

**Методичні підходи до оцінки ефективності
бюджетних програм соціального захисту молоді
(регіональний аспект)**

Проведено узагальнення різних підходів до трактування терміна «ефективність» вітчизняними науковцями. Виділено різні види ефективності соціальних програм. Запропоновано удосконалений методичний підхід до проведення оцінки ефективності бюджетних програм, у рамках якого виокремлено показники соціальної, економічної та бюджетної ефективності. Здійснено оцінку ефективності регіональної програми у сфері соціального захисту молоді. Окреслено перспективи застосування такого підходу до оцінки ефективності бюджетних програм в Україні та її регіонах.

Ключові слова: соціальні програми, соціальний захист молоді, оцінка, показники оцінки.

Впродовж усіх економічних трансформацій, що відбувалися в Україні та її регіонах з часу набуття нею незалежності й до сьогодні, політика соціального захисту посідала чільне місце серед пріоритетних напрямів розвитку країни. Зрозуміло, що за будь-яких обставин ця політика має в першу чергу бути ефективною, а значить, відповідати соціальним інтересам різноманітних категорій населення та реалізовувати усі, чи принаймні більшість функцій соціального захисту.

Ефективність політики соціального захисту, як і соціальної політики, що реалізуються у державі, виявляється через її відповідність соціальним інтересам громадян цієї держави та її регіонів і відбивається не лише в об'єктивних показниках рівня доходів і споживання, зайнятості та безробіття, а й у доступності медичних послуг, освіти, культури, відпочинку, інформації, соціального захисту малозабезпечених та підтримки соціально вразливих верств населення. Основою для її фінансування та реалізації є соціальні програми.

Методологічне забезпечення оцінки ефективності соціальної політики в державі досліджене у працях О. В. Макарової, методологія оцінки ефективності регіональної соціальної політики розроблена У. Я. Садовою. Питаннями програмно-цільового виконання бюджету, а також особливостями проведення оцінки ефективності та результативності цільових програм займалися Л. К. Абрамов, Т. В. Азарова, Л. М. Алексеєнко, І. Я. Чугунов, Г. В. Запатріна, С. В. Михайленко, Б. С. Шулюк та ін.

Проте методичні підходи до оцінки соціальних програм у сфері молодіжної політики, зокрема соціального захисту молоді, потребують детальнішого обґрунтування, що й зумовило необхідність проведеного нами дослідження.

За твердженням О. В. Макарової, цільові (комплексні) програми соціального спрямування і програми соціальної підтримки на рівні із політикою доходів і соціальними видатками бюджету є складовими соціальної політики держави. Тому їх оцінка повинна здійснюватися у системі показників ефективності соціальної політики, до яких належать:

- частка ВВП, яка розподіляється через бюджет;
- частка видатків соціального спрямування у структурі видатків Зведеного, Державного та місцевих бюджетів України;
- співвідношення заробітної плати та соціальних трансфертів;
- порівняння податкового навантаження на різні групи населення України залежно від їхніх доходів;
- субвенції з державного бюджету на фінансування програм соціального захисту населення України;
- рівень охоплення домогосподарств соціальною підтримкою у вигляді допомог, пільг, пенсій;
- оцінка рівня та глибини бідності до та після отримання соціальних допомог [1].

У. Я. Садова виокремлює 2 варіанти оцінювання ефективності регіональної соціальної політики. Перший є основою компаративного соціально-економічного аналізу показників стану, факторів і засобів реагування інститутів регіону-соціуму на проблеми добробуту населення. Другий – основою соціально-економічного аналізу змін витрат, пов'язаних із пристосуванням такого регіону до нових вимог добробуту [2, с. 154]. Для здійснення оцінки регіональної соціальної політики авторка пропонує використовувати темпові індикатори, які дають змогу провести оцінку динамічної ефективності регіональної соціальної політики за допомогою індексів ефективності соціально-демографічного, соціально-трудоного, соціально-культурного розвитку регіональної соціальної політики [2, с. 158].

