

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ДЕМОГРАФІЇ ТА СОЦІАЛЬНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ІМЕНІ М.В. ПТУХИ**

**СОЦІАЛЬНІ РЕЗУЛЬТАТИ
ДЕРЖАВНИХ ПРОГРАМ:
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ
ТА ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ
ОЦІНЮВАННЯ**

МОНОГРАФІЯ

КИЇВ - 2012

УДК 364(477)
ББК 65.9(4Укр)272
С 69

Соціальні результати державних програм: теоретико-методологічні та прикладні аспекти оцінювання : [монографія] / за ред. Е. М. Лібанової ; Інститут демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України. — Умань : Видавець «Сочінський», 2012. — 312 с.

У монографії розкрито зміст сучасних методологічних підходів до оцінювання державних програм соціальної спрямованості, їх результатів та впливу на окремі аспекти якості життя населення. Досліджено особливості інструментарію оцінювання програм, побудованого на основі методів мікроімітаційного моделювання, та відповідне інформаційне забезпечення. Наведено результати аналізу низки державних цільових програм, що реалізуються в Україні, а також приклади оцінювання соціальних результатів програм.

Матеріали монографії призначені для фахівців органів державного управління, науковців, які займаються питаннями моніторингу й оцінки заходів соціальної політики, проблемами формування та використання інформаційного забезпечення управління.

*Рекомендовано до друку Вченою радою Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України
(Протокол № 17 від 10 грудня 2012 року)*

Рецензенти:

Маниуров І. Г., д.е.н., професор, член-кореспондент НАН України, директор Науково-дослідного економічного інституту Міністерства економічного розвитку і торгівлі України.

Гнибіденко І. Ф., д.е.н., професор, професор кафедри економіки та управління персоналом ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана».

ISBN 978-966-304-010-3 © Інститут демографії та соціальних досліджень
ім. М.В. Птухи НАН України, 2012

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА.....	5
ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ.....	8
ВИЗНАЧЕННЯ ОСНОВНИХ ТЕРМІНІВ.....	9
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ОЦІНЮВАННЯ СОЦІАЛЬНИХ РЕЗУЛЬТАТІВ ДЕРЖАВНИХ ПРОГРАМ.....	12
1.1. Програмно-цільовий метод організації бюджетного процесу....	12
1.2. Соціальні програми як інструмент реалізації державної соціальної політики в умовах програмно-цільового методу формування бюджету.....	19
1.3. Методологічні підходи до оцінювання бюджетних програм.....	28
1.4. Проблеми визначення каналів та ефектів впливу бюджетних програм.....	41
1.5. Загальна характеристика сучасного інструментарію оцінки соціальних результатів державних програм.....	53
РОЗДІЛ 2. МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ІНСТРУМЕНТАРІЮ ОЦІНЮВАННЯ ПРОГРАМ З ВИКОРИСТАННЯМ МЕТОДІВ МІКРОІМІТАЦІЙНОГО МОДЕЛЮВАННЯ.....	68
2.1. Методологія мікроімітаційного моделювання як базова складова сучасного інструментарію оцінювання соціальних результатів програм.....	68
2.2. Особливості побудови та використання статичних мікромоделей.....	80
2.3. Особливості побудови та використання динамічних мікромоделей.....	85
2.4. Принципи формування інформаційного забезпечення для оцінки соціальних результатів державних програм.....	95
2.5. Формування масивів даних для мікроімітаційного моделювання на основі методології об'єднання даних на мікрорівні.....	106

2.6. Методологія калібрації масиву мікроданих з метою підвищення рівня його репрезентативності.....	112
2.7. Загальна характеристика масивів мікроданих, які можуть використовуватися для розробки та застосування інструментів мікромоделювання в Україні.....	119
РОЗДІЛ 3. АНАЛІЗ ОКРЕМИХ ДЕРЖАВНИХ СОЦІАЛЬНИХ ПРОГРАМ, ЩО РЕАЛІЗУЮТЬСЯ В УКРАЇНІ.....	128
3.1. Загальнодержавна програма «Питна вода України» на 2006–2020 роки.....	128
3.2. Державна програма протидії торгівлі людьми на період до 2010 року.....	142
3.3. Моделювання пенсійних програм.....	149
3.4. Державна цільова програма розвитку професійно-технічної освіти на 2011–2015 роки.....	161
3.5. Загальнодержавна програма забезпечення профілактики ВІЛ-інфекції, лікування, догляду та підтримки ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД на 2009–2013 роки.....	168
3.6. Оцінка стану реалізації Державної програми «Репродуктивне здоров'я нації» на період до 2015 року.....	183
3.7. Ефективність реалізації програм розвитку сільських територій.....	199
РОЗДІЛ 4. МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНЮВАННЯ ВПЛИВУ ДЕРЖАВНИХ ПРОГРАМ.....	216
4.1. Загальна характеристика програм державної допомоги сім'ям з дітьми та оцінка допомоги при народженні дитини.....	216
4.2. Прогнозна оцінка масштабів програми житлових субсидій при реалізації різних сценаріїв тарифної політики.....	234
4.3. Оцінка ефективності програм соціальної допомоги, що призначаються з урахуванням доходу.....	254
4.4. Особливості застосування методології аналізу бідності та соціальних наслідків.....	272
4.5. Використання результатів оцінювання державних програм для покращання розробки соціальної політики та стратегічного планування.....	284
ЗАКЛЮЧНІ ПОЛОЖЕННЯ.....	288
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	291
ДОДАТОК А.....	307

ПЕРЕДМОВА

Проблеми ефективності та дієвості соціальної політики є актуальними для всіх країн сучасного світу, але особливо для тих, чия економіка перебуває не у найкращому стані та які гостро відчують обмеженість бюджетних ресурсів. За таких умов моніторинг і релевантна оцінка результатів реалізації державних програм соціальної спрямованості та їх впливу на якість життя населення, особливо його вразливих верств, стає важливою передумовою забезпечення раціонального використання наявних ресурсів, запобігання поглибленню нерівності у різних її проявах, зменшення соціальної напруги у суспільстві тощо. Відповідно все більш важливу роль відіграє використання при розробці та реалізації заходів соціальної політики сучасних інструментів вимірювання фактичних і прогнозних результатів реалізації державних програм (національних та регіональних цільових, бюджетних та ін.). Як свідчить міжнародний досвід, такі інструменти найчастіше спираються на методи кількісного аналізу, зокрема методи моделювання явищ і процесів на макрота-мікрорівні. У розвинених країнах використовується низка моделей для прогнозування та оцінки наслідків реалізації заходів соціальної підтримки населення, фінансової політики, політики зайнятості, надходжень до систем пенсійного страхування, характеристик населення, стану здоров'я тощо.

Якісне інформування всіх учасників процесу розробки та впровадження заходів соціальної політики щодо їх потенційних та реальних наслідків для різних груп населення, встановлення ефективних зворотних зв'язків суттєво підвищує дієвість політики, знижує ризики, що виникають при її впровадженні. Це досягається завдяки тому, що конкретні заходи спираються на теоретичне обґрунтування й емпіричні розрахунки їх очікуваного впливу на рівень та умови життя населення, нерівність, ринок праці, перерозподільні ефекти тощо, оцінюються альтернативні варіанти політики, визначаються ризики при їх впровадженні, ініціюються широкі суспільні дебати щодо заходів політики та наявних альтернатив.

У монографії висвітлено актуальні методологічні та методичні питання оцінки державних програм соціальної спрямованості та їх впливу на окремі аспекти якості життя населення.

У першому розділі розкрито сутність програмно-цільового методу організації бюджетного процесу, зміст сучасних методологічних підходів до оцінювання державних програм. Показано, що процеси оцінювання програм доцільно розділяти на три основні етапи: прогнозне (ex-ante) оцінювання, поточне (формує) оцінювання, підсумкове (ex-post) оцінювання. Розкрито сутність зазначених етапів та особливості їх реалізації на практиці. Певну

увагу приділено впливу середовища реалізації програми та підходам до оцінки соціальних результатів і ефектів впливу програм. Виділено чотири основні канали впливу державної політики: політичний, фінансово-економічний, адміністративно-управлінський та інформаційно-комунікативний. Показано, що комплексне використання цих каналів при реалізації масштабних програм соціальної спрямованості забезпечує максимальний соціальний ефект. Наведено загальну характеристику сучасного інструментарію оцінки соціальних програм та наслідків їх реалізації.

Другий розділ присвячено обґрунтуванню доцільності використання мікроімітаційних моделей як важливої складової інструментарію, призначеного для проведення аналізу й оцінки впливу заходів соціальної політики, оцінювання соціальних результатів реалізації державних програм. Показано, що, на відміну від інших підходів, це уможливорює проведення аналізу та прогнозування необхідної глибини на основі значної кількості характеристик одиниць сукупностей (осіб, сімей, домогосподарств), репрезентативних для України та її регіонів, та існуючих макроекономічних умов, належне урахування наявної інформації з різних рівнів агрегації даних, а також оцінку прямих і непрямих наслідків реалізації державних програм у широкому діапазоні зміни характеристик сукупності та умов. Наведено результати аналізу існуючих в Україні джерел даних, що можуть бути використані при побудові сучасного інструментарію оцінки соціальних результатів бюджетних програм. Особливу увагу приділено можливостям формування репрезентативних масивів даних мікрорівня на основі статистичних методів об'єднання даних обстежень населення, калібрації результатів обстежень. Виконано аналіз структур даних мікрорівня, що отримуються за результатами ряду державних вибірових обстежень населення (домогосподарств).

У третьому розділі наведено результати аналізу низки державних програм, зокрема Загальнодержавної цільової програми «Питна вода України» на 2006–2020 роки, Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2010 року, Загальнодержавної програми забезпечення профілактики ВІЛ-інфекції, лікування, догляду та підтримки ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД на 2009–2013 роки, Державної програми «Репродуктивне здоров'я нації» на період до 2015 року та ін.

Четвертий розділ містить результати застосування інструментарію моделювання при оцінці окремих результатів і ефектів програми державної допомоги при народженні дитини, масштабів програми житлових субсидій за умов реалізації різних варіантів тарифної політики, ефективності програм соціальної підтримки населення. Наведено приклади застосування методології оцінки бідності та соціальних наслідків при аналізі впливу програм підвищення зайнятості у різних сферах економічної діяльності.

Монографію підготовлено за загальною редакцією д.е.н., професора, академіка НАН України Лібанової Е. М. Вона є автором передмови та заключних положень. Авторами окремих розділів монографії є:

к.е.н. Альошин В. Б. (п. 3.4), Ващаєва Н. А. (п. 2.4, п. 4.2), к.е.н. Герасименко Г. В. (п. 1.4, п. 3.2), к.е.н. Жалінська І. В. (п. 4.5), Зубенко В. В. (п. 1.1), д.е.н. Заяць Т. А. (п. 3.7), к.е.н. Звонар В. П. (п. 3.7), к.е.н. Калашнікова Т. М. (п. 1.1, п. 1.3, п. 3.1), Краєвська Г. О. (п. 3.7), к.е.н. Крімер Б. О. (п. 4.1), д.е.н. Левчук Н. М. (п. 3.5), Лиса О. В. (п. 2.6, п. 2.7), д.е.н. Лісогор Л. С. (п. 3.4), д.е.н. Макарова О. В. (п. 1.2), к.е.н. Огай М. Ю. (п. 1.5, п. 2.2, п. 2.4, п. 4.2 – 4.4), Реут А. Г. (п. 4.1, п. 4.2), д.н. з держ. упр. Рингач Н. О. (п. 3.6), Романчук Н. М. (п. 1.3, п. 2.1, п. 2.3), Самсонов Д. О. (п. 1.3), д.е.н. Саріюгло В. Г. (п. 1.3, п. 1.5, п. 2.1 – 2.4, п. 2.6, п. 2.7, розділ 4), к.е.н. Терещенко Г. І. (п. 2.1, п. 2.2, п. 2.5, п. 4.1, п. 4.3), к.е.н. Ткаченко Л. Г. (п. 3.3), Чуркіна О. І. (п. 1.3), к.е.н. Щербина І. Ф. (п. 1.1, п. 1.3).

Монографія містить матеріали, підготовлені, головним чином, за результатами дослідження «Моделювання поточних та перспективних соціальних результатів реалізації бюджетних програм».

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

АБСН	—	аналіз бідності та соціальних наслідків
АМ	—	агентське моделювання
ВВП	—	валовий внутрішній продукт
ЖКП	—	житлово-комунальні послуги
ІСЦ	—	індекс споживчих цін
МІМ	—	мікроімітаційна модель
МОЗ	—	Міністерство охорони здоров'я
МОП	—	Міжнародна організація праці
НОД	—	непряма оцінка доходів
НУО	—	неурядові організації
ОЕАН	—	обстеження населення (домогосподарств) з питань економічної активності
ОСГД	—	обстеження сільськогосподарської діяльності домогосподарств у сільській місцевості
ОТМ	—	обстеження трудової міграції
ОУЖД	—	обстеження умов життя домогосподарств
ПДВ	—	податок на додану вартість
ПМ	—	прожитковий мінімум
ПТНЗ	—	професійно-технічні навчальні заклади
ПЦМ	—	програмно-цільовий метод
СНР	—	система національних рахунків

ВИЗНАЧЕННЯ ОСНОВНИХ ТЕРМІНІВ

Бюджетна програма — це сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій.

Вибіркове обстеження населення (домогосподарств) — науково-обґрунтований вид не суцільного спостереження, при якому обстежуються не всі одиниці сукупності, а лише певним чином відібрана їх частина, а одиницею спостереження є особа чи домогосподарство.

Державна цільова програма — це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням.

Доступність та ясність. Доступність характеризує фізичні умови, наявності яких користувачі можуть отримати доступ до даних: способи та місця отримання даних; процедури замовлення; час на виконання замовлень; політика ціноутворення; існуючі маркетингові умови (авторське право та ін.); формати, в яких дані можуть бути надані користувачам (паперові носії, електронні носії, Інтернет та ін.); наявність макро- та мікроданих тощо. Ясність характеризує інформаційне середовище для даних: наявність та якість метаданих, що надаються разом з даними (текстова інформація, пояснення, документація та ін.); ілюстрації (графіки, карти, схеми тощо), наявність пояснень щодо якості даних (включаючи обмеження у використанні); супровід даних організаціями, що їх надають.

Калібрація — трансформація (коригування) системи ваг для одиниць спостереження, які прийняли участь у вибіркового обстеженні, шляхом мінімізації функції відстані між калібраційними вагами та вагами, що коригуються, за умови, що калібраційні ваги дають точні оцінки зовнішніх змінних, відомих для генеральної сукупності або її частин.

Мікроімітаційне моделювання — моделювання на рівні одиниць мікрорівня — в соціальних науках такими одиницями є, головним чином, особи, сім'ї або домогосподарства. Основна ідея мікроімітаційного моделювання полягає в тому, що результуючі процеси від дій та взаємодій великої кількості одиниць мікрорівня, найкращим чином можуть бути пояснені через спостереження за цими одиницями та їх поведінкою.

Надійність — ступінь відповідності величин показників, що викори-

стовуються, їх дійсним (точним) значенням. Надійність також відображає імовірність повторюваності результатів при багаторазовому вимірюванні

Оцінювання програми — це міждисциплінарне дослідження, призначене для визначення та вимірювання прямих та непрямих ефектів, результативності наслідків та впливів соціальних програм.

Оцінка бюджетної програми — це періодичний ґрунтовний аналіз процесу реалізації програми за показниками виконання з метою визначення її ефективності та результативності, а також прийняття управлінських рішень щодо її подальшої реалізації.

Паспорт бюджетної програми — це документ, що визначає суму коштів, необхідних для виконання бюджетної програми, законодавчі підстави її реалізації, мету, завдання, напрями діяльності, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми, на підставі якого здійснюється контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів і аналіз виконання бюджетної програми.

Порівнянність — ступінь, з якою розбіжності показників між різними географічними та негеографічними доменами або періодами часу пояснюються розбіжностями у дійсних значеннях показників.

Показники затрат — це показники, що визначають обсяги та структуру ресурсів, які забезпечують виконання бюджетної програми та характеризують структуру витрат бюджетної програми.

Показники ефективності — це показники, які залежно від напрямів, за якими виконуються роботи в ході впровадження бюджетної програми, можуть визначатись як витрати ресурсів на одиницю продукту (економість), відношення максимальної кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до визначеного обсягу фінансових ресурсів (продуктивність), досягнення визначеного результату (результативність).

Показники продукту — це показники, що використовуються для оцінки досягнення поставленої мети. Показниками продукту є, зокрема, обсяг виробленої продукції, наданих послуг чи виконаних робіт при реалізації бюджетної програми, кількість користувачів товарів (робіт, послуг) тощо. Показниками продукту є також кількість користувачів товарами (результатами виконаних робіт, послугами), тобто конкретними суспільними благами, виробленими та/або наданими у процесі виконання бюджетної програми. Наприклад, для програм соціальної спрямованості це можуть бути: кількість дітей, учнів, студентів, слухачів, котрі користуються суспільними благами й послугами; число дітей, із якими проводиться навчання або конкретна робота (логопедична, психологічна тощо); кількість працівників (педагогічних; тих, які підлягають охопленню перепідготовкою, тощо).

Показники якості — це показники, які є сукупністю властивостей, що характеризують досягнуті результати якості створеного продукту, що задовольняють споживача відповідно до їх призначення та відображають послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій у наданні послуг

(вироблення товарів, виконанні робіт) споживачам за кошти бюджетної програми.

Програмно-ціловий метод у бюджетному процесі — це метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів із оцінюванням ефективності використання коштів на всіх стадіях бюджетного процесу.

Прожитковий мінімум — це вартісна величина достатня для забезпечення нормального функціонування організму людини та збереження його здоров'я набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів і послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості.

Релевантність — ступінь з якою інформація (дані) відповідають поточним та потенційним потребам користувачів. Релевантність також стосується ступеня відповідності концепцій, визначень, класифікацій і т.д., що використовуються, потребам користувачів.

Репрезентативність — властивість масиву даних макrorівня, побудованого за результатами вибіркового обстеження (об'єднання даних різних обстежень), адекватно відображати відповідні характеристики генеральної сукупності.

Своєчасність та пунктуальність. Своєчасність характеризує інтервал часу між моментом (періодом), коли відбувалось явище або процес, що описують дані, та датою їх готовності (отримання). Пунктуальність характеризує проміжок часу між запланованою та фактичною датами підготовки даних. Наприклад, запланованою може бути дата, відображена у затверджених планах виконання робіт, анонсована або узгоджена з користувачами дата тощо).

Статистична вага — кількість одиниць генеральної сукупності, які репрезентує (представляє) одна одиниця у масиві даних макrorівня.

Статистичне моделювання — метод дослідження невизначених (стохастичних) економічних об'єктів і процесів, коли не повністю (до певної міри) відомими є внутрішні взаємодії у цих системах. Вид комп'ютерного моделювання, який дозволяє отримати статистичні дані відносно процесів у модельованій системі.

Узгодженість — ступінь, з якою дані, отримані з різних джерел, можуть адекватно комбінуватися, інтегруватися та використовуватися для різних цілей. Зміст цього виміру полягає в тому, що дані, які характеризують одне й те саме явище, але отримані за результатами різних обстежень (різного типу і періодичності), можуть бути не повністю узгодженими, оскільки базуються на різних методологічних підходах, класифікаціях тощо.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ОЦІНЮВАННЯ СОЦІАЛЬНИХ РЕЗУЛЬТАТІВ ДЕРЖАВНИХ ПРОГРАМ

1.1. Програмно-цільовий метод організації бюджетного процесу

Більшість країн світу реалізує заходи соціальної політики в умовах дефіциту бюджетних ресурсів. Тому проблема підвищення ефективності використання бюджетних коштів є завжди актуальною. Підходом, який забезпечує можливість управління та контролю за використанням бюджетних коштів, є програмно-цільовий метод формування бюджету. Вперше цей метод був впроваджений у Сполучених Штатах Америки у 60-х роках минулого сторіччя.

Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі (далі — ПЦМ) — це метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів із оцінюванням ефективності використання коштів на всіх стадіях бюджетного процесу [1]. Основною рисою ПЦМ є чітке визначення кінцевого результату, який бажано досягти в певному державному секторі, а вже після цього — пошук необхідних інструментів та ресурсів. Такий метод формування бюджету передбачає складання чітких програм для досягнення визначених цілей, забезпечення їх фінансовими ресурсами та проведення оцінки й експертизи їх ефективного використання. На основі ПЦМ контролюючими органами має і може бути перевірена не тільки правильність використання коштів при виконанні бюджету, а і те, наскільки ефективно вони витрачалися для досягнення цілей державної політики.

В Україні впровадження ПЦМ розпочалося з 2002 року, а після прийняття в 2010 році Бюджетного кодексу стало обов'язковим для формування бюджетів усіх рівнів.

Застосування програмно-цільового методу передбачає, що [2]:

- усі витрати бюджету формуються та затверджуються у вигляді бюджетних програм;
- кожна бюджетна програма має свого виконавця;
- кожна бюджетна програма має чіткі цілі, а також якісні та кількісні результуючі показники.

У Бюджетному кодексі України наведена така дефініція: бюджетна програма — це сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій [1]. Її завдання — це чіткий, конкретний, спрямований на досягнення мети, результативних показників та інших характеристик бюджетної програми

комплекс заходів, який відображає основні етапи досягнення поставленої мети, визначає шляхи виконання програми та підлягає перевірці [3].

Бюджетна програма як інструмент органічно вбудована в ієрархію державних управлінських документів, що ілюструють схеми, наведені на рис. 1.1 та 1.2. Підставами для формування бюджетних програм є державні та місцеві цільові програми, які, у свою чергу, розробляються відповідно до таких стратегічних документів розвитку держави, як Програма економічних реформ, Програма діяльності Уряду, Прогноз економічного та соціального розвитку країни та ін. [4].

Державна цільова програма – це комплекс взаємопов’язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв’язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням [5].

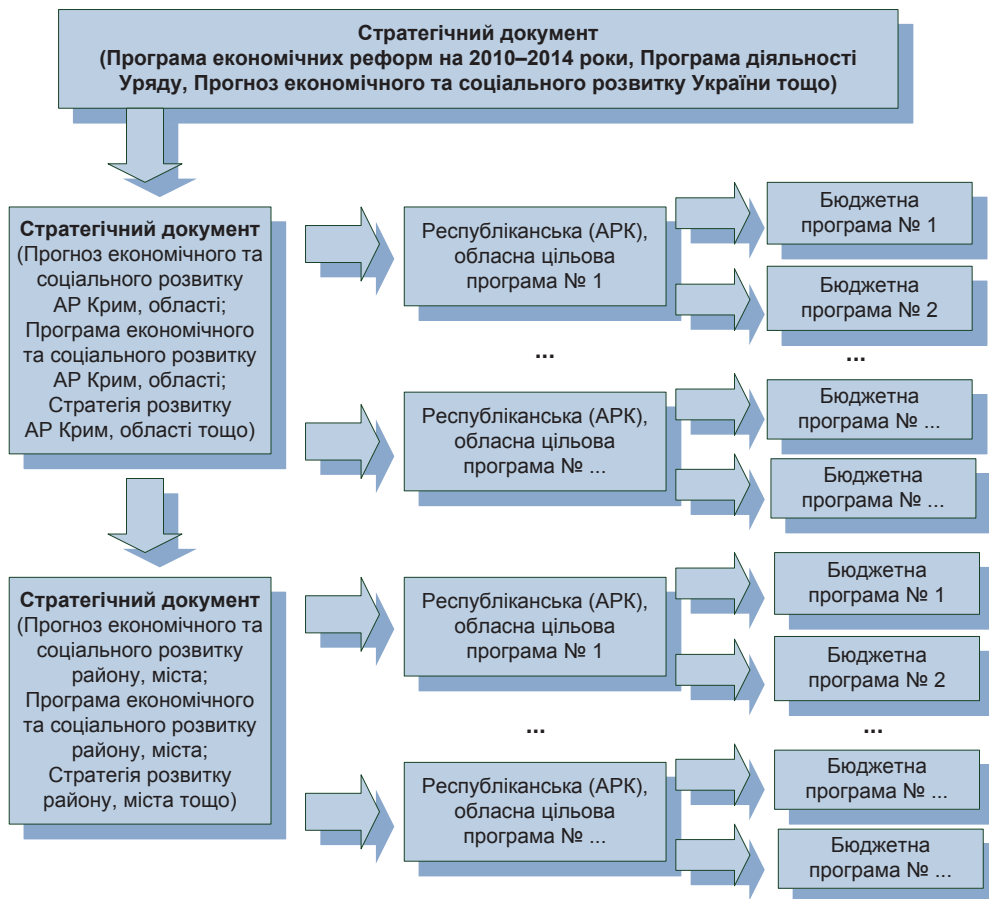


Рис. 1.1. Зв'язок стратегічних документів економічного і соціального розвитку та бюджетних програм через регіональні цільові програми

Теоретико-методологічні засади оцінювання соціальних результатів державних програм

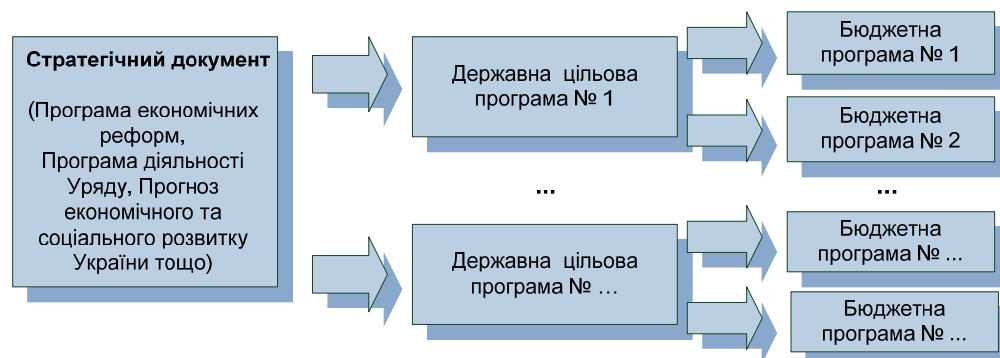


Рис. 1.2. Зв'язок стратегічних документів економічного і соціального розвитку та бюджетних програм через державні цільові програми

Для досягнення відповідної мети й виконання завдань, визначених у стратегічному документі та спрямованих на розв'язання актуальних проблем розвитку, необхідно розробити конкретні шляхи у розрізі галузей економіки. Цю проблему вирішує цільова програма, що складається, як правило, на декілька років і в якій окреслюються комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, спрямованих на досягнення відповідних цілей, строки виконання заходів програми, прогностні обсяги та джерела фінансування.

Термін, на який розробляється цільова програма, залежить від специфіки поставлених завдань.

Взаємозв'язок мети і завдань стратегічного документа, цільових та бюджетних програм наведено на рис. 1.3 [6].

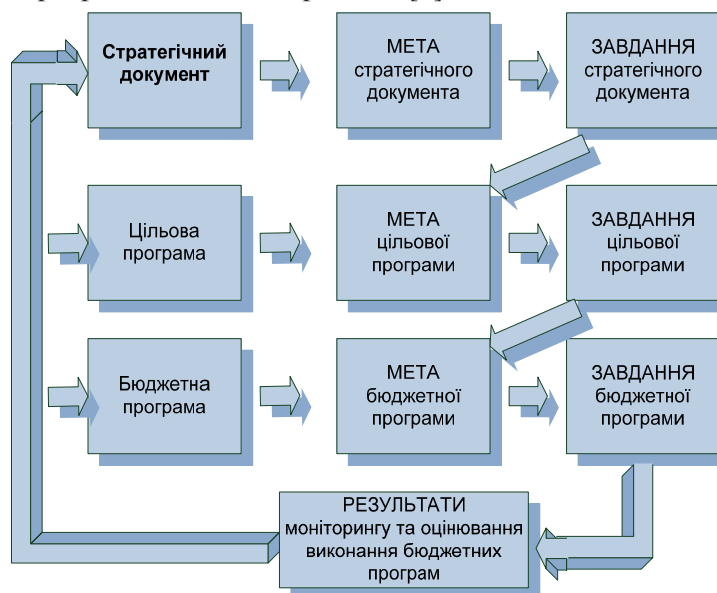


Рис. 1.3. Взаємозв'язок мети і завдань стратегічного документа, цільових та бюджетних програм

У теперішній час використовується така класифікація державних цільових програм. За спрямованістю розрізняють такі програми [5]:

- економічні, що спрямовані на розв'язання комплексних галузевих і міжгалузевих проблем виробництва, підвищення його ефективності та якісних характеристик, забезпечення ресурсозбереження, створення нових виробництв, розвиток виробничої кооперації;
- наукові, метою яких є забезпечення виконання фундаментальних досліджень у галузі природничих, суспільних і технічних наук;
- науково-технічні, що розробляються для вирішення найважливіших науково-технічних проблем, створення принципово нових технологій, засобів виробництва, матеріалів, іншої наукоємної та конкурентоспроможної продукції;
- соціальні, що передбачають розв'язання проблем підвищення рівня та якості життя, проблем безробіття, посилення соціального захисту населення, поліпшення умов праці, розвиток охорони здоров'я та освіти;
- національно-культурні, спрямовані на розв'язання проблем національно-культурного розвитку, збереження національно-культурної спадщини, задоволення інтелектуальних та духовних потреб людини;
- екологічні, метою яких є здійснення загальнодержавних природоохоронних заходів, запобігання екологічним катастрофам та ліквідація їх наслідків;
- оборонні, що розробляються з метою посилення обороноздатності держави;
- правоохоронні, спрямовані на забезпечення правоохоронної діяльності, боротьби зі злочинністю та державної безпеки.

Під стратегічними будемо розуміти документи, в яких визначаються цілі та пріоритети соціального й економічного розвитку, засоби та шляхи їх досягнення, формується взаємоузгоджена і комплексна система заходів органів законодавчої та виконавчої влади, місцевого самоврядування, спрямованих на ефективне розв'язання проблем економічного і соціального розвитку, досягнення стабільного економічного зростання, а також характеризуються очікувані зміни у стані економіки та соціальної сфери [4].

Основними відмінностями бюджетних програм і державних цільових програм є такі [2]:

1. Мета розробки програми

Одна з головних передумов розробки державної цільової програми — існування певної проблеми, розв'язання якої неможливе засобами територіального чи галузевого управління, потребує державної підтримки, координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Формування бюджетних програм здійснюється не тільки за умови існування проблеми.

2. Виконавець програми

Відповідальним виконавцем бюджетної програми можуть бути головний розпорядник (або інший відповідальний виконавець), а до виконання державної цільової програми можуть залучатися декілька головних розпорядників.

3. Термін виконання програми

Бюджетна програма є короткостроковою (виконується впродовж бюджетного року), а державна цільова реалізується в один (до 5 років), два (від 5 до 10 років) або у три етапи (понад 10 років).

4. Джерела фінансування

Бюджетна програма фінансується із загального або спеціального фондів бюджету одного рівня, а державна цільова програма може мати своїм джерелом кошти бюджетів різних рівнів, позабюджетних фондів, гранти, залучені кредити та кошти інших джерел, не заборонених чинним законодавством.

Необхідно зазначити, що, з одного боку, річна частка державної цільової програми може деталізуватися у відповідній бюджетній програмі в законі про державний бюджет на відповідний рік, а з іншого — річна бюджетна програма може бути частиною державної цільової програми.

Важливими атрибутами бюджетної програми є назва, код, визначений головний розпорядник коштів, паспорт бюджетної програми, в якому чітко сформульовані мета і завдання, показники, що характеризують стан використання бюджетних коштів, очікувані результати від реалізації програми. Мета бюджетної програми відображає її основні законодавчо визначені цілі, при цьому ця мета повинна узгоджуватися з місією головного розпорядника бюджетних коштів. Завдання бюджетної програми визначаються як конкретні практичні цілі, що повинні бути досягнуті в результаті її виконання у визначений бюджетний період.

При формулюванні завдань потрібно виходити з таких їх характеристик:

- орієнтація на результат, тобто чіткість і конкретність визначення того, що необхідно зробити;
- кількісний вимір результату;
- терміни виконання завдання.

Бюджетна програма є формою реалізації програмно-цільового методу організації бюджетного процесу. Модель останнього за використання ПЦМ може бути представлена як певний цикл, який починається й закінчується з визначення переліку соціальних та економічних проблем і охоплює поетапне впровадження усіх заходів, необхідних для їх подолання (рис. 1.4) [4].

Кожний новий цикл бюджетування за ПЦМ починається з оцінки ефективності бюджетної програми після завершення її реалізації, тобто визначається ступінь досягнення мети програми. На відміну від

традиційного методу бюджетування, за якого увага приділяється лише контролю за цільовим використанням коштів, програмне бюджетування забезпечує функцію фінансового контролю, що базується на результатах програми.



Рис. 1.4. Модель бюджетного процесу за програмно-цільовим методом

За кожною бюджетною програмою, затвердженою законом про державний бюджет, головні розпорядники бюджетних коштів щороку розробляють паспорти бюджетних програм. Паспорт бюджетної програми — це документ, що визначає суму коштів, необхідних для виконання бюджетної програми, законодавчі підстави її реалізації, мету, завдання, напрями діяльності, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми, на підставі якого здійснюється контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів і аналіз виконання бюджетної програми [7]. Паспорт формується, виходячи з бюджетних запитів, поданих головними розпорядниками коштів державного бюджету, та бюджетних призначень на відповідний бюджетний період. Головні розпорядники розробляють паспорти бюджетних програм і подають їх на погодження Мінфіну разом із проектами наказів про їх затвердження в семиденний термін після набрання чинності законом про державний бюджет на відповідний бюджетний період [8]. Паспорти бюджетних програм кожного головного розпорядника затверджуються спільним наказом відповідного головного розпорядника та Мінфіну в трьох примірниках у місячний термін від дня набрання чинності законом про державний бюджет на відповідний бюджетний період. Один примірник

спільного наказу про затвердження паспортів бюджетних програм залишається в Мінфіні, другий — передається відповідному головному розпоряднику, третій — в установленому порядку передається Мінфіном Державному казначейству України. Головний розпорядник у тижневий термін від дня затвердження наказу про паспорти бюджетних програм доводить до розпорядників копії затверджених паспортів відповідних бюджетних програм. Розпорядники інформують відповідні органи Державного казначейства України шляхом подання їм копій затверджених паспортів відповідних бюджетних програм.

За змістом паспорти відповідають закону про державний бюджет. Якщо паспорт бюджетної програми не відповідає закону про державний бюджет, Міністерство фінансів має право в десятиденний термін з дня отримання повернути такий паспорт відповідному головному розпорядникові на доопрацювання. Приклад паспорта бюджетної програми на 2012 рік «Питна вода України» наведено у додатку А.

За результатами виконання державного бюджету головний розпорядник надає Міністерству фінансів у терміни, визначені для подання зведеної річної фінансової та бюджетної звітності, річні звіти про виконання паспортів бюджетних програм разом із офіційною державною статистичною, фінансовою, бюджетною та іншою звітністю за відповідний бюджетний період, а також висновками про результати контрольних заходів, проведених органами, уповноваженими на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства [3; 9].

Слід зазначити, що інформація про виконання бюджетних паспортів є підставою для визначення фактичних результативних показників, необхідна для аналізу ефективності виконання кожної бюджетної програми, а також враховується при прийнятті рішення про включення бюджетного запиту як пропозиції до проекту державного бюджету на наступні бюджетні періоди.

Отже, бюджетна програма є формою реалізації ПЦМ у бюджетному процесі, метою застосування якого є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання.

Слід зазначити, що виконання будь-якої бюджетної програми має соціальні наслідки. Вони можуть бути як прямими — спрямованими на вирішення певної соціальної проблеми (наприклад, створення умов для вільного пересування людей з обмеженими фізичними можливостями тощо), так і непрямыми (створення нових робочих місць під час будівництва інфраструктурних об'єктів та ін.). Однак основним засобом здійснення державної політики у соціальній сфері є створення та реалізація соціальних програм. У вузькому розумінні соціальна політика і є сукупністю соціальних програм.

1.2. Соціальні програми як інструмент реалізації державної соціальної політики в умовах програмно-цільового методу формування бюджету

Соціальна політика є однією з найважливіших сфер відповідальності будь-якої держави. Основними завданнями державної соціальної політики є гармонізація суспільних відносин, узгодження інтересів всього суспільства та окремих груп населення, забезпечення сталого людського розвитку, протидія бідності та соціальному відторгненню, забезпечення умов для гідної зайнятості та гідних умов життя, соціальної безпеки, розвиток галузей соціальної сфери: освіти, охорони здоров'я, житлово-комунального господарства, культури.

Як вже зазначалось, основним засобом здійснення державної політики у соціальній сфері є створення та реалізація соціальних програм. Під «програмою» як правило розуміють упорядковану послідовність дій, спрямовану на досягнення заздалегідь визначеної цілі. Якщо йдеться про «соціальну програму», то це – послідовність заходів, спрямованих на досягнення певної соціальної цілі (розв'язання соціальної проблеми). Отже, поняття «соціальна програма» вирізняється за такими критеріями [10]:

1. Спрямованість на вирішення певної соціальної проблеми;
2. Наявність певного контингенту охоплення (впливу);
3. Забезпеченість фінансовими та організаційними ресурсами.

Цілі та очікувані соціальні результати визначаються соціальною політикою (стратегією соціального розвитку). Склад, обсяги фінансування, масштабність та інші параметри соціальних програм узгоджуються з бюджетною політикою.

Узагальнена структурно-організаційна схема будь-якої соціальної програми представлена на рис. 1.5.

У формуванні та реалізації соціальних програм можуть брати участь різні суб'єкти, серед яких органи державної влади та місцевого самоврядування, недержавні організації, що функціонують у соціальній сфері. Також суб'єктами цього процесу є законодавчі, виконавчі, суддівські органи влади, які визначають цілі, завдання, пріоритети, нормативно-правову базу соціальної політики та здійснюють безпосередньо практичну роботу з її реалізації.

Програмний цикл є доволі складним, але спрощено його можна представити як кілька послідовних основних етапів:

1 етап – визначення проблеми, можливостей та способів її розв'язання;

2 етап – розроблення та прийняття соціальної програми;

3 етап – реалізація програми;

4 етап – моніторинг та оцінювання програми;

5 етап – прийняття рішень щодо доцільності продовження програми, її коригування або згортання.

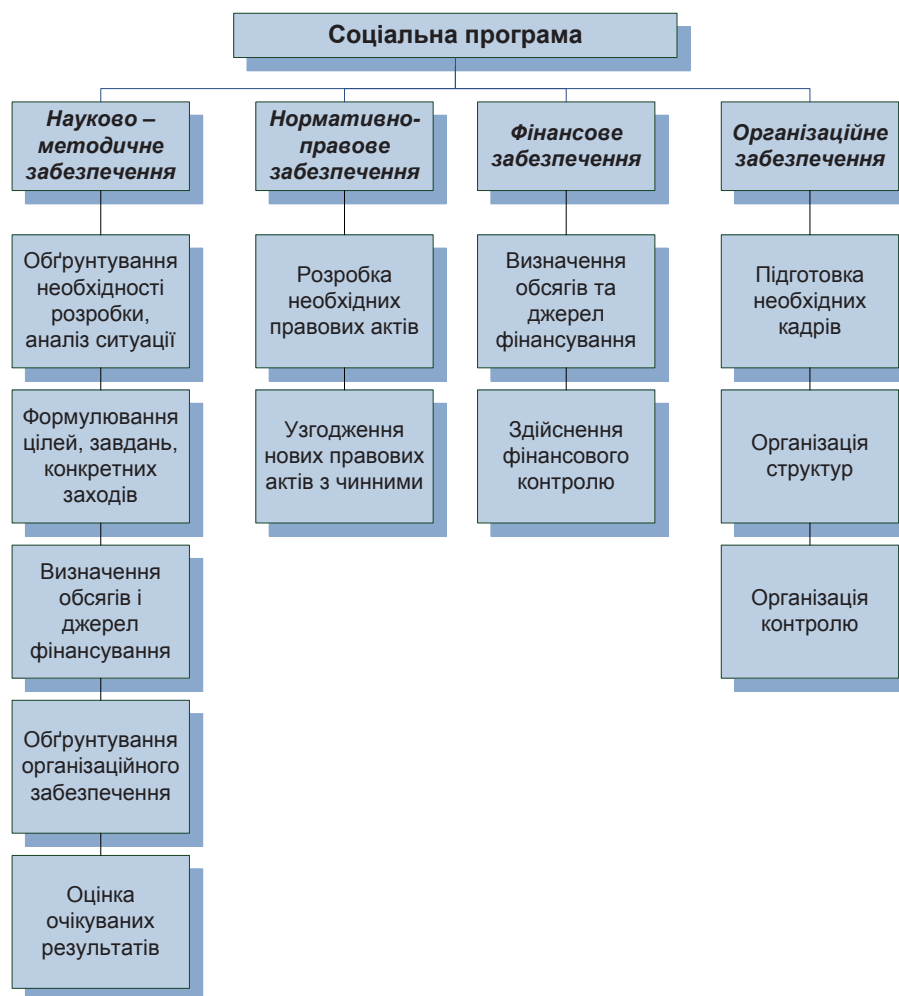


Рис. 1.5. Узагальнена структурно-організаційна схема соціальної програми

Соціальну програму як системний об'єкт можна представити у вигляді певної схеми (рис. 1.6). На вході програми знаходяться компоненти, що отримуються із зовнішнього середовища, в якому реалізується програма, та визначають вплив останнього на програму. Компоненти середовища умовно можна поділити на інформаційні, економічні та політичні, включаючи соціальну та бюджетну політику. На виході програми отримуємо кінцевий продукт — компоненти, що програма передає зовнішньому середовищу й за допомогою яких може впливати на нього: змінювати інформаційний простір, впливати на самопочуття та свідомість населення, змінювати добробут.

Класифікувати соціальні програми можна за різними критеріями: спрямованістю, територіальними масштабами, термінами дії, рівнем комплексності [10].

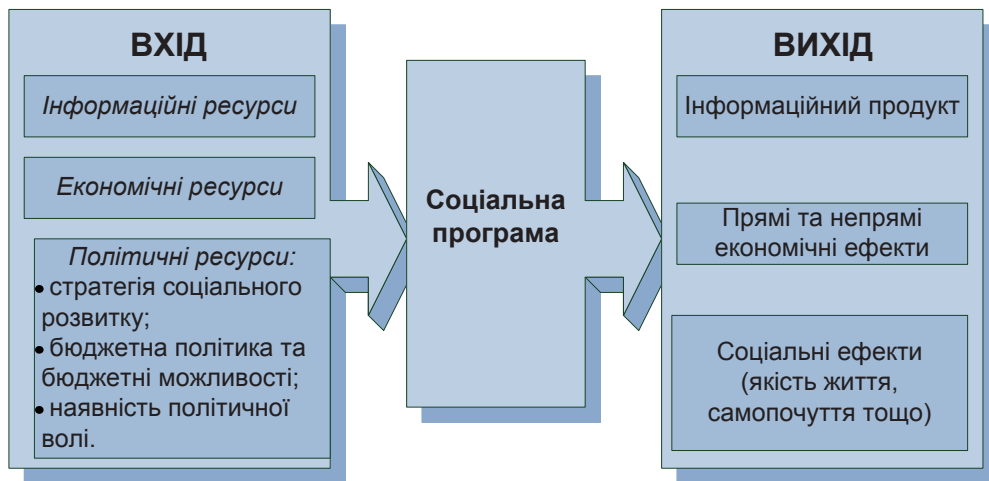


Рис. 1.6. Системна схема соціальної програми

За спрямованістю виділяють такі види соціальних програм:

- спрямовані на соціальну підтримку уразливих груп населення або захисту від соціальних ризиків: програми соціального страхування, програми адресної допомоги, житлові субсидії, соціальної підтримки інвалідам;
- спрямовані на підтримку зайнятості: створення робочих місць, працевлаштування, перенавчання тощо;
- спрямовані на збереження здоров'я нації (просвітницькі програми щодо здорового способу життя; будівництво закладів охорони здоров'я);
- спрямовані на розвиток (програми підтримки обдарованої молоді, підтримка наукових досліджень; культурні програми тощо). Програми, які мають комплексний характер можуть поєднувати кілька напрямів (мати різну спрямованість).

