

УДК 364.311.2

Рейт А.Г.

молодший науковий співробітник сектору  
досліджень рівня життя населення  
відділу моделювання соціально-економічних процесів і структур  
Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи  
Національної академії наук України

## ІНТЕГРАЛЬНА ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ПРОГРАМ СОЦІАЛЬНОЇ ПІДТРИМКИ

*У статті визначено переваги та доцільність застосування інтегральної оцінки під час дослідження ефективності та ступеня відповідності соціальних програм потребам суспільства у підтримці. Визначено поняття індексу релевантності, запропонована методика його розрахунку та інтерпретація отриманих результатів. За допомогою інтегрального індексу здійснено ранжування соціальних програм за ступенем їх релевантності та визначено ті, які потребують першочергового реформування. Проаналізовано динамічні зміни релевантності та ефективності програм соціальної підтримки в Україні, обґрунтовано доцільність врахування цього підходу в межах діючої методики оцінювання результативності соціальних програм підтримки населення.*

**Ключові слова:** соціальна підтримка, соціальні програми, оцінка ефективності, інтегральна оцінка, релевантність.

*В статье дано определение понятию «индекс релевантности», предложена методика его расчета и интерпретация полученных результатов. Методика апробирована на пяти основных действующих в Украине программах социальной поддержки. Проанализированы динамические изменения релевантности социальных программ, в том числе вследствие реформирования. Обозначены преимущества интегральной оценки и обоснована необходимость применения этого подхода в рамках усовершенствования методики оценивания эффектов программ социальной поддержки населения Украины.*

**Ключевые слова:** социальная поддержка, социальные программы, мониторинг и оценка эффективности, интегральная оценка, релевантность.

*The article defines the notion of “relevance index”, a methodology for its calculation and interpretation of the results obtained. The proposed methodology has tested in five main social support programs in Ukraine. Dynamic changes in relevance analyzed, including the impact of reform on their effectiveness. The advantages of an integrated assessment outlined and the necessity of applying this approach substantiated within the framework of improving the methodology for evaluating the effectiveness of social programs or system of social support for the population of Ukraine.*

**Keywords:** social support, social programs, monitoring and evaluation of effectiveness, integral estimation, relevance.

**Постановка проблеми.** Україна впродовж останніх декількох років значну увагу приділяє реформуванню соціальної сфери, в тому числі системи соціальної підтримки. Проте досягти кращих результатів та ефектів лише шляхом удосконалення механізмів функціонування соціальних програм без належної уваги до їх результативності та ефектів не видається можливим. Міжнародна спільнота традиційно для оцінювання ефективності окремих програм та систем соціальної підтримки використовує цілу низку показників. Саме на такому принципі по-

будована офіційна Методика моніторингу та оцінювання ефективності програм соціальної підтримки населення України (далі – методика) [1]. Вона передбачає дослідження семи основних програм соціальної підтримки за майже двома десятками показників, які здебільшого дають змогу проаналізувати проміжні результати (кількість опрацьованих заяв, розмір виплат тощо), а не кінцеві (впливу на рівень бідності). На жаль, такий підхід має цілу низку недоліків: по-перше, детальний аналіз навіть за п'ятьма-шістьма показниками дозволяє виявити на-

явність конкретних проблем функціонування програми, проте отримати цілісну картину щодо соціально-економічної вигоди дуже складно, оскільки показники можуть демонструвати різноспрямовані та взаємопоглинаючі ефекти; по-друге, порівняння програм за таким значним обсягом інформації, а тим більше дослідження динамічних зрушень в них і між ними, є трудомістким та довготривалим процесом; по-третє, намагання оцінити функціонування всієї ССП шляхом простого додавання (складання) ефектів програм не дають уявлення про справжню ситуацію, оскільки неможливо уникнути врахування синергетичних ефектів від дії кожної програми та виключити їх вплив на середні показники; по-четверте, інтерпретація показників потребує фахових знань та володіння спеціальною термінологією, що ускладнює сприйняття результатів оцінювання не тільки для населення, а навіть для практиків та адміністраторів, що сповільнює та ускладнює менеджмент ССП.

