

УДК 332.122:001.12 (477.74)

## ПРОГРАМНЕ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ ОДЕСЬКОГО РЕГІОНУ

І.Д. Півоварчук, к.е.н., с.н.с.

*Інститут проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України, м. Одеса*

*Півоварчук І.Д. Програмне управління соціально-економічним розвитком Одеського регіону*

Розглянуто регіональні цільові програми розвитку Одеського регіону. Сформульовано рекомендації по вдосконаленню організаційно-методичного забезпечення формування та оцінки результативності регіональних цільових програм.

*Ключові слова:* програми, регіон, управління розвитком регіону

*Півоварчук И.Д. Програмное управление социально-экономическим развитием Одесского региона.*

Рассмотрены региональные целевые программы развития Одесского региона. Сформулированы рекомендации по совершенствованию организационно-методического обеспечения формирования и оценки результативности региональных целевых программ.

*Ключевые слова:* программы, регион, управление развитием региона

*Pivovarchuk I.D. Software control of the socio-economic development of the Odessa region.*

Consider the regional target program of development of Odessa region. Makes recommendations for improving the organizational methods of formation and evaluation of regional programs.

*Keywords:* program, region, management of regional development

Як показує світовий досвід, програми служать ефективним інструментом реалізації регіонального розвитку, в них знаходять відображення алгоритми майбутніх дій за рішенням різних соціально-економічних проблем.

Програми передбачають вирішення певних завдань вузлового характеру і відповідну концентрацію ресурсів, а також цілеспрямований, комплексний, систематизований вплив на розвиток регіону з метою підвищення його конкурентоспроможності на українському та світовому ринках, а також якості життя його населення.

Від того наскільки правильно в програмах визначені перспективні напрями розвитку, чи дозволяє реалізація програмного продукту активізувати природні регіональні переваги та елімінувати недоліки залежить ефективність програм.

У сучасних умовах в Україні переваги програмного управління повною мірою ще не реалізовані, що потребує вдосконалення організаційно-методичного забезпечення формування та реалізації програм.

Програмне управління, якість програм стають затребуваним напрямком наукового дослідження і практичної реалізації.

Серед дослідників даних проблем можна виділити Хвесика М.А., Горбач Л.М., Пастушенко П.П., Лисенко Ю.Г., Белопольську Т.В., Трифонова І.В., Білоконь А.І. та ін.

В наступний час при розробці програм мають місце прорахунки як на стадії формулювання цілей, завдань, так і на стадії їх реалізації та контролю.

Все це вимагає необхідності формування ефективної системи управління програмами.

Цілями статті є розгляд цільових програм розвитку Одеського регіону, виявлення недоліків чинного підходу до розробки та оцінки програм на регіональному рівні, формулювання рекомендацій по вдосконаленню організаційно-методичного забезпечення формування та оцінки результативності регіональних цільових програм.

В Одеському регіоні для вирішення різних проблем щорічно розробляються програми соціально-економічного та культурного розвитку регіону, а також приймаються на перспективу регіональні цільові програми, які повинні сприяти

посиленню конкурентних позицій регіону завдяки:

- залученню інвесторів;
- удосконаленню економічної структури;
- створенню умов для розвитку в регіоні малого та середнього бізнесу;
- створенню системи регіональних пілг і гарантій для діяльності підприємницьких, комерційних структур і інвесторів;
- нарощуванню зовнішньоекономічного потенціалу та розширенню торгово-економічних зв'язків;
- ефективному вирішенню проблем, пов'язаних з розміщенням продуктивних сил і вирішенням соціальних проблем;

- поліпшенню діяльності транспортної системи;
- зниженню екологічної, енергетичної та соціальної напруженості;
- фінансовому оздоровленню;
- формуванню діючої інфраструктури;
- створенню прогресивного науково-інформаційного середовища.

Цільові регіональні програми, завершені за період з 2006 по 2010 роки (табл. 1), вирішували завдання в різних сферах соціально-економічної діяльності.