Спрямованість, також залежить від характеру проблем, які розв'язує програма. Основні проблеми, на які спрямована більшість соціальних програм – це:

- соціальні ризики (наприклад, ризики втрати заробітку в разі відсутності попиту на працю або втрати здатності до праці);
- збідніння, що не пов'язане із втратою заробітку (збідніння може бути зумовлене суб'єктивними, об'єктивними причинами або їх сукупним впливом);
- наслідки стихійного лиха, екологічної катастрофи (зазначені події не можна передбачити, вони не залежать від особи).

Визначення проблем або кола подій, на які поширюється програма, залежить від багатьох факторів, але найвагомішими є економічні умови та соціально-політична орієнтація країни – за обмежених ресурсів захист від усіх видів ризиків є неможливим. Найпоширенішими є програми,

Теоретико-методологічні засади оцінювання соціальних результатів державних програм

які передбачають захист від соціальних ризиків. Таким чином, доцільно виділити кілька основних типів подій, настання яких має захищатися (компенсуватися) відповідними державними програмами:

- 1) старість, інвалідність або втрата годувальника;
- 2) хвороба або пологи;
- 3) нещасний випадок на виробництві, професійне захворювання;
- 4) безробіття;
- 5) збідніння;
- 6) нужденність сімей з дітьми;
- 7) втрати (моральні та фізичні) через стихійне лихо або катастрофу.

Перший тип подій є довготривалим ризиком; людина, яка втратила працездатність через інвалідність або старість, не набуде її знов і тому має сподіватися на підтримку суспільства протягом тривалого часу. Дещо іншим є ризик, пов'язаний з втратою годувальника, оскільки вдова може знову вийти заміж, а діти — стати дорослими (батьки померлого, зрозуміло, свій статус не змінять), але все ж таки на це потрібен час.

Ризик втрати доходів, пов'язаний з другим видом подій (непрофесійним захворюванням та пологами), є, на відміну від першого, короткостроковим. Термін надання допомоги, як правило, обмежується не стільки медичними критеріями, скільки соціально-економічними. Зокрема, в багатьох країнах існують обмеження терміну надання допомоги у випадку захворювання протягом календарного року.

Третій вид ризику втрати доходів зумовлений настанням каліцтва або смерті внаслідок нещасного випадку на виробництві, професійного захворювання. Це також довготривалий ризик. Програмами соціального захисту обов'язково передбачаються і грошова, і медична допомога.

Четвертий тип подій, від настання яких захищають населення — безробіття. В більшості країн існують цілком самостійні програми, незалежні від інших складових системи соціального захисту. Допомога надається виключно в грошовій формі.

П'ятий тип подій може бути пов'язаний з недостатніми стандартами оплати праці або слабкою системою пенсійного забезпечення, коли працюючі або пенсіонери можуть потрапити до категорії бідних. Ці причини не залежать від людини. Інша причина — недостатня конкурентоспроможність на ринку праці, що не дозволяє знайти роботу економічно активній особі, а період виплати допомоги по безробіттю вже закінчився.

Шостий тип подій, пов'язаних з ризиком втрати доходів, — це народження дитини, виховання дітей у неповній сім'ї тощо. Відповідні допомоги надаються на більш-менш тривалий час у рамках загальної системи соціального захисту.

Останній тип подій пов'язаний із втратою здоров'я, майна чи моральними втратами через стихійні лиха або аварії. Відповідні допомоги можуть

бути як одноразовими (компенсація за втрачене майно), так і постійними (безплатне лікування, пільги на проїзд у транспорті).

За масштабністю доцільно розрізняти національні, регіональні, територіальні, локальні програми. Також масштаби програми визначаються колом осіб, на яких вона спрямована. Масштаби поширення програми на населення країни визначаються її економічними можливостями та проблемами, які вона вирішує. Програми можуть поширюватися лише на громадян країни чи на всіх її мешканців, на працюючих за наймом чи на всі категорії економічно активного населення, на окремі цільові групи – бідне населення, сім'ї з дітьми, пенсіонери, інваліди тощо. Зокрема, програма загальнообов'язкового соціального страхування поширюється на всіх працівників незалежно від форми власності та виду діяльності. Програма житлових субсидій охоплює сім'ї, витрати яких на житлово-комунальні послуги не перевищують певної частки їх сукупного доходу.

За терміном дії програми можуть бути: короткостроковими (1–2 роки), середньостроковими (3–5 років), довгостроковими (8–10 років і більше), постійно діючими. Слід зазначити, що програми соціальної підтримки в основному мають постійний або довготривалий характер і діють на національному рівні (наприклад, програми соціального страхування, адресної допомоги малозабезпеченим сім'ям, програма допомоги сім'ям з дітьми тощо).

За рівнем комплексності, виділяють одноелементні програми та комплексні програми. Одноелементні програми спрямовані на вирішення конкретних проблем окремих категорій або груп населення за допомогою обмежених дій, наприклад програма безкоштовних обідів для молодших школярів або програма пільгового зубопротезування для пенсіонерів. Такі програми не обов'язково мають вигляд окремого затвердженого документа і можуть бути складовими частинами комплексних програм. Комплексні програми, як правило, багатоелементні, вони мають кілька цілей, що можуть становити певну ієрархію, передбачають комплексні міри щодо досягнення цілей, а також потребують консолідації та узгодження дій багатьох організацій, різних міністерств та відомств.

У табл. 1.1 наведені приклади програм за їх ознаками.

Таблиця 1.1

Приклади програм за класифікаційними ознаками

Програма	Спрямо- ваність	Рівень	Терміни дії	Комплексність
1	2	3	4	5
Допомога малозабезпеченим сім'ям (за Законом України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям»)	Захист від бідності	Національний	Необмежений	Не комплексна

Теоретико-методологічні засади
оцінювання соціальних результатів державних програм

Продовження таблиці 1.1

1	2	3	4	5
Загальнодержавна цільова програма «Питна вода України» на 2011–2020 роки	Охорона здоров'я, підвищення якості життя, екологічна безпека	Національний	Довго-строкова	Комплексна
Програма розвитку житлового будівництва в Дніпропетровській області на 2010–2014 роки	Підвищення якості життя	Регіональний	Середньо-строкова	Не комплексна
Виконання робіт з будівництва та реконструкції об'єктів Національного медичного університету імені О.О. Богомольця (з Державного бюджету на 2012 р.)	Підвищення якості життя	Локальний	Коротко-строкова	Не комплексна

Успіх реалізації програми значною мірою визначається якістю її розроблення, що залежить від компетенції та професіоналізму розробників, наявності якісної вхідної інформації й використання сучасних методів та інструментів при обґрунтуванні програмних заходів, альтернатив і визначенні очікуваних результатів. Схема побудови програми в узагальненому вигляді включає такі основні етапи:

1. *Визначення та аналіз проблем*

Проблеми, на вирішення яких буде спрямована програма, визначаються на підставі теоретичних досліджень. У технології програмування проблеми розділяють на стандартні (добре структуровані, тобто зміна фактору веде до однозначної зміни результативної ознаки; структуровані (тут зв'язки мають кореляційний характер високого ступеня щільності); слабо структуровані (з невисоким рівнем щільності зв'язків); неструктуровані (зв'язок може бути встановлений тільки на основі логічного аналізу). Більшість проблем, що вирішується в соціальній сфері, не є стандартними. У кращому випадку вони є структурованими. Якщо проблеми є слабо структурованими або неструктурованими, можна обмежитись оцінкою обставин, що зумовлюють розробку програми.

При аналізі проблем необхідно обрати відправну точку, тобто:

- визначити головні існуючі проблеми на основі наявної інформації (можливо, методом «мозкового штурму» серед експертів із соціальних питань);

- вибрати одну центральну проблему для аналізу.

Далі розробляється «дерево проблеми», а саме:

- визначаються основні та безпосередні причини центральної проблеми;

- окреслюються основні та прямі наслідки центральної проблеми;
- формується «дерево проблеми», вказуються зв'язки причин та наслідків проблеми;
- вивчається «дерево проблеми», перевіряється його правильність та завершеність, вносяться необхідні корективи.

2. Визначення цілей та побудова «дерева цілей»

Як правило, цілі програм формуються у формі результату, який необхідно максимізувати, або у вигляді небажаного ефекту, вплив якого має бути мінімізований. Визначаються генеральна ціль (мета програми), безпосередня ціль, а також цілі другого, третього і наступних рівнів (за необхідності). Адекватність програм може бути визначена й оцінена тільки тоді, коли їх цілі та завдання будуть сформульовані у конкретному вигляді (бажано у кількісних показниках) і визначені строки реалізації. Потрібен економіко-логічний аналіз для узгодження цілей всіх рівнів. Так, цілі нижчого рівня мають забезпечувати досягнення цілей вищого рівня.

Генеральна ціль реалізації програми являє собою очікувану довготривалу мету, досягненню якої має сприяти програма.

Безпосередня ціль визначає передбачений вплив програми на безпосередніх бенефіціарів як чітко сформульована майбутня умова (безпосередня ціль має бути тільки одна і вона впливає з центральної проблеми, визначеної на першому етапі розробки програми). Цілей нижчих рівнів може бути багато, але всі вони мають бути визначені у жорсткій ієрархії та сприяти досягненню безпосередньої цілі.

На етапі аналізу цілей створюється «дерево цілей». Для цього необхідно сформулювати всі елементи «дерева проблем» у вигляді позитивних, бажаних умов, вивчити результати співвідношення засобів і цілей для забезпечення обґрунтованості та завершеності «дерева цілей», за необхідністю вилучити цілі, які не здаються реалістичними або необхідними, додати нові цілі, сполучити лініями засоби й цілі.

На основі цілей визначають результати. Результатами мають бути цілі, яких необхідно досягти та які мають підтримуватися керівництвом у ході виконання програми. Їх сукупна дія буде достатньою для досягнення безпосередньої цілі. Керівництво має гарантувати результати програми, але досягнення безпосередньої цілі знаходиться поза межами його безпосереднього контролю.

3. Обґрунтування системи заходів, необхідних для досягнення цілей програми

На цьому етапі визначається адресність заходів, у разі необхідності будується мережевий графік реалізації програми, визначається критичний шлях.

Заходи, передбачені програмою, повинні відповідати таким основним вимогам:

- мати конкретний, а не загальний характер;

Теоретико-методологічні засади оцінювання соціальних результатів державних програм

- забезпечувати можливість оцінки кількісними або якісними показниками;

Показники, що використовуються для контролю програм, мають якнайкраще відповідати природі цієї сфери, охоплювати всі без винятку результати, що очікуються від здійснення програми, забезпечувати (наскільки це можливо) кількісне вимірювання ступеня досягнення поставленої мети, стосуватися чітко визначеного об'єкта охоплення (контингент населення, певна мережа закладів, певні регіони тощо), бути спрямованими на реалізацію програмних цілей, визначати не детальні заходи, а базову структуру і стратегію програми.

Необхідно оцінити, як кожний із програмних заходів вплине на досягнення намічених цілей, виконати «аналіз дій», що потребує ретельного визначення причинно-наслідкових зв'язків між «входом» та «виходом» державних програм. Від успішного вирішення цього завдання залежить точність визначення можливих наслідків програми, що розробляється. Таку оцінку можна здійснити за допомогою методу аналогій (за аналог доцільно обирати подібні програми, що реалізовувалися в країні або за кордоном), експертних оцінок або методами моделювання.

Важливо сформулювати перелік виконавців, джерел фінансування з визначенням умов їх надходження (державний бюджет, місцеві бюджети, інші джерела фінансування).

На цьому ж етапі формується стратегія програми та здійснюється оцінка ступеня досяжності різних варіантів, обирається одна з альтернатив як стратегія програми; в найбільш перспективну програму вносяться додаткові критерії або зміни шляхом доповнення або виключення яких-небудь елементів «дерева проблеми».

Необхідність розгляду альтернативних програм диктується можливістю вибрати найефективнішу з них, тобто таку, яка досягла б поставленої мети за найменших витрат. Виявлення і розробка альтернативних програм може проводитися кількома способами:

- а) спеціалісти міністерств, що здійснюють програму, висувують початковий набір варіантів для дослідження;

- б) пропозиції надходять від «зацікавлених груп» (суспільних організацій, засобів масової інформації і т. ін.);

- в) аналітик сам виконує генерування альтернатив.

Як можливі рішення перевіряються варіанти, пов'язані зі зміною масштабів програм, комбінації кількох альтернатив, модифікації, спрямовані на усунення недоліків тих рішень, що вже прийняті.

Світова практика свідчить, що кількість альтернатив, як правило, не перевищує п'ять-шість, оскільки її збільшення числа альтернатив призводить до підвищення трудомісткості розрахунків та ускладнює вибір. Водночас зменшення числа скорочує обґрунтованість вибору.

Здійснюється також порівняння альтернативних витрат. Витра-

ти, пов'язані з реалізацією програм, поділяються на капітальні вкладення і поточні витрати. Капітальні вкладення — це одноразові витрати, що змінюються залежно від масштабів програми. Поточні витрати — це витрати, що залежать від тривалості програми.

Основні прийоми, що застосовуються для аналізу витрат, такі:

- 1) дослідження концентрується на найбільших витратах і тих, що найбільше варіюють від альтернативи до альтернативи;
- 2) за кожною альтернативою розрізняють фіксовані та змінні витрати. До останніх належать тільки ті, що змінюються від варіанта до варіанта;
- 3) виявляють витрати, що вже були зроблені раніше, виключають їх з аналізу;
- 4) розглядають усі витрати, що мають відношення до програми, незалежно від їх напрямів;
- 5) враховують можливі доходи від програми, які можуть частково компенсувати витрати.

При виборі альтернатив доцільно враховувати і зовнішні фактори, які визначають умови, необхідні для успіху програми, але знаходяться поза зоною прямого контролю його керівництва.

Більшість етапів програмного циклу вимагають обов'язкового проведення оцінювання. Під оцінюванням програми, як правило, розуміють міждисциплінарне дослідження, призначене для визначення та вимірювання прямих ефектів, результативності наслідків та впливів соціальних програм. Однак, крім результатів реалізації, доцільно оцінити і якість розроблення самої програми, а саме, її відповідність стандартам, логіку та узгодженість окремих елементів, якість інформаційного та методологічного забезпечення, використаного при розробці. На етапі розробки також необхідно спрогнозувати можливі наслідки та результати реалізації державної програми (прямі та непрямі).

На етапі реалізації слід забезпечити зворотний зв'язок, визначити ступінь досягнення цілей та відповідність термінам виконання завдань, оцінити, як та якою мірою спостережувані зміни пов'язані з заходами програми, представити у розпорядження замовника доказову базу для посилення «політичної підтримки» цієї програми.

Оцінка після завершення програми має дати інформацію для подальшої політики, доцільності запровадження подібних програм у майбутньому.

Розробка та оцінювання програм мають відповідати певним стандартам, основні з яких стосуються якості інформації, кваліфікації виконавців, дотримання етичних норм. Дотримання стандартів є важливою умовою підвищення об'єктивності оцінювання.

1.3. Методологічні підходи до оцінювання бюджетних програм

За сучасними уявленнями, більшість етапів реалізації соціальних програм вимагають проведення оцінювання. Під оцінюванням програми в цілому, як правило, розуміють міждисциплінарне дослідження, призначене для визначення та вимірювання прямих ефектів, результативності наслідків та впливів соціальних програм. Однак, крім результатів реалізації, доцільно оцінити і якість розроблення самої програми, а саме, її відповідність стандартам, логіку та узгодженість окремих етапів, якість інформаційного та методологічного забезпечення, використаного при розробці. На етапі розробок також необхідно спрогнозувати можливі наслідки та результати реалізації державної програми (прямі та непрямі).

Як уже зазначалося, соціальна програма є комплексом узгоджених за строками, ресурсами, місцем та виконавцями заходів, що спрямовані на досягнення однієї чи декількох цілей. Одним із ключових питань, що мають бути вирішені при оцінюванні програми, є визначення рівня досягнення цілей, поставлених для бюджетної програми.

Загальна схема взаємозв'язку програми та її цілей наведена на рис. 1.7. Грані куба, який представляє програму, чітко відокремлюють її від середовища реалізації. Заплановані результати, що є втіленням цілей програми, спрямовані на зміну середовища реалізації програми, а не її самої. Через це зазначені результати відокремлені від програми (рис. 1.7.а). Однак на практиці заплановані, очікувані результати програми зазвичай відрізняються від спостережуваних, фактичних (рис. 1.7.б). При цьому необхідно оцінити ступінь відповідності спостережуваних результатів запланованим, а також визначити фактори, що зумовили спостережувані результати. Зазначене є підґрунтям оцінювання рівня ефективності програми [11].

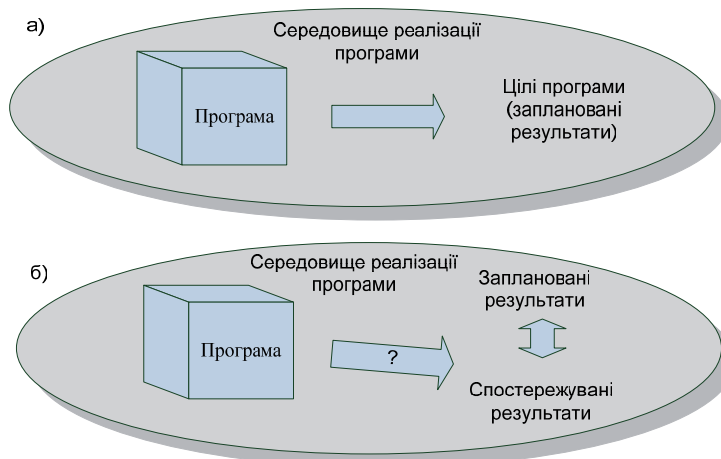


Рис. 1.7. Схема взаємозв'язку програми та її цілей:
а) взаємозв'язок із запланованими результатами;
б) взаємозв'язок зі спостережуваними результатами.

Таким чином, зроблено акцент на тому, що при оцінюванні ефективності програми важливим аспектом є:

- зіставлення спостережуваних та запланованих результатів, незалежно від причини їх виникнення;
- відповідь на питання: що спричинило спостережувані результати — власне програма чи фактори середовища її реалізації (на рис. 1.7.6 це позначено знаком питання «?»).

Експерти з оцінювання, як правило, розглядають ряд питань, які доцільно вирішити при оцінюванні програми [11]:

1) ефективність програми. У цьому випадку мається на увазі технічна та економічна ефективність. Технічна ефективність визначається як співвідношення між обсягом витрат ресурсів на програму (зазвичай грошових) та обсягом отриманих результатів порівняно з певним встановленим критерієм, стандартом. Часто технічна ефективність може порівнюватися для однієї програми у випадку побудови часових рядів показників, що порівнюються між собою або з прогнозними значеннями показників;

2) логічні рамки програми — визначається логічність алгоритму реалізації програми, її структури та технологій, покладених в основу її реалізації;

3) релевантність програми — відповідність мети державної програми цілям, визначеним Урядом, відповідність заходів програми поточним та перспективним пріоритетам політики;

4) адекватність програми — здатність сукупності заходів програми розв'язати поставлені проблеми. Фактично, це питання відповідності між ресурсами програми (а отже, і результатами) та складністю проблеми, розв'язання якої і є метою програми;

5) успішність імплементації (впровадження) програми — визначення розбіжностей між запланованими та фактично виконаними заходами при реалізації програми.

Визначення адекватності програми також передбачає оцінку потреби у цій програмі: постійну, зростаючу або таку, що зменшується, потребу у програмі з боку суспільства.

Процес оцінювання є важливою, невід'ємною складовою наукового обґрунтування формування та реалізації бюджетних програм.

За останні тридцять років виділяють три хвилі впровадження оцінювання [12; 13].

Перша хвиля (1960-ті роки) — оцінка нових масштабних національних програм, отримання інформації, необхідної для їх планування. Оцінювання проводилося зовнішніми дослідницькими організаціями на замовлення держави. Країнами, які започаткували оцінювання в період першої хвилі, стали США, Німеччина і Швеція. Найвідоміший приклад — це програма боротьби з бідністю «Social Action Program» (1964 р.), з оцінювання якої у США і виникла індустрія оцінювання.

Під час другої хвилі (кінець 1970-х — початок 1980-х років) через бюджетну кризу основною метою оцінювання стали контроль та оцінка ефективності державних витрат. Серед європейських країн, в яких основні трансформації оцінювання в рамках «другої хвилі» були найбільш яскраво виражені, виділяють Велику Британію та Нідерланди.

Особливостями третьої хвилі (з 1990-х років і по теперішній час) є вирішення нових завдань, які виникли перед оцінюванням внаслідок реформ, а також законодавче закріплення оцінювання програм.

Слід відмітити, що в останній період класичні завдання оцінювання — визначення соціально-політичного ефекту та ефективності державних витрат — залишаються, але відбувається зміщення пріоритетів від витрат до результату діяльності [13].

На найвищому рівні результат реалізації програми (Outcome) — це конкретний ефект від реалізації програми, здійснення витрат, надання бюджетних послуг. Наприклад, для державної системи охорони здоров'я це може бути задоволеність населення медичними послугами, зростання тривалості та якості життя населення через адекватне функціонування медичного обслуговування.

Продукт (Output) застосовується на більш низькому рівні — це соціальний ефект, прямий результат у формі товарів чи послуг. Для населення, яке користується державною системою охорони здоров'я, — це наявність певної кількості лікарень, що надають послуги за певним нормативним списком для певної кількості людей.

Діяльність при реалізації (Performance) — індикатор ефективності, що використовується для поточного контролю та моніторингу ефективності роботи органів державної влади.

Ресурси, використані при реалізації програми (Input), — це ресурси, що використовуються державними органами для виробництва товарів та послуг для населення в рамках певної програми. При цьому під ресурсами розуміються як грошові ресурси, так і негрошові: робоча сила, інфраструктура тощо.

В умовах, що спостерігаються нині як у всьому світі, так і в Україні, уряд все більше має забезпечувати ефективне й результативне використання ресурсів, які перебувають у його розпорядженні, зокрема бюджетних коштів. Тобто забезпечення ефективності виконання бюджетних програм є об'єктивною необхідністю.

Вимірювання ефективності бюджетних програм ілюструє переваги програмно-цільового методу формування бюджету, пов'язані з перенесенням уваги з контролю виконання обов'язків на забезпечення ефективності державних видатків й одержуваних результатів.

Таким чином, можна стверджувати, що оцінка бюджетної програми — це періодичний ґрунтовний аналіз процесу реалізації програми за показниками виконання з метою визначення її ефективності та результативності,

а також прийняття управлінських рішень щодо її подальшої реалізації.

Загальна схема процесу оцінювання бюджетної програми представлена на рис. 1.8. Схема розроблена на основі підходу відкритих систем (див. пп. 1.2.): «вхід» програми (ресурси) внаслідок «діяльності/процесів» (реалізації заходів програми) трансформується у «вихід» програми (продукт). Програма функціонує в середовищі, в якому виникають її результати та яке визначає можливості або обмеження функціонування програми [14].

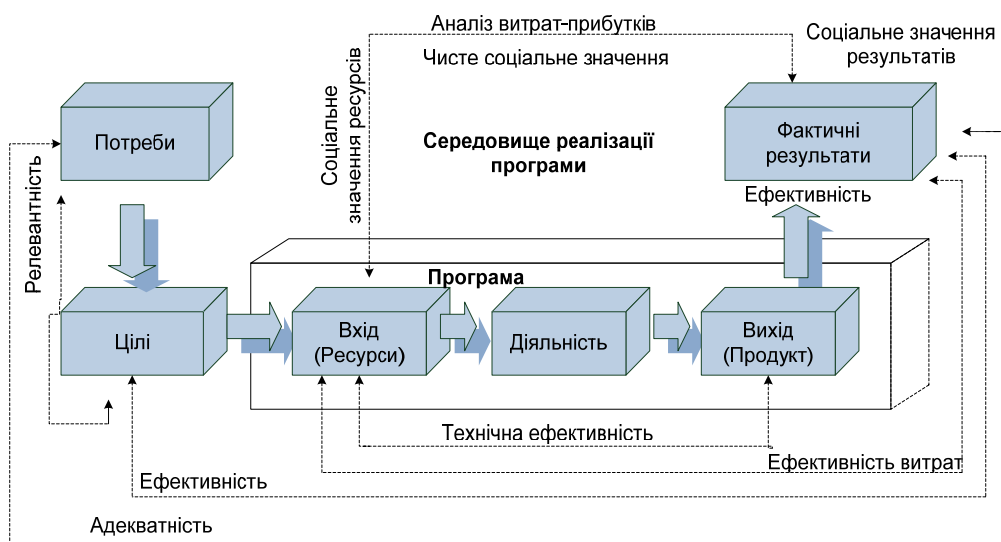


Рис. 1.8. Схема процесу оцінюваної програми (підхід «Відкрита система»)

Розрізняють поточне (формуюче) та підсумкове оцінювання. В основі цих підходів, розроблених Майклом Скрівеном у 1967 р., лежать відмінності між проблемами оцінювання реалізації та результативності, дієвості програми [15]. Цей фахівець пов'язував поточне оцінювання, головним чином, з аналізом процесу впровадження програми як інститутами, що її реалізують, так і іншими зацікавленими сторонами (громадськістю, експертами), які можуть впливати на окремі аспекти реалізації програми, та з можливістю вдосконалення програми під час її імплементації. У свою чергу, підсумкове оцінювання визначає рівень досягнення програмою поставлених цілей та її реальну вартість. Зазначені види оцінювання фактично мають реалізовуватися при будь-якому оцінюванні бюджетних програм.

Поточне оцінювання забезпечує зворотній зв'язок, необхідний для вдосконалення програми під час її реалізації. Таке оцінювання передбачає перевірку ефективності програми, формулювання рекомендацій з метою підвищення результативності програми.

Відомий фахівець в області оцінювання програм Е. Челімськи виділяла такі види оцінювання [16]:

- оцінювання для розвитку (реалізація процесу оцінювання, яке

Теоретико-методологічні засади оцінювання соціальних результатів державних програм

потребує додаткових ресурсів, з метою покращення якості організації та виконання програми);

- оцінювання для звітності (вимірювання ефективності програми з метою забезпечення інформацією менеджменту для прийняття управлінських рішень);
- оцінювання для знання (розширення знань щодо сутності існуючих проблем та щодо релевантності програм, які реалізуються для їх розв'язання).

Слід зазначити, що у випадку, коли реалізація програми починається з пілотного проекту, він також оцінюється і така оцінка виступає «точкою відліку» для наступної оцінки всіх інших етапів реалізації програми.

При здійсненні аналізу причинно-наслідкових зв'язків з метою визначення фактичного впливу програми на спостережувані результати, з'ясовують такі питання:

- чи дійсно програма була реалізована перед появою результатів, що спостерігаються;
- чи зміна результатів, що спостерігаються, мала місце під час зміни програми;
- імовірні інші причини виникнення результатів, що спостерігаються, окрім власне програми.

З'ясування вказаних питань дає можливість виявити причинно-наслідкові зв'язки дуже наближено і використовується у випадку недостатності інформації для кількісного аналізу.

Варто зазначити, що при оцінюванні взаємозв'язок між програмою та спостережуваними результатами є ймовірнісним. Майже в усіх випадках спостерігаються варіації результативних змінних, що не можуть бути пояснені лише реалізацією програми.

Оцінювання програм проводиться, як правило, в умовах недостатнього обсягу даних. За таких умов воно може здійснюватися з використанням експертних оцінок фахівців, які працюють у сфері реалізації програми або у суміжних сферах. Деякі дослідники зазначають, що оцінювання програми, навіть за умови наявності достатнього обсягу надійної інформації, все одно є експертною оцінкою, оскільки являє собою продукт діяльності фахівців (експертів) і відображає їх точку зору [17].

В алгоритмі реалізації процедур оцінювання програм виділяють 15 етапів, з яких 10 — визначення необхідності проведення оцінювання програми та 5 — власне процес оцінювання програми та аналіз отриманих результатів [18]. Варто зазначити, що оцінювання кожної програми не є типовим та уніфікованим процесом. Щоразу оцінювання вирізняється рядом особливостей, що відображають унікальні характеристики сфери та умови імплементації програми, її логічної структури. З іншого боку, значна кількість етапів оцінювання програм схожі між собою. Це пояснюється тим

фактом, що системний підхід до оцінювання передбачає визначення ряду складових елементів процесу оцінювання, що не можуть кардинально відрізнитись від програми до програми.

Загальні етапи проведення оцінювання програми представлені в табл. 1.2.

Таблиця 1.2

Ключові питання та основні етапи оцінювання програми

Ключові питання	
1.	Визначення замовника оцінювання
2.	Визначення цілей оцінювання
3.	Визначення обсягу ресурсів, що можуть бути використані при оцінюванні
4.	Вивчення досвіду оцінювання програм
5.	Аналіз змісту програми
6.	Оцінка середовища реалізації програми та його потенційного впливу на процес оцінювання
7.	Розробка альтернативних стратегій оцінювання
8.	Визначення інформаційних ресурсів, що є доступними, зважаючи на проблеми оцінювання, структуру програми та середовище реалізації програми
9.	Визначення найменш проблематичних із можливих стратегій оцінювання з урахуванням результатів розв'язання питань 1–8
10.	Прийняття рішення щодо проведення оцінювання
Етапи оцінювання	
1.	Розробка системи показників та формування інформаційного забезпечення
2.	Аналіз даних
3.	Підготовка звіту
4.	Поширення звіту
5.	Внесення змін до реалізації програми, ґрунтуючись на результатах оцінювання

Розглянемо ключові питання оцінювання програми детальніше [11].

1. Визначення замовника оцінювання

Зміст цього кроку полягає у тому, що замовник оцінювання має брати участь у процесі визначення необхідності оцінювання при формулюванні цілей та причин оцінювання, характеру інформації, яку бажано отримати в результаті оцінювання програми.

Можливі замовники оцінювання:

- керівники програми;
- керівники організацій-виконавців;
- зовнішні організацій (включаючи інвесторів)
- цільова аудиторія програми;
- політичні діячі, представники законодавчої, виконавчої влади;
- громадські організації тощо.

2. Визначення цілей оцінювання

Перед оцінюванням важливо чітко визначити зацікавлені в оцінюванні програми сторони та основні цілі його здійснення. Слід урахувати, що окреме оцінювання не може розв'язати широке коло питань та висвітлити всі нюанси програми, які потенційно можуть цікавити замовника.

3. Визначення обсягу ресурсів, що можуть бути використані при оцінюванні

Основна проблема при оцінюванні будь-якої програми — обмежений обсяг ресурсів, необхідних для розробки програми та її реалізації. Тому найчастіше виконання досліджень при оцінюванні сприймається як необхідність додаткових затрат наявних обмежених ресурсів. Наприклад, забезпечення необхідного контролю за процесами реалізації програми з урахуванням стану середовища її реалізації при проведенні оцінювання потребує модифікації існуючих адміністративних процедур та, можливо, навіть тимчасової зміни політики (наприклад, з метою створення контрольної групи населення).

Хоча більшість ресурсів можуть бути оцінені у вартісному вираженні, доцільно окреслити декілька основних видів ресурсів, необхідних при проведенні оцінювання програм:

- час;
- людські ресурси, у т.ч. фахівці з питань оцінювання, які мають необхідні навички та досвід;
- організаційна підтримка, включаючи дозволи на інші ресурси, необхідні для проведення оцінювання;
- фінансові ресурси.

4. Вивчення досвіду оцінювання програм

На цьому кроці здійснюється аналіз попереднього теоретичного та практичного досвіду оцінювання інших, бажано аналогічних, програм — мета-оцінювання. Мета-оцінювання — це поєднання існуючих знань та досвіду у сфері оцінювання програм для їх узагальнення та забезпечення підґрунтя для оцінювання конкретної програми [19].

Окрім того, визначається, наскільки підходить до оцінювання інших програм є релевантними для поточних завдань оцінювання, здійснюється огляд публікацій за досліджуваною тематикою та оцінюється релевантність наявних матеріалів.

5. Аналіз змісту програми

На цьому кроці визначається логіка програми — структурно-логічна модель програми, що відображає її ключове призначення, процеси трансформації ресурсів у результати програми.

Визначення логіки програми передбачає чітке формулювання цілей програми, дослідження історії питань, що визначили необхідність розробки та впровадження програми, оцінку рівня складності програми, аналіз структури програми та ін.

6. Оцінка середовища реалізації програми та його потенційного впливу на процес оцінювання

Підхід до програми як відкритої систем и передбачає необхідність урахування її взаємодії із середовищем реалізації.

7. Розробка альтернативних стратегій оцінювання

Будь-яке оцінювання програми передбачає проведення порівнянь, що залежать від аспектів оцінювання, а також видів та обсягів наявних ресурсів. Зазвичай оцінювання програм є дослідженням складного дизайну. При цьому зважуються як слабкі так і сильні сторони різних дизайнів та вибирається найбільш ефективна комбінація.

8. Визначення інформаційних ресурсів, що є доступними, зважаючи на проблеми оцінювання, структуру програми та середовище реалізації програми

Зміст цього питання полягає у визначенні джерел необхідних даних (у відповідності до дизайну дослідження). Аналіз наявних даних може стати причиною прийняття рішення про доцільність збору додаткових даних.

Передбачається виконання таких дій:

- ідентифікація доступних даних;
- оцінка якості наявної інформації;
- визначення методів оцінки, що можуть бути застосовані з використанням наявних даних;
- визначення можливої повноти оцінки ключових параметрів реалізації програми;
- визначення доступних джерел даних для оцінки факторів середовища реалізації програми, що безпосередньо впливають на програму та її результати;
- визначення необхідності, можливості та основних умов отримання додаткової інформації.

9. Визначення найменш проблематичних із можливих стратегій оцінювання з урахуванням результатів розв'язання питань 1–8

Як правило, жоден з проектів оцінювання програм не є ідеальним. Відповідно, важливим є визначення та дотримання логіки реалізації оцінювання та шляхів її реалізації на практиці. Будь-яка стратегія оцінювання програми є не бездоганною, однак головною метою при виборі стратегії є чітке визначення основних сильних та слабких сторін дослідження та вибір найбільш прийняттого з точки зору якості за існуючих умов місця і часу.

10. Прийняття рішення щодо проведення оцінювання

Це питання є заключним при визначенні необхідності проведення дослідження з оцінювання програми. Підсумовуючи основні проблеми оцінювання, ресурсні, методологічні обмеження, організаційні та політичні умови, дизайн дослідження, приймається рішення щодо доречності проведення оцінювання саме в даний час чи його перенесення для отримання якісніших результатів. Підґрунтям для прийняття відповідного рішення є

Теоретико-методологічні засади оцінювання соціальних результатів державних програм

професійні судження, висловлені експертами, працівниками, залученими до імплементації програми, менеджерами тощо.

За умови прийняття позитивного рішення щодо проведення дослідження впроваджується розроблений проект оцінювання програми, етапами якого є [11]:

1. Розробка системи показників та формування інформаційного забезпечення

Оцінювання програм ґрунтується на даних із різних джерел, основними з яких, як показано у розділі 2, є вибіркові обстеження населення та домогосподарств.

2. Аналіз даних

Аналіз даних може бути простим чи складним залежно від вимог оцінювання та типу даних, що використовуються при оцінюванні.

Основними видами аналізу даних є кількісний (оперування характеристиками та змінними, які виражені кількісно) та якісний (оперування даними, представленими у категоріальній, порядковій шкалах вимірювання, тестовими масивами та ін.).

Дотеперішнього часу при проведенні аналізу даних з метою оцінювання програм більшість дослідників наголошували на доцільності застосування простих методів аналізу, оскільки оцінки, отримані з використанням складних статистичних інструментів, та, відповідно, розширені пояснення до них важко сприймаються кінцевими користувачами, недостатньо обізнаними в термінології точних наук.

У випадках необхідності застосування складних методів оцінювання, під час представлення проекту широкому колу користувачів варто використовувати для пояснень графічні та спрощені схематичні зображення процесу та його результатів.

3. Підготовка звіту

Ключовою частиною звіту є рекомендації щодо якості розробки програми та процесу її реалізації. Рекомендації мають бути підкріплені прикладами з практики, доречними в певному організаційному та політичному контексті.

Розробка рекомендацій передбачає:

- підготовка чіткого та зрозумілого змісту звіту;
- використання доступного стилю викладення матеріалу у звіті, відсутність складної термінології;
- використання максимальної кількості візуальних матеріалів (графіків, схем, малюнків тощо);
- формулювання чітких та стислих висновків, що повністю відображають основний текст звіту;
- наявність зворотного зв'язку з користувачами звіту.

4. Поширення звіту

Оцінювання програм передбачає презентацію для всіх зацікавлених

сторін та широкої громадськості результатів та основних висновків дослідження, рекомендацій ключових експертів щодо реалізації подібних програм у майбутньому чи змін у програмах, реалізація яких триває.

5. *Внесення змін до реалізації програми, ґрунтуючись на результатах оцінювання*

Основні можливі зміни у процесі реалізації програми, що ґрунтуються на результатах її оцінювання, є такими:

- вдосконалення існуючої програми;
- розширення (звуження) сфери впливу програми;
- покращення дієвості програми;
- скорочення програми;
- припинення програми.

Таким чином, оцінювання програм фактично є способом отримання інформації, призначеної для зменшення ризиків незадовільної реалізації програм і завдяки цьому – зниження невпевненості зацікавлених сторін, які приймають рішення щодо програми та політики.

Як свідчить світова практика застосування оцінювання програм, у різних країнах застосовуються дещо відмінні набори показників виконання програми, але найпоширенішим є комплекс показників затрат, ефективності та якості (табл. 1.3).

Таблиця 1.3

**Види показників виконання бюджетних програм,
що застосовуються в різних країнах**

Україна	США	Велика Британія	Нова Зеландія
Затрат; продукту; ефективності; якості	Затрат; продукту; результативності; ефективності	Затрат; результативності; ефективності; якості	Затрат; кількості; якості; своєчасності

В Україні ступінь виконання поставлених завдань оцінюють на основі результативних показників. Згідно з Наказами Міністерства фінансів України від 21.01.2003 р. № 47/7368 «Про паспорти бюджетних програм» та від 9.07.2010 р. № 679 «Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів, квартального та річного звітів про їх виконання, здійснення моніторингу та аналізу виконання бюджетних програм, оцінки ефективності бюджетних програм», результативні показники поділяються на такі групи [3; 9]:

- показники затрат, що визначають обсяги та структуру ресурсів, які забезпечують виконання бюджетної програми та характеризують структуру витрат бюджетної програми;
- показники продукту, що використовуються для оцінки досягнення поставленої мети. Показниками продукту є, зокрема, обсяг виробленої продукції, наданих послуг чи виконаних робіт при реалізації бюджетної

Теоретико-методологічні засади оцінювання соціальних результатів державних програм

програми, кількість користувачів товарів (робіт, послуг) тощо. Показниками продукту є також кількість користувачів товарами (результатами виконаних робіт, послугами), тобто конкретними суспільними благами, виробленими та/або наданими у процесі виконання бюджетної програми. Наприклад, для програм соціальної спрямованості це можуть бути: кількість дітей, учнів, студентів, слухачів, котрі користуються суспільними благами й послугами; число дітей, із якими проводиться навчання або конкретна робота (логопедична, психологічна тощо); кількість працівників (педагогічних; тих, які підлягають охопленню перепідготовкою, тощо);

- показники ефективності залежно від напрямів, за якими виконуються роботи в ході впровадження бюджетної програми, можуть визначатись як витрати ресурсів на одиницю продукту (економість), відношення максимальної кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до визначеного обсягу фінансових ресурсів (продуктивність), досягнення визначеного результату (результативність);

- показники якості, що є сукупністю властивостей, які характеризують досягнуті результати якості створеного продукту, що задовольняють споживача відповідно до їх призначення та відображають послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій у наданні послуг (вироблення товарів, виконанні робіт) споживачам за кошти бюджетної програми.

При цьому, оскільки показники ефективності та якості охоплюють декілька показників, мають бути визначені джерела інформації щодо кожного з них. За відсутності статистичної інформації, подаються кількісні показники, які характеризують кінцеві результати, досягнуті за кошти конкретної програми.

Щодо показників ефективності, то у випадку соціально спрямованої бюджетної програми – це витрати на одну дитину (учня, студента) на рік; витрати на одного хворого на день або період лікування; витрати на одного працівника; витрати на проведення заходів тощо.

Показники якості відображають якість вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг), наприклад: частка забезпечення технічними засобами і технологіями навчання (комп'ютерами, підключенням до Інтернету), обладнанням, підручниками; частка оздоровлених дітей; рівень захворювання населення, зокрема дітей, за певними класами захворювань (у %); рівень працевлаштованих за спеціальністю випускників після закінчення навчального закладу (у %) тощо.

Таким чином, при програмному бюджетуванні вищенаведені групи результативних показників використовують для управління та контролю реалізації програм.

Загалом роботу над результативними показниками програми слід

розглядати як певний ітераційний процес (рис. 1.9), у ході якого можна виділити три великі етапи: розробку бюджетної програми, її виконання та контроль виконання.

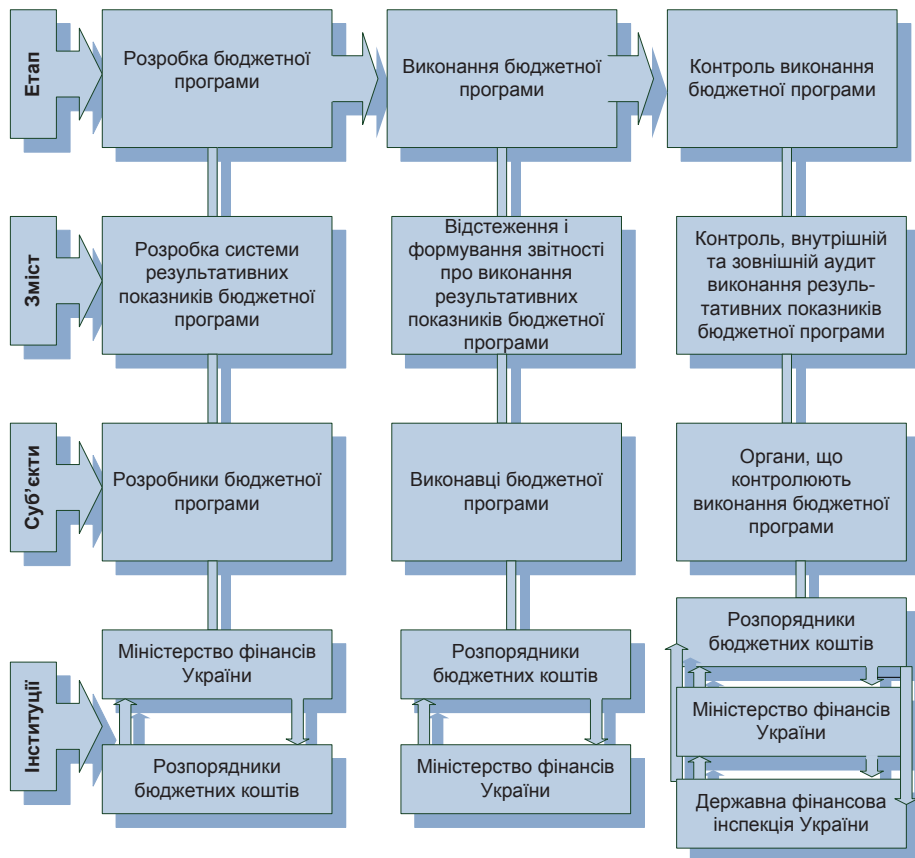


Рис. 1.9. Процес роботи з результативними показниками програми

Змістом першого з них є розробка системи результативних показників бюджетної програми. Виконання бюджетної програми передбачає відстеження і формування звітності про виконання результативних показників. В рамках контролю виконання бюджетної програми здійснюється внутрішній та зовнішній аудит досягнення результативних показників. Суб'єктами виступають, по-перше, розробники бюджетної програми, які складають перелік результативних показників, здатний адекватно охарактеризувати її результати, по-друге, виконавці бюджетної програми – розпорядники бюджетних коштів, які складають відповідну звітність про виконання бюджетної програми, по-третє – контролюючі органи, зокрема Державна фінансова інспекція України, на яку законодавчо покладено обов'язок аудиту виконання бюджетних програм. Функції здійснення зовнішнього незалежного аудиту покладено на Рахункову палату України.