Відповідно до статті 7 Бюджетного кодексу України, всі учасники бюджетного процесу мають дотримуватися принципу ефективності та результативності, який полягає у досягненні максимуму запланованих цілей і завдань розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання послуг, при залученні мінімального або визначеного бюджетом обсягу коштів на усіх етапах реалізації бюджетного процесу [3].

Зважаючи на задекларований об'єкт дослідження, детальніше зосередимося на оцінці ефективності бюджетних програм у сфері соціального захисту молоді.

Термін «ефективність» вітчизняні науковці розглядають із різних позицій:

- ефективність як доцільність використання коштів;
- ефективність як використання коштів за цільовим призначенням;
- соціальна ефективність, яка передбачає оцінку впливу соціальних програм на зовнішнє середовище їх реалізації і проявляється у вигляді соціального ефекту;
- економічна ефективність оцінюється у вигляді економічних показників (рівня зайнятості населення тощо);
- фінансова ефективність – відображена у фінансових результатах реалізації програми учасниками бюджетного процесу (дохід, прибуток, термін окупності);
- бюджетна ефективність – визначає вплив результатів здійснення бюджетних програм на доходи бюджету в подальших періодах [4].

За часів СРСР поняття ефективності державних фінансів фактично зводилося до визначення доцільності здійснення тих чи інших видатків із політичної чи соціальної точки зору [5, с. 7]. Вважаємо, що ці два поняття ототожнюються у випадку здійснення попереднього аналізу ефективності на основі даних паспорта бюджетної соціальної програми.

Об'єктивні критерії оцінки соціальних програм розроблені Міжнародною організацією аудиторських установ INTOSAI і включають у себе:

- 1) економічність, що відображає мінімізацію вартості ресурсів, спрямованих на реалізацію соціальної програми;
- 2) ефективність, яка розраховується як співвідношення між продуктом у вигляді товарів, послуг, виготовлених чи наданих у результаті впровадження соціальної програми і ресурсами, використаними для їхнього виробництва;
- 3) результативність, яка передбачає порівняння результатів соціальної програми із поставленими на початку її виконання цілями та витраченими ресурсами.

Соціальна програма включає в себе комплекс узгоджених заходів відповідно до встановлених цілей, строків, ресурсів і виконавців, реалізовується на певній території у межах визначеної галузі соціальної сфери, які спрямовуються на вирішення комплексу соціальних проблем.

Тому з метою оцінки ефективності ми обрали обласні комплексні соціальні програми у сфері соціального захисту молоді, які включають у себе здійснення бюджетних видатків за такими напрямками:

- 1) формування національної самосвідомості та патріотичне виховання молоді;
- 2) підтримка дитячих та молодіжних організацій, органів молодіжного та студентського самоврядування;
- 3) сприяння творчому, інтелектуальному та фізичному розвитку молоді, організація дозвілля молоді;
- 4) формування правової культури та профілактика негативних явищ у молодіжному середовищі, пропаганда здорового способу життя;
- 5) забезпечення зайнятості та розвиток підприємницької діяльності молоді;
- 6) соціальний захист і надання соціальної допомоги молодим громадянам;
- 7) інформаційне забезпечення та міжнародне співробітництво у сфері реалізації молодіжної політики.

Оскільки в процесі реалізації соціальних програм найчастіше вирішуються нагальні проблеми суспільного характеру, то ефективність більшості бюджетних програм у сфері соціального захисту молоді оцінюється як певні соціальні ефекти, одержані в результаті виконання соціальної програми. Такими, наприклад, є «профілактика проявів девіантної поведінки серед молоді», «вищий відсоток забезпеченості молодих громадян житлом», «рівень охоплення молоді освітою», «формування самосвідомості та активної громадянської політики молоді особи» тощо. Тобто під ефективністю розуміють загальний опис результатів реалізації програм [6]. Вважаємо, що соціальний ефект, який може бути критерієм ефективності, має бути інтегрованим показником і включати у себе прояви соціальних ефектів по кожному з напрямів фінансового забезпечення програми.

