

УДК 32.019.51:316:35:005

Г. Лопушняк

## ВИБІР ПРІОРИТЕТІВ ТА ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Встановлено залежність вибору пріоритетів державної соціальної політики від ранжування соціальних проблем та значимості національних інтересів. Обґрунтовано теоретико-методологічні підходи до визначення ефективності державної соціальної політики на основі розрахунку інтегрального індексу соціального розвитку, до складу якого належать узагальнені індекси, що характеризують ефективність реалізації кожного з видів зазначеної політики.

**Ключові слова:** державна соціальна політика, ефективність, пріоритети, людський розвиток, соціальні проблеми.

Стратегічною метою соціальної політики України є послідовне підвищення рівня життя населення на основі забезпечення умов для самореалізації кожного громадянина, зниження соціальної, економічної та культурної нерівності, відтворення економічної та соціальної ролі країни у світовому співтоваристві. Забезпечення довготерминової конкуренто-спроможності України у глобалізованому світі зумовлює необхідність підвищення якості життя найбільш чисельних прошарків населення як підґрунтя для формування середнього класу – основи стабільності суспільства. Практична реалізація такого принципу перетворює державну політику на один із провідних чинників соціального розвитку, робить її дієвою складовою стратегії досягнення національної інтеграції та основним механізмом формування нової якості життя людини [1]. Саме тому вибір пріоритетів соціальної політики, а також визначення її ефективності є надзвичайно актуальною проблематикою дослідження.

Метою статті є встановлення чинників, від яких залежить вибір пріоритетів державної соціальної політики, а також обґрунтування теоретико-методологічних підходів щодо визначення ефективності державної соціальної політики.

Для досягнення основної стратегічної мети соціальної політики особливу роль відіграє вибір її пріоритетів на основі визначених основних цілей суспільства та ранжування соціальних проблем. Останні, на нашу думку, повинні визначатися, враховуючи національні цінності.

Для визначення відносної значимості національних цінностей В. Горбуліним та В. Качинським було побудовано спеціальну систему критеріїв матриці пріоритетів, де, на відміну від багатьох інших, аналізувалися цінності, що існують переважно в масовій свідомості громадян країни, а не ідеї та побудови різних систем національних цінностей, що пропонуються представниками інтелектуальної еліти чи політиками [2]. До системи національних цінностей автори включають: *цінності індивіда* (загальнолюдські цінності (4,944%), індивідуалізм (4,708%), патріотизм (6,403%), права і свободи людини (5,603%), право приватної власності (6,026%)); *цінності суспільства* (добробут (6,638%), соціальна справедливість (6,403%), міжетнічна і міжконфесійна злагода (5,226%), ліберально-демократичні традиції (5,132%), матеріальні надбання (6,073%), духовні надбання (6,685%) та *цінності держави* (природні ресурси (5,556%), конституційний лад (5,414%),

національна безпека (7,156%), державний суверенітет (5,650%), система міжнародних зв'язків (6,403%), територіальна цілісність (5,579%).

Щодо ранжування важливості соціальних проблем, то доцільним, на нашу думку, буде її структурування за значимістю впливу на соціальну безпеку країни. Так, наприклад, найперше необхідно вирішувати проблеми, які становлять безпосередню загрозу соціальній безпеці. Менш важливі – це ті, які можуть загрожувати соціальній безпеці в більш віддаленій перспективі. Третя група проблем – ті, які не впливають на соціальну безпеку держави.

Враховуючи зазначене та результати аналізу соціальних проблем на сучасному етапі, вважаємо, що основними пріоритетами суспільного розвитку і соціальної політики повинні стати: боротьба з бідністю, вирішення демографічних проблем, зокрема збільшення чисельності населення, а також підвищення зайнятості населення. Характеристики двох перших проблем у 2010 р. перевищували гранично допустимі норми, визнані світовою практикою. Так, в Україні за національними критеріями 24,1% населення проживало за межею бідності, за критеріями ООН – 78% [3] при нормі 10%. Середня тривалість життя в Україні у 2010 р. становила 70,4 роки, а відповідно до світової практики катастрофічно вважається 75 – 79 років. Це може призвести до зниження життєдіяльності суспільства.