Таблиця 1. Кількість завершених регіональних цільових програм в Одеському регіоні по напрямках соціально-економічної діяльності та фактичні обсяги їх фінансування в 2006-2010 роках

Напрямки соціально-економічної діяльності	2006*			2007			2008			2009			2010*		
	Кількість	Обсяг фінансування		Кількість	Обсяг фінансування		Кількість	Обсяг фінансування		Кількість	Обсяг фінансування		Кількість	Обсяг фінансування	
		Тис. грн.	%		Тис. грн.	%		Тис. грн.	%		Тис. грн.	%		Тис. грн.	%
освіта	1	–	–	–	–	–	2	841.85	1.8	1	–	–	2	8.56	0.02
охорона здоров'я	1	–	–	2	532.9	5	4	39952.87	84.9	–	–	–	2	1500	2.91
соціальний захист та соціальне забезпечення	1	–	–	2	6020.8	57.4	–	–	–	2	126263.4	99.4	3	5889.2	11.4
молодіжна політика, фізична культура та спорт	–	–	–	–	–	–	1	–	–	–	–	–	–	–	–
культура та культурна спадщина	–	–	–	1	3540.2	33.8	1	520.39	1.1	–	–	–	5	97.3	0.19
будівництво, ЖКГ та розвиток інфраструктури	1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	4	2628.7	5.1
агропромисловий комплекс	1	1091.4	20.4	–	–	–	–	–	–	–	–	–	4	41318.4	80.1
зв'язок і інформатизація	2	2611.8	48.8	–	–	–	1	840	1.8	–	–	–	1	–	–
економіка, інвестиції та підприємництво	1	1644	30.8	2	–	–	2	1403.12	3	2	29	0,02	2	145.2	0.28
екологія та природокористування	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	2	–	–
законність, правопорядок і безпека життєдіяльності	2	–	–	–	–	–	3	2087.5	4.4	–	–	–	6	–	–
туризм	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1	–	–
євроінтеграційне та прикордонне співробітництво	1	–	–	2	395	3.8	1	1398.01	3	1	735.2	0,58	–	–	–
Усього	11	5347.2	100	9	10488.9	100	15	47043.74	100	6	127027.6	100	32	51587.36	100

З таблиці 1 видно, що:

- серед 11 завершених програм в 2006 році 48.8% фінансування передбачене на програми, що відносяться до зв'язку та інформатизації, 30.8% фінансування передбачене на програми, що відносяться до економіки, інвестиціям та підприємництву, 20.4% фінансування передбачене на програми, що відносяться до агропромислового комплексу;
- серед 9 завершених програм в 2007 році 57.4% фінансування передбачене на програми щодо соціального захисту та соціального забезпечення,

- 33.8% фінансування передбачене на програми по культурі та культурної спадщині, 5% фінансування передбачене на програми з охорони здоров'я, 3.8% фінансування передбачене на програми по євроінтеграційному та прикордонному співробітництву;
- серед 15 завершених програм в 2008 році 84.9% фінансування передбачене на програми з охорони здоров'я, 4.4% фінансування передбачене на програми з законності, правопорядку і безпеки життєдіяльності, по 3% фінансування передбачене на програми як з економіки,

- інвестицій та підприємництва, так і по євроінтеграційному та прикордонному співробітництву, по 1.8% фінансування передбачене на програми як за освітою, так і по зв'язку і інформатизації, 1.1% фінансування передбачене на програми по культурі та культурної спадщині;
- серед 6 завершених програм в 2009 році 99.4% фінансування передбачене на програми щодо соціального захисту та соціального забезпечення, 0.58% фінансування передбачене на програми по євроінтеграційному та прикордонному співробітництву, 0.02% фінансування передбачене на програми з економіки, інвестицій та підприємництва;
  - серед 32 завершених програм в 2010 році 80.1% фінансування передбачене на програми по агропромислому комплексу, 11.4% фінансування передбачене на програми щодо соціального захисту та соціального забезпечення, 5.1% фінансування передбачене на програми по будівництву, ЖКГ та розвитку інфраструктури, 2.91% фінансування передбачене на програми з охорони здоров'я, 0.28% фінансування передбачене на програми з економіки, інвестицій та підприємництва, 0.19% фінансування передбачене на програми по культурі та культурної спадщині, 0.02% фінансування передбачене на програми за освітою.

В Одеському регіоні в 2011-2012 роках були прийняті нові програми (таблиця 2).

