

УДК 364.442

ЕФЕКТИВНІСТЬ СОЦІАЛЬНИХ ПРОГРАМ ЯК ІНСТРУМЕНТІВ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ

Євдокимова Ірина Анатоліївна – кандидат соціологічних наук, доцент кафедри соціології управління та соціальної роботи соціологічного факультету Харківського національного університету імені В.н. Каразіна.

В статье обоснован тезис о формировании новой концепции социальной защиты в современном обществе, которая базируется на применении программного подхода и обеспечении научного сопровождения политики в сфере социальной защиты населения. Рассмотрены возможные подходы к оценке эффективности социальных программ как элемента научного сопровождения политики в сфере социальной защиты населения. Проанализирована эффективность Комплексной программы обеспечения реализации Стратегии преодоления бедности в Украине на основе применения одного из подходов и сделан вывод о ее неэффективности.

Ключевые слова: социальная защита, государство всеобщего благоденствия, социальное государство, социальное программирование, социальная программа, эффективность социальной программы.

В статті обґрунтовано тезу про формування нової концепції соціального захисту в сучасному суспільстві, яка базується на використанні програмного підходу та забезпеченні наукового супроводу політики в сфері соціального захисту населення. Розглянуто можливі підходи до оцінки ефективності соціальних програм як складової наукового супроводу політики в сфері соціального захисту населення. Проаналізовано ефективність Комплексної програми забезпечення реалізації Стратегії подолання бідності в Україні на основі застосування одного з підходів та зроблено висновок про її неефективність.

Ключові слова: соціальний захист, держава загального добробуту, соціальна держава, соціальне програмування, соціальна програма, ефективність соціальної програми.

It is argued a thesis about the new concept of social defense forming in modern society based on using programming and scientific accompanying social defense policy. It is considered the possible approaches to evaluate the effectiveness of social programs as an element of scientific accompanying of social defense policy. It as analyzed the effectiveness of the Complex Program of Strategy of Power Overcoming Realization in Ukraine and the conclusion that it is not effective is done.

Key words: social defense, social defense policy, social state, social welfare state, social programming, social program, effectiveness of social program.

Досягнення Україною статусу соціальної держави з необхідністю передбачає розробку та впровадження науково обґрунтованої та ефективною державної політики у сфері соціального захисту населення. Важливим інструментом реалізації державою політики у сфері соціального захисту населення в сучасному суспільстві є соціальні програми. Сучасна система державного соціального захисту в Україні, як і в інших країнах світу, містить багато соціальних програм, спрямованих на безробітних, молодь, інвалідів, багатодітні родини, неповнолітніх правопорушників, самотніх непрацевдатних людей, умовно засуджених та інші вразливі верстви населення. Очевидно, що важливим чинником успішної реалізації державних програм соціального захисту населення в Україні є своєчасна оцінка їх ефективності та розробка рекомендацій для суб'єктів державного управління щодо їх удосконалення або взагалі припинення. При цьому слід також підкреслити, що здійснення такої оцінки є однією із функцій соціологів та соціальних працівників. У той же час, незважаючи на актуальність, дослідження ефективності державних соціальних програм проводяться в Україні вкрай рідко, що обумовлено відсутністю відповідних замовлень, необхідного фінансування, досвіду їх проведення тощо.

Мета статті – представити огляд деяких положень теорії соціального захисту, а також проаналізувати роль соціальних програм у сучасних системах соціального захисту населення та головні підходи до проведення оцінки їх ефективності, які можуть бути використані для оцінки програм соціального захисту в сучасній Україні.

Соціальний захист можна розглядати як особливий напрямок соціальної політики держави, як діяльність, що спрямована на створення механізмів реалізації соціальних прав людини та захист її від соціальних ризиків. Кінцевою метою соціального захисту є забезпечення соціальної безпеки людини та суспільства, або створення такого стану життєдіяльності людини і суспільства, що характеризується стійкістю до впливу тих факторів, які створюють загрозу падінню рівня і якості їхнього життя. Розгляд сутності соціального захисту дозволяє представити його як цілісну систему, що складається із сукупності компонентів, взаємопов'язаних один з одним, а також із зовнішнім середовищем. У системі соціального захисту традиційно виділяють наступні елементи: суб'єкти та об'єкти, форми, способи або технології соціального захисту, стандарти, соціальні програми тощо. При цьому особливості формування системи соціального захисту в конкретній країні залежать від впливу безлічі факторів: економічних, демографічних, культурних, історичних і ін. Тому кожна країна має свою унікальну систему соціального захисту.

