

РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ СОЦІАЛЬНИХ ПРОГРАМ: МЕТОДИ ТА ІНДИКАТОРИ ОЦІНЮВАННЯ

В. С. Заяць, кандидат економічних наук.

Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України.

© Заяць В. С., 2013.

Стаття отримана редакцією 01.08.2013 р.

Вступ. Під час оцінювання державних соціальних програм необхідно виходити з того, що будь-який соціальний трансферт (як допомога від держави, отримана населенням), повинен сприяти зменшенню загальної нерівності та масштабів бідності. Сучасні соціальні програми орієнтовані здебільшого на підтримку вразливих груп населення, які потребують фінансової допомоги з боку держави. Оцінюючи такі програми, важливо з'ясувати, чи обумовлює їх упровадження посилення нерівності, надмірну диференціацію населення за доходами чи іншими параметрами. За результатами існуючих досліджень відсутність чіткої адресності призводить до того, що значну вигоду від реалізації соціальних програм нерідко одержують достатньо забезпечені верстви населення.

Огляд останніх джерел досліджень і публікацій. Проблеми оцінювання ефективності соціально-економічних програм висвітлено у наукових працях Л. Бакаєва, О. Василика, А. Єріної, О. Макарової, О. Черняка, Л. Черенько й інши. Проте у зв'язку зі зміною соціально-економічної ситуації та загостренням бюджетних проблем окремі аспекти потребують поглибленого дослідження. Необхідно акцентувати увагу на нових проблемах, які з'являються в умовах соціально-економічної нестабільності та істотних бюджетних обмежень щодо реалізації таких програм.

Мета статті полягає у визначенні методичних засад оцінювання прямих та непрямих соціальних результатів бюджетних програм у сучасних соціально-економічних умовах.

Основний матеріал і результати. Якщо виходити із загальнометодологічних засад визначення та оцінювання ефективності будь-яких бюджетних програм, то основний методологічний підхід має полягати в зіставленні одержаного результату (за умов, що він матиме кількісний вимір) та загальних витрат на його досягнення. Реалізацію тієї чи іншої бюджетної програми можна вважати ефективною лише у випадку, якщо вона у комплексі з іншими програмами забезпечить досягнення визначених кінцевих цілей та прогресивних зрушень, заради яких здійснюється її розроблення і реалізація.

Ефективними бюджетними програмами слід визнати ті з них, що дають змогу з оптимальними витратами досягти поставленої мети і повною мірою виконати намічені завдання на основі системного підходу. Важливою є прозорість, послідовність та передбачуваність рішень органів державного управління, що безпосередньо здійснюють розроблення й упровадження заходів бюджетних програм. Із цією метою доцільно здійснювати оперативне поточне оцінювання результатів реалізації бюджетної програми, комплексно поєднуючи різні форми аналізу, зокрема: фінансово-економічний аналіз; техніко-економічний аналіз; функціонально-вартісний; оперативний (поточний) аналіз.

Метою оцінювання результативності державних програм соціальної підтримки населення є визначення рівня досягнення її цілей. Оцінювання таких програм щодо підтримки соціально вразливих категорій населення передбачає визначення:

- ступеня досягнення результативних показників програми;
- рівня ефективності програми, стійкості досягнутих результатів;
- можливостей підвищення якості виконання програми, поліпшення методів її реалізації та результативності у наступних періодах її виконання;

- позитивного досвіду, який надалі можна використовувати при виконанні інших бюджетних програм.

Оцінюючи прямі та непрямі результати реалізації основних програм соціальної підтримки вразливих категорій населення, необхідно охопити такою оцінкою як очікувані, так і неочікувані результати, прямі та непрямі ефекти, позитивні та негативні. Прямі соціальні ефекти від реалізації бюджетних програм підтримки вразливих категорій населення потребують з'ясування того, наскільки здійснені головним розпорядником бюджетних коштів заходи вплинули на успішну реалізацію програми, задоволення потреб одержувачів цієї допомоги, включаючи дотримання термінів виконання програми.

Непрямі соціальні ефекти здебільшого не підлягають прямому обчисленню, їх важко передбачити і спрогнозувати. Неочікувані результати можуть мати негативні соціально-економічні наслідки. Зокрема, необґрунтовані соціальні виплати знижуватимуть мотивацію трудоактивного населення до продуктивної зайнятості, породжуючи утриманські настрої. І навпаки, неповне охоплення вразливого населення соціальними програмами загрожує поширенням бідності.

Ключовим етапом дослідження є вибір схеми побудови оцінки, тобто підходу до вияву, кількісного виразу та порівняння програмних результатів. Простіша схема забезпечує співвідношення фактичних даних про програму – строки виконання, розмір коштів, що витрачаються, обсяги отриманих послуг – із запланованими. Цей підхід потребує встановлення проміжних цілей і відповідних показників для різних періодів з тим, щоб у процесі здійснення неодноразово проводити порівняння і за їх результатами своєчасно виробляти необхідні корегуючі дії.