З цієї таблиці видно, що:

- 18 програм мають фінансування з обласного бюджету;
- 10 програм планується профінансувати з не бюджетних джерел (внески учасників реалізації програми, включаючи підприємства та організації державного і недержавного секторів економіки, цільові відрахування від прибутку підприємств, зацікавлених у здійсненні програм, кредити, засоби фондів і громадських організацій, закордонних інвесторів, зацікавлених у реалізації програми або її окремих заходів, інших надходжень);
- 5 програм планується профінансувати з не бюджетних джерел більшою мірою, чим з інших джерел;
- 8 програм заплановано профінансувати не тільки з обласного бюджету, але і з місцевого, районного, сільського та селищного бюджетів;
- 3 програми передбачається профінансувати з державного бюджету, причому в сумі, яка перевищує суму з усіх інших джерел, запланованих на реалізацію даної програми.

При цьому співвідношення фактичних та планових показників залучених коштів з не бюджетних джерел на 1 грн. бюджетних коштів наступне:

- по першій програмі – 38.8 грн. не бюджетних коштів на 1 грн. бюджетних коштів;
- по другій програмі – 0.65 грн. не бюджетних коштів на 1 грн. бюджетних коштів;
- по п'ятій програмі – 80.8 грн. не бюджетних коштів на 1 грн. бюджетних коштів;

- по шостій програмі – 8.7 грн. не бюджетних коштів на 1 грн. бюджетних коштів;
- по восьмій програмі – 2.9 грн. не бюджетних коштів на 1 грн. бюджетних коштів;
- по дев'ятій програмі – 0.24 грн. не бюджетних коштів на 1 грн. бюджетних коштів;
- по десятій програмі – 0.01 грн. не бюджетних коштів на 1 грн. бюджетних коштів;
- по тринадцятій програмі – 0.03 грн. не бюджетних коштів на 1 грн. бюджетних коштів;
- по чотирнадцятій програмі – 76.2 грн. не бюджетних коштів на 1 грн. бюджетних коштів;
- по п'ятнадцятій програмі – 0.001 грн. не бюджетних коштів на 1 грн. бюджетних коштів.

Наведений показник характеризує важливість подальшого розвитку державно-приватного партнерства.

У наступний час в Одеському регіоні діє:

- у сфері освіти 1 програма;
- у сфері охорони здоров'я 6 програм;
- у сфері соціального захисту та соціального забезпечення 4 програми;
- у сфері молодіжної політики, фізичної культури та спорту 1 програма;
- у сфері культури та культурної спадщини 4 програми;
- у сфері будівництва, житлово-комунального господарства та розвитку інфраструктури 11 програм;
- у сфері агропромислового комплексу 2 програми;
- у сфері зв'язку та інформатизації 3 програми;
- у сфері економіки, інвестицій, підприємництва та євроінтеграції 4 програми;
- у сфері екології та природокористування 7 програм;
- у сфері законності, правопорядку та безпеки життєдіяльності 3 програми.

Якщо зіставити перелік регіональних цільових програм з пріоритетами Стратегії економічного та соціального розвитку Одеської області на період до 2015 року, а також до 2020 року, то в регіоні необхідна розробка ряду програм по окремим важливим пріоритетним напрямкам, а саме:

1) Необхідна програма, що стосується ефективного використання транспортно-транзитного потенціалу як однієї з пріоритетних цілей, а саме потенціалу морегосподарського комплексу.

2) За пріоритетом, який визначає необхідність формування інноваційної інфраструктури. В регіоні на сьогоднішній день по цьому пріоритету не прийнято жодної регіональної цільової програми.

3) У напрямку розвитку агропромислового комплексу необхідний комплексний підхід, а саме розвиток не лише виробництва, а й переробки, не приділено увагу розвитку промислового садівництва та овочівництва.

Необхідна цільова програма щодо відродження та розвитку промислового садівництва та

овочівництва з урахуванням застосування технологій, спрямованих на виробництво екологічно чистої продукції.

4) Необхідна програма реформування житлово-комунального господарства з метою забезпечення якісних соціально-побутових послуг.

5) Необхідно вирішення питань, що стосуються будівництва сміттєпереробного заводу, а також вирішення проблеми в регіоні з ліквідації небезпечних відходів.

Кожна програма вимагає проведення певних заходів (рис. 1).

