

Моделювання процесів розробки та реалізації цільових програм соціального розвитку регіонів

У статті розроблено модель розробки та реалізації цільових програм соціального розвитку регіонів з використанням стандарту IDEF0, що дозволяє формалізувати послідовність процесу розробки та впровадження і спостерігати за проміжними результатами.

In this article the model development and implementation of targeted programs for social development of regions using the standard IDEF0, which allows to formalize the sequence development and implementation process and to monitor intermediate results.

Ключові слова: соціальна політика, цільове програмування, структурно-функціональна модель.

Вступ. Одним із пріоритетних завдань державної регіональної соціальної політики є створення відповідних умов для життя і розвитку людини як вищої цінності. Дієвим інструментом вирішення проблем соціального розвитку регіонів є державне цільове програмування. Від ефективності процесу розробки та реалізації регіональних цільових програм залежить можливість координування дій виконавців, строків реалізації, джерел фінансування та ступінь контрольованості впровадження та дії програм.

Постановка завдання. Проблемами розробки та оцінки програм займалися багато вчених та практиків: Бандур С. І. [1], Геєць В. М. [2], Долішній М. І. [3], Лібанова Е. М. [4], Мандибур В. О. [5], Яременко О. О. [6] та ін. Разом з тим, слід відзначити недостатню увагу до питання розробки та реалізації цільових програм на основі системного підходу.

Метою статті є розроблення методичного підходу до удосконалення процесу розробки та реалізації цільових програм соціального розвитку регіонів з використанням структурно-функціональної моделі, що дозволяє як формалізувати послідовність процесу, так і спостерігати за проміжними результатами.

Результати. Програмно-цільовий підхід отримав широке розповсюдження і у вітчизняній і у закордонній практиці, оскільки розв'язання за допомогою цільових програм соціально-економічних проблем підвищує ефективність державного регулювання територіального розвитку та підтримки окремих регіонів, галузей і верств населення. Формування комплексу дієвих цільових програм, спрямованих на соціальний розвиток регіонів, повинно відбуватися із використанням методу системного аналізу, логічного аналізу, процедури ситуаційного аналізу, розробки сценаріїв, економіко-математичне моделювання. Саме тому, алгоритм розробки цільової програми соціального розвитку регіонів автор пропонує моделювати за допомогою структурно-функціонального методу, завданням якого є встановлення елементів, необхідних для виконання функцій визначеної системи, виявлення взаємовідносин між ними. Структурно функціональний аналіз зосереджений на виявленні загального потоку інформації, її типізації, виділенні із великого масиву якісних і кількісних сторін явища найбільш суттєвих, важливих. На основі цього структурно-функціональне моделювання надає загальну картину функціонування досліджуваного об'єкту.

Структурно-функціональна модель передбачає використання CASE-засобу в програмному продукті VPwin 4.1 за стандартом IDEF0, який передбачає опис етапів модельованого процесу. Особливостями стандарту IDEF0 є те, що він дозволяє подати алгоритм розробки цільової програми соціального розвитку регіонів у вигляді діаграми, наглядно представити послідовність дій формування програми. Реалізація цього стандарту здійснюється з використанням методології SADT у такий спосіб:

I етап – побудова основного блоку. Його сутність полягає у складанні контекстної діаграми моделі. Контекстну діаграму «Розробити цільову програму соціального розвитку» наведено на рис. 1.

На контекстній діаграмі по центру знаходиться блок головної задачі, який відображає сутність моделі, мету її побудови та передбачає сукупність запитань, на які має відповідати модель.

З усіх боків до головного блоку надходять інтерфейсні дуги, які визначають:

вхідну інформацію, необхідну для розробки цільової програми, відображається як вхідна дуга, яка проходить до лівої границі функціонального блоку;