Під час оцінювання бюджетних соціальних програм можливе різне комбінування узагальнюючих та специфічних показників. Наразі основні результативні показники звичайно подають такими групами [2]: показники затрат; показники продукту; показники ефективності; досягнення визначеного результату (результативність); показники якості.

В окремих випадках необхідно пов'язати оцінку бюджетної програми з результативністю функціонування органів управління, що здійснюють її розроблення та реалізацію. У цьому випадку доцільно залучити показники, що характеризують: 1) прямі результати діяльності органів державного управління при виконанні бюджетних програм; 2) кінцеві соціально-економічні результати виконання бюджетних програм, покладених на них функцій, результати надання бюджетних послуг для її отримувачів; 3) ефективність внутрішньої організації та функціонування системи органів державного управління.

Можливе використання і більш складних схем [1]:

1. Зіставлення відповідних показників, що мають бути вимірними у двох точках: безпосередньо до початку програми й відразу після її завершення. Використання такої схеми доцільне у випадку незначних масштабів програми і короткостроковості, а також стабільності умов її реалізації.

2. Результати порівнюються з розрахунковими даними про стан програмної області. Зміни, обумовлені дією програми, оцінюються як різниця між параметрами фактичного стану програмної області й тими показниками, які були б зафіксовані за умови, що програма не була здійснена (прогнозується за даними минулих років). Необхідною умовою є наявність чіткої визначеної тенденції у динаміці показників за період, що передує програмі.

3. Відбувається зіставлення даних за двома сукупностями (географічні регіони, групи населення та ін.) – тими, що підпадали під дію програми. Ця схема іноді використовується для визначення «позапрограмних чинників». Якщо оцінка відображає однакові зміни в обох сукупностях, то це може свідчити про дію не програмних, а будь-яких інших факторів.

4. Схема контрольного експерименту. Це схема, що потребує найбільшого використання коштів.

Специфіка будь-якої схеми полягає в способі зіставлення даних на основі оцінки витрат і результатів програми. Для такої оцінки використовують інформацію про інші програми, методи експертних оцінок, математичне моделювання, експериментальні методи. Необхідно здійснювати позапрограмний контроль за процесом та результатами виконання програми для того, щоб своєчасно вносити до неї корективи, порівнювати отримані результати із цілями.

На макрорівні оцінити ефективність запроваджених соціальних програм можна за допомогою динамічних співставлень показників, що характеризують зміни рівня життя категорій населення, охоплених цими програмами, включаючи такі індикатори:

- трудові доходи та соціальні виплати – зміни у рівні та структурі доходів до і після впровадження програм, співвідношення між середньою заробітною платою та соціальними виплатами, між середньою пенсією та середньою заробітною платою;
- рівень бідності – зміни в абсолютних та відносних показниках бідності, її глибині;
- споживання – зміни у структурі споживання, насамперед у частці витрат на харчування;
- інтегральні індикатори – коефіцієнт Джині, «внесок» соціальних програм в обмеження бідності та зростання добробуту.

Такі зіставлення відображають зміни, що відбулись у рівні добробуту населення за час дії програми, хоча й не виключають зміни, які сталися під впливом інших чинників. Тому ці розрахунки доцільно доповнити показниками, що характеризують зміни у добробуті тільки частини населення, охопленої цією програмою, і зіставити з параметрами змін для всього населення.

Для поточного оперативного аналізу та своєчасного виявлення недоліків у реалізації завдань бюджетної програми кожний з агрегованих показників повинен спиратися на систему оціночних індикаторів, аналіз яких дає змогу визначити:

- відповідність фактичного значення показника запланованому;
- відхилення показника від оптимального значення, яке не має принципового характеру;
- відхилення показника, котре свідчить про необхідність корегуючих державних заходів;
- загрозливе відхилення значення показника, яке потребує термінового втручання держави.

На особливу увагу заслуговує допомога з малозабезпеченості як основний інструмент державної підтримки бідного населення, спроможний поліпшити його матеріальне становище. Важливо з'ясувати, наскільки доцільним є поріг надання допомоги, її розмір, питома вага у структурі бідного населення, адресність цих виплат, наявність помилок включення чи виключення через відсутність реального механізму перевірки рівня життя домогосподарств. Необхідно визначити й оцінити кінцевий підсумок реалізації цієї програми: протидіє вона скороченню чисельності бідного населення чи ні.

Оцінювати ці бюджетні програми потрібно за допомогою загальних та специфічних показників.

