

Т. Г. Затонацька, О. А. Шиманська

МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНКИ СОЦІАЛЬНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОГРАМ І ПРОЕКТІВ

Розглянуто основні методичні підходи до оцінки соціальної ефективності державних інвестиційних програм і проектів. Зокрема, наведено методика UNIDO, що використовується провідними міжнародними організаціями. Висвітлено роль державно-приватного партнерства в реалізації соціально значущих проектів і програм.

Main methodological approaches to assessing social efficiency of public investment programs and projects are examined. UNIDO methodology used by major international organizations is presented. The role of private-public partnership in implementation of socially important programs and projects is described.

Ключові слова: бюджет, інвестиції, соціальний ефект, методика оцінки соціального ефекту, державно-приватне партнерство.

Соціальна сфера є досить складним об'єктом державного регулювання. Основна проблема полягає в тому, щоб знайти кошти для надання соціальної допомоги групам населення, котрі не можуть без неї вижити, та при цьому підтримати на належному рівні інвестування в людський капітал, без якого не можливе майбутнє будь-якої держави: освіта, наука, культура, доступна медична допомога, інформаційне забезпечення.

Головною метою фінансування соціальної сфери є підвищення її економічної ефективності, що означає отримання від бюджетних видатків найбільшої соціальної віддачі. Економічно ефективні соціальні системи повинні забезпечувати вирішення питань соціального захисту населення, підвищення рівня життя, збереження життєвих стандартів за найменших витрат бюджету й ліквідації диспропорцій у розподілі ресурсів. Окрім того, вони мають сприяти встановленню макроекономічної рівноваги.

Розвиток соціальної сфери нерозривно пов'язаний із поняттям “соціальний капітал”, уведеним французьким соціологом П. Бурдьє в 1987 р. На думку вченого, такий капітал визначає результат соціальних зв'язків, що виступають ресурсом виникнення економічних вигід¹. Так, соціальну ефективність від реалізації державних інвестиційних програм і проектів можна розглядати як спосіб збільшення соціального капіталу в розрізі регіонів або всієї держави.

Оцінка соціальної ефективності є важливим етапом відбору державних інвестиційних програм до фінансування, оскільки визначає їхню роль у житті кожного громадянина. У контексті реалізації Програми економічних реформ на 2010—2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка,

¹ Bourdieu P. The forms of capital / P. Bourdieu // Handbook of theory and research for sociology of Education / ed. by J. Richardson. — NY : Greenwood Press, 1986. — P. 21.

ефективна держава” доцільно розглянути методики оцінки соціальної ефективності державних інвестиційних програм і проектів.

Проблематика визначення соціальної ефективності державних інвестицій висвітлена в працях таких вітчизняних учених, як О. В. Гаврилюк, В. М. Геєць, Т. І. Єфименко, І. О. Лютий, К. В. Павлюк². Серед зарубіжних дослідників соціальної ефективності державних інвестиційних програм варто назвати П. Дасгупту, І. Літтла, Дж. Мірліза, Дж. Стігліца³.

На сьогодні соціальна відповідальність є важливим фактором державної фінансово-економічної політики. Держава виступає одним із визначальних агентів соціального розвитку, оскільки в її розпорядженні — весь інструментарій урегулювання соціально-економічних проблем. Складна демографічна ситуація, необхідність поліпшення умов життя населення та підвищення соціальних стандартів зумовлюють прийняття рішень, спрямованих на формування соціально відповідальної політики держави. Одним із важелів, котрі сприяють успішній реалізації такої політики, є соціальний ефект, що виникає в результаті реалізації державних інвестиційних проектів і програм. Вимірювання потенційного соціального ефекту є необхідним етапом відбору інвестиційних програм до фінансування.

