

ПРИХНО

Ірина Миколаївна
Rifl_boo@mail.ru

УДК 351.84:336.143

МЕХАНІЗМИ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ

EFFECTIVENESS EVALUATION MECHANISMS SOCIAL FUNDING

к.е.н., доцент, Черкаський
державний технологічний
університет

У статті проаналізовано особливості функціонування соціальної сфери, що зумовлюють специфічні характеристики її ефективності та механізм фінансування. На підставі виявлених особливостей сформовано ряд необхідних і достатніх критеріїв, які дозволять визначити ступінь ефективності фінансування соціального заходу чи програми. Формування даного переліку дозволило сформулювати інтегрований механізм проведення такої оцінки.

В статье проанализированы особенности функционирования социальной сферы, обуславливающие специфические характеристики ее эффективности и механизм финансирования. На основании выявленных особенностей сформирован ряд необходимых и достаточных критериев, которые позволят определить степень эффективности финансирования социального мероприятия или программы. Формирование данного перечня позволило сформулировать интегрированный механизм проведения такой оценки.

In the article the peculiarities of social services that contribute to the specific characteristics of effectiveness and financing mechanism are analyzed. Based on identified characteristics a number of necessary and sufficient criteria that will determine the degree of efficiency of financing social event or program is formed. Formation of the list has allowed formulating an integrated mechanism for such assessment.

Ключові слова: бюджет, ефективність, оцінка, соціальна політика, фінансування

Ключевые слова: бюджет, эффективность, оценка, социальная политика, финансирование

Keywords: budget, performance evaluation, social policy, funding

ВСТУП

Соціально-орієнтована економіка передбачає суттєві обсяги державних видатків, що повинні забезпечити високий рівень життя населення. Такі видатки є найбільш вагомими і в структурі бюджету України. В умовах суттєвої обмеженості фінансових ресурсів країни пошук способів та механізмів оцінки ефективності фінансування соціальної сфери набуває особливої актуальності. При цьому, така оцінка є багатогранною та комплексною, оскільки не може обмежитися виключно економічними параметрами, адже метою соціальної сфери не виступає отримання прибутку в чистому вигляді.

Метою оцінки ефективності функціонування соціальної сфери є визначення пріоритетних напрямків перспективи розвитку соціальної та державної політики. Визначення ж ефективності фінансування даної сфери, на нашу думку, має на меті встановлення доцільних способів досягнення поставлених соціальною політикою цілей, виключення дорого вартісних методик та виявлення економічно доречних механізмів.

Дослідженню сутності ефективності функціонування соціальної сфери приділяли значну увагу такі науковці як Безпалько О.В., Скулиш Ю.І., Холос-

това Є.І. та інші. Теоретичні та практичні аспекти особливостей фінансування соціальної сфери розкриваються і в працях зарубіжних вчених, серед яких – У. Беверидж, І. Бентам, Дж. Б'юкенен, А. Вагнер, Л. Ерхард, А. Мюллер-Армак, А. Пігу, Д. Роулс, М. Фрідман. Не применшуючи здобутки інших науковців, серед вітчизняних праць у сфері дослідження порядку фінансування соціальної сфери варто виокремити здобутки Гордієнко Л.А., Овчарової Н.В., Радіонова Ю.Д., Щербини І.Ф., Яблочнікова С.Л.

МЕТА РОБОТИ полягає в обґрунтуванні механізмів оцінки ефективності фінансування соціальної сфери та його критеріїв.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Методологічною та інформаційною основою дослідження виступають праці вітчизняних та зарубіжних науковців, нормативно-правові акти України та ратифіковані міжнародні угоди. Для досягнення поставленої в роботі мети використано ряд загальнонаукових та специфічних методів, зокрема порівняння та узагальнення в ході аналізу існуючих методик, спостереження та абстрагування в процесі відбору індикаторів та критеріїв тощо.

РЕЗУЛЬТАТИ

Для досягнення поставленої мети оцінки ефективності фінансування соціальної сфери варто чітко розмежувати критерії, що її характеризують. При цьому, ефективність у різних формах та проявах вимірювати варто відмінними критеріями. Відповідно, постає необхідність формалізації сутності ефективності соціальної політики та діяльності держави.

