

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ЕКОЛОГІЧНОЇ ЦІЛЬОВОЇ ПРОГРАМИ

В.В. Войцехівська, аспірантка*

Розглянуто методику оцінки ефективності державних цільових програм та здійснено її апробацію на прикладі екологічної програми. Для повної оцінки програмних заходів запропоновано визначення соціальної ефективності на основі введення в методику показника соціальних наслідків державної екологічної програми.

Державні цільові програми, ефективність виконання програми, оцінка результативності.

Постановка проблеми. Кожного року держава постає перед проблемою вибору напрямів та обсягів використання обмежених державних коштів. З прийняттям Бюджетного кодексу запроваджено програмно-цільовий метод планування видатковою частиною бюджету, в основу якого покладено безпосередній зв'язок між виділеними фінансовими ресурсами держави і результативністю їх використання, з уточненням цілей, завдань та відповідальних виконавців. Тому на цьому етапі одним з актуальних питань є розробка і запровадження діючої методики оцінки ефективності державних цільових програм на основі цього методу.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретичні і методологічні аспекти системи показників ефективності бюджетних програм розроблялися багатьма вченими: зокрема такими як Л.К. Абрамов, Т.В. Азарова, Л.П. Балтенко, А.Ф. Величко, І.В. Волощук, А.С. Гальчинський, В.М. Гейць, Б.А. Демидов, Р.А. Кочкаров, М.І. Кульчинського, та ін. Проте все ще недостатньо розробленою залишається проблема оцінки ефективності державних цільових програм.

Мета дослідження – розглянути існуючі системи оцінки державних цільових програм та запропонувати удосконалену методику для аналізу ефективності реалізації екологічних програм.

Виклад основного матеріалу. Для визначення ефективності державних екологічних цільових програм використовують різні методики. Системи оцінки враховують набір різних видів ефективності і визначення комплексного показника різними методами. Очевидно, що у зв'язку із специфікою державних екологічних програм не всі ці методики можуть бути використані при оцінюванні. Одна із них, яка враховує особливості цих програм відображена в Наказі Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Методики оцінки ефективності реалізації регіональних природоохоронних та державних цільових екологічних програм» №4911 від 2012 року [2]. В ній зазначені основні засади та вимоги

* Науковий керівник – доктор економічних наук, професор Л.М. Худолій Л.М.

щодо оцінки ефективності реалізації завдань і заходів, що залучені до регіональних природоохоронних та державних цільових екологічних програм. У методиці наведена система показників, які забезпечують оцінку кількісних і якісних змін у навколишньому середовищі. Умовно вони поділяються на економічні, екологічні та організаційні показники. На основі їх розрахунку визначають економічну та екологічну ефективність, але при цьому не враховують соціальний вплив на суспільство.

Тому серед існуючих видів ефективності, які використовуються для оцінки виконання державних програм слід виділити:

- Економічну або фінансову ефективність, яка відображає фінансові результати державної програми, а також передбачає мінімізацію витрат на реалізацію програми та максимізацію доходів.
- Соціальну ефективність полягає у досягненні результатів, які удосконалюють якісні показники соціального процесу.
- Екологічну ефективність, яка орієнтована на поліпшення екологічного стану навколишнього середовища.

Також використовують й інші види ефективності, які залежать від специфіки програм, але не завжди можна їх розрахувати, оскільки не всі програми орієнтовані на отримання прибутку або досягнення соціальних показників.

Для більш повного уявлення сутності кожного виду ефективності слід розглянути основні результативні показники, які передбачається досягти внаслідок виконання програми. Система показників для економічної оцінки ефективності та результативності програми містить такі основні показники: інтегрований показник фінансування програмних заходів, показник співфінансування, ступінь економічного ефекту реалізації природоохоронних заходів та завдань, інтегрований показник економічного ефекту від реалізації програми та інтегрований показник економічного виконання програми [1].