**Аналіз основних досліджень та публікацій.** Деякі науковці вважають, що уникнути означених складнощів під час оцінювання ефективності соціальних програм та визначення їх відповідності потребам суспільства у підтримці дає змогу метод інтегральної оцінки. Застосування цього методу набуває популярності через те, що він дає змогу вирішити широке коло завдань: синтезувати в єдине поняття окремі зазвичай різноспрямовані характеристики оцінюваних об'єктів та явищ; дослідити якісний бік об'єкта та ступінь його відповідності «ідеалу» або конкретним завданням (потребам); провести ранжування об'єктів за мірою відповідності синтезованих характеристик конкретним потребам. Інтегральна оцінка, як засвідчує аналіз наукової літератури, широко застосовується для досліджень соціальних об'єктів та їх ефектів, наприклад: О.В. Макарова, О.М. Гладун використовували цей підхід для оцінки людського розвитку в країні та її регіонах [2, с. 10–15], В.С. Шишкін, Л.М. Черенько – для оцінки рівня життя населення [3, с. 186–197], А.А. Захарова, Е.В. Телипенко – для оцінки виконання стратегії управління ризиками, функціонування підприємств, їх фінансового стану тощо. На відміну від міжнародних спеціалістів, зокрема F. Regalia, J. Blomquist [4, с. 13–14], які вже понад два десятиліття під час дослідження результативності соціальних програм підтримки застосовують інтегральну оцінку, вітчизняні фахівці не приділили цьому підходу належної уваги. Тож, з огляду

на наявні недоліки методик оцінювання систем соціальної підтримки, що побудовані на використанні значної кількості показників, і переваги методу інтегрального оцінювання, актуальність розроблення методики інтегрального індексу релевантності в межах удосконалення підходів до оцінювання ефективності програм соціальної підтримки України не викликає сумніву.

**Метою статті** є обґрунтування можливості та доцільності застосування інтегральної оцінки в межах удосконалення підходів до дослідження ефективності системи соціальної підтримки та її окремих програм в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Під поняттям «релевантність», яке було запозичено із сфери інформаційних технологій, автор розуміє актуальність, доцільність, міру відповідності отриманого результату бажаному. Звідси під індексом релевантності соціальної програми/системи соціальної підтримки (далі – ССП) розуміється інтегральний показник, який враховує різні характеристики конкретної соціальної програми або системи загалом і демонструє її ступінь (рівень) відповідності потребам суспільства у підтримці або здатності запобігати соціальним ризикам та/або долати їх наслідки (насамперед щодо бідності).

**Вибір програм.** ССП України, як відомо, представлена декількома десятками окремих програм, проте в Методиці моніторингу та оцінювання ефективності програм соціальної підтримки, затвердженій міжвідомчим наказом від 01.09.2017 р., передбачено дослідження функціонування семи основних видів соціальної підтримки. Здебільшого увага в методиці зосереджена на моніторингу кількісних показників реалізації соціальних програм, тоді як дослідження якісних характеристик дещо обмежено можливостями наявної в країні статистичної бази, дані якої є репрезентативними в частині дослідження ефективності тільки по п'яти із семи програм. Тож для розрахунку індексу релевантності ССП було відібрано такі програми: 1) державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям (далі ДСДМС) – є єдиною адресною програмою, спрямованою винятково на подолання бідності та вирівнювання рівня доходів у суспільстві; 2) державна допомога при народженні та на догляд за дитиною – є програмою, спрямованою на запобігання бідності однієї з найбільш чисельних категорій населення; 3) державні субсидії з відшкодування населенню витрат з оплати житлово-комунальних послуг та

придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива (далі – субсидії на ЖКП) – є програмою із найвищою часткою видатків державного бюджету на її реалізацію та значною кількістю реципієнтів; 4) соціальні пільги – є найпоширенішою програмою серед населення, яка, крім того, надається за категорійним принципом; 5) допомога на дітей одиницею матерям – є програмою, що повністю перейшла на адресні засади і може згодом «влитися» до програми з підтримки малозабезпечених сімей.

*Вибір показників.* Для побудови інтегрального індексу релевантності системи соціальної підтримки як багатовимірного об'єкта доцільно брати лише ті показники, що характеризуватимуть її з різних боків і при цьому не будуть взаємооберненими<sup>1</sup>. Тому пропонується врахувати тільки чотири такі показники, за якими визначається загальна результативність програм та ССП: рентабельність; ефективність; адресність; помилка «виключення».

*Нормування показників, відібраних для побудови інтегрального індексу.* Обов'язковим кроком у формуванні ознакового простору узагальнюючого показника є забезпечення інформаційної односпрямованості відібраних показників шляхом розподілу їх на стимулятори та дестимулятори. Тож серед відібраних показників рентабельність, ефективність та адресність є стимуляторами, тоді як помилка «виключення» – дестимулятором.

