

УДК 336.1:303:351
 JEL classification: H500
 DOI: <https://doi.org/10.17721/1728-2667.2025/227-2/2>

Ольга БІЛЯВСЬКА, канд. екон. наук, доц.
 ORCID ID: 0000-0002-9945-957X
 e-mail: olha.biliavska@knu.ua

Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

ОЦІНЮВАННЯ ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНИХ ЦІЛЮВИХ ПРОГРАМ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД І ПРАКТИЧНЕ ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ

Вступ. В умовах воєнного стану в Україні відбуваються суспільно-економічні трансформації, які впливають на фінансову, зокрема і бюджетну політику держави. В таких умовах визначальними стають питання раціонального планування й ефективного використання бюджетних коштів. Одним із дієвих інструментів, на основі якого здійснюється прийняття оптимальних управлінських рішень у публічних фінансах, є оцінювання загальнодержавних цільових програм. У статті проаналізовано, систематизовано й узагальнено існуючі наукові підходи до оцінювання таких програм та розглянуто затверджені методики оцінювання в Україні.

Методи. Дослідження проведено із застосуванням теоретичних і комплексних методів.

Результати. У процесі дослідження виявлено в існуючій в Україні методиці оцінювання ефективності загальнодержавних програм недостатність оцінювання впливу окремих факторів, зокрема політичних, на результати виконання програми, а також відсутність оцінки безпосереднього довгострокового впливу результатів впровадження таких програм на різні сектори економіки та різні верстви суспільства в цілому.

Висновки. Встановлено необхідність удосконалення механізму бюджетного програмування, зокрема і щодо застосування сучасних науково обґрунтованих моделей оцінювання та формування показників Державного бюджету України з урахуванням показників оцінювання довгострокових взаємовпливів між економічними, соціальними, екологічними та іншими сферами.

Ключові слова: загальнодержавна програма, оцінювання, моделі оцінювання, бюджетне програмування, видатки бюджету, довгострокове планування.

Вступ

Розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки чи територій здійснюється з використанням коштів Державного бюджету України, зокрема за допомогою розроблення, затвердження та виконання загальнодержавних цільових програм. Досвід упровадження цільових програм в Україні вказує на недосконалість методів і відсутність всебічного оцінювання загальнодержавних програм на етапах їх планування, впровадження та фінансування. За даними Міністерства економіки України навіть у довоєнний період не здійснювалося фінансування затверджених державних цільових програм. Наприклад, у 2020 р. 11 з 15 затверджених програм отримали фінансування (Стан

виконання..., 2021), у 2019 р. – 13 із 16 програм (Стан виконання..., 2020), у 2018 р. – також 13 із 16 програм (Стан виконання..., 2019), у 2017 р. – 21 із 24 програм (без урахування програм, що становлять державну таємницю (Стан виконання..., 2018), у 2016 р. – 23 із 29 затверджених програм (Стан виконання..., 2017). Варто зауважити, що програми, для затвердження яких передбачалося фінансування із загального фонду Державного бюджету України, під час виконання фінансувалися лише частково (від 15 до 78 %). Результати аналізу стану фінансування державних цільових програм в Україні, згідно з даними Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (Стан виконання..., 2021), представлено на рис. 1.

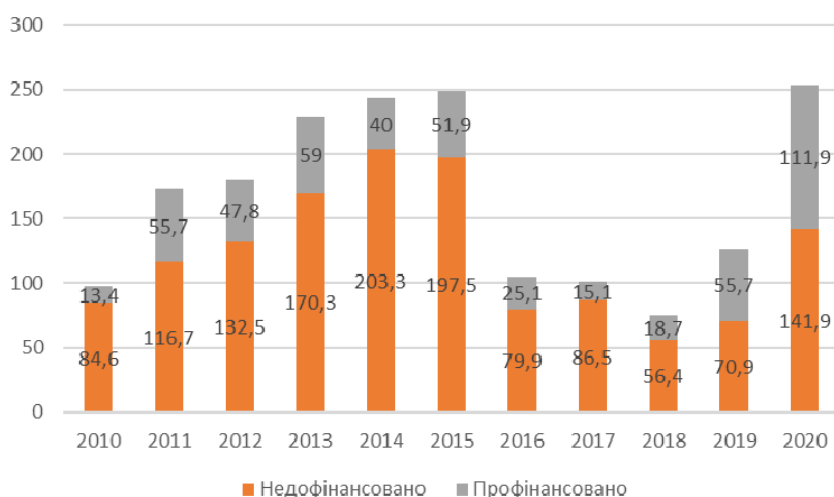


Рис. 1. Стан фінансування державних цільових програм в Україні у 2010–2020 рр., млн грн

державні цільові програми так і не стали дієвим та ефективним інструментом розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць. Вони виконують роль "формального документа з декларацією про

наміри щось зробити". Питання досягнення програмних цілей не є основним за розподілення бюджетних коштів. Прогнозні обсяги фінансових ресурсів програми, у тому числі й коштів Державного бюджету України, не узгоджуються з реальними можливостями їх фінансування.

© Білявська Ольга, 2025

Всупереч вимогам п. 29 (Порядок..., 2007) майже всі програми не містять методики оцінювання ефективності її виконання, що має бути розроблена державним замовником з урахуванням специфіки програми та кінцевих результатів (Стан виконання..., 2021).

Мета дослідження. Зважаючи на суттєву обмеженість фінансових ресурсів, особливо в умовах воєнного стану, через необхідність якісного виконання вже розпочатих державних програм, досягнення необхідного ефекту за економного використання коштів у процесі планування майбутніх цільових програм, доцільно проаналізувати наукові підходи до оцінювання державних програм, узагальнити зарубіжний досвід і надати пропозиції щодо вдосконалення методики оцінювання ефективності загальнодержавних цільових програм в Україні для застосування у бюджетному програмуванні при довгостроковому плануванні в Україні.