Економічна ефективність соціальної політики та реалізації соціальних заходів полягає в оптимізації комплексу соціальних заходів з метою досягнення максимального результату при мінімальних затратах ресурсів. Проте, соціальна сфера не дозволяє апелювати виключно кількісними показниками, оскільки її спрямованість має перспективний характер.

Часто, заходи такого характеру мають виключно соціальний ефект у короткотерміновій та середньостроковій перспективі, а економічний ефект проявляється значно пізніше шляхом опосередкованого впливу на країну в цілому.

Система критеріїв оцінки ефективності фінансування соціальної сфери повинна охоплювати не лише видатки на певну соціальну галузь та її потреби (як кількісний індикатор), а і їх результати або ступінь впливу на суспільство (як якісний індикатор) (табл. 1).

Сам процес оцінки ефективності фінансування соціальної сфери за даними критеріями проводиться за такими етапами:

1) оцінка відповідності показників, що характеризують соціальні видатки та їх результати, визначеним індикативним критеріям;

2) розрахунок часткових узагальнюючих індексів за кожним з блоків первинних показників (соціальні видатки бюджету, рівень життя населення, охорона здоров'я та освіта);

3) розрахунок часткових інтегральних індексів прямих та непрямих показників видатків соціальної спрямованості;

4) розрахунок інтегрального індексу соціальної спрямованості бюджетної політики на основі часткових індексів.

Таблиця 1

Система індикаторів ефективності функціонування соціальної сфери [4]

| Блок А. Прямі показники | Блок Б. Непрямі (результативні) показники | | |
|---|--|--|--|
| | Індикатори рівня життя населення | Індикатори стану здоров'я | Індикатори освіти |
| 1) питома вага видатків на соціальну сферу (за окремими видами) у загальному обсязі видатків бюджету; | 1) темпи зростання реальних доходів населення щодо зростання ВВП; | 1) показник умовного здоров'я; | 1) рівень охоплення населення відповідного віку різними рівнями освіти (дошкільні заклади, середня освіта, вища освіта); |
| 2) обсяг видатків на соціальну сферу, що припадає на одну особу населення; | 2) темпи зростання середньої заробітної плати населення щодо динаміки ІСЦ; | 2) середня очікувана тривалість життя населення в розрізі статей; | 2) показники довчання учнів загальноосвітніх навчальних закладів (частка учнів, які пішли в перший клас і довчилися до 5-го та 10-го класу); |
| 3) питома вага видатків на соціальну сферу (за окремими видами) в обсязі ВВП; | 3) рівень бідності (за відносним та абсолютним критеріями); | 3) показники стану здоров'я дітей: – рівень смертності немовлят; – рівень первинної інвалідності дітей; | 3) співвідношення кількості учнів та вчителів в загальноосвітніх школах; |
| 4) темпи зростання видатків на соціальну сферу щодо темпів зростання ВВП і сукупних доходів бюджету; | 4) рівень охоплення адресною соціальною допомогою бідних верств населення; | 4) рівень материнської смертності; | 4) питома вага державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою |
| 5) співвідношення видатків на соціальну сферу з видатками, що спрямовуються на розвиток економіки; | 5) рівень майнового розшарування населення; | 5) вплив зовнішніх чинників на стан здоров'я населення: – рівень смертності від зовнішніх причин; – рівень професійного травматизму; | |
| 6) рівень фактичного виконання планових видатків бюджету на соціальну сферу та виконання соціальних видатків порівняно з загальним виконанням бюджету | 6) сумарний показник народжуваності; | 6) рівень захворюваності на соціально детерміновані хвороби (туберкульоз, ВІЛ/СНІД) | |
| | 7) рівень забезпечення державних соціальних гарантій та їх співвідношення з прожитковим мінімумом; | | |
| | 8) рівень безробіття (за методологією МОП) | | |

І лише по завершенню цих етапів стає можливим визначення реальної потреби в дофінансуванні соціальних заходів із альтернативних, крім бюджету, джерел. При цьому, проведення оцінки ефективності фінансування соціальної сфери дає змогу виявити ті заходи, реалізація яких має найвищий індикатор кількісної економічної ефективності та перспективи якісної соціальної ефективності. І саме проведення оцінки за окресленими індикаторами дає змогу зіставити здійснені видатки, перспективні видатки на соціальний захід та очікуваний результат в умовах суспільних трансформацій, а при аналізі непрямих результативних показників виявляються релевантні напрямки фінансування.

