

УДК 351.82:330.556:330.322

О. Чемерис

ДЕРЖАВНІ ЦІЛЬОВІ ПРОГРАМИ У СФЕРІ ІНВЕСТИЦІЙ ТА ІННОВАЦІЙ: ОЧІКУВАННЯ ТА РЕАЛІЇ

Проаналізовано відповідність схвалених концепцій та затверджених державних цільових програм у сфері розвитку інноваційної та інвестиційної діяльності вимогам нормативних актів. Встановлено факти недотримання вимог, що негативно впливає на якість цих програм і знижує їх ефективність. Запропоновано шляхи покращення якості змісту концепцій та програм.

Ключові слова: державна політика, інвестиції, інновації, державні цільові програми, концепція державної цільової програми, оцінювання державних цільових програм.

Державна політика у сфері інвестицій та інновацій відіграє визначальну роль у розвитку економіки будь-якої держави. Ефективна політика у цій сфері прискорює економічний розвиток – збільшує зайнятість населення, стимулює попит, спонукає виробників до збільшення пропозиції товарів і послуг. За цього зростає конкуренція та вимоги до якості товарів і послуг. Все це призводить до збільшення внутрішнього валового продукту (далі – ВВП). Саме збільшення ВВП та його розумний перерозподіл і є головною турботою урядів всіх країн світу.

Це пояснює значну увагу українських урядів до розробки та впровадження державної політики у сфері інвестицій та інновацій, пошуку ефективних засобів її реалізації.

Зазвичай, державна політика у сфері інвестицій та інновацій стосується різних міністерств та установ, оскільки охоплює різні галузі та сфери суспільства, а також – всієї території держави, і не може реалізовуватися засобами галузевого чи територіального управління та потребує координації діяльності центральних і місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування, тобто державна політика у сфері інвестицій та інновацій має реалізовуватися у форматі державних цільових програм.

Проблему оцінки цільових програм досліджували зарубіжні та вітчизняні науковці. Аналіз наукових публікацій з оцінки державних програм, які доступні українським розробникам засвідчив, засвідчив, що найбільш повно ця проблема висвітлена у праці шведського професора Е. Ведунга “Оцінювання державної політики і програм” [1]. У цій роботі автор розглядає державні програми як емпіричне продовження державної політики та описує оцінювання державної політики і програм як механізм моніторингу, систематизації та упорядкування державної діяльності та її результатів.

Теорія планування програм, розробка методології їх оцінювання, практичні поради зі збирання даних і застосування одержаних результатів детально описані К. Вайс у навчальному посібнику “Оцінювання: методи дослідження програм та політики” [2].

Серед українських дослідників окремими питаннями оцінки державних програм займалися В. Тертичка, М. Лесечко, Р. Рудніцька, І. Артим. Увага цих

науковців була зосереджена на різних аспектах визначення ефективності та результативності програм.

Однак ніхто з вітчизняних науковців не досліджував вплив нормативних актів з розробки, затвердження та виконання державних цільових програм на якість державних цільових програм у сфері інвестицій та інновацій.

Метою нашого дослідження є визначення відповідності схвалених концепцій та затверджених державних цільових програм (далі – ДЦП) у сфері інвестицій та інновацій вимогам нормативних актів та розробка пропозицій з вдосконалення підготовки державних цільових програм.

Для досягнення визначеної мети сформульовано такі завдання:

– встановити відповідність розділів концепцій програм і самих ДЦП вимогам правил;

– оцінити проблеми (та причини їх виникнення) на вирішення яких була спрямована концепція ДЦП;

– проаналізувати формулювання мети програми;

– проаналізувати варіанти обґрунтувань шляхів і способів вирішення проблеми;

– оцінити завдання і заходи програми на відповідність меті програми;

– проаналізувати очікувані результати у контексті запланованих дій.

Результати дослідження були згруповані у дві групи – загальні і специфічні. Загальні результати стосуються всіх концепцій і програм, що досліджувалися, є типовими, і саме вони будуть описані у статті. Специфічні – притаманні лише певній концепції чи програмі, яка буде згадуватися окремо.