До загальних показників можна віднести: ступінь (відсоток) досягнення цілей (показника), економічну й соціальну ефективність (характеризує результативність бюджетної програми як у цілому, так і окремих її елементів, та визначається як відношення ефекту від здійснених заходів до витрат на них), термін окупності затрат на виконання програмних заходів, ресурсні втрати чи їх нецільове використання.

Специфічні показники розробляються для окремих цільових програм. Зокрема, оцінка ефективності програми житлових субсидій повинна передбачити такі показники: динаміка чисельності одержувачів субсидій, рівень їх доходів; питома вага субсидій у структурі доходів; зміни в джерелах фінансування субсидій; динаміка обсягів житлових субсидій; зміни у величині житлово-комунальних тарифів порівняно з динамікою оплати праці; кількість і частка громадян, що звернулися за житловими субсидіями й отримали відповідні до потреби допомоги; кількість і частка домогосподарств, які скористалися рекомендаціями чи послугами, передбаченими програмою; кількість та частка домогосподарств, котрим було надано допомогу і матеріальне становище яких поліпшилося; частка громадян, що отримують житлові субсидії, обсяг яких визначено неправильно (більше або менше, ніж належить отримувати).

Оцінювання програм, спрямованих на надання соціальних допомог, повинне здійснюватися за такими показниками: динаміка чисельності одержувачів соціальної допомоги; частка допомоги у сукупному доході реципієнтів; рівень бідності до отримання соціальної допомоги; рівень бідності після отримання соціальної допомоги; рівень охоплення бідних відповідною програмою; динаміка обсягів соціальної допомоги; частка допомоги, яка потрапляє до бідних, та ін.

До позитивних соціальних ефектів реалізації програм у віддаленій перспективі щодо соціально вразливих категорій слід віднести: обмеження бідності, створення передумов для зростання реальних доходів населення; своєчасна сплата житлово-комунальних тарифів (для одержувачів житлових субсидій); посилення соціального захисту неконкурентоспроможних на ринку праці верств населення; можливість матеріальної підтримки осіб з особливими потребами та їх соціального залучення; збереження потенціалу здоров'я зростаючого покоління.

Висновки. Отже, в комплексній оцінці ефективності бюджетних програм необхідно розглядати їх структурні складові з таких позицій: дієвості загальних заходів програми щодо досягнення необхідних результатів; оптимізації необхідних витрат на досягнення поставлених цілей та прискорення їх окупності; збалансованості ресурсних можливостей програми та її основних цільових завдань; регіональної адаптивності напрямів, заходів та методики оцінювання програми; скоординованості зусиль усіх суб'єктів виконання бюджетної програми; орієнтованості всіх структурних елементів бюджетної програми на досягнення високого кінцевого результату; моніторингу процесу виконання бюджетної програми, передбачення можливих соціальних наслідків.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Макарова, О. В. Державні соціальні програми: теоретичні аспекти, методика розробки та оцінки: монографія / О. В. Макарова. – К.: Ліра-К, 2004. – 328 с.
2. Методичні рекомендації щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм від 17.05.2011 № 608 [Ел. р.]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article%3Fart_id=293133&cat_id=285157
3. Нечитайло, У. П. Проблеми адаптації державного статистичного спостереження за інвестиційними процесами до стандартів Європейського Союзу / У. П. Нечитайло, О. Р. Кардаш // Статистика України. – 2010 – № 4. – С. 37 – 42.

УДК 316.43:005

Заяць В'ячеслав Сергійович, кандидат економічних наук, старший науковий співробітник Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України. **Результативність соціальних програм: методи та індикатори оцінювання.** Обґрунтовано методичні засади оцінювання прямих та непрямих соціальних результатів бюджетних програм з визначенням відповідних підходів, критеріїв та індикаторів оцінювання.

Ключові слова: бюджетна програма, оцінка соціальних результатів, показники оцінки.

УДК 316.43:005

Заяц Вячеслав Сергеевич, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Института демографии и социальных исследований им. М. В. Птухи НАН Украины. **Результативность социальных программ: методы и индикаторы оценки.** Обоснованы методические основы оценки прямых и косвенных социальных результатов бюджетных программ с определением соответствующих подходов, критериев и индикаторов оценки.

Ключевые слова: бюджетная программа, оценка социальных результатов, показатели оценки.

UDC 316.43:005

Zayac Vyacheslav Sergievich, a candidate of economic sciences, senior research worker of Institute of demography and social researches, is the name of M. V. Ptukhi of the National academy of sciences of Ukraine. **The effectiveness of social programs: methods and indicators for assessing.** The article defined the methodological principles of estimation of direct and indirect social outcomes of budget programs with the definition of relevant approaches, criteria and indicators of this assessment.

Keywords: budget program, social impact assessment, indicators of estimates.