Оцінка ефективності виконання програм визначається за екологічними показниками за заходами та завданнями на основі таких показників:

1. Показник виконання показників природоохоронного ефекту від реалізації програми – відношення фактичних екологічних показників до планових.
2. Показник кількісної оцінки виконання показників природоохоронного ефекту від реалізації програми – встановлюється за експертними оцінками та характеризує кількісну оцінку якості виконання робіт щодо досягнення екологічного показника.
3. Інтегрований показник виконання екологічних показників за програмою – оцінка виконання усіх екологічних показників за програмою.
4. Інтегрований показник кількісної якості виконання екологічних показників від реалізації програми – розглядає кількісну оцінку якості усіх робіт за програмою щодо виконання екологічних показників.

5. Інтегрований показник екологічного виконання усієї програми – характеризує кількість та якість робіт щодо досягнення екологічних показників за програмою [2].

Доречно було б виділити й соціальну ефективність, яка б характеризувала вплив виконання програми на демографічний розвиток (середню тривалість життя, рівень народжуваності і смертності), стан здоров'я населення (витрат на охорону здоров'я, рівень захворюваності), матеріальний добробут (ВВП на душу населення, рівень бідності).

Перші дві групи показників пропонувалися у методиках Наказу Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Методики оцінки ефективності реалізації регіональних природоохоронних та державних цільових екологічних програм» та методиці Гейця, але при розрахунку інтегрального показника ефективності доцільно додати зазначені показники соціальної ефективності.

Числовим значенням зведеного показника виконання програми відповідають такі якісні оцінки (табл.1).

1. Числова і якісна оцінка зведеного показника реалізації екологічних програм [2]

Числове значення індексу та інтегрального показника, %	Якісні оцінки значення індексу та інтегрального показника
< 30	Незадовільне виконання
≥ 30 < 75	Задовільне виконання
≥ 75 < 100	Гарне виконання
100	Повне виконання

Загалом об'єктом економічного аналізу програм має бути їх комплексна екологічно-економічна ефективність, а саме у розрахунку:

- ефективності у досягненні цільових показників стану навколишнього природного середовища;
- ефективності використання бюджету програми;
- ефективності прийнятої моделі використання коштів з погляду досягнення цілей програми.

Оцінимо реалізацію Державної екологічної програми наслідків надзвичайної ситуації на території військової частини А0829 (м. Лозова Харківської області) на 2011 – 2013 роки з початку її реалізації, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 9 березня 2011 року №237 за розглянутою методикою.

Програма дії з 2011 по 2013 роки, орієнтовано витрати щодо здійснення заходів, спрямованих на ліквідацію надзвичайної ситуації на технічній території, становлять 76652,123 тис. грн, з них для Міністерства надзвичайних ситуацій – 75452,123 тис. грн на здійснення заходів щодо повного очищення технічної території та знешкодження боєприпасів та для Міністерства екології та природних ресурсів – 1200 тис. грн. на організацію та проведення моніторингу стану навколишнього природного середовища у населених пунктах, розташованих поблизу військової частини. В

таблиці 2 розглянемо рівень фінансування даної програми у 2011 році у порівнянні із запланованим рівнем, зазначеним у паспорті програми.

2. Звітні інформаційні дані щодо виконання «Державної екологічної програми ліквідації наслідків надзвичайної ситуації на території військової частини А0829» за підсумками 2011 року [3]

