

УДК 338.26

МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ЦІЛЮВИХ СОЦІАЛЬНИХ ПРОГРАМ

Н. В. Галайко

Львівський національний університет імені Івана Франка

Практично всі сучасні розвинені країни світу основними завданнями внутрішньої політики вважають вирішення соціальних проблем та підвищення добробуту населення. Незважаючи на існування різноманітних підходів до розв'язання цих завдань, впровадження соціальних програм є основним інструментом реалізації державної соціальної політики. Проте існують певні проблеми, щодо застосування соціального програмування у практиці, оскільки методичні підходи до системи оцінки його ефективності є недостатньо розробленими в наш час і потребують вдосконалення. Оцінка ефективності, яка стала звичною в практиці економічної діяльності, до недавнього часу не використовувалася в соціальній сфері, або зводилася до простого перекладання основних принципів оцінки економічної ефективності на соціальні процеси.

Ключові слова: державні соціальні програми; оцінка соціальних програм; методи оцінки державних цільових програм; економічний ефект від реалізації цільових програм.

Соціальна сфера України в даний час перебуває у жалюгідному стані. Бюджетне фінансування сьогодні не може забезпечити вирішення навіть найбільш гострих соціальних проблем. Особливої уваги за цих умов для нашої країни потребує вирішення проблем, пов'язаних з підвищенням загального життєвого рівня населення, подоланням бідності, забезпеченням соціальних гарантій, покращенням здоров'я нації та якості життя. Органи влади практично втратили контроль за дотриманням соціальних гарантій, не в змозі забезпечити необхідний населенню рівень соціальних послуг. Сучасний стан бюджету, численні пільги, установлені законодавством і не фінансовані з державних засобів, поява нових соціальних проблем вимагають нестандартних підходів, створюють необхідність пошуку нових способів їхнього вирішення, у тому числі через формування ефективного механізму реалізації соціальних програм і проектів [6, с.27].

Проблема розробки та оцінки програм, що мають соціальну спрямованість, не є новою у науковій практиці. В різні часи до неї звертались багато дослідників. Серед яких слід виділити таких вчених, як Бандур С.І., Богиня Д.П., Геєць В.М., Долішній М.І., Заяць Т.А., Злупко С.М., Кравченко І.С., Лібанова Е.М., Макарова О.В., Онікієнко В.В., Петрова І.Л.

Проблемам оцінки соціальної політики та державних соціальних програм, пенсійного забезпечення, політики доходів, рівня життя та подолання бідності

присвячені праці Бевза В.П., Гриньової В.М., Колота А.М., Лібанової, Паламарчука В.М., Паніотто В.І., Соколик М.І., Яременка О.О.

Як показує вітчизняний і світовий досвід, цільові програми можуть служити ефективним інструментом реалізації державної соціальної політики. Вони передбачають вирішення певних, важливих для “здоров’я” країни завдань, що, в свою чергу, створює можливість впливати на соціальні процеси цілеспрямовано, комплексно та систематизовано [10]. У них знаходять відображення алгоритми майбутніх дій з вирішення певних суспільних проблем. Прагнення регіонів самостійно вирішувати проблеми соціальної сфери призводить до збільшення кількості цільових програм відповідного напрямку. Проте на сьогоднішній день переваги соціального програмування повною мірою не реалізовані. Подолання наявних негативних тенденцій потребує вдосконалення організаційно-методичного забезпечення формування і реалізації програм, особлива роль в якому відводиться проблемі об’єктивної оцінки їх ефективності.

Явища, які відбувалися в 70-80-х роках у країнах з ринковою системою господарювання, привертали увагу дослідників до проблеми оцінки ефективності діяльності у сфері регулювання соціальних процесів, які були зв’язані зі значним зростанням витрат у соціальному секторі економіки за відсутності пропорційних результатів щодо поліпшення (удосконалення) якісних показників соціального процесу [2].