Історія соціального захисту починається з формування відповідальності за іншого, з безкорисливої допомоги нужденним. Значні зміни в системах соціального захисту в суспільствах виявилися пов'язаним з індустріальною революцією, серед соціальних наслідків якої були посилення соціальної нерівності, збільшення числа нужденних; послаблення ролі родини, громади, церкви в соціальному захисті; централізація державної влади тощо. Ці зміни призвели до того, що держава поступово почала перетворюватися на провідного суб'єкта соціального захисту населення. Своєрідним апогеєм у цьому процесі стало формування в багатьох країнах світу в середині 20 сторіччя цілісної державної системи соціальної підтримки громадян, що надалі одержала назву "держава загального добробуту".

Якщо до 70-х років ця система демонструвала власну ефективність, то з середини 70-х років спостерігаються явища, які свідчать про кризу державної політики в сфері соціального захисту: старіння населення, зниження народжуваності, посилення міграційних процесів, постійний дефіцит держбюджету, збільшення попиту на соціальні виплати, руйнування мотивації досягнення в суспільстві тощо. Крім того, важливо відмітити, що історично соціальний захист до кінця 20 століття був діяльністю, здійснюваною переважно державними суб'єктами в масштабах окремої країни. На сучасному етапі суспільного розвитку соціальний захист, як і соціальна політика, здобуває глобальний характер. Основними причинами є глобалізація економіки і виникнення мобільної наднаціональної робочої сили і капіталу. Глобальна міграція і транснаціональні корпорації ставлять під загрозу дотримання соціальних прав громадян на національному рівні. У цьому зв'язку зростає значущість і активізується діяльності міжнародних організацій щодо вирішення соціальних проблем. Перераховані проблеми і тенденції призвели до необхідності перегляду концепції соціального захисту в багатьох суспільствах та поступовому впровадженню нової концепції, в основі якої лежать принципи соціального партнерства держави та інших соціальних суб'єктів у здійсненні соціального захисту населення, забезпечення наукового супроводу політики в сфері соціального захисту, що передбачає в тому числі проведення оцінки її ефективності та ін.

У цілому, з кінця 20 сторіччя поняття соціального захисту досліджується в контексті не держави загального добробуту, а соціальної держави. Досить часто в літературі поняття «держава загального добробуту» і «соціальна держава» поєднують та розглядають як синоніми, але між ними є певна різниця. Соціальний захист у соціальній державі досягається не стільки через механізми пасивної підтримки громадян та перерозподілу благ, скільки через активну й ініціативну діяльність самих громадян. Головна мета держави полягає в тому, щоб створити необхідні умови для такої діяльності. Тільки в тому випадку, якщо ця діяльність неможлива чи ускладнена через незалежні від громадян причини, держава повинна надавати їм підтримку, частково компенсуючи втрачені доходи, але не гарантуючи одержання максимального доходу та залишаючи кожному громадянину свободу у виборі альтернативних рішень. Таким чином, соціальна держава, на відміну від держави загального добробуту, не прагне до максимально можливого перерозподілу доходів, а, в першу чергу, використовує так звані "активні" способи соціального захисту, які спрямовані на ліквідацію правових, адміністративних й економічних бар'єрів, що перешкоджають реалізації здібностей особистості, створюють умови для "самозахисту", а також формує відповідні інститути. Крім того, соціальна держава намагається проводити більш ефективну та науково обгрунтовану політику.

Важливими складовими сучасних державних систем соціального захисту є соціальні програми, які дозволяють в сучасних умовах здійснювати цільове використання державних ресурсів, знижувати невизначеність, суб'єктивізм, волюнтаризм діяльності державних суб'єктів соціального захисту, науково обгрунтовують їх діяльності, створюють можливості для здійснення контролю за їх діяльністю з боку суспільства.