Не менш важливою характеристикою державної соціальної політики є її ефективність. Для її кількісної оцінки використовуються розрахунок показників рівня і якості життя населення, зокрема індексу людського розвитку (далі – ІЛР), який широко застосовується світовим співтовариством. Концептуальний підхід до оцінки індекса людського розвитку був розроблений групою експертів Програми розвитку ООН (ПРООН) і, починаючи з 1990 р., ООН щорічно готує “Доповідь про людський розвиток”. Запропонована експертами методика передбачає визначення загального ІЛР за трьома складовими: тривалістю життя, рівнем освіти населення (через досягнутий рівень писемності дорослого населення і сукупну частку учнів і студентів у загальній чисельності населення віком 6 – 22 роки) та обсягом ВВП на душу населення за паритетом купівельної спроможності (далі – ПКС).

Логічним кроком у поширенні загальноприйнятої практики вимірювання ІЛР стала методика вимірювання людського розвитку регіонів України, розроблена українськими вченими з урахуванням національних особливостей та наявної інформаційної бази. На відміну від міжнародної методології розрахунку індексу людського розвитку, вітчизняна методика передбачає побудову на проміжному етапі загальних індикаторів розвитку для дев'яти основних аспектів людського розвитку регіонів, а саме: демографічного розвитку; розвитку ринку праці; матеріального добробуту населення; умов проживання населення; рівня освіти населення; стану та охорони здоров'я; соціального середовища; екологічної ситуації; фінансування людського розвитку [4]. Принциповим моментом зазначеної методики є її орієнтація виключно на офіційні показники Державної служби статистики України.

Аналіз розрахованих регіональних індексів людського розвитку протягом 1999 – 2010 рр. засвідчив його зменшення у 2010 р., порівняно з 1999 р., практично у всіх регіонах, за винятком Донецької і Херсонської областей та м. Києва і Севастополя. Найсильніший вплив на визначення місця регіону на єдиній шкалі індексу людського розвитку здійснюють показники рівня освіти (0,129), умов проживання населення (0,122) та матеріального добробуту (0,121). Найменш помітною є дія розвитку ринку праці (0,095) та сфери фінансування людського розвитку (0,089) [5] (рис. 1).

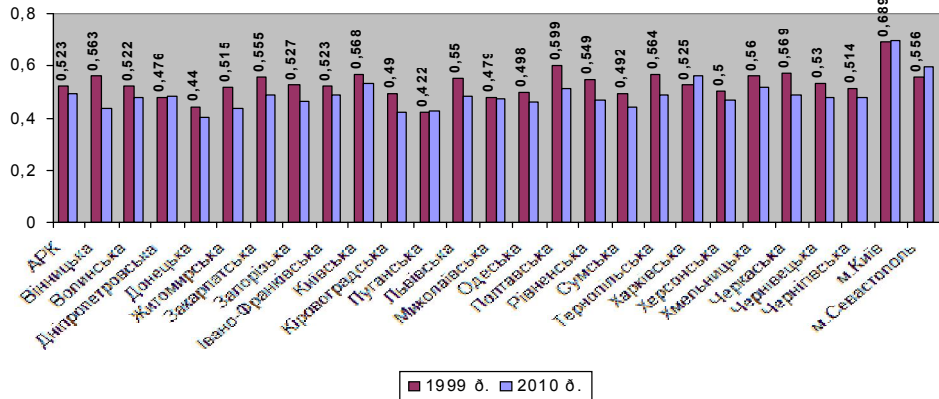


Рис. 1. Порівняння індексу людського розвитку регіонів України у 1999 та 2010 рр. (побудовано автором на основі джерела [6])

На нашу думку, дія ринку праці, основними показниками якого є рівень зайнятості та рівень безробіття населення, повинна мати дещо більший вплив на визначення вказаного індексу.

Проведені нами дослідження взаємозв'язку рівня безробіття на ВВП підтверджують, що між цими показниками існує обернений зв'язок: при підвищенні рівня безробіття реальний валовий внутрішній продукт зменшується за законом:  $ВВП = 272462,9 - 14352,3 * (\text{рівень безробіття})$

Модель є адекватною, коефіцієнт детермінації має значення  $R^2 = 92,9\%$ , що вказує на досить тісний зв'язок між цими показниками. Загалом це відповідає положенням економічної теорії, зокрема моделі виробничої функції Кобба-Дугласа, згідно з якими найважливішими факторами формування ВВП є капітал і людська праця. За результатами цього дослідження при зростанні рівня безробіття на 1% падіння ВВП в середньому становить 14352,3 млн грн у показниках 1999 р.