Кінцевим етапом у запропонованому алгоритмі є пошук джерел додаткового (альтернативного) фінансування соціальної сфери. Якщо така мета в процесі оцінки не є пріоритетною, то завершення її відбувається шляхом порівняння здійснених витрат на певному етапі із станом об'єкта, що має бути досягнутий на відповідному етапі часу. Якщо

відповідного стану соціального явища досягнуто, то можна говорити про якісну ефективність заходу. Вимірювання економічної ефективності відбувається шляхом прямого порівняння здійснених видатків з прогнозною ефективністю.

Важливим аспектом оцінки ефективності фінансування соціальної сфери є ще одна її особливість – перманентність та разовість соціальних явищ. Так, фінансування пенсійного забезпечення є перманентним, а фінансування заходів боротьби з туберкульозом в Україні триватиме до подолання епідеміологічного порогу. Відповідно, і критерії оцінки фінансування таких явищ будуть різними: для перманентних процесів оцінювати варто стан суб'єктів (наприклад, рівень життя пенсіонерів); для тимчасових явищ варто визначати сучасні характеристики явища (наприклад, кількість хворих на певний момент часу в порівнянні з минулим періодом). Різниця в результуючих критеріях зумовлює відмінності в алгоритмі проведення оцінки ефективності фінансування соціальної сфери (рис. 1).



Рис. 1. Алгоритм оцінки ефективності фінансування соціальної сфери [розроблено автором]

Таким чином, стає можливою побудова механізму оцінки ефективності фінансування соціальної сфери за її галузями на підставі визначення довгострокових очікуваних результатів. Такий механізм ґрунтується на визначенні кінцевої мети соціального заходу, як показника абсолютної ефективності; виокремлення у його складі компоненту фінансування та формування індикатора досягнення бажаного рівня у визначений проміжок часу. Презентований механізм є

орієнтовним, містить обмежений перелік заходів та може бути адаптований і розширений відповідно до мети і цільової аудиторії проведення оцінки (табл. 2).

У представленому механізмі оцінки ефективності фінансування соціальної сфери представлені напрямки соціальної політики. Практична ж оцінка проводиться за окремими заходами згідно кодів бюджетних видатків.

Таблиця 2

Механізм оцінки ефективності фінансування соціальної сфери (за вибірковими заходами)*

[складено автором]

| № п/п | Напрями соціальної політики та методи реалізації соціальних заходів | Показник ефективності соціальних заходів | Критерій ефективності фінансування соціальних заходів | Індикатор ефективності фінансування соціальних заходів |
|-------|---|--|--|--|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1 | Підвищення рівня народжуваності в країні шляхом разових виплат при народженні дитини | Зростання фактичного кількісного показника народжуваності з метою збільшення частки працездатного населення в його загальній структурі в довгостроковій перспективі | Сума фактично здійснених витрат по виплаті допомоги при народженні дитини у порівнянні з очікуваним наповненням бюджету за рахунок майбутнього працездатного населення у приведений вартості | Збільшення суми фактичних податкових надходжень від працездатного населення в динаміці за рахунок інтенсивного фактору без збільшення податкового тиску |
| 2 | Скорочення рівня захворювання на туберкульоз шляхом профілактичних заходів | Зниження рівня захворюваності шляхом проведення профілактичних та інформаційних заходів, впровадження сучасних протоколів лікування, карантинів та санітарно-гігієнічних норма | Сума фактично здійснених витрат на проведення обов'язкових медико-лабораторних досліджень у порівнянні з перспективним скороченням витрат на лікування хворих | Скорочення витрат на лікування хворих та зростання податкових надходжень в результаті збереження працездатності населення |
| 3 | Забезпечення необхідної кількості закладів санаторно-курортного типу | Повна завантаженість таких закладів на території України | Сума фактично здійснених витрат у порівнянні із надходженнями до бюджету від даних закладів у поєднанні із сумою витрат відпочиваючих, що здійснені в середині країни, а не за її межами | Зростання рівня самофінансування закладів санаторно-курортного типу, їх завантаженості, кількості відпочиваючих на території рекреаційних ресурсів України |
| 4 | Поширення енергозберігаючих технологій серед населення | Скорочення витрат населення на комунальні витрати, скорочення витрат бюджету на субсидії населенню | Сума фактично здійснених витрат бюджету на компенсацію енергоощадних кредитів у порівнянні зі скороченням витрат на субсидії в поєднанні із перспективним вивільненням коштів населення і зростання їх купівельної спроможності | Скорочення заборгованості населення за комунальні послуги, скорочення витрат бюджету за фінансуванням субсидій населенню |
| 5 | Забезпечення відповідності співвідношення фахового складу попиту і пропозиції на ринку праці | Скорочення кількості безробітних в країні та вакантних посад, що не забезпечені відповідними спеціалістами шляхом створення відповідного державного замовлення у галузі освіти та перекваліфікації | Сума фактично здійснених витрат на підготовку та перепідготовку спеціалістів затребуваних професій у порівнянні зі скороченням витрат на допомогу безробітним в поєднанні з очікуваними податковими надходженнями від працевлаштованого населення | Скорочення витрат на допомогу безробітним за незатребуваними на сучасному ринку праці професіями |
| 6 | Забезпечення аграрного (пріоритетного для України) сектору кваліфікованими кадрами, що досягається шляхом створення привабливих умов праці і життя в сільській місцевості для молодих кваліфікованих спеціалістів | Зменшення дотацій та зростання податкових надходжень від аграрного сектору шляхом просування молодими спеціалістами прогресивних методів управління та виробництва | Сума фактично здійснених витрат на забезпечення спеціалістів житлом та побутовими умовами в сільській місцевості у порівнянні з перспективним скороченням дотацій аграрному сектору та зростання очікуваних податкових надходжень і купівельної спроможності населення | Скорочення дотацій аграрному сектору, підвищення рівня застосування прогресивних сучасних технологій |
| 7 | Збільшення кількості всиновлень в Україні шляхом популяризації та додаткового матеріального забезпечення опікунів | Скорочення кількості дітей позбавлених батьківського піклування та опіки | Сума фактично здійснених витрат на утримання дітей у соціальних закладах у порівнянні з сумою витрат на матеріальну допомогу родинам-опікунам | Сума фактично здійснених витрат на утримання дітей у соціальних закладах |

