

УДК 338.246.027:338.43

Д. О. Агєєв,

здобувач, Класичний приватний університет, м. Запоріжжя

ПРОБЛЕМИ СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА ШЛЯХОМ ДЕРЖАВНИХ ЦІЛЮВИХ ПРОГРАМ

У статті розглянуто проблеми стимулювання сільського господарства за допомогою державних цільових програм. Встановлено критерії розмежування цільових програм від бюджетних, визначено суб'єкти та удосконалено систему показників реалізації цільових програм. Проведено оцінювання впливу теоретичних проблем на практику реалізації цільових програм у сільському господарстві.

The article deals with the problems of stimulate agricultural development with state goals programs. Criteria of separation goals programs from budget had founded, subject of goals programs had identified and indicators system of implementing state goals programs had improved. Effect theoretical problems on practice of implementing agricultural goals programs had estimated.

ВСТУП

На сьогодні в Україні є в наявності вагомий напрацювання в галузі функціонування, реалізації та оцінювання державних цільових програм. При цьому ефективність цільових програм розглядається в економічній площині, сфері державного управління, є певні роботи в галузі технічних наук.

Проте, більшість наукових робіт при розгляді цільових програм визначають теоретичні аспекти їх функціонування, що в умовах глобалізації економічних процесів, нестабільності світової економіки, пошуку нових важелів та механізмів згладжування дисбалансів соціально-економічного розвитку, підпорядкування економічного управління вимагає дослідження практичних

практики реалізації цільових сільського господарства програм в Україні.

ОСНОВНІ РЕЗУЛЬТАТИ

На сьогодні зі сторони влади все більше уваги приділяється проблемам функціонування державних цільових програм, їх ефективності, цільовому використанню коштів, досягненню результативних показників. Це зумовлено, перш за все, розвитком програмно-цільового методу в бюджетному процесі.

Дослідженню розвитку цільового програмування в Україні присвячені праці вітчизняних науковців, зокрема: Воронберг Т.В. [1], Діброва А.Д. [2], Єрмоленко О.А. [3], Кузьменка С.В. [4], Курганової О.П. [5], Федів Р.Є. [6]. Методологія вивчення механізмів реалізації та оцінювання цільових програм може бути запозичена із зарубіжних праць Сергєєвої Л.Н. [6] та Ткачової Н.М. [7].

Разом з тим, на сьогодні залишається ціла низка невирішених проблем, пов'язаних з теоретичним визначенням цільових програм, що призводять до негативних практичних наслідків та ефектів реалізації програм, які не сприяють досягненню запланованих програмами

Проблемами теоретичного пізнання цільових програм є: проблема визначення цільових програм та проблема визначення суб'єктів цільових програм. На практиці зазначені проблеми призводять до таких негативних наслідків, як: факт відсутності критеріїв розмежування цільових програм від бюджетних та факт спрямування дії цільових програм на суб'єктів, які цього не потребують. В подальшому зазначені практичні наслідки є причиною негативних ефектів реалізації, таких як наявність великої кількості програм та оцінки їх дії лише кількісними показниками (рис. 1).

Коло проблем, наслідків і ефектів має системний характер, прояви якого негативно впливають на механізм функціонування та ефективність державних цільових програм в Україні.

Так, в роботах вітчизняних науковців визначення цільовим програмам, зокрема тим, що реалізуються в сільському господарстві, надається по-різному. Так, в роботі Єрмоленко О.А. [3, с. 7] визначено зміст та уточнено поняття "програма розвитку