Оскільки значення показника ознаки варіюється залежно від соціальної програми, то постає необхідність стандартизації показників [5, с. 36–46]. Виходячи з того, що для обраних властивостей є стандарти, доцільно їх використати як еталонні значення, які слугуватимуть порівняльною базою для оцінки ступеня відхилення фактичних значень від еталонних. Тому для стандартизації показників-стимуляторів і показників-дестимуляторів було застосовано формули (5.1.) та (5.2.) колективної монографії «Рівень життя населення України» [3, с. 186–187].

Запропонована інтегральна оцінка релевантності ССП не передбачає застосування вагових коефіцієнтів, оскільки вважається, що обрані компоненти показника є між собою рівноцінними, характеризують програму/систему

з різних сторін і не можуть виступати один для одного компенсаторами (наприклад, низьку рентабельність не можна виправдати високою ефективністю або низьку адресність – низькою помилкою «виключення»). Отже, обрахунок інтегрального індексу релевантності ССП з використанням формули багатовимірної середньої (5.14), наведеної у колективній монографії «Рівень життя населення України» [3, с. 196].

*Інтерпретація значень інтегрального показника релевантності ССП.* Значення інтегрального показника релевантності ССП знаходиться в інтервалі [0; 1]. Відповідно, інтерпретувати значення інтегрального показника слід таким чином:

– чим вище значення – тим краще окрема програма чи вся ССП спрямовані на запобігання та боротьбу бідністю;

– і навпаки, чим нижче – тим гірше програма і система виконують свої функції, а значить, не відповідають потребам суспільства в частині соціальної підтримки.

*Дослідження релевантності основних програм за інтегральною оцінкою.* Розрахунки індексу релевантності ССП в період з 2002 по 2016 рік показали, що система найкраще задовольняла потреби населення з підтримки в 2006 р., коли інтегральний показник сягнув свого максимуму на рівні 0,38 (рис. 1).

Весь досліджуваний період релевантність ССП відзначалася незначним коливанням індексу в діапазоні від 0,31 до 0,38. Починаючи з 2012 р. система соціальної підтримки поступово, але стабільно втрачала свої позиції щодо задоволення суспільної потреби у соціальному піклуванні, і в 2016 р. показник досяг свого мінімуму і знов повернувся на рівень 2002 р. – 0,31 (див. рис. 1).

Отже, доволі стабільне значення індексу релевантності ССП за останні п'ятнадцять років свідчить про те, що заходи із реформування та вдосконалення її загалом та по окремих програмах не можна охарактеризувати як значущі або вагомі, і в 2016 р. ССП, як і на початку досліджуваного періоду, найменшою мірою (ніж мала би після докладених зусиль щодо кількісних та якісних трансформацій) відповідає потребам суспільства в частині соціальної підтримки.

<sup>1</sup> Під оберненістю розуміється, що два показники характеризують одне явище або категорію з різних боків, відповідно, якщо брати явище / категорію за 100%, то розмір одного показника напряму буде залежати від другого. Оберненими є дві пари показників: перша, адресність, – помилка «включення», друга, рівень охоплення бідних соціальними програмами, – помилка «виключення». Наприклад, для першої пари, якщо рівень адресності буде 20%, то помилка включення буде 80%, але обидва показники вказують на те, що основний контингент учасників програми не є бідним.

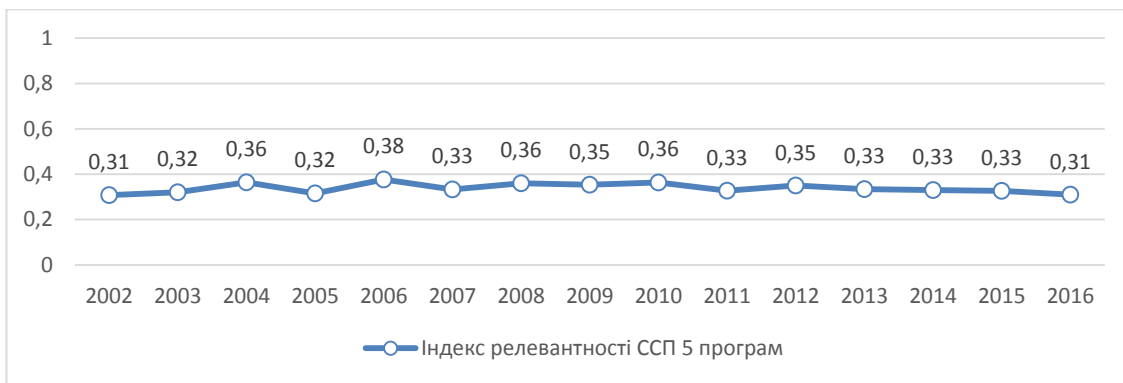


Рис. 1. Динаміка індексу релевантності ССП України, 2002–2016 рр.

