

О. О. Сиченко,
к. е. н., доцент кафедри менеджменту організацій
Дніпропетровський державний аграрний університет

МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНКИ І РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПРОГРАМ У ГАЛУЗІ СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

У статті обґрунтовано комплекс класифікаційних ознак соціальних програм та здійснення їх класифікації. Розглянуто критерії, індикатори, методичні підходи до оцінки програм соціальної спрямованості. Окреслено стан і перспективи розвитку державних соціальних програм в Україні.

The article reasonably complex classification features of social programs and the implementation of their classification. Considered criteria, indicators and methodological approaches to evaluating social orientation. Outlined the status and prospects of government social programs in Ukraine.

*Ключові слова: оцінка, соціальна програма, індикатор, державне регулювання.
Key words: assessment, social program, the indicator, the state regulation.*

АКТУАЛЬНІСТЬ ТЕМИ

Міжнародні організації технічної допомоги та благодійні організації розглядають оцінку як невід'ємний етап реалізації будь-якої програми. Так, кожен третій грант, наданий Фондом "Євразія", підлягає незалежній експертизі — кожна цільова програма оцінюється. Це робить зазвичай група незалежних експертів, що підвищує об'єктивність та неупередженість результатів.

В Україні інститут незалежної програмної оцінки знаходиться в стадії становлення. Завдяки зусиллям міжнародних організацій, таких як Фонд "Євразія", Інститут економіки міста, Світовий банк, формується професія незалежного оцінювача, просуваються професійні стандарти, створюються культура і потреба проектного аналізу, заснованого на точних кількісних і якісних даних. Розвиваються такі методи оцінки, як порівняння з контрольними групами, інтерв'ю, анкетування, порівняння з середньостатистичними даними та інші.

У сформованій практиці оцінки соціально-економічних результатів від реалізації спеціальних програм соціального розвитку поки не досягнуто достатнього рівня об'єктивності. Нерідко на практиці переважають підходи, при яких програми оцінюються найчастіше тими ж структурами, які їх розробляли і здійснювали, що, безумовно, спотворює реальну картину, нівелює існуючі

недоробки. Хоча в даний час все гостріше відчувається потреба в подібного роду оцінках, які могли б бути підставою для прийняття управлінських рішень у сфері програмування як в оперативному режимі, так і на середньострокову та довгострокову перспективу.

Реалізація спеціальних програм у галузі соціального розвитку переслідує кілька цілей, що лежать в площині адміністративного, організаційного, фінансового, економічного і соціального аспектів управління. При цьому стає все більш гострою потреба в досить надійному інструментарії оцінки та регулювання нового змісту соціально-трудова процесів, їх складових та змісту програмно-нормативної регламентації.

МЕТА

Метою статті є дослідження методико-методологічного забезпечення оцінки соціальних програм як інструменту державного регулювання соціальної сфери.

СТАН ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМИ

У сучасних розробках проблематики оцінки соціальних програм можна виокремити кілька напрямів: найбільш досліджена сфера — захист населення на ринку праці — пов'язана з іменами таких вчених, як Бандур С.І.,

Таблиця 1. Види оцінки соціальних програм

Критерій	Види оцінки	Суттєвий зміст
Мета	Формуюча	За результатами оцінки можна вплинути на хід програми
	Підсумкова	За результатами оцінки робляться висновки на майбутнє, але змінити що-небудь у програмі не можливо
Виконавець	Зовнішня	Оцінку проводять незалежні фахівці, які не мають відношення до програми
	Внутрішня	Оцінка виконується співробітниками організації, які не беруть участі в програмі
	Самооцінка	Оцінку здійснюють безпосередньо учасники програми
Стадія виконання	Проміжна	Проводиться на певному етапі виконання
	Підсумкова	Визначається за співвідношенням конкретних підсумків виконання і використаних ресурсів
	Оцінка впливу	Визначається конкретний вплив на цільову групу і середовище
Широта охоплення	Вибіркова	Оцінюється окремий аспект програми
	Комплексна	Оцінюються всі аспекти програми та (або) її результати

Богиня Д.П., Грішнова О.А., Долішній М.І., Заяць Т.А., Кравченко І.С., Лібанова Е.М., Онікієнко В.В., Петрова І.Л., Бондар І.К.