Зауважимо, що є декілька трактувань поняття соціального ефекту. Зокрема, під ним розуміється сукупність наслідків реалізації інвестиційних програм у різних секторах економіки, що чинять якісний вплив на розвиток соціально-економічного середовища. Такі ефекти можуть мати як позитивний, так і негативний характер. Також соціальним ефектом можна назвати соціокультурні зміни й масові заходи за рахунок залучення державних інвестицій⁴. У широкому розумінні соціальний ефект доцільно визначати як створення сприятливих умов, за яких особистість набуває всебічного розвитку, громадяни мають змогу реалізувати свої творчі сили та здібності, що виражається у

² Гаврилюк О. В. Інвестиційний імідж та інвестиційна привабливість України / О. В. Гаврилюк // *Фінанси України*. — 2009. — № 3. — С. 79–93; Геєць В. М. Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку / В. М. Геєць ; Ін-т екон. та прогнозув. НАН України. — К., 2009. — 864 с.; Єфименко Т. І. Формування фіскального простору економічних реформ / Т. І. Єфименко // *Фінанси України*. — 2011. — № 4. — С. 3–23; Лютий І. О. Важливий крок у дослідженні інвестування економічного зростання в Україні / І. О. Лютий // *Фінанси України*. — 2007. — № 8. — С. 155–158; Павлюк К. В. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави / К. В. Павлюк, С. М. Павлюк // *Наукові праці КНУТ. Економічні науки*. — 2010. — Вип. 17. — С. 13–17.

³ Dasgupta P. Social Capital: A Multifaceted Perspective / P. Dasgupta. — Washington, DC : World Bank, 2000. — 424 p.; Little I. M. D. Project Appraisal and Planning for Developing Countries / I. M. D. Little, J. A. Mirrlees. — NY : Basic Books, 1974. — 388 p.; Mirrlees J. A. Social benefit-cost analysis and the distribution of income / J. A. Mirrlees // *World Development*. — 1978. — Vol. 6. — Issue 2. — P. 131–138; Stiglitz J. Report by the Stiglitz Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress / J. Stiglitz [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.stat.si/doc/drzstat/Stiglitz%20report.pdf>.

⁴ Кузьмін Е. І. Оценка социальной эффективности деятельности по продвижению чтения / Е. И. Кузьмин, Э. А. Орлова, И. А. Урмина // *Справочник руководителя учреждения культуры*. — 2011. — № 2. — С. 34–46.

зменшенні важкої фізичної праці, підвищенні матеріального й соціокультурного рівнів життя населення тощо⁵.

Заслугує на увагу визначення соціального ефекту як певного результату, що його отримує суспільство у процесі виробництва продукту або послуги, виконання певного виду робіт, а також при споживанні відповідних матеріальних, соціальних і духовних цінностей. Соціальний ефект притаманний кожній стадії відтворювального процесу та характеризує його загалом. Важливою ознакою соціального ефекту є його стійкість та здатність бути джерелом суспільно-економічного розвитку⁶.

Соціальний ефект від реалізації державних інвестиційних програм і проєктів може виникати на регіональному, загальнодержавному рівнях та на рівні окремих соціальних груп. На регіональному рівні він проявляється, зокрема, в поліпшенні соціально-економічних умов у регіоні, впровадженні інноваційних технологій у регіональному виробництві, вдосконаленні механізмів ресурсного розподілу між територіями регіону; на загальнодержавному — в подоланні ускладнень на ринку праці, налагодженні транспортної інфраструктури, збільшенні внутрішнього попиту, підвищенні рівня життя населення, поліпшенні екологічної ситуації; на рівні окремих соціальних груп — у наданні можливості участі в суспільному житті громадянам із особливими потребами, працевлаштуванні та наданні притулків для безхатченків.

Соціальний ефект від реалізації інвестиційного проєкту або програми, а отже й вплив на соціально-економічне середовище, може бути прямим і непрямим. Прямими є ефекти, що виникають безпосередньо в результаті реалізації інвестиційної програми, непрямими — поліпшення або погіршення демографічної ситуації, зміни на ринку праці тощо.

Зауважимо, що соціальний ефект може мати як позитивний, так і негативний характер, що треба враховувати при розробленні інвестиційного проєкту чи програми. Позитивним є той ефект, який загалом сприяє підвищенню рівня життя населення. Такими є бажані зрушення в питаннях охорони навколишнього природного середовища, підвищення кваліфікації співробітників, котрі беруть участь у реалізації програми або проєкту, розвитку національної інноваційної системи тощо. Прикладами негативних соціальних ефектів є скорочення робочих місць у результаті модернізаційного переобладнання виробництва, збільшення міграційного припливу населення, спричинене розвитком інфраструктури.