Згідно з підходом, що використовується, існує три ступені ефективності бюджетної програми: висока, середня і низька.

Сумарна ефективність бюджетної програми визначається на основі підрахунку загальної суми набраних балів за кожною зі складових оцінки та її порівняння із запропонованою шкалою оцінки.

За наведеним підходом можна оцінювати результативність бюджетної програми за кожним завданням, що дає змогу оцінити виконання окремих напрямів реалізації програми та виявити, як вплинуло виконання завдання на загальну ефективність бюджетної програми (деталізована оцінка). Застосування спрощеного варіанта оцінки дозволяє оперативно отримувати попередні результати оцінки бюджетних програм.

Проте зазвичай саме результативні показники є слабким місцем програми при її формулюванні та подальшому моніторингу результатів виконання. Буває, що розробники програми формально підходять до визначення результативних показників, а іноді специфіка програми не дозволяє вдало формалізувати результати програми у вигляді певного показника. У кінцевому підсумку завдання оцінки результатів реалізації програми в контексті ефективності використання бюджетних коштів залишається не виконаним або слабо формалізованим і тому не прозорим.

Наразі в країнах-членах ЄС для оцінювання програм виділяють такі напрями [20]:

- Оцінювання політики зайнятості.
- Оцінювання соціальної політики.
- Оцінювання політики в галузі охорони здоров'я.
- Оцінювання екологічної (природоохоронної) політики.
- Оцінювання політики в галузі освіти.
- Оцінювання політики в сфері комунікацій та інформаційних технологій.
- Оцінювання бюджетно-податкової і кредитно-грошової політики.
- Оцінювання регіональної політики.
- Оцінювання регулятивного впливу (Regulatory Impact Assessment – RIA).

Оцінювання ефективності законодавства.

При оцінюванні програм насамперед визначається можливість оцінювання (evaluability assessment) – пошук валідних показників та індикаторів, аналіз контексту політики чи програми дозволяє встановити саму можливість її оцінювання і, при позитивному результаті, ту ступінь, з якою вона може бути оцінена.

Залежно від того, на якому етапі проводиться оцінювання, розрізняють такі види оцінювання програм [21]:

- прогнозне, попереднє (ex-ante) оцінювання, або прогнозна оцінка (pre-assessment), спрямовані на вивчення можливого перебігу заходів майбутньої політики, прогнозування основних «вузьких місць», кінцевих

результатів, соціальних ефектів та побічних дій. Саме на стадії ex-ante можливо, оцінивши витрати, доходи, ризики і ефекти, також проводити інтерактивні коригування сценарію політики;

- супутнє (on going / mid-term оцінювання, можливий також термін «формулює оцінювання») оцінювання направлене на аналітичний супровід програми та вивчення механізму зворотного зв'язку з можливістю коригування політики в ході її реалізації; проміжні результати оцінювання передаються всім зацікавленим сторонам, які беруть участь у реалізації політики. На цій стадії оцінювання справляє аналітичний, когнітивно-комунікативний (навчання в процесі) або інтервенційний вплив на процес реалізації політики;

- підсумкове або узагальнююче (ex-post) оцінювання проводиться після завершення реалізації політичної програми. Цілі підсумкового оцінювання можуть бути різними, зокрема:

- 1) оцінка того, якою мірою досягнуті цілі, поставлені на стадії формування програми – контроль успішності програми;

- 2) оцінка впливу (impact evaluation) передбачає аналіз запланованих і незапланованих соціальних, економічних і політичних ефектів, а також як і якою мірою вони пов'язані з тими заходами, які мали місце в ході проведення програми.

1.4. Проблеми визначення каналів та ефектів впливу бюджетних програм

Дослідження каналів впливу державної політики та конкретних програм і проектів на досягнення соціальних цілей держави є важливим напрямом наукового аналізу в галузі соціальної економіки та політики. Проблеми, що стосуються прийняття політичних та управлінських рішень, активно аналізуються політологами, соціологами, економістами, фахівцями з державного управління та представниками інших галузей наукового знання.

Найбільшого розвитку подібні розвідки набули наразі в секторі досліджень проблематики бідності та соціального захисту населення; провідна роль у розробці прикладних методик оцінки програм розвитку належить фахівцям групи Світового банку та Програми розвитку ООН [22 – 25]. На пострадянському просторі дослідження інструментів впливу на зниження бідності ґрунтовно описані у працях білоруських дослідників А. Чубрика, К. Гайдука та Г. Шимановича [26 – 29]. У цих дослідженнях визначено основні канали, за допомогою яких заходи економічної політики впливають на добробут найбідніших верств населення. Основним фактором скорочення бідності автори називають економічне зростання, але за умови, що воно відповідає потребам бідного населення, а не сприяє зростанню май-

нового розшарування в суспільстві. Другим важливим фактором є політика макроекономічної стабілізації, що призводить до сповільнення темпів девальвації національної валюти та інфляції, від яких особливо потерпають бідні верстви населення. Політико-діловий цикл, що простежується в динаміці заробітної плати та пенсій, науковці визначають ключовим фактором скорочення бідності в короткостроковій динаміці у країнах пострадянського регіону.

Крім того, на думку Г. Шимановича, значна роль у зниженні бідності належить державній політиці на ринку праці, зокрема жорсткому регулюванню рівня зайнятості та темпів зростання заробітної плати. На прикладі Білорусі автор доводить, що зниження рівня безробіття означає підвищення доходів найманих працівників не лише за рахунок заробітної плати (мінімальний розмір якої складав на кінець 2009 р. 90% від прожиткового мінімуму в країні), але й відкриття доступу до додаткових соціальних гарантій, що практично автоматично виводить їх з-за межі абсолютної бідності [29].

В Україні нагромаджено істотний масив наукових розвідок не лише у сфері дослідження факторів впливу на рівень бідності а й щодо оцінки ефективності соціальних програм та соціальних видатків держави, впровадження моніторингу й оцінки системи соціальних послуг тощо [30 – 35]. Проте обґрунтування універсальних каналів впливу державних програм та проектів розвитку на стан соціальних стандартів, так само, як вивчення соціальних ефектів конкретних бюджетних програм, наразі залишаються недостатніми та потребують додаткових досліджень.

Проголошення завдання оцінки ефективності бюджетних програм зумовлює постановку питання щодо визначення поняття «ефекту бюджетної програми», розмежування різних його трактувань, що постають з економічної та соціальної позиції. Якщо під економічним ефектом слід розуміти різницю між вартісною оцінкою результатів і сукупних витрат ресурсів на всіх етапах реалізації і за весь період здійснення заходів проекту, то поняття «соціальний ефект» є більш широким і не завжди передбачає вартісний вираз.

Соціальний ефект від реалізації програми пов'язаний з такими різноплановими результатами, як створення або відтворення нових робочих місць, підвищення рівня зайнятості населення, підвищення заробітної плати та сукупних доходів, підвищення рівня задоволення соціальних і духовних потреб, підвищення кваліфікації робітників, зростання якості й тривалості життя тощо. На нашу думку, доцільно розрізняти конкретні соціальні ефекти, що виражаються досягненням поставлених завдань окремої бюджетної програми (наприклад, підтримка доходів вразливих верств населення внаслідок реалізації відповідних програм соціальної допомоги), та універсальні соціальні ефекти, що характеризується впливом на все суспільство (у цьому випадку універсальним соціальним ефектом

буде зростання загального рівня життя населення, скорочення рівня майнової диференціації в суспільстві тощо).

У цілому, за визначенням російських економістів В. Лаврова та Н. Кричевського, соціальний ефект від реалізованої програми характеризується рівнем задоволення населення якістю життя [36]. При цьому він оцінюється як економічними або статистичними, так і соціологічними показниками: зміною структури бюджетів домогосподарств від споживання до заощадження, зростанням кількості дітей у родинах, підвищенням освітнього рівня населення, задоволенням соціальним статусом або фінансовим становищем.

Слід зазначити, що в Росії термін «соціальний ефект» вже досить давно увійшов до понятійного апарату нормативно-правового регулювання бюджетного процесу та активно впроваджується в практичну діяльність органів державної влади. Так, Правила формування та використання бюджетних асигнувань Інвестиційного фонду РФ передбачають як один із критеріїв відбору проектів, що претендують на отримання бюджетних коштів із фонду, досягнення позитивного соціального ефекту, пов'язаного з реалізацією проекту [37]. У Методиці розрахунку показників та застосування критеріїв ефективності регіональних інвестиційних проектів, що затверджена відповідним законодавчим актом у 2008 р., виділяються такі показники соціального ефекту: підвищення рівня зайнятості населення працездатного віку; підвищення рівня забезпечення населення комфортним житлом; покращання стану навколишнього середовища; підвищення доступності та якості послуг, що надаються населенню у сфері транспорту, охорони здоров'я, освіти, фізичної культури та спорту, культури, житлово-комунального господарства [38].

Узагальнення найважливіших аспектів соціально-економічного розвитку у формі системи соціальних стандартів, що характеризують різні прояви суспільного життя, уможливорює застосування об'єктивних концепцій якості життя з метою оцінки соціального ефекту від реалізації тих або інших бюджетних програм. У міжнародній практиці для цього використовують такі показники, як ВВП, ВВП на душу населення, індекс людського розвитку, інтегральні індикатори рівня або якості життя населення, що запропоновані окремими науковцями або дослідницькими групами.

Найбільшого поширення в міжнародних та міжрегіональних дослідженнях якості життя населення набула методика розрахунку індексу людського розвитку, розроблена фахівцями Програми Розвитку ООН, що ґрунтується на показниках стану здоров'я населення, рівня його освіти та добробуту як ключових параметрах суспільного буття [39]. Як характеристика здоров'я населення використовується показник очікуваної тривалості життя при народженні, рівень освіти визначається показниками писемності дорослого населення й охоплення навчанням представників

певних вікових груп, а добробут — як обсяг ВВП, розрахований на душу населення. Починаючи з 1994 р., фахівці ПРООН здійснюють щорічні порівняння країн світу за відповідними показниками, що узагальнюються у вигляді міжнародних рейтингів за рівнем людського розвитку.

Водночас аналіз міжнародної методології та методичних підходів до обчислення індексів розвитку людського потенціалу підводить до висновку про їх неповноту з погляду можливості прийняття коректних рішень щодо реалізації соціально-економічної політики, особливо на регіональному рівні. Саме тому вітчизняними науковцями — фахівцями Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України та Державної служби статистики України — розроблено національну методику оцінки рівня людського розвитку, що ґрунтується на методологічних підходах до побудови індексу людського розвитку Програми розвитку ООН, проте забезпечує можливості регіонального аналізу якості життя населення в Україні [40]. Ця методика враховує як специфічні проблеми соціально-економічного розвитку країни, так і особливості національної статистичної бази. Методику було затверджено спільною Постановою Колегії Держстату та Президії НАН України (від 05.04.2001 р. та 14.03.2001 р. №№ 182/76), згідно з якою у практику роботи органів державної статистики впроваджені щорічні розрахунки інтегральних показників, починаючи з даних за 1999 р. [41].

Система показників, які використовуються для розрахунку інтегрального індексу людського розвитку регіонів, характеризує соціальні стандарти та соціальні результати, що охоплюють практично всі можливі соціальні ефекти реалізації бюджетних програм та політики в цілому:

- демографічний розвиток;
- ринок праці;
- матеріальний добробут населення;
- умови проживання населення;
- рівень освіти населення;
- стан та охорону здоров'я населення;
- соціальне середовище;
- екологічна ситуація;
- фінансування людського розвитку.

Стан *демографічного розвитку* є важливим соціальним результатом та відображенням перебігу інших суспільних процесів, оскільки тривалість життя безпосередньо визначається станом здоров'я населення, рівня його матеріального добробуту, а інтенсивність міграцій — від розвитку ринку праці. Тому демографічні показники, що оцінюються в рамках демографічного блоку (смертність та очікувана тривалість життя населення різних вікових груп, індекси міграцій), виступають і непрямыми індикаторами дотримання соціальних стандартів в інших сферах життя суспільства.

Розвиток *ринку праці* є одним із найменш вагомих компонентів

інтегральної оцінки регіонального людського розвитку, проте його значення щодо оцінки соціальних ефектів від реалізації державної політики не викликає сумнівів. Адже показники ринку праці є важливими детермінантами матеріального добробуту населення, умов проживання та стану соціального середовища. З метою характеристики цього блоку застосовуються показники рівня економічної активності, зайнятості та безробіття населення, характеристики умов і режимів зайнятості, плинності робочої сили.

Для характеристики *матеріального добробуту* населення, що виступає найважливішим соціальним ефектом від реалізації будь-яких заходів державної політики, в рамках методики оцінки регіонального людського розвитку відібрано показники, що характеризують рівень та структуру доходів і витрат, індикатори «натуралізації» та «тінізації» доходів населення, майнового розшарування та бідності, купівельної спроможності доходів.

Оцінка *умов проживання* населення здійснюється за показниками урбанізації та щільності населення, рівнем забезпечення житлом та показниками його благоустрою, доступу населення до мережі об'єктів соціальної, транспортної та комунікаційної інфраструктури.

Як показують результати факторного аналізу складових індексу людського розвитку, *освітній компонент* найбільш помітно впливає на рівень людського розвитку регіону, тому відповідні показники можуть вважатися найвагомішим соціальним ефектом у контексті відображення результатів державної політики. До показників, що використовуються в методиці, належать рівні охоплення освітніми закладами населення відповідних вікових груп, середньої тривалості навчання, частки осіб з вищою освітою.

Стан здоров'я населення та система його охорони — одна з основних складових розвитку людського потенціалу. Для характеристики цього важливого соціального ефекту в методиці використовуються не стільки показники захворюваності населення, оскільки вони практично рівною мірою залежать від поширення захворювань і від доступності медичних послуг, скільки зусилля відповідних структур щодо попередження захворювань (зокрема, шляхом охорони праці та впровадження щеплення дітей від основних інфекційних захворювань) та запровадження сучасних методик лікування (на думку розробників методики, цей аспект розвитку медичної допомоги опосередковано характеризується індикатором середньої тривалості перебування у стаціонарі).

З позиції ефективності соціальної політики, *розвиток соціального середовища* характеризується ступенем соціальної безпеки, тобто поширенням злочинності, суїцидів, дорожньо-транспортних пригод, а також соціально-психологічним кліматом у регіоні, ризиком захворювань на соціально-детерміновані хвороби, надмірним вживанням алкоголю, споживанням наркотичних засобів тощо.

Екологічна ситуація значною мірою визначає здоров'я та добробут населення, тому інвестиції природоохоронного значення матимуть вагомий соціальний ефект. З огляду на це екологічна складова розглядається в методиці як компонент індексу людського розвитку та вимірюється за допомогою таких показників: обсяг викидів забруднюючих речовин у повітря, накопичення токсичних відходів, збереження значної частки неочищених стоків, які потрапляють у водні об'єкти тощо.

Оскільки розвиток людського потенціалу держави здебільшого забезпечується бюджетними коштами, важливим є врахування рівня *фінансування відповідних програм* державного та регіонального рівня. Для характеристики цього аспекту було сформовано перелік показників, що оцінюють обсяг соціальних витрат місцевих бюджетів та їх структуру в контексті функціональної класифікації, а також рівень трансфертів із державного бюджету до місцевих бюджетів.

З огляду на всебічний характер показників людського розвитку, що характеризують різноманітні прояви якості життя населення, видається можливим та правомірним їх ототожнення з соціальними результатами й соціальними стандартами та застосування для оцінки соціального ефекту від реалізованих заходів державної політики та окремих бюджетних програм. Важливою перевагою цього комплексу показників є наявність відповідного інформаційного забезпечення та «підготовленість» вітчизняної системи статистики до потреб моніторингу й оцінки. При цьому значення має не лише спрямованість динаміки показників протягом певного періоду (тобто прогрес або регрес), а і їх кількісні значення, що також відображають дієвість органів державної влади у частині досягнення соціальних результатів та соціальних стандартів, обрання пріоритетів та ефективність витрачання коштів.

На нашу думку, узагальнення дозволяє виділити чотири основні канали впливу: політичний, фінансово-економічний, адміністративно-управлінський та інформаційно-комунікативний (рис. 1.10).

Водночас використання цих каналів щодо будь-якої складової системи соціальних результатів та стандартів забезпечує максимальний соціальний ефект. Нижче наведено детальний опис кожного з цих каналів впливу, включаючи характерні особливості застосування та компоненти впливу.

Політичний канал впливу характеризує тип та методи державного управління, включаючи сам процес прийняття рішень щодо стратегічних пріоритетів державної політики, а саме: цілепокладання в частині соціального розвитку країни; асигнування відповідного обсягу ресурсів; дотримання балансу між соціальними видатками й інвестиціями в економічний розвиток; готовність держави брати на себе соціальні зобов'язання; «щедрість» відповідних соціальних гарантій; розширення або скорочення переліку соціальних благ та послуг, що надаються населен-

ню; державне регулювання цін та тарифів; існування політичної волі щодо дотримання проголошеного курсу соціального розвитку.

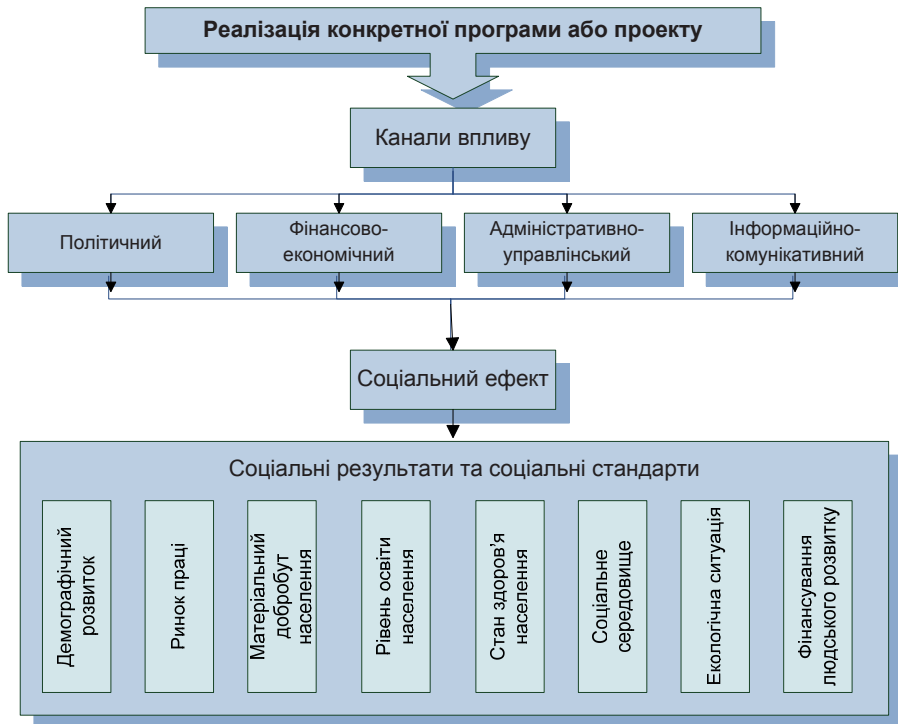


Рис. 1.10. Основні канали впливу державних програм (проектів) на досягнення соціального ефекту

У політичній науці прийнято виділяти декілька типів реалізації політичних рішень на державному рівні: популізм, елітизм, консерватизм, радикалізм та демократизм [42]. Можна припустити, що кожному з цих типів державного управління відповідають специфічні канали політичного впливу на досягнення соціальних цілей держави, що характеризуються певними методами регулювання, особливостями інформаційного режиму та характеру взаємодії державної влади та населення.

Так, *популізм* як основний засіб досягнення поставлених цілей передбачає безпосередню апеляцію до суспільної думки, ґрунтуючись на масових настроях населення. Характерною особливістю відповідних інструментів впливу є проголошення максимально широких соціальних зобов'язань держави для утримання симпатій населення, що не завжди підкріплені відповідним ресурсним забезпеченням, є реально досяжними, часто підпорядковуються досягненню короткострокових цілей без урахування стратегічних пріоритетів державного розвитку.

Особливістю *елітизму* є «закритість» сектору державного управління, відсутність двостороннього діалогу держави та громадян, попередження

Теоретико-методологічні засади оцінювання соціальних результатів державних програм

можливостей будь-якої участі населення в прийнятті суспільно-значущих рішень на всіх етапах, відсутність прозорості інформаційної політики щодо висвітлення стратегічних цілей та пріоритетів держави, методів їх досягнення, моніторингу й оцінки результатів.

Консервативний тип управління характеризується установкою на збереження усталеної структури та функцій органів державної влади, традиційних форм і методів управління та прийняття рішень. Відповідні типи каналів впливу на державну політику характерні для стабільних політичних режимів, що підкріплені тривалою підтримкою громадян, високим рівнем суспільної довіри до влади, домінуванням традиційних цінностей серед населення.

Радикалізм як форма політичного управління характеризується крайніми, рішучими, безкомпромісними формами та методами досягнення поставлених цілей державного управління, у т. ч. й соціальних, що часто призводить до нехтування іншими потребами, правами й інтересами громадян, неврахування об'єктивних потреб суспільного розвитку.

На відміну від цього, *демократизм* орієнтується на реальні потреби громадян у соціальних благах і послугах, що втілюють їх базові права й свободи. Система державного управління при цьому ґрунтується на принципі взаємовідповідальних відносин між громадянами та державою, що сприяє зростанню довіри до влади, розширенню повноважень громадян та їх участі в процесі прийняття рішень, формуванню суспільного попиту на певні соціальні блага та послуги, досягненню соціальних стандартів у різних сферах життя суспільства.

Фінансово-економічний канал характеризується дією економічних важелів впливу, що спрямовані на досягнення цільового соціального ефекту програми. До основних факторів впливу цього каналу належать рівень макроекономічного розвитку країни (що характеризується обсягами національного доходу та державного боргу, показниками інфляції та платіжного балансу), банківського сектору (рівень інвестиційного доходу, коливання валютних курсів та відсоткових ставок), фіскальної системи (рівень оподаткування, принципи побудови податкової системи, фіскальна дисципліна) та відповідними бюджетними можливостями (рівень та своєчасність наповнення дохідної частини бюджету).

Важливим фактором дії цього каналу на досягнення соціальних результатів та соціальних стандартів виступають також особливості рівня життя населення, оскільки саме вони визначають суспільний попит на соціальні блага та послуги. Так, потреба населення в соціальній підтримці безпосередньо залежить від масштабів та гостроти бідності й соціального відторгнення, рівня безробіття, зокрема застійного, рівня доходів населення та їх співвідношення з прожитковим мінімумом.

Фахівці групи Світового банку слушно виділяють п'ять основних каналів впливу економічної політики на різні зацікавлені групи населення

в контексті подолання бідності: зайнятість; ціни; доступ до товарів та послуг; активи; трансферти та податки [23]. Використання цього підходу як підґрунтя та розширення забезпечує формування універсальної системи економічних каналів впливу, що може застосовуватися щодо будь-якої іншої складової соціальних результатів та соціальних стандартів, визначаючи надбання населення та результати реалізації державних програм у відповідних сферах (табл. 1.4).

Таблиця 1.4

Економічний канал впливу державних програм на досягнення соціального ефекту: основні компоненти

Політика на ринку праці	Ціноутворення	Доступ до соціальних благ і послуг	Активи	Соціальні трансферти та пільги
Регулювання зайнятості населення	Регулювання цін і тарифів на соціальні блага та послуги	Розвиток соціальної інфраструктури	Регуляторна політика на ринках нерухомості, землі, цінних паперів	Розмір соціальних виплат та інших соціальних гарантій держави
Регулювання заробітної плати	Регулювання цін і тарифів на споживчі товари та послуги	Розвиток транспортної інфраструктури	Інвестиційний клімат та можливості отримання інвестиційного доходу	Перелік категорій населення, що мають право на допомогу та пільги
Соціальна відповідальність бізнесу	Фіскальна політика		Грошово-кредитна політика	Порогові значення отримання адресної соціальної допомоги

Адміністративно-управлінський канал визначає спроможність інститутів державного управління щодо реалізації покладених на них функцій та повноважень, а також адміністрування відповідних бюджетних ресурсів. Складовими цього каналу впливу державної політики виступають такі заходи, як підвищення якості та доступності соціальних благ і послуг для широких верств населення, впровадження інноваційних управлінських технологій, зміцнення кадрового потенціалу, прозорість та відкритість управління, оптимізація мережі органів державного управління, спрощення управлінських процедур та скорочення «ланцюга» між постачальниками й споживачами соціальних послуг і благ, зниження фідуціарних (корупційних) ризиків та очікувань, існування зворотного зв'язку зі споживачами соціальних благ і послуг, розвиток соціального діалогу та партнерства, практики громадського обговорення заходів державної політики.

Інформаційно-комунікативний канал передбачає можливості доступу потенційних споживачів суспільних благ і послуг до релевантної інформації, доступність та зрозумілість її викладу, з одного боку, та рівний доступ організацій (у т. ч. комерційного сектору), що виступають виробниками й постачальниками соціальних благ і послуг, до системи відповідних держав-

них закупівель — з іншого. Важливими складовими інформаційного каналу впливу державної політики на ступінь досягнення соціальних результатів та соціальних стандартів є соціальна реклама й інформаційно-просвітницькі кампанії для населення. Їх реалізація часто не потребує залучення додаткових коштів, а вможливується за допомогою тісної співпраці з засобами масової інформації, залучення до пропаганди освітян, наукових, медичних та соціальних працівників, фахівців, які зайняті у сфері житлово-комунального господарства тощо.

До інструментів впливу цього каналу належить і розвиток систем моніторингу й оцінки ефективності бюджетних програм у контексті їх соціальної орієнтації та спрямованості на досягнення соціальних результатів і соціальних стандартів. Існування відповідного інформаційного середовища передбачає наявність чіткої статистичної звітності, регулярне збирання й узагальнення даних, проведення їх детального аналізу з метою виявлення прогалин в діяльності та доведення результатів оцінки до профільних органів державного управління. З погляду виявлення соціальних проблем та потреб населення важливою є діяльність мережі аналітичних інститутів як державної форми власності, так і незалежних дослідницьких центрів. У цьому контексті незамінною залишається й роль засобів масової інформації, які виступають найбільш потужним каналом вираження інтересів різних соціальних груп в умовах демократичного суспільства.

Очевидно, що наведені канали впливу державної політики, в т. ч. й бюджетних програм, на стан соціального розвитку є взаємозалежними та тісно пов'язані між собою. Кожна програма або реформа може впливати на цільову групу або на досягнення запланованого соціального ефекту через декілька каналів одночасно; більш того, інтенсивність впливів, що здійснюються через різні канали, і навіть вектори їхньої спрямованості, можуть значно відрізнятися. Оскільки використання наведених каналів поодиноці забезпечує лише частковий ефект щодо досягнення визначених соціальних цілей, то максимальна ефективність програми або проекту, що реалізуються, досягається лише при одночасній та односпрямованій дії всіх згаданих каналів впливу.

Так, проголошений політичний курс на вирішення певних соціальних проблем (наприклад, вирішення проблеми бідності окремих категорій населення) залишатиметься порожнім декларуванням намірів без реалізації відповідних економічних та фінансових заходів. З іншого боку, асигнування значного обсягу бюджетних ресурсів на фінансування програм соціальної допомоги не забезпечить автоматичного підвищення рівня матеріального добробуту нужденного населення без застосування таких управлінських технологій, як адресне спрямування трансфертів для запобігання нецільовому розпорощенню коштів або оптимізація мережі центрів соціального захисту населення з метою забезпечення територіальної доступності для населення віддалених районів. За умови відсутності

інформаційно-комунікативного компонента щодо програм соціальної допомоги малозабезпеченим верствам рівень поінформованості населення залишатиметься низьким, відповідно кількість звернень по допомогу сімей, які мають на неї право, буде також незначним.

Вибір найбільш ефективного каналу впливу в кожному конкретному випадку реалізації державної соціальної програми або проекту має ґрунтуватися на аналізі ряду факторів та умов, що характеризують цілі й завдання програми. Необхідно зважати, що будь-яка соціально-економічна проблема має комплексний, багаторівневий характер, що охоплює різнопланові аспекти. Тому обов'язковою вимогою є всебічність та повнота аналізу й оцінки всіх даних щодо проблеми, на яку спрямована державна політика.

По-перше, необхідно чітко розуміти, навіщо реалізується бюджетна програма, з якою метою, хто є цільовою групою її реалізації та якими мають бути кінцеві результати? Чи поставлені соціальні завдання матимуть суспільно-корисний ефект у частині досягнення соціальних результатів та соціальних стандартів, чи вони реалізуються в інтересах вузької групи осіб? Чи матимуть результати впровадження програми побічні наслідки, що можуть вступати в протиріччя з проголошеними завданнями соціального розвитку? Не останніми факторами при обранні основного каналу впливу виступають й його порівняльна «витратність», тобто обсяг необхідного ресурсного забезпечення, потенційна тривалість очікування позитивних результатів дії, інерційність, тобто здатність протистояти зовнішнім впливам.

По-друге, необхідною передумовою обрання адекватного каналу впливу є існування можливості корекції, тобто внесення необхідних змін як до самого рішення, так і до механізму його реалізації, що включає модифікацію цілей, часу досягнення, засобів та шляхів реалізації поставленого завдання. Необхідність корекції може виникнути як унаслідок неочікуваних наслідків реалізації проекту, так і завдяки появі нових обставин, умов діяльності, що призводить до зміни ситуації після прийняття рішення.

Нарешті, важливою є можливість зворотного зв'язку, тобто каналу для моніторингу оцінок безпосередніх споживачів, на задоволення потреб яких спрямована реалізація цієї програми, аналіз суб'єктивних оцінок усього населення та окремих його категорій щодо стану досягнення поставлених цілей.

Порівняльна характеристика основних каналів впливу державних програм та проектів на рівень досягнення бажаного соціального ефекту в цілому наведено в табл. 1.5. Окремі канали характеризуються досить істотними особливостями впливу з погляду таких факторів, як обсяг необхідних ресурсів, рівень охоплення населення, швидкість отримання бажаного результату та ступінь впливу на стан соціальних стандартів, сталість та незалежність дії від впливу зовнішніх чинників, існування можливості зворотного зв'язку, моніторингу й оцінки прогресу.

**Порівняльна характеристика основних каналів впливу державних програм
на досягнення соціального ефекту**

Основні характеристики	Канали впливу			
	Політичний	Фінансово- економічний	Адміністративно- управлінський	Інформаційно- комунікаційний
<i>Ресурси</i>	Незначні	Найбільш значні	Від значних на початку реформ до незначних після їх реалізації	Незначні, іноді взагалі відсутні
<i>Цільова група впливу</i>	Законодавці, високо- посадовці, політична еліта	Постачальники та споживачі соціальних благ і послуг Платники податків	Органи держав- ного управління Споживачі соціальних благ і послуг	Все суспільство
<i>Швидкість отримання результату</i>	Невизначена	Середня	Висока	Повільна
<i>Ступінь впливу</i>	Невизначений	Частковий	Конкретний	Універсальний
<i>Інерційність (незалежність від зовнішніх чинників)</i>	Низька	Середня	Висока	Найвища
<i>Зворотний зв'язок</i>	Середній	Низький	Високий	Найвищий

З огляду на це загострюється необхідність аналізу та зіставлення альтернативних варіантів впливу на досягнення поставлених соціальних цілей, що потребує моделювання розвитку подій відповідно до кожного з обраних каналів. У практиці державного управління виділяють такі принципи функціонування управлінських каналів: директивність (тобто висловлювання рішень у наказово-рекомендаційній формі), адресність (тобто спрямованість на певні верстви, структури, організації, а отже, надання їм відповідних форм відповідальності); законність; наявність резервної системи реалізації рішень; інституціалізація контролю за процесом реалізації прийнятих рішень; відсутність протиріч у вимогах; безперебійна інформація щодо наслідків та характеру реалізації цілей тощо. Це дає можливість державі оперативно здійснювати оцінку інформації відповідно до обраних критеріїв очікуваного ефекту, з позиції інтересів державної влади в цілому (або окремих організацій, відомств тощо), за допомогою зіставлення цілей та результатів своєї діяльності та за рахунок коригування власних дій (за необхідності).

1.5. Загальна характеристика сучасного інструментарію оцінки соціальних результатів державних програм

Як випливає з наведеного у попередніх розділах, сучасні принципи розробки та впровадження заходів соціальної та економічної політики, вимірювання прогностичних (очікуваних) і фактичних соціальних результатів реалізації державних програм (бюджетних, цільових та ін.) соціальної спрямованості має забезпечувати базу для ефективного аналізу й оцінки їх впливу на якість життя як усього населення, так і окремих, насамперед вразливих, його верств. Дієвість заходів політики забезпечується на основі зниження ризиків завдяки якісному інформуванню всіх учасників процесу щодо можливих та реальних наслідків реалізації програм для різних соціальних груп, встановлення ефективних зворотних зв'язків. Це досягається шляхом підкріплення конкретних заходів обґрунтованими теоретичними й емпіричними даними щодо очікуваного їх впливу на рівень та умови життя населення, нерівність, ринок праці, перерозподільні ефекти тощо, альтернативних варіантів реформ, визначення рівня ризиків при їх впровадженні, ініціювання широких суспільних дебатів щодо заходів політики та наявних альтернатив.

Оцінка впливу програм на якість життя населення є відносно новим етапом реалізації програм у соціальній сфері для більшості країн світу. Сучасні розвинені країни лише впроваджують відповідні інструменти у практичну діяльність органів влади. У теперішній час вивчення впливу політики практично не здійснюється і в Україні.

Підходи до оцінки ефективності бюджетних програм, що застосовуються в Україні знайшли своє відображення у відповідних методичних рекомендаціях, розроблених Міністерством економіки України та Міністерством фінансів України.

Методичні рекомендації щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм розроблені Міністерством економіки України з метою оцінки економічної і соціальної ефективності виконання завдань і заходів державних цільових програм, а також визначення основних принципів та методологічних підходів щодо формування системи кількісних і якісних показників (індикаторів) оцінки ефективності державних цільових програм з урахуванням специфіки окремих програм [43].

Інформаційною базою для визначення фактичних показників ефективності виконання програмних заходів є дані паспортів державних цільових програм та щорічних звітів про хід їх реалізації, а також дані статистичної, бухгалтерської та іншої звітності за відповідний період тощо.

Методичними рекомендаціями передбачено, що показники ефективності виконання програмних заходів враховуватимуться при прийнятті управлінських рішень щодо:

Теоретико-методологічні засади оцінювання соціальних результатів державних програм

- уточнення завдань та заходів державних цільових програм;
- визначення пріоритетності програм при формуванні їх переліку, які планується виконувати у відповідному році з використанням коштів державного бюджету;
- для розроблення методик оцінки ефективності виконання конкретних програм замовниками державних цільових програм (згідно із Порядком розроблення і виконання державних цільових програм, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 р. № 106).

Аналіз даних методичних рекомендацій дозволяє дійти висновку, що запропонована оцінка ефективності програм базується головним чином на визначенні результативності виконання державних цільових програм, в основу якої покладено систему показників (індикаторів) виконання програмних завдань. Це показники:

- витрат (витрати з державного бюджету та інших джерел);
- продукту (обсягів виробленої продукції або виконаних робіт та наданих послуг унаслідок виконання програмних заходів);
- якості продукції (якість виробленої продукції або виконаних робіт та наданих послуг);
- ефективності затрат ресурсів (які використані для виконання програмних завдань);
- співфінансування (залучення коштів із бюджетних і позабюджетних джерел та їх співвідношення).

На підставі зазначеної системи показників визначаються узагальнюючі індикатори: інтегрований показник фінансування програмних заходів та індикатор (показник) співфінансування.

Економічна ефективність державних цільових програм відображається за допомогою основних і специфічних показників, що можуть бути розраховані виходячи із державної статистичної звітності, зокрема таких, як валова додана вартість, обсяг виробництва та реалізація продукції за видами, у тому числі на одного працюючого, (продуктивність праці), кількість працюючих, енергоємність, матеріалоємність, динаміка основних засобів, індекс цін виробників продукції, рентабельність виробництва, середньомісячна заробітна плата тощо.

Щодо показників соціальної ефективності, серед яких виділяються загальні (зайнятість населення, соціальний захист, безпека життєдіяльності, поліпшення споживання товарів та використання послуг, охорона праці, охорона довкілля тощо) та специфічні, в залежності від спрямування програми, їх оцінка зводиться до ранжування за ступенем важливості. При цьому чисельні параметри досягнення тієї чи іншої якісної мети визначаються шляхом оцінок коефіцієнтів відносної важливості тих чи інших показників в результаті експертного опитування і парних порівнянь показників, що розглядаються з використанням вербально-числових шкал.

Що стосується кількісної оцінки фактичних соціальних результатів унаслідок дії реалізованої цільової програми, дані методичні рекомендації не дозволяють цього зробити.

Методичні рекомендації щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм, розроблені Міністерством фінансів України, передбачають заходи з моніторингу, аналізу та контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів [44].

Оцінка ефективності здійснюється на підставі аналізу результативних показників бюджетних програм, а також іншої інформації, що міститься у бюджетних запитах, кошторисах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання кошторисів, звітах про виконання паспортів бюджетних програм. При оцінці також можуть використовуватись дані офіційної державної статистичної, фінансової та іншої звітності, дані, бухгалтерського, статистичного та внутрішньо-господарського (управлінського) обліку, інформація про результати контрольних заходів, проведених контрольно-ревізійним підрозділом розпорядника бюджетних коштів тощо.

Оцінка ефективності спрямована на аналіз бюджетної програми за такими критеріями:

- актуальність бюджетної програми — оцінка ступеню задоволення державних, місцевих потреб у ході реалізації програми, чи залишається програма актуальною для подальшої її реалізації, чи мало місце дублювання заходів програми та заходів інших програм;
- ефективність бюджетної програми - визначається рівень досягнення мети та виконання завдань програми при використанні відповідного обсягу бюджетних коштів, можливості досягнення кращих результатів при використанні цих коштів, оцінка недоліків та упущень організаційного, нормативно-правового та фінансового характеру, а також пов'язані з неналежним виконанням головним розпорядником функції з управління бюджетними коштами;
- корисність бюджетної програми — оцінка соціально-економічних наслідків впровадження програми, перешкод, які завадили досягненню необхідних результатів програми;
- довгостроковість наслідків бюджетної програми — висновки щодо того, чи будуть результати програми використовуватись після завершення її реалізації.

Отже, дані методичні рекомендації спрямовані на оцінку ефективності бюджетних програм з позиції раціонального та обґрунтованого використання коштів бюджету. Оцінка соціальних результатів залишається поза межами розробленого підходу.

Таким чином, ґрунтовний аналіз розглянутих методичних рекомендацій дозволяє дійти висновку, що існуючі підходи оцінювання ефективності програм спрямовані в першу чергу на оцінку економічної складової ефективності (тобто аналіз цільового та обґрунтованого використання

бюджетних коштів, ефективності затрат ресурсів, обсягів продукту, отриманого в наслідок реалізації програми тощо). Однак ці підходи не дозволяють оцінювати соціальну складову ефективності бюджетних програм і, відповідно, вплив на якість життя населення наслідків реалізації програми.

За відсутності інформації стосовно ефективності заходів, що реалізуються, планування здійснюється, головним чином, за принципом продовження, тобто програми просто продовжують (якщо це дозволяє фінансова ситуація) з урахуванням витрат попередніх років без аналізу ефективності витрачання ресурсів у частині фактичного скорочення бідності, пом'якшення соціальних проблем тощо. Інформація, що використовується для моніторингу впровадження соціальних програм у теперішній час, суттєво обмежує можливості оцінки їх впливу. Результатом такого стану речей стає те, що розробка та реалізація соціальних програм сприймаються як завдання відносно простої технічної природи, позбавлені аналітичного або оціночного виміру. Ця відсутність оціночного виміру в процесі формування політики призводить до ситуації, коли адміністративна інформація щодо витрачених коштів та отриманого продукту використовується як єдина основа для планування майбутніх етапів і в результаті планування по суті стає простим продовженням існуючої системи. Оціночні підходи, які могли б регулювати й розвивати систему розробки і реалізації соціальних програм за новими, більш ефективними напрямками, відсутні або недостатньо опрацьовані. За відсутності інформації щодо потреб населення і впливу програм фактично неможливо забезпечити розв'язання актуальних проблем у соціальній сфері.

У цілому, наявні дані статистичних обстежень населення та адміністративна інформація не використовуються достатньою мірою з метою оцінки впливу державної політики на бідність та на інші соціальні проблеми. Для оцінки результатів реалізації стратегічних заходів спеціальні дослідження не проводяться, інструменти оцінювання не розроблені.

Основними принципами моніторингу та оцінки наслідків реалізації програм у соціальній сфері є такі:

- максимальне врахування реального середовища здійснення програми. Реалізація цього принципу передбачає визначення (на етапах розробки та впровадження програми) цільових і зацікавлених у досягненні окремих цілей програми груп населення, інституційних закладів, а також груп населення та інституцій, які будуть відкрито чи приховано протидіяти реалізації планів або окремих заходів. Важливим аспектом також є прогнозування змін середовища, насамперед у коротко- та середньостроковій перспективі, інакше програма буде відірваною від реалій і, відповідно, нежиттєздатною;

- визначення та врахування основних напрямів («каналів»), за якими планується діяти (впливати) одночасно або поетапно, послідовно для досягнення головних цілей програми, а також дослідження того, як ці напрями пов'язані з визначеними за основні у минулому. Як вже за-

значалося, для соціально-економічної політики основними каналами впливу на цільові групи населення є зайнятість, ціни (виробництво, споживання та заробітна плата), доступ до товарів і послуг, активи та трансферти, податки;

- формування системи показників моніторингу, що адекватно відображатиме всі етапи реалізації програми. Постійне і систематичне збирання інформації про заздалегідь визначені показники (індикатори) забезпечуватиме керівників та інші зацікавлені сторони відомостями про те, наскільки успішно реалізуються стратегічні заходи або плани реалізації програм, якою мірою досягаються поставлені цілі та як використовуються виділені ресурси [45]. Окремі блоки системи індикаторів мають розроблятися експертами у відповідних сферах реалізації програми. Важливо, щоб сукупність індикаторів адекватно відображала всі найважливіші робочі процеси та результати;

- оцінка прямих та непрямих соціальних результатів (впливу програми на окремі аспекти якості життя населення);

- оцінка ризиків реалізації імовірних найгірших сценаріїв та заходів, які необхідно буде застосувати у цьому випадку;

- вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення прийняття рішень при реалізації програми.

Як впливає з наведених положень, оцінювання будь-якої програми має два основні аспекти. По-перше, воно здійснюється з метою обґрунтування програми, вибору альтернативних механізмів та заходів її реалізації, оцінки ризиків. По-друге, оцінювання має виявити, чи відповідають результати реалізації програми або окремих її етапів поставленим цілям, наскільки важливими є виявлені розбіжності у коротко- та середньостроковій перспективі, наскільки результати є тривалими після завершення терміну реалізації програми та ін. Відповідно, у загальному випадку інструментарій, що застосовується для оцінювання, визначається, метою, і завданнями оцінювання та наявною інформаційною базою.