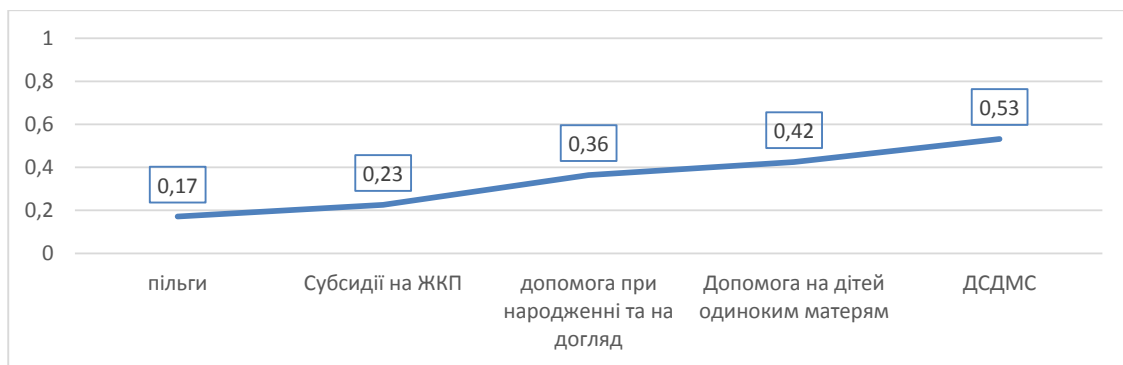


Рис. 2. Середній індекс релевантності окремих програм ССП України, 2002–2016 рр.

У період 2002–2016 рр. за індексом релевантності з п'яти відібраних соціальних програм України програма ДСДМС найкраще задовольняла потребу в підтримці найуразливіших верств суспільства та найкраще була орієнтована на боротьбу з нужденністю (показник дорівнював 0,53); на другій позиції (0,42) знаходилася програма підтримки одиноких матерів і програма допомоги сім'ям з дітьми при народженні та на догляд.

Найменш релевантними виявилися програми соціальних пільг та субсидій на ЖКП (0,17 та 0,23 відповідно), що свідчить про те, що вони не запобігають нужденності та бідності, не долають наслідки вказаних соціальних ризиків, а значить, не задовольняють потреби українців у соціальній підтримці у разі кризової ситуації. Тому їх функціонування не є виправданим для держави як з економічної, так і з соціальної позиції, а значить, вони якнайшвидше потребують кардинального реформування (рис. 2).

Для кожної із програм в період з 2002 р. по 2016 р. за допомогою індексу релевантності можна визначити найбільш вдалий рік її функціонування. Так, для програми ДСДМС найвдалішим роком був 2009-й, коли інте-

гральний показник становив 0,65, тобто економічний складник (рентабельність та ефективність) і соціальний (адресність та помилка «виключення»), знаходячись в оптимальному співвідношенні, зробили програму «здатною» добре реагувати на соціальний ризик, яким є бідність. Однак з 2012 р. ДСДМС втрачає свою відповідність до потреб найуразливіших осіб суспільства у підтримці (рис. 3).

Програма підтримки одиноких матерів, як видно з рис. 3, за останні десять років свого існування була найкраще орієнтованою на потреби суспільства на початку свого функціонування – в 2006 р., коли індекс релевантності становив 0,48. І хоча відповідність програми потребам суспільства постійно коливалася, а з 2013 р. стабільно знижувалася, реформування програми в 2016 р. дало змогу зупинити означену тенденцію і навіть сприяло незначному підвищенню індексу релевантності цього виду підтримки.

Допомога при народженні і на догляд найкраще надавала підтримку вразливим особам у 2004 р. та в 2010 р., відповідно індекс її релевантності дорівнював 0,42 та 0,41.

