

АНАЛІЗ СТАНУ ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНИХ ЦІЛЮВИХ ПРОГРАМ В УКРАЇНІ

(Представлено д.е.н., проф. Лісовим А.В.)

Стаття присвячена аналізу стану виконання державних цільових програм в Україні. Метою дослідження є визначення основних недоліків та проблемних аспектів під час виконання державних цільових програм, що заважають досягненню їх ефективності. Наведено статистичні дані показників ефективності від виконання програм, на підставі яких зроблені висновки про причини недосягнення, в більшості випадків, мети програм та, як наслідок, невиконання запланованих показників ефективності. На підставі проведеного аналізу автором зроблено висновки щодо загального стану виконання цільових програм в Україні. Наголошено на необхідності перегляду механізму фінансування програм шляхом об'єднання між собою ідентичних за завданнями програм. Автором надано пропозиції, що об'єднують необхідність розробки і реалізації формування науково-методичного підходу до оцінки ефективності цільових програм інноваційного розвитку України. Запропоновано альтернативні шляхи вирішення проблем неефективного виконання цільових програм в Україні.

Ключові слова: державна цільова програма; ефективність; аналіз цільових програм; фінансування цільових програм.

Постановка проблеми. Процес визначення ефективності виконання цільових програм інноваційного розвитку України потребує здійснення глибокого аналізу програм, етапи виконання яких вже завершені, та програм, що реалізуються у державі до сьогодення, показники ефективності яких визначатимуться у майбутньому.

Питанню аналізу виконання державних цільових програм (далі – ДЦП) в Україні нами приділено значну увагу, оскільки аналіз є можливістю визначення порівняльних переваг окремих ДЦП та способом нівелювання їх відносних недоліків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний науковий внесок у дослідження аналізу стану виконання державних цільових програм в Україні зробили та розглянули в своїх працях вчені, серед яких ми хочемо виокремити: М.О. Кизима, Т.І. Єфіменко, К.В. Павлюк, В.М. Гейця, Ф.О. Ярошенко, І.Я. Чугунова, О.А. Самолкіну, І.Б. Стефанюк, О.І. Амошу, С.М. Качуру, В.М. Дегтярьову.

Проте, незважаючи на велику кількість наукових праць, за сучасних умов питання аналізу стану виконання державних цільових програм потребує детальнішого дослідження та надання актуальних пропозицій щодо подальшого його вирішення.

Метою статті є дослідження стану виконання ДЦП для виявлення основних причин, що стали на заваді виконанню та досягненню запланованих показників ефективності програм.

Викладення матеріалів та результатів дослідження. Аналізуючи стан виконання ДЦП в Україні, нами обрано часовий проміжок з 2009 до 2014 року з урахуванням того, що в багатьох випадках ДЦП затверджені ще десятиліття тому, термін реалізації яких здійснюється до сьогодні.

Під час аналізу стану виконання ДЦП в Україні нами використано офіційні дані аудиторських досліджень, що проведені Державною фінансовою інспекцією України, яка в межах своєї компетенції уповноважена на здійснення контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів під час виконання ДЦП.

Нами встановлено, що відповідно до наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 20.05.2011 444 «Про присвоєння облікових кодів державним цільовим програмам», у державі зареєстровано 61 таку програму [6]. У період 2009–2010 років, згідно з наказами зазначеного відомства від 29.01.2010 та від 01.11.2010, в Україні виконувалися 70 та 72 програми відповідно [7, 8]. У 2012 році облікові коди було присвоєно 58 програмам [9], у 2014 – 78 програмам [10].

За результатами статистичних даних ми можемо констатувати, що прийняття згаданих вище законів суттєво не вплинуло на поліпшення стану розробки та виконання ДЦП. Зокрема, проаналізувавши реалізацію ДЦП за досліджуваний період, ми зазначаємо таке.

По-перше, на нашу думку, програми мають декларативний характер без визначення показників ефективності та реальної потреби в коштах, не чітко розподіляють обов'язки між учасниками, не дають можливості об'єктивно оцінити рівень їх виконання.