Засади розроблення, затвердження та виконання ДЦП визначені Законом України “Про державні цільові програми” [3], а порядок їх розроблення затверджений Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм” [4].

Із прийняттям цих документів очікувалось, що якість розробки концепцій державних цільових програм та самих ДЦП значно покращиться.

Після затвердження у січні 2007 р. Порядку розроблення та виконання державних цільових програм (далі – Порядок) у сфері інвестицій та інновацій розроблено та схвалено чотири концепції ДЦП і затверджено відповідні ДЦП (табл. 1).

Таблиця 1

Концепції та державні цільові програми у сфері інвестицій та інновацій, схвалені та затвержені після 31 січня 2007 р.

Назва концепцій/ програми	Реквізити нормативного документа	Загальний бюджет цільової програми, тис. грн
1	2	3
Концепція ДЦП “Формування позитивного міжнародного іміджу України на 2008 – 2011 роки”	Розпорядження Кабінету Міністрів України (далі – КМ України) № 379-р від 06.06.2007 р.	–
ДЦП “Формування позитивного міжнародного іміджу України на період до 2011 року”	Постанова КМ України № 554 від 03.06.2009 р.	231 963,3

Закінчення табл. 1

1	2	3
Концепція ДЦП “Створення в Україні інноваційної інфраструктури на 2008 – 2012 роки”	Розпорядження КМ України № 381-р від 06.06.2007 р.	–
ДЦП “Створення в Україні інноваційної інфраструктури” на 2009 – 2013 роки	Постанова КМ України № 447 від 14.05.2008 р.	280 350
Концепція ДЦП “Розвитку системи інформаційно-аналітичного забезпечення реалізації державної інноваційної політики та моніторингу стану інноваційного розвитку економіки”	Розпорядження КМ України № 285-р від 16.05.2007 р.	–
ДЦП “Розвитку системи інформаційно-аналітичного забезпечення реалізації державної інноваційної політики та моніторингу стану інноваційного розвитку економіки”	Постанова КМ України № 439 від 07.05.2008 р.	14 210
Концепція ДЦП “Прогнозування науково-технологічного розвитку на 2008 – 2012 роки”	Розпорядження КМ України № 175-р від 13.04.2007 р.	–
ДЦП “Прогнозування науково-технологічного розвитку на 2008 – 2012 роки”	Постанова КМ України № 1118 від 11.09.2007 р.	7330

Аналіз відповідності розділів у концепціях та програмах, які представлені у табл. 1, вимогам, встановленим правилами, показав, що переважно назви розділів відповідають вимогам. Лише в Концепції Державної програми розвитку системи інформаційно-аналітичного забезпечення реалізації державної інноваційної політики та моніторингу стану інноваційного розвитку та в Концепції Державної цільової економічної програми “Створення в Україні інноваційної інфраструктури” на 2009 – 2013 роки” розділ “Визначення проблеми” відсутній. Замість цього розділу автори концепцій представили інший – “Загальна частина”, який не передбачений нормативними документами. Необхідно зауважити, що концепції вже схвалені, а отже, пройшли необхідну процедуру погодження та громадського обговорення, але ніхто з відповідальних осіб їх не зупинив і не відправив на доопрацювання. На перший погляд здається, що підміна розділів концепції це формальність, яка не впливає на якість програми. Однак це свідчить про те, що процедура погодження та схвалення проектів концепцій ДЦП є недосконалою та потребує суттєвої корекції. Оскільки узагальнений висновок щодо погодження проекту концепції готує Міністерство економіки, то саме цей центральний орган виконавчої влади має забезпечити адекватність проектів концепцій ДЦП вимогам відповідних нормативних документів.

Аналіз змісту розділу “Визначення проблеми, на розв’язання якої спрямована програма” у концепціях, що досліджувалися, дозволи виявити відсутність опису проблеми і незрозуміння розробниками проектів концепцій сутності та значення цього розділу для забезпечення якості та ефективності ДЦП загалом. І це притаманно не лише вітчизняним розробникам концепцій, а й зарубіжним, тому що програми, як зазначає К. Вайс, – “це складні утворення, що, як правило,

розробляються поза сферами досвіду та професійних знань їх ініціаторів” [5]. Це є щоденною адміністративною практикою в центральних органах влади України – державні службовці здійснюють розробку проектів концепцій та програм, не маючи спеціальної підготовки у цій надзвичайно складній специфічній діяльності. Таку спеціальну підготовку для державних службовців на регулярній основі ніхто в Україні не здійснює.