Таблиця 2. Джерела фінансування прийнятих регіональних цільових програм в Одеському регіоні в 2011-2012 роках

Назва програми	Джерела фінансування					
	державний бюджет	обласний бюджет	місцевий бюджет ( у тому числі місцеві бюджети міст обласного значення, місцевий бюджет м. Одеси)	районні бюджети	сільські та селищні бюджети	кошти не бюджетних джерел
Регіональна програма «Зерно Одещини» (2011-2015 рр.)	–	242.2 млн. грн.	–	–	–	9396.7 млн. грн.
Програма освоєння зовнішніх ринків виноробними підприємствами Одеської області (2011-2013 рр.)	–	895.45 тис. грн.	–	–	–	586.02 тис. грн.
Архів - захист історичної пам'яті Одещини (2011-2015 рр.)	–	500 тис. грн.	–	–	–	–
Регіональна програма розвитку земельних відносин і охорони земель (2011-2013 рр.)	–	19078 тис. грн.	79863.0 тис. грн.			–
Програма розвитку промисловості Одеської області (2011-2014 рр.)	–	65.4 млн. грн.	10 млн. грн.	–	–	6094.7 млн. грн.
Тваринництво Одещини (2011-2015 рр.)	–	138.45 млн. грн.	–	–	–	1209.8 млн. грн.
Програма інформатизації Одеської області (2011-2013 рр.)	–	38200 тис. грн.	–	–	–	–
Створення страхового фонду документації (2011-2015 рр.)	–	497.5 тис. грн.	–	–	–	1437.2 тис. грн.
Програма залучення інвестицій в економіку Одеської області (2011-2012 рр.)	–	8751 тис. грн.	–	–	–	2100 тис. грн.
Комплексна програма «Освіта Одещини» (2011-2014 рр.)	–	449716.1 тис. грн.	553098.1 тис. грн.			13558 тис. грн.
Регіональна цільова соціальна програма розвитку цивільного захисту Одеської області (2011-2013 рр.)	125755.3 тис. грн.	8928.26 тис. грн.	606 тис. грн.	992 тис. грн.	64394.32 тис. грн.	–
Обласна цільова програма «Милосердя в дії» (2011-2013 рр.)	–	32605.72 тис. грн.	36346.8 тис. грн.	16796.4 тис. грн.	296.45 тис. грн.	–
Регіональна програма «Ліси Одещини» (2011-2015 рр.)	–	12485 тис. грн.	–	–	–	420 тис. грн.
Програма розвитку туристично-рекреаційної галузі Одеської області на 2011-2015 роки	–	6860.5 тис. грн.	953 тис. грн.			595742.5 тис. грн.
Регіональна програма збереження та відновлення водних ресурсів у басейні Куяльницького лиману на 2012-2016 роки	–	26200 тис. грн.	1070 тис. грн.			30 тис. грн.
Програми сприяння розвитку громадянського суспільства в Одеській області на 2012-2015 роки	–	2068 тис. грн.	–	–	–	–
Регіональна програма з підтримки індивідуального житлового будівництва на селі «Власний дім» на 2012-2016 роки	6000 тис. грн.	1600 тис. грн.	3100 тис. грн.			–
Регіональна програма будівництва, реконструкції та модернізації об'єктів інфраструктури Одеської області на 2012-2015 роки	1936.3 млн. грн.	–	265.2 млн. грн.			–
Обласна цільова програма «Культура Одещини – 2012-2015 роки»	–	141236.4 тис. грн.	–			–