Огляд літератури. Основні моделі з оцінювання програм були розроблені фахівцями з управління проектами, проте значним внеском у їхній розвиток і вдосконалення стали праці науковців, які займалися питаннями оцінювання програм у державному секторі ще з 1960-х рр. Праці М. К. Паттона, мають великий вплив на сучасні підходи до оцінювання в різних галузях, зокрема і в публічних фінансах (соціальних програмах, охороні здоров'я, освіті тощо). Його концепція "оцінки для розвитку" (Developmental Evaluation) (Patton, 2015) використовується для оцінювання інноваційних, складних, динамічних програм, що постійно змінюються й адаптуються до нових умов. Також М. К. Паттон вніс значний внесок у розвиток концепції Utilization-Focused Evaluation (Patton, 1997), яка, усуваючи формальні чи бюрократичні процедури та застосовуючи комбіновані методи оцінювання, фокусується на максимальній корисності оцінки для кінцевих користувачів – осіб, що приймають рішення на основі отриманих даних. А. К. Сен у своїх дослідженнях економічної справедливості, зокрема питань впливу програм на добробут людей (Sen, 1999, рр. 28–43), суттєво вплинув на підходи до оцінювання міжнародної допомоги, зокрема за критеріями "ефективність" і "вплив". Розробник "моделі оцінки CIPP (Context, Input, Process, Product)" Д. Стаффлбім (Stufflebaum, 2017) наголошував на необхідності проведення оцінювання не лише після завершення оцінювання, а і на потребі у проведенні моніторингу й аналізу на кожному з етапів виконання програми. Також на оцінку державних програм суттєво вплинула "теорія змін" К. Г. Вайс (Вайс, 2000) та її ідея про те, що програмна інтервенція має базуватися на чіткій гіпотезі про конкретні зміни, які відбудуться в результаті певної дії чи втручання. Інноваційні підходи до оцінювання державних програм були впроваджені у практику за появи і розвитку системи збалансованих показників Р. С. Каплана та Д. П. Нортон (Kaplan, & Northon, 1992), згідно з якою стратегічне управління має бути багатофакторним і включати різні показники для отримання збалансованої картини ефективності, а також прив'язки фінансових і нефінансових цілей.

Питання оцінювання ефективності цільових програм в Україні за різними напрямками досліджували: В. І. Щелкунов, В. М. Панасюк, Н. О. Гаман (Щелкунов, Панасюк, Гаман, 2018) – механізм оцінювання ефективності реалізації цільових програм розвитку соціальної інфраструктури; О. А. Канова (Канова, 2021) – в частині оцінки фінансової складової ефективності реалізації цільових програм; Т. В. Мощицька (Мощицька, 2010) – класифікацію державних цільових програм і систематизацію методів оцінювання їхньої ефективності; Т. Ю. Назарова,

С. Н. Біський (Назарова, & Біський, 2024) розглядали державні цільові програми як інструмент стимулювання розвитку економіки.

Методи

Дослідження проведено із застосування ряду методів, зокрема і методи порівняння й узагальнення, структурно-генетичний аналіз, методи індукції та синтезу.

Результати

Реалізація державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави чи окремих галузей економіки та/або адміністративно-територіальних одиниць здійснюється шляхом розроблення державних цільових програм – комплексів взаємопов'язаних завдань і заходів щодо узгодження за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням із метою розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, і які здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України. Державні цільові програми поділяють на загальнодержавні й інші. Законодавство України (Про державні..., 2004) визначає загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля як програми, які охоплюють усю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади.

Ефективне оцінювання загальнодержавних цільових програм ще на етапі планування дозволяє аналізувати не лише забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, матеріально-технічного, виробничого потенціалу, координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, а і довгострокові наслідки, які політика може мати на сталий розвиток як держави в цілому, так і окремих регіонів, сприяти визначенню пріоритетів, прийняттю оптимальних рішень парламентом у бюджетній політиці, урядом – у бюджетному процесі, та, в цілому, покращенню підзвітності перед парламентом і громадськістю.

З 2018 р. в Україні впроваджено середньострокове бюджетне планування. "Розширення горизонту бюджетного планування дозволяє сформувати чітку систему критеріїв та індикаторів оцінювання ефективності діяльності органів влади, забезпечити об'єктивність оцінювання результатів реалізації програм, оптимізувати структуру й управління витратами бюджету. Процедури програмно-цільового планування в Україні мають ряд недоліків, які пов'язані з вибором пріоритетних цілей, встановленням критеріїв оцінювання ефективності цільових програм, а також оцінки досягнення цілей, розробленням системи показників результативності тощо. Також перешкоджає розвитку програмно-цільового планування низька якість середньо- та довгострокового макроекономічного прогнозування, а також відсутність відповідальності суб'єктів бюджетного планування за досягнення цілей програмно-цільового планування" (Мощицька, 2010, с. 28).

Наслідки впровадження саме загальнодержавних програм можна визначити лише у довгостроковому періоді. На нашу думку, нині бюджетне планування не дозволяє розширити період оцінювання наслідків управлінських рішень. Крім того, "в умовах війни необхідно забезпечити реалізацію механізмів бюджетного процесу додаткового "стресового" сценарію, який має відображати основні, найбільш ймовірні зміни індикаторів стану державних фінансів і оптимальних обсягів

державних витрат зокрема" (Лютій, Рожко, Лютій, 2022, с. 49). Відповідно, мають бути застосовані й інші моделі оцінювання таких програм.