*Наведений перелік не є вичерпним та містить вибіркові соціальні заходи на прикладі яких представлено розроблені механізми оцінки ефективності фінансування соціальної сфери

Продовження таблиці 2

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|
| 8 | Створення умов для соціально-економічної інклюзивності людей з обмеженими фізичними можливостями шляхом формування доступного для пересування простору та сприятливих для працевлаштування умов | Підвищення рівня життя та купівельної спроможності осіб з обмеженими фізичними можливостями | Сума фактично здійснених витратків на формування доступного для пересування простору та сприятливих для працевлаштування умов в порівнянні з очікуваними податковими надходженнями від працевлаштування інвалідів та зростання їх рівня життя | Сума фактично здійснених витратків на формування доступного для пересування простору та сприятливих для працевлаштування умов |

Даний перелік не охоплює соціальні заходи, що знаходяться в компетенції інших міністерств, зокрема галузь пенсійного забезпечення, освіти, охорони здоров'я, безпеки і оборони, інфраструктури тощо. Формування бюджетної статистики відбувається виключно за даними кодів бюджетного призначення коштів. Прикладна оцінка ефективності фінансування соціальної сфери, що презентується державними органами не охоплює усього спектру необхідних компонентів та не створює комплексного уявлення про реальний стан речей. Державним комітетом статистики до економічних показників соціальної сфери віднесено: індекс споживчих цін; наявний дохід у розрахунку на одну особу; середню та мінімальну заробітну плату; середню та мінімальну пенсійну виплату; мінімальний розмір допомоги по безробіттю; рівень забезпечення прожиткового мінімуму (гарантований мінімум) для призначення державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям; прожитковий мінімум в середньому на одну особу в місяць [2].

Такий самий набір показників для характеристики рівня життя населення використовує і Міністерство соціальної політики [3]. При цьому, у світовій практиці, як індикатори ефективності фінансування соціальної сфери у системі показників рівня життя населення використовують ряд специфічних параметрів, зокрема: співвідношення доходів верхньої та нижньої соціальних груп з критичною межею 10:1; частку населення за межею бідності з критичною межею 10%; співвідношення мінімальної й середньої заробітної плати з критичною межею 1:3; рівень безробіття з критичною межею 8-10%; сумарний коефіцієнт плідності (для жінок дітородного віку) з критичною межею 2,14-2,15; умовний коефіцієнт депопуляції з критичною межею 1; частку осіб у віці понад 65 років з критичною межею 7 %; співвідношення середньодушового сукупного доходу і раціонального споживчого бюджету; співвідношення середньодушового сукупного доходу і прожиткового мінімуму; частка умовно вільної частини сукупного доходу (те, що залишається після відшкодування податків і суми прожиткового мінімуму) [1].