Здебільшого випадків при підготовці проектів концепцій ДЦП державні службовці центральних органів виконавчої влади намагаються чітко дотримуватися вимог нормативних документів, що формально знімає із них відповідальність за якість розроблених проектів концепцій та програм. Ось чому деталізація вимог до розроблення та виконання ДЦП і контроль за їх дотриманням є надзвичайно важливими для ефективного використання бюджетних коштів, особливо в умовах кризи.

У ст. 7 Порядку розроблення та виконання державних цільових програм встановлені вимоги до формулювання проблеми, обґрунтування її значущості та відповідності пріоритетам державної політики. Однак додаткового тлумачення потребує вимога Порядку щодо чіткого формулювання проблеми, оскільки незрозуміло, що розробники Порядку закладали в це поняття і що очікують отримати від розробників проектів концепцій ДЦП. Це питання потребує додаткового детального тлумачення з позицій опису реального та очікуваного соціального, економічного та екологічного станів. Вивчення концепцій програм доводить необхідність визначення в Порядку дефініції терміна “проблема” як стану, що зумовлюється колективною потребою усунути розрив між реальним і очікуваним становищем.

Визначення проблеми є першим і головним етапом будь-якої державної політики. За влучним трактуванням Л. Пала – “визначення проблеми – серцевина політики, ключ для розшифрування її змісту та логіки” [6]. Це напряму стосується ДЦП. Без визначення проблеми, її усвідомлення не можна зрозуміти соціальну будову проблеми, тобто кого вона стосується: які соціальні групи страждають від проблеми (бенефіціарії) та які соціальні групи причетні до її створення (цільові групи або групи-мішені), а отже, неможливо вірно визначити мету програми, шляхи та способи вирішення проблеми, варіанти державного втручання (впливу), не можна встановити які ідеї та припущення пов’язують вихідні дані програми з очікуваними результатами. Це підтверджено результатами нашого дослідження.

Внаслідок дослідження встановлено, що у всіх концепціях проблема не описана, тенденції зміни інвестиційного, інноваційного та інформаційного станів не представлені, прогнозів змін не зроблено, пріоритетність проблем не доведена. Аналіз причин виникнення проблеми та обґрунтування необхідності її вирішення програмним методом не кореспондується з заявленими проблемами. У жодній концепції при визначенні проблеми та обґрунтуванні її значущості та пріоритетності немає посилань на документ, в якому зазначені пріоритети державної політики у відповідній сфері, немає порівнянь основних прогнозних показників вирішення проблеми з вітчизняними офіційними статистичними даними, або результатами наукових досліджень чи бухгалтерської звітності, відповідними показниками іноземних держав, що вимагає ст. 7 Правил. Це унеможливило визначення та усвідомлення: масштабів проблеми; соціальних, екологічних та економічних умов, що є в основі розвитку подій у відповідних програмних сферах; суспільних змін за умов, якщо проблема не буде вирішена.

Для того, щоб зрозуміти проблему, яка по замовченню існує у кожній з досліджуваних концепцій, потрібно було аналізувати задекларовану мету і “припасовувати” її до дуже загального опису проблеми, що є алогічним і неприйнятним для оцінки ефективності програм. Вже на цьому етапі оцінки проектів концепцій програм їх потрібно було повертати на доопрацювання. Однак концепції схвалені, ДЦП затверджені, бюджетні кошти у розмірі 533,853 млн грн на чотири програми (табл. 1) заплановано. Створені прецеденти є загрозою розробки неефективної політики і в інших публічних сферах, оскільки залишається лише здогадуватись на вирішення якої проблеми спрямована програма і чи саме ця проблема є в пріоритетах державної політики.