"Програма" у перекладі з грецького означає оголошення, розпорядження. Виходячи з етимології цього слова, зміст програмування полягає в тому, щоб визначити, що і як робити. У самому загальному вигляді соціальне програмування можна визначити як спосіб постановки управлінської задачі, виходячи зі стратегічних цілей розвитку соціальної системи й актуальних проблем її функціонування, а також вибір найбільш ефективного варіанта їх рішення, включаючи цільовий розподіл ресурсів. На відміну від математичного соціального програмування має в якості теоретико-методологічної бази не формальну, а діалектичну логіку, що робить його більш складним. Результатом соціального програмування виступає соціальна програма. Відповідно, у самому загальному вигляді соціальна програма може бути визначена як документ, у якому описується сукупність заходів, спрямованих на досягнення взаємозалежних цілей і завдань у соціальній сфері, а також визначаються засоби і терміни їхньої реалізації.

Соціальні програми мають певні особливості. Сукупність цілей соціальної програми створює ієрархічну структуру. Організаційно соціальна програма виступає як конкретний, адресний документ, в якому визначений ув'язаний по ресурсах, виконавцям і термінам здійснення комплекс взаємозалежних заходів, що забезпечують необхідну спрямованість соціальної програми, досягнення поставлених в ній цілей. Важливо також підкреслити, що соціальні програми носять недиригентський характер, тому що вони лише вказують на доцільність побудови відповідного майбутнього, пропонують суб'єктам соціального захисту різні способи вирішення проблеми, й у цьому сенсі вони передують управлінським заходам. Затвердження ж соціальної програми, надання їй директивного характеру, а також її реалізація – це функція саме системи соціального управління.

Щодо видів державних соціальних програм у сфері соціального захисту, то головними критеріями їх виділення можуть виступати об'єкт соціального захисту або цільова група. За цим критерієм традиційно виділяють програми соціального захисту багатодітних сімей, безробітних, інвалідів, молоді тощо. Важливим критерієм класифікації державних програм соціального захисту населення є форма надання допомоги. За цим критерієм можна виділити програми житлових субсидій, пенсійного забезпечення, натурального забезпечення, програми соціального обслуговування тощо. За критерієм технології, яка лежить в основі дії програми, традиційно виділяють програми соціального страхування та соціальної допомоги. Інші критерії, які також можуть застосовуватися для класифікації соціальних програм, – це терміни та масштаби їх реалізації, особливості фінансування тощо.

Дослідження ефективності соціальних програм почалися відносно недавно – у 70-80 ті роки на Заході й у 90-і роки в країнах пострадянського простору, що в певній мірі було обумовлено виникненням так званої "кризи держави загального добробуту" в багатьох країнах світу. І тому є тільки перші підсумки, пов'язані в основному з розробкою понятійного апарату, визначенням підходів, методів, за допомогою яких можна здійснювати таку оцінку.

Так, наприклад, в роботі Ягодки А.Г. пропонується аналіз оцінки ефективності соціальної діяльності взагалі, до якої безперечно відносяться й соціальні програми [1]. З точки зору автора, ефективність соціальної діяльності – це узагальнений, інтегративний показник її якості, а також – це явище, яке зачіпає безліч різноманітних соціальних факторів, що впливають на загальний рівень добробуту людини. Визначення ефективності соціальної діяльності залежить від конкретної науково-практичної мети. Автор також відзначає, що кожна соціальна діяльність завжди потребувала об'єктивної оцінки. Одним з найдійовіших інструментів такої оцінки є соціальний норматив. При відсутності нормативів досить важко встановити рівень ефективності соціальної діяльності та, зокрема, соціальних програм.

З точки зору Холостової Є.І. [2] можна запропонувати два підходи до визначення поняття "ефективність соціальної програми":

- 1) це співвідношення між досягнутими результатами (ефектами) соціальної програми і витратами, пов'язаними із забезпеченням цих результатів;
- 2) це співвідношення між фактично досягнутими і необхідними результатами (ефектами) соціальної програми.