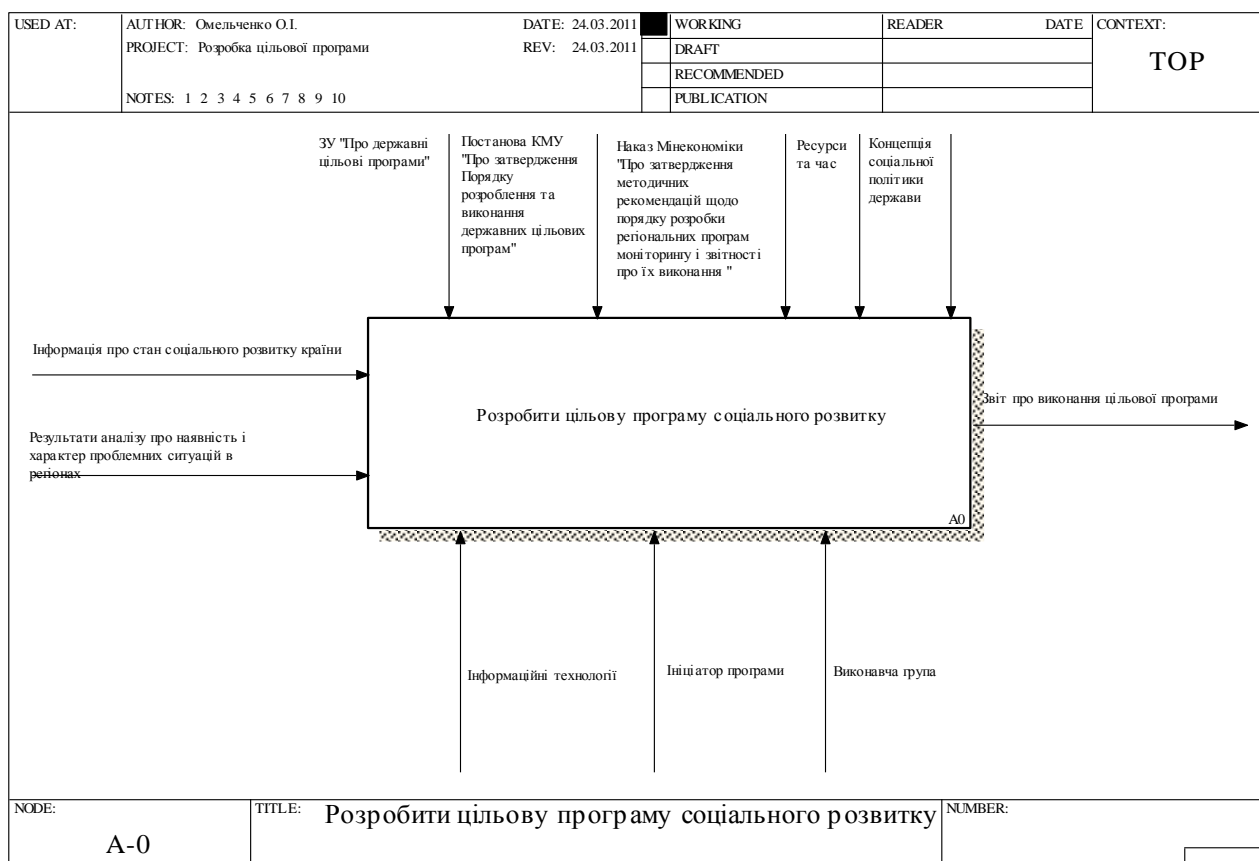


Рис. 1. Контекстна діаграма моделі «Розробка та реалізація цільової програми соціального розвитку» у стандарті IDEF0

керування – те, «що» обмежує, та «чим» керується виконавчій програмі, на діаграмі відображається вертикальною дугою, опущеною на верхню границю блоку процесу;

механізм – те, за допомогою «чого» розробник та виконавчій формує програму, та «хто» виконує завдання, на діаграмах відображається як вертикальна дуга, проведена до нижньої границі блоку процесу;

вихідні дуги ілюструють об'єкти, в які перетворюються вхідні дані – вихідні документи, тобто результат, який необхідно отримати.

На другому етапі моделювання відбувається декомпозиція контекстної діаграми (блоку A0 на рис. 1), результатом чого є діаграма, що відбиває структуру, тобто сукупність етапів процесу, що відображений контекстною діаграмою (рис. 2).

