

УДК 35.078.3:353

З.Бурик

МОНІТОРИНГ У ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОМУ УПРАВЛІННІ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

Об’рунтовано значення моніторингу в програмно-цільовому управлінні реґіоном, етапи моніторингу, індикатори моніторингу, їх формування. Запропоновано шляхи покращення системи моніторингу програм реґіонального розвитку.

Ключові слова: моніторинг, оцінка, завдання моніторингу, індикатори, цільові програми, етапи організації моніторингу, результати.

Упродовж певного періоду часу в управлінні застосовувались неефективні моделі та підходи, зокрема для оцінки ефективності управління використовувались неконкретні, важко вимірювальні, нереалістичні показники.

Існують проблеми щодо новизни та комплексності у формуванні підходів щодо моніторингу та оцінювання – реґіональних стратегій розвитку, що упродовж останніх двох років були розроблені в окремих областях країни.

Проблеми моніторингу досліджували такі вчені: А. Толстих, Т. Смолженко, В. Артеменко, М. Гладій, З. Варналій та інші. А також проблеми моніторингу в державному управлінні вивчали такі вчені: Л. Вілліс, М. Гольдштейн, Н. Реймерс та інші.

Незважаючи на окремі дослідження моніторингу, питання моніторингу та оцінювання програмно-цільового управління реґіоном проаналізовані недостатньо, не вирішеними залишаються безліч методологічних питань, а також недосконалим є цей механізм на практиці, немає єдиних підходів щодо здійснення такого моніторингу в Україні. Вирішення цієї проблеми дозволить вирішити такі наукові та практичні завдання: удосконалити процес моніторингу реґіональних програм та підвищити їх ефективність.

Основна мета – визначення напрямів моніторингу у програмно-цільовому управлінні реґіональним розвитком та шляхи його покращення. Для досягнення поставлених цілей потрібно вирішити наступні завдання: дати визначення моніторингу у програмно-цільовому управлінні розвитку реґіону; проаналізувати етапи та індикатори моніторингу; окреслити вимоги до формування індикаторів моніторингу; запропонувати механізм покращення моніторингу програмно-цільового управління реґіоном.

Моніторинг та оцінювання – невіддільні, але індивідуально специфічні складники розроблення та впровадження програм. Це – важливі інструменти для стратегічного позиціонування в майбутньому, організаційного навчання, результативного управління [1].

Призначення моніторингу та оцінювання полягає в тому, щоб впливати на прийняття рішень, зокрема щодо вдосконалення, переорієнтації та припинення оцінюваної програми, рішень стосовно стратегії та управлінської структури впровадження програми тощо [2].

Існує багато означень термінів “моніторинг програм” та “оцінювання програм”. Аналіз визначень моніторингу дозволив виявити тих із них, які найбільшою мірою в загальній формі виражають сутність цього процесу щодо цільових програм:

Моніторинг – постійне спостереження за яким-небудь процесом із метою виявлення його відповідності бажаному результату або первісним припущенням [3].

Моніторинг – система повторних спостережень одного або більше елементів навколишнього середовища в просторі й у часі з певними цілями й відповідно до заздалегідь розробленої програми [4].

Моніторинг – система постійних спостережень, оцінки й прогнозу змін стану якого-небудь об'єкта [5].

Моніторинг – спеціально організоване, систематичне спостереження за станом об'єктів, явищ, процесів із метою їхньої оцінки, контролю, прогнозу [6].

Моніторинг – оперативний збір даних про складні явища й процеси, описуваних досить невеликою кількістю ключових, особливо важливих показників, із метою оперативної діагностики стану об'єкта дослідження в динаміку [7].

Моніторинг можна означити як управлінську функцію, яка передбачає безперервне забезпечення керівництва програми, бенефіціарів і зацікавлених сторін даними, що підтверджують чи спростовують наявність поступу в досягненні очікуваних результатів програми. Здійснення оцінки та моніторингу має базуватись на таких принципах: комплексності, регулярності, системності [8].

Оцінювання – управлінська функція, яку застосовують періодично та селективно, за потреби здійснити незалежну, системну й об'єктивну перевірку стану прогресу щодо досягнення чи відхилення від досягнення очікуваних результатів [9].