Отримання позитивного соціального ефекту є необхідною умовою здійснення державного інвестування. Утім, навіть якщо інвестиційний проєкт

⁵ *Погольскій А. В.* Маркетинг територій как элемент инновационного развития регионов / *А. В. Погольскій // Интеграция науки, образования и производства — стратегия развития инновационной экономики : материалы I Междунар. науч.-практ. конф., г. Екатеринбург, 25—26 янв. 2011 г. — Екатеринбург : Изд-во УрГЭУ, 2011. — С. 153.*

⁶ *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления / *Г. В. Атаманчук. — М. : Омега, 2008.*

чи програму розроблено якісно, позитивний ефект у одному регіоні може призвести до виникнення негативних ефектів у інших. Наприклад, реалізація інвестиційної програми, що має на меті будівництво шкіл і дитячих садків у великих обласних центрах, спричиняє вплив населення із сільської місцевості та віддалених населених пунктів. Для уникнення диспропорцій соціального розвитку при регулюванні державних інвестицій у краї важливо рівномірно розподіляти інвестиційний ресурс у регіональному розрізі.

Варто зазначити, що більшість міжнародних організацій, які реалізують інвестиційні програми з метою отримання соціального ефекту (ті, що входять до організаційної структури ООН, добродійні фонди та урядові фонди розвитку), мають власні методики оцінки соціального ефекту, розроблені з урахуванням специфіки реалізації конкретних видів програм і проектів. Такі методики базуються переважно на концепції аналізу вигод і витрат. Відрізняються вони трактуванням показника, що відображає вигоди.

Так, методика аналізу витрат і ефективності розглядає проекти й програми, в яких вигоди неможливо подати в монетарному виразі. У такому випадку використовуються показники, пов'язані з метою програми чи проекту. Наприклад, підвищення якості охорони здоров'я кількісно може проявлятися у збільшенні тривалості життя, частки живонароджених дітей тощо.

Проаналізувати соціальні ефекти від реалізації інвестиційної програми чи проекту можна з допомогою методики SROI, що передбачає створення карти взаємозв'язків усіх зацікавлених сторін програми або проекту. Так, показники ефективності визначаються окремо для кожної групи — визначених категорій населення, суб'єктів господарювання тощо. Така методика дає змогу ефективно прогнозувати наслідки реалізації програми та запобігти появі негативних ефектів⁷.

При прогнозуванні соціального ефекту часто використовується показник імовірності досягнення позитивного результату, який обраховується окремо для кожної програми⁸.

Очікувана ефективність проектів і програм, що стосуються соціальної сфери, може бути оцінена шляхом аналізу таких параметрів, як пріоритетність цільової групи реалізації програми; значущість напряму реалізації щодо поліпшення стану цільової групи (мета й завдання); потенційна ефективність та адекватність заходу, використовуваного в рамках відповідного напряму (завдання й заходи). Для визначення величини соціального ефекту на базі зазначених параметрів пропонується використовувати сукупність кількісно виражених показників

⁷ A Guide to Social Return on Investment / The SROI Network: Accounting for Value [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.thesroinetwork.org/publications/doc_details/241-a-guide-to-social-return-on-investment-2012.

⁸ Tuan M. Measuring and/or Estimating Social Value Creation: Insights into Eight Integrated Cost Approaches / M. Tuan. — Bill & Melinda Gates Foundation Impact Planning and Improvement, 2008 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.gatesfoundation.org/>

пріоритетності цільових груп, заявлених у програмі, скоригованих на значущість представлених у проєкті напрямів поліпшення їхнього стану з урахуванням потенційної ефективності й адекватності обраних заходів програми⁹.

При аналізі інвестиційної програми треба передусім побудувати дерево взаємозалежних параметрів, починаючи з виявлення цільових груп програми та визначення їх пріоритетності. Далі слід обрати напрями поліпшення стану окремих груп, а також конкретні методи в рамках кожного напрямку.