ВИСНОВКИ

Отже, в результаті аналізу існуючих в практичному застосуванні параметрів, сутності соціальних заходів, їх переліку та встановленої мети стає можливим сформулювати необхідний і достатній

набір критеріїв та індикаторів оцінки ефективності фінансування соціальної сфери:

1. Здоров'я та демографія: чисельність населення та працездатного населення; середня тривалість життя, очікувана при народженні; коефіцієнт мертвороджених і померлих у перинатальний період; рівень смертності осіб працездатного віку тощо;

2. Матеріальний добробут: середні сукупні витрати; питома вага грошових витрат у сукупних витратах; питома вага мінімального споживчого кошика в середніх сукупних витратах тощо;

3. Соціальний розвиток: рівень мінімальних та середніх виплат забезпечення по інвалідності; кількість лікарів на 1000 осіб населення; кількість закладів дошкільної та шкільної освіти на 1000 осіб населення; кількість розлучень; кількість неповних сімей; кількість всиновлень та дітей, позбавлених батьківської опіки та піклування тощо;

4. Побутовий розвиток: питома вага людей, що не мають місця проживання; питома вага сімей, що не мають власного житла; питома вага сімей, житло яких не забезпечене мінімальними побутовими умовами тощо;

5. Зайнятість населення: рівень зайнятості населення; рівень безробіття; рівень виробничого травматизму; рівень професійної захворюваності; рівень кадрової та професійної забезпеченості;

6. Безпека населення: обсяг вчинених злочинів та частка тяжких злочинів; показники смертності від суїциду; кількість патрульних правоохоронців на 1000 осіб населення.

Основною перевагою застосування такого комплексу критеріїв у поєднанні із визначеними індикаторами в контексті представлених алгоритмів оцінки ефективності фінансування соціального забезпечення, на нашу думку, є не лише визначення фактичного економічного ефекту, а і врахування перспективного соціально-економічного результату, що дасть змогу визначити ступінь доцільності реалізації тих чи інших окремих соціальних заходів і програм.

Отже, в результаті дослідження критеріїв та індикаторів ефективності фінансування соціальної сфери вдалося сформулювати необхідний і достатній їх перелік, розробити загальні алгоритми проведення оцінки такої ефективності та зразки побудови прикладних механізмів за різними сферами. На підставі одержаних результатів стає можливим

проведення дослідження прикладних аспектів механізмів фінансового забезпечення соціальної сфери в Україні з одночасним виявленням ефективних його напрямків.

Список використаних джерел

1. Іляш О.І., Гринкевич С.С. Економіка праці та соціально-трудова відносина: навч. посіб. / О.І. Іляш, С.С. Гринкевич. – К.: Знання, 2010. – 476 с.

2. Основні показники рівня життя населення та бідності. Федерація професійних спілок України. [http://www.fpsu.org.ua/napryamki-diyalnosti/sotsialnij-](http://www.fpsu.org.ua/napryamki-diyalnosti/sotsialnij-zakhist/5651-osnovni-pokazniki-rivnya-zhittya-naselennya-ta-bidnosti3)

[zakhist/5651-osnovni-pokazniki-rivnya-zhittya-naselennya-ta-bidnosti3](http://www.fpsu.org.ua/napryamki-diyalnosti/sotsialnij-zakhist/5651-osnovni-pokazniki-rivnya-zhittya-naselennya-ta-bidnosti3).

3. Основні показники рівня життя населення України. Профспілка працівників освіти і науки України. <https://pon.org.ua/novyny/5051-osnovn-pokazniki-rvnya-zhittya-naselennya-ukrayini.html>.

4. Скулиш Ю.І. Соціальна сфера: проблеми та перспективи бюджетного забезпечення в Україні. / Ю.І. Скулиш // автореферат дис. к.е.н. – 08.00.07. – Національна академія наук України. Інститут демографії та соціальних досліджень. – м. Київ. – 2009 р.