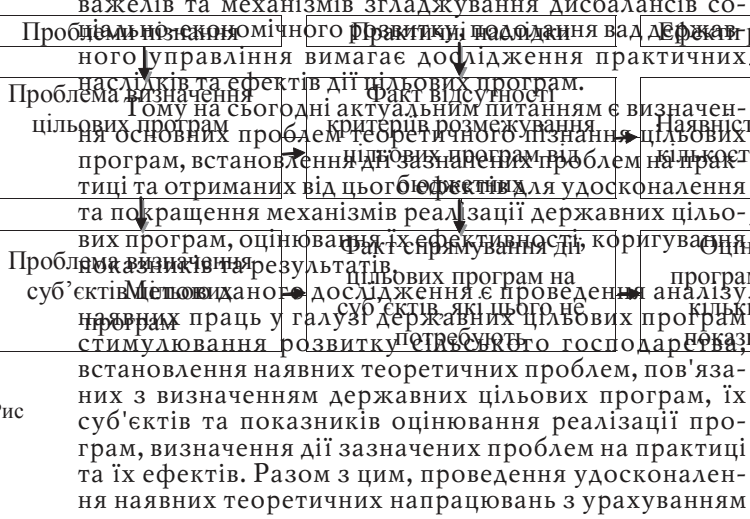


Рис. 1. Схема зв'язків "проблеми пізнання — практичні наслідки — ефекти реалізації"

сільського господарства". Під "програмою розвитку сільського господарства" розуміється "документ, що поєднує комплекс заходів, який з урахуванням особливостей об'єкта і взаємоузгодженості інтересів визначає основні пріоритети, цілі, організаційне забезпечення, ресурси, їх використання і контроль за процесом перетворення соціально-економічного стану системи сільського господарства на якісно новий рівень".

Дане твердження, на нашу думку, потребує вдосконалення в частині зміни категоріального апарату, адже при визначенні цільової програми у вигляді документа виникає формальний підхід до її виконання. Крім того, потребує подальшого дослідження питання визначення результатів запровадження цільової програми, якими повинні бути: згладжування диспропорцій розвитку галузей економіки, уникнення кризових явищ, зниження рівня безробіття, підвищення рентабельності та прибутковості окремих видів діяльності тощо. При цьому результати дії цільової програми повинні бути вимірювальними, зіставними та достовірно оціненими для своєчасного коригування основних рушійних сил програми — ресурсних, часових, виконавських тощо.

Виходячи з основних положень роботи Кузьменка С.В. [4], можна стверджувати, що головною метою програмно-цільового підходу до управління є процес планування кінцевих результатів і чітке узгодження механізму всіх взаємопов'язаних виконавців.

Однією з причин проблеми визначення цільових програм, на нашу думку, є те, що джерелом фінансових ресурсів для реалізації зазначених програм є кошти державного бюджету. З зазначеного випливає, що критерієм розмежування зазначених програм, повинна стати функціональна спрямованість бюджетних (державних) ресурсів. Так, видатки на реалізацію бюджетної програми здійснюються з метою забезпечення процесу управління та виконання державними органами своїх функцій, в той час як спрямування державних коштів на цільові програми за своєю сутністю є державними витратами, що здійснюються з метою отримання економічного та соціального ефектів.

Ресурси, затрачені на реалізацію цільових програм, розподіляються на прямі — ті, що безпосередньо спрямовані на розвиток, та опосередковані — ті, що спрямовуються на утримання персоналу державних органів, які є виконавцями зазначених програм (рис. 2).

Разом з цим, наявність опосередкованих витрат на реалізацію цільових програм, які за своїм функціональним призначенням наближені або навіть є суміжними з видатками на реалізацію бюджетних програм, породжують проблему підміни понять цільових програм бюджетними.

Таким чином, функціональне відокремлення витрат, що спрямовуються на реалізацію цільових та бюджетних програм, є критерієм їх розмежування.

Відсутність у вітчизняному правовому полі та науковій думці критеріїв розмежування цільових програм від бюджетних призвело до великої кількості цільових програм, що негативно впливає на "цілісність" загальної концепції розвитку цільового програмування в Україні та є наслідком негативних проявів (ефектів), а саме: розпорошеності державних ресурсів, необхідних для реалізації програми, не контрольованості етапів реалізації цільових програм, дублювання функцій цільових програм, відсутності показників реалізації програми та недосягнення запланованих програмних цілей, необхідності залучення додаткових державних ресурсів, недостовірної оцінки реалізації програм та їх ефективності та в кінцевому рахунку ставить питання щодо доцільності реалізації цільових програм в Україні.