Наглядно зазначений зв'язок подано на рис. 2.

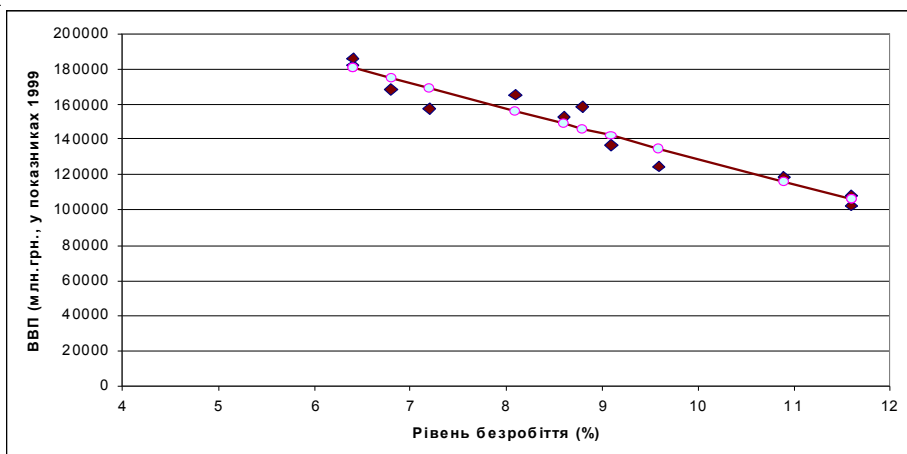


Рис. 2. Залежність реального ВВП (в показниках 1999 р.) від рівня безробіття в Україні (побудовано автором)

Отже, показники ринку праці мають достатньо великий вплив на ВВП України.

Паралельно нами також перевірялась дія закону Оукена, згідно з яким щорічний приріст реального ВВП на 2,7% утримує рівень безробіття на постійному рівні. На жаль, в Україні залежність, притаманну цьому закону, однозначно ідентифікувати не вдалося.

Зазначимо, що державна соціальна політика може вважатися ефективною за умов достатньої ефективності всіх її складових, а саме: політики розподілу і перерозподілу суспільного продукту; державної політики зайнятості і охорони праці; ефективної державної політики у соціально-культурній сфері, зокрема у сфері освіти і науки, у сфері охорони здоров'я, у сфері культури та мистецтва, у сфері фізичної культури та спорту, житлової політики держави; демографічної політики держави; державної політики у сфері соціального захисту населення; соціологічної політики держави та політики гармонізації соціально-економічних інтересів.

Як стверджує А. Леслі, "...будь-яка політика вважається результативною якщо вона досягає своєї мети, і ефективною – якщо це не обходиться дуже дорого [7].

Для оцінки ефективності формування та реалізації державної соціальної політики на початковому етапі важливим є визначення низки показників (індексів), які відображають динаміку процесів соціального розвитку держави. Саме на їх основі необхідно розраховувати інтегральний показник ефективності державної соціальної політики.

Зазначені індекси доцільно, на нашу думку, класифікувати за видами такої політики, а саме:  $I_p$  – індекс розподілу і перерозподілу суспільного продукту;  $I_L$  – індекс зайнятості і охорони праці;  $I_C$  – індекс розвитку соціально-культурної сфери, який складається з:  $I_O$  – індексу освіченості населення;  $I_M$  – індексу охорони здоров'я населення;  $I_F$  – індексу фізичного і духовного розвитку;  $I_H$  – індексу житлового забезпечення людини;  $I_D$  – індекс демографічного розвитку;  $I_S$  – індекс соціального захисту населення;  $I_E$  – індекс екологічної ситуації;  $I_G$  – індекс гармонізації соціально-економічних інтересів, що включає:  $I_{GR}$  – індекс гендерної рівності;  $I_{MP}$  – індекс ефективності молодіжної політики;  $I_{MS}$  – індекс міцності сім'ї тощо.

