції, іншими органами влади, які приймають участь у євроінтеграційних процесах. Реалізація проекту допомогла українській стороні у формуванні механізмів, які забезпечують впровадження Угоди. Водночас, підходи запропоновані в проекті, можуть бути прикладом для покращення усієї системи державного управління в Україні в разі впровадження у практику Консолідованої системи моніторингу (КМС), побудованої на найкращих світових та європейських зразках.

Тобто, гармонізовані з ЄС підходи до здійснення моніторингу і оцінки реалізації економічних стратегій та державних програм мають важливе значення не тільки для процесів євроінтеграції, а й можуть бути застосовані на центральному, регіональному та місцевих рівнях. Так, зокрема, Мінекономіки, що є головним координатором в розробленні програмних та стратегічних документів, може впровадити сумісну систему моніторингу і оцінки в свою практику та посилити ефективність їх реалізації. Досвід показує, що фахове проведення такої роботи стимулюватиме розширення практики розроблення відповідних цільових індикаторів для подальшого їх моніторингу та оцінювання.

Наявність та ефективне функціонування консолідованого і послідовного контролю та системи оцінки, насамперед, будуть важливими для ефективного виконання державних програм, включаючи державні цільові програми, що має зорієнтувати їх на досягнення конкретних результатів.

На даний час аналіз виконання програм за останні роки виявив цілий ряд суттєвих проблем програмного процесу, а саме:

1. Відсутність чітких пріоритетів державної політики, що призвело до зростання кількості програм. Широкого розповсюдження набула практика лобіювання вузьковідомчих та вузько корпоративних інтересів. На сьогодні практично всі програмні документи вважаються державними цільовими програмами, при цьому деякі з них носять характер стратегічних документів, деякі – направлені на розвиток окремих галузей економіки і по суті є відомчими програмами.

2. Склалась ситуація, за якої виконується цілий ряд споріднених програм, що мають подібні заходи і завдання, існує певна кількість програм, які дублюють функціональні обов'язки міністерств та відомств, тобто

програми стали додатковим джерелом фінансування основних функцій цих органів за рахунок коштів державного бюджету.

3. На законодавчому рівні існує неузгодженість у суто програмному та бюджетному процесах щодо вирішення актуальних державних проблем – мають місце суттєві протиріччя між процесом розроблення та виконання програм та узаконеним бюджетним процесом. Прийнятий Бюджетний кодекс України унеможливив ефективне виконання більшості державних цільових програм, оскільки пріоритетність та обсяги їх фінансування визначаються розпорядниками бюджетних коштів (державними замовниками або виконавцями) у межах граничних обсягів їх фінансування, доведених Міністерством фінансів. Тобто програма фінансується не в обсягах передбачених програмою, а в залежності від граничних обсягів фінансування того чи іншого розпорядника, який є державним замовником або виконавцем цієї програми.

4. Програми розробляються і затверджуються без врахування реальних можливостей їх фінансування за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів (прийняті при затвердженні програм обсяги фінансування виявляються далеко за межами бюджетних можливостей), тобто значна частина програм вже на момент початку виконання є малоефективними і нереальними.

5. Значна частина раніше прийнятих програмних документів не містить переліку конкретних заходів і завдань, обсягів фінансування та оцінки очікуваних результатів реалізації програм, що унеможливило проведення об'єктивного аналізу стану їх виконання та оцінки їх ефективності.

6. У більшості випадків за виконання програм відповідають декілька органів виконавчої влади, що свідчить про намагання міністерств та відомств отримати з державного бюджету хоч невеличку частку фінансування, при цьому функції державних замовників, які координують діяльність, пов'язану з виконанням програми, стають суто декларативними.

Система «множення» програм призводить до розпорошення бюджетних коштів, хронічного недофінансування програм, і як результат – недосягнення, визначених програмами цілей.