Потрібно зауважити, що напрями поліпшення стану цільових груп загалом є універсальними, вони відрізняються лише за значущістю для певної групи. Те саме стосується методів реалізації цих напрямів. Аналіз соціального ефекту пропонується здійснювати окремо для кожної програми на основі мультиплікативної функції (1). Вона дає змогу найчіткіше відобразити вплив пріоритетності кожної цільової групи, значущості напрямів поліпшення її стану на основі понижувальних і підвищувальних коефіцієнтів, а також потенційну ефективність і адекватність застосовуваних методів у рамках кожного напрямку.

$$CE^i = \sum_{j \in M} ЦГ^i j \cdot \left(1 + \sum_{k \in P} НП^i jk \cdot \left(1 + \sum_{l \in R} ЗП^i kl \right) \right), \quad (1)$$

де CE^i — соціальний ефект i -ої програми;

$ЦГ^i j$ — пріоритетність j -ої цільової групи з множини M , виявленої в i -ій програмі;

$НП^i jk$ — значимість k -го напрямку поліпшення j -ої цільової групи з множини P , виявленої в i -ій програмі;

$ЗП^i kl$ — потенційна ефективність заходу поліпшення l у рамках k -го напрямку з множини R , виявленого в i -ій програмі.

Після оцінки величини соціального ефекту для бюджетної інвестиційної програми стає очевидною потреба у визначенні її бюджетної (економічної) ефективності. Оскільки отримані значення соціального ефекту програм уніфіковані (виражаються в умовних одиницях ефекту), їх можна порівняти. Таким чином, відношення загальної величини бюджету програми до величини соціального ефекту дає змогу оцінити питомі витрати на досягнення одиниці останнього (2)¹⁰. Очевидно, що чим менша отримана оцінка вартості досягнення соціального ефекту, тим ефективнішою є цільова програма.

$$I = \frac{i}{CE^i}, \quad (2)$$

де I — ефективність цільової програми;

i — бюджет цільової програми.

⁹ Шакина Е. А. Подходы к мониторингу и оценке бюджетных целевых программ / Е. А. Шакина, М. А. Исакин // Экономический анализ: теория и практика. — 2008. — № 10 (115). — С. 48—56.

¹⁰ Там само.

Фахівці Світового банку надають перевагу методиці соціального аналізу витрат UNIDO. Фінансовий аналіз вигід і витрат замінено на аналіз соціальної корисності, об'єктом якого виступають здебільшого державні інвестиційні проекти й програми. Для здійснення такого аналізу ринкові ціни замінюються на “нейтральні”, тобто такі, що могли б існувати за ідеальних економічних умов, без урахування податкового навантаження¹¹.

Оцінка проектів (програм) згідно з методологією UNIDO проводиться за такими етапами:

- 1) розрахунок норми прибутковості (NPV) проекту чи програми в ринкових цінах;
- 2) визначення економічної вартості проекту або програми в “нейтральних” цінах;
- 3) коригування на ступінь впливу проекту чи програми на заощадження;
- 4) коригування на ступінь впливу проекту або програми на перерозподіл суспільного доходу;
- 5) розрахунок соціальної вартості проекту чи програми (здійснюється шляхом множення економічної вартості проекту (етап 2) на фактори коригування (етапи 3 і 4).

Соціальна вартість вимірюється як різниця між економічною вартістю проекту (етап 5) та нормою прибутковості (етап 1). За цією методикою соціальний ефект виражається в соціальній вартості програми.

Відома також методика розрахунку соціальної ефективності, що розроблена британськими економістами І. М. Д. Літлом та Дж. А. Мірлізом, названа на їхню честь ЛМ-підходом. Вона подібна до методики UNIDO, але ґрунтується на твердженні, що в країнах, які розвиваються, досягнення позитивного соціального ефекту потребує значно більшого обсягу інвестицій, ніж у розвинутих¹².

Зауважимо, що вказані методики не повною мірою відповідають вітчизняним стандартам статистичної звітності, що ускладнює розрахунки за ними. Відповідно до наказу Міністерства економіки України “Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм” від 24.06.2010 № 742, оцінку соціального ефекту треба здійснювати шляхом визначення системи цільових кількісних показників за окремими напрямками соціального регулювання. Авторами пропонується оцінювати соціальний ефект від реалізації державних інвестиційних програм і проектів на основі методичних рекомендацій, затверджених цим наказом, але з визначенням показників впливу на

¹¹ *Marglin S.* The essentials of the UNIDO approach to benefit-cost Analysis : an introduction to the guidelines for project evaluation / S. Marglin. — Vienna : United Nations Industrial Development Organization, 1973.