На основі дослідження праць вітчизняних учених можемо виокремити такі аспекти ефективності соціальних програм:

- ефективність, яка відображає доцільність здійснення тих чи інших витрат і розраховується до моменту затвердження паспорта бюджетної програми у сфері соціального захисту молоді;
- бюджетна ефективність, яка відображає ефективність витрачених бюджетних коштів, а також наслідки здійснення соціальної програми для державного чи місцевого бюджету і включає в себе збільшення рівня податкових надходжень до відповідного бюджету, прогнозоване зменшення обсягів фінансування суспільних благ та ін.;

- економічна ефективність, яка відображає зростання економічних показників: рівня зайнятості, кількості фахівців з певним рівнем освіти тощо;
- соціальна ефективність, яка характеризує соціальні зміни: зменшення кількості випадків проявів девіантної поведінки в молодіжному середовищі, зростання обсягів народжуваності, підвищення рівня духовності та освіченості молодих громадян тощо.

З цього випливає, що оцінка ефективності соціальної програми має здійснюватися на етапі її планування, протягом усього терміну її реалізації та після його завершення. Тому ми обрали дві програми у сфері соціального захисту молоді: одна з них була реалізована протягом 2006–2009 рр., а інша діє в Івано-Франківській області з 2010 р.

Для здійснення оцінки ефективності соціальних програм використовувалися статистичні дані, звіти про виконання бюджету, довідки про виконання програм, результати проведення державного фінансового аудиту Державною фінансовою інспекцією в Івано-Франківській області.

Оцінка ефективності кожної з цих програм була проведена відповідно до таких підходів:

1. Методики оцінки результативності обласних цільових програм, яку автори пропонують використовувати з метою визначення їх рейтингу для формування переліку цільових програм, фінансування яких передбачається у наступному фінансовому році за рахунок коштів обласного бюджету. Ця методика дозволяє приймати рішення про необхідність внесення змін або доповнень у ці програми [7, с. 39].

2. Відповідно до визначених Міністерством фінансів України і Міністерством України у справах сім'ї, молоді та спорту (Наказ № 74/403 від 09.02.2011 р.) результативних показників у галузі «Соціальний захист сім'ї, дітей та молоді» за видатками, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

В основу застосування першого підходу закладено оцінку програми за певними критеріями на основі присвоєння певного балу (максимальне значення 10 балів) за кожним з них.

На основі цих критеріїв розраховуються коефіцієнти: пріоритетності і значущості проблеми для розвитку економіки області, соціальної підтримки і захисту населення (K_1); коефіцієнт, який характеризує постановку в Програмі завдань, умовою вирішення яких є застосування програмно-цільового методу (K_2); коефіцієнт, що характеризує рівень опрацювання цільових показників та індикаторів ефективності реалізації програми (K_3); рівень фінансової забезпеченості бюджету області, залучення до фінансування Програми інших джерел (K_4); коефіцієнт, який характеризує хід виконання заходів, що реалізуються в межах Програми, ефективність заходів із залучення позабюджетних джерел і місцевих бюджетів для фінансування Програми (K_5).

На основі отриманих оцінок за комплексними критеріями K_i з урахуванням їх вагових коефіцієнтів показник рейтингу Програми R визначається за формулою (1):

$$R = K_1 \times 0,2 + K_2 \times 0,2 + K_3 \times 0,3 + K_4 \times 0,2 + K_5 \times 0,1 \quad (1)$$

Для одержання інтегральних оцінок ефективності програми використовується шкала числових значень інтегрального показника R : $8,0 \leq R$ – свідчить про

ефективність програми; $5,0 \leq R \leq 8,0$ – програма помірно ефективна; $R \leq 5,0$ – програма є неефективною.

Інтегральний показник рейтингу Обласної комплексної програми «Молодь Прикарпаття» визначається таким чином:

$$R = 8,8 \times 0,2 + 7,0 \times 0,2 + 4,6 \times 0,3 + 1,7 \times 0,2 + 3,3 K_5 \times 0,1 = 5,21 \quad (2)$$

Чисельне значення інтегрального показника рейтингу в балах складає 5,21, що свідчить про помірну ефективність програми. Для її підвищення необхідно скоригувати обсяги фінансування на черговий бюджетний період, розширити коло джерел фінансування програми (на даний момент програма фінансується лише за рахунок коштів Івано-Франківського обласного бюджету), вжити заходів для підвищення ефективності використання бюджетних коштів, виділених на реалізацію Програми.