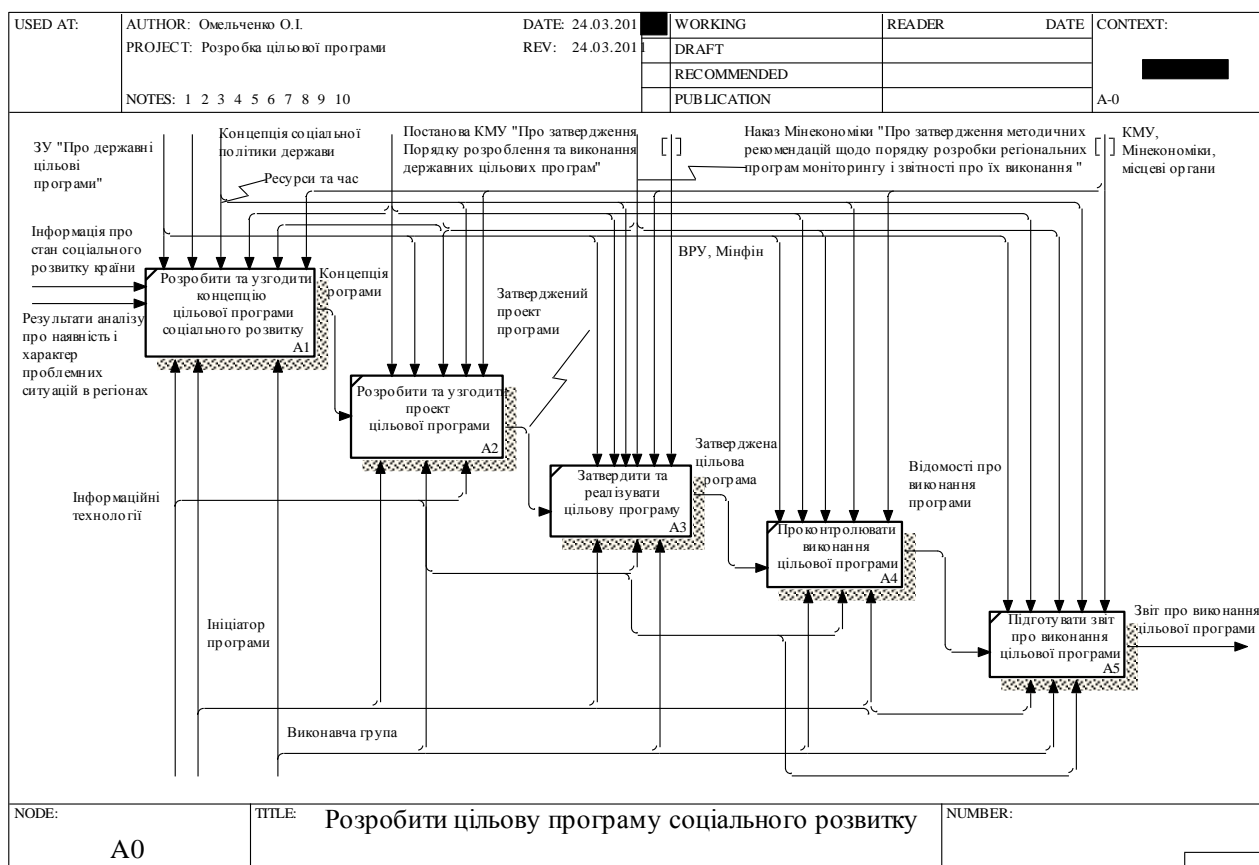


Рис. 2. Діаграма декомпозиції контекстної діаграми

Як свідчить рис. 2, процес розробки цільової програми соціального розвитку передбачає п'ять послідовних етапів:

1. Розробка та узгодження концепції цільової програми соціального розвитку (блок A1 на рис. 2). В межах даного етапу реалізується ряд послідовних процедур, а саме: ініціатор програми готує проект її концепції та оголошує у ЗМІ; проект концепції проходить узгодження з місцевими органами влади; ініціатор програми подає до Міністерства економіки проект концепції програми з висновками зацікавлених органів виконавчої влади з метою узгодження та формування узагальнюючого висновку; у разі необхідності концепція програми проходить доопрацювання для повторного узгодження у Міністерстві економіки; узгоджений проект концепції програми з доданими до неї узагальнюючими висновками Міністерства економіки подається ініціатором до розгляду до Кабінету Міністрів України; у разі прийняття Кабінетом Міністрів України рішення про розробку проекту програми визначаються державні замовники, строки розробки та надання проекту програми на розгляд.