В Україні та країнах пострадянського простору умови ринкових трансформацій провели до такого різновиду соціальних ризиків, як ризик безробіття, породили систему досліджень оцінки соціальної ефективності цієї діяльності. Становлення процесу державного регулювання зайнятості на пострадянському просторі супроводжується пошуком методів, які допомагають оцінити діяльність у цьому складному напрямі.

При розробці програми порівнюються різні варіанти співвідношення очікуваного соціального ефекту з очікуваними витратами на реалізацію програми. Водночас, на етапі реалізації програми зіставляються досягнуті результати дій програми з очікуваними [3].

Необхідність обґрунтування ефективності соціальних програм пов’язана не тільки з контролем за програмними витратами, а й з оцінкою їх ефективності. Типи оцінки ефективності соціальних програм подані в Таблиці 1.

Як видно з Таблиці 1, оцінка виконання програми допомагає зосередити увагу виконавців на досягненні конкретних результатів; проаналізувати існуючі тенденції; забезпечити своєчасне коригування; завоювати довіру громадськості шляхом оприлюднення результатів діяльності.

Принципи оцінки ефективності програм сформульовані Семеновою Т.Ю. [5]. Наведемо деякі з них: облік чинника часу, в тому числі динамічність параметрів програми та її економічного оточення, розриви в часі (лаги), нерівноцінність різночасних витрат і результатів; зіставлення ситуацій не «до програми» і «після програми», а «без програми» і «з програмою»; оцінка всіх найбільш суттєвих наслідків програми; облік впливу на ефективність потреби в поточних витратах, необхідних для функціонування створюваних в ході реалізації програми соціальних і економічних інститутів; оцінка впливу невизначеності та ризиків, що супроводжують реалізацію програми.

Типи оцінки ефективності соціальних програм.

ОЦІНКА ПРОЦЕСІВ	застосовуються такі критерії: <ul style="list-style-type: none"> ○ співвіднесення мети програми з цілями суспільного розвитку і з потребами реципієнтів; ○ наявність прогнозу соціально-економічних наслідків заходів програми; ○ застосування сучасних методів аналізу організації та управління програмами з урахуванням ресурсного, правового та інформаційного забезпечення їх заходів; ○ досягнення поставлених цілей програми найбільш оптимальним способом, визначеним як ступінь вирішення соціальних проблем при мінімальних термінах і мінімальному рівні матеріальних витрат суспільства.
ОЦІНКА КІНЦЕВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ	визначає, наскільки програма досягла цілей. При цьому основна увага приділяється досягнутим показникам результативності незалежно від того, були ці показники отримані внаслідок зусиль тільки цієї програми або й за рахунок зовнішніх факторів.
ОЦІНКА ВНЕСКУ ПРОГРАМИ	представляє собою спробу оцінити вплив програми на показники результативності ізолювано, застосовується в тому випадку, коли відомо, що існують зовнішні фактори, що впливають на результат.

Діяльність у соціальному секторі економіки може бути оцінена як із погляду соціальних, так і економічних результатів. Так, Г.Н. Черкасов зазначає: "...у теорії ефективності необхідно ввести поняття соціальних витрат і результатів, які мають якісну специфіку відносно економічних витрат і результатів. Суть соціальних витрат і результатів полягає в їх особливій природі, що відображає такі специфічні явища і процеси, як здоров'я людей, відношення до праці, використання неробочого часу" [9, с. 9]. Він бере чотири різних підходи для визначення ефективності організаційних і технічних заходів, заснованих на зіставленні економічних і соціальних витрат і результатів:

- відношення економічних результатів до економічних витрат;
- відношення соціальних результатів до економічних витрат;
- відношення економічних результатів до соціальних витрат;
- відношення соціальних результатів до соціальних витрат.