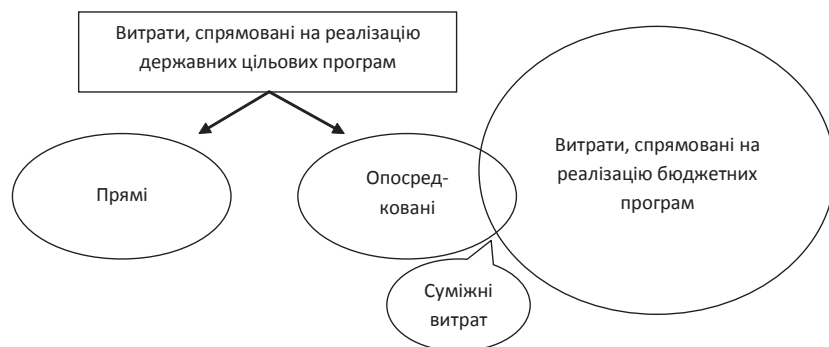


Рис. 2. Схема розподілення витрат державного бюджету на реалізацію бюджетних та цільових програм

Разом з проблемою визначення цільових програм постає проблема визначення суб'єктів цільового програмування.

Зокрема, у роботі Єрмоленка О.А. [3] суб'єктами дії цільового програмування визначені сільськогосподарські підприємства.

Слід зазначити, що суб'єктами впливу державних цільових програм в сільському господарстві виступають не лише юридичні особи або підприємства, а й фізичні особи, адже кінцевою ціллю або найголовнішим індикатором ефективності запровадження державних цільових програм у сільській місцевості є: удосконалення методів і механізмів функціонування сільськогосподарських підприємств, підвищення їх прибутковості, поліпшення рівня життя людей, соціальної стабільності, ліквідація негативних проявів на селі — безробіття, низького рівня доходів, обмеження у доступі до інформації та інших умов життя, алкоголізму, наркоманії, народження дітей заради отримання державної допомоги тощо.

Враховуючи вищевикладене, нами запропоновано здійснити розподіл суб'єктів державного цільового програмування за рівнями впливу, а саме: суб'єкти прямого, непрямого та опосередкованого впливу (рис. 3). Так, суб'єктами прямого впливу виступають сільськогосподарські підприємства та фізичні особи-отримувачі (наприклад, пільгових кредитів, допомог тощо), суб'єктами непрямого впливу є працівники підприємств, родини працівників підприємств та фізичних осіб-отримувачів. Суб'єкти прямого та непрямого впливу утворюють мале коло суб'єктів цільового програмування. Разом з тим, поряд з двома вищевикладеними категоріями суб'єктів існує третя категорія суб'єктів цільового програмування — суб'єкти опосередкованого впливу — так звані інші юридичні та фізичні особи, що зазнають впливу державного цільового програмування. Вплив на цю категорію визначається через економічні закони, що проявляється у подальшому вкладенні коштів, наприклад, через закупівлю необхідного обладнання або переоснащення його на більш екологічно ефективне, покращення інженерних комунікацій — газопроводів, трубопроводів, — збільшення податкової бази та, як наслідок, збільшення надходжень до державного бюджету і т.д. Суб'єкти прямого, непрямого та опосередкованого впливу утворюють розширене коло суб'єктів цільового програмування.

Разом з тим, з визначенням кола суб'єктів цільового програмування виникає проблема встановлення безпосередньо тих суб'єктів, які потребують впливу державних цільових програм, в т.ч. числі шляхом надання державних коштів, спрощення системи оподаткування, поліпшення інвестиційного клімату тощо, які особливо виражено при реалізації цільових програм в сільському господарстві.