2. Розробка та узгодження проекту цільової програми (блок A2 на рис. 2). На даному етапі державний замовник, призначений Кабінетом Міністрів

України, визначає керівника програми, і на основі узгодженої концепції програми розробляється проект програми. Передбачається на основі попередньої концепції програми формування організаційного порядку (оргструктур) і координації діяльності виконавців програмних заходів шляхом створення координаційних комітетів із представників зацікавлених структур або основних виконавців. Система керування залежить від напрямку програми та її змісту. Чим більш складною та розгалуженою є програма, тим більш складною є схема її керування. Керування державними цільовими програмами закріплюється спеціальними нормативними актами.

Також проводиться оцінка ресурсів, необхідних для виконання проектів, підпрограм, програм, визначаються можливі джерела фінансування проведення програмних заходів та умови їх надходження (державний бюджет, місцеві бюджети, інші джерела).

Склад, обсяги фінансування, масштабність та інші параметри визначаються бюджетною політикою, фактично обсягом соціальних зобов'язань, що бере на себе держава. Сума коштів, яка спрямовується на програми, залежить від обсягу ВВП, структури його розподілу, принципів та структури перерозподілу доходів.

Також на даному етапі необхідно оцінити, як кожен з програмних заходів вплине на досягнення намічених цілей. Для цього потрібно ретельно визначити причинні зв'язки між ресурсами програми (компонентами середовища, які впливають на програму) та результатом програми. Від успішного вирішення цього завдання залежить точність визначення переліку можливих наслідків програми. Прогнозування проблем та наслідків у результаті впровадження програми можна здійснити шляхом методу експертних оцінок, математичного моделювання, екстраполяції.

Після формування проекту програми державний замовник подає її разом із висновками державної експертизи та Міністерства економіки, проектом постанови до Кабінету Міністрів України. Після узгодження програма із проектом закону подається на затвердження до Верховної Ради України.

3. Затвердження та реалізація цільової програми (блок А3 на рис. 2). Після затвердження програми Верховною Радою України кожного року Міністерство економіки за представленням державного замовника включає завдання, пов'язані із визначенням показників і заходів програми, у відповідний розділ державної та регіональної програми економічного і соціального розвитку

України на відповідний рік. Наступною процедурою є визначення державним замовником обсягів витрат на виконання завдань та заходів програми у складі бюджетних програм під час формування проекту Закону про Державний бюджет України на відповідний рік. З огляду на це Міністерство фінансів враховує обсяги витрат у державному бюджеті.

4. Контроль за виконанням цільової програми (блок А4 на рис. 2). Контроль за реалізацією програми можна розглядати як систему спостережень і перевірки кінцевого результату, відповідності результатів від впровадження програмних заходів до тих, що були передбачені програмою.

Оскільки оцінка соціальної ефективності ускладнена специфічністю самої сфери дослідження, можна виділити такі специфічні підходи до оцінки якості або ефективності цільових соціальних програм: оцінити, чи відбулося покращання ситуації, на яку була спрямована програма; оцінити вартість приросту соціального капіталу завдяки покращенню ситуації; оцінити ступінь досягнення цілей; оцінити суб'єктивну думку осіб, що користуються програмою; оцінити непрямі соціальні та економічні наслідки програми.

На підставі проведеного аналізу Міністерство економіки, державний замовник, органи виконавчої влади готує звіт про виконання програми, який подається до Кабінету Міністрів України разом з подальшими рекомендаціями.

5. Підготовка звіту про виконання цільової програми (блок А5 на рис. 2). Після закінчення встановленого строку виконання програми державний замовник складає кінцевий узагальнюючий звіт про результати виконання програми і подає його до Кабінету Міністрів України, а також додається узагальнений висновок про результати виконання програми, підготовлений Міністерством економіки та зацікавленими виконавчими органами. Останньою процедурою кінцевого етапу розробки та реалізації цільової програми соціального розвитку є оголошення звіту про результати виконання програми в офіційних засобах масової інформації та на веб-сторінці.

Подальше формування моделі передбачає декомпозицію етапу «Розробити та узгодити концепцію цільової програми соціального розвитку» - блок А1 на рис. 2. Діаграму декомпозиції цього блоку наведено на рис. 3.