У практиці публічних фінансів ефективно застосовують деякі моделі оцінювання, які свого часу були розроблені фахівцями у сфері управління проєктами, економічної ефективності та міжнародної допомоги. Однією з таких моделей є модель планування, орієнтованого на цілі (Logical Framework Approach, LFA). Зазначена модель була розроблена компанією Practical Concepts Incorporated (PCI) на замовлення Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) з метою підвищення ефективності проєктів у сфері міжнародної допомоги та розвитку. Цю модель використовують у своїй діяльності, адаптувавши під себе, Світовий банк, ООН, Європейська комісія. Оцінювання за моделлю LFA базується на побудові логічної структури програми: цілі програми – завдання – ресурси – очікувані результати. І відповідно, оцінювання показників державної програми на кожному з її етапів.

Модель оцінювання за критеріями ОЕСР (OECD/DAC Criteria) була розроблена Комітетом сприяння розвитку (Development Assistance Committee, DAC) Організації економічного співробітництва та розвитку для оцінювання міжнародної допомоги та програм розвитку, передбачає оцінювання програм за 5 критеріями, зокрема: "доцільність" – відповідність програми потребам і пріоритетам, "ефективність" – оцінювання досягнення цілей, "економічна ефективність" – оптимальність використання ресурсів, "вплив" – оцінювання загального ефекту впровадження програми на програму, групу осіб чи бенефіціарів, "стійкість" – оцінювання довготривалості результатів впровадження програми.

У моделі CIPP здійснюється оцінювання програми за такими показниками як "контекст" – аналіз потреб і контексту впровадження програми, "вхідні ресурси" – оцінювання ресурсів (фінансових, людських, матеріально-технічних тощо), необхідних для впровадження програми, "процес" – оцінювання під час виконання програми, зокрема і вплив прийнятих управлінських рішень, "результати" – оцінювання результатів впровадження програми.

Модель CIPP (Context, Input, Process, Product) застосовують для оцінювання програми не лише за результатом, а і за контекстом її реалізації на різних етапах: від розроблення і планування до завершення. Основними елементами цієї моделі оцінювання є: контекст, зокрема й політичний, економічний, соціальний, який аналізується з метою визначення цілей програми й оцінювання доцільності запровадження програми; вхідні ресурси, зокрема фінанси, персонал, матеріали, обладнання тощо, та оцінювання їхньої достатності для виконання програми; процес – оцінювання передбачає моніторинг виконання програми, аналіз управлінських рішень і їхню відповідність цілям і плану; продукт / результати – оцінювання безпосередніх результатів та їхніх коротко- та довгострокових впливів.

Аналіз причинно-наслідкових зв'язків між запланованими заходами, управлінськими рішеннями та результатами соціальних та економічних програм дозволяє здійснити модель "теорії змін", яка передбачає не лише оцінювання "вхідних ресурсів", "дій" і "результатів" на кожному етапі програми, а й оцінювання впливу кожного етапу на наступні етапи впродовж здійснення всієї програми та в цілому вплив програми на суспільство й економіку у довгостроковій перспективі.

За методом "Збалансованої системи показників" (Balanced Scorecard) оцінюють програму за такими

показниками: фінансова перспектива (визначається ефективність використання коштів); перспектива клієнта / бенефіціара (оцінюється рівень задоволення потреб кінцевих користувачів); перспектива внутрішніх процесів (оцінювання управлінських рішень виконавчих дій); перспектива навчання і розвитку (оцінювання здатності до інновацій і змін).

Важливими інструментами оцінювання ефективності державних програм, їхнього впливу на економіку та суспільство є моделі економічного аналізу: аналіз витрат і вигод (Cost-Benefit Analysis, CBA), що полягає у зіставленні витрат та очікуваних результатів; аналіз ефективності витрат (Cost-Effectiveness Analysis, CEA), який використовується, коли неможливо визначити грошову оцінку результатів; аналіз економічної доцільності (Economic Feasibility Analysis, EFA), основною задачею якого є оцінювання фінансової стійкості програми та її довгострокового потенціалу у досягненні результатів; аналіз життєвого циклу (Life Cycle Cost Analysis, LCCA), який застосовується з метою визначення загальної економічної ефективності на кожному з етапів програми; аналіз впливу на економіку (Economic Impact Analysis, EIA), за допомогою якого оцінюється вплив державних програм на економічні показники держави, включаючи оцінювання прямих і непрямих ефектів; аналіз мультиплікатора (Multiplier Analysis), що застосовується для оцінювання мультиплікаційного ефекту впливу державної програми на економіку в цілому.

Дослідженню методів оцінювання державної політики приділяв свою увагу Е. Ведунг, який у своїх роботах (Ведунг, 2003; Vedung, & Hansen, 2010; Araral et al., 2012, с. 387–400; Vedung, 2010) спробував узагальнити знання про моделі оцінювання програм у державному секторі та класифікувати їх. Незважаючи на те, що оцінювання дослідник розглядав як "компонент загальнішої системи ретроспективного адміністративного контролю", метою якого має бути "систематичний перегляд головного процесу державної діяльності на його кінцевих етапах", "ретельне ретроспективне визначення достоїнств, вартості та цінності адміністрування, результатів і наслідків дій урядових установ, яке має значення для майбутніх практичних ситуацій" (Ведунг, 2003, с. 20), на нашу думку, оцінювання загальнодержавних програм має здійснюватися на етапі планування з урахуванням довгостроковості державних програм.