Аналіз мети програми. Відповідно до ст. 26 Правил мета програми повинна бути тісно пов’язана з проблемою, на вирішення якої спрямована ця програма. Встановити відповідність мети програми визначеній проблемі є не можливим, оскільки, як вже зазначалося, проблема чітко не сформульована та не обґрунтована. Це унеможливує встановлення причинної гіпотези існування проблеми та визначення мети програми для її вирішення.

Аналіз визначення оптимального варіанта вирішення проблеми у всіх концепціях є формальним, бо варіанти, що розглядаються не пов’язані з проблемою (як вже зазначено вище – вона не визначена) і не можуть розглядатися як моделі теорії програми [7]. Як зазначав М. Рейн, програма – це теорія [8]. Тут теорією ми вважаємо набір причинних гіпотез, на підставі яких розробляються варіанти вирішення проблеми і проектування програми. Значною мірою цей підхід сформовано під впливом К. Вайс. У цьому контексті альтернативні варіанти вирішення проблеми, що представлені у концепціях і далі у ДЦП, є недоречними і свідчать про нерозуміння розробниками логіки політичного процесу та не можуть бути прийнятими як такі, що відповідають вимогам Правил.

Оцінка завдань і заходів програми на відповідність меті проводилася без врахування причинно-наслідкового зв’язку між проблемою та метою програми, оскільки головний висновок про неможливість схвалення концепції програми без чіткого формулювання проблеми вже зроблено при оцінюванні проблеми та аналізі причин її виникнення. Після дослідження встановлено, що завдання і заходи у всіх чотирьох програмах переважно відповідають задекларованій у відповідних програмах меті та, відповідно до вимог ст. 28 Правил, є логічно викладеними та взємопов’язаними, чого не можна сказати стосовно повноти охоплення проблеми з причин вже згадуваних – неточного, поверхневого опису проблеми.

Аналіз очікуваних результатів у контексті запланованих дій засвідчує, що розробники програм доволі вільно планували очікувані результати, не зважаючи за цього на заплановані заходи. Такий висновок зроблено через те, що у жодній із досліджуваних програм не представлено розрахунки кількісних та якісних показників, яких планується досягти після виконання програми.

У ст. 29 Правил визначена вимога щодо необхідності розробки державним замовником методики оцінки ефективності виконання програми з урахуванням специфіки програми та результатів. Ця вимога взагалі проігнорована як при розробці, так і при проведенні державної експертизи програм.

Оцінка матеріально-технічних, людських та фінансових ресурсів програм засвідчує, що потреба в коштах для виконання заходів програм визначалася без врахування трудових затрат і погодинних норм оплати праці виконавців. А відсутність зв’язку між проблемою, метою, діяльністю та ресурсами, що є

типовим для досліджуваних програм, обумовлює довільний характер визначення обсягів фінансування на виконання заходів. Наприклад, у Державній програмі прогнозування науково-технологічного розвитку на 2008 – 2012 роки на проведення 3-х навчальних семіарів для членів п'яти експертних рад (кількість членів експертних рад у програмі не вказано) заплановано 90 тис. грн. Мало це чи багато? Як визначалася ця сума? Ще більше здивування з'являється при розгляді інших позицій додатку 2 цієї програми. Так, на завдання 2: “формування інформаційно-аналітичного та ресурсно-технологічного розвитку”, яке передбачає два заходи: 1) формування та функціонування єдиної бази даних про експертів (за програмою – це 3 тис. осіб) та даних про результати експертного опитування – 545 тис. грн (довідково – у програмі експертне опитування не заплановано); 2) здійснення інформаційно-аналітичного забезпечення прогнозування науково-технологічного розвитку – 350 тис. грн – заплановано 895 тис. грн бюджетних коштів [9].

Висновки

Результати дослідження засвідчили, що рамкові вимоги до розроблення та виконання ДЦП, які визначені у Порядку не дотримуються розробниками ДЦП у сфері інвестицій та інновацій, є недостатніми стосовно цілеспрямування і потребують додаткових тлумачень, що негативно впливає на якість цих програм і знижує їх ефективність.