Перший етап процесу розробки та реалізації програми – визначення пріоритетів, цілей і завдань (рис. 1.11). Реалізація програми, так само, як і реалізація окремих заходів політики, має бути орієнтована на виконання завдань і забезпечення певних, досить чітко визначених результатів. Таким чином, вихідним пунктом для розробки програми має бути установлення пріоритетів, цілей та завдань, а також визначення очікуваних соціальних результатів та досить конкретних і вимірюваних критеріїв досягнення цілей.

Для визначення пріоритетів і завдань необхідна інформація, що уможливорює оцінку поточного стану справ та окреслення напрямів можливого розвитку. Критично важливо мати достатньо деталізовану інформацію, що характеризує потреби населення і найбільш актуальні соціальні проблеми. Інформацію необхідно збирати щодо груп населення, для яких зазначені проблеми є найбільш нагальними.

Зміст етапу та потреби в інформації



Рис. 1.11. Загальна схема оцінювання поточних та перспективних соціальних результатів державних та бюджетних програм

Наступний етап — формування альтернативних варіантів. На цьому етапі вибираються заходи (інструменти) для досягнення визначених цілей та розв'язання поставлених завдань. Для реалізації цього етапу потрібна інформація, що забезпечує можливість застосування й ефективність різних заходів. Насамперед, має бути вивчений національний та міжнародний досвід щодо впливу запропонованих до здійснення заходів, а також оцінений вплив для реалізованих заходів політики. Адекватний вибір заходів у більшості

випадків також уможливорює отримання додаткової інформації щодо проблем, до яких слід звертатися, і щодо умов життя окремих груп населення.

Третій етап – перетворення визначених варіантів досягнення цілей в конкретні плани впровадження заходів. На цьому етапі здійснюється деталізована оцінка необхідних ресурсів, визначення організаційних заходів з реалізації програми, підвищення можливостей працівників щодо вирішення поставлених завдань, забезпечення інструментів та устаткування.

Четвертим етапом є оцінювання ефективності реалізації стратегічних заходів. Ключовою складовою цього етапу є моніторинг реалізації програми, деталізована характеристика якого надана раніше.

П'ятим етапом є оцінка впливу програми. На основі такої оцінки можуть бути зроблені висновки щодо ефективності та доцільності провадження програми.

Основними факторами, що впливають на вибір інструментів аналізу та оцінки соціальних програм, є такі (рис. 1.12) [23]:

- значущість непрямих наслідків;
- дані;
- строки;
- потенційні можливості.

Можливість застосування сучасних інструментів аналізу та оцінки значною мірою визначається наявністю необхідних даних, їх якістю, часом, який можна витратити на оцінювання, кваліфікацією виконавців.

Наявність даних, часу, потенціалу для аналізу та оцінки

		Низький рівень	Середній рівень	Високий рівень
Непрямі наслідки	Низький рівень	Оцінка бенефіціарів	Оцінка соціальних наслідків, аналіз соціальних виплат, аналіз попиту-пропозиції, моделі домогосподарств тощо	Аналіз розподілів соціально-економічних показників (бідності, економічної активності тощо)
	Високий рівень	Оцінка соціальних наслідків, застосування більш складних методів але зі значними припущеннями	Аналіз декількох ринків, спрощені форми аналізу	Матриці соціальних рахунків, Макро- та мікромоделі

Рис. 1.12. Інструменти оцінки соціальних програм та фактори, що впливають на їх вибір

Проблеми, пов'язані з відсутністю належного інформаційного забезпечення прийняття рішень та прогнозової оцінки наслідків реалізації політики, ілюструє досвід прийняття Податкового кодексу України у 2010 році.

17 червня 2010 року поданий урядом законопроект щодо нового Податкового кодексу було прийнято за основу. Однак зазначений законопроект зазнав такої критики, що 8 липня Верховна Рада України ухвалює рішення про його всенародне обговорення. У рамках таких обговорень проведено, зокрема, спеціальні обстеження підприємств та підприємців щодо сприйняття Податкового кодексу. За результатами обговорень (які доцільно було провести до внесення відповідного законопроекту) 7 вересня 2010 року Верховна Рада України визнала такою, що втратила чинність, власну нещодавню постанову про прийняття Податкового кодексу за основу.

Новий етап ухвалення Податкового кодексу розпочався 7 жовтня 2010 року, коли доопрацьований проект цього документу було прийнято за основу постановою Верховної Ради № 2593-VI. 18 листопада цього року Верховна Рада нарешті приймає Податковий кодекс, після чого у найбільших містах України починаються масові мітинги та протести. Такі мітинги проводилися на Майдані Незалежності в Києві. Більше всього суперечок викликали розділи Податкового кодексу про систему адміністрування податків і зміни спрощеної системи оподаткування.

Протести підприємців привели до того, що Президент України 30 листопада 2010 р. був змушений ветоувати кодекс. Згідно з пропозиціями голови держави, найбільш одіозні норми в частині адміністрування – порушення презумпції невинності платника податків або лазівки для затягування адміністративного арешту майна – були вилучені з Податкового кодексу.

Подальші події розвивалися блискавично. 2 грудня 2010 року Верховна Рада повторно приймає Податковий кодекс вже з урахуванням побажань Президента, наступного дня останній підписує кодекс, а вже 4 грудня текст Податкового кодексу офіційно оприлюднюється в газеті «Голос України».

Як і очікувалося, через недостатню підготовку у Податковому кодексі України виявилось багато недоробок та неузгодженостей, що проявилися негайно, як тільки податківці та платники податків спробували застосувати норми документа на практиці. Тому 7 липня 2011 року Верховною Радою був прийнятий об'ємний Закон «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих норм Податкового кодексу України». Але зміни до Податкового кодексу України приймалися також поспіхом, без належного інформаційно-аналітичного забезпечення.

На практиці висока значущість (високий рівень) очікуваних непрямих наслідків реалізації програми вимагає застосування більш складних методів аналізу та оцінки. Непрямими наслідками можуть бути зміни поведінкових реакцій осіб або домогосподарств, зміна соціально-економічних умов, в яких реалізується програма (зміна умов певною мірою відбувається внаслідок реалізації програми), та ін.

Потреби в інформаційному забезпеченні кожного з етапів є різними (див. рис. 1.11). Так, при розробці планів реалізації ключовими проблемами є деталізація заходів та розподіл ресурсів. Важливими проблемами є також належна організація заходів з урахуванням інформації щодо можливої протидії незацікавлених верств населення, інституцій та рівня спроможності виконавців.

На етапі впровадження програми необхідною є організація її ефективного моніторингу. Під моніторингом тут розуміється регулярне відстеження перебігу реалізації програми та відповідних процесів на основі визначеної системи показників.

Етап оцінки соціальних результатів є одним із найважливіших етапів реалізації програми, який впливає через зворотні зв'язки на інші етапи, у тому числі й на цілі та пріоритети, у разі можливості їх коригування. На основі оцінки поточних результатів можна зробити висновки щодо ефективності й особливостей подальшого впровадження програми. Оцінка результатів (наслідків реалізації) програми полягає у вимірюванні та визначенні того, як і за рахунок чого змінюються показники в ході реалізації програми. Відповідно, при впровадженні цього етапу необхідна інформація, що забезпечує можливість визначення впливу реалізованих заходів на конкретні верстви населення, домогосподарства, інституції тощо.

Основними передумовами адекватного визначення потреб у даних, наявності даних та планування збирання інформації при розробці й упровадженні програми є повне та адекватне визначення цілей та основних завдань; правильне визначення учасників процесу; визначення основних шляхів та механізмів реалізації програми.

Формування інформаційного забезпечення оцінки соціальних наслідків реалізації програми здійснюється у декілька основних етапів: визначення даних, які необхідні для аналізу й оцінки; пошук необхідних даних та аналітичних матеріалів; визначення недоліків та обмежень існуючих даних; розробка заходів для отримання даних, яких не вистачає, з метою використання на подальших етапах реалізації програми.

При визначенні існуючих даних та матеріалів особлива увага приділяється оцінці їх якості, наявності другорядних даних та аналітичних матеріалів, підвищенню здатності організацій, які розробляють та впроваджують програми, збирати й обробляти необхідні дані.

Підходи до визначення якості інформаційного забезпечення постійно вдосконалюються, насамперед у напрямках забезпечення більш ефективного й адекватного використання інформації і більш повного задоволення потреб користувачів. Ураховуючи, що різні користувачі мають різні потреби, надзвичайно важливим є визначення переліку та діапазону значень характерних ознак — вимірів (аспектів) якості, які у підсумку можуть бути використані для визначення ступеня відповідності даних потребам користувачів та критеріям якості даних, визначених самими користувачами.

Важливими аспектами якості інформаційного забезпечення є [46]:

- *релевантність* — ступінь з якою інформація (дані) відповідають поточним та потенційним потребам користувачів. Релевантність також стосується ступеня відповідності концепцій, визначень, класифікацій і т.д., що використовуються, потребам користувачів;

- *надійність* — ступінь відповідності величин показників, що використовуються, їх дійсним (точним) значенням. Надійність також відображає імовірність повторюваності результатів при багаторазовому вимірюванні;

- *своєчасність та пунктуальність*. Своєчасність характеризує інтервал часу між моментом (періодом), коли відбувалось явище або процес, що описують дані, та датою їх готовності (отримання). Пунктуальність характеризує проміжок часу між запланованою та фактичною датами підготовки даних. Наприклад, запланованою може бути дата, відображена у затверджених планах виконання робіт, анонсована або узгоджена з користувачами дата тощо);

- *доступність та ясність*. Доступність характеризує фізичні умови, за наявності яких користувачі можуть отримати доступ до даних: способи та місця отримання даних; процедури замовлення; час на виконання замовлень; політика ціноутворення; існуючі маркетингові умови (авторське право та ін.); формати, в яких дані можуть бути надані користувачам (паперові носії, електронні носії, Інтернет та ін.); наявність макро- та мікроданих тощо. Ясність характеризує інформаційне середовище для даних: наявність та якість метаданих, що надаються разом з даними (текстова інформація, пояснення, документація та ін.); ілюстрації (графіки, карти, схеми тощо), наявність пояснень щодо якості даних (включаючи обмеження у використанні); супровід даних організаціями, що їх надають;

- *порівнянність* — ступінь, з якою розбіжності показників між різними географічними та негеографічними доменами або періодами часу пояснюються розбіжностями у дійсних значеннях показників;

- *узгодженість* — ступінь, з якою дані, отримані з різних джерел, можуть адекватно комбінуватися, інтегруватися та використовуватися для різних цілей. Зміст цього виміру полягає в тому, що дані, які характеризують одне й те саме явище, але отримані за результатами різних обстежень (обстежень різного типу і періодичності), можуть бути не повністю узгодженими, оскільки базуються на різних методологічних підходах, класифікаціях тощо.

Виміри якості інформації не є незалежними, вони певним чином взаємопов'язані. Ці взаємозв'язки по-різному впливають на якість: позитивно, коли вдосконалення одного аспекту якості супроводжується поліпшенням інших, та, навпаки, негативно, коли вдосконалення певного аспекту якості не може бути здійснено без погіршення інших.

При оцінці соціальних результатів реалізації будь-якої програми, як правило, використовуються дані з різних джерел — дані органів державної статистики (статистична звітність, результати суцільних та вибірових спостережень), адміністративні дані органів державного управління, результати статистичних спостережень та соціологічних обстежень, аналітичні матеріали та ін. Визначення придатності джерел даних для використання також здійснюється за певними аспектами якості. У теперішній час доцільно враховувати такі основні аспекти якості джерел даних:

- *характеристики виробника даних.* Необхідно визначити, хто виробляє та розробляє дані, мати контактну інформацію щодо організації та конкретних виконавців, вказати фактори, що зумовлюють доцільність використання даних саме з цього джерела тощо;

- *релевантність.* Цілі використання даних з огляду на їх корисність, потенційні можливості використання даних у майбутньому, повнота задоволення потреб у таких даних цим джерелом и т. д.;

- *обмеження та безпека.* Визначаються легальність даних (нормативні акти, якими детермінується формування певного джерела даних), рівень їх конфіденційності та безпека використання (особливості передачі-отримання даних та ін.);

- *особливості поширення.* Визначаються вартість інформації, наявність або необхідність угод, домовленостей, контрактів, на основі яких дані поставляються, терміни надання даних, коментарі щодо можливого порушення строків в ту чи іншу сторону, формати даних;

- *процедури.* Передбачається наявність опису основних процедур і коментарів щодо їх переваг та / або недоліків з урахуванням запланованих змін процедур збирання й обробки даних; наявність зворотного зв'язку із зазначенням можливості отримання додаткової інформації щодо збирання та обробки даних, відповідної контактної інформації, можливості не-отримання даних або несвоєчасного їх отримання, зниження рівня якості даних тощо.

Наведені аспекти якості інформації доцільно застосовувати з метою характеристики якості вимірювання результатів реалізації програм. При цьому на особливу увагу заслуговують такі аспекти, як релевантність та надійність.

В умовах недостатності існуючих даних для оцінки наслідків реалізації програм застосовуються спеціальні заходи з адаптації методів аналізу до існуючих даних (за умов нестачі ресурсів на збирання додаткових даних), збирання додаткових даних (розширення програм функціонуючих обстежень за рахунок додаткових запитань, використання готових методик тощо), затримка реалізації заходів до моменту формування необхідного інформаційного забезпечення та проведення адекватних аналізу та оцінки.

Основними методами, що використовуються при аналізі та оцінці соціальних результатів реалізації програми, є соціальний аналіз, аналіз

Теоретико-методологічні засади оцінювання соціальних результатів державних програм

загальної рівноваги, аналіз на основі поєднання мікроекономічних та макроекономічних моделей або структур.

Соціальний аналіз — це спрощений підхід до аналізу прямих наслідків та аналізу поведінки. Застосовується за умов низького рівня непрямих наслідків та не вимагає якісної, деталізованої інформації, високої кваліфікації виконавців і значних витрат часу. При реалізації соціального аналізу застосовуються такі основні підходи:

- аналіз прямих наслідків — це визначення тих, на кого безпосередньо впливає програма, та ступеня її впливу. При цьому виявляються можливі впливи соціальної програми на населення (окремі групи населення), а також групи населення, вплив на які є найбільш негативним.
- аналіз поведінки — аналіз того, як різні особи, групи будуть реагувати на впровадження програми. При аналізі поведінки застосовується аналіз попиту та пропозиції, моделі домогосподарств (сімей);
- оцінка соціальних наслідків — визначається співвідношення витрат та результатів для різних груп населення у часі;
- оцінка бенефіціарів на основі консультацій з представниками основних зацікавлених груп (використовується інформація якісного характеру);

оцінка соціального капіталу — аналізуються існуючі інститути та системи, їх норми, ціннісні орієнтації, традиції тощо.

Найбільш складним інструментом є аналіз загальної рівноваги, при застосуванні якого моделюються всі економічні рахунки й у такий спосіб отримуються комплексні оцінки впливів, а також поєднання мікроекономічних та макроекономічних моделей або структур, що передбачає моделювання мікроекономічної поведінки або розподільчих ефектів з макроекономічними моделями чи структурами [23].

При цьому для оцінки соціальних наслідків державної політики все більшого значення набувають методи мікромоделювання.

Міжнародний досвід свідчить про необхідність модернізації інструментарію оцінки соціальних наслідків політики у напрямі використання моделей, побудованих для мікрорівня. Це зумовлено ускладненням відповідних явищ і процесів, прогресом в області методів та технологій збирання, обробки й аналізу інформації та накопиченим позитивним досвідом застосування зазначених інструментів.

Інструменти, які забезпечують можливість аналізу процесів мікрорівня, за природою цих процесів та подій повинні враховувати їх стохастичний характер (наприклад, смертності, захворюваності), імовірнісний характер реалізації ряду взаємозв'язків (наприклад, захворюваність та тютюнопаління, характеристик здоров'я та умов життя тощо). Таким чином, урахування невизначеності, стохастичності, ризиків стають атрибутами удосконаленого інструментарію, необхідного для адекватної оцінки наслідків реалізації державних програм.

Основним елементом сучасного інструментарію соціальної політики має бути блок мікромоделювання, що включає мікроімітаційні моделі низки найбільш актуальних соціальних процесів.

Ключовими складовими інструментарію мікроімітаційного моделювання соціальних явищ та процесів є:

- масив даних макрорівня, що характеризують репрезентативну сукупність осіб, сімей або домогосподарств (фактично такий масив є репрезентативною моделлю загальної сукупності осіб, сімей або домогосподарств);
- набір (система) нормативних правил, які визначають правила, норми реалізації політики (ставки податків, розміри та умови призначення соціальних допомог, соціальні стандарти тощо);
- теоретичні моделі поведінки одиниць макрорівня.

Мікроімітаційні моделі суттєво розрізняються за способом урахування поведінки одиниць: від найпростіших варіантів прямих реакцій на зміни політики до найскладніших моделей штучного інтелекту. Основними видами сучасних мікроімітаційних моделей, які застосовуються на практиці, є статистичні та динамічні моделі.

У статичних мікроімітаційних моделях одиниці мікрорівня (елементи сукупності) виступають, головним чином, як пасивні одиниці обліку. Системи «податки — виплати» є типовою сферою впровадження методів статичного мікроімітаційного моделювання. При цьому особи чи домогосподарства (представлені в базі мікроданих) використовуються лише як одиниці обліку з необхідними характеристиками для розрахунку податків, доходів, витрат тощо.

Спільною рисою всіх методів динамічного мікроімітаційного моделювання є те, що вони описують поведінку систем через використання характеристик одиниць мікрорівня, що змінюються у часі відповідно до певних поведінкових моделей. Динамічне мікроімітаційне моделювання охоплює значну різноманітність як моделей, так і підходів до моделювання, починаючи від емпіричних динамічних мікроімітаційних моделей, які базуються на масивах даних, закінчуючи агентськими мікроімітаційними моделями, що ґрунтуються на методології штучного інтелекту.

Важливою перевагою застосування мікроімітаційного моделювання при оцінці наслідків реалізації програм порівняно з іншими методами є можливість включення до аналізу значної кількості різноманітних змінних, що характеризують досліджувані одиниці. Наприклад, при оцінці потенційного впливу на рівень життя вразливих верств населення змін у розмірах або порядку надання певного виду соціальної допомоги використовуються прогнози значення чисельності відповідних груп населення та його доходів. Але можливість залучення при цьому основних характеристик домогосподарств на мікрорівні (розміру, складу, характеристик їх членів та ін.) забезпечує багатоаспектність аналізу та отримання оцінок необхідного

рівня деталізації. Можливість використання широкого набору поведінкових моделей будь-якого рівня деталізації та складності забезпечує гнучкість аналізу та сприяє врахуванню взаємозалежності змінних, взаємодії різних одиниць сукупності.

Особливо важливим для обґрунтування доцільності реалізації конкретних програм або їх етапів є придатність мікроімітаційних моделей для проведення експериментів на різних наборах параметрів, які визначають різні сценарії чи стан зовнішнього середовища (зокрема, макроекономічні умови). При цьому отримання результатів моделювання на мікрорівні забезпечує високу точність визначення потенційних наслідків для окремих груп населення або домогосподарств.

Використання репрезентативних даних мікрорівня при моделюванні забезпечує можливість ефективного об'єднання або урахування даних з різних рівнів агрегації, у тому числі з застосуванням відповідних статистичних процедур. Це уможливорює комплексний аналіз багатьох актуальних проблем у статистиці або динаміці, навіть уникаючи необхідності побудови складних ієрархічних систем моделей і зі збереженням зазначеної раніше можливості одночасного аналізу багатьох змінних.

Мікроімітаційне моделювання передбачає врахування взаємодії між одиницями мікрорівня – особами, сім'ями, домогосподарствами. Це є дуже корисним при аналізі багатьох процесів, які мають «мережевий» характер (трудова міграція, допомога родичам, тривала бідність та безробіття тощо), адекватний аналіз яких є вкрай важливим для сталого розвитку.

Протягом декількох останніх років в Україні під впливом міжнародних організацій розпочалася діяльність з розробки окремих інструментів, які застосовують елементи мікромоделювання. Так, Міжнародна організація праці за допомогою міжнародних та місцевих експертів у 2008 році виконала для України дослідження та практичні розробки щодо моделі прогнозування потреб у робочій силі за видами економічної діяльності та професіями. Основою цієї моделі стали мікродані державного щомісячного вибіркового обстеження економічної активності населення. За результатами проекту Європейського Союзу протягом 2008–2010 років розроблено блок мікромоделювання для моделі соціального бюджету, впровадженої у Міністерстві соціальної політики України. Для цієї моделі статичне мікроімітаційне моделювання здійснюється на основі масиву мікроданих державного щоквартального вибіркового обстеження умов життя домогосподарств. За допомогою ПРООН у 2009 році виконані роботи з мікромоделювання доходів і витрат домогосподарств у рамках оцінки впливу фінансово-економічної кризи на бідність та диференціацію доходів населення України на основі даних обстеження умов життя домогосподарств.

У системі Міністерства соціальної політики України знаходиться на експериментальному використанні Комплексна система моніторингу та прогнозування соціальних виплат, що є цілісною системою для здійснення

грунтового коротко- та середньострокового прогнозування з метою покращання ефективності соціальної політики та оптимізації діяльності системи забезпечення соціального захисту через соціальні виплати. Комплексна система розроблена на високому технологічному рівні та має структуру, аналогічну до застосовуваної в багатьох країнах Європи. Вона потенційно уможливує ефективне проведення мікроімітаційного моделювання функціонування національних інструментів податків та виплат, аналізу чутливості важливих соціальних індикаторів (таких, як індикатори бідності та нерівності), а також оцінювання змін у політиці з погляду їх впливу на населення. Цілісність підходу до планування в соціальній сфері у межах розробленої Комплексної системи забезпечується за рахунок двох її базових складових:

1) інструменту моделювання та прогнозування для планування майбутніх видатків та необхідних ресурсів діючої системи соціального захисту, який враховує макроекономічні та демографічні чинники;

2) мікроімітаційних моделей податків та виплат, головною метою побудови яких є надання відповідного інструменту для здійснення мікроекономічного аналізу.

Таким чином, комплексний та динамічний характер сучасних соціальних процесів, що визначають якість життя населення України, вимагає модернізації інструментарію, призначеного для проведення аналізу й оцінки впливу заходів соціальної та економічної політики. Міжнародний досвід та окремі дослідження, виконані в Україні, свідчать про доцільність використання мікроімітаційних моделей як важливої складової такого інструментарію. Це надасть можливість забезпечити необхідну глибину аналізу на основі значної кількості характеристик одиниць репрезентативної для України сукупності (осіб, сімей, домогосподарств) та конкретних макроекономічних умов, належного урахування наявної інформації з різних рівнів агрегації даних, оцінки прямих і непрямих наслідків реалізації державних програм у широкому діапазоні зміни характеристик сукупності та умов.

РОЗДІЛ 2. МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ІНСТРУМЕНТАРІЮ ОЦІНЮВАННЯ ПРОГРАМ З ВИКОРИСТАННЯМ МЕТОДІВ МІКРОІМІТАЦІЙНОГО МОДЕЛЮВАННЯ

2.1. Методологія мікроімітаційного моделювання як базова складова сучасного інструментарію оцінювання соціальних результатів програм

Дослідження особливостей застосування методів мікроімітаційного моделювання при розробці, обґрунтуванні та оцінці соціальної політики присвячено багато сучасних публікацій, кількість і якість яких неухильно зростає. Найбільш відомими є роботи таких авторів як Х. Сазерленд (H. Sutherland), Ф. Бургіньон (F. Bourguignon), Б. Ессама-Нссах (Essama-Nssah B.) (див., наприклад, [23, 47 – 53]).

Як свідчать результати сучасних наукових розвідок, необхідність і можливість модернізації інструментарію оцінювання соціальних програм та досліджень у соціальній сфері зумовлені комплексним характером відповідних явищ та процесів, прогресом в області інформаційних технологій та значним позитивним досвідом застосування інструментів, основаних на методах мікромоделювання. Основними напрямками вдосконалення інструментарію є такі [54]:

1. Від макро- до мікрорівня.
2. Від структур до процесів.
3. Від аналізу до синтезу та оцінки.
4. Від визначеності до невизначеності.

Рух від макро- до мікрорівня спрямований на отримання релевантної та надійної інформації на найнижчих рівнях агрегації даних та на мікрорівні, визначення й урахування «елементарних» взаємодій у соціальних системах. При цьому передбачається, що ефекти макрорівня можуть бути адекватно пояснені на основі аналізу та інтеграції процесів мікрорівня. Доцільно зауважити, що фактично йдеться про формування інструментарію мікро-макроаналізу, оскільки макрорівень виступає як зовнішнє середовище для реалізації мікропроцесів в умовах дії прямих і зворотних зв'язків.

Зміни інструментарію від структури до процесу відображають, насамперед, потреби у зміщенні уваги від характеристик статичного стану соціальних систем до характеристик динаміки систем та процесів, що визначають цю динаміку.

Третій та четвертий напрями вдосконалення інструментарію тісно пов'язані з двома першими. Фактично можливість опису та аналізу процесів на мікрорівні з урахуванням їх стохастичного характеру передбачає необхідність синтезу відповідних даних для отримання інформації макрорівня.

Крім того, такий аналіз у багатьох випадках дає можливість виявлення причинно-наслідкових взаємозв'язків і оцінювання найбільш актуальних процесів та соціальних результатів відповідних заходів програм на різних рівнях.

У соціальних науках мікроімітаційне моделювання було вперше застосовано наприкінці 50-х років XX століття у формі емпіричних динамічних мікроімітаційних моделей, створення яких мало на меті реалізацію функцій прогнозування та розробку рекомендацій щодо вдосконалення політики [54].

Термін «мікроімітаційне моделювання» у теперішній час є достатньо поширеним, але все ще трактується неоднозначно, оскільки може бути застосований до визначення значної кількості моделей різного типу. Крім того, існує тенденція до достатньо вільного використання та комбінування термінів «моделювання», «мікромоделювання», «імітація», «симуляція» при розробці підходів до опису й аналізу соціальних явищ і процесів на мікрорівні. На сучасному етапі мікроімітаційне моделювання доцільно визначити як моделювання на рівні одиниць мікрорівня. У соціальних науках такими одиницями є, головним чином, особи, сім'ї або домогосподарства. Основна ідея мікроімітаційного моделювання полягає в тому, що результуючі процеси від дій та взаємодій великої кількості одиниць мікрорівня найкраще можуть бути пояснені через спостереження за цими одиницями та їх поведінкою.

Доцільно зазначити, що імітаційне моделювання є окремим видом моделювання і, відповідно, не всі мікроімітаційні моделі є насправді «імітаційними», оскільки при їх побудові застосовуються і статистичні, і економетричні методи та моделі [54]. Імітаційні моделі за своєю природою є моделями алгоритмічними, які суттєво відрізняються від моделей статистичних або математико-статистичних. Статистичні моделі виражаються статистичними рівняннями, водночас імітаційні моделі будуються у формі алгоритмів та комп'ютерних програм. На відміну від статистичних моделей імітаційні моделі мають набагато ширші межі застосування, оскільки вони не передбачають теоретичного обґрунтування та формалізації а можуть ґрунтуватися на результатах практичних досліджень (встановлених емпіричних залежностях), або на експертних висновках, які можуть бути представлені у вигляді алгоритмів та перекладені на певну мову програмування. Саме завдяки цим специфічним властивостям мікроімітаційне моделювання є ефективним інструментом розробки та аналізу соціальних результатів реалізації різноманітних державних програм.

Як вже зазначалось, основними елементами інструментарію мікроімітаційного моделювання соціальних явищ та процесів є [55]:

- масив даних макrorівня, які характеризують репрезентативну сукупність осіб, сімей або домогосподарств;
- набір (система) нормативних правил;
- теоретичні моделі поведінки одиниць макrorівня.

Основними видами сучасних мікроімітаційних моделей є статичні та динамічні (рис. 2.1).



Рис. 2.1. Загальна характеристика статичних та динамічних мікроімітаційних моделей

Основні переваги методів мікроімітаційного моделювання розглянуті у пп. 1.5. Розглянемо недоліки цього підходу, які мають загальний характер, а саме:

1. Відносно висока вартість, зумовлена необхідністю залучення фахівців достатньо високого рівня кваліфікації, особливо на етапі розробки та впровадження або удосконалення відповідних інструментів, потребами використання потужних технічних засобів та програмного забезпечення, жорсткими вимогами до підготовки даних.

2. Необхідність постійного оновлення даних, що може спричинити доопрацювання окремих елементів інструментарію особливо за умов доступності принципово нових даних.

3. При використанні методів мікромоделювання доцільно враховувати, що воно здійснюється на основі фактично тих самих мікроданих, які використовуються для класичного аналізу, але цільові змінні при цьому моделюються на основі встановлених правил (а не інформації, отриманої від респондентів) з урахуванням, наприклад, відповідних нормативних документів. Це призводить до того, що зміщення оцінок ряду показників при класичному підході та при мікромоделюванні можуть мати різну

спрямованість. Так, доходи від продажу товарів на ринку будуть недооцінені за обома підходами. На відміну від цього, розмір сплачених податків переоцінюється при мікромоделюванні, оскільки особи не завжди діють за правилами і мають схильність до приховування частини доходів з метою ухиляння від сплати податків. Особливо це характерно для заможних верств населення. Також при мікромоделюванні можуть бути переоцінені доходи від соціальних трансфертів, оскільки, як правило, на практиці не спостерігається ситуація, коли 100% тих, хто має право на певний вид соціальної допомоги, реалізують це право. Таким чином, за окремими типами інформації результати традиційного оцінювання на основі мікроданих та результати мікроімітаційного моделювання можуть розглядатись як взаємодоповнюючі. Це уможлиблює уточнення відповідних оцінок на основі сучасних методів об'єднання даних і технології тріангуляції, коли оцінка показника отримується на основі декількох незалежних його оцінок з урахуванням рівня їх надійності.

Слід зазначити, що перші два недоліки мають відносний характер і демонструють тенденцію до зниження важливості у часі зі зростанням досвіду застосування інструментарію мікроімітаційного моделювання.

У теперішній час в Україні в цілому створено умови для модернізації інструментарію оцінки наслідків реалізації соціальних програм на основі використання методології мікроімітаційного моделювання, насамперед завдяки доступності та якості мікроданих державних вибірових обстежень населення (домогосподарств), допомозі міжнародних організацій та експертів, а також результатам досліджень, що виконуються в НАН України. Розробка та впровадження ефективних мікроімітаційних моделей в Україні потребують продовження досліджень у цій сфері та визначення найбільш важливих напрямів їх практичного застосування.

Моделювання програм у сферах соціальної підтримки населення та податкової політики є основними напрямками застосування інструментарію, що базується на методах мікроімітаційного моделювання, у теперішній час. При цьому статичне мікромоделювання застосовується, як правило, для оцінки розподільчих ефектів, визначення основних груп населення, що виграють або програють унаслідок реалізації альтернативних варіантів програм, оцінки наслідків реалізації програм у короткостроковій перспективі. Динамічне моделювання дає можливість оцінити часові ефекти, зокрема наслідки реалізації політики у середньостроковій перспективі, непрямі результати програм.

На основі даних мікрорівня мікроімітаційне моделювання теоретично дає можливість оцінювати вплив програм на будь-якому рівні деталізації. Крім того, з'являється можливість урахування нелінійних ефектів, коли вплив соціальної допомоги або податків залежить від попередніх етапів життя людини, як, наприклад, при розрахунку пенсійних виплат, або від характеристик домогосподарства та співмешканців особи.

Методологічні основи формування інструментарію оцінювання програм з використанням методів мікроімітаційного моделювання

Інструментарій мікромоделювання може бути використаний на різних етапах розробки та реалізації програм. Але найбільш ефективним він є на етапах вибору релевантних заходів політики та їх впровадження, а етап оцінки впливу соціальної політики взагалі не може бути реалізований без інструментів мікромоделювання.

Прикладом підходів, що використовуються при оцінці впливу політики є методологія аналізу бідності та соціальних наслідків (далі – АБСН), яка розробляється як набір інструментів аналізу впливу політичних заходів, реформ, кризових явищ на рівень життя населення, особливо його вразливих груп [23]. Однією з основних цілей застосування АБСН при цьому є отримання інформації, необхідної для забезпечення максимальної ефективності реалізації заходів політики або для розробки нових дієвих її заходів.

Існує багато аспектів досліджень у соціальній сфері, де можуть бути застосовані і макро-, і мікропідхід (наприклад, в охороні здоров'я, пенсійному забезпеченні). Водночас, є низка проблем, щодо вирішення яких фактично не існує альтернативи мікроімітаційному моделюванню. Вдалими прикладами є моделювання податкових надходжень та соціального захисту, що потребують використання максимально деталізованих нормативних (політичних) правил та / або вимагають розрахунків на індивідуальному рівні. Іншими прикладами можуть бути такі [54]:

- прогнозування «переможців» і тих, хто «програв», при реалізації альтернативних варіантів політики;
- аналіз, який проводиться одночасно для сімей (домогосподарств) та осіб;
- комплексне дослідження на мікрорівні програм соціального захисту і системи оподаткування / трансфертів;
- кількісні оцінки стимулів до роботи, заощаджень або економічної активності в окремому життєвому курсі або перехідному періоді;
- оцінка впливу державних програм на демографічні характеристики населення та ефектів зворотного зв'язку;
- довготермінові наслідки тенденцій шлюбності, розлучуваності, смертності, народжуваності та ін.

Таким чином, на основі методів мікроімітаційного моделювання може бути розроблений дієвий інструментарій інформаційного забезпечення різних етапів розробки та впровадження соціальних програм в Україні. Основною метою застосування такого інструментарію є покращання ефективності розробки та реалізації політичних заходів шляхом якісного інформування всіх учасників процесу щодо можливих наслідків політики, що планується, для різних соціальних груп. Це досягається шляхом підкріплення політичних заходів емпіричними даними щодо очікуваного їх впливу на рівень життя населення (насамперед уразливих його верств), нерівність, розподіл доходів тощо, окреслення альтернативних варіантів реформ, визначення рівня ризиків при впровадженні заходів політики,

ініціювання широких суспільних дебатів щодо заходів політики та наявних альтернатив.

Основними положеннями, що визначають переваги й особливості застосування інструментарію мікроімітаційного моделювання при розробці та впровадженні державних програм, є такі:

- інструментарій допомагає політикам при прийнятті рішень щодо визначення найбільш прийнятних та своєчасних заходів, що дозволять максимально компенсувати можливий негативний вплив на групи населення, які можуть найбільше втратити внаслідок політичних реформ, економічної кризи тощо;

- основними цілями застосування інструментарію є створення інформаційної бази для розробки та прийняття обґрунтованих політичних рішень. Розробка й упровадження політики на основі такого підходу є також більш прозорими та зрозумілими для всіх учасників і зацікавлених сторін процесу, залучення яких також передбачається цією методологією;

- ефективне застосування інструментарію вимагає тісної співпраці, ефективного діалогу при плануванні та реалізації політики між всіма партнерами: органами законодавчої та виконавчої влади, профспілками, громадськими організаціями, донорами та ін.;

- здійснення аналізу й оцінки наслідків програм, як правило, передбачається в умовах налагоджених комунікаційних зв'язків, діалогу між аналітичними групами та організаціями і установами, що розробляють і впроваджують заходи політики. Це забезпечує їх підготовленість до сприйняття висновків та рекомендацій аналітиків;

- результати застосування інструментарію аналізу та оцінки програм повинні бути максимально своєчасними, доступними та зрозумілими для користувачів. Це суттєво підвищує їх корисність та можливість використання при розробці політики;

- інструментарій аналізу та оцінки програм доцільно інтегрувати в офіційні національні системи моніторингу політики, що дозволить ефективно аналізувати наслідки реалізації політики, розробляти заходи для її коригування та суттєво покращить стратегічне планування.

У теперішній час в багатьох країнах розроблено й офіційно застосовується при розробці та оцінюванні державних програм і при проведенні досліджень найбільш актуальних явищ та процесів у соціальній сфері низка мікроімітаційних моделей. Представляється доцільним навести коротку характеристику деяких найбільш відомих із них.

DYNASIM — «динамічна модель доходів» (*Dynamic Simulation of Income Model*) — це перша достатньо масштабна мікроімітаційна модель (далі — MIM), призначена для аналізу соціальних процесів. DYNASIM розроблено протягом 1969–1976 рр. у США групою науковців під керівництвом Гая Оркутта, який вважається одним із засновників цього підходу. Передбача-

Методологічні основи формування інструментарію оцінювання програм з використанням методів мікроімітаційного моделювання

лося, що ця модель стане потужним інструментом досліджень на межі стику соціальних та економічних наук. Головні сфери застосування DYNASIM:

- аналіз виплат допомоги багатодітним сім'ям;
- аналіз виплат допомоги по безробіттю;
- розробка середньо- та довгострокових прогнозів щодо динаміки й обсягів оплати праці з метою наступного аналізу програм соціальної допомоги.

Модифікована версія DYNASIM – DYNASIM 2 розроблена у 1979–1983 рр. Базу даних мікрорівня, що використана для побудови цієї моделі створено шляхом злиття мікроданих Поточного обстеження населення (*Current Population Survey*) 1973 року (обсяг вибірки складав 60 тис. осіб) та реєстрів осіб, які отримували соціальну допомогу у 1951–1972 рр. Горизонт прогнозу становив 1973–2030 рр. Ця модель стала прототипом усіх наступних MIM подібної структури.

DYNASIM складається з трьох основних підмоделей:

- модель історії сім'ї та оплати праці (*The Family and Earnings History*);
- модель історії зайнятості та виплат (*The Jobs and Benefits History*);
- модель імпутації поточних даних (*The Cross-Sectional Imputation Model*).

Модель історії сім'ї та оплати праці є динамічною MIM аналізу демографічних характеристик осіб та їх поведінки на ринку праці. Результати моделювання за цією підмоделлю (зміни демографічних характеристик та активності на ринку праці для кожної особи) є вхідною інформацією для підмоделі історії зайнятості та виплат, завданням якої є відтворення всієї кар'єри особи та виплат, які вона отримувала протягом життя: зміни місця роботи, детальна характеристика зайнятості, періоди тимчасової непрацездатності, заробітна плата, надбавки на дітей та подружжя та ін.

Підмодель імпутації (заповнення пропущених значень) є статичною моделлю для імпутації додаткової інформації до даних, отриманих за результатами роботи інших підмоделей: стан здоров'я; соціально-економічний статус осіб віком 60 років і старше; фінансові ресурси (включаючи нерухомість); додаткова допомога малозабезпеченим чи недієздатним особам літнього віку.

Основне призначення моделі DYNASIM – моделювання пенсійних внесків (державне та приватне пенсійне забезпечення); виявлення ефектів від примусового виходу на пенсію (звільнення); оцінка ефекту впливу підліткової вагітності на величину податкових відрахувань; прогнозування розвитку системи приватного пенсійного забезпечення до 2020 року, стану зовнішнього державного боргу тощо.

CORSIM (*Cornell Microsimulation Model*) – MIM, побудована фахівцями Корнельського університету, є однією з наймасштабніших із існуючих.

З 1987 року ця модель була модифікована чотири рази (остання модифікація моделі здійснена у 2002 році). Програмне ядро CORSIM використано (з рядом адаптацій) при побудові інших MIM: DYNACAN, SVERIGE. Базою даних виступили вибіркові мікродані перепису населення США 1960 р. (180 тис. респондентів). У CORSIM використовуються численні файли даних різних типів: агреговані сукупності, міжсекційні мікродані, демографічна та адміністративна статистика.

У моделі поведінка осіб та домогосподарств описується 1 100 рівняннями з близько 7 000 параметрів. Поведінка осіб охоплює процеси навчання, отримання роботи, демографічні характеристики, фактори ризику — загрози для здоров'я (куріння, алкоголь, діабет). Поведінка домогосподарств включає добробут (11 видів активів та 3 види запозичень, податки, виплати), демографічні характеристики (сімейні зв'язки) та економічну поведінку (споживання та заощадження).

Однією з основних сфер використання MIM CORSIM є прогнозування обсягів внесків кожної особи, що здійснюються нею протягом усіх років роботи, та розрахунок надходжень до системи пенсійного страхування та страхування від втрати працездатності. Також CORSIM застосовують для оцінки податкового тиску й оцінки альтернатив реформування податкової системи та змін ставок оподаткування. Важливим напрямом цільового використання цієї MIM є дослідження динаміки накопичення активів (у т.ч. трансфер активів у випадках наслідування, розлучення та оподаткування).

DYNACAN (*Canadian Longitudinal Microsimulation Model*) — MIM, призначена для аналізу системи пенсійного страхування, розроблена Актуарною палатою органів пенсійного забезпечення Канади. Відповідно, основною ціллю створення моделі є прогнозування та оцінка фінансового впливу на рівень життя осіб і сімей альтернативних варіантів розвитку Канадської пенсійної програми.

Початковою базою даних моделі DYNACAN є одновідсоткова вибірка населення (213 тис. осіб), створена за результатами канадського перепису населення 1971 року. Слід зазначити, що для потреб моделювання дані перепису були значною мірою доповнені більш актуальними адміністративними даними та результатами обстежень. База даних містить штучно створені демографічні характеристики населення до 2100 р. включно.

DYNACAN складається з трьох основних компонентів, які відрізняються даними, що використовуються, та подіями, що моделюються:

1) DYNACAN-A — готує початкові вхідні дані для моделювання шляхом імпутації динаміки оплати праці та соціально-економічного статусу у дані 1971 р.;

2) DYNACAN-B — моделює події на ринку праці, дані щодо опла-

Методологічні основи формування інструментарію оцінювання програм з використанням методів мікроімітаційного моделювання

ти праці та демографічні характеристики, що в подальшому використовуються DYNACAN-C як вхідні дані;

3) DYNACAN-C — розраховує пенсійні відрахування та здійснює інші розрахунки щодо прогнозування й оцінки фінансових впливів на осіб та сім'ї альтернативних пропонованих політик Канадського пенсійного плану.

DYNAMOD 2 — австралійська динамічна МІМ, розроблена для прогнозування характеристик населення на період до 50 років. Більшість елементів моделі включають демографічні складові, міжнародну міграцію, освіту, ринок праці та оплату праці.

Моделю DYNAMOD 2 може розглядатись як один із модулів двоступеневої моделі: перший — моделювання населення, другий — аналітичний модуль. DYNAMOD 2 концентрується на прогнозуванні чотирьох груп процесів: демографічних, освітніх, процесів оплати праці та тих, що мають місце на ринку праці. Однією зі сфер початкового використання МІМ є прогноз обсягів та динаміки студентського кредитування.

LifePaths — динамічна МІМ, розроблена для Канадської статистичної служби, що значно відрізняється від вже існуючих моделей, а саме:

- дозволяє більш точно відображати причинні зв'язки та поведінку;
- є відкритою моделлю, в якій моделюються партнерські зв'язки із застосуванням концепції «домінантних індивідів»;
- використовує синтетичну початкову базу даних: LifePaths використовує різні джерела мікроданих минулих років задля створення репрезентативного синтетичного «опису» життя від народження до смерті для всіх когорт народження, починаючи від 1972 р..
- створена на універсальній мові моделювання (ModGen), що розроблена Канадською статистичною службою та є у вільному доступі, тому може бути використана для нових «варіантів» та сфер застосувань моделі.

LifePaths складається з ряду взаємно незалежних блоків, кожен з яких містить тільки одного домінантного індивіда в першому поколінні. Подружжя та діти домінантного індивіда моделюються як частина блоку та створюються для розв'язання рівнянь одруження та народжуваності. LifePaths моделює весь період існування одного блоку, перед тим, як переходити до наступного.

POHEM (*Population Health Model*) — МІМ здоров'я населення є подібною до LifePaths і розроблена для прогнозування стану здоров'я населення Канади. Об'єднує та узгоджує дані щодо факторів ризику, хвороб та їх прогресування, використання ресурсів охорони здоров'я, витрат на пряму медичну допомогу та результатів лікування.