Ключовими проблемами першого підходу виступають вимір (опис) результату чи ефектів соціальної програми і витрат на її реалізацію. Ключова задача другого підходу – вимір (опис) фактично досягнутих результатів та їх порівняння із запланованими.

В публікаціях закордонних авторів пропонується більш широкий перелік можливих підходів до визначення та вивчення ефективності соціальних програм. Так, наприклад, в "Енциклопедії соціальної роботи" авторі виділяють вже п'ять підходів-моделей, які можуть бути застосовані для вирішення цього завдання [3]:

1) Модель результату, в рамках якої ефективність соціальної програми розглядається як всі досягнення соціальної програми. Відповідно до цього, дослідження її ефективності припускає виявлення та вивчення всіх позитивних результатів програми.

2) Модель мети, в рамках якої ефективність соціальної програми розглядається як досягнення запланованого результату або мети. Відповідно, дослідження ефективності пов'язані із вивченням фактичних результатів дії соціальної програми та порівнянням їх із метою (запланованим результатом соціальної програми).

3) Модель системи припускає розгляд ефективності соціальної програми з точки зору відсутності негативного впливу на її реалізацію інших організацій та середовища. У цьому випадку дослідження ефективності пов'язане, в першу чергу, із вивченням позитивного і негативного впливу на реалізацію соціальної програми інших організацій та оточення.

4) З точки зору вартісної моделі ефективність соціальної програми розглядається як досягнення запланованого результату при мінімальних витратах. Дослідження в рамках цього підходу спрямовані на вивчення витрат на соціальну програму (вартість послуг для одного клієнта або всього контингенту соціальної програми) як незалежних змінних і визначення їх співвідношення та/ або впливу на результати дії програми.

5) Дескриптивна модель, у рамках якої ефективність соціальної програми розглядається як дотримання встановлених стандартів. Метою дослідження є вивчення того, в якому ступені під час реалізації соціальної програми дотримуються встановлені стандарти щодо термінів реалізації окремих заходів, необхідної кількості та кваліфікації виконавців соціальної програми, кількості її клієнтів, розміру та якості наданої їм допомоги тощо.

До головних методів, за допомогою яких традиційно оцінюється ефективність соціальних програм, відносять параметричний метод, метод вивчення рівня задоволеності потреб клієнтів соціальної програми, метод оцінки витрат, метод експертного опитування, метод аналізу документів та ін.

Очевидно, що застосування цих підходів та методів для оцінки ефективності соціальних програм в Україні є актуальним напрямком роботи соціологів та соціальних працівників.

Як приклад розглянемо застосування одного з підходів для оцінки ефективності державної комплексної програми забезпечення реалізації Стратегії подолання бідності в Україні. Проблема бідності традиційно розглядається як одна з найбільш актуальних соціальних проблем в Україні, на вирішення якої спрямовуються різні державні заходи в сфері соціального захисту населення. Одним із таких заходів стала "Стратегія подолання бідності", яка була затверджена Указом Президента України від 15 серпня 2001 року (№ 637/2001), а також затверджена Кабінетом Міністрів України 21 грудня 2001 року "Комплексна програма забезпечення реалізації Стратегії подолання бідності". [4; 5] В цих документах сформульовані основні напрями подолання бідності в Україні до 2010 року. До речі, у цих документах вперше офіційно було дано визначення категорії "бідність" та встановлено єдиний критерій віднесення різних верств населення до категорії бідних. Зокрема, бідність була визначена як неможливість унаслідок нестачі коштів підтримувати спосіб життя, притаманний конкретному суспільству в конкретний період часу. Рівень бідності – це питома вага сімей (домогосподарств), у яких рівень споживання (доходів) на одну особу є нижчим від визначеної межі бідності.