З проблеми визначення суб'єктів цільового програмування виникає проблема спрямування дії цільових

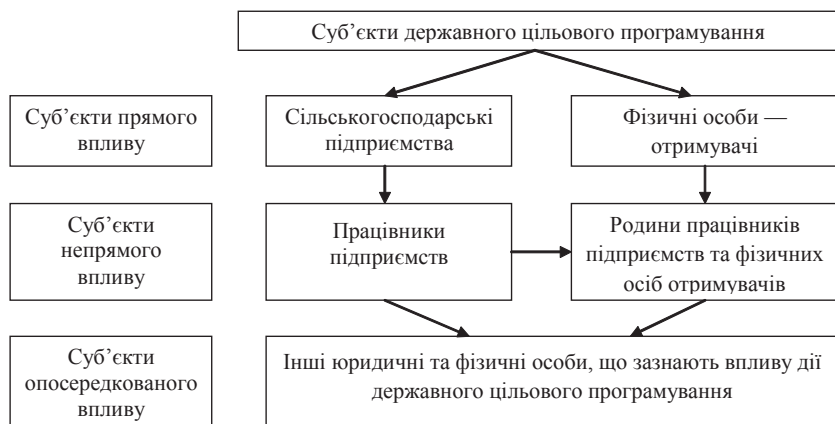


Рис. 3. Коло суб'єктів державного цільового програмування

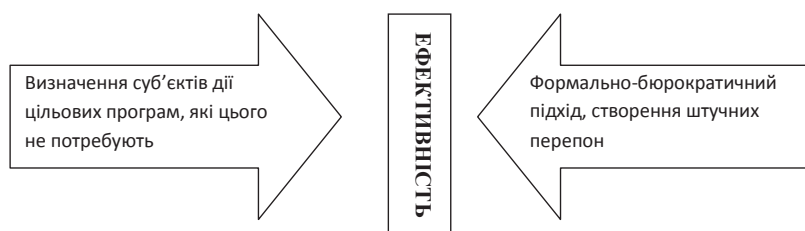


Рис. 4. Фактори, що знижують ефективність дії цільових програм на етапі вибору суб'єктів дії цільових програм

програм на суб'єктів, які цього не потребують, та є наслідком створення штучних перешкод в отриманні державної підтримки, використання адміністративного ресурсу.

Проте, сьогоднішній підхід до визначення суб'єктів цільового програмування, зокрема сільськогосподарських підприємств, зводиться лише до формально-бюрократичного, а саме: надання необхідного пакета документів, щодо підтвердження понесених витрат, надання інших довідок державних органів щодо відсутності заборгованостей, зобов'язань про повернення незаконно отриманої підтримки у разі її нецільового використання тощо. Разом з тим, можуть вимагатися так звані "бізнес-плани" щодо використання державної підтримки на розвиток господарства, які не містять адекватних обґрунтувань, є типовими та, по суті, зводяться до звичайних формальностей.

При наданні документів можуть виникати так звані штучні перепони, які можуть проявляються в обмеженні доступу інформації до підприємств та громадян, у непрозорому проведенні конкурсу, наданні підтримки можливим господарствам, які цього не потребують, наявності "тіньових" розрахунків за одержану підтримку, наданні підтримки одним і тим же "перевіреном" господарствам, використанні адміністративного ресурсу тощо, що, в свою чергу, протидіє максимальному досягненню ефективності реалізації цільових програм (рис. 4).

Слід зазначити, що причинами наявності факторів, що заважають вибору суб'єктів цільового програмування, які дійсно цього потребують та за рахунок яких можливо підвищити ефективність цільового програмування, є:

1) низький рівень заробітної плати працівників установ, на яких покладені обов'язки по реалізації цільових програм та, як наслідок, прагнення до збагачення, шляхом встановлення штучних перешкод;

2) прийняття рішень щодо спрямування державної підтримки обмеженим колом осіб та, як наслідок, відсутності відповідальності не лише за цільове використання коштів, а за досягнення результативних показників використаної державної підтримки тощо.

3) відсутність інноваційних підходів у визначенні суб'єктів цільового програмування;

4) інші причини.