Разом з тим, державні замовники програм, які переважно є міністерства і відомства, не зацікавлені як в оптимізації кількості цих програм, так і у застосуванні жорстких важелів контролю за їх виконанням, оскільки це з одного боку дозволяє списувати постійне невиконання програм на їх недостатнє фінансування, а з іншого, – виключає ймовірність настання відповідальності за їх неефективне виконання.

Отже, переорієнтація державного управління на результат та досягнення цілей є визначальним фактором дієвого керівництва, тоді як управління ресурсами не гарантує ефективної діяльності. Цей шлях збільшує долю формалізованого планування, моніторингу, звітності та контролю в діяльності багатьох урядів. Такий підхід покращить інформацію, яку отримуватимуть керівники урядів та політики, як це відбувається за останні 15 років у більшості урядів країн ОЕСР. При цьому зміщується акцент формування бюджету та управління далеко від ресурсів у бік результатів, які вимірюються відповідними показниками. Хоча шляхи впровадження (інструменти, методи, напрями) зазначених реформ в окремих країнах є різними, вони, в той же час, сфокусовані на вимірюваності результатів, виконанні планів діяльності міністерств, загального використання системи моніторингу і оцінювання як стандартних інструментів діяльності урядів.

Багато країн, продовжуючи орієнтуватися на результат у своєму розвитку, створювали більш ефективні системи моніторингу і оцінювання, які визначалися висновками *Паризької декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги [1], включаючи впровадження управління за результатами*. Це вимагає утворення такої системи на рівні країни, щоб збільшувати ефективність від реалізації програм. Оскільки, ефективні механізми впровадження програм не можуть функціонувати без відповідної системи моніторингу, яка підтримує процеси прийняття рішень.

Інституалізація такого підходу вимагає побудови системи оцінки та моніторингу, яка включає стратегічні (політичні), законодавчі, інституціональні заходи з метою отримання інформації оцінок та моніторингу, у якій буде зацікавлено керівництво Уряду та народні депутати України. Досвід інших країн свідчить, що це достатньо довгостроковий процес, але після його закінчення моніторинг та оцінки стають невід'ємною складовою процесу підготовки стратегічних рішень (програм, проектів). Це призводить до якісного покращення звітності та забезпечує ефективні віддачу від процесі стратегічного планування, та бюджетування з метою отримання необхідної ефективності.

На даний час найкраща світова практика включає різні заходи моніторингу і оцінки від самомоніторингу до зовнішньої незалежної оцінки. З цією метою створюються відповідні бази даних та проводиться підготовка фахівців. Національні системи діють під керівництвом відповідного центрального органу влади, який має повноваження та можливість забезпечити якісну та об'єктивну інформацію.

Актуальним питанням є розширення моніторингового інструментарію, забезпечення належної координації процесів та включення системи у процес вироблення стратегічних рішень для розвитку країни. На даний час існуюча система в Україні має низку системних проблем, зокрема методологічних, інформаційно-організаційних, кадрових, що знижує якість управління. Звітність щодо реалізації державних програм відбувається без використання належної системи індикаторів щодо досягнення поставлених цілей тощо.

Розвиток системи управління “за результатами” є рішучим та послідовним рухом у напрямку відповідного розуміння системи моніторингу і оцінювання, дієвим підходом до покращення реалізації політик, програм, проектів. Можуть бути різні рівні та механізми її впровадження, але структура та узагальнена система повинна бути доведена та зрозуміла для усіх зацікавлених сторін. Розуміння послідовності зв'язків та оцінка реальної вигоди, які отримують цільові групи, відносно нове поняття в суспільстві. Це надає можливість отримати нову

якість державного управління, побудованого на економічних дослідженнях та політичному аналізі, з використанням економічної моделі як інструменту оцінки на макrorівні діяльності державного сектору. Інформування стає частиною процесу отримання результатів і надає можливість заінтересованим сторонам зрозуміти та знайти консенсус відносно цілей, які мають бути досягнуті стратегічними методами.