Оскільки нами враховується 11 різновидів державної соціальної політики (політику у соціально-культурній сфері розділено на підвиди через суттєву вагому значимість освітньої політики та політики у галузі охорони здоров'я і духовного і фізичного розвитку), формалізуємо множину **M** видів державної соціальної політики у вигляді (формула 1):

$$\mathbf{M} = \{P, L, C, O, Z, F, H, D, S, E, G\}, \quad (1)$$

де  $P$  – політика розподілу і перерозподілу суспільного продукту;

$L$  – державна політика зайнятості і охорони праці;

$C$  – державна політика у соціально-культурній сфері, зокрема:

$O$  – державна політика у сфері освіти;

$Z$  – державна політика у сфері охорони здоров'я;

$F$  – державна політика у сфері фізичного і духовного розвитку;

$H$  – державна житлова політика;

$D$  – демографічна політика держави;

$S$  – державна політика у сфері соціального захисту населення;

$E$  – соціологічна політика;

$G$  – політика гармонізації соціально-економічних інтересів.

$$P_{Mi} = \frac{P_{Mi}}{Pb_{Mi}}, \quad M \in \mathbf{M}, \quad (2)$$

де  $i = 1, 2, \dots, N_M$

$N_M$  – кількість показників, що враховуються при характеризуванні політики  $M \in \mathbf{M}$ ;

$Pb_{Pi}$  – базові показники, за якими здійснюється порівняння  $i$ -тої політики;

$P_{Mi}$  – показник, який порівнюється з базовим.

Інтегральний показник  $I_M$  ефективності політики  $M \in \mathbf{M}$  може бути визначений за формулою 3:

$$I_M = \sum_{i=1}^{N_M} w_{Mi} P_{Mi}, \quad M \in \mathbf{M} \quad (3)$$

де  $w_{Mi}$  – ваговий коефіцієнт для  $i$  – того показника  $M$  -тої політики  $w_{Mi} \in [-1, 1]$ ,

$$\sum_{i=1}^{N_M} w_{Mi} = 1. \quad (4)$$

Зазначимо, що визначає значущість показника в інтегральній оцінці політики. Зокрема, якщо показник є дестимулюючий і, якщо показник є стимулюючий. Параметр можна вибирати на основі кореляційного аналізу.

Інтегральний показник для соціальної політики загалом означимо як (формула 5):

$$I_{dsp} = \sum_{M \in \mathbf{M}} w_M I_M, \quad (5)$$

де – ваговий коефіцієнт для інтегрального показника політики типу .

$$S = \sum_{M \in \mathbf{M}} w_M I_M = \left( \begin{array}{l} w_P I_P + w_L I_L + w_C I_C + w_O I_O + \\ + w_Z I_Z + w_H I_H + w_D I_D + w_S I_S + w_E I_E + w_G I_G \end{array} \right). \quad (6)$$

Зауважимо, що кожна політика характеризується своїм набором кількісних показників. Для прикладу розглянемо показники політики ( $P$ ) розподілу та перерозподілу суспільного продукту.

Виберемо набір показників, які, на нашу думку, найбільш повно характеризуватимуть вказану політику. До них належать:

$P_{P1}$  – реальна заробітна плата;

$P_{P2}$  – індекс споживчих цін;

$P_{P3}$  – індекс Джині;

$P_{P4}$  – рівень бідності;

$P_{P5}$  – сукупні ресурси на одне домогосподарство;

$P_{P6}$  – сукупні витрати на одне домогосподарство;

$P_{p7}$  – співвідношення сукупних доходів і сукупних витрат на одне домогосподарство;

$P_{p8}$  – співвідношення середнього розміру пенсії і заробітної плати;

$P_{p9}$  – номінальна середньомісячна заробітна плата;

$P_{p10}$  – номінальна середньомісячна пенсія;

$P_{p11}$  – заборгованість із заробітної плати.

Приводимо показники ...  $P_{p11}$  до безрозмірної форми, нормуючи їх на значення відповідного базового показника ...  $Pb_{p11}$  (наприклад, відповідної держави, яку вибираємо для порівняння, чи для певного року, зокрема ми вибрали показники 2001 р. для України).

$P_{p1} \dots Pb_{p11}$  нормовані показники (формула 7):

$$P_{Pi} = \frac{P_{Pi}}{Pb_{Pi}}, \quad i = 1, 2, \dots, 11, \quad (7)$$

де  $P_{p1}$  – базові показники, за якими здійснюється порівняння політики.