Програмам соціального розвитку властиві всі загальні риси програмно-цільового підходу [7] (наявність проблеми, мети і завдань; системність і комплексність заходів реалізації програми, склад учасників і організаційна структура управління; потреба у фінансових ресурсах і джерела її покриття),

проте слід враховувати, що соціальна спрямованість програм передбачає деяку їх специфічність, яка виявляється в наступному.

По-перше, двоєдність цілей. Соціальна програма повинна включати не тільки заходи, спрямовані на вирішення проблеми, але й заходи, які забезпечують створення нового механізму, який не допускає виникнення проблеми в подальшому.

По-друге, результативність соціальних програм виявляється з певним часовим лагом, що утрудняє процес коригування програми на етапі реалізації та робить неможливою оцінку її ефективності відразу після завершення.

По-третє, розробка соціальних програм передбачає громадську участь, а значить, і розробку організаційного механізму.

По-четверте, неможливо оцінити кінцеві результати програми, не враховуючи впливу зовнішніх факторів. До того ж виникає ризик недооцінки або переоцінки витратних потреб внаслідок неправильного обліку зовнішнього впливу.

По-п'яте, оскільки метою цих програм є отримання соціального ефекту, потрібно розробити спеціальні методики визначення їх ефективності.

Оцінку результативності соціальних програм можна здійснювати, використовуючи два підходи. Перший підхід ґрунтується на оцінці окремих індикаторів, які чисельно характеризують проведені заходи, наприклад, кількість створених робочих місць, забезпеченість дитячими дошкільними установами тощо. Практичне застосування даного підходу ускладнює те, що соціальним програмам часто притаманні такі особливості, як наявність «зовнішніх ефектів» і тимчасового ефекту в прояві результатів. До того ж потрібно врахувати можливі прорахунки розробників при виборі цільових індикаторів ще на стадії підготовки програми.

Другий підхід заснований на оцінці ступеня досягнення поставлених перед програмою цілей. Цей метод дає безпосередню оцінку досягнутих результатів, особливо в тому випадку, якщо цілі програми були визначені кількісно. У тих випадках, коли в програмі цілі та завдання складно сформулювати кількісно, ступінь їх досягнення визначається на основі експертних висновків.

Оцінку ефективності соціальних програм можна визначити або порівнюючи дійсні результати програми з можливими результатами розвитку без реалізації програми, або порівнюючи результати з витратами. У першому випадку ефект від реалізації програми визначається як різниця дійсних соціально-економічних показників, наприклад, зайнятості, і показників, які могли б бути отримані за відсутності даної цільової програми. Ця ідея зрозуміла змістовно, але більш важка з точки зору її практичної реалізації, оскільки планові показники можуть відображати загальну тенденцію розвитку економіки, або бути наслідком екзогенних факторів. Пошук можливих підходів до реалізації даного варіанту доцільно здійснювати, з одного боку, проводячи компаративний аналіз, тобто порівняння показників між регіонами та загальноукраїнськими показниками, з іншого, – аналіз рядів динаміки, тобто аналіз змін за останні 5-10 років. Важливий момент реалізації такого підходу – прогноз наслідків неприйняття програми. При цьому слід враховувати і втрати, які мали місце до моменту розробки програми, і ймовірність збільшення збитку в майбутньому. У цьому випадку враховується той факт, що рано чи пізно необхідність відповідної компенсації збитку стане неминуча. Для прогнозування опосередкованих даних і віддалених соціальних

ефективності використовується моделювання, зокрема – побудова дерева рішень і модель Маркова [5].