Із практичного боку, основними завданнями оцінювання програм є сприяння:

- забезпеченню стабільності надання органами влади в центрі й на місцях та органами самоврядування послуг відповідно до вимог законодавства та пріоритетів державної політики;

- постійному вдосконаленню якості послуг та підвищенню задоволення ними споживачів;

- обмеженню витрат і досягненню ефективності в наданні послуг;

- оптимізації інформаційного забезпечення процесу прийняття рішень щодо державної політики та програм, ефективному управлінню ризиками;

- вирішенню питань про виділення бюджетних ресурсів [10].

Отже, моніторинг цільових програм – це система спостереження, оцінки, аналізу; інструмент оцінки результативності цільових програм; механізм суспільного контролю за витратою бюджетних засобів; форма суспільної участі в бюджетному процесі [11].

Моніторинг цільових програм – це ініційоване, спеціально організоване системне спостереження за розробкою й реалізацією програми та аналіз кількісних і якісних змін, обумовлених реалізацією програми, результати якого використовуються для інформування населення, удосконалювання управлінських рішень щодо соціально-економічного розвитку території [12].

Ціль суспільного моніторингу соціальних цільових програм – вироблення рекомендацій з удосконалювання розробки й поліпшення практики реалізації соціальних цільових програм, на основі суспільного обговорення результатів моніторингу. Відповідно до програмного підходу будь-яка програма як особлива форма організації діяльності характеризується чітко сформульованим результатом (метою), заданим терміном, упродовж якого планується його досягти, відповідно до виділеного обсягу засобів і ресурсів [13].

Можна визначити такі етапи моніторингу програмно-цільового управління:

1. Етап планування. По-перше, визначення потреб в інформації (індикатори виконання заходів, досягнення цілей тощо) та хто її потребує. По-друге, визначення того, як часто потрібно оновлювати інформацію. По-третє, визначення джерел і способів отримання інформації. По-четверте, визначення відповідального за збір інформації. Визначення витрат, пов'язаних із запровадженням моніторингу та збором інформації.

Отже, на цьому етапі здійснюється планування оцінки програм регіонального розвитку, визначення потреб, цілей та завдань такої оцінки, визначення методів оцінки, джерел та способів збору інформації та відповідальних осіб.

2. Етап підготування. По-перше, розробка й апробація документів для збору та фіксації даних. По-друге, складання посадових інструкцій з визначенням повноважень учасників процесу моніторингу. По-третє, підготування персоналу, відповідального за операції з моніторингу. По-четверте, ознайомлення персоналу програми з системою моніторингу.

Отже, на цьому етапі, здійснюється підготовка основної документації моніторингу, підготовка персоналу до моніторингу.

3. Етап збору даних. По-перше, постійний збір визначених даних. По-друге, контроль за діяльністю системи моніторингу.

Отже, на цьому етапі реалізується процес збору даних. Треба зазначити, що він повинен бути постійний та комплексний.

4. Етап аналізу та порівняння даних. По-перше, порівняння зібраних даних із визначеними плановими значеннями індикатора, встановлення відмінностей. По-друге, визначення інших проблем. По-третє, пошук причин відхилень та визначення варіантів вирішення проблем.

На цьому етапі визначається ефективність та результативність програми, ступінь досягнення планових індикаторів та причини їх відхилень.

5. Етап звітування. По-перше, документування зібраних даних і результатів аналізу. По-друге, забезпечення інформацією щодо результатів моніторингу керівництва тих, хто здійснює впровадження програми, бенефіціарів та інших зацікавлених осіб.

6. Етап використання результатів. Використання результатів моніторингу для вдосконалення управління та реалізації програми.

Основою будь-якого моніторингу є індикатори. Без індикаторів здійснити моніторинг неможливо. Це показники, за допомогою яких здійснюється моніторинг і визначається рівень прогресу щодо виконання окремих завдань програми, досягнення очікуваних результатів (короткотермінових та середньотермінових) тощо. Індикатори описують результати проекту в операційно вимірюваних величинах, наприклад якість, тип бенефіціарів, час, місце тощо. Для потреб моніторингу застосовують різні типи індикаторів [14].

Показники-індикатори є конкретними величинами або характеристиками, за допомогою яких проводиться якісний або кількісний вимір витрат, процесу, безпосереднього результату зроблених витрат і кінцевих результатів від надання бюджетних послуг, передбачених у програмі [15].