Релевантність програми субсидій впродовж усього досліджуваного періоду не відзначала-

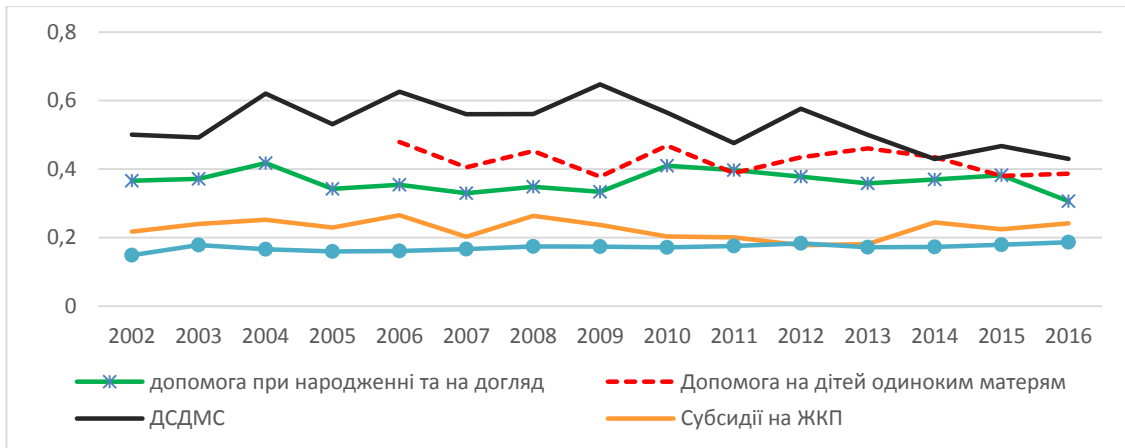


Рис. 3. Динаміка релевантності основних соціальних програм ССП України, 2002–2016 рр.

ся високими показниками: сягнувши вдруге в 2008 р. свого максимуму (0,26), до 2013 р. програма стабільно втрачала свою актуальність. Проте вже з 2014 р. намітилася зворотна тенденція, і доцільність цього виду соціальної підтримки для суспільства почала зростати.

Впродовж останніх п'ятнадцяти років соціальні пільги в жодному році не відзначилися можливістю задовольнити потреби суспільства у підтримці – показник знаходився в межах 0,17–0,18. Найкращим роком її функціонування став 2016-й, коли релевантність сягнула 0,19, проте і тоді програма залишилася на останній позиції щодо орієнтації на підтримку вразливих та нужденних (див. рис. 3).

**Висновки.** Таким чином, проведений аналіз функціонування основних програм та всієї ССП в період з 2002 р. по 2016 р. доводить, що використання інтегрального індексу для оцінки їх релевантності є цілком правомірним. Застосування рівних ваг для основних характеристик програм також виявилось виправданим, оскільки індекси окремих програм не були штучно завищені або занижені. Інтегральний індекс дає можливість ранжування соціальних програм за ступенем їх найбільшої відповідності до потреби найуразливіших та нужденних верств суспільства у підтримці та, відповідно, визначення порядку програм за пріоритетністю їх реорганізації та вдосконалення. Застосування інтегральної оцінки дало змогу визначити найбільш вдалий період, коли складники програм соціальної підтримки оптимально між собою співвідносилися і забезпечили найкращу релевантність, а також оцінити вплив реформування соціальних програм на їх ефективність. Крім того, можливість

оцінювання ефективності соціальних програм за допомогою інтегрального показника доцільно врахувати під час удосконалення чинної в Україні методики моніторингу та оцінювання ефективності програм соціальної підтримки населення, з огляду на те, що основними перевагами цього підходу є: по-перше, можливість отримати цілісну картину щодо ситуації із функціонуванням ССП та окремих програм на основі використання єдиного показника; по-друге, легкість визначення періоду, в якому ССП та/або конкретна соціальна програма була найбільш відповідною до потреби найуразливіших та нужденних верств суспільства у підтримці; по-третє, швидкість проведення порівняльних досліджень, виявлення з обраної кількості соціальних програм тієї, яка була найкраще орієнтована на запобігання та подолання соціального ризику, яким є бідність; по-четверте, спрощення дослідження динамічних змін за тривалий період та оцінки наслідків реформування на удосконалення окремих програм для релевантності усїєї системи соціальної підтримки.