Проблемам оцінки соціальної політики та державних соціальних програм, пенсійного забезпечення, політики доходів, рівня життя та подолання бідності присвячені праці Бевза В.П., Гриньової В.М., Дація О.І., Іванкевича В.В., Колота А.М., Мандибури В.О., Надточія Б.О., Паламарчука В.М., Паніотто В.І. Ревенка А.П., Сасенка Ю.І., Яременка О.О.

Дослідження таких сфер, як освіта, охорона здоров'я, соціальне страхування, представлені іменами Куценко В.І., Новикова В.М., Палій О.М.

Питання демографічної політики досліджуються Прибитковою І.М., Стешенко В.С., Чуйко Л.В. Серед зарубіжних сучасних дослідників соціальної проблематики відомі Бобков В.Н., Волгін М.О., Галецький В.Ф., Заславська Т.І., Коровкін А.Г., Мотилієв Л.А., Ніколаєв І., Римашевська Н.М., Прохоров Б.Б., Дікон Б. та ін.

Проте, існує необхідність створення вітчизняної теоретико-методологічної бази розробки, аналізу та оцінки державних соціальних програм, що має враховувати специфічні умови соціально-економічного розвитку країни, відповідати меті забезпечення соціальної справедливості та економічного зростання, базуватись на кращих світових досягненнях у цій сфері.

ЗМІСТ ДОСЛІДЖЕННЯ

За чинним законодавством України оцінка очікуваних результатів виконання програми є обов'язковим етапом створення та реалізації державного програмування [1]. На думку Т. Азарової і Л. Абрамова, "оцінка — це процес збору й аналізу інформації з метою визначення відповідності заходів, що використовуються в ході реалізації, якою мірою ці заходи сприяють досягненню сформульованої в проекті мети" [2]. Автори звертають увагу на те, що оцінка — це систематизоване дослідження. У результаті такої оцінки створюються рекомендації з поліпшення не тільки проектної діяльності, але і для коректування планів на майбутнє.

Схоже визначення надає і Р. Блоу: "оцінка — це діяльність, спрямована на аналіз результатів діяльності та / або виробленого ефекту і співвіднесення цих результатів з певними критеріями" [3]. За визначенням М. Паттона, "оцінка програм — це систематичний збір інформації для заздалегідь визначених користувачів із заздалегідь визначеними цілями з широкого кола пи-

тань, пов'язаних з програмою" [4]. Особливістю цього визначення в те, що оцінка розглядається як процес, орієнтований на практичне використання його результатів.

Комплекс класифікаційних ознак оцінки соціальних програм в якості базових критеріїв містить мету оцінки, виконавця, стадію виконання та широту охоплення (табл. 1).

Державні програми розробляються з урахуванням місцевих національних і культурних особливостей. Оцінку таких програм доцільно

проводити з участю місцевих фахівців. Знання мови, історії, місцевих традицій, норм поведінки та особливостей поточної ситуації дозволяє місцевим фахівцям отримувати дані, котрі в багатьох випадках виявляються недоступними для немісцевих професіоналів. На наш погляд, оптимальним є використання змішаних команд. Це зумовлено тим, що зарубіжні консультанти можуть привнести міжнародний досвід, методологію та інструменти, професійні стандарти, а місцеві фахівці — власний досвід і культурний контекст. Таким чином, окрім підвищення якості інструментарію оцінки, у змішаних колективах відбувається підвищення кваліфікації місцевих кадрів.

Методологія, принципи та інструменти оцінки державних програм визначаються не тільки тим, що програми реалізуються державними структурами, скільки особливостями програм як таких. Як правило, державні програми спрямовані на вирішення комплексних проблем, є довгостроковими і масштабними, припускають значні обсяги фінансування, розробляються і виконуються з урахуванням національних і культурних особливостей країни або регіону, мають політичне значення.