Крім того, окремі державні програми, що прийняті ще десятиріччя тому, на сьогодні уже морально застаріли, однак до цього часу не переглядаються, не уточнюються їх фінансові, кількісні та якісні показники, терміни виконання кожного заходу.

Наприклад, затверджена у грудні 2000 року Національна програма сприяння розвитку малого підприємництва в Україні, виконавцем якої було Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, до цього часу не переглянута, хоча вона взагалі не містить результативних показників ефективності, конкретних термінів виконання, кінцевого терміну дії програми, а потреба в коштах визначена лише на перший рік її виконання.

По-друге, ми вважаємо, що відсутність у більшості ДЦП чітко визначених стратегічних цілей та їх неузгодженість із тактичними завданнями унеможливорює концентрацію бюджетних коштів на пріоритетних напрямках державної політики.

Розглядаючи на прикладі прийняту ще у 1998 році Національну програму інформатизації (далі – НПІ), нами встановлено, що у Концепції НПІ не сформовані та не визначені стратегічні цілі, що негативно впливає на здійснення інформатизації, у тому числі щодо її правового регулювання. Саме тому на сьогодні залишаються поза увагою питання розробки законодавчих та нормативно-правових актів щодо взаємодії державного і приватного секторів під час виконання цієї програми, і фактично єдиним джерелом її фінансування залишаються бюджетні кошти [14].

По-третє, ми дійшли до висновку, що низький рівень фінансування переважної більшості ДЦП призводить до невиконання передбачених ними заходів та, як наслідок, недосягнення мети програм.

Проведеним нами аналізом стану фінансування загальнодержавної програми «Питна вода України» на 2006–2020 роки, що затверджена Законом України від 03.03.2005 2455, досягнуто таких результатів. У системі Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України з бюджету у 2006–2010 роках виділено лише 225 млн гривень. Зазначена сума є меншою за 15 % від передбачених програмою обсягу коштів [1].

З огляду на зазначене, ми вважаємо, що саме низький рівень фінансування та, відповідно, недостатній стан виконання передбачених програмою заходів не дозволив суттєво наблизитися до виконання мети, що полягала у забезпеченні населення якісним питним водопостачанням. Варто також зазначити, що продовжується експлуатація 70 % очисних споруд, 50 % насосних станцій та 40 % водозаборів, які вичерпали свій строк служби, через що фактичні втрати води на підприємствах житлово-комунального господарства в середньому по Україні становлять понад 40 %. Як наслідок, через абсолютне невиконання цієї програми в жовтні 2013 року внесено зміни до Закону України «Про Загальнодержавну програму "Питна вода України" на 2006–2020 роки», яким перенесено термін початку виконання вказаної програми з 2006 на 2011 рік.

По-четверте, ми вважаємо, що неефективне освоєння коштів, які виділені на виконання державних цільових програм, призводить до невиконання основних показників таких програм.

Зокрема, проведеним аналізом виконання ДЦП встановлено, що у більшості випадків після реалізації ДЦП не досягнута їх основна мета. Доведемо отримані нами висновки на конкретних прикладах:

1. Так у системі Міністерства екології та природних ресурсів України після виконання Національної програми екологічного оздоровлення басейну Дніпра та поліпшення якості питної води не досягнуто захисту водних ресурсів від забруднення та виснаження. Обсяг фінансування програми становив 676 млн. гривень [2].

2. Не виконано завдання Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2010 року зі збільшення експортного потенціалу держави та підвищення рівня розвитку виробництва із розробки рідкісних металів (обсяг фінансування – 435 млн. гривень) [3].

3. За результатами опрацювання матеріалів Загальнодержавної програми охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів нами встановлено, що найважливіші

екологічні проблеми з ліквідації забруднення водних ресурсів, що було метою програми, не розв'язані. Варто зазначити, що на виконання програми у період її реалізації виділено державні кошти на загальну суму 22 млн. гривень [4].

Аналогічні випадки недобросовісного освоєння державних коштів встановлені під час виконання інших програм.