За наявності такого різноманіття моделей оцінювання програм заслуговує на увагу таксономія моделей оцінювання, представлена Е. Ведунгом, яка визначає окрім економічних моделей ще й моделі за змістом і професійні моделі. Використання економічних моделей, а саме моделі продуктивності та моделі ефективності, дозволяє віднайти певний баланс між економікою та політикою, бо "вважається обов'язковим виконання фундаментального принципу представницької демократії, коли демос має право знати, як його агенти витрачають його гроші. Це приводить до збільшення уваги до підзвітності агентів щодо використання ресурсів шляхом перевірки економічності, результативності й ефективності витрат" (Ведунг, 2003, с. 273).

Тобто ці моделі ґрунтуються на оцінюванні продуктивності й ефективності, зокрема аналізується співвідношення: кінцевий продукт до затрачених ресурсів або витрат до отриманої вигоди. Але економічні моделі не завжди здатні відобразити всю цінність державних програм для суспільства, бо в державному секторі не можна орієнтуватися на суто економічні поняття: збитковість, рентабельність, прибуток. Щоб визначити економічну

ефективність, економічні моделі працюють на умовах порівняння: з минулими періодами, з діяльністю подібних закладів / надавачів послуг у своїй країні чи в інших країнах, і не враховують стратегічні напрями розвитку країни.

У світовій практиці, як указує Мінекономіки України (Методичні..., 2010), для обґрунтування й оцінювання економічної ефективності проєктів (програм) використовують низку комп'ютерних версій, зокрема, COMFAR і COMPRAN, які застосовують у межах Всесвітнього банку й інших організацій ООН. Визначають такі чотири критерії, побудовані на основі порівняння дисконтованих грошових потоків витрат, необхідних для виконання проєкту, і доходів, які передбачається одержати в період експлуатації: чистого дисконтованого доходу (прибутку); індексу дохідності (прибутковості); періоду окупності інвестицій у реалізацію проєктів; внутрішньої норми дохідності.

Моделі оцінювання за змістом застосовують до проєктів, для яких оцінювання економічних показників обмежене або взагалі неможливе. В моделях за змістом оцінюють тільки результати альтернативних дій і процеси, що приводять до цих результатів, тоді як в економічних моделях оцінюють також витрати.

Модель досягнення цілі (результативності), заснована на дескриптивній теорії оцінювання, передбачає чітке визначення цілей програми, вимірювання фактичного виконання попередньо визначених цілей і встановлення ступеня досягнення цілі в результаті виконання програми (моніторинг результатів). Зазначена модель оцінювання встановлює зв'язок отриманих результатів із цілями програми і може застосовуватись як на міжнародному, державному, так і на місцевому рівнях. Незважаючи на те, що зазначена модель оцінювання програм науковцями і практиками піддається критиці, Е. Ведунг вважає її "демократичною" та простою у використанні, адже "цілі урядових програм відрізняються від цілей інших сторін соціального життя тому, що вони інституціоналізовані через формальний механізм прийняття рішень. Вони публічно і політично ухвалюються на політичних асамблеях представниками народу... Як тільки в цій системі приймається рішення, воно отримує статус, який не має еквівалента в інших суспільних органах... Цілі демократичної держави також посідають особливе місце тому, що вони є результатом відповідальності. Загалом політики повинні зважати не тільки на свої власні бажання, а й на наявні ресурси. Ті, хто має часткові інтереси, наприклад, різні групи тиску можуть висувувати вимоги і встановлювати цілі, незважаючи на загальні громадські інтереси чи фінансову ситуацію" (Ведунг, 2003, с. 58–59).

Основними позитивними елементами моделі досягнення цілі є:

- безпосереднє застосування елементів представницької демократії і громадського контролю з можливістю електорату отримати інформацію про виконання обіцяного під час виборчої кампанії;

- об'єктивність оцінювання, адже якщо цілі програми чітко викладені, вони можуть бути визначені емпірично з об'єктивними критеріями оцінювання, що зменшує суб'єктивний погляд оцінювача на достойнства чи недоліки програми;

- простота її застосування й інтерпретації.

Проте до недоліків і слабких місць моделі досягнення цілі віднесено такі чинники:

- не враховано витрати ресурсів;
- відсутність орієнтування на процес втілення. Модель зосереджена на наслідках програми, а не на

процесах втілення, організаціях і дійових особах, які мають перетворювати рішення на результат;

- превалювання у державній політиці проблем із невизначеними чітко цілями, існування одночасно цілого каталогу цілей;

- абсолютне ігнорування сторонніх ефектів і прихованих мотивів. Процес втілення програми перетворюється на механічне вчасне та чітке виконання рішень, без аналізу щодо можливості виникнення небажаних побічних чинників, які програма продукує, та/або тих сторонніх ефектів, які програму посилюють;

- відсутність стратегічного бачення. "У моделі досягнення цілі немає окремого місця для стратегічних міркувань як пояснення результатів" (Kaplan, & Northon, 1992, с. 65), що ускладнює застосування результатів оцінювання для перспективного прийняття рішень.

Врахуванням побічних чинників і неочікуваних результатів доповнено "модель оцінювання сторонніх ефектів". Сторонні ефекти визначають відносно основних ефектів, тобто тих очікуваних результатів, які передбачено отримати за реалізації програми. Однак, як і будь-яка діяльність, державні управлінські рішення можуть призвести до додаткових ефектів як передбачуваних, так і неочікуваних, як із позитивним, так і з негативним впливом за межами цільової сфери програми. Під час оцінювання програми варто аналізувати: а) очікувані результати програми; б) очікувані позитивні сторонні ефекти; в) очікувані негативні сторонні ефекти; г) неочікувані позитивні сторонні ефекти; д) неочікувані негативні сторонні ефекти.