Комплексний характер проблем, які вирішуються в державних програмах, призводить до того, що програми мають складну структуру, а системи моніторингу та оцінки будуються у відповідності до цієї структури. Індикатори, за якими можна судити про успішність вирішення завдань в рамках кожного з напрямів проекту, структуровані за тим же принципом (в залежності від того, які елементи програми необхідно контролювати, розрізняють індикатори процесу, результатів, впливу). Довгостроковість програми призводить до необхідності передбачати певну гнучкість, наприклад, переглядати деякі індикатори або способи збору інформації відповідно до мінливої ситуації.

Так, в Програмі економічних реформ України на 2010—2014 рр. в галузі медичного обслуговування структурними напрямами реформування визначено:

- підвищення якості медичних послуг;
- підвищення доступності медичних послуг;
- поліпшення ефективності державного фінансування;
- створення стимулів для здорового способу життя населення й здорових умов праці.

У відповідності до обраних напрямків, індикаторами зазначено:

- зниження загального коефіцієнта дитячої смертності до 6,5 %;
- зниження коефіцієнта материнської смертності до 13 %;
- зниження передчасної смертності на 25 %;
- зниження смертності від туберкульозу на 30 %;
- підвищення в загальній чисельності лікарів частки лікарів загальної практики з 4 % до 8—10 %;
- скорочення частки домогосподарств, у яких протягом року хто-небудь з членів при потребі не зміг одержати медичну допомогу, придбати ліки й медичне приладдя (з 20 % в 2009 р. до 3 %);
- скорочення частки тіншових платежів у системі медичного обслуговування з 10—15 % до 5—7 %.

Особливості оцінки масштабних програм полягають в тому, що усередненої картини може виявитися недостатньо для ефективного прийняття рішень. Необхідно мати інформацію з окремих елементів, наприклад, за регіонами. Крім того, набори індикаторів по регіонах можуть відрізнятися через специфіку місцевих проблем.

У випадках впровадження програм із значними обсягами фінансування спочатку проводять невеликі експериментальні проекти, ретельно відстежують їх хід і аналізують результати. Наприклад, перед впровадженням комплексної програми реформування системи соціального захисту в Україні запущено пілотні проекти впровадження непрямої оцінки доходів громадян, які претендують на отримання адресного субсидування в Дніпропетровській, Волинській, Ровенській областях. Тільки потім, з урахуванням даних моніторингу та оцінки експериментальних проектів, коригують програму і беруть остаточне рішення про масштабне фінансування.

Політичне значення програм призводить до того, що звіти з оцінки стають у певному сенсі політичними документами. Це підвищує вимоги як до якості самих звітів, так і до кваліфікації людей, які проводять оцінку. Політизованість програм часто створює проблеми з винесенням незалежних об'єктивних суджень.

У багатьох країнах оцінка програм належить до окремої професійної діяльності. У США, наприклад, існують стандарти проведення оцінки програм, розроблені Американською Асоціацією з оцінки Програм (American Evaluation Association). Стандарти корисності визначають спрямованість оцінки на обслуговування інформаційних потреб відповідних користувачів.

Так, стандарти здійсненності спрямовані на забезпечення реалістичності, розумності, дипломатичності і економічності оцінки, а стандарти правомірності застосовують для того, щоб оцінка здійснювалась за законом, з дотриманням етичних норм і з належною повагою до гідності тих, хто залучений до процесу оцінки, а також тих, на кого впливають її результати. Метою впровадження стандартів точності є технічна адекватність інформації про характеристики даної програм.

Останнім часом у світі намітилися наступні тенденції в розвитку оцінки програм:

- оцінці приділяється все більше уваги в усьому світі, у тому числі провідними міжнародними організаціями та агентствами (особливо в останні 5—6 років);