Усі затверджені програми у сфері інвестицій та інновацій підготовлені не якісно, а рамкові вимоги до розробки програм потребують уточнення та додаткового тлумачення. Головним недоліком програм є невірне визначення чи/або слабка аргументація проблем, що є результатом недостатнього аналізу проблем. Це обумовлює неточність формулювання мети програм, шляхів і способів вирішення проблем, необґрунтованість затрат на виконання завдань і заходів програм.

Визначення проблеми має включати минулий та сучасний контексти проблеми, встановлювати головних зацікавлених осіб, тобто тих, на кого ця проблема впливала у минулому та їх сучасний статус; правовий, політичний, соціальний, економічний та екологічний аспекти; сучасний масштаб проблеми; поточну політику, яка здійснюється для вирішення проблеми; успіхи і невдачі сучасних підходів. Аргументи мають бути підкріплені офіційною статистикою, результатами наукових досліджень та порівнянь із кращими зарубіжними практиками. Детальний опис підходів до визначення проблеми представлено у практичному посібнику для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі [10].

Усі обсяги фінансування у досліджуваних програмах є сумнівними і не обґрунтованими, їх реальну ефективність визначити неможливо. Це є сигналом для уряду у сучасних умовах, умовах кризи, негайно провести детальне оцінювання ДЦП, переглянути їх зміст і затрати на виконання.

Необхідно негайно провести широкомасштабне підвищення кваліфікації державних службовців центральних органів виконавчої влади з розроблення та виконання державних цільових програм.

Отже, доцільно провести дослідження у сфері інвестиційної політики на регіональному рівні, з'ясувати роль місцевих державних адміністрацій у формуванні привабливого інвестиційного клімату.

Література

1. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм [Текст] / Еверт Ведунг ; [пер. з англ. В. Шульга]. — К. : Всеуито, 2003. — 350 с.
2. Вайс К. Оцінювання: Методи дослідження програм та політики [Текст] / Керол Г. Вайс; [пер. з англ. Р. Ткачука та М. Корчинського ; наук. ред. пер. О. Кілієвич]. — К. : Основи, 2000. — 671 с. — Бібліогр. : С. 629—656.
3. Про державні цільові програми [Електронний ресурс] : Закон України № 1621-IV від 18.03.2004 р. // Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua>.
4. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 106 від 31.01.2007 р. // Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua>.
5. Вайс К. Оцінювання: Методи дослідження програм та політики...
6. Пал Л. А. Аналіз державної політики [Текст] / Л. А. Пал; [пер. з англ. І. Дзюба]. — К. : Основи, 1999. — 422 с. — Бібліогр. в кінці розд.
7. Вайс К. Г. Оцінювання: Методи дослідження програм та політики... — 671 с.
8. Rein M. Comprehensive program evaluation. In Evaluation research and practice: Comparative and international perspectives [Текст] / M. Rein ; eds. Robert A. Levine, M. A. Solomon, G.-M. Hellstem & H. Wollmann. — Beverly Hills, CA : Sage, 1981. — P. 132—148.
9. Про затвердження Державної програми прогнозування науково-технологічного розвитку на 2008 – 2012 роки [Електронний ресурс] : Постанова КМ України № 1118 від 11.09.2007 р. // Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua>.
10. Еон Я. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики [Текст] : [практик. посіб. для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі] / Еон Янг, Діза Куїнн ; [пер. з англ. С. Соколик. ; наук. ред. пер. О. Кілієвич]. — К. : “К.I.C.”, 2003. — 120 с. — Бібліогр. : С. 116—118.

О. Chemerys

STATE PURPOSE-ORIENTED PROGRAMMES IN THE SPHERE OF INVESTMENTS AND INNOVATIONS: EXPECTATIONS AND REALITIES

The conformity of approved concepts and sanctioned state purpose-oriented programmes in the sphere of innovation and investment activity development with the requirements of legislative acts is analyzed. The facts of requirements inobservance that influences negatively the quality of these programmes and reduces their effectiveness are ascertained. The ways of quality improvement concerning the content of concepts and programmes are suggested.

Key words: state policy, investments, innovations, state purpose-oriented programmes, the concept of state purpose-oriented programme, the assessment of state purpose-oriented programmes.