Головним завданням у оцінюванні програм за "оцінюванням сторонніх результатів" є досягнення компромісу між перевагами намічених результатів і цінністю сторонніх ефектів. Як зазначив Е. Ведунг: "...сторонні продукти, чи то корисні, чи то шкідливі, є ключовим чинником у будь-якому комплексному судженні про певну діяльність" (Ведунг, 2003, с. 74). Таке оцінювання програм дозволяє виявити нові проблеми, розв'язання яких також, можливо, потребує нових урядових рішень і нових державних програм.

Модель оцінювання "без огляду на цілі" пропонує взагалі відмовитися від оцінювання цілей, а зосередитися на аналізі результатів. Проте в умовах представницької демократії цілі державних програм розробляються та ухвалюються представниками народу, тому громадськість зацікавлена в оцінюванні наслідків їхньої діяльності та досягненні заявлених цілей.

Модель комплексного оцінювання передбачає проведення аналізу не тільки результатів, а і здійснення більш широкого оцінювання, включаючи три етапи оцінювання: планування (вхідний), здійснення (переходу) та наслідків (продукту). Кожен етап передбачає опис (з поділом на "наміри" і "спостереження") та судження (що включає визначення "критеріїв" (зразків для порівняння) та процес порівняння "намірів", "спостережень" і "критеріїв").

Модель комплексного оцінювання дає можливість оцінити всі чинники адміністративного процесу між прийняттям рішень про вхідний ресурс та отриманням фактичного продукту, що сприяє відкритості державної діяльності та "процедурної справедливості" (Ведунг, 2003, с. 82). Ця модель оцінювання також дає можливість виявити наявні недоліки кожного сегменту окремо, що дозволяє скорегувати подальші дії на етапі планування, впровадження чи наслідків. Недоліком такої моделі оцінювання є її складність, бо практикам доволі важко опрацювати таку модель, що складається з 12 елементів.

Усі розглянуті вище моделі будують на оцінюванні програм із погляду менеджерів програм та управлінців і можуть бути застосовані у довгостроковому бюджетному плануванні.

Впровадження державної політики у сфері надання адміністративних послуг у державному управлінні вимагає застосування моделі оцінювання, орієнтованого на клієнта, що ґрунтується на тезі: державне управління виробляє товари і послуги для споживачів на ринку. Такий підхід призваний "замінити уявну неефективність ієрархічної бюрократії уявною ефективністю ринків" (Ведунг, 2003, с. 270). Але все ж запропонована модель розглядає "споживача як громадянина, а не споживача як клієнта", що передбачає демократичну співучасть із можливістю обговорення, аргументації та впливу громадян-споживачів на прийняття рішень і зміст послуг. Оцінювання програми включає судження клієнтів про певні (на вибір оцінювача) аспекти програми: доступність та якість послуги, її адміністрування, думки про наслідки програми тощо. Це дозволяє розглянути плюралізм думок на впровадження державних програм і виявлення конфліктуючих поглядів щодо цінності програми. Тому модель оцінювання, орієнтованого на клієнта, може використовуватися у коротко- та середньостроковому плануванні як доповнення до раніше обговорених підходів та не заміняє інші моделі.

В довгостроковому плануванні важливим є оцінювання, орієнтоване на зацікавлені сторони, яке охоплює не тільки споживачів, а й усі групи, що пов'язані з програмою (ініціатори, бенефіціари, меценати, відповідальні за втілення, безпосередні виконавці, споживачі тощо), зокрема: громадськість; ті, хто приймає рішення (політичні й офіційні особи); політична опозиція; державні службовці (менеджери) державного та місцевого рівня; керівники програм; безпосередні виконавці (бюрократи); клієнти; суміжні відомства; конкуренти програми (конкурування за ресурси); контекстуальні зацікавлені особи (організації та інші одиниці, що складають середовище, в якому здійснюється діяльність); дослідники й оцінювачі. Це не означає досягнення згоди, але це означає отримання кращих знань про елементи, включені в інші конструкції, і краще розуміння обґрунтування їхнього включення (Ведунг, 2003, с. 269). Ця модель витратна і вимагає великих ресурсів, має досить розмиті критерії оцінювання та складність в досягненні повної репрезентативної вибірки учасників і зацікавлених груп.

Модель, орієнтована на зацікавлені сторони, забезпечує участь і вплив на остаточний результат усіх, чий інтерес охоплює програма, та сприяє "пошуку компромісів при практичному здійсненні політики" в умовах публічності та демократичних цінностей. Замість того, щоб створювати істини, діалогічне оцінювання породжує широкі згоди, консенсус, політичну прийнятність і демократичну легітимність (Ведунг, 2003, с. 270).

Усі розглянуті моделі змісту орієнтуються на досягнення результату, повністю ігноруючи вартість, яка є ключовою в оцінюванні ефективності.

Крім зазначених моделей варта уваги також професійна модель, яка передбачає, що оцінювання здійснюють колеги тієї самої професії, що і розробники та виконавці програм, бо вони мають власні професійні критерії достоїнства і стандарти якості у своїй сфері діяльності. Проте у фінансовому плануванні важливим у застосуванні цієї моделі стає при виборі експертної групи оцінників підібрати незалежних і незаангажованих спеціалістів, зокрема й науковців, що досліджують відповідні питання в галузі, в якій запроваджується

загальнодержавна програма, а також науковців у сфері публічних фінансів.

Проте "кожна модель малює лише частину картини. Із цієї причини комбінація кількох моделей може тільки вітатись" (Ведунг, 2003, с. 112). Моделі змісту не орієнтуються на вартість та ефективне використання бюджетних фінансових ресурсів, за використання економічного сектору в умовах демократії з її процедурами. "Компромісу можна досягти тільки через публічне обговорення, формування думки, компроміс і рішення більшості, іншими словами, через політику" (Ведунг, 2003, с. 108).