Так на II етапі Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки не виконано завдання щодо забезпечення збереження природних екосистем, видів рослинного і тваринного світу (обсяг фінансування 1 млн гривень) [5].

На II етапі Комплексної програми протизсувних заходів на 2005–2014 роки не виконано завдання щодо забезпечення інженерно-геологічної стійкості зсувонебезпечних територій України (запланований обсяг фінансування на весь період – 42 млн. гривень) [12].

Таким чином, проведений нами аналіз свідчить про тенденцію до невиконання поставлених мети та завдань ДЦП, що призводить до неефективного використання коштів, спрямованих на реалізацію ДЦП. Опрацювавши офіційні статистичні дані, що подані Міністерством екології та природних ресурсів України, яке було уповноваженим виконувати визначені державними цільовими програмами завдання та, відповідно, розпоряджатися виділеними бюджетними коштами, ми прийшли до такого висновку.

На нашу думку, основні причини невиконання Міністерством екології та природних ресурсів України завдань, що визначені ДЦП, полягають у фінансуванні науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, які міністерством не впроваджено (не використовуються) та виконання яких не передбачено державними програмами, на що використано, за офіційними даними, близько 214 млн. гривень. Крім того, ми вважаємо, що планування асигнувань на 2008–2010 роки без врахування невикористаного залишку коштів минулих років (близько 561 млн. гривень) призвело до неефективного використання ресурсів.

По-п'яте, на нашу думку, через незабезпечення державними замовниками належного контролю допускаються численні порушення при використанні коштів, спрямованих на виконання ДЦП, що також не сприяє їх належному виконанню.

Об рунтування встановленого нами висновку полягає у наступному. Наприклад, за даними, що взяті з офіційного сайту Державної фінансової інспекції України, під час виконання ДЦП комплексного протипаводкового захисту в басейні річок Дністер, Прут та Сірет через неякісно та невчасно проведену реконструкцію водогосподарських, меліоративних систем, каналів та інших основних засобів водного господарства кожного року відбуваються аварії. Крім того, за наслідками катастрофічних паводків у басейні річки Тиса в Закарпатській області за період 1998–2009 років сума збитків становила майже 7,3 млрд гривень, а недобудовані водозахисні об'єкти вартістю 13 млн. грн, що мали захищати населення від шкідливої дії вод, були зруйновані [11].

Провівши аналіз ДЦП «Ліси України», встановлено, що на виконання цієї програми вкладено 2,5 млрд гривень коштів із державного бюджету України, однак дотепер не досягнуто оптимальної для держави лісистості (20 %), що є найнижчою серед країн Європи [13]. Звичайно, зазначений факт є очевидним та свідчить про недосягнення мети реалізації ДЦП. Оскільки, починаючи з 2002 року, головною причиною зазначеного є недотримання технології створення лісових культур на згарищах, придбання неякісного садивного матеріалу, несприятливі кліматичні умови за відсутності доглядів за насадженнями, неналежна боротьба з осередками шкідників. Лише ці фактори спричинили загибель молодих лісових насаджень і неефективне використання 10 млн. гривень бюджетних коштів. На нашу думку, інша причина, що перешкоджає збільшенню лісистості, – це поширена практика вилучення органами місцевої влади земель лісового фонду та їх передача у користування фізичним та юридичним особам.

Таким чином, можемо констатувати той факт, що відсутність стабільного фінансування з боку держави призводить до неефективного освоєння тих коштів, що вже були виділені на виконання цієї чи іншої програми на початок звітного періоду. Оскільки недофінансування однієї частини завдань ДЦП гальмує подальшу перспективу виконання іншого блоку завдань, що в цілому ставить під сумнів досягнення ефективності виконання усієї програми.

Нестача державної підтримки цільових програм інноваційного розвитку набула в Україні проблемного характеру. Опрацювання матеріалів виконання ДЦП дає підстави нам стверджувати про «штучні» рішення, які ухвалюються урядом країни з метою розвитку інновацій в Україні. Адже започатковані ідеї інноваційного розвитку, що викладені та

затверджені у програмах діючим у звітному періоді урядом, не виконуються після передачі строкових повноважень іншому уряду.