Показники витрат – обсяг асигнувань, необхідних для реалізації програми (заходу), як узагальнене фінансове вираження ресурсів, використаних при реалізації програми (заходів) [16].

Показники ресурсів – кількість активів, необхідних для виробництва конкретного продукту або надання послуг у рамках програми (заходу) [17].

Показники процесу – описують суть проведених заходів й основні характеристики процесу розробки й реалізації [18].

Показники результатів:

1. Показники бюджетних послуг – безпосередній результат зроблених витрат, діяльності, спрямованої на задоволення потреб одержувачів послуг, який показує обсяг й якість зроблених послуг споживачам [19].

2. Показники ефекту – кінцевий результат зроблених витрат, результат надання бюджетної послуги для її одержувача, що відображає зміни соціальної сфери, на яку спрямована діяльність програми, визначає ступінь досягнення мети надання бюджетних послуг [20].

Показники результативності – характеризують відношення фактично досягнутих результатів до запланованих [21].

Індикатори вказують на результати діяльності. Вони мають ключове значення для проведення аналізу та розроблення програми:

- вони допомагають визначити реалістичні та вимірювані результати програми;
- вони створюють основу для моніторингу й оцінювання, сприяючи таким чином кращому управлінню програмою, забезпечують можливість аналізувати досвід та його використання при проектуванні наступних програм;
- процес розроблення та відбору індикаторів сприяє забезпеченню прозорості, досягненню консенсусу та культивує відчуття відповідальності за реалізацію проекту, його цілі, зміст і результати [22].

Питання про формування індикаторів є фундаментальним не лише з огляду прозорості та відповідальності за реалізацію проекту, але й з огляду на ефективність самих індикаторів. Формування цілей, очікуваних результатів та індикаторів має стати значущою можливістю для управління програмою, що базується на участі партнерів і зацікавлених сторін. Застосування індикаторів різноманітних типів ефективніше. Прагнення до об'єктивності індикаторів може означати, що фокус зроблено на кількісних індикаторах, які можливо важче підтвердити, але вони краще відображають суть змін [23].

Чим менше індикаторів, тим краще. Визначення змін вимагає витрат часу, зусиль і коштів, іноді значних. Тому рекомендується використовувати якомога меншу кількість індикаторів. Але ці індикатори мають бути в достатній кількості для визначення глибини змін, які відбулися в результаті реалізації програми [24].

Підсумовуючи, доцільно зазначити, що відібрані для використання в системі моніторингу індикатори мають бути:

- обмежені в своїй кількості для задоволення інформаційних потреб моніторингу;
- становити сукупність кількісних і якісних індикаторів;
- бути практичними щодо збору інформації і не залежати від ставлення експертів;
- забезпечувати достатню кількість інформації для управління досягненням результатів програмою [25].

Можна об'рунтувати найважливіші обставини при об'рунтуванні показників-індикаторів:

- по-перше, якщо моніторинг програми не передбачений у керуванні програмами, то показники-індикатори розробляються ініціаторами суспільного моніторингу, що істотно збільшує обсяг робіт по проекті;

– по-друге, при об'рунтуванні показників-індикаторів необхідно керуватися принципом мінімізації кількості показників при збереженні повноти інформації;

– по-третє, моніторинг спрощується, якщо показники-індикатори кореспондуються із цільовими показниками й очікуваними результатами програми (заходу), що можливо, якщо останні мають кількісне вираження. На етапі розробки проекту цільової програми, цілей і очікуваних результатів індикатори формулюються, як правило, чотирма основними способами:

1) конкретні цифрові показники (наприклад, зниження злочинності серед неповнолітніх і молоді на 5%);

2) характеристики тенденцій, які не мають кількісних оцінок майбутніх змін у результаті реалізації заходів, але визначають тип динаміки показників, що характеризують стан проблеми;

3) сформульовані якісно, у словесній формі очікувані результати від реалізації програми, факт досягнення яких можливий (наприклад, “створення системи профілактики...”);

4) нечітко сформульовані в текстовій формі оцінки, досягнення яких при проведенні моніторингу проблематичне (наприклад, “створення умов для ...”): практика свідчить, що в більшості соціальних та економічних цільових програм цілі і очікувані результати формулюються третім і четвертим способом, що істотно утрудняє вибір показників-індикаторів для моніторингу;

– по-четверте, показники-індикатори, обрані для моніторингу, повинні бути вимірними, адекватно відображати зміни, які відбуваються в результаті реалізації програми, порівняними, об'єктивними, об'рунтованими, достовірними та доступними, тобто при розрахунку індикатора повинні зважати на традиційні джерела інформації.