В Україні затверджено ряд нормативно-правових актів, якими регулюються питання розроблення, затвердження та виконання загальнодержавних цільових програм: Закон України "Про державні цільові програми" (Про державні..., 2004), Порядок розроблення та виконання державних цільових програм, затверджений Кабінетом Міністрів України (Порядок..., 2007), Методичні рекомендації щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм, затверджені Міністерством економіки України (Методичні..., 2010), концепції державних цільових програм, наприклад Концепція Загальнодержавної цільової екологічної програми поводження з радіоактивними відходами (Про схвалення..., 2022а), Концепція Загальнодержавної цільової програми використання й охорони земель (Про схвалення..., 2022б) та інші, а також окремі методики оцінювання ефективності виконання державних програм, затверджені центральними органами виконавчої влади.

Наприклад, Законом (Про державні..., 2004) передбачено, що формування переліку державних цільових програм, які планується виконати з використанням коштів Державного бюджету України, подається на розгляд Верховної Ради України разом із проектом закону про Державний бюджет України на відповідний рік, тобто без оцінювання впливу часткової реалізації програми на інші показники бюджету, на соціально-економічну ситуацію та показники бюджетів наступних років.

Методичні рекомендації щодо проведення оцінювання, затверджені Міністерством економіки України (Методичні..., 2010), передбачають оцінювання економічної і соціальної ефективності державних програм за допомогою:

- оцінювання фактичного рівня фінансування програми за рахунок різних джерел упродовж усього періоду реалізації програми та порівняння фактичних фінансових показників із плановими шляхом розрахунку інтегрованого показника фінансування програмних заходів та індикатора (показника) співфінансування. Не враховує проведення оцінювання формально прихованих цілей зацікавлених осіб, які можуть суттєво впливати на результати програми та мати наслідки у майбутньому, зокрема й економічні;

- ранжування показників, де показники соціальної ефективності програми підпорядковуються критерію найвищого рівня: "Поліпшення якості життя населення країни / регіону", який, у свою чергу, дезагрегується в критерії нижчого рівня: "Підвищення добробуту", "Поліпшення стану здоров'я", "Підвищення соціального благополуччя", "Відтворення населення", "Духовно-етичний розвиток";

- визначення синергетичного економічного ефекту програмної взаємодії, що включає ефекти: програмної централізації; програмної концентрації; програмної

спеціалізації; програмної кооперації; тиражування проміжних і кінцевих результатів програми;

- обґрунтування коефіцієнтів відносної важливості показників ефективності державної програми експертними методами;

- визначення комплексного оцінювання ефективності реалізації програми методом оцінювання і рейтингування програм PART (Program Assessment Rating Tool), за якою, якщо інтегральна оцінка за критерієм "Результати виконання програми" перевищує 80 %, то державна програма визначається ефективною.

Зауважимо, що така оцінка загальнодержавних державних програм не передбачає аналізу політичних факторів та їхнього впливу на цілі програми, а також оцінку безпосередніх результатів та їх довгострокові впливи, що у свою чергу призводить до того, що в межах планування та використання коштів державного бюджету на практиці не відбувається дотримання в повному обсязі принципу пріоритетності розв'язання проблеми.

Дискусія і висновки

У період війни та в часи подальшого відновлення економіки кожна бюджетна гривня має "вагу золота", тому запровадження нових загальнодержавних програм та аналіз виконання вже існуючих варто проводити із застосуванням комплексного підходу їх оцінювання. Довгострокове бюджетне планування дозволяє виключити чинник "браку часу" і сформулювати потрібне інформаційне забезпечення й оцінити негативний вплив різних чинників на виконання програми, зокрема і політичних. На нашу думку, з метою якісного бюджетного програмування у довгостроковому плануванні методика оцінювання економічної і соціальної ефективності виконання державних соціальних програм потребує вдосконалення, зокрема: 1) оцінювання проєктів загальнодержавних цільових програм повинно відбуватися з урахуванням сучасних науково обґрунтованих моделей оцінювання; 2) формування показників бюджету має здійснюватися з урахуванням показників оцінювання довгострокових взаємодій між економічними, соціальними, екологічними й іншими сферами. В подальшому варто дослідити досвід застосування оцінювання довгострокових програм для бюджетування міжнародними фінансовими установами, а також іноземний досвід та інституційне забезпечення бюджетного програмування у довгостроковому бюджетному плануванні. Під впливом змін, зокрема й демографічних, ринку праці, структури капіталу тощо змінюються пріоритети соціально-економічного розвитку, тому варто дослідити критерії пріоритетності державних цільових програм за різних умов: під час війни і під час повоєнного відновлення економіки.

Подяки, джерела фінансування. Автор висловлює подяку всім захисникам України за створення умов, за яких це дослідження було завершено й опубліковано.

Список використаних джерел

- Вайс, К. Г. (2000). *Оцінювання: методи дослідження програм та політики*. Основи.
- Ведунг, Е. (2003). *Оцінювання державної політики і програм*. (В. Шульга, пер.). Всеуито.
- Канова, О. А. (2021). Оцінка ефективності фінансової складової реалізації цільових програм в Україні. *Бізнес Інформ*, 8, 134–139.
- Лютій, І., Рожко, О., & Лютій, С. (2022). Оптимізація витраток державного бюджету України в умовах війни. *Світ фінансів*, 4(73), 45–55. <https://doi.org/10.35774/sf2022.04.045>
- Методичні рекомендації щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм. (2010). Наказ Міністерства економіки України від 24.06.2010. № 742. <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va742665-10>

Мощицька, Т. В. (2010). Державні цільові програми як дієвий інструмент стимулювання розвитку економіки. *Проблеми економіки*, 3, 28–33. https://www.problecon.com/export_pdf/problems-of-economy-2010_3_0-pages-28_33.pdf

Назарова, Т. Ю., & Біський, С. Н. (2024). Державні цільові програми як дієвий інструмент стимулювання розвитку економіки. *Бізнес Інформ*, 7, 99–106.