¹² Social and Cost Benefit Analysis UNIDO and LM Approach [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ru.scribd.com/doc/44200038/Unido-and-Lm-Approach2>.

соціально-економічний стан певних цільових груп населення. Вважаємо за потрібне об'єднати ці показники в групи за напрямками впливу, наприклад у такі:

Цільова група 1. Ринок праці.

Показники впливу:

- кількість новостворених робочих місць;
- рівень заробітної плати;
- рівень заборгованості по заробітній платі;
- число працюючих пенсіонерів;
- обсяг надання перших робочих місць.

Цільова група 2. Соціальна інфраструктура.

Показники впливу:

- кількість шкіл;
- чисельність новопридбаних технічних навчальних засобів, із них:
 - комп'ютерів,
 - проекторів,
 - точок доступу до мережі інтернет у школах;
- кількість дошкільних навчальних закладів.

Цільова група 3. Охорона здоров'я.

Показники впливу:

- число хворих на (вид хвороби);
- кількість живонароджених;
- відношення числа народжених до кількості померлих тощо.

Щодо визначення цільових груп населення, слід зауважити, що воно має проводитися за такими характеристиками, як вікова структура, рівень доходів, регіон проживання, професійне спрямування, рівень освіти тощо.

Зазначений підхід може застосовуватися при реалізації державних інвестиційних програм, котрі фінансуються шляхом державно-приватного партнерства (ДПП). Використання механізму залучення приватних коштів до фінансування процесу надання суспільних благ дає змогу підвищити якість наданих послуг та істотно заощадити державний інвестиційний ресурс. Особливістю проектів ДПП є їхня спрямованість на отримання як соціального, так і економічного ефекту. До речі, у Великобританії почав формуватися “вторинний ринок” ДПП, коли приватні компанії отримують у користування побудовані інфраструктурні об'єкти, що перебувають у власності держави, та одержують прибуток із боку держави в тому разі, якщо їхня діяльність характеризується високим позитивним соціальним ефектом. У Сполучених Штатах Америки ДПП вважається настільки ефективним, що навіть використовується такий інструмент залучення приватного сектору для участі в партнерстві, як звільнення від сплати певних видів податків. Окрім того, в рамках ДПП здійснюється будівництво тюрем, лікарень тощо.

Фінансування державних інвестиційних програм із високим соціальним ефектом може здійснюватися також шляхом прямого фінансування за рахунок коштів державного бюджету та використання кредиту під державні гарантії. У зв'язку з обмеженістю бюджетних ресурсів рекомендується розподілити фінансування інвестиційних програм і проектів за пріоритетними напрямками в такій пропорції: до 6 % — бюджетне фінансування (розраховано на основі аналогічного показника за капітальними інвестиціями в минулих періодах); до 10 % — надання кредитів під державні гарантії; до 84 % — фінансування за рахунок ДПП (визначено на підставі аналізу зарубіжного досвіду встановлення аналогічних показників).

Зацікавленість представників бізнес-структур у фінансуванні інвестиційних програм із високим соціальним ефектом залежить від того, чи надає їм держава гарантії отримання ними очікуваного прибутку та захисту прав власності на об'єкти інвестування згідно з договорами будівництва й експлуатації. Також важливим фактором є наявність чітко встановлених правил покриття ризиків. Процедури укладання договорів ДПП повинні бути відкритими й прозорими. Оцінка ризиків, їх розподіл між приватним і державним секторами та вдосконалення нормативно-правової бази є вирішальними чинниками для обох сторін.

Усе зазначене вимагає наявності чітких і прозорих, таких, що відповідають міжнародним стандартам, методик оцінки соціально-економічних ефектів, а також вимірювання й розподілу ризиків. З огляду на зарубіжний досвід та нагальну потребу в реалізації інвестиційних програм із високим соціальним ефектом необхідно затвердити на державному рівні методики оцінки соціального ефекту та ризиків, які використовуватимуться при визначенні пріоритетності фінансування державних інвестиційних програм.