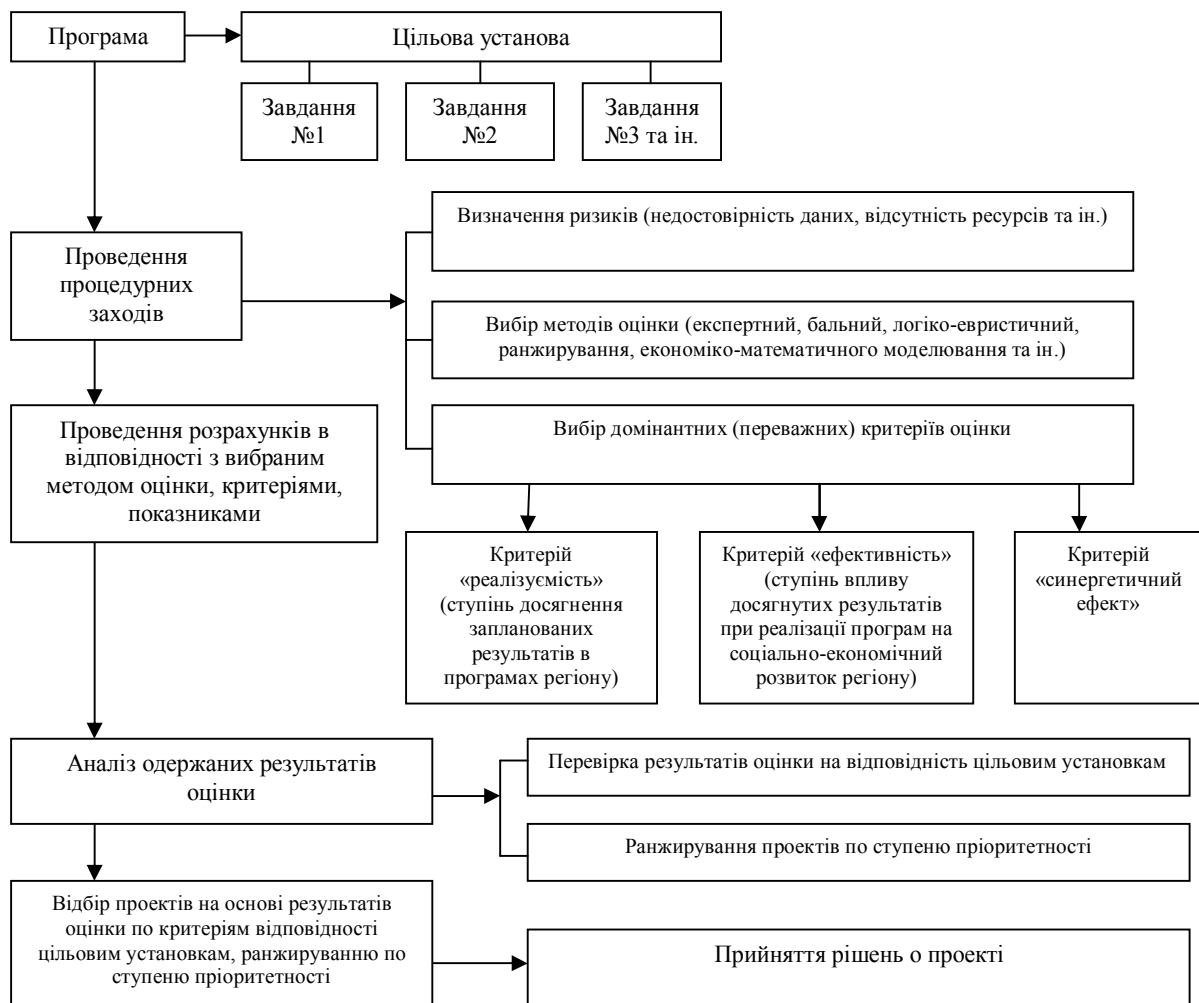


Рис. 1. Схема процедурних заходів щодо програм

Необхідно відзначити недоліки при розробці та оцінці результативності регіональних цільових програм:

- в ряді випадків проведення експертизи та оцінки програм проводиться без залучення представників громади, бізнесу та представників науки. Цілі і завдання не завжди відповідають реальним потребам регіону, в ряді випадків мають декларативний характер;
- в ряді випадків має місце відсутність чіткого механізму відбору проектів;
- недостатньо розвинені механізми підтримки програм за рахунок позабюджетних джерел фінансування;
- існуючий порядок реалізації програм не передбачає чітко визначеного механізму відповідальності за результати програм, а також систему мотивації і критерії оцінки діяльності розробника і координатора програми;
- інформація, яка надається для звіту з виконання програми не в повній мірі характеризує результативність та ефективність програми.

Зазначені недоліки свідчать про необхідність удосконалювання існуючого формату розробки та оцінки результативності програм.