Порядок розроблення та виконання державних цільових програм. (2007). Постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007. № 106. <https://www.kmu.gov.ua/npas/65116725>

Про державні цільові програми. (2004). Закон України від 18.03.2004. № 1621-IV. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15#Text>

Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової екологічної програми поводження з радіоактивними відходами. (2022a). Розпорядження КМУ від 04.11.2022. № 992-р. <https://www.kmu.gov.ua/npas/proshvalennya-konceptsiyi-zagalnodержavnnoyi-cilovoyi-ekologichnoyi-programi-povodzhennya-z-radioaktivnimi-vidhodami-i041122-992>

Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель. (2022b). Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 січня 2022. № 70-р. <https://www.kmu.gov.ua/npas/proshvalennya-konceptsiyi-zagalnodержavnnoyi-cilovoyi-programi-vikoristannya-ta-ohoroni-zemel-i190122-70>

Стан виконання державних цільових програм у 2015 році. (2016). *Міністерство економіки України*. <https://me.gov.ua/view/526e8758-3bdf-4e9d-ad35-aeef2da78dd5f>

Стан виконання державних цільових програм у 2016 році. (2017). *Міністерство економіки України*. <https://me.gov.ua/view/0f2d1697-5c03-4c5f-be4b-939a1138cdea>

Стан виконання державних цільових програм у 2017 році. (2018.) *Міністерство економіки України*. <https://me.gov.ua/view/e3f907f-e639-459e-af0f-4fd5157f8a1a>

Стан виконання державних цільових програм у 2018 році. (2019). *Міністерство економіки України*. <https://me.gov.ua/view/12c3d0e9-ed90-4a51-88db-aed116d28dbc>

Стан виконання державних цільових програм у 2019 році. (2020). *Міністерство економіки України*. <https://me.gov.ua/view/363af8ed-9b5f-419e-b758-a6ad76da7de6>

Стан виконання державних цільових програм у 2020 році. (2021). *Міністерство економіки України*. <https://me.gov.ua/view/ab6ea295-f583-4394-8473-49d72e022458>

Шелкунов, В. М. Панасюк, Н. О., & Гаман, Н. (2018). Методичні підходи до оцінки ефективності реалізації цільових програм розвитку соціальної інфраструктури регіону. *Вчені записки Таврійського нац. ун-ту ім. В. І. Вернадського. Серія: Економіка і управління*, 3, 2018, 123–128.

Araral, E., Fritzen, S., Howlett, M., Ramesh, M., & Wu, X. (Eds.). (2012). *Routledge Handbook of Public Policy*. Routledge.

Kaplan, R. S., & Northon, D. P. (1992). The Balanced Scorecard – Measures that Drive Performance. *Harvard Business Review*. <https://hbr.org/1992/01/the-balanced-scorecard-measures-that-drive-performance-2>

Patton, M. Q. (1997). *Utilization-focused evaluation: the new century text*. Sage Publications, Inc.

Patton, M. Q. (2015). *Qualitative Research & Evaluation Methods. Integrating Theory and Practice*. Sage Publications, Inc.

Sen, A. (1999). *Economic Policy and Equity: An Overview*. Tanzi, V., & Chu, K., & Gupta, S. (Eds.). International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9781557757883.071>

Stufflebaum, D., & Zhang, G. (2017). *The CIPP Evaluation Model: How to evaluate for improvement and accountability*. Guilford Press.

Vedung, E. (2010). Four waves of evaluation. *Evaluation*, 16(3), 263–277.

Vedung, E., & Hansen, M. B. (2010). Theory-Based Stakeholder Evaluation. *American Journal of Evaluation*, 31(3), 295–313.

References

- Araral, E., Fritzen, S., Howlett, M., Ramesh, M., & Wu, X. (Eds.). (2012). *Routledge Handbook of Public Policy*. Routledge.
- Kanova, O. (2021). Evaluation of the effectiveness of the financial component of the implementation of target programs in Ukraine. *Business Inform*, 8, 134–139 [in Ukrainian].
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1992). The Balanced Scorecard – Measures that Drive Performance. *Harvard Business Review*. <https://hbr.org/1992/01/the-balanced-scorecard-measures-that-drive-performance-2>
- Methodological Recommendations for Conducting an Assessment of the Economic and Social Efficiency of Implementation of State Target Programs. (2010). Order of the Ministry of Economy of Ukraine dated 24.06.2010 No. 742 [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va742665-10>
- Liutii, I., Rozhko, O., & Liutiy, S. (2022). Optimization of State Budget Expenditures in the Ukraine during the War Time. *World of Finance*, 4(73), 45–55 [in Ukrainian]. <https://doi.org/10.35774/sf2022.04.045/>
- Moschytska, T. V. (2010). State Target Programs as an Effective Tool for Stimulating Economic Development. *Problems of Economy*, 3, 28–33 [in Ukrainian]. https://www.problecon.com/export_pdf/problems-of-economy-2010-3_0-pages-28_33.pdf
- Nazarova, T. Yu., & Biskiy, S. N. (2024). State target programs as an effective tool for stimulating economic development. *Business Inform*, 7, 99–106. [in Ukrainian].