Завдання та заходи програми	Фінансування, тис. грн	
	планово	фактично
Завдання 1. Захід 1. Забезпечення діяльності піротехнічного загону, у тому числі виплата винагороди за піднімання, транспортування, знищення боєприпасів, виконання робіт, пов'язаних з підвищеним ризиком для життя	19938,4	9863,0
Завдання 1. Захід 2. Проведення робіт з очищення технічної території від боєприпасів згідно з розробленою технічною документацією, необхідною для здійснення заходів з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації	206,2	206,2
Завдання 1. Захід 3. Пошук, виявлення та знешкодження особливо небезпечних боєприпасів, які не підлягають транспортуванню, безпосередньо на місці їх виявлення з обладнанням елементів локалізації чинників вибуху	383,5	383,5
Завдання 1. Захід 4. Перевезення виявлених боєприпасів, які підлягають транспортуванню, на місця тимчасового зберігання.	103,1	103,1
Завдання 1. Захід 5. Підготовка місць знешкодження боєприпасів, проведення серійного підриву, перевірка та підготовка таких місць для проведення таких підривів	5559,7	5052,3
Завдання 1. Захід 6. Вивезення з технічної території вибухобезпечних залишків боєприпасів та їх елементів на місце зберігання на адміністративній території для подальшої утилізації	103,1	103,1
Завдання 1. Захід 7. Демонтаж на технічній території зруйнованих колишніх сховищ (складів, майданчиків) для зберігання боєприпасів, вивезення елементів таких споруд на спеціально визначену територію проведення робіт з розбирання захисних валів (брустверів) на майданчиках для зберігання боєприпасів та планування їх на технічній території	0,0	0,0
Завдання 1. Захід 8. Проведення технічного обслуговування і поточного ремонту автомобільної, спеціальної та інженерної техніки	385,0	203,0
Завдання 1. Захід 9. Забезпечення безпечного очищення території у місцях великого скупчення боєприпасів автомобільною, спеціальною, інженерною технікою та піротехнічним оснащенням	1500,0	0,0
Завдання 1. Захід 10. Забезпечення технічними засобами оформлення звітної та облікової документації	10,0	10,0
Разом	28189,1	15924,2

Отже, бачимо що у 2011 році профінансовано програму на 12264,9 тис. грн. менше ніж планувалося коштом державного бюджету, інші джерела фінансування не передбачалися програмою. Інтегрований показник фінансування становить:

$$K^{2011} = h * \frac{C_{\Phi}^t}{C_{\text{пл}}^t} + q \frac{V_{\Phi}^t}{V_{\text{пл}}^t} = 0,565,$$

де $C_{\Phi}^t, C_{\text{пл}}^t$ – відповідно фактичний і плановий обсяги фінансування програми коштом державного бюджету у t-му році виконання програми;

$V_{\Phi}^t, V_{\text{пл}}^t$ – відповідно фактичний та плановий обсяги фінансування програми коштом інших джерел у t-му році; n- кількість років періоду реалізації програми.

У вихідних даних щодо результативності програми передбачали у 2011 році повністю очистити 100 га землі, протягом року це було досягнуто, тому інтегрований показник оцінки виконання екологічних показників за програмою становить 1.

Розглянемо кількісну оцінку якості виконання показників природоохоронного ефекту від реалізації Державної екологічної програми ліквідації наслідків надзвичайної ситуації на території військової частини А0829. Розрахунки якості виконання заходів досліджуваної програми наведено в табл. 3.

3. Результати оцінки якості виконання заходів «Державної екологічної програми ліквідації наслідків надзвичайної ситуації на території військової частини А 0829» у 2011 році за експертною оцінкою

Завдання та заходи програми	Числова оцінка складових заходів
Завдання 1. Захід 1.	-
Завдання 1. Захід 2.	0,75
Завдання 1. Захід 3.	0,25
Завдання 1. Захід 4.	0,25
Завдання 1. Захід 5.	-
Завдання 1. Захід 6.	0,25
Завдання 1. Захід 7.	0,5
Завдання 1. Захід 8.	0,5
Завдання 1. Захід 9.	0,75
Завдання 1. Захід 10.	0,75

Для розрахунку інтегрованого показника кількісної оцінки якості виконання програми вагові коефіцієнти були прийняті однаковими та дорівнювали 1/8. Інтегрований показник кількісної оцінки якості виконання програми за 2011 рік становить:

$$\frac{1}{8} \sum_{q=1}^8 \frac{Q_{\Phi(g)}^{2011}}{Q_{\text{пл}(g)}^{2011}} = 0,5,$$

де $Q_{\Phi(g)}^t, Q_{\text{пл}(g)}^t$ – фактичні та планові показники, які характеризують кількісні параметри якості виконаних робіт або виробленої продукції (наданих) послуг за результатами виконання програми в t -му році за g -ю позицією складових якості ($g=1, \dots, G$).