Методологію визначення суб'єктів цільового програмування, зокрема сільськогосподарських підприємств, запропоновано у роботі Єрмоленка О.А. [3], яка полягає у проведенні аналізу сучасного стану та факторів розвитку сільського господарства, здійсненні розподілу підприємств за кластерами станів процесу розвитку (поступового, нестабільного розвитку та занепаду), розподілу підприємств за ступенем готовності до участі в реалізації державних програм (високий; підприємства, які потребують додаткового вивчення для участі у програмах та ті, що в зв'язку з неефективними умовами потребують ретельного дослідження). Проте запропонована методологія оцінки підприємств потребує висококваліфікованих кадрів, що працюють в державних структурах (щоб проводити SWOT- та кластерні аналізи), створення відповідних інформаційних технологій для обробки певного масиву інформації та, як наслідок, додаткових ресурсів, що в умовах обмеженого бюджетного фінансування та нестабільності фінансової системи України ставить під сумнів доцільність проведення зазначеного оцінювання.

Актуальною проблемою залишається надання державної підтримки господарствам із кращими показниками економічного розвитку, або так званий ефект "заможним підприємствам — фінансова державна підтримка". Враховуючи те, що основна ціль реалізації державних програм — ліквідація диспропорцій розвитку для збалансованого, поступального та ефективного соціально-економічного розвитку, цільові програми не повинні створювати додаткові дисбаланси шляхом спрямування ресурсів в тому числі фінансових, до фінансово стійких та високорентабельних підприємств.

На сьогодні постає проблема визначення результативних показників реалізації цільових програм та їх оцінки, або так званого виконання паспорту цільової програми. На сьогодні показники виконання цільових програм зводяться лише до кількісних, а саме: кількість суб'єктів, що отримали державну підтримку, показник видатків на одного отримувача, при цьому кількісний показник залежить тільки від галузі, в якій відбувається реалізація цільової програми.

Так, в праці Федів Р.Є. [8] підкреслено, що на сьогодні актуальним питанням реалізації цільових програм є удосконалення методики визначення результативних показників, затверджених паспортом бюджетної програми, тому що вони залишаються кількісно обмеженими, що унеможливає ведення ефективного моніторингу реалізації цільової програми.

Виходячи з вищевказаного, показники або результати, досягнуті в ході реалізації цільових програм, повинні відображати як кількісні, так і якісні наслідки реалізації цільових програм. При цьому при визначенні якісних показників повинен зберігатися причинно-наслідковий зв'язок із кількісними показниками.

У доповнення існуючих показників нами запропоновано здійснити доповнення кількісних показників, які в той же час є економічними або бухгалтерськими (оскільки існує постійний зв'язок із бухгалтерською звітністю), якісними показниками або соціально-економічними, адже в кінцевому рахунку вони спрямовані на підвищення соціальної значущості реалізації цільових програм.

Відповідно до вищевикладеного до кількісних показ-

ників нами віднесено показники обсягу спрямованих державних ресурсів, кількість ресурсів на одного отримувача, кількість отриманих допомог, компенсацій, виконаних заходів, обсяг отриманого прибутку підприємством, доходу домогосподарством внаслідок дії цільової програми. В той же час якісними показниками нами визначено: підвищення прибутковості (рентабельності) підприємств, рівень підвищення рентабельності (прибутковості) підприємства, рівня життя домогосподарства, вивільнення коштів та спрямування їх на розвиток (модернізацію) підприємства, розвиток домогосподарств, навчання, відкриття міні-ферм тощо (рис. 5).

ВИСНОВКИ

Отже, проаналізувавши теоретичні проблеми у визначенні державних цільових програм, зокрема у сільському господарстві, визначенні їх суб'єктів та результатів, можна зробити висновок про необхідність переосмислення даних категорій з врахуванням практики реалізації цих програм в Україні.

Крім того, зважаючи на світові тенденції визначення економіки як теоретичної науки, висновки якої ґрунтуються виключно на математичних моделях, яка в умовах економічної кризи не спроможна запропонувати нову модель соціально-економічного розвитку суспільства, визначення цільових програм надано за схемою "проблеми пізнання — практичні наслідки — ефекти реалізації".

Всі висновки, наведені в роботі, ґрунтуються на практичному досвіді реалізації цільових програм в умовах реформування бюджетної політики України.