Унаслідок проведеного кореляційного аналізу отримано три групи показників:

- 1) значущі показники;
- 2) показники, які здійснюють незначний вплив на визначену компоненту;
- 3) показники, які мають суттєву кореляційну залежність між собою, що означає їх взаємозамінність. Тому їх недоцільно використовувати при подальшому аналізі. Зокрема, можна виключити:  $P_{p5}$  – сукупні ресурси на одне домогосподарство;  $P_{p6}$  – сукупні витрати на одне домогосподарство;  $P_{p7}$  – співвідношення сукупних доходів і сукупних витрат на одне домогосподарство;  $P_{p9}$  – номінальна середньомісячна заробітна плата;  $P_{p10}$  – номінальна середньомісячна пенсія.

Показники, що залишились, включаються до складу індексу розподілу і перерозподілу суспільного продукту.

Інтегральний показник  $I_p$  політики  $P_p$  (формула 8):

$$I_p = \sum_{i=1}^{10} w_{Pi} P_{Pi}, \quad \sum_{i=1}^{10} w_{Pi} = 1, \quad (8)$$

де  $w_{Pi}$  – ваговий коефіцієнт для  $i$ -го показника політики  $P_p$ , приймає значення в межах  $-1 \dots 1$ :  $-1 < w_{Pi} \leq 1$  і визначає значущість показника  $P_{Pi}$  в інтегральній оцінці політики.  $w_{Pi} < 0$ , якщо показник є дестимулюючий, і  $w_{Pi} > 0$ , якщо показник є стимулюючий. Параметр  $w_{Pi}$  вибираємо на основі кореляційного аналізу. На основі визначених ваг визначаємо індекс розподілу і перерозподілу суспільного продукту. Всі інші індекси розраховуються за такою ж методикою.

Вихідними показниками для інших видів політики пропонуються наступні.

Для державної політики зайнятості та охорони праці: рівень безробіття; рівень тривалого безробіття; рівень зайнятості; частка працюючих, в умовах, що відповідають санітарно-гігієнічним нормам; середній розмір допомоги з безробіття у % до попереднього року; середній розмір допомоги у% до мінімальної заробітної плати; середній розмір допомоги з безробіття; рівень працевлаштування не зайнятих трудовою діяльністю громадян.

Для державної політики у сфері освіти: охоплення дітей дошкільними закладами, %; чисельність студентів професійно-технічних закладів на 10 тис. населення; чисельність студентів вищих навчальних закладів I – II рівнів акредитації на 10 тис. населення; чисельність студентів вищих навчальних закладів III – IV рівнів акредитації на 10 тис. населення; чисельність аспірантів на 10 тис. населення; чисельність докторантів на 10 тис. населення; кількість учнів, що припадає на одного вчителя; кількість студентів на одного викладача; витрати зведеного бюджету держави на освіту.

Для державної політики у сфері охорони здоров'я: обсяг видатків зведеного бюджету на охорону здоров'я; співвідношення фактичних та запланованих видатків бюджету на охорону здоров'я у розрахунку на одну особу населення; кількість лікарняних ліжок на 10 тис. населення; кількість уперше зареєстрованих випадків захворювань на 100 осіб; рівень захворюваності на окремі види "соціальних хвороб" (СНІД, туберкульоз, венеричні захворювання); рівень інвалідизації населення; рівень щеплення дітей (за окремими видами інфекцій).

Для державної політики у сфері фізичного і духовного розвитку: обсяг видатків зведеного бюджету на духовний і фізичний розвиток; забезпеченість книжковим фондом на 100 осіб; забезпеченість місцями для глядачів на 100 осіб; забезпеченість місцями у клубних закладах на 100 осіб; кількість осіб, які займаються всіма видами фізкультурно-оздоровчої роботи; відвідування населенням театрів на 100 осіб; відвідування населенням музеїв на 100 осіб; відвідування населенням концертних організацій на 100 осіб; відвідування населенням кіносеансів на 100 осіб.

Для житлової політики держави: введення в експлуатацію житла; кількість сімей, які отримали житло; частка сімей, які отримали житло, перебуваючи на квартирному обліку; рівень забезпеченості житлом.

Для демографічної політики держави: коефіцієнт дитячої смертності (померло дітей віком до одного року на 1 тис. народжених); коефіцієнт природного приросту (скорочення) осіб; сумарний коефіцієнт народжуваності населення (середня кількість дітей, народжених жінкою за все життя); рівень депопуляції (відношення кількості народжених до кількості померлих); сальдо міграції; середня очікувана тривалість життя.