#### Бібліографічний список:

1. Методика проведення моніторингу та оцінювання ефективності програм соціальної підтримки населення. Затверджено міжвідомчим наказом від 01.09.2017 № 1396/1272/730/243/528. URL <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1191-17#n8>
2. Макарова О., Гладун О. Регіональний індекс людського розвитку: причини та напрями вдосконалення методики розрахунку // Теорія та методологія статистики. Статистика України. 2012. № 1. С. 10–15. URL: [http://194.44.12.92:8080/jspui/bitstream/123456789/1012/1/10-15\\_1'2012\(56\)\\_Makarova\\_Gladun.pdf](http://194.44.12.92:8080/jspui/bitstream/123456789/1012/1/10-15_1'2012(56)_Makarova_Gladun.pdf)

3. Рівень життя населення України / НАН України. Ін-т демографії та соц. дослідж., Держ. ком. статистики України; За ред. Л.М. Черенько. К.: ТОВ «Видавництво «Консультант», 2006. 428 с.: іл. Бібліогр.: с. 417–426. С. 186–187; 197.
4. Blomquist J. Impact Evaluation of Social Programs: A Policy Perspective. World Bank. Revised Draft, September 2003. 36 p. p. 13–14. URL: [http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/Evaluation\\_Blomquist.pdf](http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/Evaluation_Blomquist.pdf)
5. Гладун О.М., Лущик Л.В. Нормування як складова аналізу даних // Прикладна статистика: проблеми теорії та практики: зб. наук. праць. К.: Держкомстат України, Національна академія статистики, обліку та аудиту, 2010. Вип. 6. С. 36–46.
1. Interagency order (2017) “Methodology for monitoring and evaluating the effectiveness of social support programs, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1191-17#n8>
2. Makarova O., Gladun O. (2012), “Regional index of human development: reasons and directions for improving the calculation method”, Theory and methodology of statistics. Statistics of Ukraine, № 1, pp. 10–15. available at: [http://194.44.12.92:8080/jspui/bitstream/123456789/1012/1/10-15\\_1'2012\(56\)\\_Makarova\\_Gladun.pdf](http://194.44.12.92:8080/jspui/bitstream/123456789/1012/1/10-15_1'2012(56)_Makarova_Gladun.pdf)
3. Riven` zhy`ttya naseleण्या Ukrayiny` [The level of life Ukraine] (2006). Insty`tut demografiyi ta social`ny`x doslidzhen` imeni M. V. Ptuxy` NAN Ukrayiny, – Ukraine. pp. 186–197.
4. Blomquist J. (2003) “Impact Evaluation of Social Programs: A Policy Perspective”. World Bank. Revised Draft, pp. 13–14. available at: [http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/Evaluation\\_Blomquist.pdf](http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/Evaluation_Blomquist.pdf)
5. Gladun O. M., Lushy`k L. V. (2010) “Rationing as a component of data analysis”, Applied statistics: problems of theory and practice, part 6, pp. 36–46.

### References:

**Reut A.H.**

Research Fellow,  
Sector of Living Standards Research,  
Department of Modelling of Socio-Economic Processes and Structures,  
Ptoukha Institute for Demography and Social Studies,  
National Academy of Sciences of Ukraine

## INTEGRAL ESTIMATION OF THE EFFECTIVENESS OF SOCIAL SUPPORT PROGRAMS

Traditionally, when evaluating the effects of social programs, many indicators are used, but this approach has some disadvantages. Some scientists propose using an alternative approach as an integral estimation. This method allows one to synthesize in a single notion separate usually differently oriented characteristics of the evaluated objects and phenomena and determine the qualitative aspect of the object and its degree of conformity to the “ideal” or specific needs. In addition, this method makes it possible to rank objects according to the degree of conformity of the synthesized characteristics to specific needs.

An index of the relevance of a social program or social system of support is an integral indicator, which takes into account the different characteristics of a particular social program or system as a whole and demonstrates its degree of relevancies with the needs of the society in support. Five social programs and four indicators of execution were selected for the approbation of the proposed methodology. Then these indicators were standardized; the integral index of relevance was calculated by the formula of a multidimensional average; the higher the index value, the better the program meets the needs of society, and vice versa. The integral estimation was used to rank Ukrainian social programs by the level of relevance and the priority of reforming, and determine the most successful period when the components of social programs of support were optimally correlated and provided the best relevance, in addition, the impact of reforms on their effectiveness was evaluated.

Consequently, the ease of interpretation of the data by the index of relevancy and the speed of working with them when making managerial decisions in the system of social support demonstrate the expediency of using this method for improving the methodology for evaluating the effectiveness of social programs in Ukraine.