Проте дана методика містить значну частку суб'єктивізму, і результати її застосування залежать від поглядів на ту чи іншу програм осіб, які проводять оцінку бюджетної програми.

Показники ефективності, запропоновані Міністерством фінансів, Міністерством освіти і науки, молоді та спорту, не свідчать ні про яку ефективність, а відображають лише понесені витрати на здійснення того чи іншого заходу у рамках соціальної програми. Тому критерії оцінки соціальних програм повинні розроблятися із врахуванням можливості досягнення кінцевих результатів, встановлених при розробці соціальної програми.

З метою оцінки ефективності програм у сфері соціального захисту молоді, ми виділили три блоки показників ефективності, які подані в табл. 1.

Зважаючи на це, ми провели оцінку програми «Сприяння соціальному становленню та всесторонньому розвитку молоді Івано-Франківщини», яка була реалізована в Івано-Франківській області протягом 2006–2009 рр.

Результати такої оцінки подані в табл. 2.

Результати засвідчили низьку ефективність даної програми, яка обумовлена частковим фінансуванням, переважанням пасивних заходів при реалізації програми, спрямованих виключно на споживання, використання коштів не за цільовим призначенням, невисоким рівнем залучення молодих громадян до реалізації вище вказаних заходів. До того ж, проведення оцінки ефективності соціальної програми «Молодь Прикарпаття» ускладнене через ряд нижчеперелічених факторів:

- 1) довідки про виконання бюджетної програми не містять інформації про використання коштів за цільовим призначенням, у рамках вказаних напрямів відповідно до встановлених сум;
- 2) існує значна розпорошеність даних – наприклад, неможливо визначити точну кількість адресатів програми та обсяги використаних коштів на ті чи інші видатки;
- 3) частина інформації про обсяги використання коштів на ті чи інші заходи у рамках програми не відображена у звітності, що не дозволяє залучати приватних інвесторів. А відсутність диверсифікації джерел призводить до зниження ефективності реалізації Програми.

Оцінка ефективності регіональних соціальних програм у сфері соціального захисту молоді має трактуватися як частина оцінки ефективності фінансової політики соціального захисту молоді в цілому, яка відображається через показники

Таблиця 1

Методи розрахунку показників ефективності соціальних програм*

	Показник та його тлумачення	Спосіб розрахунку
I. Показники бюджетної ефективності		
1.1.	Показник ефективності фінансування бюджетної програми (дозволяє оцінити відсоток фінансування активних заходів політики соціального захисту, які не використовуються виключно на споживання, а чинять вплив на економіку області).	$E_{faz} = \frac{V_{az}}{V_{zag}} * 100\%$ <p>де</p> <p>V_{az} – частка коштів, спрямованих на фінансування активних заходів, грн.;</p> <p>V_{zag} – загальний обсяг фінансування програми, грн.</p>
1.2.	Показник ефективності використання бюджетних коштів (віدображає частку коштів, використаних за цільовим спрямуванням у рамках заходів програми).	$E_{ек} = \frac{V_{zag} - V_{неф}}{V_{zag}} * 100\%$ <p>де</p> <p>$V_{неф}$ – сума коштів, використаних неефективно, не за цільовим спрямуванням, грн.</p>
1.3	Показник ефективності фінансової підтримки проектів молодіжних громадських організацій (показує надання можливості молодим громадянам бути активними учасниками політики фінансового захисту молоді).	$E_n = \frac{V_{фп}}{V_{zag}} * 100\%$ <p>де</p> <p>$V_{фп}$ – обсяг фінансування проектів молодіжних громадських організацій, грн.</p>
1.4	Показник ефективності диверсифікації ресурсів (відображає частку ресурсів, залучених із альтернативних (бюджетним) джерел фінансування).	$E_{др} = \frac{O_{Фд}}{V_{zag}} * 100\%$ <p>де</p> <p>$O_{Фд}$ – обсяг фінансування з додаткових джерел, грн.</p>
II. Показники економічної ефективності		
2.1.	Показник ефективності на основі терміну реалізації проектів (свідчить про частку довго- і середньострокових проектів у рамках програми).	$E_{тп} = \frac{K_{д} + K_{с}}{K_{тп}} * 100\%$ <p>де</p> <p>$K_{д}, K_{с}$ – кількість довго- і середньострокових проектів, шт.;</p> <p>$K_{тп}$ – загальна кількість проектів молодіжних громадських організацій, шт.</p>