Для державної політики у сфері соціального захисту населення: відношення мінімального розміру пенсії до прожиткового мінімуму, разів; кількість пенсіонерів, осіб; кількість пенсіонерів у розрахунку на 1000 осіб; середній розмір різних видів допомог; середній розмір пенсій; видатки зведеного бюджету на соціальний захист населення.

Для соціологічної політики: споживання води на душу населення; викиди сірки в розрахунку на одного мешканця; викиди азоту в розрахунку на одного мешканця; викиди шкідливих речовин від пересувних засобів в розрахунку на одного мешканця; викиди свинцю в розрахунку на одного мешканця; питома вага скиненої неочищеної

води в загальній кількості; видатки зведеного бюджету на охорону навколишнього середовища.

Вибір показників для політики гармонізації соціально-економічних інтересів залежить від підвиду політики. Так, наприклад, для сімейної політики доцільно використовувати показники шлюбності, розлучуваності тощо, а для гендерної політики – частка жінок на керівних посадах, в парламенті тощо.

Результати розрахунків за зазначеною методикою підтвердили недостатню ефективність заходів соціальної політики, що проводились за останні роки. Так, зокрема, приріст індексу розподілу і перерозподілу суспільного продукту у 2009 р., по відношенню до 2001 р. мав від'ємне значення. Загалом індекс соціального розвитку, що саме характеризує ефективність соціальної політики у 2009 р. практично дорівнював індексу 2001 р. Його приріст становив, за нашими підрахунками,  $-0,437431$ , тобто практично дорівнював нулю. Отже, підвищення розмірів соціальних виплат із відповідною корекцією на інші показники, що характеризують дієвість соціальної політики, не дають відчутного ефекту, нівелюючи переваги від їх збільшення.

У результаті дослідження ми зробили такі висновки.

Для оптимального вибору пріоритетів соціальної політики необхідно здійснювати ранжування соціальних проблем, через їх структурування за значимістю впливу на соціальну безпеку країни.

Ефективність державної соціальної політики – це, на нашу думку, здатність отримувати соціальний і економічний ефект у результаті діяльності органів державної влади. Об'єктивну оцінку результатів державної соціальної політики можна дати лише за умови застосування загально визначених критеріїв та показників.

На відміну від існуючих методик визначення ефективності соціальної політики, пропонується двохкрокове визначення комплексного показника, при якому на першому етапі визначаються індивідуальні показники індексів, що характеризують кожен вид державної соціальної політики. Це дає змогу уникнути надмірного обтяження додатковими показниками основного індексу ефективності провадження державної соціальної політики та водночас забезпечується комплексний підхід до його обчислення.

### Література

1. Україна XXI століття. Стратегія реформ і суспільної консолідації: експертна доповідь інституту стратегічних досліджень до Послання Президента України В. Януковича до українського народу [Текст]. — К. : [б. в.], 2010. — С. 68.
2. Горбулін В. П. Засади національної безпеки України [Текст] : підручник / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. — К. : Інтертехнологія, 2009. — С. 25, 26.
3. Межа бідності в Україні та Європі // Україна: аналітика, статистика, 2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zet.in.ua/socium/mezha-bidnosti-v-ukra%D1%97ni-ta-yevropi/>.
4. Людський розвиток в Україні: інноваційний вимір [Текст] : кол. моногр. / за ред. Е. М. Лібанової. — К. : Ін-т демографії та соціальних досліджень НАН України, 2008. — С. 21.
5. Регіональний людський розвиток [Текст] : стат. бюл. — К. : Державна служба статистики України, 2011. — 43 с.
6. Там само. — 43 с.



7. Леслі А. Пал. Аналіз державної політики [Текст] / А. Пал Леслі ; [пер. з англ. І. Дзюб]. — К. : Основи, 1999. — С. 88.

**Н. Lopushniak**

**SELECTION PRIORITIES AND ESTIMATION  
OF STATE SOCIAL POLICY EFFICIENCY**

**The dependence of priorities of state social policy from social issues ranging and the importance of national interests are determined. Theoretical and methodological approaches to determining the effectiveness of state social policy based on the calculation of the integral index of social development are grounded, which includes generalized indices that characterize the effectiveness of each type of these policy.**

**Key words: state social policy, effectiveness, priorities, human development, social problems.**