У випадку впровадження у процес розроблення, реалізації та звітування системи моніторингу і оцінювання буде відбуватися певне розширення функції відповідних урядових органів в частині збору та оброблення даних та надання інформації для прийняття управлінських рішень, а також оприлюднення інформації, з урахуванням цілей країни, які представлені в стратегічних та програмних документах розвитку. При цьому громадянське суспільство зможе бачити результати політики Уряду і оцінити його ефективність.

Така моніторингова система стане своєрідним «барометром» оцінки якості управління на усіх рівнях виконавчої влади і зможе регулюватися узагальненим методом, починаючи з індикаторів розвитку та стратегічного планування і завершуючи впровадженням контролю на етапах виконання та періодичної і системної оцінки. Тільки у такому випадку ефективність і дієвість політик, програм, проектів буде оцінена всебічно та послідовно і у відповідних рекомендаціях будуть міститися дієві пропозиції щодо змін як безпосередньо політик, програм, проектів, так і окремих їх частин.

Моніторингова система повинна враховувати конкретні характеристики політик, програм, проектів, а з іншого боку – має відповідати єдиним стандартам, методологіям і процедурам. Зазначені стандарти повинні містити такі складові, як частота проведення оцінки та моніторингу, критерії, відповідно до яких проводяться дослідження, консультації тощо. Важливим є те, що завдання зі встановлення мінімальних оціночних стандартів, розроблення стандартних системних рішень і механізмів, система поширення інформації, управління та контроль над системою оцінки має бути покладено на відповідні органи виконавчої влади а також – незалежні інституції.

Всебічність системи МіО є суттєвим в контексті стабільного та ефективного управління за результатами, оскільки надає можливість оцінити ефективність програм, які фінансуються з державного бюджету. Оцінка (як внутрішня, так і зовнішня) проводиться так, щоб дослідити виконання окремих політик, програм, проектів і забезпечити належну основу для:

– кращого розуміння головних (стратегічних) завдань політики/программ/проектів та формування відповідної бази даних;

– забезпечення прийняття рішень на основі отриманої інформації;

– покращення координації між заінтересованими органами влади;

– обґрунтування пропозицій під час підготовки, впровадження та оцінки політик, програм, проектів.

Значимі державні ППП зазвичай оцінюються з використанням підходу, заснованого на стандартному моніторингу DAC/EU і планах оцінки із відповідними ключовими критеріями, що поліпшує проекти і впровадження ППП в загальному контексті звітності і концентрації на результатах.

Оскільки вищезазначені аналізи також можуть застосовуватись в сьогоденній практиці державного управління в Україні, вони є обґрунтуванням для нового проекту поширення системи МіО для підвищення ефективності реалізації державних програм. Це є обґрунтуванням для необхідної невідкладної технічної допомоги Міністерству економіки України.

Посилання:

1. Парижская Декларация по повышению эффективности внешней помощи Приверженность, Гармонизация, Согласование, Результаты и взаимная подотчетность / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.oecd.org/dataoecd/36/63/35023545.pdf>

УДК 330.34

ХАРЧЕНКО В.П.,

проректор НАУ з наукової роботи,
д.т.н., професор, заслужений діяч науки і техніки
України, лауреат Державної премії України
в галузі науки і техніки

ІННОВАЦІЙНИЙ КОМПОНЕНТ НАЦІОНАЛЬНИХ ЕКОНОМІЧНИХ СТРАТЕГІЙ

***Анотація.** Стаття присвячена проблемі забезпечення інноваційного підґрунтя економічного прориву національної економіки у аерокосмічній галузі. На конкретних прикладах продемонстровано потенціал окремо взятого вищого навчального закладу, НАУ, здатного створювати та впроваджувати нові технології.*

Ключові слова: інноваційні технології, аерокосмічна галузь, безпілотний літальний апарат (БПЛА), мультиплікаційний економічний ефект.

***Annotation.** The article is devoted to the problem of providing innovative foundation of economic breakthrough of national economy in the aerospace industry. In specific examples the potential of an individual university, such as NAU, which is able to create and implement new technologies, is demonstrated.*

Keywords: innovative technologies, aerospace, Unmanned Aerial Vehicle (UAV), multiplier economic effect.