MOSART — норвезька динамічна МІМ, розроблена статистичною службою Норвегії для дослідження альтернатив соціальних витрат. Перша

версія цієї моделі (1988-1990 рр.) була спрямована на аналіз демографічної поведінки, освіти та робочої сили для визначення впливу демографічних змін на робочу силу та систему освіти. Друга версія моделі мала розширені можливості, що забезпечило моделювання у сфері пенсійного забезпечення. Сучасна, третя версія моделі MOSART включає більш деталізовані поведінкові модулі відповідно до складу домогосподарства та недієздатності. MOSART використовує адміністративні дані та реєстри, що представляють 12% норвезького населення. Основним призначенням моделі є моделювання недієздатних та людей похилого віку (пенсіонерів) у Норвегії, а також прогнозування розподілу доходів.

LIFEMOD і **HARDING** — дві динамічні когортні MIM, розроблені паралельно для Великої Британії (LIFEMOD) та Австралії (HARDING). Моделі мають схожу модульну структуру і спільний програмний код для базового модуля, але відрізняються процедурами оцінки участі робочої сили та доходів при моделюванні. Обидві моделі імітують повну історію життя псевдокогорт, які складаються з 2000 осіб кожної статі, та базуються на припущенні сталості рівня державного розвитку: **HARDING** — когорта, розроблена для народжених і тих, хто живе в умовах, які були в Австралії у 1986 році; **LIFEMOD** — когорта тих, що живуть в умовах, які були у Великій Британії у 1985 році. Це типові припущення для таких когортних моделей. Вважається, що результати моделювання є корисними для порівнянь при оцінці соціально-економічної політики.

Основним шляхом використання обох моделей є вивчення ефектів впливу різних напрямів політики, тобто, наприклад, порівняння політики боротьби з бідністю та системи соціального страхування. Ці моделі — типові приклади когортних моделей, але вони не є ефективними для демографічних прогнозів.

NCCSO — MIM довгострокових внесків на піклування для людей похилого віку. Ця модель побудована на даних про літніх учасників британського обстеження ресурсів сімей (*Family Resources Survey*) 1997 року. Обстеження проведено на даних репрезентативної вибірки домогосподарств (в обстеженні взяло участь 6400 осіб у віці 65 і старше). Дані обстеження містять детальну інформацію про доходи, добробут та умови проживання. Слід зазначити, що обстеженню не підлягали особи, які проживали в будинках для осіб похилого віку.

Модель використовується для осіб, які в майбутньому перебуватимуть у будинках для осіб похилого віку, та моделює альтернативні заходи політики, в тому числі, орієнтовані на перевірку майнового стану та врахування житлових умов цих осіб. Модель імітує доходи та активи майбутньої когорти літніх людей та їх здатність робити внески на утримання у будинках для осіб похилого віку, а також умови, за яких люди похилого віку погодяться отримувати піклування. Ця динамічна модель дає можливість оцінювати

Методологічні основи формування інструментарію оцінювання програм з використанням методів мікроімітаційного моделювання

грошові потоки, пов'язані з витратами на потреби у піклуванні. Крім того, модель забезпечує можливість прогнозування майбутніх витрат на медичну допомогу та лікування. Тобто модель ураховує «вартість захворюваності» (моделювання наявності коштів на лікування тощо) та використовує екзогенні сценарії макропрогнозів щодо моделювання майбутніх потреб. Це робиться шляхом зв'язування мікроімітаційної моделі з дослідженнями щодо адресної соціальної допомоги, які базуються на комірковій макромоделі. При такому підході вартість довгострокових програм піклування для людей похилого віку моделюється за допомогою мікроімітаційної моделі, а результати моделювання є даними для макромоделі майбутніх потреб та витрат на допомогу з піклування, в тому числі й витрат на лікування. Мікроімітаційна модель NCCSO є прикладом вузькоспеціалізованих моделей і як така не підходить для демографічних прогнозів, але результати її застосування можуть використовуватись як вхідні дані для коміркової моделі демографічного прогнозу.

DESTINIE (*Demographic Estimation, Forecasting and Analysis System*) — МІМ, за першою версією якої розраховувалися соціальні відрахування, пільги та податки, починаючи з 1945 року, та моделювався соціально-економічний розвиток мікрогруп населення до 2040 року на основі існуючих демографічних та економічних прогнозів. Для цього періоду часу DESTINIE дозволяє розраховувати прибутковість державних пенсій для різних когорт народжених між 1920 та 1974 рр. DESTINIE моделює динаміку пенсій у довгостроковій перспективі, що дозволяє враховувати зміни у професійній діяльності та демографічній структурі.

Друга версія моделі розроблена на основі індивідуальних даних, отриманих на основі обстеження фінансових активів (*Financial Assets Survey*) у 1998 році (близько 50 000 осіб). DESTINIE моделює три види випадкових явищ:

- демографічні процеси;
- зміни на ринку праці та доходи;
- альтернативні варіанти пенсійної програми, рівні участі у програмі

та розмір пенсій для послідовних когорт населення.

FAMSIM (*Dynamic Microsimulation of Life Course Interactions between Education, Work, Partnership Formation and Birth*) — модель, розроблена в рамках техніко-економічного обґрунтування динамічної мікроімітаційної моделі, призначеної для прогнозування та оцінки наслідків сімейної політики в Австрії, Бельгії, Італії, Іспанії та Швеції. Модель заснована на біографіях жінок, зібраних за допомогою обстеження сімей та народжуваності (*Family and Fertility Survey*). Ретроспективні дані цього обстеження доступні для більш ніж 20 країн у стандартизованій формі.

FAMSIM є дискретною часовою моделлю, що використовує за одиницю часу один місяць. Історія подій, які розглядаються, є початком і кінцем

різних видів сімейних відносин, здобуття освіти, професійної діяльності, процесу вагітності та материнства. Оскільки модель заснована на біографіях жінок, одиницею мікроімітаційних процесів є лише жінки. Склад сім'ї, а також відповідні побутові характеристики доповнюють дані жінок і є атрибутивними ознаками.

SPSD/M (*The Social Policy Simulation Database and Model*) – статична імітаційна база даних / модель соціальної політики, призначена для аналізу фінансових взаємозв'язків і взаємних впливів між урядом Канади та її громадянами: для оцінки змін у федеральному чи провінційному оподаткуванні або соціальних програмах з горизонтом прогнозу 1997–2016 рр. Крім того, за допомогою цієї моделі можлива оцінка потенційних впливів змін у фінансовій політиці, оплаті праці, демографічних тенденціях та інших факторах.

SPSD/M включає базу даних **SPSD** та модель **SPSM**. **SPSD** є статистично репрезентативною базою даних осіб та сімей (домогосподарств), що включає інформацію, необхідну для розрахунку податків і грошових трансфертів, отримуваних домогосподарствами від урядів рівня провінцій та федерації. Джерелами формування бази даних є обстеження різного характеру та адміністративні дані. **SPSM** є статистичною **MIM**, що моделює поведінку кожного з індивідів **SPSD**, розраховує соціальні виплати та податки за визначеними алгоритмами чи програмами.

EUROMOD – статична **MIM**, розроблена фахівцями Інституту соціальних й економічних досліджень ЄС з метою порівняльної оцінки впливу податків та соціальної допомоги на доходи домогосподарств, інтенсивність процесів на ринку праці тощо для кожної з країн ЄС та Союзу в цілому. Крім того, зазначена **MIM** дає можливість оцінити наслідки реформування політики оподаткування та соціальної допомоги для урядового бюджету, бідності, нерівності тощо.

Прикладні завдання, що можуть бути розв'язані з використанням **EUROMOD**:

- оцінка бідності, нерівності та розподілу доходів у заданих умовах та правилах оподаткування;
- оцінка впливу бюджетних витрат;
- оцінка наслідків реформування податкової та інших соціальних систем;
- розрахунок показників інтенсивності процесів на ринку праці;
- оцінка політики взаємодопомоги між країнами;
- оцінка наслідків та вартості змін загальноєвропейської політики тощо.

У табл. 2.1 наведені узагальнені характеристики розглянутих інструментів мікромоделювання, що використовуються при розробці, впровадженні та оцінці політики у розвинених країнах.

Групування сучасних інструментів мікромоделювання за функціональним призначенням

Функціональне призначення інструменту	Назва інструменту
Аналіз альтернатив соціальних програм, прогноз обсягів різних видів соціальних допомог	DYNASIM, DYNASIM 2, CORSIM, DESTINIE
Аналіз розподілу доходів, моделювання альтернатив податкової політики	EUROMOD, DYNASIM 2 (частково), MOSART, DESTINIE
Розробка та тестування різних заходів та політик пенсійного забезпечення	CORSIM, DYNACAN, MOSART, DYNASIM 2, NCCSO, DESTINY
Прогноз демографічних характеристик населення країни	DYNAMOD 2, LifePaths, FAMSIM
Прогнози стану здоров'я населення	POHEM
Оцінка соціально-економічної політики	LIFEMOD, HARDING
Прогнозування та оцінка наслідків сімейної політики, динаміка народжуваності	FAMSIM

2.2. Особливості побудови та використання статичних мікромоделей

Основними складовими інструментарію статичного мікроімітаційного моделювання є репрезентативний масив мікроданих та система правил розрахунків (наприклад, [56]). Масив мікроданих включає визначений набір характеристик репрезентативної сукупності осіб або домогосподарств (щодо певної генеральної сукупності одиниць), зокрема соціально-демографічні й економічні характеристики, які стосуються процесів та політики, що вивчаються. Таким чином, передбачається, що масив мікроданих — це репрезентативна модель генеральної сукупності, яка у більшості випадків є емпіричною, будується за результатами одного або декількох комплексних вибірових обстежень та включає від декількох тисяч до декількох десятків і навіть сотень тисяч одиниць. Система розрахункових правил відображає існуючі або можливі (альтернативні) правила сплати податків, отримання трансфертів тощо.

При моделюванні систем податкових надходжень на основі статичних мікроімітаційних моделей особи чи домогосподарства (представлені у базі мікроданих) використовуються лише як одиниці обліку з відповідними характеристиками для розрахунку податків та доходів.

Особливості формування репрезентативних масивів даних, які можуть бути використані при розробці та використанні інструментів основаних на мікроімітаційному моделюванні, детально розглянуті у наступно-

му підрозділі монографії. Тут слід зазначити лише, що інформаційна база для певного інструменту може складатися з одного або декількох масивів мікроданих по особах, сім'ях або домогосподарствах (рис. 2.2), набору даних мезо- та макрорівня.

Номер одиниці у масиві	Адресна частина	Соціально-демографічні характеристики одиниць мікрорівня	Змінні, які характеризують процеси, що вивчаються	Статистична вага
1				
2				
3				
...				
n				

Рис. 2.2. Умовна схема масиву даних макрорівня для мікроімітаційного моделювання

Доцільно зазначити, що:

- адресна частина масиву, як правило, містить унікальні коди одиниць, ознаки територіального розміщення одиниць (регіон, міські населені пункти, сільська місцевість), характеристики обстежень, на основі яких сформовано масив даних тощо;
- соціально-демографічні характеристики та цільові змінні містять відповідну інформацію за кожною одиницею масиву;
- статистична вага — це додатне число, яке розраховане за спеціальною процедурою для кожної одиниці макрорівня у масиві та показує, скільки одиниць генеральної сукупності репрезентує кожна одиниця;
- в масиві, який використовується для мікромоделювання не допускається наявності пропусків даних по будь-якій одиниці.

Усі дані об'єднуються у системі інформаційного забезпечення моделювання та використовуються на основі відповідних моделей та правил (рис. 2.3).

Прикладом нормативної величини, що використовується у розрахункових правилах при мікромоделюванні у сфері соціальної підтримки населення, може бути прожитковий мінімум (далі — ПМ). Як відомо, ПМ — це вартісна величина достатня для забезпечення нормального функціонування організму людини та збереження його здоров'я набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів і послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості (Закон України «Про прожитковий мінімум» від 15.07.1999 р. № 966-XIV).

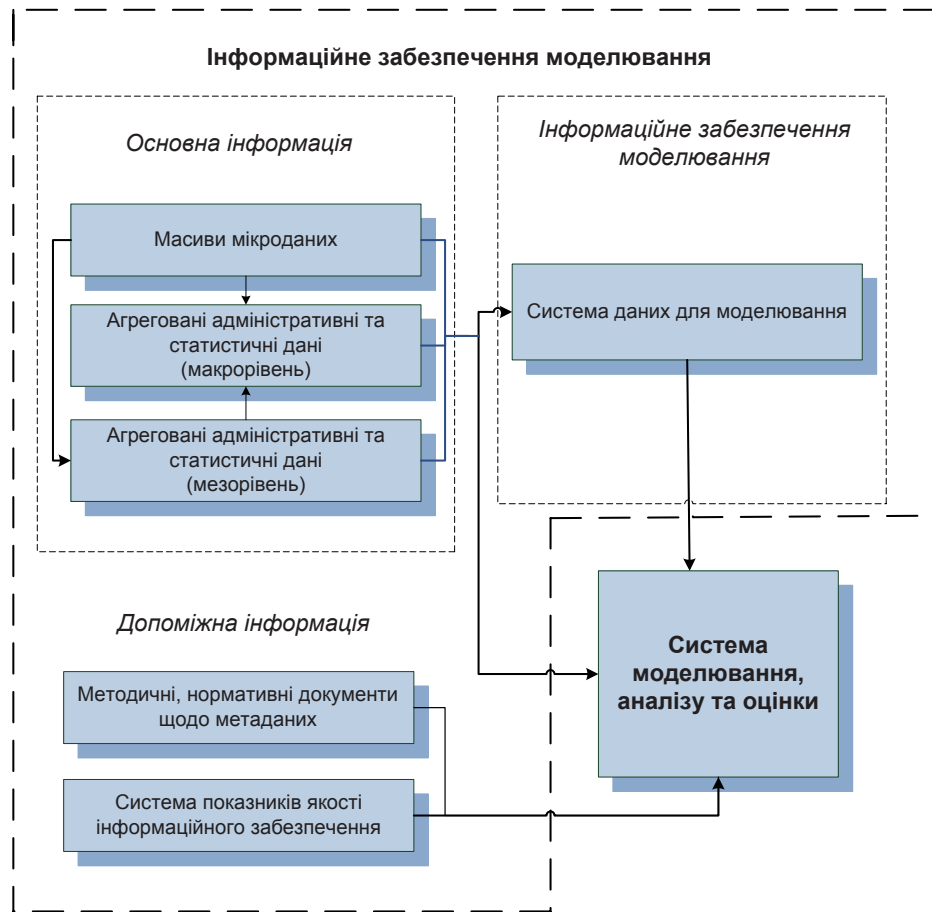


Рис. 2.3. Схема інформаційного забезпечення статичного мікроімітаційного моделювання

Прожитковий мінімум встановлюється на одну особу в розрахунку на місяць. При цьому визначається як загальний показник ПМ, так і показник для основних соціальних і демографічних груп населення, а саме: дітей віком до 6-ти років; дітей віком від 6-ти до 18-ти років; працездатних осіб; осіб, які втратили працездатність. При моделюванні на основі ПМ для основних соціальних і демографічних груп населення може визначатися середній ПМ (\bar{M}_f), який використовується при встановленні права сім'ї (домогосподарства) на отримання соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям:

$$\bar{M}_f = \frac{M_1 \times X_1 + M_2 \times X_2 + M_3 \times X_3 + M_4 \times X_4}{h}, \quad (2.1)$$

де M_1 – розмір ПМ, встановлений для дітей віком до 6-ти років;

M_2 – розмір ПМ, встановлений для дітей віком від 6-ти до 18-ти років;

M_3 – розмір ПМ, встановлений для працездатних осіб;

M_4 – розмір ПМ, встановлений для осіб, які втратили працездатність;

X_1 – кількість дітей віком до 6-ти років;

X_2 – кількість дітей віком від 6-ти до 18-ти років;

X_3 – кількість працездатних осіб;

X_4 – кількість осіб, які втратили працездатність;

h – розмір сім'ї (домогосподарства).

Іншим прикладом може бути розмір податку на додану вартість (далі – ПДВ), який сплачує населення при споживанні товарів та послуг. Залежно від місця купівлі населенням товарів або послуг середній розмір ПДВ, сплачуваний кожним домогосподарством, може бути різним. Оцінка середньої величини ПДВ для i -го домогосподарства (особи) здійснюється за формулою:

$$ПДВ_i = \frac{\sum_{j=1}^{n_i} \text{Вартість}_{ij} \cdot ПДВ_j^c}{\sum_{j=1}^{n_i} \text{Вартість}_{ij}}, \quad (2.2)$$

де $ПДВ_i$ – сплачений i -м домогосподарством (особою) податок на додану вартість при купівлі товарів та послуг;

$ПДВ_j^c$ – відсоткова ставка податку на додану вартість j -го товару або послуги (залежить від місця покупки товару або послуги);

Вартість_{ij} – витрати i -го домогосподарства (особи) на j -й товар або послугу, $j=1, 2, \dots, n_i$, n_i – кількість товарів та послуг, куплених i -м домогосподарством (особою).

За мікроімітаційним підходом (за наявності двох зазначених вище складових – репрезентативного масиву даних для одиниць мікрорівня та системи «політичних» правил), моделювання фактично є двоетапним процесом. На першому етапі визначається модель, за якою встановлюється залежність певної цільової ознаки H від деяких факторних ознак:

$$H = x\alpha + z\gamma + u, \quad (2.3)$$

де H – цільова змінна (наприклад, дохід домогосподарства від трудових мігрантів, характеристика стану здоров'я особи та ін.);

x – вектор характеристик домогосподарства або особи;

α – вектор коефіцієнтів регресії;

z – змінна (змінні), що безпосередньо пов'язана (пов'язані) з цільовою змінною (наприклад, рівень грошових доходів домогосподарства, самооцінка рівня здоров'я особи тощо);

γ – коефіцієнт регресії при змінній z ;

u – похибка моделі.

Доцільно зазначити, що моделі виду (2.3) можуть бути побудовані як з використанням даних мікрорівня, так і на основі агрегованих даних.

На другому етапі на основі імовірнісних моделей типу моделей дискретного вибору будуються моделі для визначення одиниць мікрорівня, які є учасниками цільових явищ та процесів (домогосподарства, які отримують допомогу від трудових мігрантів; особи, які хворіють на певні захворювання тощо). При цьому застосовують моделі різних типів для відповідних імовірностей:

- лінійна імовірнісна модель:

$$p_i = \beta_0 + \beta_1 b_1 + \beta_2 b_2 + \dots + \beta_n b_n; \quad (2.4)$$

- логарифмічна імовірнісна модель:

$$\log(p_i) = \beta_0 + \beta_1 b_1 + \beta_2 b_2 + \dots + \beta_n b_n$$

або

$$(2.5)$$

$$p_i = \exp(\beta_0 + \beta_1 b_1 + \beta_2 b_2 + \dots + \beta_n b_n);$$

- логіт-модель:

$$\log it(p_i) = \log\left(\frac{p_i}{1-p_i}\right) = \beta_0 + \beta_1 b_1 + \beta_2 b_2 + \dots + \beta_n b_n$$

або

$$(2.6)$$

$$p_i = \frac{\exp(\beta_0 + \beta_1 b_1 + \beta_2 b_2 + \dots + \beta_n b_n)}{1 + \exp(\beta_0 + \beta_1 b_1 + \beta_2 b_2 + \dots + \beta_n b_n)},$$

де p_i – імовірність (або частка домогосподарств, осіб) наявності у i -го домогосподарства цільової характеристики (отримання доходів (грошової допомоги) від трудових мігрантів);

β_0 – вільний член;

$\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_n$ – коефіцієнти, які відображають ефекти від незалежних змінних (вони отримані кодуванням виділених рівнів факторів з використанням структурних змінних).

Вибір конкретної форми моделі визначається, головним чином, статистичними властивостями даних, при цьому приймається найбільш адекватна та надійна модель.

Процес побудови моделей у формі (2.3) – (2.6) з використанням даних мікрорівня забезпечує ідентифікацію набору факторів та їх рівнів, тобто параметрів для групування одиниць мікрорівня та рівнів імовірності реалізації відповідного явища або процесу для кожної групи.

Доцільно зазначити, що час у статичних моделях, якщо його введено в опис моделі, не впливає на індивідуальні характеристики одиниць мікрорівня і, таким чином, у цих моделях не може бути враховано майбутню структуру населення. Набір даних просто переважається в кожному часовий період (цей процес іноді називають «статичним старінням»).

2.3. Особливості побудови та використання динамічних мікромоделей

Як вже зазначалось, при динамічному мікроімітаційному моделюванні застосовують набір поведінкових взаємовідносин, які можуть значно варіювати залежно від завдань дослідження. При цьому типовими поведінковими моделями, які описують взаємовідносини, що відбуваються за певними закономірностями у часі, є статистичні моделі, побудовані за заданим набором характеристик одиниць та визначеними ймовірностями реалізації певного набору можливих подій. Застосування таких моделей дає можливість динамічно оновлювати персональні характеристики одиниці мікрорівня в часі, переміщувати одиниці мікрорівня з однієї сукупності до іншої та ін.

Динамічне мікроімітаційне моделювання дає можливість отримання як точкових оцінок для певних моментів часу, так і характеристик зміни системи протягом певного періоду часу, що робить цей вид моделювання особливо потужним і гнучким інструментом аналізу. Взаємовідносини, що виникають як реакція на зовнішні умови (зокрема, на зміни в політиці), моделюються, як правило, на основі економетричних підходів і ґрунтуються на певних теоретичних положеннях, наприклад на підході раціональної поведінки, а також на більш реалістичних основах людської поведінки.

Вплив значних соціальних змін на життя людей у теперішній час є важливою сферою досліджень, що полягає в аналізі, як саме життя окремих людей та суспільних груп змінюються в часі. В цьому контексті протягом останнього десятиліття здійснюється інтеграція структурного та динамічного підходів, що проявилась у концепції життєвого курсу. Будучи домінантною в демографії, остання, поряд з мікроімітаційним моделюванням, застосовується при вивченні та прогнозуванні багатьох процесів народонаселення.

Спільною рисою всіх методів динамічного мікроімітаційного моделювання є те, що вони описують поведінку певної сукупності одиниць спостереження на основі характеристик окремих одиниць мікрорівня, що змінюються відповідно до певних поведінкових моделей. При цьому передбачається, що на мікрорівні можуть бути встановлені більш сталі поведінкові закономірності та взаємозв'язки, ніж для агрегованих даних. Ураховується, що на агреговані дані можуть впливати структурні зміни, коли кількість одиниць мікрорівня за окремими групами перерозподі-

Методологічні основи формування інструментарію оцінювання програм з використанням методів мікроімітаційного моделювання

ляється, навіть якщо поведінка окремих одиниць та їх індивідуальні характеристики не змінюються. Одиниці мікрорівня можуть розглядатись як частинки, що рухаються відповідно до законів теорії ймовірності, та як складовий елемент «штучного суспільства» (в агентських МІМ), або як особи, сім'ї або домогосподарства населення (в МІМ, що ґрунтуються на фактичних даних).

Виділяють два основні типи поведінкових взаємовідносин [57]:

- 1) поведінка, яка відповідає подіям, що з певною ймовірністю відбуваються у часі. Це можуть бути демографічні події (одруження, розлучення, смерть тощо), економічні події (скорочення робочої сили та інше);
- 2) поведінка, що є реакцією осіб та / або сімей і домогосподарств на зовнішні умови, зокрема на зміни в політиці.

Таким чином, у динамічному МІМ враховується поведінка одиниць мікрорівня у часі. Можуть бути використані різноманітні підходи для її моделювання, починаючи з простих транзитивних (перехідних) моделей, закінчуючи деталізованими економетричними моделями, нейронними сітками чи штучним інтелектом. Типові поведінкові моделі є статистичними моделями, які за заданим набором персональних характеристик та визначеними ймовірностями визначених можливих перетворень генерують нові персональні характеристики одиниць.

Інший тип динамічної поведінки є реакцією на зміну політики. Ця реакція може бути змодельована із застосуванням економетричних підходів або ґрунтуватись на теорії, наприклад, максимізації корисності. Існує значна кількість підходів до моделювання індивідуальної поведінки, починаючи від раціонального, обачного «*homo economicus*» з оптимізацією корисності отримуваної ним, до більш реалістичної людської поведінки, наприклад, процесу навчання, як в агентській моделі, основаній на підході штучного інтелекту.

Слід зазначити, що агентське моделювання (далі — АМ) (інколи застосовується термін «багатоагентські системи») є класом обчислювальних моделей, призначених для імітації дій і взаємодій автономно діючих агентів. Останніми можуть виступати як індивідуальні об'єкти (особи), так і колективні — організації, групи людей. Використання АМ передбачає оцінку ефекту впливу агентів на систему в цілому. Методологічно, АМ виступає складною комбінацією теорії ігор, складних систем, емерджентного підходу, еволюційного програмування, методів Монте-Карло тощо.

Агентське моделювання використовується для дослідження систем, яким притаманні такі властивості:

- взаємодія агентів, що її складають;
- емерджентність.

Агентська модель є системою, що являє собою сукупність автономних мислячих істот — агентів, кожен із яких самостійно оцінює наявну ситуацію та приймає рішення згідно з набором правил. Поведінка агентів

відповідає умовам та вимогам системи, до якої вони належать (виробництво, споживання тощо). Взаємодії агентів, які за своєю природою є повторюваними та конкурентними, є виключною особливістю агентських моделей, що зумовлює використання потужних ЕОМ, здатних обробляти великі бази даних (що не є можливим при застосуванні звичайних математичних методів).

В найпростішому випадку агентська модель включає систему агентів та взаємовідношень між ними. Навіть найпростіша агентська модель може представити складні моделі поведінки та надати інформацію щодо динаміки реально існуючих систем, що моделюються.

Крім того, агенти можуть еволюціонувати, що зумовлює можливість неочікуваних вчинків. Складні АМ відтворюють нейронні сітки, еволюційні алгоритми чи інші техніки навчання, що дозволяють реалізувати реалістичне навчання та адаптацію.

Протягом останніх років агентське моделювання часто розглядається як перспективний метод кількісного дослідження в соціальних науках, оскільки суспільні науки не тільки намагаються пояснити поведінку окремих індивідів, але й визначити, як взаємодія багатьох індивідумів приводить до результатів, що спостерігаються на макрорівні.

Системи, в яких можуть виникати емерджентні властивості поділяються на: потокові (наприклад, евакуація, дорожній рух тощо); ринкові (фондові ринки); організаційні (операційний ризик, організаційний дизайн); дифузійні (поширення інновацій, динаміка запозичень).

Доцільним використання АМ є у випадках:

- складної (нелінійної, нескінченної чи дискретної) міжагентської взаємодії;
- вирішального значення просторового положення, де розміщення агентів є змінним;
- гетерогенності населення — кожен агент (потенційно) відрізняється від іншого; неоднорідності та складності топології взаємодій;
- складності поведінки агентів, у т.ч. здатність до навчання та адаптації.

Під час фінансової кризи значно зріс інтерес до АМ як потенційно ефективного інструменту економічного аналізу. Згідно з концепцією АМ, економіка не може досягти рівноваги самостійно, тому при цьому типові репрезентативні агенти (група агентів з типовою, очікуваною реакцією на зовнішні впливи) замінюються на агентів, поведінка яких є незалежною, різноманітною та динамічною.

Основна відмінність статистичних та імітаційних моделей полягає в тому, що перші виражаються статистичними рівняннями, а другі — у формі комп'ютерних програм. Інакше кажучи, при статистичному мікромоделюванні можна виділити саму модель з програмного забезпечення, що використовується для автоматизації моделювання.

На противагу цьому, застосування імітаційних моделей може бути здійснене у набагато ширших межах, оскільки цей підхід не обмежений формалізованими теоретичними положеннями, а базується на більш широкій та вільній системі алгоритмів, які реалізуються мовами програмування.

Класифікація мікроімітаційних моделей може бути здійснена відповідно до мети їх використання. Основними напрямками використання можуть бути прогнозування (розробка прогнозів або рекомендацій з удосконалення політики) та пояснення певних соціальних феноменів. У цьому значенні розрізняють емпіричні та абстрактні МІМ.

За умови побудови й ефективного використання з ціллю прогнозування та розробки політичних рекомендацій моделі мають базуватися виключно на емпіричних даних, зв'язки слід оцінювати на основі реальних даних і детально тестувати з використанням надійних статистичних та економетричних методів.

Абстрактні моделі розробляються та використовуються для дослідження наслідків певних припущень (узагальнень), та не передбачають розробку надійних прогнозів. Поширеним застосуванням абстрактних моделей в області демографії є розробка моделей для злиття та географічної сегрегації з агентськими розрахунковими демографічними моделями (далі — АРДМ). Наразі це стає актуальною сферою досліджень, що аналізують динаміку та моделі штучних суспільств як результат взаємодії їх елементів [58]. МІМ як інструмент забезпечує розробку та перевірку теорій поведінки на основі даних розвитку цих штучних суспільств. Імітаційні моделі такого типу можуть бути корисними при дослідженні широкого спектра моделей соціально-демографічної поведінки, коли агенти можуть переслідувати конфліктуючі цілі (наприклад, професійна кар'єра, батьківство) в різних контекстах (відповідальність агента, поточна професійна ситуація, поведінка інших агентів тощо).

Важливою метою моделювання є висвітлення концепцій [59]. У соціальних науках широко застосовуються дескриптивні теорії, що мають багато обмежень при впровадженні [60]. За таких умов сам процес моделювання може забезпечувати розширення предмета досліджень. Імітаційне моделювання вимагає ясності результатів та відносно легкого визначення факторів, що призводять до внутрішнього розбалансування системи. На відміну від математико-статистичних моделей, імітаційні моделі мають значно ширші межі застосування, оскільки вони не обмежені теорією.

Багато інформаційних мікроімітаційних моделей розроблено для досягнення широкого кола цілей. Відповідно, ці моделі є достатньо загальними і застосовуються для всього сектору домогосподарств або для всього населення країни. Окрім загальних моделей, існують також спеціалізовані МІМ, призначені для моделювання окремих специфічних процесів (наприклад, поведінки на ринку праці). Прикладом останніх є британська модель довготермінового піклування, зазначена вище NCCSU [61]. Ця мо-

дель імітує доходи і активи майбутніх когорт старих людей та їх здатність сплачувати за піклування на дому. Таким чином, імітаційне моделювання забезпечує можливість перевірки різних варіантів довготермінових політик піклування.

Подібне розмежування може бути зроблене для ситуаційних моделей, що протиставляються моделям специфічної поведінки (подібно процесу злиття) або загальноекономічним моделям (подібно до американської моделі ASPEN [62], яка була розроблена для дослідження наслідків змін у законодавстві, управлінні чи політиці).

Когортні моделі представляють певну когорту населення протягом усього часу її існування (життя) та включають також прогноз розвитку основних подій в житті індивідумів, які складають когорту. На противагу таким моделям, динамічні популяційні MIM моделюють старіння всіх поколінь. Прикладами таких моделей можуть бути HARDING, LIFEMOD, розроблені одночасно для Австралії та Великої Британії, відповідно [63].

Обмеження когортних моделей елімінуються в випадках моделювання всього населення (всіх поколінь), включаючи наслідки демографічних змін та міжкогортного розподілу. Популяційні моделі зазвичай більш складні та вимагають якісніших даних. Деякі моделі фокусуються лише на певних вікових групах, наприклад жінках репродуктивного віку (як FAMSIM) або особах пенсійного віку (як, скажімо, NCCSU) [64].

Більшість моделей, особливо однокогортних, характеризується припущенням стаціонарності, причому останнє виступає як порівняльний («ідеальний») сценарій у популяційних моделях. У таких моделях індивідууми старіють у незмінних умовах щодо середовища: економічного зростання, політики. При цьому поведінка осіб не змінюється під впливом інших членів когорти та часових ефектів. Сталість поведінки індивідів та соціально-економічних умов використовуються для виокремлення та дослідження майбутньої динаміки та явищ, поява яких спричинена змінами в минулому.

Для більшості сучасних моделей припущення щодо стаціонарності використовується як еталон для порівнянь. Слід зазначити, що моделі, які передбачають абсолютну стабільність умов, не забезпечують можливості дослідження мікро- та макровзаємодій, таких як вплив демографічних змін на системи соціального захисту. Однак стабільність окремих аспектів дозволяє виокремити внесок окремих процесів у майбутні зміни цілої системи.

У MIM терміни «відкрите» та «закрите» населення зазвичай стосуються способу формування подружжя, що може утворюватись особами в межах наявного населення або ж з імпутованих осіб. У відкритих популяційних моделях партнери приєднується як атрибути домінантних індивідів генеральної сукупності з характеристиками, що штучно згенеровані або відбираються з решти сукупності. Закритті моделі дозволяють відстежувати родинні зв'язки та забезпечують більшу відповідність при здійсненні

вибору члена подружжя внаслідок чисельнішої генеральної сукупності. Основними недоліками закритих моделей є потреба розрахунків, пов'язаних з виявленням членів подружжя та проблемами вибірки. У вихідному населенні, отриманому з вибірки, модель може бути незбалансованою за неподружніми родинними зв'язками (батьки подружжя, сиблінги, окрім випадків включення означених родичів у склад домогосподарства [65]).

За принципами урахування динаміки моделі можуть бути безперервними та дискретними. Тривалість періоду зазвичай асоціюється зі статистичними моделями тривалості до події. Починаючись у фіксований момент часу, випадковий процес генерує тривалості для всіх подій, що трапляються після початкової точки (моменту). Процеси повторюються доти, поки із модельованою особою не трапиться подія «смерть».

Моделі тривалості є досить зручними технічно, оскільки дозволяють вводити нові процеси без зміни моделей вже існуючих процесів, так часто, наскільки це відповідає статистичним вимогам моделей конкурентного ризику [66].

Дискретні динамічні моделі визначають окремі стани та переміщення на кожному відрізку часу, хоча ігнорують окремі точки часу в інтервалах, що розглядаються. Передбачається, що події відбуваються одноразово в часовому періоді. Оскільки в одному часовому відрізку можуть трапитися декілька подій, слід використовувати нетривалі періоди (для уникнення випадків численності станів в періоді) або моделюються всі можливі комбінації одиничних станів як власне події. Дискретний підхід використовується при розробці більшості динамічних моделей податкових надходжень, розрахунки яких окреслюються одним роком через обмеження розрахункових можливостей. Загальна схема реалізації алгоритму таких моделей представлена на рис. 2.4.

Оскільки комп'ютери стають з часом все потужнішими і дешевшими, часові відрізки тривалістю в один місяць все частіше використовуються на практиці. Часові періоди в моделюванні стають коротшими, що забезпечує «псевдо-безперервність», а відповідно — використання умовно-тривалої моделі (як випадок одночасного застосування обох підходів). Прикладом комбінації безперервного та дискретного мікромоделювання є австралійська модель DYNAMOD [66].

Інформаційне мікроімітаційне моделювання зазвичай асоціюється з мікроеконометричними та статистичними моделями.

Агентське мікроімітаційне моделювання, що ґрунтується на підході розподіленого штучного інтелекту, є доволі специфічним підходом до мікромоделювання. Агенти визначаються за поведінкою та діями відповідно до умов середовища, в якому їх розміщено. Як вже зазначалося, концепція «штучного суспільства» в більшості випадків використовується для дослідження теорій. Як приклад можна навести проект «Еволюція організованих суспільств», реалізований для дослідження теорій

щодо зростання складності людського населення в період пізнього палеоліту в південно-західній Франції [67].



Рис. 2.4. Схема реалізації розрахунків при дискретному динамічному мікроімітаційному моделюванні

За такого підходу мікроєдиниці є розумними та цілеспрямовано діючими агентами, які слідують встановленим правилам. Характеристиками агентів є: наявність рецепторів для отримання вхідної інформації з навколишнього середовища; здатність до пізнання та навчання, наявність бажань,

вірувань та переконань; можливість дотримуватись різних правил та самим приймати рішення, яким саме з них слідувати; проживання групами, члени яких взаємодіють між собою; можливість діяти одночасно.

Протягом останнього десятиліття суттєві соціальні та демографічні зміни відбуваються поряд зі значним технологічним прогресом, насамперед, з удосконаленням комп'ютерів, які зараз виступають потужним та обов'язковим інструментом досліджень. Їх здатність до обробки великої кількості даних уможливила розвиток процесу акумулювання даних, використання нових дизайнів обстежень та методів аналізу даних. Загалом дослідження впливу масштабних соціальних змін на життя людей стало актуальною темою, при цьому значний прогрес було зроблено у сфері дослідження змін життя у часі. В даному контексті, може спостерігатися зміщення важливої парадигми, що розглядає інтеграцію структурного та динамічного підходів до парадигми життєвого курсу, яка стала домінантною в сучасній демографії. Вона поєднує декілька основних теоретичних напрямів досліджень, що охоплюють соціальні зміни, соціальну структуру та індивідуальні дії [68].

Термін «життєвий курс», вперше використаний Л. Каїном (*L. Cain*), охоплює антропологічні, соціологічні та психологічні концепції старіння з огляду на їх зв'язок з рухом особи за очікуваною послідовністю соціальних ролей [69]. Життєвий курс урахує послідовність соціально визначених подій і ролей, які індивідуум реалізує протягом певного часу, при цьому може бути реалізовано багато різноманітних подій і ролей, які не є обов'язковими у цій послідовності, але утворюють загальний результуючий фактичний досвід особи у часі [70]. Зазначені ролі та переходи від однієї ролі до іншої є центральними проблемами у демографії сім'ї: дитинство, укладання шлюбу та материнство є лише декількома з них. На противагу концепції життєвого циклу, що широко використовується і заснована на деякій типовій послідовності ролей, епізодів життя або очікуваної поведінки, концепція життєвого курсу дає можливість вивчати зміну рольових моделей і взаємодію між різними сферами або кар'єрами, як, наприклад, освіта, зайнятість, народження і неіездатність. Усі індивідуальні кар'єри можуть сприйматись як об'єднана частина кар'єрної структури, оскільки вони взаємодіють одна з одною. Індивідуальний життєвий курс визначається чотирма ключовими чинниками — елементами парадигми життєвого курсу:

- розташування;
- соціальна інтеграція;
- цільова орієнтація;
- стратегічна адаптація.

Розташування в часі та просторі або культурний фон — це перший ключовий елемент, який визначає індивідуальний життєвий курс та є близьким до демографічної концепції періодичних ефектів, (що є домінуючою в історичній демографії). Народження, смерті і шлюби в історичній

демографії реконструюються з використанням архівних метричних книг, а також визначаються економічні й політичні чинники, які сформували головні демографічні події тогочасного щоденного життя. Цей вид історичних досліджень зосереджується на «звичайних людях» замість лідерів і борців, при цьому розглядаються ролі, що змінюються, і функції сім'ї, зокрема жінок. Крім того, досліджуються інституційні зміни, викликані демографічними змінами (наприклад, зміни в законах наслідування). Періодичні фактори впливають на все населення в один і той самий момент (календарного) часу.

Другий ключовий елемент — соціальна інтеграція або концепція «зв'язаного життя». Соціальна інтеграція тісно пов'язана з поняттям когорт, що використовується в демографії. Важливі узагальнення отримані внаслідок порівняння та визначення «типових» життєвих моделей різних когорт (метод що широко використовується в соціології). Вагомі емпіричні дослідження життєвих моделей серед різних когорт за народженням допомогли розробити деталізовану багатовимірну модель людського життєвого курсу. Індивідуальний вік є особливо важливою характеристикою в демографії, як і у всіх моделях життєвого циклу. Відповідно, вік і зміни вікової структури займають центральне місце в науках про народонаселення, а також відносяться до більш широкого кола причин соціальних і економічних змін та впливу динаміки демографічних процесів на оточуюче середовище.

Представники різних наукових шкіл робили спроби описати типовий життєвий цикл, який починається з народження, продовжується в юності, підлітковому віці, молодості, середніх роках, старості й закінчується смертю. У багатовимірній моделі життєвого курсу акценти відчутно змістилися від поділу життя людини на дискретні стадії до чіткого визнання, що будь-яка точка на траєкторії життя повинна розглядатись як динамічна: поточна ситуація та рішення особи щодо подальших дій повинні розглядатись як наслідки минулого досвіду і майбутніх очікувань, як інтегральний ефект індивідуальних мотивів і зовнішніх обмежень. Таким чином, конкретна діяльність людей та індивідуальна цільова орієнтація додаються до пояснювальної основи.

Четвертий елемент концепції життєвого курсу переважно був принесений із панельних обстежень: стратегічна адаптація або розподіл життя у часі. Розподіл у часі життєвих подій може визначатись як пасивною, так і активною адаптацією для досягнення індивідуальних або колективних цілей. Такий розподіл подій — одна з найголовніших стратегій в умовах суперечності цілей, тобто народження дітей може бути відстрочене з огляду на рішення щодо першочергового досягнення кар'єрних цілей. Визначення часу виходу на пенсію та переїзду до будинку осіб похилого віку також є прикладом стратегічної адаптації до наявного контексту в умовах обмеженого вибору. Особи пристосовуються до викликів, що постають перед ними, че-

рез розподіл у часі подій їх життя так, щоб отримати найкращі можливості за найменших невдач. Якою б не була соціальна і культурна спадщина особи, її дружба і зв'язки, особиста мотивація — всі вони впливають одночасно в процесі адаптації індивідуума до конкретної ситуації та подій [68]. У демографічних дослідженнях структура життєвого курсу зв'язує поняття часу, віку і когорти.

Парадигма життєвого курсу змістила фокус досліджень від одновимірних до багатовимірних моделей, які є достатньо гнучкими та здатні врахувати значну кількість різних видів культурних, соціальних і індивідуальних змінних. Незважаючи на той факт, що людське життя може бути описане різними способами і з використанням різної термінології, саме підхід до опису життя як історії різноманітних подій набуває все більшої важливості та є превалюючим у перспективі життєвого курсу. При цьому подія визначається як якісна зміна, що відбувається у певній точці часу (у певний момент часу) і надає особі новий статус. Наприклад, шлюб і розлучення змінюють шлюбний статус особи. Події є переходами між різними стадіями життя. Особи переживають події і організовують власне життя навколо них. Як стверджує Ф. Уілекенс (*F. Willekens*): «...більшість людей витрачають значну частину їх життя або готуючись до певних подій у житті, або проживаючи в них» [71, с. 2].

Стадії та події зазвичай належать до різних сфер або кар'єр, подібно до партнерських відносин, роботи, освіти та неієздатності, що взаємодіють і впливають одна на одну. В результаті люди можуть стикатися з проблемою синхронізації та сумісності кар'єр. Багато результатуючих проблем, наприклад узгодження роботи і сімейного життя, є центральними в поясненні демографічних явищ. Типовою стратегією вирішення проблеми несумісності є зміна поряку та часу перебігу окремих подій. Прикладом цієї стратегічної адаптації є відстрочення народження дітей.

Набір усіх можливих станів у межах кожної кар'єри, що розглядається в специфічному аналізі, формують набір станів, який визначає всі можливі траєкторії і результати життєвих історій осіб разом зі всіма можливими переходами. Опис життя особи складається з «історії подій», тобто записуються всі події разом з тривалістю їх перебігу або, як альтернатива, точно зазначаються всі події, час їх початку та закінчення. Такий підхід до опису життя осіб є популярним в динамічному МІМ, оскільки дає можливість позбутися обмежень інших підходів, забезпечуючи включення в динамічні моделі часових залежностей і, у такий спосіб, не обмежує моделювання процесами Маркова першого порядку. Це є очевидним при порівнянні динамічного та коміркового підходів до МІМ. Останній представляє населення як агреговану таблицю наскрізної класифікації, в якій комірки — всі можливі комбінації розглянутих характеристик, тобто кожний індивідуум набуває власну комірку, кожна з яких у структурі ґратки представляє собою всі можливі комбінації станів.