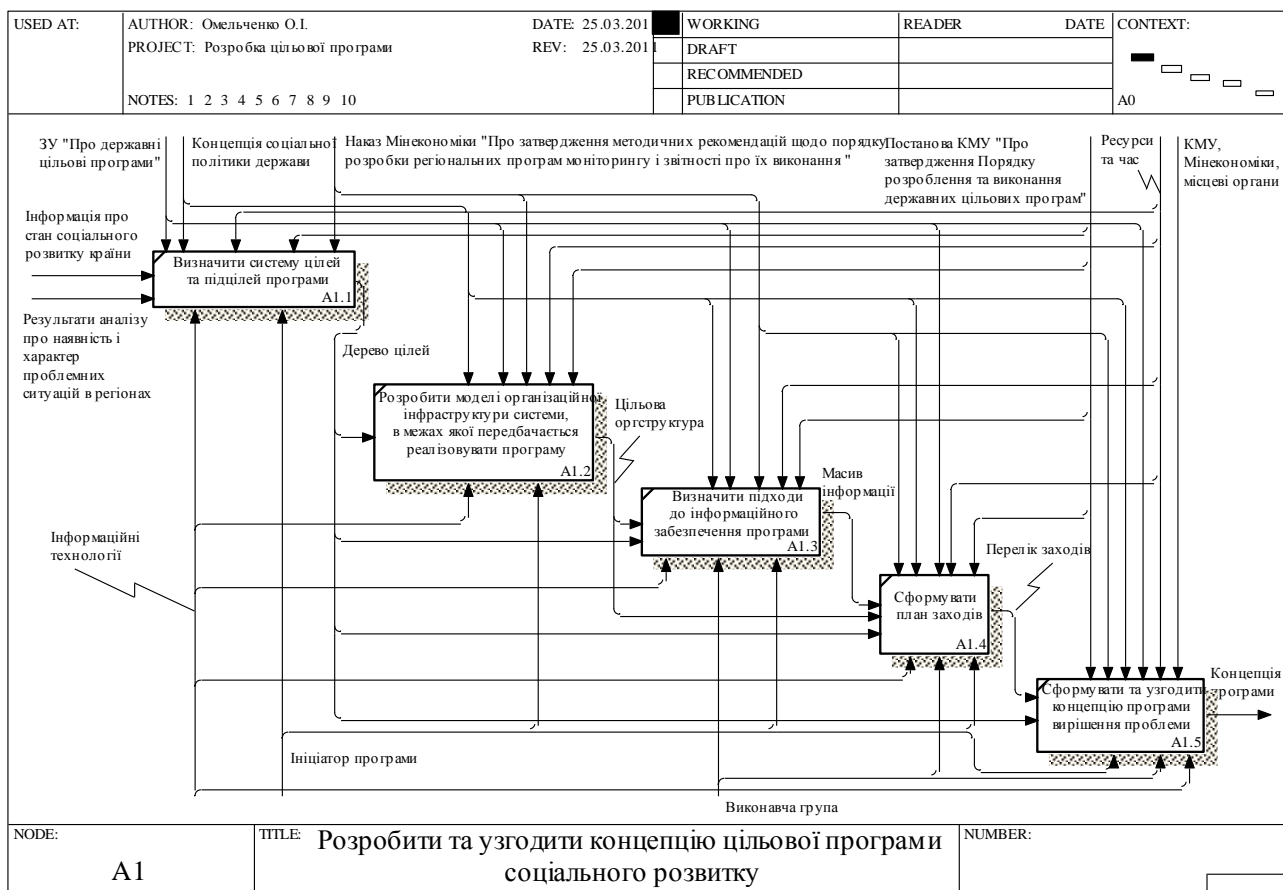


Рис. 3. Діаграма декомпозиції етапу «Розробити та узгодити концепцію цільової програми соціального розвитку»

Вхідною інформацією для реалізації даного етапу розробки цільової програми є результати аналізу рівня соціального розвитку країни та результати досліджень щодо характеру існуючих проблем в регіонах. Від якості вхідної інформації залежить ефективність та дієвість майбутньої програми. Повинні бути чіткі критерії відбору проблем та регіонів для програмної розробки, оскільки врахування особливостей регіону, перспектив його розвитку, вірно ідентифіковані проблеми в конкретному регіоні є запорукою доцільності та успішності програми. Таким чином, для реалізації даного етапу необхідно розробити так зване «дерево проблем», тобто визначити головну (центральну) проблему, основні її причини та наслідки, визначити зв'язок причин та наслідків проблеми.