Висновки. Провівши аналіз стану виконання ДЦП в Україні, ми отримали висновки щодо численних фактів невідповідності досягнутих результатів виконання ДЦП фактичному рівню фінансування, що свідчить про низькі показники ефективності виконання ДЦП в Україні та неефективне використання бюджетних коштів.

Таким чином, аналіз стану виконання ДЦП в Україні дає можливість виявити існування певних недоліків виконання ДЦП, що не дозволяє забезпечити ефективне виконання окремих бюджетних програм та досягти позитивного економічного ефекту за рахунок бюджетних коштів. Крім того, в межах одного головного розпорядника виконуються ідентичні за змістом програми, що не дозволяє оптимально сконцентрувати бюджетні ресурси.

Враховуючи викладене, ми пропонуємо розглянути доцільність подальшого фінансування однієї бюджетної програми спільно з головними розпорядниками бюджетних коштів при формуванні бюджетних запитів на наступні роки, розглянути можливість укрупнення бюджетних програм шляхом їх об'єднання, а також пришвидшити впровадження та врахування зазначених пропозицій при розробці проектів державного бюджету на наступні роки.

З огляду на зазначені аргументи, ми пропонуємо врахувати на державному рівні такі пропозиції, що об'єднують необхідність розробки і реалізації формування науково-методичного підходу до оцінки ефективності цільових програм інноваційного розвитку України:

1. Розробити та внести до Верховної Ради України пропозиції щодо змін до відповідного законодавства в частині здійснення урядом державних замовлень інноваційної та науково-технічної продукції в межах системи державних закупівель, стимулювання інновацій, у тому числі на регіональному рівні.

2. Розробити порядок залучення суб'єктів господарювання як інвесторів та виконавців впровадження заходів щодо державної підтримки такої діяльності.

3. Забезпечити державну фінансову підтримку оновлення матеріально-технічної бази для проведення наукових досліджень; розвитку інфраструктури інноваційної діяльності та трансферу технологій шляхом запровадження відповідних бюджетних програм.

4. Забезпечити фінансування державних цільових науково-технічних програм у повному обсязі.

5. Під час формування переліку бюджетних програм на наступний рік Міністерству фінансів спільно із Національною академією наук України передбачити виділення коштів на фінансування впровадження, у тому числі шляхом затвердження окремої бюджетної програми.

Список використаної літератури:

1. Закон України від 03.03.2005 2455 «Загальнодержавна програма "Питна вода України" на 2006–2020 роки».
2. Закон України від 24.05.2012 4836-VI «Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року».
3. Закон України від 21.04.2011 3268-VI «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року».
4. Закон України від 22.03.2001 2333-III «Про затвердження Загальнодержавної програми охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів».
5. Закон України від 21.09.2000 1989-III «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки».
6. Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 20.05.2011 444 «Про присвоєння облікових кодів державним цільовим програмам».
7. Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.01.2010 58 «Про присвоєння облікових кодів державним цільовим програмам».
8. Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 01.11.2010 1379 «Про присвоєння облікових кодів державним цільовим програмам».
9. Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 27.03.2012 411 «Про присвоєння облікових кодів державним цільовим програмам».

10. Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 23.01.2014 63 «Про присвоєння облікових кодів державним цільовим програмам».
11. Офіційний сайт Держфінінспекції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.dkrs.gov.ua.
12. Постанова Кабінету Міністрів України від 22.09.2004 1256 «Про затвердження комплексної програми протизсувних заходів на 2005–2014 роки».
13. Постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2009 977 «Про затвердження державної цільової програми "Ліси України" на 2010–2015 роки».
14. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 813-р «Про затвердження переліку завдань (проектів) Національної програми інформатизації на 2012 рік, їх державних замовників та обсягів фінансування».

БУРЯК Яна Володимирівна – аспірантка кафедри аудиту та економічного аналізу Національного університету ДПС України.

Наукові інтереси:

- державні цільові програми в контексті інноваційного розвитку України.

Стаття надійшла до редакції 24.09.2015.