Перша альтернатива може бути знайдена відповідно до обсягів пам'яті, потрібного для обох методів, який визначається кількістю властивостей і чисельністю населення. Оскільки цей простір є незалежним від чисельності населення в коміркових моделях, кількість комірок (простір станів), що складається зі всіх можливих комбінацій значень властивостей, «вибухає» кількістю можливих атрибутів населення. На противагу цьому, при МІМ кількість записів визначається чисельністю населення (або розміром вибірки), і обсяг пам'яті зростає тільки лінійно з числом змінних (незалежно від їх можливих значень). Необхідно також зазначити, що коміркові моделі обмежені категоріальними змінними, що робить МІМ єдиним практичним рішенням у випадку, коли модель прогнозування включає тривалі незалежні змінні (коваріати).

Важливість чисельності населення в мікромоделюванні зумовлює іншу відмінність між підходами: МІМ зазвичай базуються на вибірці, а не на усій чисельності населення. Причини цього лежать не лише у сфері практичної реалізації, але і у великій кількості коваріат, які мікроімітаційні моделі зазвичай містять. Сукупні розподіли всіх змінних стану і коваріат є загалом невідомими на рівні населення, а необхідні дані зазвичай доступні тільки за результатами вибіркового обстеження [72].

У МІМ вектор властивостей (атрибутивний вектор) оновлюється для кожного індивідуума згідно з поведінковою моделлю, що формується на індивідуальному рівні. За необхідності вся минула інформація може бути акумульована, що дозволить відновити повну історію подій або біографію окремих агентів, які можуть увійти до поведінкової моделі. Це дозволяє включати змінні тривалості, починаючи з попередньої події, як і кількість разів, коли особа вже перебувала в певному стані (наприклад, шлюб), що може бути істотним джерелом демографічної неоднорідності.

2.4. Принципи формування інформаційного забезпечення для оцінки соціальних результатів державних програм

Як вже зазначалось, репрезентативний масив мікроданих з характеристиками населення (домогосподарств), за якими здійснюється оцінка програм, є одним з трьох основних елементів сучасного інструментарію оцінки фактичних та прогнозних результатів реалізації державних програм соціальної спрямованості та окремих заходів соціальної політики на основі мікроімітаційних моделей. Для формування таких масивів застосовуються спеціальні статистичні процедури, які є тим складнішими, чим більш комплексними є проблеми, що розв'язуються під час оцінювання. Як правило, для отримання масиву даних, який може бути використаний при побудові та використанні конкретної моделі, об'єднують дані різних вибіркового обстеження, вибіркового обстеження та адміністративну інформацію, вибіркового та суцільного обстеження, даних за різні періоди та для різних рівнів

Методологічні основи формування інструментарію оцінювання програм з використанням методів мікроімітаційного моделювання

агрегації тощо. При цьому застосовуються процедури статистичного об'єднання даних [73], що дає можливість контролювати репрезентативність масиву для генеральної (цільової) сукупності.

У теперішній час в державній статистиці України накопичено значний досвід у галузі організації та проведення вибірових обстежень населення (домогосподарств), публікації результатів обстежень, формування та використання масивів мікроданих.

Фактично державні вибірові обстеження населення в Україні, що проводяться на постійній основі (щорічно, щоквартально, щомісячно), у теперішній час складають систему, яка постійно удосконалюється й ускладнюється (див. рис. 2.5) [74; 75]. Так, з 1999 року до зазначеної системи входили підсистеми обстеження умов життя домогосподарств (далі – ОУЖД) та обстеження населення (домогосподарств) з питань економічної активності (далі – ОЕАН), з 2003 року до цих обстежень було приєднано обстеження сільськогосподарської діяльності домогосподарств у сільській місцевості (далі – ОСГД).



Рис. 2.5. Система державних вибірових обстежень населення в Україні та основні етапи їх реалізації

З 2004 року програми зазначених обстежень гармонізовані, насамперед з метою забезпечення можливості поліпшення якості їх результатів. Щорічно для обстеження відбирається більше 120 тисяч домогосподарств, які репрезентують усі регіони України. Побудована система вибірових об-

стежень заснована на сучасних методологічних принципах та міжнародних стандартах. Доцільно охарактеризувати кожне з цих обстежень.

Вибіркове обстеження умов життя домогосподарств проводиться щоквартально на постійній основі, починаючи з 1999 року. Щоквартально обстежується близько 10,5 тисяч неінституційних домогосподарств за умови повної щорічної ротації вибірки. Територіальна вибірка діє протягом п'яти років і побудована як імовірнісна, стратифікована, багатоступенева, з використанням механізму відбору територіальних одиниць з імовірністю, пропорційною розміру [74; 75].

Обстеження умов життя домогосподарств здійснюється на постійній основі, базується на загальноприйнятих міжнародних стандартах і відповідає сучасній соціо-демографічній та економічній ситуації в Україні. Це комплексне дослідження, яке об'єктивно відображає вплив на життєвий рівень домогосподарств основних процесів соціально-економічного розвитку України. Результати обстеження мають потужний аналітичний потенціал.

Програма обстеження включає систему показників, яка враховує зміни, пов'язані з переходом економіки до ринкових відносин, та нову технологію збирання та розробки отриманої інформації, що значно розширює можливості проведення комплексного аналізу даних. Основною метою ОУЖД є забезпечення інформаційної бази для комплексного дослідження рівня матеріального добробуту різних соціальних груп населення України.

Цілі проведення обстеження:

- отримання характеристики рівня життя населення в цілому та окремих соціальних груп;
- спостереження за диференціацією населення за рівнем добробуту;
- визначення структури фактичних витрат населення, необхідної для здійснення розрахунків індексу споживчих цін;
- визначення соціально-демографічних характеристик домогосподарств у періоди між переписами населення;
- забезпечення інформаційної бази для досліджень бідності, ефективності та адресності заходів щодо соціального захисту найбільш уразливих верств населення й інших актуальних питань.

Дані обстеження широко використовуються на національному, регіональному та міжнародному рівнях. Основні користувачі інформації ОУЖД: Комітети Верховної Ради України, Адміністрація Президента України, Кабінет Міністрів України, міністерства, відомства, інші органи центральної виконавчої влади, профспілки, громадські організації, наукові установи, навчальні заклади, бібліотеки, міжнародні організації та ін. Результати й аналітичні матеріали обстеження використовуються також у засобах масової інформації, підприємцями та громадськістю. Основні результати обстеження наводяться на Інтернет-сторінках Держстату України та регіональних управлінь статистики [74; 75].

Ступінь відповідності результатів ОУЖД потребам користувачів

Методологічні основи формування інструментарію оцінювання програм з використанням методів мікроімітаційного моделювання

оцінювався шляхом обговорень та анкетних опитувань, які відбувалися під час проведення нарад. Основною метою цих опитувань було визначення думки користувачів щодо сучасного стану, перспектив розвитку цього статистичного спостереження та ступеня релевантності його результатів.

Надійність даних ОУЖД визначається дією багатьох факторів, які призводять до виникнення двох груп похибок — похибок вибірки та невибіркових. Головним джерелом перших є специфіка вибірових обстежень, яка полягає в обстеженні лише спеціально відібраної частини генеральної сукупності, а також власне дизайн вибірки. Характеристиками похибок вибірки при оцінюванні показників за результатами вибірових обстежень населення є стандартна похибка, гранична похибка та коефіцієнт варіації оцінювання основних показників.

Основними джерелами невибірових похибок є неповне охоплення генеральної сукупності, відмови респондентів від обстеження або від відповіді на окремі запитання, похибки вимірювання, похибки обробки даних обстеження, похибки моделювання при оцінюванні показників тощо [74].

Для підвищення рівня надійності та зменшення можливого негативного впливу окремих джерел похибок на різних етапах ОУЖД реалізується система різноманітних заходів, серед яких: щорічна актуалізація списків адрес домогосподарств для відбору, навчання фахівців з інтерв'ювання та контроль якості їх роботи, контроль якості всіх етапів обробки даних ОУЖД, застосування процедур імпутації відсутніх даних та коригування статистичних ваг для зменшення впливу відмов від обстеження тощо.

Одночасно з підготовкою матеріалів для публікації результатів ОУЖД готуються файли мікроданих, які надаються користувачам із дотриманням встановлених умов щодо забезпечення конфіденційності даних.

Крім того, зі встановленою періодичністю за результатами ОУЖД готуються економічні доповіді з питань витрат і ресурсів домогосподарств за I квартал, I півріччя та за 9 місяців, які надаються користувачам у визначеному порядку та розміщуються на сайті Держстату. Інтервал часу між закінченням періоду обстеження та датою підготовки відповідної доповіді становить 18 — 19 тижнів. Графік підготовки публікації результатів ОУЖД, затверджений Планом державних статистичних спостережень, чітко дотримується.

Результати ОУЖД надаються користувачам у паперовому вигляді (публікації — бюлетні та збірники), в електронному вигляді, а також у вигляді мікрофайлів (файлів мікроданих), тобто детальних знеособлених індивідуальних підсумків обстеження за кожним домогосподарством. Користувачам доступна вся інформація, що отримується за результатами обстеження, але з урахуванням обмежень, пов'язаних з дотриманням вимог щодо забезпечення конфіденційності первинної інформації. Разом з тим, можна стверджувати, що Держстатом України забезпечено раціональну доступність результатів ОУЖД з дотриманням принципу конфіденційності інформації.

Щорічно за результатами обстеження готуються такі публікації [74]:

- статистичні збірники: «Соціально-демографічні характеристики домогосподарств України, Витрати і ресурси домогосподарств України» (окремі публікації в цілому за рік, у розрізі регіонів (27) та економічних районів (8)), «Самооцінка населенням стану здоров'я та рівня доступності окремих видів медичної допомоги», «Наявність в домогосподарствах товарів тривалого користування», «Самооцінка домогосподарствами України рівня своїх доходів»;
- статистичні бюлетені: «Витрати і ресурси домогосподарств України» (щоквартально).

Наприкінці усіх публікацій наведені методологічні пояснення щодо програми ОУЖД, оцінки якості даних, а також методичні пояснення щодо основних термінів та системи показників. Відповідно до діючого порядку, у паперовому вигляді за затвердженими реєстрами готується певна кількість публікацій, що надаються безкоштовно органам законодавчої та виконавчої влади, профспілкам, профільним науковим установам і навчальним закладам, а також у бібліотеки за обов'язковим переліком розсилки.

Основні підсумки обстеження також містяться в аналітичних доповідях, що періодично публікуються у щомісячному статистичному бюлетні Держстату.

При формуванні територіальної вибірки генеральна сукупність неінституційних домогосподарств України розподіляється на страти, які в межах кожного регіону відповідають містам та міськрадам з чисельністю населення 100 тис. осіб і більше (далі – страта «великі міста» регіону), містам, селищам міського типу, міським та селищним радам з чисельністю населення менше 100 тис. осіб (далі – страта «малі міста» регіону) та районам (крім внутрішньоміських), тобто адміністративним районам сільської місцевості (далі – «райони» регіону). Таким чином, по Україні формується 52 страти по великих містах, 179 страт – по малих містах і 490 страт – по сільській місцевості (відповідно до кількості сільських районів).

Обсяг вибірки розподіляється між стратами з урахуванням чисельності неінституційного постійного населення та рівня надійності оцінювання основних показників у попередньому циклі обстежень таким чином, щоб забезпечити однорідний розподіл оцінок якості результатів обстеження за регіонами. Обсяг щорічної вибірки домогосподарств в ОУЖД складає близько 13000. Мережа фахівців з інтерв'ювання, які проводять обстеження населення (домогосподарств), становить, починаючи з 2009 року, 970 осіб.

Починаючи з 2002 року, статті споживчих грошових та сукупних витрат розроблені з урахуванням міжнародної класифікації індивідуального споживання за цілями (COICOP–HBS), рекомендованої Євростатом. Методологія ОУЖД, основні визначення та концепції, що застосовуються в цьому обстеженні, в цілому відповідають прийнятим у міжнародній статистичній практиці вимогам і рекомендаціям.

При здійсненні порівнянь результатів обстеження слід урахувати рівні надійності даних (коефіцієнти варіації, граничні похибки вибірки) при використанні результатів для регіонального рівня або за окремими групами населення та ін.

Узгодженість даних ОУЖД з іншими (зовнішніми) даними передбачає можливість їх обґрунтованого комбінування, інтеграції, об'єднання з цими даними на основі відповідних статистичних методів і для різних напрямів використання. Вона також відображає проблему порівняння (комбінування) показників, що характеризують, як правило, однакові або дуже близькі цільові сукупності, але отримані на основі різних джерел даних. Варто зазначити, що статистичні дані за результатами різних раундів ОУЖД є, в цілому, узгодженими і можуть надійно комбінуватись.

Для вирішення питання щодо узгодженості даних ОУЖД із зовнішніми даними необхідно мати два масиви даних (мікродані або агреговані на певному рівні), що характеризують одне й те саме явище, та метадані, що відповідають зазначеним даним (опис концепцій, визначень, класифікацій, методологічного та методичного забезпечення та ін.). Основні концепції та визначення, що використовуються в ОУЖД, у цілому узгоджені з аналогічними концепціями та визначеннями системи національних рахунків та галузевих статистик.

Результати ОУЖД використовуються як джерела інформації у системі національних рахунків, у таких галузях як соціальна статистика, статистика сільського господарства, цін, торгівлі, послуг, а також є інформаційною базою для моніторингу бідності, що координується Мінпраці України [75].

При формуванні вибірки, а також при обробці даних та оцінюванні показників в ОУЖД використовуються дані демографічної статистики, перепису населення, соціальної статистики та статистики сільського господарства.

При здійсненні розрахунків чисельності населення, яке підлягає обстеженню, з чисельності постійного населення виключено інституційне населення — військовослужбовці строкової служби; особи, які знаходяться у місцях позбавлення волі; особи, які постійно проживають у будинках-інтернатах, будинках для осіб похилого віку тощо. Крім того, вибіркова сукупність не репрезентує маргінальні прошарки населення (безпритульні тощо). Також із чисельності населення України і відповідних областей виключена чисельність населення, яке проживає у населених пунктах, розташованих у зоні відчуження (І зона) та зоні безумовного (обов'язкового) відселення (ІІ зона) на території, яка зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи.

У міській місцевості процедура формування вибірки складається з трьох, у сільській — з двох ступенів.

Для поширення результатів ОУЖД на все населення України розраховується система статистичних ваг [76; 77]. Статистичні ваги призна-

чені для врахування при оцінюванні показників імовірностей включення домогосподарств до вибірки та фактичних рівнів їх участі в обстеженні, узгодження результатів обстеження із зовнішньою інформацією, зокрема з даними демографічної статистики щодо чисельності та статеві-вікової структури населення, даними соціальної статистики щодо чисельності та розміщення інституціонального населення тощо.

З метою наближення результатів вибіркового обстеження до наявної зовнішньої інформації та підвищення рівня надійності оцінок показників до статистичних ваг застосовується процедура калібрації. Для ОУЖД процедура калібрації передбачає коригування системи статистичних ваг з метою узгодження певних показників обстеження з інформацією двох зовнішніх джерел:

1) даними демографічної статистики станом на початок звітнього року щодо:

- чисельності постійного населення за регіонами та типами місцевості;
- статеві-вікової структури населення за регіонами в розрізі таких груп:

- жінки у віці до 18 років;
- чоловіки у віці до 18 років;
- жінки у віці 18–35 років;
- чоловіки у віці 18–35 років;
- жінки у віці 36–54 роки;
- чоловіки у віці 36–59 років;
- жінки у віці 55 років та старше;
- чоловіки у віці 60 років та старше.

2) даними статистичної звітності щодо населення, яке знаходиться в інституційних закладах.

Для підвищення надійності оцінок показників, що отримуються за результатами ОУЖД, Держстат України здійснює систему заходів з навчання працівників, які проводять опитування домогосподарств, зокрема в частині питань сприяння підвищенню участі респондентів в обстеженні, а також вдосконалює організаційно-методологічні підходи до контролю роботи цих працівників.

Вибіркове обстеження населення (домогосподарств) з питань економічної активності є основним джерелом даних про стан економічної активності населення (економічна активність, зайнятість, безробіття, економічна неактивність).

Метою проведення обстеження є одержання інформації про склад і структуру робочої сили, вимірювання зайнятості та напрямів діяльності населення, а також визначення реального рівня безробіття, який враховує загальний обсяг пропозиції робочої сили та застосовується як важливий показник аналізу поточного стану економіки країни. Дані обстеження до-

Методологічні основи формування інструментарію оцінювання програм з використанням методів мікроімітаційного моделювання

звояють оцінити реальні обсяги та зміни пропозиції робочої сили на ринку праці України, проаналізувати тенденції розвитку його кон'юнктури.

Методологія обстеження базується на основних концепціях і визначеннях Міжнародної організації праці (МОП). Його програма дозволяє одержати основні показники економічної активності (зайнятість, безробіття за визначенням МОП, економічно неактивне населення) за соціально-демографічними характеристиками, статусами і видами зайнятості, віковими групами, видами економічної діяльності, причинами та тривалістю незайнятості [78; 79].

У 1995–1998 рр. обстеження проводилися раз на рік, 1999–2003 рр. – щоквартально, в останньому місяці кожного кварталу, а з січня 2004 року впроваджені в практику постійної роботи Держстату України зі щомісячною періодичністю. Програма щомісячних вибірових обстежень має істотні відмінності порівняно зі щоквартальною системою організації збирання відповідних даних (1999–2003 рр.). Зокрема, збільшені обсяги вибіркової сукупності домогосподарств (у сільській місцевості – майже утричі), що дозволило підвищити надійність даних як у цілому по Україні, так і в регіональному розрізі. За експертною підтримкою фахівців МОП внесені зміни до інструментарію обстежень, що розширило інформаційні можливості аналізу показників економічної активності, зайнятості та безробіття як на національному рівні, так і в регіональному розрізі.

Основою для проведення обстежень сукупність домогосподарств, відібраних в усіх регіонах країни на науково обґрунтованих засадах. Дизайн територіальної вибірки ОЕАН є таким самими, як і в ОУЖД. З 2004 року щомісячний обсяг вибіркової сукупності домогосподарств формується з урахуванням схеми ротації, за якою кожне відібране домогосподарство повинно опитуватися 6 разів: опитування 3 місяці поспіль – перерва у 9 місяців – опитування 3 місяці поспіль [78].

Обстеження охоплює всю територію країни (за винятком територій, що постраждали від аварії на Чорнобильській АЕС), проводиться на основі вибіркового методу й охоплює щомісяця близько 0,1% населення у віці 15–70 років (за рік близько 0,4% населення у зазначеному віці), яке проживає у відібраних для обстеження домогосподарствах.

Обстеженню підлягають члени одного домогосподарства, які постійно проживають в цьому домашньому господарстві (незалежно від наявності прописки та її характеру). Обстеженню не підлягають домогосподарства, в яких всі особи молодші 15-ти та старші 70-ти років, в яких проживає одинока особа, котра має явні розумові чи інші відхилення, через що не спроможна надати об'єктивну інформацію, необхідну для заповнення анкети. Також обстеженню не підлягають студенти й учні всіх навчальних закладів, які виїхали та тимчасово проживають в іншій місцевості, особи, які перебувають на військовій строковій службі (крім осіб, призваних на військово-навчальні збори), а також курсанти, які проживають

в казармах, особи, які перебувають в інституціональних закладах (у місцях позбавлення волі, будинках-інтернатах, будинках для осіб похилого віку тощо) та особи, які в період відвідування домогосподарства були тимчасово відсутні та їхнє повернення не очікується впродовж наступних 12 місяців.

Опитування населення проводиться на основі запитальників за формами, затвердженими Наказом Держкомстату від 15.10.2003 р. № 344 [79]:

- форма № 1-ЕАН «Анкета вибіркового обстеження з питань економічної активності»;
- форма № 2-ЕАН «Анкета домашнього господарства».

Зміст запитань у вказаних формах розроблявся відповідно до рекомендацій експертів Статистичного бюро МОП.

В анкеті за формою № 1-ЕАН містяться такі основні облікові ознаки, за якими отримується інформація:

- наявність роботи (заняття), оплачуваної або безкоштовної, на сімейному підприємстві чи в бізнесі, в особистому селянському господарстві, надання послуг з метою обміну на товари (послуги);
- наявність місця роботи, де респонденти тимчасово не працювали;
- характеристики основної роботи (заняття): за видом економічної діяльності, формою господарювання, професією (спеціальністю), статусом зайнятості, тривалістю робочого тижня;
- неповна зайнятість: причини роботи неповний робочий день (тиждень), причини та тривалість тимчасової відсутності на роботі, бажання та готовність працювати повний робочий день (тиждень);
- пошук роботи незайнятими особами, його тривалість та готовність приступити до роботи;
- причини та тривалість незайнятості;
- наявність реєстрації в державній службі зайнятості;
- відомості щодо останнього місця роботи за видом економічної діяльності, професією (спеціальністю).

На основі відповідей на запитання форми № 1-ЕАН та відповідно до правил пріоритетності респонденти класифікуються як зайняті, безробітні або економічно неактивні.

Форма № 2-ЕАН є важливим організаційним інструментом, що дозволяє отримати дані про соціальні характеристики респондентів та організувати їх актуалізацію цих даних впродовж усього терміну опитування відібраних домогосподарств.

На базі запитань форми отримується така інформація:

- ♦ відомості про кількість осіб, які проживають у домогосподарстві, та осіб, що підлягають опитуванню;
- ♦ загальні відомості про респондентів та інших членів домогосподарства, що не підлягають опитуванню: стать, вік, сімейний стан, родинні стосунки; громадянство; рівень освіти, наявність професійної освіти, форма навчання у закладі освіти, одержання пенсії;

- ♦ причини змін у складі домогосподарства;
- ♦ участь членів домогосподарства в обстеженні.

Показники, визначені за результатами ОЕАН, є статистичними оцінками. Тому при прийнятті рішень щодо напрямів їх використання слід ураховувати ступінь надійності відповідних даних. Характеристики надійності свідчать про високий рівень надійності показників економічної активності, зайнятості та безробіття як для рівня України в цілому, так і за виділеними для загальнонаціонального рівня розрізами (місто — село). Наприклад, коефіцієнт варіації для оцінки середньорічної чисельності економічно активного населення для рівня України дорівнював у 2010 році 0,5%, що свідчить про високу надійність оцінки. Проте регіональні дані, особливо для показника рівня безробіття, не є достатньо надійними. У зв'язку з вищевикладеними особливостями неможливою є деталізація показників економічної активності, зайнятості та безробіття до рівня адміністративно-територіальних одиниць на основі даних ОЕАН [79].

Вибіркове обстеження сільськогосподарської діяльності домогосподарств у сільській місцевості, запроваджено у вересні 2000 року, і з того часу проводиться в Україні на постійній основі, охоплюючи всі райони України. Дані ОСГД використовуються при розрахунках загальних обсягів виробництва основних видів продукції рослинництва і тваринництва, обсягів та цін реалізації продукції сільського господарства, випуску сільськогосподарської продукції (робіт, послуг), проміжного споживання й доданої вартості галузі, складанні натурально-вартісних балансів основних сільськогосподарських продуктів, фондів споживання продуктів харчування.

Генеральну сукупність цього обстеження складають домогосподарства, що мають у своєму володінні або користуванні землю і місце проживання яких зареєстровано на території сільських населених пунктів (сільські домогосподарства), — усього близько 5,3 млн. домогосподарств. Оскільки генеральна сукупність є дуже різномірною за розміром площі землі у володінні домогосподарств, для більш адекватного відображення її складу домогосподарства розбиті на три основні групи — малі домогосподарства з площею землі до 0,5 га включно, середні домогосподарства з площею землі 0,51 — 1,0 га, великі домогосподарства з площею землі понад 1 га. Відбір домогосподарств здійснюється в два етапи з імовірністю пропорційною їхньому розміру, за площею землі. У 2010 році для обстеження відібрано 29,2 тис. домогосподарств, або 0,5% усіх сільських домогосподарств країни. Безпосередньо в обстеженні взяли участь 28,1 тис. домогосподарств [80].

Крім зазначених вище державних вибірових обстежень, що проводяться на постійній основі, в Україні, було запроваджено такі обстеження:

Обстеження трудової міграції (далі — ОТМ) є повномасштабним спостереженням, спрямованим на визначення масштабів трудової міграції

та соціально-демографічних характеристик її учасників. Обстеження проведено Українським центром соціальних реформ та Держкомстатом України за підтримки Фонду Арсенія Яценюка «Open Ukraine», Представництва Міжнародної організації з міграції в Україні, Представництва Міжнародного банку реконструкції та розвитку. Мета обстеження — оцінити масштаби, поширеність явища, географічну спрямованість зовнішніх трудових міграцій, соціально-демографічний склад мігрантів, види їх діяльності, частоту і тривалість поїздок тощо [81].

Методологія та організація проведення ОТМ відповідає загальноприйнятій міжнародній статистичній практиці. Обстеження проводилось як модуль до вибіркового обстеження населення (домогосподарств) з питань економічної активності та вибіркового обстеження умов життя домогосподарств на основі вибіркової сукупності домогосподарств, сформованої на науково обґрунтованих засадах для зазначених обстежень. Розмір вибіркової сукупності забезпечує отримання репрезентативних даних для населення всієї країни та визначених п'яти основних територіальних зон.

Період спостереження охоплював три з половиною роки: з 1 січня 2005 року до 1 червня 2008 року. Об'єктом спостереження є особи працездатного віку (жінки віком 15–54 років, чоловіки віком 15–59 років), які постійно проживають у домашньому господарстві. При розробці програми обстеження трудової міграції значною мірою враховані особливості спостереження трудових міграцій, зокрема їх нерегулярний характер та різноманітна тривалість, що зумовило необхідність виокремлення кількох груп респондентів та періодів спостереження. З огляду на доволі високу імовірність відсутності трудових мігрантів у домогосподарствах на момент опитування, передбачалося, що відповіді на запитання анкет (крім безпосередньо самого трудового мігранта) також може надавати один з членів домогосподарства — особа, яка володіє інформацією, що збирається відповідно до програми опитування.

Обстеження проводилось на основі загальнонаціональної репрезентативної територіальної вибірки домогосподарств. Вибіркова сукупність включала 25,4 тис. домогосподарств, що були відібрані для проведення державних вибірових обстежень ОЕАН та ОУЖД у травні 2008 р., а також ОЕАН (сільська місцевість) — у квітні 2008 року. Під час обстеження було опитано понад 48 тис. осіб працездатного віку — представники 22 тис. домогосподарств усіх регіонів країни [81].

Медико-демографічне обстеження населення України — це вибіркове обстеження, спрямоване на забезпечення інформацією щодо населення України та його здоров'я. Обстеження проведене у другій половині 2007 р. З метою отримання оновленої інформації про народжуваність, планування сім'ї, дитячу смертність, годування немовлят і дітей, здоров'я матері та дитини, обізнаність про туберкульоз і ВІЛ / СНІД, а також про насиль-

Методологічні основи формування інструментарію оцінювання програм з використанням методів мікроімітаційного моделювання

ство у родині, статус жінки у родині, торгівлю людьми й охорону здоров'я. Обстеження охоплювало 6 841 жінку і 3 178 чоловіків віком від 15 до 49 років. Вибіркова сукупність цього обстеження забезпечує отримання репрезентативних даних для національного рівня та п'яти основних територіальних районів. Також у медико-демографічному обстеженні фіксувалась інформація про наявність у домогосподарстві осіб, які працювали за кордоном на момент обстеження або у будь-який час за останні три роки [82].

2.5. Формування масивів даних для мікроімітаційного моделювання на основі методології об'єднання даних на мікрорівні

Основою для застосування мікромоделювання є масиви мікроданих, що отримуються за результатами переписів населення, вибірових обстежень та на основі використання методів об'єднання даних із різних джерел.

Методології об'єднання даних присвячено значну кількість сучасних публікацій [83–86]. Крім того, вона розглянута у звітах за результатами досліджень ІДСД (див., наприклад, [87]). Для цілей мікромоделювання доцільно розглянути такі основні методи об'єднання масивів даних мікрорівня (рис. 2.6):

- приєднання даних;
- зв'язування даних.

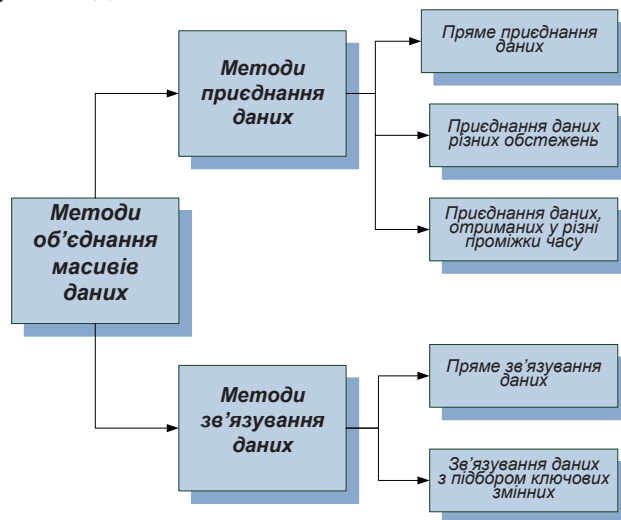


Рис. 2.6. Методи об'єднання масивів даних

Перша група методів застосовується за умов, коли з різних джерел отримують дані за однаковими ознаками, тобто до певного масиву да-

них необхідно приєднати додаткові одиниці спостережень (рис. 2.7). При цьому з різних джерел отримують дані за одиницями однакового рівня (наприклад, за членами домогосподарств) та за однаковими ознаками (за ідентичними анкетами). Як видно з рис. 2.7, приєднання даних є достатньо простим методом — до масиву даних обстеження *A* приєднується масив даних обстеження *B*. У результаті отримуємо об'єднаний масив даних, де представлені всі спостереження з обох масивів даних [73; 83–85].

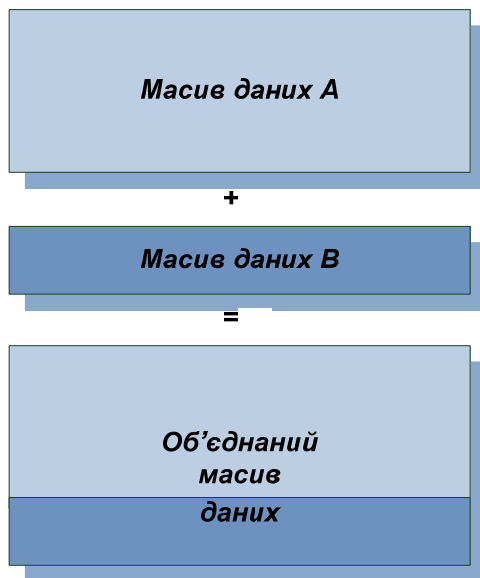


Рис. 2.7. Схема об'єднання масивів даних на основі методів приєднання даних

Серед методів приєднання даних найбільш широкого застосування при обробці даних вибіркового обстеження набули такі:

1) пряме приєднання даних; застосовується за умов, коли за результатами одного спостереження необхідно отримати загальний масив даних шляхом об'єднання масивів даних за різними групами одиниць. Прикладом такого підходу є формування загального масиву даних спостереження на національному рівні на основі регіональних масивів даних;

2) приєднання даних різних обстежень; використовується за умов, коли дані за одиницями однакового рівня та однаковими ознаками отримані за результатами різних обстежень. Цей метод застосовується, наприклад, коли необхідно об'єднати дані, отримані при вимірюванні однакових ознак у різних обстеженнях;

3) приєднання даних, отриманих у різні проміжки часу; застосовується у випадку, коли об'єднуються дані по одиницях однакового рівня (тих самих або різних) та за однаковими ознаками, що отримані у різні проміжки часу за результатами одного або різних обстежень. Цей метод є

ефективним при оцінюванні показників на основі кумулятивних масивів інформації, сформованих на основі масивів за декілька проміжків часу.

Необхідно зауважити, що при використанні методу приєднання даних з метою об'єднання результатів вибіркового обстеження населення, як правило, виникає серйозна методологічна проблема, пов'язана з різними рівнями надійності результатів. Це зумовлено розбіжностями у дизайнах вибірок, різною якістю організації обстежень та обробки їх результатів тощо. Для ефективного оцінювання показників на основі об'єднаного масиву даних доцільно надавати перевагу більш надійним даним. Зрозуміло, що отримати та використати інформацію щодо якості організації обстежень проблематично і вирішення цього питання потребує спеціальних досліджень. Водночас урахування розбіжностей дизайну вибірок, які безпосередньо впливають на величину похибки вибірки при оцінюванні показників, може бути здійснено на базі статистично обґрунтованих підходів. Як відомо, в масиві даних вибіркового обстеження дизайн вибірки відображається системою статистичних ваг обстежених одиниць [77; 88]. Один із ефективних підходів полягає у коригуванні систем статистичних ваг одиниць обстеження A та обстеження B в об'єднаному масиві даних таким чином, щоб ваги одиниць більш якісного обстеження збільшилися, а менш якісного – відповідно зменшилися. У випадку, якщо збільшення та зменшення величини ваг здійснюється за допомогою одного коригуючого коефіцієнта ϕ_j , оцінка величини цього коефіцієнта може бути отримана з умов мінімізації загальної похибки (середньоквадратичної похибки) оцінювання показника за об'єднаним масивом даних.

Зв'язування даних, тобто друга група методів об'єднання масивів даних, застосовується, коли за одними й тими самими одиницями отримують дані з різних джерел, тобто до певного масиву даних необхідно приєднати додаткові змінні. При об'єднанні даних за схемою, що наведена на рис. 2.8, до одиниць масиву обстеження A приєднуються додаткові змінні з масиву обстеження B . Слід особливо підкреслити, що додаткові змінні приєднуються тільки для тих одиниць, за якими є дані в обох масивах. Для забезпечення можливості об'єднання даних із масивів обстеження A та B необхідно передбачити спеціальні ознаки – ключі (ключові ознаки), за якими потім зв'язуються записи за одиницями обстежень [73; 83–85].

Серед методів зв'язування даних основними є такі:

1) пряме зв'язування даних; часто використовується у практиці вибіркового обстеження за умов, коли за одними і тими самими одиницями отримують дані з декількох обстежень, якщо до основного масиву обстеження необхідно приєднати додаткові змінні з масиву модульного обстеження, котре охоплює всі або частину одиниць основного обстеження;

2) зв'язування даних з підбором ключових змінних; використовується, коли за одними й тими самими одиницями отримують дані з декіль-

кох обстежень, але при організації цих обстежень не було передбачено можливість зв'язування інформації, тобто не були сформовані спеціальні гармонізовані ознаки — ключі, або ці ознаки містять пропуски.

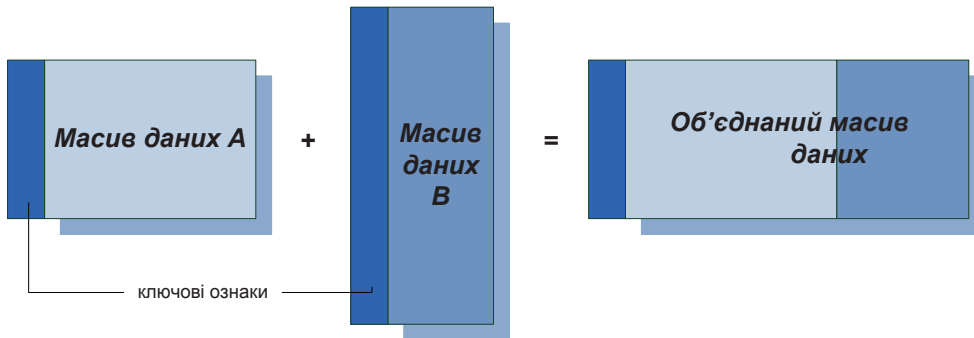


Рис. 2.8. Схема зв'язування масивів даних двох обстежень

Розглянуті методи об'єднання даних часто застосовуються при обробці даних вибірових обстежень домогосподарств.

При розробці та реалізації об'єднання даних необхідно враховувати такі методологічні положення [73]:

- для уможливлення використання методів об'єднання даних із різних джерел інформація повинна відповідати одиницям одного рівня (особи, домогосподарства, адміністративні райони тощо). Наприклад, у вибірових обстеженнях населення дуже часто обстежують домогосподарства, а переписи та реєстри населення містять інформацію про окремих людей, тому доцільно передбачити можливість переходу до статистичних одиниць одного рівня;

- об'єднання даних здійснюється лише за подібними (або однаковими) групами одиниць. Наприклад, дані перепису населення містять інформацію про все населення, а дані обстеження економічної активності населення — лише щодо осіб працездатного віку (тобто за методологією МОП — 15–70 років);

- необхідно враховувати період спостереження. Скажімо, дані перепису населення відображають ситуацію на конкретну дату, а дані вибірових обстежень домогосподарств — за певний період часу (місяць, квартал, рік). При об'єднанні даних, що відповідають різним періодам часу, необхідно провести перерахунки для забезпечення узгодженості даних;

- при об'єднанні даних суттєво зростають вимоги до якості інформації, насамперед її надійності та узгодженості. Об'єднання даних зі значною кількістю пропусків, неузгодженістю тощо може призвести до неприйнятно низької якості об'єданого масиву інформації.

Зазначені положення є загальними для всіх методів об'єднання даних. Для реалізації цих методів на практиці положення втілюються у систему конкретних правил та рекомендацій залежно від обраного підходу до об'єднання даних.

Методологічні основи формування інструментарію оцінювання програм з використанням методів мікроімітаційного моделювання

У випадках, коли необхідно об'єднати дані, отримані з різних джерел, за різними блоками обстежених одиниць та різними блоками ознак, у єдиний масив, використовуються методи злиття даних (рис. 2.9). Злиття даних є методологічно і технологічно доволі складним прийомом, що спирається на аналіз та врахування статистичних властивостей масивів даних. Застосування цих методів забезпечує отримання єдиних масивів даних на основі результатів різних обстежень. Методи злиття даних дають можливість оцінювати соціально-економічні показники на основі більших за об'ємом масивів даних, ніж масиви, отримані за даними конкретних обстежень [83–85].

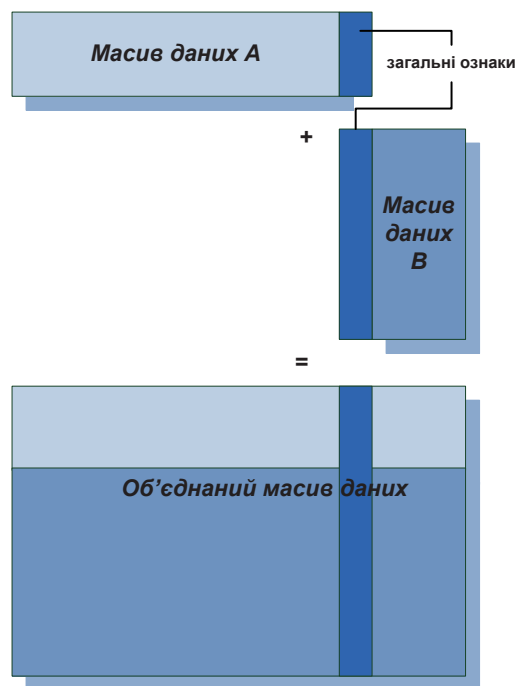


Рис. 2.9. Загальна схема злиття даних двох різних обстежень

Другий масив, зображений на рис. 2.9 (масив даних обстеження В), що використовується для визначення невідомої частини першого масиву (масиву даних обстеження А), називають масивом-донором, а перший – масивом-реципієнтом. Обидва масиви даних повинні містити: загальні змінні (ознаки), тобто набори змінних, однакові в обох масивах, визначені в один спосіб та гармонізовані між собою; змінні, індивідуальні для кожного з масивів. Таким чином, завдання злиття даних фактично полягає у заповненні частини масиву-реципієнта даними з масиву-донора на основі спеціальної процедури відновлення відсутніх даних – процедури імпутації.

Методи злиття даних із різних джерел поділяють на такі підгрупи [83]:

- 1) статистичне злиття, відповідність спостережень або припису-

вання, за якого для об'єднання даних використовуються процедури імпу-тації методом «hot deck» та «найближчого сусіда». У результаті застосу-вання цієї процедури отримані дані будуть «позиченими» з масиву-донора;

2) об'єднання даних на основі моделей. У результаті застосування цього методу дані в об'єднаному масиві будуть отримані за моделлю, що ви-користовувалась;

3) змішаний метод злиття даних. Один із варіантів змішаного методу полягає в тому, що спочатку будуються моделі взаємозв'язку між цільовими змінними та основними загальними змінними (ці змінні часто є структур-ними), а також (за можливості) між цільовими змінними та аналогічними змінними у масиві-реципієнті. Далі значення цільових змінних у масиві-реципієнті заповнюються з допомогою процедур імпутації з урахуванням побудованих моделей.

Слід зазначити, що останній підхід до злиття даних при практичній реалізації є складнішим, ніж перші два, проте він дозволяє достатньо точно відтворити у масиві-реципієнті дані з масиву-донора.

Розглянемо основні методи імпутації, що використовуються при об'єднанні даних.

Метод заповнення відсутніх даних середнім арифметичним [89–92]. Це найпростіший, але не найточніший метод відновлення відсутніх даних. Відповідно до цього методу, рекомендується заповнювати відсутні дані у масиві-реципієнті середнім значенням ознак (змінних), що мають місце у масиві-донорі.

Метод заповнення відсутніх даних з підбором, або «hot deck» імпутації. Під час використання цього методу для кожної одиниці спостереження з масиву-реципієнта підбирається інша одиниця спостереження з масиву-донора з урахуванням розподілу ознаки, що ампутується, у масиві-донорі та ступеня подібності одиниць за деяким набором ознак (загальні ознаки, присутні в обох масивах даних). Розподіл ознаки, як правило, задається наявними значеннями у масиві-донорі, тому при відтворенні відсутніх значень у масиві-реципієнті підставляються наявні значення з масиву-донора для схожих одиниць спостереження. Виділяють такі типи методу «hot deck» імпутації, що використовуються при об'єднанні даних [83; 90]:

- випадковий «hot deck»;
- ранжований «hot deck»;
- дистанційний «hot deck».

При застосуванні випадкового «hot deck» методу одиниця-донор вибирається випадково з масиву-донора в межах однієї гомогенної групи (одиниці одного географічного регіону, особи з однаковими демографічними характеристиками і т. д.). При застосуванні ранжованого «hot deck» методу одиниця-донор випадково вибирається з масиву-донора, що відранжований за відповідною загальною змінною. Ідея дистанційного «hot deck» полягає в знаходженні для кожної одиниці з масиву-реципієнта максимально схо-

Методологічні основи формування інструментарію оцінювання програм з використанням методів мікроімітаційного моделювання

жого донора з масиву-донора. Для визначення ступеня подібності одиниць використовуються функції відстані різних класів. Чим менша відстань від одиниці з масиву-реципієнта до іншої одиниці з масиву-донора тим, більше вони схожі. Цей метод має ще назву «найближчого сусіда» [92].

Метод множинної лінійної регресії [89; 90]. Відповідно до цього методу, будується регресійна модель залежності цільової змінної з масиву-донора, яку потрібно відновити у масиві-реципієнті, від значень факторних змінних.

Багаторазове заповнення, або багаторазова імпутація. Багаторазове заповнення полягає у заміні кожного відсутнього значення на вектор підстановок. Ці значення (підстановки) впорядковані таким чином, що за допомогою вектора підстановок можна створити заповнені множини даних: у результаті заміни кожного відсутнього значення першою компонентою з вектора підстановок одержується перша заповнена множина, другою компонентою з вектора підстановок — друга заповнена множина і т. д. Для аналізу кожної множини використовуються звичайні методи аналізу даних [89 – 91].

Існують і більш складні методи відновлення пропущених даних. Зокрема, метод Барлетта та реплікаційні методи основані на рівняннях множинної лінійної регресії [91]. У методі Барлетта значенню, що потрібно відновити, привласнюється деяке початкове значення (наприклад, середнє арифметичне з масиву-донора), потім будують рівняння множинної лінійної регресії з використанням початкового значення і після аналізу цього рівняння прогнозується нове значення. Реплікаційні методи є ітераційними. При застосуванні реплікаційних методів замість значення, що потрібно відновити, підставляється набір значень, і для кожного значення з цього набору будується рівняння множинної лінійної регресії. Усі ці рівняння аналізуються, і після аналізу будується підсумкове рівняння лінійної регресії, на основі якого заповнюється масив-реципієнт.