Продовження табл. 1

	Показник та його тлумачення	Спосіб розрахунку
2.	Показник ефективності заходів із працевлаштування молоді (дозволяє оцінити частку працевлаштованої завдяки реалізації програми молоді).	$E_{zn} = \frac{Ч_{Мпр}}{Ч_{Мзв}} * 100\%$ <p>де</p> <p>$Ч_{Мпр}$ – кількість працевлаштованої у рамках заходів програми молоді, осіб; $Ч_{Мзв}$ – кількість молоді, яка звернулася до молодіжних центрів, бірж праці, молодіжних агентств з метою зайнятості за допомогою у працевлаштуванні, осіб.</p>
3.	Показник ефективності заходів щодо сприяння працевлаштування (показує частку самостійно працевлаштованої (шляхом надання одноразової допомоги на ведення підприємницької діяльності) молоді).	$E_{cs} = \frac{Ч_{Мсз}}{Ч_{Мпр}} * 100\%$ <p>де</p> <p>$Ч_{Мсз}$ – чисельність самозайнятих молодих громадян, ос.</p>
І. Показники соціальної ефективності		
1.	Ефективність охоплення молоді заходами соціального захисту (у рамках програми)..	$E_{охз} = \frac{Ч_{Мохз}}{Ч_{Мзаг}} * 100\%$ <p>де</p> <p>$Ч_{Мохз}$ – кількість учасників, охоплених регіональними заходами державної політики з питань молоді, осіб; $Ч_{Мзаг}$ – у % до загальної чисельності молоді в області. Осіб.</p>
2.	Ефективність охоплення молоді програмами пільгового кредитування у рамках Програми.	$E_{охп} = \frac{Ч_{Мпк}}{Ч_{Мк}} * 100\%$ <p>де</p> <p>$Ч_{Мпк}$ – кількість молодих громадян, які одержали пільгові кредити на навчання, осіб; $Ч_{Мк}$ – загальна чисельність молоді області, яка навчається за контрактною формою навчання, осіб.</p>
3.	Ефективність охоплення молоді соціальними послугами, наданих у рамках Програми.	$E_{охсп} = \frac{Ч_{Мохсп}}{Ч_{Мзаг}} * 100\%$ <p>де</p> <p>$Ч_{Мохсп}$ – чисельність молоді області, яка охоплена соціальними послугами у рамках програми, осіб.</p>

Власна розробка на основі опрацювання наукової і методичної літератури.

Таблиця 2

Результати оцінки ефективності фінансування заходів у рамках обласної бюджетної програми «Сприяння соціальному становленню та всесторонньому розвитку молоді Івано-Франківщини» у 2006-2009 рр.

Перелік показників	Значення показника			
	2006	2007	2008	2009
Показник ефективності фінансування бюджетної програми	67,38			
Показник ефективності використання бюджетних коштів	76,27			
Показник ефективності фінансової підтримки проектів молодіжних громадських організацій	39,38			
Показник ефективності диверсифікації ресурсів Програми	0			
Показник ефективності на основі терміну реалізації проектів	Проекти молодіжних громадських організацій розроблялися на термін до 1 року, тому показник = 0			
Показник ефективності заходів із працевлаштування молоді	16,97	12,99	11,03	1,38
Показник ефективності заходів щодо сприяння працевлаштування (на основі самостійного працевлаштування)	10,7	9,01	9,33	0
Ефективність охоплення молоді заходами соціального захисту (у рамках програми)	18,57	18,59	18,65	18,74
Ефективність охоплення молоді соціальними послугами	20,02	21,3	21,3	20,03

рівня життя та дотримання законодавчо встановлених життєвих стандартів за мінімальних витрат бюджету.