На основі проведених досліджень встановлено, що на сьогодні існує проблема відокремлення цільових програм від бюджетних, внаслідок відсутності критеріїв їх розмежування. Таким критерієм нами запропоновано функціональну спрямованість (державне управління та забезпечення соціально-економічного розвитку) витрат, що здійснюються для реалізації бюджетних та цільових програм.

На основі проведених досліджень запропоновано здійснити розподіл суб'єктів цільового програмування на суб'єктів прямого, непрямого та опосередкованого впливу, якими визначені як підприємства, так і домогосподарства. В ході дослідження суб'єктів цільового програмування визначено перешкоди, що негативно впливають на ефективність реалізації цільових програм в Україні.

З урахуванням вищенаведеного, здійснено розподіл показників результативності цільових програм на кількісні (економічні, бухгалтерські) та якісні (соціально-економічні).

Таким чином, державні цільові програми є складним економічним механізмом впливу на економіко-соціальні процеси в державі, який з урахування наявних теорій та поглядів, потребує подальшого дослідження з метою підвищення ефективності економічних процесів в державі, прискорення соціального розвитку, розбудови основних інститутів державотворення.

Література:

1. Вонберг Т.В. Ефективність реалізації активних програм сприяння зайнятості населення: методологія і практика оцінювання [Електронний ресурс]: автореф. дис. канд. екон. наук: 08.00.07 "Демографія, економіка праці, соціальна економіка і політика" / Вонберг Т.В.; Держ. вищ. навч. закл. "Київ. нац. екон. ун-т ім. В.Геть-



Рис. 5. Схема розподілу показників реалізації цільової програми

мана". — К., 2007. — 20 с. — Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/ard/2007/07vtvmpo.zip>.

2. Діброва А.Д. Державне регулювання сільськогосподарського виробництва: теорія, методологія, практика: [монографія] / А.Д. Діброва. — К.: ВПД "Формат", 2008. — 488 с.

3. Єрмоленко О.А. Формування методичного забезпечення розробки і реалізації державних програм розвитку сільського господарства [Електронний ресурс]: автореф. дис. канд. екон. наук: 08.00.03 "Економіка та управління національним господарством" / Єрмоленко О.А.; НДЦ індустріал. пробл. розв. НАН України. — Х., 2010. — 20 с. — Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/ard/2010/10eoaokm.zip>.

4. Кузьменко С.В. Роль програмно-цільового управління при вирішенні регіональних проблем аграрного сектора економіки України [Електронний ресурс] / С.В. Кузьменко // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону: науковий збірник / [за ред. І.Г.Ткачук]. — Івано-Франківськ: Вид-во Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника, 2010. — Вип. 6. — Т. 2. — 291 с. — Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_gum/aprer/2010_6_2/40.pdf.

5. Курганова О.П. Механізми управління державними цільовими комплексними програмами соціально-економічного розвитку [Електронний ресурс]: автореф. дис. канд. екон. наук: 08.00.03 "Економіка та управління національним господарством" / Курганова О.П.; Донец. нац. ун-т. — Донецьк, 2010. — 20 с. — Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/ard/2010/10kopser.zip>.

6. Моделювання управління життєдіяльністю комерційного банку: монографія / За заг. ред. д.е.н., проф. Л.Н. Сергєєвої. — Запоріжжя: КПУ, 2011. — 360 с.

7. Ткачова Н.М. Механізми державного регулювання регіональної економічної безпеки: [монографія] / Н.М. Ткачова. — Донецьк: ДонДУУ, 2008. — 284 с.

8. Федів Р.Є. Фінансовий та управлінський аналіз використання коштів на виконання бюджетних програм (на прикладі юридичних осіб системи Держводгоспу) [Електронний ресурс] / Р.Є. Федів // Вісник Національного університету водного господарства та природокористування. Економіка. — 2009. — Вип. 3 (47). — С. 233—244. — Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Chem_Biol/Vnuvgr/ekon/2009_3_3/v47ek143.pdf

Стаття надійшла до редакції 05.06.2012 р.