У другому випадку корисно використання окремих елементів методів економічного порівняння витрат і результатів (Cost-Benefit Analysis) та комплексного зіставлення витрат з ефектами (Cost-Effectiveness Analysis). Аналіз «витрати-вигоди» практичний в тих випадках, коли наслідки соціального проекту зачіпають різні області життєдіяльності або коли такий проект конкурує за виділення матеріальних засобів з іншими проектами, що стосуються соціальної сфери. У той же час використання зазначених методів на практиці ускладнюють наступні обставини: висока трудомісткість проведення такого аналізу, особливо щодо виявлення наслідків реалізації проектних заходів; відсутність розвинутого ринку соціальних послуг та інформаційно-статистичної бази, необхідної для розрахунку соціально-економічних наслідків реалізації проектів [1]. Тому на практиці доцільніше використовувати окремий випадок аналізу «витрати-ефективність» – аналіз «витрати-корисність».

Ефективність реалізації соціальних програм пропонується оцінювати за допомогою таких видів оцінок:

- оцінка ступеня покращання ситуації, на зміну якої була спрямована програма;
- оцінка вартості приросту соціального капіталу завдяки покращання ситуації;
- оцінка ступеню досягнення програмних цілей;
- оцінка співвідношення результатів та витрат;
- оцінка непрямих соціальних та економічних наслідків програми;
- оцінка суб'єктивної думки осіб, які користуються програмою [4].

З вище викладеного можна зробити висновок, що оцінка ефективності соціальних програм є одним із найбільш проблемних питань з точки зору застосування соціально-економічного програмування для вирішення складних задач зі зростання добробуту населення. Це обумовлено тим, що соціальні програми, як правило, спрямовані на вирішення слабо структурованих проблем, і майже ніколи не дають економічного ефекту з традиційної точки зору.

-
1. Водянов А., Гаврилова О., Гришин Л., Шевелева Е., Инвестиционные проекты, финансируемые из федерального бюджета: методы оценки эффективности // Российский экономический журнал. 2006. № 1.
 2. Геєць В.М. Державні цільові програми та упорядкування програмного процесу в бюджетній сфері/ ред. В.М. Геєць.- К., 2008. - 383 с.
 3. Гринів Л.С. Регіональні цільові програми: Навчальний посібник. – Львів, 2010. – 156с.
 4. Макарова О. В. Державні соціальні програми: теоретичні аспекти, методика розробки та оцінки: Монографія. - К.: Ліра-К, 2004. - 328 с.
 5. Паникарова С.В. Методы оценки эффективности региональных социальных программ. <http://isei.communityhost.ru/>.
 6. Пономаренко О.В. Механізм реалізації соціальних програм і проектів // Збірник наукових праць ДонДУУ. Серія “Державне управління”. Том VI, вип. 59. – Д., 2006.- с. 27-33.
 7. Регион: проблемы планирования и управления / Под ред. А.С. Новоселова. Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2002. С. 240.
 8. Семенова Т.Ю. Оценка эффективности региональных целевых программ и проектов // Проблемы современной экономики. 2007. № 4.

9. Черкасов Г.Н. научная организация труда – важный фактор экономического и социального развития промышленных предприятий и объединений в условиях интенсификации производства – Л.: ЛДНТП, 1986. – 26 с.
10. Чухно А. Проблеми теорії перехідного періоду: від командної до ринкової економіки // Економіка України. – 1996, - №4. –с. 14.

METHODICAL GOING IS NEAR ESTIMATION OF EFFICIENCY OF GOVERNMENT HAVING A SPECIAL PURPOSE SOCIAL PROGRAMS

N.V. Halayko

The decision of social problems and increase of welfare of population consider the practically entire modern developed countries of the world the basic tasks of domestic policy. Without regard to existence of the various going near the decision of these tasks, introduction of the social programs is the basic instrument of realization of public social policy. However there are certain problems, in relation to application of the social programming in practice, as a methodical going near the system of estimation of his efficiency are worked not enough out in our time and require perfection.

Estimation of efficiency, which became usual in practice of economic activity till recently not used in a social sphere or taken to the simple setting to of basic principles of estimation of economic efficiency on social processes.

Keywords: government social programs; estimation of the social programs; methods of estimation of the government having a special purpose programs; an economic effect is from realization of the having a special purpose programs.