Доцільно зазначити, що нині моніторинг різних програм та в різних ре'іонах країни проходить за різними сценаріями. Фахівцями проекту з ре'іонального врядування та розвитку в Україні провідною виконавчою агенцією (Канадським інститутом урбаністики, у співпраці з Фундацією міжнародної освіти та Асоціацією агенцій ре'іонального розвитку України) проведено, експертне опитування стосовно стратегії розвитку ре'іонів.

Незважаючи на повільну реалізацію стратегій у більшості областей, що, як свідчить проведене опитування, пов'язано з недостатнім фінансуванням цього процесу, відповіді експертів свідчать про те, що моніторинг та оцінка реалізації стратегій відбуваються (або передбачаються там, де розробка стратегії завершується або нещодавно затверджена) майже періодично: щорічно – у 15 областях (55,5%); 1 раз у півріччя – в 1 області: Львівській (3,7%); щоквартально – у 2 областях: Волинській і Сумській (7,4%); інше – 4%. Не здійснюється моніторинг лише у Дніпропетровській області; причини не вказано [26].

Відповідно й обговорення результатів моніторингу та оцінки не проводиться у Житомирській та Дніпропетровській областях (7,4 %). Івано-Франківська область надала подвійну відповідь: з одного боку, зазначено, що не здійснюється обговорення, а з іншого – вказано, що група наукового супроводу проводить постійний моніторинг пріоритетних напрямів розвитку території. Тому достатньо важко зробити правильний висновок на основі певних відповідей [27].

Вищезгадані результати моніторингу обговорюються:

– на засіданнях “круглих столів” – у 4 областях (14,8%);

– на громадських слуханнях – у 4 областях (14,8%);

– на засіданнях робочих груп – у 8 областях (29,6%);
– в інших формах – у 9 ре'іонах (33,3%) (на комісіях обласної ради (Кіровоградська, Харківська, Хмельницька області), у міській раді (м. Севастополь), колегіях обласних державних адміністрацій (Хмельницька область) тощо) [28].

За результатами моніторингу і оцінки реалізації стратегій у 12 областях (44,4%) корегуються операційні завдання, у 6 областях (22,2%) вносяться зміни до цілей та пріоритетів, у 4 областях (14,8%) – враховуються при розробці щорічних програм економічного і соціального розвитку ре'іону, у 1-й області (3,7%) – Львівській – враховуються при підготовці матеріалів для колегії обласної державної адміністрації. Не використовуються – в Дніпропетровській та Луганській областях; не відповіла на питання Рівненська область [29].

Отже, у ре'іональних стратегіях розвитку пропонуються різні підходи щодо моніторингу та оцінювання програм ре'іонального розвитку, зокрема:

– по-перше, дуже часто у стратегіях розвитку ігнорується досягнення результатів програм, а здійснюється оцінка показників соціально-економічного розвитку областей, тобто за цими показниками практично неможливо реально оцінити ефективність та результативність ре'іональних програм;

– по-друге, методологія моніторингу не є уніфікованою у всіх регіонах країни, а у більшості ре'іонів моніторинг досягнення соціально-економічних показників здійснюється Облдержадміністрацією, тобто основним розробником цієї стратегії;

– по-третє, спостерігається недостача фінансування моніторингу програмно-цільового управління ре'іональним розвитком.

Отже, моніторинг різних програм та в різних ре'іонах країни відбувається по-різному. Цей процес є часто неефективним та не дає можливість реально оцінити програми ре'іонального розвитку.

Можна запропонувати такі напрямки покращення ситуації щодо моніторингу програм ре'іонального розвитку:

1. Необхідні методичні вказівки щодо організації моніторингу на рівні ре'іонів для того, щоб система моніторингу програм ре'іонального розвитку для всіх ре'іонів України була уніфікованою і здійснювалась системно. У таких рекомендаціях треба: сформулювати перелік обов'язкових показників моніторингу для всіх ре'іонів; визначити період та стадії проведення моніторингу та оцінки програм для всіх областей; розробити уніфіковану форму звіту з моніторингу; забезпечити, щоб показники моніторингу стратегій та програм стосувались стратегічних цілей та завдань.