Отже, інтегрований показник екологічної оцінки виконання програми становить:

$$I_{\text{екол}} = I_z \times I_Q = 1 - 0,5 = 0,5.$$

де I_z – інтегрований показник виконання екологічних показників, а I_g – інтегрований показник кількісної якості виконання екологічних показників від реалізації програми.

Інтегрований показник оцінки економічного ефекту реалізації виконання програми становить:

$$I_{\text{екон}} = K^{2011} \times I_E = 0,565 \times 1 = 0,565.$$

Розглянемо соціальну ефективність після реалізації Державної екологічної програми ліквідації наслідків надзвичайної ситуації на території військової частини А0829 (табл. 4).

4. Прогнозні наслідки реалізації «Державної екологічної програми ліквідації наслідків надзвичайної ситуації на території військової частини А 0829»

Показники	Зміна у %, +/-	Вагове значення показника, %
Середня тривалість життя	1%	30
Рівень народжуваності	1,5%	15
Рівень смертності	-0,8%	15
Витрати на охорону здоров'я	-2,5%	25
Рівень захворюваності	-1,7%	10
ВВП на душу населення	0,006%	2
Рівень бідності	-0,07%	3

Обчислемо очікуваний показник соціальних наслідків державної екологічної програми:

$$I_s = 0,01 \times 0,3 + 0,015 \times 0,15 - 0,008 \times 0,15 - 0,025 \times 0,25 - 0,017 \times 0,1 + 0,00006 \times 0,02 - 0,0007 \times 0,03 = -0,0039$$

Інтегрований показник соціального ефекту від реалізації екологічної програми становить:

$$I_{\text{соц}} = |I_s| \times I_C = |-0,0039| \times 1 = 0,0039.$$

Отже, остаточно отримаємо комплексний показник виконання планових та прогнозних програмних заходів, який розраховується через множення розглянутих показників ефективності цільової екологічної програми:

$$R^{2011} = I_{\text{екол}} \times I_{\text{екон}} \times I_{\text{соц}} = 0,5 \times 0,565 \times 0,0039 = 0,0011 (0,11\%)$$

Загальна оцінка виконання програми у 2011 році відповідно до табл. 1.1 – незадовільна. Це погана тенденція, оскільки державні ресурси,

виділені на реалізацію програми використалися неефективно. Основна причина цьому є недостатнє фінансування лише 56,5 % від запланованих 100 %, що унеможлиблює виконання завдань повною мірою та отримання соціального ефекту.

Висновки. Отже, будь-яка державна цільова програма буде повністю виконана за умови достатнього та своєчасного фінансування з усіх джерел. Низький та непрогнозований в часі рівень державного фінансування програмних заходів знижує потенціал цільових програм, уповільнює їх виконання та призводить до підвищення рівня державних витрат на реалізацію проектів. Тому важливим завданням є забезпечення повного фінансування програм, оскільки їх недофінансування призводить до безрезультатного витрачання бюджетних коштів.

Список літератури

1. Гейць В.М. Державні цільові програми та упорядкування програмного процесу в бюджетній сфері // Гейць В.М. – К.: Наукова думка, 2008. – 383 с.
2. Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 15.10.2012 №491 «Про затвердження Методики оцінки ефективності реалізації регіональних природоохоронних та державних цільових екологічних програм» [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z2146-12>.
3. Інформації щодо фінансування та виконання заходів державних цільових програм, які діють у 2012 році з початку їх реалізації за даними Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

Рассмотрена методика оценки эффективности государственных целевых программ и осуществлена ее апробация на примере экологической программы. Для полной оценки программных мероприятий предложено определение социальной эффективности на основе введения в методику показателя социальных последствий государственной экологической программы.

Государственные целевые программы, эффективность выполнения программы, оценка результативности.

Examined the method of evaluating the effectiveness of state programs and made her the example of environmental testing program. For a full evaluation of program activities proposed definition of social efficiency-based introduction to methods of social impact indicator state environmental programs.

State programs, the effectiveness of the program, evaluation of performance.