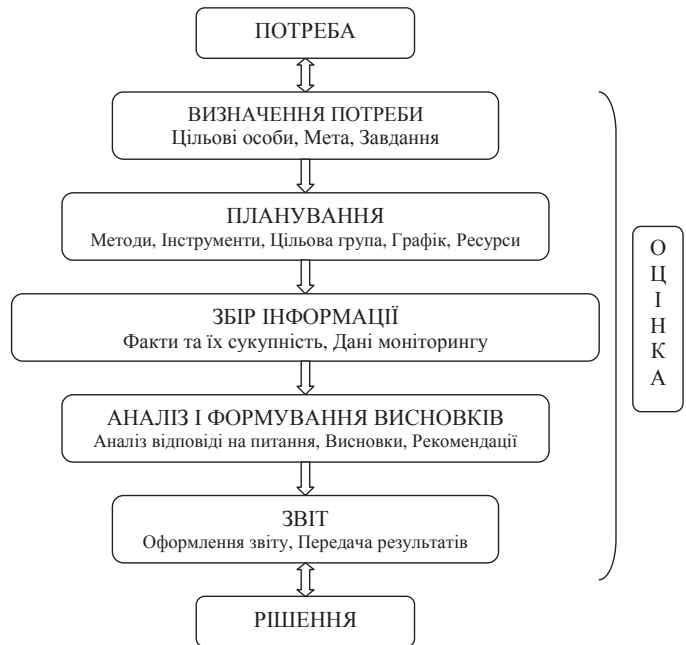


Рис. 1. Алгоритм здійснення оцінки програм в соціальній сфері

- збільшення кількості фахівців, що займаються оцінкою; активний процес створення національних і регіональних професійних об'єднань (більше 30 за останні 5 років);

- розвиток міжнародного співробітництва, створення міжнародних організацій в сфері оцінки;
- розробка та використання стандартів і принципів проведення оцінки (в т. ч., з урахуванням національних і культурних особливостей);

- вбудовування систем моніторингу та оцінки в програми і проекти на стадії розробки;

- диференціація різних підходів до оцінки ("шкіл") та розробка відповідних методів та інструментів;

- активний розвиток методології "оцінки за участю" та її широке використання, зокрема при оцінці програм в сільській місцевості та програм з розвитку місцевих спільнот;

- орієнтація оцінки на практичне використання.

Будь-яка соціальна програма спрямована на вирішення тієї чи соціальної проблеми. Ключове призначення оцінки програм — надання необхідної інформації з метою прийняття управлінських рішень. До інформації в цьому випадку виставляються вимоги актуальності, достатності, своєчасності, надійності, достовірності.

Під час виконання програми проводиться її моніторинг. Попередній етап здійснення процесу моніторингу, на якому значною мірою базується і процес оцінки, включає обов'язкові елементи: визначення індикаторів, встановлення джерел інформації для проведення моніторингу, вибір методів збору інформації, визначення частоти і графіку збору інформації, призначення відповідальних за отримання необхідної інформації, визначення технології обробки та аналізу інформації, планування виконавців і їх безпосередніх обов'язків, врахування в бюджеті програми витрат, необхідні для проведення моніторингу.

У ході моніторингу заздалегідь визначені планові характеристики програми з визначеною періодичні-

стю порівнюються з фактичними характеристиками в розрізі:

- використання ресурсів (відповідність витрачених ресурсів плану);
- процесу виконання програми (відповідність змісту і термінів заходів графікам виконання робіт, дотримання технологій, методів, процедур);
- результатів (якою мірою вдається досягати поставлених цілей);
- впливу на об'єкт і навколишнє середовище (як впливає програма на ситуацію, в чому полягає цей вплив).

Обрана і узагальнена певними методами інформація про результати моніторингу у визначений термін і у доступній формі передаються управлінському персоналу, на якого покладена функція прийняття рішень.

Система оцінки програм в соціальній сфері будується на основі взаємопов'язаних етапів (рис. 1).

На етапі планування визначається, які методи передбачається використовувати для збору інформації. У найзагальнішому вигляді всі існуючі методи можна розділити на чотири групи: спостереження, вивчення документації, анкетування і інтерв'ювання. Для того, щоб зібрати потрібну інформацію, необхідно не тільки вибрати метод, але й підготувати відповідні інструменти: розробити і апробувати анкету; сформулювати питання для проведення інтерв'ю; визначити, на що звертати увагу при дотриманні і як реєструвати результати спостереження і т.д.

Цільова група — це група людей, виділена за певними ознаками (параметрами), на яку спрямовано вплив проекту. Первинну цільову групу складають люди, на яких проект впливає в першу чергу, безпосередньо. Вторинну цільову групу складають люди, які мають вплив на первинну групу, від яких тією чи іншою мірою може залежати діяльність (поведінка) первинної групи.