Структурна побудова цієї діаграми передбачає виконання послідовності п'яти етапів:

1. Визначення системи цілей та підцілей програми (блок А1.1 на рис. 3). Цілі програми як правило формулюються в формі результату, який

необхідно досягти або максимізувати, або у вигляді небажаного ефекту, вплив якого необхідно нейтралізувати чи звести до мінімуму. Система цілей («дерево цілей») будується шляхом визначення генеральної цілі, цілей першого, другого, третього рівня, які конкретизують генеральну. Для узгодження цілей всіх рівнів необхідне застосування економіко-логічного аналізу. Так, цілі нижчого рівня мають забезпечувати досягнення цілей більш високого рівня. Для визначення і оцінки адекватності програми цілі і завдання програми мають бути сформульовані у конкретному вигляді, тобто у кількісному вираженні, з визначення строків реалізації.

2. Розробка моделі організаційної інфраструктури системи, в межах якої передбачається реалізація програми (блок А1.2 на рис. 3).

З метою реалізації та контролю за впровадженням програми створюється цільова оргструктура. Тобто визначаються всі сторони, які будуть залучені до програми. Таким чином, визначається перелік всіх осіб, груп, організацій, яких торкається проблема, відбувається розбиття їх на категорії (органи влади, зацікавлені особи, індивіди, організації), визначаються пріоритети інтересів і обираються найважливіші групи з подальшим детальним аналізом.

3. Визначення підходів для інформаційного забезпечення програми (блок А1.3 на рис. 3).

Оскільки головною вимогою розробки концепції програми є зв'язок з реальними масштабами та характером соціальних потреб, то необхідним є оцінка репрезентативності даних і компетентності джерел їх отримання.

4. Формування плану заходів (блок А1.4 на рис. 3).

В межах даного етапу розробки концепції цільової програми необхідно провести оцінку варіантності або інваріантності заходів, виявити вплив попередньо прийнятих дій (ефективність запровадження, запізнення, неспроможність, причини невиконання, позитивні та негативні моменти), а також спрогнозувати подальше використання існуючих підходів.

5. Формування та узгодження концепції програми вирішення проблеми (блок А1.5 на рис. 3). На даному етапі безпосередньо відбувається узагальнення результатів попередніх етапів, і на його основі – формування концепції програми. Узгоджує концепцію програми Кабінет Міністрів України з урахуванням висновків Міністерства економіки та зацікавлених органів державної та регіональної влади.

Висновки. На основі вищевикладеного можна зробити висновок, що

модель розробки та реалізації цільової програми соціального розвитку регіонів з використанням структурно-функціонального методу дозволяє логічно структурувати процес розробки та реалізації програми, виявити із великого масиву якісних і кількісних сторін явища найбільш суттєві, спостерігати за проміжними результатами.

Література

1. Соціальний розвиток України: сучасні трансформації та перспективи / С. І. Бандур, Т. А. Заяць, В. І. Куценко та ін. За заг. ред. д-ра екон. наук, проф., чл.-кор. НАН України Б. М. Данилишина. – 2-ге вид. доповн. і переробл. – Черкаси: Брама – Україна, 2006. – 620 с.
2. Державні цільові програми та упорядкування програмного процесу в бюджетній сфері / НАН України, Ін-т екон. та прогноз. НАН України; За ред. В. М. Гейця. – К.: Наукова думка, 2008. – 381 с.
3. Регіональна політика: методологія, методи, практика / М. І. Долішній, П. Ю. Беленький, В. Я. Бідак. – Львів, 2001. – 714 с.
4. Баланда А. Л., Лібанова Е. М. Проблеми формування та розвитку неформального сектору ринку праці в Україні // Україна: аспекти праці, 1998, № 1-2. – С. 37-39.
5. Мандибура В. О. Рівень життя населення України та проблеми реформування механізмів його регулювання. – К.: Парлам. Вид-во, 1998. – 255 с.
6. Яременко О. О. Соціальна політика: теоретико-методологічні основи дослідження процесів формування та ефективності реалізації: Монографія. Статті. Виступи. Інтерв'ю / О. О. Яременко; Ін-т економіки та прогнозування НАН України, Укр. ін-т соц. дослідж. ім. О. Яременка. – К.: Ін-т економіки та прогнозування, 2006. – 480 с.