Необхідно відмітити, що всі методи імпутації мають свої переваги та недоліки. Для ефективного застосування цих методів при розв'язанні практичних завдань об'єднання даних зазвичай виконуються спеціальні дослідження з метою вибору оптимального підходу.

2.6. Методологія калібрації масиву мікроданих з метою підвищення рівня його репрезентативності

Будь-яке масштабне обстеження населення, що проводиться органами державної статистики або іншими організаціями, є унікальним за такими ознаками: масив отриманих первинних даних; система показників, оцінених за результатами обстеження; принципи організації та проведення обстеження, обробки даних; особливості поширення інформації серед користувачів тощо. Насамперед це стосується вибірових обстежень на-

селення, оскільки, по-перше, дизайн вибірки розробляється на базі існуючих актуальних джерел даних і є, в певному розумінні, унікальним; по-друге, на багатьох етапах обстеження необхідно враховувати те, що обстежується не вся генеральна сукупність, а окрема, спеціально відібрана її частина.

Метою обстежень населення, як правило, є дослідження соціально-демографічних процесів та явищ, що вивчаються та контролюються, іноді протягом достатньо довгого часу, багатьма установами на державному та регіональному рівнях. Відповідно, майже завжди існує певний обсяг інформації, що характеризує об'єкт дослідження. Частина цієї інформації використовується при організації обстеження, зокрема при розробці дизайну вибірки та реалізації процедур її формування. У цьому розділі розглядаються підходи до використання такої інформації при оцінюванні показників за результатами обстеження.

У вибіркових обстеженнях населення досить часто одиницями спостереження є як домогосподарства в цілому, так і окремі їх члени (всі члени, діти, особи працездатного віку, пенсіонери за віком тощо). Для підвищення рівня репрезентативності та корисності результатів обстежень бажано узгоджувати їх з наявною достовірною зовнішньою інформацією. Наприклад, такою зовнішньою інформацією можуть бути дані демографічної статистики щодо статеві-вікового складу населення, дані реєстрів осіб та домогосподарств, результати перепису населення, дані погосподарського обліку щодо чисельності домогосподарств у сільській місцевості та ін. Доцільність узгодження результатів обстеження з зовнішньою інформацією зумовлюється такими обставинами:

- 1) оцінки показників за результатами вибіркового обстеження завжди характеризуються певною похибкою, джерелами якої є несутільність обстеження (похибка вибірки) і наявність так званих невибіркових похибок;
- 2) вибіркве обстеження населення не може забезпечити оцінок певних характеристик генеральної сукупності, наприклад оцінки загальної чисельності населення або загальної кількості домогосподарств. Хоча ці оцінки й отримуються за результатами обстеження, вони відображають, головним чином, параметри, закладені при формуванні вибірки;
- 3) основні характеристики генеральної сукупності змінюються у часі, й, відповідно, окремі з них на момент завершення обробки даних обстеження дещо відрізняються від тих, якими вони були під час організації та проведення обстеження.

Крім перелічених проблем, часто виникає ситуація, коли необхідно узгоджувати результати обстеження для двох рівнів одиниць спостереження — для домогосподарств і осіб. Насамперед мова йде про узгодження окремих кількісних характеристик, що можуть бути розраховані і по домогосподарствах, і по особах. Наприклад бажано, щоб чисельність населення, оцінена для рівня домогосподарств (за їх розміром), збігалася з чисель-

ністю, оціненою для рівня осіб.

Найбільш обґрунтованим шляхом вирішення всіх цих проблем є коригування статистичних ваг одиниць спостереження. За останні роки накопичено значний досвід з питань аналізу зовнішніх джерел даних, розроблено методологічні основи, методики, процедури, що дозволяють ефективно коригувати статистичні ваги для забезпечення узгодженості результатів обстеження з зовнішньою інформацією. Окремі процедури реалізовані в спеціалізованих пакетах статистичних програм.

Слід зазначити, що цей напрям досліджень наразі є дуже актуальним, у цій сфері з'являється все більше наукових публікацій, прикладних розробок, програмних засобів. Це свідчить, зокрема, і про те, що залишаються певні невирішені питання.

Припустимо, що при формуванні вибірки стратифікація неінституціонального населення України здійснювалася за такими ознаками: регіон і тип місцевості. Для цих страт оцінки чисельності населення за результатами обстеження будуть відповідати зовнішній інформації на момент формування вибірки. Зрозуміло, що це ніяк не стосується оцінок чисельності населення за статеві-віковими групами, оскільки ознаки «стать» і «вік» не враховувалися при формуванні вибірки. Якщо статистично надійна інформація щодо чисельності населення за статеві-віковими групами існує, то її врахування дозволить виправити можливі викривлення результатів вибіркового обстеження, що виникли внаслідок похибки вибірки, ефекту відмов від обстеження або недосконалостей у процесі формування вибірки та організації обстеження.

Більш складною є проблема узгодження результатів вибіркового обстеження з декількома зовнішніми розподілами. Поширеним прикладом такої ситуації є наявність даних щодо розподілу населення (або окремих категорій населення, наприклад студентів, пенсіонерів тощо) за регіонами окремо за статтю й за типами місцевості. При цьому дані можуть походити з одного або з різних джерел. У таких умовах застосовують так звану процедуру ітераційної пропорційної апроксимації, або метод відхилення, вперше запропонований В. Демінгом у 1940 році [93]. Головна ідея цього методу полягає в такому коригуванні системи ваг, що забезпечує відповідність оцінок окремих показників наявним зовнішнім розподілам по черзі з подальшим повторенням усього процесу певну кількість разів, доки не буде одержано задовільно близький збіг для всіх розподілів, які контролюються.

Необхідно зазначити, що доцільність застосування процедури ітераційної пропорційної апроксимації може бути зумовлена не лише відсутністю деталізованої зовнішньої інформації, а й неможливістю формування достатньо дрібних комірок для оцінювання показників за результатами обстеження внаслідок незначного обсягу вибірки. Ця процедура є достатньо простою й ефективною, вона використовується в багатьох реальних обстеженнях населення, особливо в таких, що потребують прискореної

обробки даних за незначного обсягу вибіркової сукупності.

Якщо необхідно узгодити з зовнішньою інформацією результати вибіркового обстеження для двох рівнів одиниць спостереження — домогосподарств та осіб, а також забезпечити рівність ваг домогосподарств і ваг усіх його членів, то розглянуті процедури потребують подальшого узагальнення.

При обстеженнях, що охоплюють як домогосподарства, так і осіб як одиниці спостереження й аналізу, іноді необхідно контролювати результати обстеження за обома типами одиниць.

Результати для домогосподарств можуть бути перетворені у відповідні результати для осіб та навпаки, тільки якщо використовувані зовнішні дані представлені і для рівня домогосподарств, і для рівня осіб. Таких даних часто немає в розпорядженні дослідника, отже контроль має бути виконаний для одиниць, для яких є відповідні зовнішні дані. Однак слід ураховувати, що інформація для зазначеного перетворення може бути отримана за даними обстеження. Розподіл для домогосподарств може бути перетворений у розподіл для осіб шляхом зважування кожного домогосподарства на його розмір (число членів). Подібно до цього, розподіл для осіб може бути перетворений у розподіл для домогосподарств шляхом зважування кожної особи з урахуванням розміру домогосподарства.

Отже, загальна ситуація полягає у наступному. Зовнішні дані, з якими результати вибіркового обстеження повинні бути узгоджені, складаються з двох окремих частин, що також можуть бути виокремлені у вибірці:

- 1) розподіли домогосподарств за чисельністю та характеристиками (типами);
- 2) розподіли осіб за деякими характеристиками, наприклад вік, стать, статус діяльності тощо.

Метою є узгодження розподілів по домогосподарствах та особах з відповідними розподілами із зовнішнього джерела.

Із відомих в теперішній час узагальнених методик коригування системи статистичних ваг найбільш теоретично розробленою та ефективною є так звана процедура калібрації статистичних ваг [94–97]. У цілому опрацьовано теорію калібрації та досліджено властивості оцінок показників на базі каліброваних ваг (калібраційних ваг).

Як впливає з наведеного вище, основною метою розробки та впровадження калібраційного методу є необхідність ефективного використання наявних додаткових даних при обробці та аналізі результатів вибірових статистичних обстежень.

Власне термін «калібрація» означає трансформацію (коригування) базових ваг одиниць спостереження у новий вектор ваг у результаті мінімізації функції відстані між калібраційними та базовими вагами за умови, що калібраційні ваги дають точні оцінки зовнішніх змінних, відомі

для генеральної сукупності або її частин.

З позиції математики калібраційний метод полягає в тому, що розв'язується задача мінімізації з обмеженнями, якими є умови відповідності оцінок наявній зовнішній інформації. Дещо спрощено постановка задачі може бути представлена у вигляді:

$$\sum_{i=1}^n \frac{(w_i^{(c)} - w_i^{(d)})^2}{w_i^{(d)}} \rightarrow \min, \quad (2.7)$$

при дотриманні обмеження

$$\sum_{i=1}^n w_i^{(c)} x_i = X, \quad (2.8)$$

де x_i — ознака, що вимірюється в обстеженні й за якою є зовнішня інформація. У нашому випадку з додаткових джерел відоме сумарне значення X . Прикладом ознаки x_i може бути розмір i -го домогосподарства. Тоді X — це чисельність населення.

Тобто мінімізується відстань між вагами дизайну $w_i^{(d)}$ та калібраційними вагами $w_i^{(c)}$ за певних обмежень.

Розв'язання задачі (2.7) — (2.8) може бути здійснене різними методами. Найчастіше для цього використовуються наближені методи вирішення задач оптимізації.

За певних умов калібрація дозволяє компенсувати інформацію, втрачену внаслідок відмов від обстеження, і, відповідно, зменшити величину зміщення оцінок показників.

Одним із ефективних методів використання зовнішньої інформації є реалізація методу калібраційного оцінювання, що дозволяє залучити наявну достовірну інформацію з інших джерел для уточнення оцінок показників шляхом узгодження результатів обстеження з додатковими даними. Слід зазначити, що калібрація статистичних ваг веде до покращання надійності оцінок лише для показників, які статистично взаємозв'язані з додатковою інформацією. В інших випадках проблема залишається відкритою.

Для обробки даних обстежень використовується декілька різних підходів [98]. Дані вибіркового обстеження по домогосподарствах та особах можуть узгоджуватися з відповідними зовнішніми даними окремо для визначення ваг рівня домогосподарств та ваг рівня осіб. При цьому різні члени певного домогосподарства будуть одержувати різні ваги, які, у свою чергу, можуть відрізнятися від ваги домогосподарства. За другим підходом здійснюється узгодження даних вибірових обстежень по домогосподарствах з наявною зовнішньою інформацією по домогосподарствах (як вказано вище). На рівні осіб дані узгоджуються для задоволення існуючих на

ньому обмежень. Третій підхід передбачає повне узгодження розподілів для домогосподарств та осіб. За такою процедурою кожне домогосподарство і всі його члени одержують однакову статистичну вагу. Відповідно до четвертого підходу однаковості ваг для зважування домогосподарства та всіх його членів досягають у двоступеневому процесі. Спочатку для вибірки домогосподарств контролюється розподіл за їх кількістю та характеристиками. Далі з урахуванням результатів першого кроку може бути використана інша процедура для визначення ваг домогосподарств так, щоб виконувався потрібний розподіл за чисельністю та характеристиками осіб.

На практиці зовнішні дані для рівня домогосподарств та рівня осіб зазвичай надходять із різних джерел інформації, які не є повністю узгодженими одне з одним. Їх одночасне накладання на дані вибірових обстежень може призвести до суттєвого зниження якості результуючих ваг і, відповідно, до зниження надійності оцінювання показників, що є одними з головних факторів на користь четвертого підходу. Слід урахувати також те, що зовнішня інформація для розподілу осіб часто є більш надійною й актуалізованою для порівняння з інформацією в обстеженні, ніж наявна зовнішня інформація щодо розподілу домогосподарств.

Для реалізації всіх розглянутих підходів на практиці використовують спеціальні алгоритми, зокрема процедури калібрації ваг. Як правило, метою етапу калібрації є підготовка репрезентативних масивів даних для мікроімітаційного моделювання рівня домогосподарств та осіб. Вже зазначалося, що ці масиви не повинні містити відсутніх значень, помилок, неузгодженостей даних.

Варто враховувати, що зовнішня інформація, яка використовується на етапі калібрації, може суттєво впливати на результати моделювання. Це значно ускладнює можливість отримання корисної інформації з інших джерел і вимагає більш уважного та обережного ставлення до інформації, що збирається при обстеженні.

За таких умов основним джерелом інформації стають дані офіційної статистики та адміністративна інформація. Для ефективного використання цих джерел слід застосовувати спеціальні підходи, такі як узгодження даних.

За типом зовнішня інформація на етапі калібрації майже завжди є набором (окремим значенням, вектором, матрицею) параметрів – чисельність населення за розрізами, розмір пенсій, допомог, ціни за групами товарів тощо. Це зумовлено змістом етапу обробки даних.

Розглянемо основні методологічні принципи використання зовнішньої інформації при калібрації [77]. За наявності детальної зовнішньої інформації і за умови достатності обсягу вибірки для заповнення всіх комірок проводять повну стратифікацію (або повну постстратифікацію). Якщо зовнішня інформація недостатньо деталізована або обсягу вибірки недостатній, використовують неповну стратифікацію (ітераційну пропор-

ційну апроксимацію) або калібрацію за відомими граничними значеннями розподілу.

Калібрація має важливе практичне значення у таких випадках:

- зовнішні розподіли отримані з різних джерел і відсутній перехресний розподіл одиниць, що представляє інтерес при аналізі результатів вибіркового обстеження;
- деякі комірки зважування або пусті, або містять недостатню кількість одиниць;
- джерелом зовнішнього розподілу є результати вибіркового обстеження з відомими розподілами за окремими ознаками, відсутні перехресні розподіли за декількома ознаками;
- при використанні стратифікованої вибірки та проведенні пост-стратифікації за ознаками, не покладеними в основу стратифікації.

Основною метою використання зовнішньої інформації при обробці даних і, зокрема, при розрахунку системи ваг є покращання якості результатів обстеження. В цьому плані слід враховувати, що за наявності багатьох джерел різноманітних даних їх повне використання не обов'язково призведе до досягнення поставленої мети. Часто є необхідним проведення кропітких робіт з відбору джерел та спеціальної підготовки даних, що потребує відповідної кваліфікації фахівців.

Для прикладу розглянемо таку характеристику якості результатів обстеження, як надійність оцінок показників. При відборі джерел зовнішніх даних слід враховувати, що використання максимальної кількості джерел зумовлює зменшення величини зміщення оцінок, зокрема зміщення внаслідок відмов від обстеження, але майже завжди призводить до зростання величини дисперсії вибірових оцінок.

Калібрація статистичних ваг забезпечує поліпшення надійності оцінок показників, якщо існує кореляція між зовнішньою змінною та змінною, що оцінюється за результатами обстеження. Узагальнюючи це положення й аналогічне положення щодо впливу відмов від обстеження на величину зміщення оцінок показників, доцільно навести принципи, які слід враховувати при формуванні масиву зовнішніх даних [77]:

- 1) зовнішні дані пояснюють варіацію основних змінних, що вимірюються за результатами вибіркового обстеження;
- 2) зовнішні дані пояснюють варіацію імовірності обстеження одиниць;
- 3) зовнішні дані дозволяють виділити основні групи одиниць спостереження.

Фактично ці принципи завжди враховуються фахівцями при розробці процедур калібрації в реальних обстеженнях.

За результатами аналізу інформації, що потенційно може бути використана для коригування системи ваг у вибірових обстеженнях населення в Україні, слід виділити такі дані:

- чисельність населення по адміністративно-територіальних одиницях;
 - статеві-віковий склад населення по адміністративно-територіальних одиницях.
 - розподіл населення за статтю, віком та шлюбним станом;
 - розподіл населення за віком та рівнем освіти;
 - розподіл населення за віком та джерелами засобів існування;
 - розподіл зайнятого населення за віком та видами економічної діяльності;
 - розподіл зайнятого населення за джерелами засобів існування та рівнем освіти;
 - розподіл домогосподарств за їх типами, розміром та за кількістю (або за наявністю дітей);
 - розподіл домогосподарств за їх розміром і числом зайнятих членів домогосподарств;
 - розподіл домогосподарств за їх розміром, типом житла, кількістю кімнат та середнім розміром загальної площі;
 - розподіл домогосподарств за типами житлових приміщень та розміром загальної та житлової площі, що припадає на одну особу;
 - розподіл домогосподарств за наявністю та розміром земельних ділянок;
 - розподіл квартир за кількістю кімнат, із виділенням числа комунальних у загальній кількості, загальна і житлова площа;
 - обладнання житла комунальними зручностями та ін.
- Слід зазначити, що універсальних рекомендацій з розглянутих питань наразі не існує.

2.7. Загальна характеристика масивів мікроданих, які можуть використовуватися для розробки та застосування інструментів мікромоделювання в Україні

Згідно з положеннями методології статистичних спостережень, сукупності населення (домогосподарств), які обстежуються на основі ймовірнісних вибірок, є репрезентативними моделями відповідних генеральних сукупностей населення або домогосподарств [74; 75; 78]. Для ефективного використання таких моделей при оцінюванні соціальних програм необхідно мати деталізований опис характеристик одиниць спостережень, а також доступ до відповідних метаданих. У цьому підрозділі увагу приділено характеристиці основних масивів даних, що збираються за результатами державних вибірових обстежень в Україні.

Мікродані вибіркового обстеження умов життя домогосподарств доступні, як вже зазначалось, у вигляді мікрофайлів. Мікрофайли ОУЖД

Методологічні основи формування інструментарію оцінювання програм з використанням методів мікроімітаційного моделювання

готуються по домогосподарствах та по особах — членах домогосподарств, а саме:

1) мікрофайл ОУЖД по домогосподарствах (близько 10,5 тис. домогосподарств);

2) мікрофайл ОУЖД по особах (близько 25,5 тис. осіб).

Структура мікрофайла ОУЖД по домогосподарствах:

- адресна частина;
- характеристики домогосподарств;
- демографічні та соціально-економічні характеристики голови домогосподарства;
- витрати домогосподарств на товари та послуги відповідно до класифікації COICOP-HBS на рівні 1-5 знаків;
- доходи, отримані домогосподарствами;
- зведені показники доходів та витрат домогосподарств;
- продукти харчування, отримані з інших джерел;
- кількість куплених та спожитих продуктів харчування;
- характеристики типу житла та земельної ділянки;
- якість харчування та спожитих товарів;
- дані одноразових тематичних опитувань: витрати домогосподарств на будівництво та ремонт житла і господарських будівель; оцінка членами домогосподарств стану свого здоров'я та рівня доступності окремих видів медичної допомоги; доступ домогосподарств до окремих товарів та послуг; наявність товарів тривалого користування; самооцінка домогосподарствами рівня достатності своїх доходів та доступу до Інтернету.

Структура мікрофайла ОУЖД по особах:

- адресна частина;
- демографічні характеристики;
- рівень освіти, соціально-економічний статус;
- особисті доходи;
- вага, зріст (антропометричні характеристики);
- стан здоров'я членів домогосподарства;
- народжуваність дітей жінками.

Доцільно більш детально зупинитися на модульному обстеженні з питань оцінки членами домогосподарств стану свого здоров'я та рівня доступності окремих видів медичної допомоги. Інформація, отримана за результатами зазначеного обстеження, останнім часом все частіше використовується для цілей моделювання соціальних і демографічних процесів, зокрема для оцінки якості життя населення тощо.

Слід зазначити, що вказане опитування є разовим тематичним опитуванням, яке проводиться щороку, у третьому кварталі, в рамках програми ОУЖД.

Мікрофайл з результатами опитування формується за процедурою, розробленою для обробки даних квартальних опитувань ОУЖД. Користувачам надається як частина квартального або річного мікрофайлу, так і окремий мікрофайл даних. Запитальник модульного опитування містить блоки запитань, що стосуються як домогосподарства в цілому, так і окремих його членів, відповідно до цього формуються два масиви даних: по домогосподарствах — файл з даними щодо доступу домогосподарств до послуг охорони здоров'я і по членах домогосподарств — файл з даними щодо самооцінки стану їх здоров'я.

Структура мікрофайлу модульного опитування з інформацією по домогосподарствах:

- адресна частина;
- характеристики домогосподарств;
- наявність потреби членів домогосподарств у медичній допомозі, придбанні ліків та медичного приладдя;
 - відсутність можливості отримати медичну допомогу, придбати ліки, медичне приладдя;
 - причини неможливості придбання ліків або медичного приладдя, відвідування лікарів, протезування, проведення медичних обстежень, отримання процедур, лікування у стаціонарі;
 - недостатність коштів для оплати необхідних ліків та послуг: ліки та медичне приладдя, послуги лікаря у медичному закладі, аналізи, обстеження, процедури, лікування у стаціонарі, життєво необхідні хірургічні операції та подальше пов'язане із ними лікування у стаціонарі.

Структура мікрофайлу модульного опитування з інформацією по особах:

- адресна частина;
- демографічні характеристики;
- оцінка стану здоров'я в цілому;
- випадки захворювання;
- вплив захворювань на працездатність та життєву активність;
- наявність хронічних захворювань або проблем зі здоров'ям за основними захворюваннями (18 груп);
 - наявність звернень за медичною допомогою — місце (поліклініка, сімейний лікар, державний, приватний стоматолог, швидка медична допомога, платна медична установа або приватний лікар, народний цілитель, гомеопат, знахар, екстрасенс та ін.), кількість та основна причина останнього звернення (нещасний випадок, травма, хвороба або проблема зі здоров'ям, профілактичний огляд, поновлення рецептів, адміністративна причина та ін.);
 - перебування у лікарні та його умови;
 - вплив на стан здоров'я наслідків Чорнобильської катастрофи;

Методологічні основи формування інструментарію оцінювання програм з використанням методів мікроімітаційного моделювання

- інформація щодо тютюнопаління — тривалість та обсяги;
- народжуваність дітей жінками старше 15 років (кількість дітей, вік, у якому було народжено першу дитину).

Мікродані вибіркового обстеження економічної активності населення готуються у вигляді мікрофайлів, але у теперішній час доступні лише для проведення досліджень обмеженим колом користувачів. Мікрофайли ОЕАН формуються по домогосподарствах та по особах — членах домогосподарств, а саме:

1) мікрофайл ОЕАН по особах віком 15–70 років за формою 1-ЕАН (близько 123 тис. осіб у обстеженнях циклу 2008–2013 рр.);

2) мікрофайл ОЕАН по особах за формою 2-ЕАН (близько 144 тис. осіб у обстеженнях циклу 2008–2013 рр.);

3) мікрофайл ОЕАН по домогосподарствах за формою 2-ЕАН (близько 66,5 тис. домогосподарств у обстеженнях циклу 2008–2013 рр.).

Структура мікрофайлу ОЕАН форми 1-ЕАН по особах віком 15–70 років:

- адресна частина;
- змінні, що відповідають запитанням в анкеті форми 1-ЕАН;
- демографічні характеристики;
- рівень освіти, соціально-економічні характеристики;
- показники економічної активності за методологією МОП.
- Структура файлу ОЕАН форми 2-ЕАН з інформацією по особах:
- адресна частина;
- блок щодо участі в обстеженні;
- демографічні характеристики;
- рівень освіти, соціально-економічні характеристики.

У формі 2-ЕАН надається інформація по всіх особах, що проживають в обстежуваних домогосподарствах, незалежно від їх віку та участі в основному опитуванні ОЕАН (за формою 1-ЕАН).

Структура файлу ОЕАН форми 2-ЕАН з інформацією по домогосподарствах:

- ♦ адресна частина;
- ♦ блок щодо участі в домогосподарстві в обстеженні;
- ♦ блок щодо розміру домогосподарства та участі його членів у обстеженні.

У формі 2-ЕАН надається інформація по всіх домогосподарствах, що були відібрані для обстеження, та фактично проживаючих членах домогосподарств незалежно від їх віку та участі в основному опитуванні ОЕАН.

Як уже зазначалося, з 2003 року гармонізовано програми державних вибірових обстежень населення — умов життя домогосподарств, з питань економічної активності населення, сільськогосподарської діяльності домогосподарств у сільській місцевості [99]. До переліку гармонізованих та

уніфікованих показників включені такі ознаки домогосподарств:

- кількість членів домогосподарства;
- родинні стосунки членів домогосподарства;
- дата народження кожного члена домогосподарства;
- стать кожного члена домогосподарства;
- освіта (для членів домогосподарства у віці 6 років і старше);
- код обстеження;
- порядковий номер обстеження;
- код території;
- код місцевості (міська, сільська);
- загальнодержавний номер ПТОВ;
- номер домогосподарства у межах ПТОВ / номер анкети на домогосподарство;
- номер ротаційної групи;
- дата опитування;
- номер анкети на особу;
- статистична вага члена домогосподарства.

Для використання при розробці інструментарію мікромоделювання сформовано масив мікроданих шляхом об'єднання масивів даних з результатами двох обстежень – ОУЖД та ОЕАН. Можливість отримання об'єданого масиву мікроданих за результатами ОУЖД та ОЕАН обумовлюється наявністю в обох обстеженнях блоку уніфікованих та гармонізованих показників. Для формування інформаційної бази для мікромоделювання використовувалися:

- 1) дані основного інтерв'ю ОУЖД за 2009–2011 роки;
- 2) дані ОЕАН форма 2-ЕАН за 2009–2010 роки та перше півріччя 2011 року.

Наявні в обох обстеженнях блоки уніфікованих ознак (таких, як номер обстеження, код території за КОАТУУ, код місцевості, загальнодержавний номер ПТОВ тощо) дозволяють реалізувати процедуру об'єднання даних на мікрорівні, що складається з таких основних етапів:

- об'єднання масивів даних ОЕАН, отриманих за вибірками домогосподарств за 2009–2010 роки та перше півріччя 2011 року;
- об'єднання масивів даних основного інтерв'ю ОУЖД, отриманих за вибірками домогосподарств за 2009–2011 років;
- приведення даних ОЕАН та ОУЖД до однієї структури;
- об'єднання масивів даних, отриманих за вибірками ОЕАН та ОУЖД.

Перший етап об'єднання здійснюється з урахуванням того, що кожна з вибірок є репрезентативною по кожному регіону України і опитування проводиться з використанням ідентичного інструментарію. За таких умов реалізується процедура приєднання даних на рівні осіб (рис. 2.10).



Рис. 2.10. Схема об'єднання масивів даних ОЕАН за різні періоди обстеження

В обстеженні економічної активності населення, як уже зазначалося, реалізована процедура ротації домогосподарств у вибірці. Відповідно до схеми ротації, за річний цикл кожне домогосподарство обстежується три рази. Оскільки, соціально-демографічні характеристики домогосподарств та їх членів змінюються не так динамічно, як показники, що характеризують економічну активність осіб на ринку праці, то немає потреби у дублюванні інформації. Тому при формуванні об'єданого масиву даних реалізована процедура відбору ротаційних груп, яка виключає їх повторне обстеження. А саме, ротаційна група потрапляє до об'єданого масиву даних на етапі її першого входження, або повернення через рік. Таким чином, в об'єданому масиві щомісячна вибірка сукупності представлена лише двома ротаційними групами.

Під час об'єднання даних щомісячних масивів ОЕАН кожному домогосподарству та респонденту присвоюється базова вага, що враховує ймовірність відбору домогосподарства. Після чого здійснюється коригування ваг з урахуванням фактичного рівня участі домогосподарств та осіб в обстеженні.

Статистична вага i -ї особи w_i розраховується у загальному випадку за формулою:

$$w_i = \frac{1}{P_{1i} \cdot P_{2i} \cdot P_{3i}} \cdot k_{1i} \cdot k_{2i}, \quad (2.9)$$

де P_{1i} — ймовірність відбору одиниці першого ступеня (ПТОВ), в якій обстежено i -ту особу;

P_{2i} — імовірність відбору одиниці другого ступеня (ВТОВ), в якій обстежено i -ту особу (лише для міських поселень);

P_{3i} — імовірність відбору домогосподарства, в якому обстежено i -ту особу;

k_{1i} — коефіцієнт коригування статистичних ваг для врахування відмов домогосподарств від обстеження;

k_{2i} — коефіцієнт коригування статистичних ваг (калібрації) для узгодження результатів обстеження з наявною зовнішньою інформацією, зокрема з даними демографічної статистики щодо статево-вікової структури населення.

Процедура об'єднання масивів даних основного інтерв'ю ОУЖД 2009–2011 рр. є аналогічною, але простішою, оскільки в ОУЖД не застосовується процедура ротації, тобто до об'єданого масиву потрапляють усі домогосподарства. Кожен із масивів даних представляє одну і ту ж генеральну сукупність — все населення України, виходячи з цього статистичні ваги домогосподарств та осіб об'єднаних масивів зменшуються втричі.

Слід ураховувати також, що ОУЖД та ОЕАН за методологією організації дещо відрізняються. Насамперед, це стосується цільової (генеральної) сукупності населення. На відміну від ОУЖД, в ОЕАН на респондентів накладаються вікові обмеження, тобто в ОЕАН опитуються лише особи віком 15–70 років. Хоча інформація гармонізованої частини надається по всіх членах домогосподарства, але до вибіркової сукупності не потрапляють домогосподарства, які складаються лише з осіб молодше 15-ти або старше 70-ти років.

Для вирішення проблеми забезпечення порівнянності даних використовується процедура калібрації, яка дозволяє за рахунок коригування системи статистичних ваг структуру даних ОЕАН привести до структури ОУЖД. У такий спосіб забезпечується можливість врахування тієї частини домогосподарств, які не можуть потрапити до вибірки ОЕАН.

При реалізації процедури калібрації для кожного регіону враховується така інформація:

- оцінка кількості домогосподарств за типом місцевості (міські поселення, сільська місцевість);
- оцінка чисельності неінституціонального населення за типом місцевості;
- розподіл домогосподарств за наявністю дітей у їх складі;
- розподіл населення за статево-віковою структурою.

Схема об'єднання масивів даних, отриманих за вибірками ОУЖД та ОЕАН, подібна до схеми, наведеної на рис. 2.10. Відмінність полягає в тому, що в кожному обстеженні своя цільова частина показників, оскільки цілі обстежень різні, в ході обстеження досліджуються різні явища й домогосподарства опитуються за різними запитальниками (рис. 2.11).

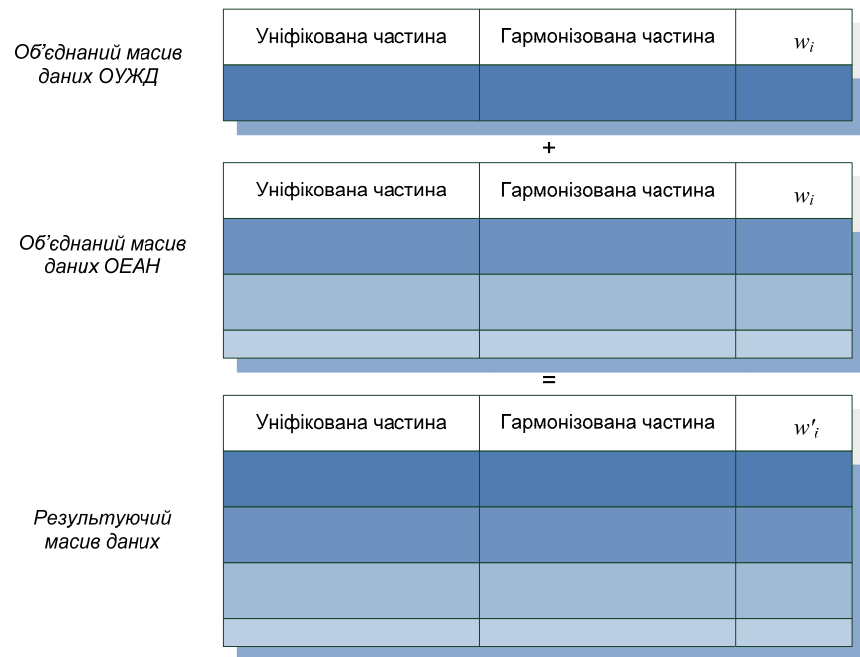


Рис. 2.11. Схема об'єднання масивів даних ОУЖД та ОЕАН

Гармонізована частина, що містить дані щодо соціально-демографічних характеристик домогосподарств та респондентів, однакова для обох обстежень ОУЖД та ОЕАН.

Після об'єднання даних, отриманих за вибірками домогосподарств ОУЖД та ОЕАН, статистичні ваги, що були розраховані для кожного масиву окремо на основі співвідношення (2.9), коригуються з урахуванням необхідності забезпечення репрезентативності об'єднаних даних та максимальної надійності оцінювання показників.

1) Для кожного регіону j та типу місцевості k розраховуються коефіцієнти ϕ_{jk} , оцінки яких визначаються з умов мінімізації загальної похибки оцінювання показників за об'єднаним масивом даних як відносна частка вибірки за регіоном та типом місцевості для кожного обстеження у загальному обсязі вибірки обох обстежень. При цьому враховується, що обидві вибірки репрезентативні, а їх дизайн є подібним.

2) На основі співвідношення обсягів вибірки за кожним регіоном j та типом місцевості k для кожного з масивів, що об'єднуються, визначається коефіцієнт коригування k_{3i} , який використовується для коригування статистичних ваг домогосподарств:

$$k_{3i} = \begin{cases} \hat{\phi}_{ji} & \text{якщо } \partial / \partial \text{ із вибірки ОУЖД для регіону } j \text{ та типу місцевості } k; \\ (1 - \hat{\phi}_{ji}) & \text{якщо } \partial / \partial \text{ із вибірки ОЕАН для регіону } j \text{ та типу місцевості } k, \end{cases} \quad (2.10)$$

3) Статистичні ваги домогосподарств за кожним регіоном та типом місцевості, визначені за формулою (2.9), коригуються за таким співвідношенням:

$$w'_i = w_i \cdot k_{zi}. \quad (2.11)$$

Масиви даних обстежень ОУЖД та ОЕАН по членах домогосподарств об'єднуються за аналогічною схемою (рис. 2.12). Слід зауважити, що реалізована процедура калібрації забезпечує використання єдиної системи статистичних ваг для домогосподарства та усіх його членів, тому при реалізації процедури об'єднання даних на мікрорівні коригування статистичних ваг виконується не лише для масивів даних по домогосподарствах.

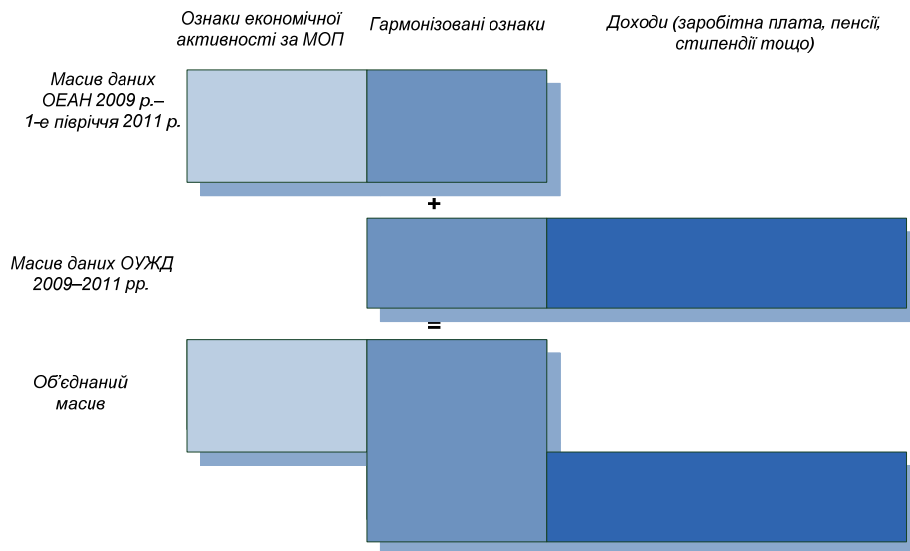


Рис. 2.12. Схема об'єднання даних ОЕАН та ОУЖД на основі методу приєднання

Слід зазначити, що на основі лише методу приєднання даних неможливо отримати повний масив мікроданих. Цю проблему певною мірою може розв'язати застосування процедур злиття даних, що розглянуті у п. 2.5.

РОЗДІЛ 3. АНАЛІЗ ОКРЕМИХ ДЕРЖАВНИХ СОЦІАЛЬНИХ ПРОГРАМ, ЩО РЕАЛІЗУЮТЬСЯ В УКРАЇНІ

3.1. Загальнодержавна програма «Питна вода України» на 2006–2020 роки

Визначення пріоритетів, цілей та основних завдань

Визначення цільових груп населення, якість життя яких має покращитися

Цільовою групою населення є мешканці тих місць, де має покращитись якість води і забезпеченість водою.

Визначення цільових груп населення, які можуть щось втратити

Основними групами населення, які можуть щось втратити, є підприємці та члени їх родин, які продають системи очистки води, змінні елементи та комплектуючі до них; бутильовану воду; торгують доочищеною водою на розлив.

Загальна оцінка потенційних результатів

Поліпшення забезпечення населення України питною водою нормативної якості в межах науково обґрунтованих нормативів (норм) питного водопостачання; реформування та розвиток водопровідно-каналізаційної мережі, підвищення ефективності та надійності її функціонування; покращення на цій основі стану здоров'я населення та оздоровлення соціально-екологічної ситуації в Україні; відновлення, охорона та раціональне використання джерел питного водопостачання.

Інформація щодо потреб населення, соціальної ситуації та проблем, тенденцій розвитку суспільства

Проблема якості питної води в Україні є надзвичайно актуальною. Незадовільний екологічний стан мають як поверхневі, так і підземні джерела питного водопостачання. У більшості випадків як джерела водопостачання виступають водогони, свердловини і колодязі. Під наглядом Державної санітарно-епідеміологічної служби України у 2010 році перебувало 18 950 джерел централізованого водопостачання населення (з них 1 565 комунальних, 5 025 відомчих, 7 676 сільських водопроводів). Із загальної кількості таких водопроводів не відповідають санітарним нормам через відсутність зон санітарної охорони 67,8%, необхідного комплексу очисних споруд — 16,7%, знезаражувальних установок — 25,0% (табл. 3.1, [100, с. 52]). Протягом останніх років близько 5,0% водопроводів не відповідають санітарним нормам. Найбільша їх кількість — у Луганській, Донецькій, Херсонській, Миколаївській та Житомирській областях.

Таблиця 3.1

**Відповідність об'єктів централізованого водопостачання
санітарним нормам і правилам**

Показники	2009 р.	2010 р.
Кількість об'єктів централізованого водопостачання, що перебувають під наглядом держсанепідслужби, одиниць	19 126	18 950
З них не відповідають санітарним нормам і правилам, одиниць	1 001	956
% до загальної кількості об'єктів	5,2	5,0
у тому числі:		
через відсутність зон санітарної охорони, одиниць	674	648
% до кількості об'єктів, що не відповідають санітарним нормам і правилам	67,3	67,8
через відсутність необхідного комплексу очисних споруд, одиниць	172	160
% до кількості об'єктів, що не відповідають санітарним нормам і правилам	17,2	16,7
через відсутність знезаражувальних установок, одиниць	271	239
% до кількості об'єктів, що не відповідають санітарним нормам і правилам	27,1	25,0

Підземні води України, зокрема артезіанські, в багатьох районах АР Крим, Донбас, Придніпров'я) за своєю якістю не відповідають нормативам на джерела водопостачання, що пов'язано не тільки з природними умовами їх формування, а й антропогенним забрудненням, і тому потребують очищення. При цьому лише поодинокі артезіанські водопроводи мають споруди для доочищення води. Особливу занепокоєність викликає стан водопостачання сільського населення – 623 сільські водопроводи (8,1%) із 7 676 не відповідають санітарними нормам і правилам.

Питома вага нестандартних проб питної води, відібраних із джерел централізованого водопостачання, за санітарно-хімічними та бактеріологічними показниками за 2010 рік становить 14,2% та 3,2% відповідно. Найбільшу кількість нестандартних проб питної води з централізованих систем водопостачання реєструють, як і раніше, щодо сільських водопроводів, найменшу – щодо комунальних (табл. 3.2, [100, с. 53]).

Найбільша частка відхилень за санітарно-хімічними показниками, що значно перевищують середні по державі, відмічається у Луганській, Дніпропетровській та Рівненській областях; за бактеріологічними показниками – у Тернопільській, Закарпатській, Миколаївській та Харківській областях (табл. 3.3, [100, с. 53]).

Таблиця 3.2

**Питома вага досліджених проб питної води,
що не відповідають вимогам Держстандарту**

(%)

Водопроводи	Роки					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>За санітарно-хімічними показниками</i>						
Комунальні	10,0	9,6	9,4	9,7	9,2	11,1
Відомчі	12,5	12,4	13,9	14,3	5,2	15,0
Сільські	17,1	16,9	16,9	18,0	17,9	18,2
<i>За санітарно-бактеріологічними показниками</i>						
Комунальні	3,4	3,0	2,8	2,4	2,1	2,3
Відомчі	5,2	4,5	4,4	3,8	3,5	3,6
Сільські	7,0	6,5	6,1	5,5	5,0	5,1

Таблиця 3.3

Питома вага нестандартних проб питної води в деяких областях України

(%)

Області	Роки		
	2008	2009	2010
<i>За санітарно-хімічними показниками</i>			
Запорізька	20,4	17,4	16,8
Луганська	40,1	39,6	43,1
Миколаївська	17,3	17,3	21,7
Середній показник по Україні	13,2	12,9	14,2
<i>За санітарно-бактеріологічними показниками</i>			
Закарпатська	7,4	7,0	6,4
Харківська	6,4	6,0	5,7
Миколаївська	47,3	5,8	5,9
Тернопільська	7,7	8,2	8,4
Середній показник по Україні	3,4	3,1	3,2

Основні забруднювачі поверхневих водойм — перевантажені каналізаційні очисні споруди та мережі, що перебувають у незадовільному технічному стані та потребують проведення капітальних ремонтів і реконструкції. Водночас унаслідок недостатнього фінансування будівництво та реконструкція більшості об'єктів водопостачання та каналізування, заплановані державними та місцевими програмами розвитку водного господарства, охорони водних ресурсів і підвищення якості питної води, практично не проводиться. Понад 90% забруднених стоків дають водоканали міст області та промислові підприємства гірничо-видобувного та металургійного комплексів м. Дніпропетровська, Дніпродзержинська,

Нікополя, а також Кривбасу та Західного Донбасу. Для останніх територій та Дніпропетровської, Миколаївської та Херсонської областей залишається гострою проблема скиду у водойми високомінералізованих шахтних та кар'єрних вод.

Зміна форм власності та передача сільських водопроводів на баланс органів місцевого самоврядування загострили проблему забезпечення населення питною водою гарантованої якості. Водопроводи перебувають у незадовільному технічному стані, населення змушено проводити ремонти за свої кошти. На багатьох сільських водопроводах немає очисних споруд та знезаражуючих установок, відсутній виробничий лабораторний контроль якості питної води. Водночас централізованим водопостачанням забезпечено лише чверть сіл України. Решта сільського населення споживає воду з колодязів та індивідуальних свердловин, які у переважній більшості знаходяться у незадовільному санітарно-технічному стані. Проблемними питаннями залишаються недостатньо чітке визначення відомчого підпорядкування громадських колодязів, відсутність спеціалізованих бригад з їх технічного обслуговування, несвоєчасне проведення власниками профілактичних заходів.