Тому при здійсненні фінансового забезпечення соціальних програм необхідно залучати додаткові джерела фінансових ресурсів, основними з яких мають бути заощадження домогосподарств. Для цього на законодавчому рівні необхідно окреслити ефективний механізм їх нагромадження та розміщення в соціальній сфері економіки.

Правильно розроблена методика оцінки результативності та ефективності бюджетних програм у сфері соціального захисту молоді дозволить:

- фінансувати пріоритетні напрямки фінансової політики щодо соціального захисту молодих громадян України;
- при здійсненні вибору між фінансуванням різних заходів політики соціального захисту молоді певний відсоток коштів спрямовувати на виконання превентивних заходів, що в майбутньому приведе до економії бюджетних ресурсів;
- виявити причини виникнення проблем при реалізації програми і окреслити шляхи їх вирішення;
- залучити альтернативні бюджету джерела фінансування соціального захисту молоді.

Список використаних джерел

1. Макарова О. В. Актуальні проблеми та принципи оцінювання соціальної політики / О. В. Макарова // Оцінювання ефективності соціальної політики: методологія та практика : [Матеріали міжн. наук.-практ. конференції (м. Київ, 28 листопада 2012 р.)] / Сайт ІДСД НАНУ. – Режим доступу : <http://www.idss.org.ua/conference.html>.
2. Садова У. Я. Регіональна соціальна політика в Україні: критерії оцінювання та показники ефективності / У. Я. Садова // Демографія та соціальна економіка. ІДСД НАНУ – 2008. – № 1 (9). – С. 151–166.
3. Бюджетний кодекс України в поточній редакції від 07.08.2011. / Сайт Верховної ради. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
4. Михайленко С. В. Показники обґрунтованості проектів бюджетів / С. В. Михайленко // Актуальні проблеми економіки. – 2010. – № 4(106). – С. 219–227.
5. Чугунов І. Я. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету // І. Я. Чугунов, І. В. Запатріна // Фінанси України. – 2008. – С. 3–14.
6. Алексеєнко Л. М. Суперечності взаємодії елементів програмно-цільового методу в процесі бюджетування сфери соціально-культурних послуг / Л. М. Алексеєнко, Б. С. Шулюк // Формування ринкових відносин в Україні. – 2011. – № 4. – С. 190–197.
7. Абрамов Л. К. Цільові програми та механізми забезпечення прозорості у процесі їх реалізації / Л. К. Абрамов, Т. В. Азарова. – Кіровоград : ІСКМ, 2010 – 100 с.

Ткачук І. Г., Солоджук Т. В. Методические подходы к оценке эффективности бюджетных программ социальной защиты молодежи (региональный аспект).

Проведено обобщення різних підходів до розуміння терміна «ефективність» отечественними ученими. Виділені різні види ефективності соціальних програм. Предложено удосконалений методичкий підхід до проведення оцінки ефективності бюджетних програм, в рамках якого виділені показники соціальної, економічної і бюджетної ефективності. Осуществлена оцінка ефективності регіональної програми в сфері соціальної захисту молодіж. Определены перспективы применения такого подхода к оценке эффективности бюджетных программ в Украине.

Ключевые слова: социальные программы, социальная защита молодежи, оценка, показатели оценки.

Tkachuk I. G., Solodzhuk T. V. The Methodical Approaches to Efficiency Estimation for Budgetary Programs of Social Defense of Youth (Regional Aspect).

The interpretation of term «efficiency» considered by domestic researchers is presented. Different types of social programs efficiency are selected. The improved methodical approach to estimation of budgetary programs efficiency, which contains indicators of social, economic and budgetary efficiency, is offered. Main prospects of application of such approach to the estimation of efficiency of the budgetary programs in Ukraine are defined.

Keywords: social programs, social defense of youth, estimation, indicators of the estimation.

Надійшло 25.01.2013 р.