Практика розробки та реалізації регіональних програм повинна бути суттєво удосконалена, що повинно початися з ряду принципових методичних позицій:

- наукового обґрунтування важливості програм з метою оптимізації їх кількості та зв'язку зі стратегічними пріоритетами розвитку регіону;
- дотримання основних базових принципів програмного управління;
- наукового обґрунтування кількості програмних заходів в умовах ресурсної невизначеності на основі критеріїв відбору програмних проектів;
- організації дійсного контролю над результативністю та ефективністю програм на попередньому, проміжному етапі та етапі завершення;
- персоніфікації відповідальності за результати програм;
- організації міжпрограмної координації з метою виключення дублювання програмних заходів, неефективного розподілу бюджетних коштів;
- необхідність формулювання заходів у територіальному розрізі. Відсутність цього можна побачити на прикладі заходів щодо розвитку Придунав'я. Із 19 регіональних цільових програм (табл. 2) Придунав'я відображено лише в 8 програмах, інші 11

програм містять лише загальні формулювання, без відображення за територіальною ознакою;  
— розширення переліку звітних показників для оцінки соціально-економічної ефективності регіональних програм.

Програми повинні відповідати основним базовим принципам програмного управління, таким як:

- легітимність – повне виключення ситуацій, що суперечать законодавству;
- нормативність – затвердження відповідним органом і обов'язковість для виконання всіма сторонами-учасниками;
- реальність – принципова ресурсна досяжність поставленої мети;
- конкретність цілей і завдань – постановка винятково таких цілей і завдань, які можуть бути виражені в кількісних і якісних показниках, відповідних до вимог обліку та контролю, і по яких може бути дана однозначна оцінка ступеня їх реалізації;
- контролюємость – наявність умов для моніторингу результативності та ефективності виконання програмних заходів;
- відповідальність – установлення прямої і повної відповідальності конкретних осіб і організацій за використання ресурсів, виконання конкретних завдань і програми у цілому.

Слід запровадити в практику порядок, по якому експертиза виконання програм повинна бути комплексною та не повинна замикатися тільки на фінансових питаннях.

Головне для кожної програми – досягнення результатів і забезпечення ефективності, що є важливим в діяльності інституту експертизи цільових програм.

До експертизи повинні залучатися незалежні експерти, що є фахівцями в різних галузях знань, що надають тільки достовірну інформацію.

Оцінка програм повинна базуватися на наступних принципах, прийнятих Міжнародною Мережею «Оцінка Програм» (IPEN) в 2000 році:

- 1) Основою оцінки програм може бути тільки точна та достовірна інформація.
- 2) Виконання роботи з оцінки повинне бути компетентним.
- 3) Фахівці з оцінки програм гарантують чесність і відкритість усього процесу оцінки.

4) Фахівці з оцінки програм мають професійні зобов'язання, що визначаються суспільними інтересами та суспільним благом.

Для відбору проектів, що підлягають включенню в регіональні програми, пропонується використовувати метод аналізу ієрархій, здійснюваний за допомогою експертних оцінок.

Визначення рангу пріоритетності пропонованих проектів повинне здійснюватися, виходячи із прийнятих критеріїв ефективності та реалізуємості на основі формування матриці «Ефективність – Реалізуємость».

Необхідно відзначити, що у випадку збігу сукупних оцінок двох або більш проектів більш високий рейтинг одержує проект, спрямований на досягнення стратегічної мети розвитку регіону, що має більший пріоритет.

У випадку якщо проекти, що одержали однакову сукупну оцінку, спрямовані на досягнення однакової стратегічної мети розвитку регіону, більш високий рейтинг одержує проект, якому привласнений більш високий індивідуальний індекс пріоритетності.

При цьому сукупна оцінка проекту повинна здійснюватися:

- по відповідності його стратегічної мети розвитку регіону;
- достатності для реалізації проекту запланованих обсягів фінансування;
- значимості проекту для реалізації регіональної цільової програми;
- відповідності проекту екологічним вимогам, його ефективності та реалізуємості.

Для оцінки ефективності регіональних програм не тільки з погляду досягнення кінцевого результату, але і з погляду управління процесом розробки та ходом реалізації програм, своєчасного прийняття рішень, їх якості пропонується метод оцінки та рейтингування програм PART (Program Assessment Rating Tool), який входить до числа експертних методів.

При цьому якісно розроблена програма, що вчасно зазнала коректування та управлінський вплив, але не дозволила досягти запланованих значень індикаторів не може вважатися ефективною.

Так само як і програма, що дозволила досягти запланованих значень по ряду індикаторів, але реалізована з порушеннями, також не може вважатися повною мірою ефективною.

Надано до редакції 5.03.2012

Півоварчук Ірина Дмитрівна / Iryna D. Pivovarchuk  
id.pivovarchuk@gmail.com