Передбачалося, що реалізації Стратегії та відповідної програми дозволить забезпечити динамічне зростання рівня реальних доходів населення, створити умови для істотного поліпшення матеріального становища більшості населення та всього комплексу соціальних показників, що характеризують якість життя людей. Передбачалося також, що Стратегія та відповідна програма реалізовуватимуться в три етапи: перший (2001-2002 роки) - реалізація комплексу заходів щодо стабілізації рівня життя, усунення найгостріших проявів бідності; другий (2003-2004 роки) - створення об'єктивних передумов для стабільного зростання реальних грошових доходів населення, забезпечення оптимального рівня зайнятості; третій (2005 - 2009 роки) - посилення орієнтації економічних процесів на більш ефективне задоволення потреб людини, зменшення глибини бідності серед найбільш уразливих верств населення, створення передумов для переходу від Стратегії подолання бідності до Стратегії запобігання бідності. Таким чином, завершення третього етапу реалізації стратегії подолання бідності (та відповідної соціальної програми) в 2009 році обумовлює актуальність оцінки її ефективності. Очевидно, для оцінки ефективності цієї соціальної програми можуть бути застосовані всі розглянуті підходи та методи. Але рамки публікації не дозволяють нам продемонструвати можливості кожного з них. Тому продемонструємо можливості лише одного з підходів, зокрема, моделі мети. Застосування саме цієї моделі обумовлено тим,

Розділ 2. Емпіричні дослідження сучасного суспільства

що в рамках даної соціальної програми були представлені показники запланованого результату (або мета), зокрема, показник прогнозованої об'єктивної бідності в Україні в 2010 році (див. Табл.1). Зіставлення значення запланованого показника рівня об'єктивної бідності із фактичним дозволить зробити висновок щодо ефективності даної соціальної програми в Україні.

Таблиця 1. Прогнозні показники рівня бідності за Стратегію подолання бідності в Україні (у відсотках)

	2000 рік	2001 рік	2002 рік	2003 рік	2004 рік	2010 рік
Рівень бідності	26,7	26,2	26,0	25,5	25,0	21,5

За даними Міністерства праці та соціальної політики України [6] кількість бідних людей на протязі останніх двох років стабільно тримається на рівні 27%. Тобто кількість бідних людей на початку 2010 року в Україні або рівень фактичної бідності становитиме приблизно 27% або більше ніж 12 мільйонів українських громадян. Очевидно, що фактичні та заплановані результати дії даної соціальної програми не співпадають, при цьому перше значення є більшим за друге, що, зокрема, дозволяє зробити висновок про її неефективність.

Висновки. Таким чином, соціальні програми є важливою складовою сучасних систем соціального захисту. Використання соціальних програм в системах соціального захисту створює можливості для цільового використання фінансових та інших ресурсів, знижує суб'єктивізм та волонтаризм діяльності суб'єктів соціального управління, дозволяє здійснювати контроль за їх діяльністю з боку суспільства, а також створює умови для більш ефективного вирішення існуючих в суспільстві проблем. Важливою складовою сучасних систем соціального захисту мають також стати дослідження, спрямовані на оцінку ефективності соціальних програм. Такі дослідження дозволять не тільки перевіряти "якість" соціальних програм, але й розробляти рекомендації, спрямовані на їх удосконалення. Проведення таких досліджень є актуальним напрямком роботи соціологів та соціальних працівників в Україні.

Література:

1. Ягодка А.Г. Соціальна інфраструктура і політика: Навч. Посібник.. – К.: КНЕУ, 2000. – 212 с.
2. Теория социальной работы: Учебник/ под ред. проф. Е.И. Холостовой. – М.: Юристъ, 2001. – 334с.
3. Энциклопедия социальной работы. В 3 т. Т2.: Пер.с англ. – М.: Центр общечеловеческих ценностей, 1994. – с. 194 - 201.
4. Стратегія подолання бідності. Затверджена Указом Президента України від 15 серпня 2001 року N 637/2001. Доступно на www.rada.gov.ua
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 грудня 2001 . N 1712 Про затвердження Комплексної програми забезпечення реалізації Стратегії подолання бідності. Доступно на: www.rada.gov.ua
6. Мінпраці: "У боротьбі з бідністю Уряд переходить до конкретних кроків" Доступно на <http://www.mlsp.gov.ua/control/uk/publish/>

© І.А. Євдокимова, 2009