2. Потрібно на рівні кожного ре'іону сформулювати окрему програму моніторингу, де б визначались цілі, завдання моніторингу, заходи, ресурси, виконавці тощо.

3. Необхідно розробити інформаційну систему моніторингу в ре'іоні, у якій повинно бути: перелік усіх програм ре'іонального розвитку, їх цілей, завдань та заходів, а також показники, які треба реалізувати по закінченні програми; визначено період проведення моніторингу та оцінки індикаторів програм; основні джерела інформації для оцінки програм; порівняння планових показників програми із досягнутими показниками.

4. Вимога підвищувати кваліфікацію осіб, що здійснюють моніторинг програм ре'іонального розвитку.

Для залучення громадськості ре'іону у процес оцінки програм ре'іонального розвитку потрібно постійно звітувати перед громадськістю про виконання програм через

опублікування звітів, проведення семінарів, консультацій, використання анкетування для зовнішнього моніторингу ефективності програм громадою.

Висновки

Отже, для вдосконалення моніторингу програм регіонального розвитку передусім потрібно дотримуватись основних теоретичних принципів та вимог моніторингу, а також розробити уніфіковану схему моніторингу для всіх регіонів України. Пріоритетним завданням при проведенні моніторингу має стати залучення громадськості регіону у цей процес, що дозволить реально оцінити ефективність регіональних програм.

Вирішення цих завдань є перспективним для розвитку усієї системи програмно-цільового управління, вказані напрями потребують подальших розробок та напрацювань науковцями країни.

Література

1. Моніторинг та оцінювання програм регіонального розвитку / М. Лендшел, Б. Винницький, Ю. Ратейчак, І. Санжаровський; За ред. І. Санжаровського, Ю. Полянського – К.: К.І.С., 2007. – С. 12.
2. Там самою – С. 14.
3. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / Пер. з англ. В. Шульга. – К.: Всеуито, 2003. – С. 146.
4. Горбунов С. В. Политический мониторинг в управлении городским социумом. – Ростов-на-Дону, 2003. – С. 87.
5. Емельянов С. В., Олейник А. Г., Попков Ю. С., Путилов В. А. Информационные технологии регионального управления. – М., 2004. – С. 36.
6. Фетисов Г. Г., Орешкин В. П. Региональная экономика и управление. – М., 2006. – С. 18.
7. Хатри Г. Мониторинг результативности в общественном секторе. – М., 2005. – С. 53.
8. Моніторинг та оцінювання програм регіонального розвитку... – С. 59.
9. Там само. – С. 46.
10. Там само. – С. 46.
11. Фархутдинов Р. Т. Мониторинг в системе государственного управления социальными и политическими процессами. – Уфа, 2003. – С. 68.
12. Горбунов С. В. Политический мониторинг в управлении городским социумом... – С. 82.
13. Хатри Г. Мониторинг результативности в общественном секторе... – С. 54.
14. Моніторинг та оцінювання стратегій і програм регіонального розвитку в Україні... – С. 89.
15. Там само. – С. 33.
16. Там само. – С. 34.
17. Там само. – С. 34.
18. Там само. – С. 34.
19. Фетисов Г. Г., Орешкин В. П. Региональная экономика и управление ... – С. 57.
20. Там же. – С. 57.
21. Там же. – С. 57.
22. Хатри Г. Мониторинг результативности в общественном секторе ... – С. 101.
23. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм ... – С. 68.

24. Моніторинг та оцінювання програм регіонального розвитку... – С. 38.
25. Там само. – С. 39.
26. Моніторинг та оцінювання стратегій і програм регіонального розвитку в Україні... – С. 62.
27. Там само. – С. 64.
28. Там само. – С. 67.
29. Там само. – С. 69.

Z. Buryk

MONITORING IN THE PROGRAM-TARGETED MANAGEMENT AT REGIONAL DEVELOPMENT

Significance of monitoring in the program-targeted management at the region is grounded, monitoring stages, indicators of monitoring, their formation, the ways of the monitoring system improvement of the regional development programs are offered.

Key words: monitoring, estimation, task monitoring, indicators, special programs, stages of monitoring organization, results.