On approval of the Concept of the National Target Environmental Program for Radioactive Waste Management. (2022a). Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 11/04/2022 No. 992-p. [in Ukrainian]. <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-shvalennya-konceptiyi-zagalnoderzhavnoyi-cilovoyi-ekologichnoyi-programi-povodzhennya-z-radioaktivnimi-vidhodami-i041122-992>

On approval of the Concept of the National Target Program for Land Use and Protection. (2022b). By the Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated January 19, 2022 No. 70-p. [in Ukrainian]. <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-shvalennya-konceptiyi-zagalnoderzhavnoyi-cilovoyi-programi-vikoristannya-ta-ohoroni-zemel-i190122-70>

On State Target Programs. (2004). Law of Ukraine dated 03/18/2004 No. 1621-IV. [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15#Text>

Patton, M. Q. (1997). *Utilization-focused evaluation: the new century text*. Sage Publications, Inc.

Patton, M. Q. (2015). *Qualitative Research & Evaluation Methods. Integrating Theory and Practice*. Sage Publications, Inc.

Sen, A. (1999). *Economic Policy and Equity: An Overview*. Tanzi, V., & Chu, K., & Gupta, S. (Eds.). International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9781557757883.071>

Shchelkunov, V., & Panasiuk, V., Haman, N. (2018). Methodical approaches to evaluating the effectiveness of the implementation of target programs for the development of the social infrastructure of the region. *Scientific notes of V. I. Vernadsky Taurida National University. Series: Economics and Management*, No. 3, 123–128 [in Ukrainian].

Status of implementation of state target programs in 2015. (2016). *Ministry of Economy of Ukraine* [in Ukrainian]. <https://me.gov.ua/view/526e8758-3bdf-4e9d-ad35-aef2da78dd5f> [in Ukrainian].

Status of implementation of state target programs in 2016. (2017). *Ministry of Economy of Ukraine* [in Ukrainian]. <https://me.gov.ua/view/0f2d1697-5c03-4c5f-be4b-939a1138cdea> [in Ukrainian].

Status of implementation of state target programs in 2017. (2018). *Ministry of Economy of Ukraine* [in Ukrainian]. <https://me.gov.ua/view/e3f907ff-e639-459e-af0f-4fd5157f8a1a> [in Ukrainian].

Status of implementation of state target programs in 2018. (2019). *Ministry of Economy of Ukraine* [in Ukrainian]. <https://me.gov.ua/view/12c3d0e9-ed90-4a51-88db-aed116d28dbc> [in Ukrainian].

Status of implementation of state target programs in 2019. (2020). *Ministry of Economy of Ukraine* [in Ukrainian]. <https://me.gov.ua/view/363af8ed-9b5f-419e-b758-a6ad76da7de6> [in Ukrainian].

Status of implementation of state target programs in 2020. (2021). *Ministry of Economy of Ukraine* [in Ukrainian]. <https://me.gov.ua/view/ab6ea295-f583-4394-8473-49d72e022458> [in Ukrainian].

Stufflebaum, D., & Zhang, G. (2017). *The CIPP Evaluation Model: How to evaluate for improvement and accountability*. Guilford Press.

The Procedure for Developing and Implementing State Target Programs. (2007). Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 01/31/2007 No. 106 [in Ukrainian]. <https://www.kmu.gov.ua/npas/65116725>

Vedung, E. (2003). *Evaluation of State Policy and Programs*. Comprehensive [in Ukrainian].

Vedung, E. (2010). Four waves of evaluation. *Evaluation*, 16(3), 263–277.

Vedung, E., & Hansen, M. B. (2010). Theory-Based Stakeholder Evaluation. *American Journal of Evaluation*, 31(3), 295–313.

Weiss, K. G. (2000). *Evaluation: Methods of Researching Programs and Policies*. Fundamentals [in Ukrainian].

Отримано редакцією журналу / Received: 13.01.25

Прорецензовано / Revised: 25.02.25

Схвалено до друку / Accepted: 17.04.25

Olha BILIAVSKA, PhD (Econ.), Assoc. Prof.

ORCID ID: 0000-0002-9945-957X

e-mail: olha.biliavska@knu.ua

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

EVALUATION OF NATIONAL TARGETED PROGRAMS: INTERNATIONAL EXPERIENCE AND PRACTICAL APPLICATION IN UKRAINE

Background. *In the context of martial law, Ukraine is undergoing socio-economic transformations that affect the financial, including budgetary, policy of the state. In such circumstances, the issues of rational planning and efficient use of budget funds become crucial. One of the effective tools for making optimal management decisions in public finance is the evaluation of national target programs. The article analyzes, systematizes, and summarizes the existing scientific approaches to the evaluation of such programs and considers the approved evaluation methods in Ukraine.*

Methods. *The study was conducted using theoretical and complex methods.*

Results. *The study revealed in the existing methodology for evaluating the effectiveness of national programs in Ukraine the lack of assessment of the impact of individual factors, in particular political ones, on the results of program implementation, as well as the lack of assessment of the direct long-term impact of the results of the implementation of such programs on various sectors of the economy and various segments of society as a whole.*

Conclusions. *The author establishes the need to improve the mechanism of budget programming, in particular, the use of modern scientifically based models of evaluation and formation of indicators of the State Budget, taking into account indicators of assessment of long-term interactions between economic, social, environmental, and other spheres.*

Keywords: *national programme, evaluation, evaluation models, budget programming, budget expenditures, long-term planning.*

Автор заявляє про відсутність конфлікту інтересів. Спонсори не брали участі в розробленні дослідження; у зборі, аналізі чи інтерпретації даних; у написанні рукопису; в рішенні про публікацію результатів.

The author declares no conflicts of interest. The funders had no role in the design of the study; in the collection, analyses or interpretation of data; in the writing of the manuscript; in the decision to publish the results.