На цьому етапі також визначається графік проведення робіт і необхідні ресурси. Бюджет проекту (фінанси) рекомендується розписувати після написання тексту проекту і складання плану його реалізації у двох варіантах: загальний бюджет проекту і бюджет реалізації кожного кроку. Розрізняють прямі витрати: зарплата, витрати на необхідні матеріали та обладнання, витрати на відрядження та оплата субпідрядних робіт; непрямі витрати: накладні витрати (премії, орендна плата за офіс, оренда і купівля офісних меблів, використання устаткування організації, як правило, їх складно виділити в кошторисі) і загальні та адміністративні витрати (утримання адміністративного апарату і підтримка працездатності організації (відділ кадрів, бухгалтерія економічний відділ і ін.)

На етапі збору інформації найголовніше — неупереджено фіксувати факти, без інтерпретації. Головна ідея поділу етапів збору інформації та подальшого аналізу полягає в тому, що висновки повинні базуватися не на окремих фактах, а на їх сукупності. При зборі інформації можуть використовуватися дані моніторингу. На етапі аналізу інформації з фактів складається цілісна картина, визначаються причинно-наслідкові зв'язки. На підставі отриманих даних робляться висновки і формуються рекомендації щодо прийняття того самого управлінського рішення.

Отримані в результаті оцінки відповіді передаються тим, хто приймає рішення.

ВИСНОВКИ

Таким чином, сутність оцінки полягає у відстеженні ходу і результатів програми і видача управлінської інформації для осіб, які приймають рішення. Але на практиці, як правило, виникають труднощі з підсумковою загальною оцінкою результативності програми та її соціально-економічних наслідків. Найбільш типові недоліки в механізмі оцінки програм полягають у тому, що соціальні програми часто не містять інструментарій для управління програмою, для контролю за її ходом і оцінки її результатів; цілі не завжди конкретизовано до рівня поточних задач і не визначені критерії для переходу від одного рівня їх досягнення до іншого подальшому; організаційна система управління програмами часто обмежується, позначенням схеми організаційних структур управління; закріплення повноважень, відповідальності, поділ сфер діяльності та відповідальності не завжди чітко виділені; недостатньо опрацьовані форма і система взаємодії між учасниками процесу реалізації програми; достатньо проблематичною є можливість створення цілісної системи зворотного зв'язку як необхідного елемента механізму реалізації цільових програм; не скрізь створена інформаційно-аналітична система; систему моніторингу та оцінки розробляється на стадії здійснення програми, а не її планування; нерідко відсутнє обґрунтування потреби в ресурсах і законодавче забезпечення реалізації програм, а також регулярні асигнування на них з бюджетів різних рівнів тощо.

Поступово, з розвитком системи соціальних стандартів, соціальних нормативів у галузі праці та зайнятості, що регламентують як якість робочої сили, так і якість робочого середовища не тільки за гранично допустимим нормативам, але й суспільно прийнятним стандартам, оцінки соціально-економічної ефективності програм може здійснюватися на більш високому рівні наукового обґрунтування. Наявність такої системи соціальних критеріїв і стандартів у галузі регулювання ринку праці та зайнятості дозволить проаналізувати програму на більш високому рівні, що охоплює якість її підготовки; адекватність масштабу розв'язуваних завдань і масштабу фінансування; дієвість механізму реалізації програми і, нарешті, її соціальний і економічний ефект.

Література:

1. Закон України "Про державні цільові програми" // Відомості Верховної Ради України, 2004. — № 25. — Ст. 352.
 2. Азарова Т.В., Абрамов Л. К. Технологія оцінки соціальних програм та проектів. — Кіровоград, ІСКМ, 2007. — 100 с.
 3. Блоу Р.Н. Предварительная оценка проекта: практическое руководство // Материалы I Международного семинара "Проведение оценки проекта" — М.: 1—15 марта 1997. — С. 34—42.
 4. Паттон М. Современное практическое пособие по развитию гражданского общества: социальный аспект / Под ред. К. Толетова. — М.: ТМН, 2002. — 123 с.
- Стаття надійшла до редакції 21.12.2011 р.*