Під наглядом Державної санітарно-епідеміологічної служби України у 2010 році також перебувало 175 607 джерел децентралізованого водопостачання (з них 171 048 колодязів, 3 371 артезіанський колодязь, 1 171 каптаж). Питома вага проб питної води з джерел децентралізованого водопостачання, які не відповідали санітарним вимогам, становила 34,2% за санітарно-хімічними та 22,3% за бактеріологічними показниками, у тому числі з колодязів, які не відповідали санітарним вимогам, — 35,4% за санітарно-хімічними та 23,6% за бактеріологічними показниками; з артезіанських колодязів, які не відповідали санітарним вимогам, — відповідно, 18,2% та 6,9%. Спостерігається зростання нітратного забруднення ґрунтових вод. Ефективних методів видалення нітратів з води в умовах децентралізованого водопостачання практично немає. Забруднення води наднормативним вмістом нітратів призводить до виникнення захворювань на воднонітратну метгемоглобінемію у дітей, зниження загальної резистентності організму, що зумовлює збільшення рівня загальної захворюваності населення, в тому числі інфекційними та онкологічними хворобами. Незадовільний стан питної води є однією з причин поширення в державі багатьох інфекційних (вірусний гепатит А, черевний тиф, ротавірусна інфекція тощо) та неінфекційних (хвороби системи травлення, серцево-судинної, ендокринної системи тощо) захворювань. Таким чином, має місце стала тенденція до збільшення забруднення водних об'єктів.

Вибір механізмів, каналів досягнення цілей

Формування альтернативних варіантів: визначення шляхів і способів розв'язання завдань програми та досягнення її цілей

Технічна складова — розвиток і реконструкція систем водопоста-

Аналіз окремих державних соціальних програм, що реалізуються в Україні

чання та водовідведення (заходи щодо будівництва та реконструкції водопровідних споруд і споруд з очищення стічних вод; реконструкції систем водопостачання та переоснащення водоочисних станцій, збирання й очищення поверхневого стоку із селитебних територій та запобігання аваріям на підприємствах питного водопостачання та водовідведення); упорядкування зон санітарної охорони джерел питного водопостачання; будівництво та реконструкція водозабірних споруд із застосуванням новітніх технологій та обладнання; доведення якості питної води до встановлених нормативів (упровадження станцій доочищення питної води; будівництво та реконструкція водопровідних і каналізаційних очисних споруд; розроблення схем оптимізації роботи систем централізованого водопостачання та водовідведення; оснащення лабораторій контролю якості води та стічних вод сучасним контрольно-аналітичним обладнанням тощо).

Наукова складова — здійснення комплексних науково-дослідних та дослідно-конструкторських розробок із застосуванням новітніх технологій, обладнання, матеріалів, приладів, спрямованих, зокрема, на енерго- і ресурсозбереження, підвищення якості питної води та очищення стічних вод, а також упровадження таких розробок.

Інституційна складова — приведення нормативно-правової бази у сфері питного водопостачання та водовідведення у відповідність до стандартів Європейського Союзу, у тому числі в частині посилення відповідальності за порушення нормативів забруднення навколишнього природного середовища, насамперед скидів промислових підприємств у водні об'єкти; розробка та реалізація регіональних та місцевих програм у сфері поліпшення якості питної води; створення Міжвідомчої комісії з питань виконання Загальнодержавної програми «Питна вода України» на 2006–2020 рр.

Прогнозна оцінка інституційного та політичного середовища: установ, інститутів та організацій, які будуть сприяти реалізації програми або протидіяти їй

Сприятимуть реалізації програми Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, до повноважень якого належить здійснення державного управління у сфері питної води та питного водопостачання, органи місцевого самоврядування, населення відповідних місцевостей.

Не зацікавленими в реалізації програми можуть лобісти, які репрезентують такий напрям бізнесу, як продаж бутильованої води.

Оцінка прогнозних прямих і непрямих ефектів від реалізації програми (ex-ante оцінка)

Прямими ефектами реалізації програми є:

- покращення якості питної води;
- зниження втрат питної води у водогонах.

Непрямими ефектами реалізації програми є:

- зниження захворюваності населення;

- збільшення привабливості певних територій для проживання, економічної діяльності, інвестування;
- зниження витрат домогосподарств на придбання власних локальних систем очищення води, бутильованої води.

Інформація щодо характеристик і ефективності різних політичних інструментів

У сфері природокористування існує два механізми управління діяльністю — адміністративний і економічний. Перший охоплює видачу дозволів на користування природними ресурсами, ліцензування і сертифікацію робіт, організаційне забезпечення реалізації програмних заходів тощо. Економічний механізм стосується організації рентно-тарифної політики у формі, що дозволить забезпечити самофінансування природоохоронної галузі або близький до цього стан.

Ознайомлення з міжнародним досвідом

Міжнародний досвід свідчить, що вирішити проблему поліпшення якості питної води можна тільки на основі комплексного підходу, охоплюючи всі аспекти виробничо-господарської діяльності й насамперед — забезпечення якості води в джерелах водопостачання. Прикладом може служити досвід експлуатації Північноамериканських озер, річок Сени у Франції, Темзи в Англії і Рейну в Німеччині. 23 жовтня 2000 року прийнята Директива Європейського парламенту і Ради Європейського Союзу, що встановлює основи діяльності спільноти у сфері водної політики. Вона стала обов'язковою для країн ЄС та кандидатів у члени ЄС. Єдиний концептуальний документ передбачає реалізацію басейнового принципу управління водними ресурсами з орієнтацією на якість питної води. Басейнові управління як окремі інституції діють в умовах госпрозрахунку за рахунок плати за воду, що забирається з водогосподарських систем, і плати за надані послуги. Саме такий підхід є найбільш перспективним і має стати основою нової державної системи управління водними ресурсами разом з органами місцевого самоврядування та громадськістю.

Узагальнення способів освітлення води та видалення з неї органічних добавок за кордоном свідчить, що в умовах підвищеного антропогенного впливу на джерела водопостачання, водоочисні станції працюють за технологією багатоступеневого очищення води з використанням повільнодіючих вугільних фільтрів, тонкошарових модулів, преаераторів, поліелектролітів та озонаторів.

Поширенням є використання підземних і підруслоних вод, індивідуальних та локальних пристроїв для очистки води та ін.

На основі численних досліджень в Україні, США і деяких інших країнах розроблено національні стандарти якості питної води (в Україні це — ДержСанПіН 383–96). Для країн, що розвиваються, та інших ВООЗ розробила Міжнародний стандарт питної води (МСПВ–73). Він може бути використаний повністю або взятий за основу для розроблення націона-

Аналіз окремих державних соціальних програм, що реалізуються в Україні

льних стандартів, що враховують національні особливості (гранично допустимі концентрації (далі — ГДК) шкідливих речовин у питній воді встановлені з урахуванням того, що людина споживає 3 л води на добу, тому регіональні ГДК за лімітуючим санітарно-токсикологічним показником повинні зменшуватись у стільки разів, у скільки разів більший місцевий показник споживання води). У кожному стандарті наводяться показники, що характеризують якість питної води, та їхні нормативи. Для визначення відповідності питної води вимогам стандарту слід провести її санітарний аналіз, який передбачає як мінімум органолептичні, клінічні та бактеріологічні дослідження. У деяких випадках (за наявності показань) їх доповнюють радіохімічними, біологічними й експериментально-токсикологічними дослідженнями.

МСПВ–73 поширюється на воду, що подається господарсько-питними водогонами для задоволення господарсько-побутових потреб у житлові будинки, заклади освіти культури, лікувально-профілактичні, дитячі та інші заклади, для виробництва харчових продуктів і для підприємств громадського харчування, для особистої гігієни (душові, лазні), а також на воду, яка подається населенню централізованими системами відкритого гарячого водопостачання. Вода господарсько-питних водогонів повинна бути такою, щоб населення могло її використовувати для питних та інших потреб без будь-якої додаткової обробки.

Якщо вода джерела централізованого водопостачання не задовольняє вимог стандарту, вона підлягає відповідній обробці. Під час проведення санітарного аналізу води визначають показники, які характеризують:

- а) органолептичні властивості води;
- б) хімічний склад води та її нешкідливість;
- в) епідемічну безпечність води.

Середньо- та довгострокові оцінки витрат представлено у табл. 3.4 [101, с. 10].

Таблиця 3.4

Інформація про основні показники програми і обсяги фінансування

(млн. грн.)

№ з/п	Найменування завдання	Обсяги фінансування програми						
		У редакції від 03.03.2005 р.				У редакції від 20.10.2011 р.		
		2006–2009 рр.	2010 р.	2011–2010 рр.	Усього	2011 р.	2012–2020 рр.	Усього
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Охорона та раціональне використання джерел питного водопостачання	4,1	1,4	4,0	9,5	86,8	1 463,2	1 550,0
2	Доведення якості питної води до встановлених нормативів	—	—	—	—	113,2	1 329,1	1 442,3

Продовження таблиці 3.4

1	2	3	4	5	6	7	8	9
3	Нормативно правове забезпечення	2,2	0,5	0,1	2,8	0,7	11,3	12,0
4	Науково-технічне забезпечення	2,9	0,8	1,9	5,6			
5	Розвиток та реконструкція систем водопостачання та водовідведення	1 232,1	380,1	3 595,3	5 207,5	—	—	—
6	Освіта та підготовка кадрів, виховання та інформування громадськості	1,2	0,3	3,0	4,5	—	—	—
Разом		1 242,5	383,1	3 604,3	5 229,9	200,7	2 803,6	3 004,3

Вибір прийняттого варіанта із можливих альтернатив (сценаріїв) та формування конкретних планів

Визначення етапів реалізації програми, конкретних заходів та графіку їх реалізації

На I етапі (2006–2010 рр.) зокрема передбачалося: здійснити заходи щодо економії питної води та зниження енергоємності її виробництва; розширити обсяги використання підземних вод у містах та регіонах з високим рівнем забруднення поверхневих вод; відновити та реконструювати в сільських населених пунктах системи питного водопостачання, що перебувають у непрацюючому стані або постачають воду, яка не відповідає нормативам якості питної води; поліпшити якість питної води в містах та регіонах з найбільшою невідповідністю якості питної води державним стандартам та санітарному законодавству.

На II етапі (2011–2015 рр.) – розширення обсягів робіт з відновлення, реконструкції, будівництва систем питного водопостачання та водовідведення, а також з охорони та покращення стану джерел питного водопостачання; забезпечення проведення державного моніторингу вод і державного обліку в сфері питної води, питного водопостачання й водовідведення та ін.

III етап (2016–2020 рр.) – завершення найбільш капіталовитратних заходів, які дадуть змогу докорінно покращити забезпечення населення України якісною питною водою.

Оцінка бюджету наведена у табл. 3.5 [102].

Фінансування заходів програми здійснюється за кошти державного та місцевих бюджетів, підприємств питного водопостачання та водовідведення, а також зовнішніх і внутрішніх запозичень, грантів міжнародних організацій, кошти міжнародних програм, благодійних внесків.

Прогнозні обсяги та джерела фінансування

(млн. грн.)

Джерела фінансування	Обсяги фінансування	У тому числі за роками									
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Державний бюджет	3 004,3	200,7	238,2	273,5	312,8	346,4	326,5	326,5	326,5	326,5	326,5
Інші джерела	6 467,4	349,5	408,1	460,3	524,0	570,0	831,1	831,1	831,1	831,1	831,1
Усього	9 471,7	550,2	646,3	733,8	836,8	916,4	1 157,6	1 157,6	1 157,6	1 157,6	1 157,6

Орієнтовний обсяг фінансування програми становить 9,47 млрд. грн. до 2020 р., з яких за рахунок держбюджету — 3 млрд. грн., з інших джерел — 6,47 млрд. грн. У 2011 р. з державного бюджету на фінансування Програми «Питна вода України» планувалося виділити 400 млн. грн., в 2012 р. — 238,2 млн. грн., в 2013 р. — 273,5 млн. грн.

Інформація щодо практичних вимог для впровадження програми

Розробка регіональних та місцевих програм щодо покращання якості питної води, здійснення співфінансування програмних заходів.

Інформація щодо обсягу продукту, послуг, кількості отримувачів тощо

Основним завданням програми є будівництво та реконструкція централізованих систем водопостачання та водовідведення, призначених для покращання якості питної води, впровадження локальних та колективних установок доочищення води для питних потреб.

Показники продукту:

- 1) Кількість водозаборів, на яких буде упорядковано зони санітарної охорони джерел питного водопостачання, одиниць;
- 2) Кількість водозабірних споруд, що будуть побудовані та реконструйовані, одиниць;
- 3) Кількість інвентаризованих каналізаційних очисних споруд, одиниць;
- 4) Кількість водопровідних та каналізаційних очисних споруд, що будуть побудовані та реконструйовані, одиниць;
- 5) Кількість водопровідних насосних станцій, що будуть побудовані та реконструйовані, одиниць;
- 6) Кількість розроблених схем оптимізації роботи систем централізованого водопостачання та водовідведення, одиниць;
- 7) Кількість артезіанських свердловин, що будуть побудовані та реконструйовані, одиниць;
- 8) Кількість локальних та колективних установок (пристроїв) доочищення води для питних потреб у місцях її безпосереднього споживання, що будуть упроваджені, одиниць;

9) Кількість лабораторій контролю якості води та стічних вод, оснащених сучасним контрольно-аналітичним обладнанням, одиниць;

10) Кількість розроблених нормативно-правових актів у сфері питного водопостачання та водовідведення відповідно до стандартів Європейського Союзу, у тому числі в частині посилення відповідальності за порушення нормативів забруднення навколишнього природного середовища, насамперед скидів промислових підприємств у водні об'єкти, одиниць;

11) Кількість розроблених, удосконалених та впроваджених науково-дослідних і дослідно-конструкторських розробок, одиниць.

Показники якості:

1) Частка населення, яке отримує доступ до цілодобового водопостачання, від загальної його чисельності у конкретному населеному пункті;

2) Частка населення, яке отримує доступ до питної води нормативної якості, від загальної його чисельності у населених пунктах, де буде встановлено колективні установки доочищення води для питних потреб.

Реалізація програми відповідно до планів. Оцінювання ефективності

Поточна оцінка інституційного та політичного середовища: установ, інститутів та організацій, які сприяють реалізації програми або проти-діють їй

Загалом правові, економічні та організаційні засади функціонування системи питного водопостачання визначає Закон України «Про питну воду та питне водопостачання» від 10.01.2002 р. № 2918-III. стаття 8 цього Закону передбачає, що державна підтримка у сфері питної води та питного водопостачання надається згідно з обсягами коштів, передбаченими Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік, для фінансування заходів у сфері будівництва і реконструкції систем питного водопостачання, водовідведення та очищення стічних вод, що мають загальнодержавне або міжрегіональне значення, а також для проведення науково-дослідних робіт із вдосконалення питного водопостачання та ресурсозбереження.

Упродовж останніх 15 років прийнято ряд нормативно-правових актів, якими було затверджено або схвалено загальнодержавні та державні цільові програми, в рамках яких передбачено виконання заходів з розвитку і реконструкції централізованих систем водопостачання та водовідведення. Так, відповідно до Переліку державних цільових програм, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон) визначено державним замовником/виконавцем чотирьох програм:

- Програма розвитку водопровідно-каналізаційного господарства, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 17.11.1997 р. № 1269;

Аналіз окремих державних соціальних програм, що реалізуються в Україні

- Програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2002–2005 рр. та на період до 2010 р., схвалена Постановою Кабінету Міністрів України від 14.02.2002 р. № 139;
- Загальнодержавна програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 рр., затверджена Законом України від 24.06.2004 р. № 1869;
- Загальнодержавна програма «Питна вода України» на 2006–2020 рр., затверджена Законом України від 03.03.2005 р. № 2455.

Державний комітет по водному господарству (Держводгосп) виступив замовником однієї програми – Комплексної програми першочергового забезпечення сільських населених пунктів, що користуються привізною водою, централізованим водопостачанням у 2001–2005 рр. і прогноз до 2010 р. (Постанова КМУ від 23.11.2000 р. № 1735). Також Держводгосп спільно з Міжвідомчою координаційною радою з питань розвитку водних ресурсів виступили замовниками Загальнодержавної програми розвитку водного господарства України (Закон України від 17.01.2002 р. № 2988-III).

Заходи цих програм є взаємопов'язаними, але організацію їх виконання покладено на різні відомства без визначення єдиного координатора. Аналіз результатів виконання програм, строк діяльності яких вже скінчився, показує, що дуже часто заплановані заходи залишаються не реалізованими на практиці.

Так, згідно з результатами аудиту Рахункової палати України, на виконання заходів Програми розвитку водопровідно-каналізаційного господарства, впродовж 1998–2005 рр. кошти не виділялися, передбачені роботи з ремонту, реконструкції та будівництва мереж і споруд централізованого водопостачання та водовідведення не проводилися, очікуваних результатів від її реалізації не досягнуто [103]. Незадовільними є результати реалізації і Комплексної програми першочергового забезпечення сільських населених пунктів, що користуються привізною водою, централізованим водопостачанням у 2001–2005 рр. і прогноз до 2010 р. За результатами аудиту впродовж 2001–2005 рр., визначені Комплексною програмою завдання на цей період виконано лише на 0,5%.

Наступною програмою стала Програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2002–2005 рр. та на період до 2010 р., схвалена у 2002 р. урядовою постановою. Виконання Програми покладалося на Раду міністрів АР Крим, обласні, Київську та Севастопольську міські держадміністрації разом з органами місцевого самоврядування. Загальний контроль та моніторинг її виконання – на Міжвідомчу комісію з реалізації реформи житлово-комунального господарства при Кабінеті Міністрів України, Держжитлокомунгосп та регіональні комісії з реформування житлово-комунального господарства.

Загальнодержавна програма «Питна вода України» на 2006–

2020 рр. (Закон України від 03.03.2005 р. № 2455) також має статус закону (далі — Програма «Питна вода»). Метою Програми «Питна вода» є поліпшення забезпечення населення України питною водою нормативної якості в межах науково обґрунтованих нормативів (норм) питного водопостачання; реформування та розвиток водопровідно-каналізаційної мережі, підвищення ефективності та надійності її функціонування; поліпшення на цій основі стану здоров'я населення та оздоровлення соціально-екологічної ситуації в Україні; відновлення, охорона та раціональне використання джерел питного водопостачання. Аудитом встановлено, що всупереч вимогам статей 8, 9 Закону:

- не призначено керівника Програми «Питна вода», до основних завдань якого віднесено оперативне управління та контроль за виконанням програми;
- нормативно не визначено строки подання державним замовником на розгляд Кабінету Міністрів України проміжних звітів про виконання Програми;
- відсутній розрахунок фінансування програми за всіма джерелами, а також щорічні обсяги її фінансування на II та III етапах.

Таким чином, слід визнати, що основними факторами протидії реалізації Програми «Питна вода» є безгосподарність, бездіяльність і прорахунки у керівництві виконання робіт.

Оцінка прямих ефектів від реалізації окремих етапів та заходів програми наведена у табл. 3.6 [104].

Таблиця 3.6

**Досягнуті результати діяльності головного розпорядника —
Міністерства регіонального розвитку, будівництва
та житлово-комунального господарства України за 2011 р.**

Показники	План	Факт
<i>Показники продукту, одиниць</i>		
1. Кількість водопровідних та каналізаційних очисних споруд, що будуть побудовані та реконструйовані	74	34
2. Кількість водопровідних насосних станцій, що будуть побудовані та реконструйовані	18	10
3. Кількість артезіанських свердловин, що будуть побудовані та реконструйовані	70	50
4. Кількість локальних та колективних установок (пристроїв) доочищення води для питних потреб у місцях її безпосереднього споживання, що будуть впроваджені	454	149
<i>Показники якості, %</i>		
1. Частка населення, що отримає доступ до цілодобового водопостачання, від загальної його чисельності у конкретному населеному пункті	70	43
2. Частка населення, що отримає доступ до питної води нормативної якості, від загальної його чисельності у населених пунктах, де буде встановлено колективні установки доочищення води для питних потреб	30	12

Аналіз окремих державних соціальних програм, що реалізуються в Україні

У табл. 3.7 наведено інформацію для моніторингу поточного стану та оцінки соціальних результатів за реалізованими етапами та заходами [101, с.15].

Таблиця 3.7

Інформація про планові та фактичні обсяги фінансування заходів Програми у 2010–2011 рр.

(тис. грн.)

КПКВК	Затверджено кошторисом		Надійшло коштів		Використано		Повернено до бюджету	
	Державний бюджет	Співфінансування	Державний бюджет	Співфінансування	Державний бюджет	Співфінансування	Державний бюджет	Співфінансування
<i>2010 рік</i>								
2701030	276,0	—	276,0	—	276,0	—	—	—
2701260 Стабфонд	22 838,7	19 700,1	22 838,7	19 700,1	20 646,5	18 577,3	2 192,2	1 122,8
Усього	23 114,7	19 700,1	23 114,7	19 700,1	20 922,5	18 577,3	2 192,2	1 122,8
<i>2011 рік</i>								
2751030	200,0	—	200,0	—	70,0	—	130,0	—
2751050	400 000,0	28 664,5	264 701,8	24 301,7	154 099,2	18 416,1	110 602,6	5 885,6
Усього	400 200,0	28 664,5	264 901,8	24 301,7	154 169,2	18 416,1	110 732,6	5 885,6
Разом	423 314,7	48 364,6	288 016,5	44 001,8	175 091,7	36 993,4	112 924,8	7 008,4

Оцінка впливу програми

Оцінка фактичних прямих та непрямих соціальних результатів програми (*ex-post*)

Оцінку прямих соціальних результатів можна здійснити, спираючись на результату аудиту Рахункової палати України [101]. У цьому документі проаналізовано досягнення показників паспортів бюджетних програм. На думку аудиторів, паспорти бюджетних програм не містять належних результативних показників, які є підставою для оцінки результатів виконання бюджетної програми та ефективності використання бюджетних коштів.

Показники продукту за Кодом програмної класифікації видатків (далі — КПКВ) 2701260 і за КПКВК 2751050 визначені лише як «кількість колективних установок (пристроїв) доочищення води для питних потреб, які буде впроваджено; кількість водопровідних очисних споруд, які буде побудовано». Водночас, відповідно до вимог бюджетного законодавства, цей показник повинен висвітлювати і кількість користувачів товарами (роботами, послугами), тобто мала бути визначена і кількість закладів та підприємств, де ці установки будуть впроваджені.

Показники якості за КПКВК 2701260 у 2010 р. визначено у відсотках (70%) як «частка населення, що матиме доступ до питної води нормативної якості, від загальної його чисельності у населених пунктах, де буде встановлено колективні установки доочищення води для питних потреб у

порівнянні з 2009 роком». Водночас, ураховуючи, що ці установки реально встановлювалися лише у закладах соціальної сфери (школи, лікарні), тобто в місцях тимчасового перебування громадян, показник був визначений Мінжитлокомунгоспом (назва Мінрегіону до 2010 р.) неправильно. Достовірним показником якості могла бути тільки частка установ соціальної сфери, де встановлені пристрої доочищення води для питних потреб порівняно із загальною кількістю таких установ.

У річному звіті про виконання паспорта бюджетної програми на 2010 р. за КПКВК 2701260 Мінрегіоном наведені недостовірні дані. Так, відповідно до річного звіту за показником продукту, в Автономній Республіці Крим 49 колективних установок доочищення води впроваджено у 2010 р. Водночас, як свідчать результати аудиту, фактично усі ці об'єкти за документами були підготовлені до експлуатації тільки у II половині 2011 р. Таким чином, Мінрегіон відзвітував перед Мінфіном викривленими даними, що унеможливило достовірний аналіз стану виконання бюджетних програм.

Отже, діяльність Мінжитлокомунгоспу, Мінрегіону у 2010–2011 рр. як головних розпорядників бюджетних коштів щодо планування та фінансування видатків державного бюджету була незадовільною і не забезпечила належних умов для виконання заходів з поліпшення якості питної води й ефективного використання бюджетних коштів.

Щодо непрямих ефектів від реалізації Програми, то враховуючи той факт, що фінансування програмних заходів було зірвано, в жодному році заплановані заходи не були профінансовані в повному обсязі, й оцінити непрямі ефекти від реалізації програми вкрай важко.

Публічне обговорення результатів

Серед програмних заходів обов'язковим елементом визначено необхідність інформування населення про стан питної води. Так, Законом «Про питну воду» громадянам гарантовано право вільного доступу до інформації про якість питної води. З цією метою центральний орган виконавчої влади з питань ЖКГ має щороку готувати й оприлюднювати в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, Національну доповідь про якість питної води та стан питного водопостачання в Україні (стаття 9). Відповідний порядок затверджено Кабінетом Міністрів України у 2004 р. Крім того, було визначено одинадцять центральних органів виконавчої влади, представники яких беруть участь у підготовці Національної доповіді про якість питної води та стан питного водопостачання, а саме: Держжитлокомунгосп, МОЗ, Мінприроди, Мінагрополітики, Міноборони, Мінпаливноенерго, Мінпромполітики, Мінтранс, МНС, Держводгосп, Держгеонадра.

Протягом 2009–2011 рр. діяльність Мінжитлокомунгоспу, Мінрегіону щодо підготовки та оприлюднення щорічної Національної доповіді була незадовільною і не забезпечила в повному обсязі реалізацію права громадян на доступ до інформації про якість питної води. Так, Національна доповідь про якість питної води та стан питного водопостачання в Україні у

Аналіз окремих державних соціальних програм, що реалізуються в Україні

2009 р., а також динаміку останнього за п'ять років були підготовлені Мінжитлокомунгоспом та оприлюднені на веб-сайті тільки у грудні 2010 р., тобто із запізненням на 5 місяців від встановленого строку.

За результатами аудиту також встановлено, що інформація, наведена в Національній доповіді за 2009 р. щодо якості води, динаміки та тенденцій її змін, не висвітлює цих показників у цілому по Україні. Розділи доповіді не в повному обсязі характеризують результати моніторингу якості питної води, відхилення за органолептичними та токсикологічними показниками від вимог чинних нормативів і стандартів по Україні загалом. Відсутні чіткі висновки щодо показників покращання (погіршення) забезпечення населення питною водою гарантованої якості.

Не відображена в доповіді інформація про стан реформування та розвитку водного сектору, зокрема щодо:

- впровадження нових форм управління підприємствами;
- удосконалення нормативно-правової бази;
- фінансово-економічного стану підприємств питного водопостачання;
- шляхів взаємодії з громадськістю;
- досвіду передових підприємств;
- рекомендацій з реформування сектору.

Система показників для оцінки впливу, інформація для моделювання, результати моделювання, інформація для оцінювання впливу програми на якість життя

Для оцінки впливу реалізації програми на якість життя можна запропонувати використання такої системи показників:

- питома вага нестандартних проб питної води:
 - ♦ за санітарно-хімічними показниками;
 - ♦ за санітарно-бактеріологічними показниками;
- показники захворюваності населення:
 - ♦ на вірусний гепатит А;
 - ♦ на черевний тиф;
 - ♦ на ротавірусну інфекцію;
 - ♦ на хвороби ендокринної системи;
 - ♦ на водно-нітратну метгемоглобінемію у дітей.

3.2. Державна програма протидії торгівлі людьми на період до 2010 року

Державна програма протидії торгівлі людьми на період до 2010 року, затверджена Постановою КМУ від 7 березня 2007 р. № 410 [105].

Визначення пріоритетів, цілей та основних завдань

Визначення цільових груп населення, якість життя яких має покращитись

Цільовими групами є жертви торгівлі людьми та особи, які стикаються з підвищеним ризиком постраждати від торгівлі людьми (трудова мігранти, діти та молодь, жінки).

Визначення груп населення, які можуть щось втратити

Особи, причетні до кримінальних схем з торгівлі людьми, корумповані чиновники та правоохоронці, які отримують зиски.

Загальна оцінка потенційних результатів

Скорочення масштабів торгівлі людьми завдяки підвищенню рівня поінформованості населення та ефективності діяльності правоохоронних органів, покращання доступності та якості реабілітаційної допомоги, що надається постраждалим, забезпечення їх реінтеграції в суспільстві.

Інформація щодо потреб населення, соціальної ситуації та проблем, тенденцій розвитку суспільства

Масштабний розвиток торгівлі людьми в Україні зумовлений дією ряду чинників, серед яких: поточна соціально-економічна ситуація (низький рівень оплати праці, труднощі з працевлаштуванням населення тощо); значне поширення трудової міграції населення, особливо її нелегальних форм, які створюють особливі загрози з позиції дотримання прав людини; існування проявів гендерної нерівності в суспільстві, коли саме жінки стикаються з рядом аспектів соціального виключення на ринку праці; низький рівень ефективності роботи правоохоронних органів, системи судочинства та всієї системи державного управління; непоодинокі випадки корупційності владних структур та залучення їх окремих представників до кримінальних схем торгівлі людьми; низький рівень довіри населення до правоохоронних органів; недостатня поінформованість населення щодо можливих ризиків при реалізації трудової міграції; стигматизація та «криміналізація» жертв торгівлі людьми у суспільній думці, що зумовлює небажання постраждалих співпрацювати з правоохоронними органами; нестача закладів, що надають реабілітаційну допомогу жертвам торгівлі людьми, низький рівень їх забезпечення кваліфікаційними працівниками, невідпрацьованість механізмів їх реінтеграції; недостатньо розвинена співпраця вітчизняних уповноважених органів з міжнародними та зарубіжними зацікавленими структурами; висока залежність політики протидії торгівлі людьми від підтримки міжнародних організацій та представників громадянського суспільства; розпорошеність повноважень з реалізації заходів протидії торгівлі людьми між різними представниками влади, неузгодженість координації дій між ними.

Вибір механізмів, каналів досягнення цілей

Формування альтернативних варіантів: визначення шляхів і способів розв'язання завдань програми та досягнення її цілей:

1) превентивна діяльність: вплив на збільшення поінформованості населення з питань загроз стати жертвою торгівлі людьми; особлива увага приділяється цільовим групам підвищеного ризику (трудова мігранти, жінки,

Аналіз окремих державних соціальних програм, що реалізуються в Україні

молодь, «діти вулиць» тощо);

2) підвищення кваліфікації фахівців, які беруть участь у здійсненні заходів з протидії торгівлі людьми;

3) підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів, посилення кримінальної відповідальності за скоєння злочинів за відповідною статтею, розвиток взаємодії державних структур та громадянського суспільства у вирішенні проблем торгівлі людьми;

4) підвищення рівня та якості надання допомоги жертвам торгівлі людьми;

5) розробка вітчизняної законодавчої бази з питань протидії торгівлі людьми, а також міжнародного співробітництва в цій сфері.

Прогнозна оцінка інституційного та політичного середовища: установ, інститутів та організацій, які будуть сприяти реалізації програми або протидіяти їй

Уповноваженим органом державного управління з питань протидії торгівлі людьми було Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту (в 2010 році ліквідовано в ході адміністративної реформи, відповідні повноваження наразі передані Міністерству соціальної політики України). Послуги з соціальної допомоги жертвам торгівлі людьми надаються реабілітаційними центрами, що перебувають в підпорядкуванні Мінсоцполітики. У реалізації програми зацікавлені Міністерство внутрішніх справ, Міністерство закордонних справ, міграційні служби. Вагоме сприяння у реалізації Програми забезпечуватимуть представники громадянського суспільства, міжнародні організації (наприклад, Міжнародна організація з міграцій).

Оцінка прогнозних прямих і непрямих ефектів від реалізації програми (ex-ante оцінка)

Прямі ефекти: зменшення масштабів торгівлі людьми; посилення соціального захисту вітчизняних трудових мігрантів, які працюють за кордоном; забезпечення реінтеграції жертв торгівлі людьми в суспільстві; трансформація суспільної думки щодо ставлення до жертв торгівлі людьми.

Непрямі ефекти: зростання рівня суспільної довіри до правоохоронних органів та всієї системи державного управління; просування соціальної інтеграції та соціальної безпеки в суспільстві.

Інформація щодо характеристик і ефективності різних політичних інструментів

Можливі два основні шляхи реалізації поставлених завдань:

- повне забезпечення заходів з протидії торгівлі людьми за рахунок бюджетних ресурсів та діяльності бюджетних установ, що вимагатиме істотних коштів, які буде проблематично залучити в умовах обмеження бюджетних ресурсів;
- координація зусиль бюджетних установ, неурядових організацій і міжнародних фондів, що є оптимальним варіантом.

Оцінка окремих інструментів:

1) превентивна діяльність: ефективний інструмент, який, однак, потребує значних часових затрат, а позитивні результати будуть відстрочені у часі. Не потребує істотних фінансових вкладень, проте має здійснюватися системно та послідовно;

2) створення та підтримка центрів соціальної допомоги та реабілітації жертв торгівлі людьми: високоефективний інструмент, проте потребує значних вкладень (фінансових, матеріально-технічних, кадрових, консультативних тощо), які мають підтримуватися на достатньому рівні;

3) підвищення кваліфікації фахівців: потребує незначних фінансових витрат (особливо за умови залучення до навчання представників громадянського суспільства та донорської допомоги міжнародних організацій), забезпечує швидку віддачу від вкладень;

4) удосконалення системи національного законодавства та розвиток міжнародного співробітництва: «рамковий» інструмент, необхідний для успішної реалізації всіх інших заходів.

Ознайомлення з міжнародним досвідом

Програми протидії торгівлі людьми реалізуються рядом країн. Департамент США розробляє стандарти у сфері політики протидії торгівлі людьми, здійснює регулярний моніторинг стану реалізації державної політики в регіонах світу та готує щорічні доповіді (*Trafficking in Persons Reports*), в яких представлено класифікацію країн світу за ризиками торгівлі людьми та дієвістю державної політики в цій сфері, а також «профільні» дані за кожною з країн. Основні індикатори, що застосовуються для оцінки, — наявність рамкового законодавства та програмного оточення, кількість виявлених жертв, кількість порушених кримінальних випадків.

Середньо- та довготермінові оцінки витрат

Очевидно, що коштів, асигнованих на виконання Програми, недостатньо, оскільки заходи з протидії торгівлі людьми повинні мати системний і послідовний характер, не обмежуючись разовим виділенням коштів. Підтримка діяльності центрів реабілітаційної допомоги жертвам торгівлі людьми потребуватиме регулярного фінансування, так само, як і функціонування відповідних інформаційних ресурсів.

Інформація для прогнозного моделювання та результати моделювання

Нині в Україні відсутня єдина система статистичної інформації щодо торгівлі людьми. Статистику щодо кримінальних справ веде Міністерство внутрішніх справ України, статистику з надання допомоги постраждалим, які до них звертаються, — Державна служба у справах сім'ї, дітей та молоді, з надання допомоги дітям — жертвам торгівлі людьми — Служба у справах дітей, Міжнародна організація з міграції, громадські організації тощо. Територіальні центри, що надають соціальну допомогу, підпорядковуються Міністерству соціальної політики України.

Важливим джерелом інформації щодо поширення торгівлі людьми

Аналіз окремих державних соціальних програм, що реалізуються в Україні

виступають спеціальні обстеження населення. Зокрема, до програми медико-демографічного обстеження України було включено запитання про наявність в домогосподарствах респондентів осіб, які стикалися з проблемою торгівлі людьми, рівень поінформованості населення щодо потенційних ризиків [82]. Аналогічні запитання доцільно включати у спеціальні модулі обстеження умов життя домогосподарств України, що проводиться Державною службою статистики на регулярній основі.

Вибір прийняттого варіанта із можливих альтернатив (сценаріїв) та формування конкретних планів

Визначення етапів реалізації програми, конкретних заходів та графіку їх реалізації

Етапи реалізації Програми розподілені за періодами відповідно до календарного плану на 2007, 2008, 2009 роки.

Оцінка бюджету

Плановий обсяг фінансування Програми з державного бюджету: 1 469,7 тис. грн.

Інформація щодо практичних вимог для впровадження програми

Своєчасне асигнування коштів, адекватний розподіл управлінських повноважень у межах реалізації Програми, наявність досвідчених та кваліфікованих фахівців з питань протидії торгівлі людьми.

Реалізація програми відповідно до планів. Оцінювання ефективності

Поточна оцінка інституційного та політичного середовища: установ, інститутів та організацій, які сприяють реалізації програми або протидіють їй

Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту, яке відповідає за формування державної політики у сфері протидії торгівлі людьми, було розформовано в ході реалізації адміністративної реформи у 2010 році. В подальшому відповідні повноваження було закріплено за департаментом у справах сімейної політики Міністерства соціальної політики. Вочевидь, такі зміни не сприяли підвищенню ефективності та дієвості державної політики, призвели до часових витрат на підготовку фахівців, затримок та «прогалин» у реалізації відповідних заходів. Недостатньо активною залишається й позиція МВС України, про що свідчить невисока кількість порушених кримінальних справ та частка звинувачувальних вироків.

На високу оцінку заслуговує діяльність неурядових організацій, які а підтримки міжнародних донорів провадять активну превентивну роботу та надають допомогу жертвам торгівлі людьми.

Певним позитивом можна вважати створення в Україні інституту Уповноваженого з прав людини, який опікується цією проблемою.

Оцінка прямих ефектів від реалізації окремих етапів та заходів:

- поступово вдосконалюються законодавство та інституційна спроможність щодо протидії торгівлі людьми: у 2010 р. було ратифіковано

Конвенцію Ради Європи «Про заходи з протидії торгівлі людьми»; у 2011 р. — прийнятий комплексний Закон «Про протидію торгівлі людьми»; у 2012 — затверджена Державна програма з протидії торгівлі людьми до 2015 року; наступним кроком має стати прийняття відповідних місцевих програм;

- створено Національну «гарячу лінію» з питань протидії торгівлі людьми, метою якої є виявлення та перенаправлення осіб, які постраждали від торгівлі людьми: статистика звернень громадян зростала в перші роки функціонування лінії, в останні роки відбувається зменшення кількості дзвінків;

- соціальна реклама реалізувалася непослідовно та малоефективно, зростає кількість випадків, коли теле- та радіоканали відмовляють неурядовим організаціям у прокаті відеороликів, які стосуються протидії торгівлі людьми та мають поширюватися безкоштовно;

- значна кількість фахівців пройшла навчання, підвищили кваліфікацію, проте у переважній більшості випадків навчання відбувалось за ініціативи та підтримки міжнародних організацій, а не за державні кошти;

- проведено інформаційно-превентивну роботу в навчальних закладах, з особливою увагою щодо вихованців інтернатних закладів;

- не існує достатньої кількості спеціалізованих установ для жертв торгівлі людьми, хоча статистичні дані показують, що щороку кількість постраждалих від цього злочину зростає. Водночас навіть поверхове порівняння даних щодо кризових центрів та кількості осіб, які перебувають на обліку, показує, що кількість таких центрів є мізерною для організації ефективної соціальної роботи щодо надання допомоги постраждалим у масштабах держави. У багатьох центрах відсутні фахові спеціалісти та юристи, які спеціалізуються на питаннях допомоги жертвам торгівлі людьми, цими проблемами опікуються перш за все громадські правозахисні організації, Міжнародна організація з міграцій.

Коригування цілей та завдань за результатами моніторингу й оцінки

За даними моніторингу та оцінки після завершення реалізації Програми було визначено ряд проблем, що були враховані при розробці чергової Державної програми з протидії торгівлі людьми на період до 2015 р. Визнано необхідність таких заходів: стандартизація соціальних послуг у сфері протидії торгівлі людьми; узгодження системи збирання та узагальнення інформації, яка наразі координується різними структурами; запровадження системи індикаторів для моніторингу й оцінки тощо.

Інформація (система показників та джерела інформації) для моніторингу поточного стану та оцінки соціальних результатів за реалізованими етапами та заходами

У Програмі повністю відсутні положення про систему моніторингу її виконання. Більше того, наявні статистичні дані дають змогу зробити

Аналіз окремих державних соціальних програм, що реалізуються в Україні

висновок, що однією з проблем є невміння виявляти осіб, зокрема дітей, — жертв торгівлі людьми, латентність випадків та неперіоритетність, відсутність структур, які б мали кваліфікований персонал для роботи за цим напрямом (зокрема, служби у справах дітей протягом 2008—2009 рр. повідомляли про лише 5—9 дітей — жертв торгівлі людьми, тоді як громадські організації наводять дані про сотні таких випадків).

Оцінка впливу програми

Оцінка фактичних прямих та непрямих соціальних результатів програми (ex-post)

Аналіз результатів виконання Державної програми протидії торгівлі людьми на період до 2010 року виявив недоліки у структурі та змісті програми й передбачених нею заходах. Відсутність чітких кількісних та якісних показників ефективності виконання Програми значно ускладнювало моніторинг результатів і формування звітності. Програмою не передбачалося запровадження національного механізму перенаправлення постраждалих від торгівлі людьми, що, у свою чергу, послаблювало координацію роботи як на державному, так і на місцевому рівнях. Хоча програма включала заходи з реінтеграції постраждалих, державна система реінтеграційних закладів не була підготована до надання допомоги постраждалим, не було виділене і відповідне фінансове забезпечення, що негативно вплинуло на ефективність реалізації програми в цілому. Важко оцінити щорічні обсяги торгівлі людьми через відсутність системи статистичної звітності.

Оцінка фактичних прямих ефектів: масштаби торгівлі людьми залишаються істотними, про що свідчать дані міжнародних організацій. Розбіжності в оцінках кількості постраждалих, що надаються державними установами та неурядовими організаціями (далі — НУО), свідчать про недостатню ефективність роботи державних структур, невміння виявляти відповідні випадки та надавати допомогу. Мережа закладів з соціального захисту жертв торгівлі людьми залишається недостатньою, забезпеченість кваліфікованими фахівцями — низькою. В цілому діяльність з протидії торгівлі людьми все ще надто залежить від фінансової та технічної допомоги міжнародних організацій і НУО.

Оцінка непрямих ефектів: унаслідок повільної та непослідовної реалізації соціальної реклами не відбувається трансформації суспільної думки, рівень довіри населення до правоохоронних органів залишається низьким, про що свідчать дані соціологічних опитувань.

Публічне обговорення результатів

Представниками громадянського суспільства здійснювався моніторинг стану реалізації Програми, були підготовлені Доповіді щодо стану її виконання (наприклад, Звіт Міжнародного жіночого правозахисного центру «Ла Страда-Україна»). Результати моніторингу є у вільному доступі на сторінках інтернет-ресурсів, представлені засобам масової інформації та обговорені на спеціальних заходах.

Система показників для оцінки впливу, інформація для моделювання, результати моделювання, інформація для оцінювання впливу програми на якість життя:

- чисельність осіб, які стикалися з проявами торгівлі людьми (за даними спеціальних обстежень населення, наприклад відповідні запитання були включені до програми медико-демографічного обстеження України (2007 р.);
- кількість центрів соціальної реабілітації для жертв торгівлі людьми або інших спеціалізованих центрів у регіонах країни (за даними звітності Міністерства соціальної політики);
- чисельність жертв торгівлі людьми, які звернулися по допомогу до центрів соціального захисту (за даними звітності Міністерства соціальної політики);
- чисельність дітей, які постраждали від торгівлі людьми;
- кількість кримінальних справ, порушених за відповідною статтею Кримінально-процесуального кодексу України, з них — тих, які закінчилися звинувачувальними вироками (за даними статистики МВС);
- рівень поінформованості населення щодо ризиків та загроз, пов'язаних з торгівлею людьми (за даними спеціальних обстежень населення).

Дані щодо фактичних обсягів продукту, послуг, витрат на впровадження програми

За всі роки реалізації програми виділено фінансування у розмірі 1 469,7 тис. грн., з них: у 2006 р. — 205 916 грн., 2007 р. — 207 913 грн., 2008 р. — 265 115 грн.

3.3. Моделювання пенсійних програм

Пенсійні програми, за якими призначаються вищі розміри пенсій, надбавки та підвищення до пенсій за рахунок коштів державного бюджету.

Визначення пріоритетів, цілей та основних завдань

Основним законом у сфері пенсійного забезпечення є Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Одночасно діють ще 13 законів, у яких викладено особливий порядок призначення пенсій (і забезпечують суттєво вищий розмір пенсій), і 9 законів, що передбачають встановлення надбавок та підвищень до пенсій, незалежно від того, за яким законом вони призначені. Ці закони мають на меті покращення (порівняно із загальними умовами пенсійного забезпечення) матеріального становища пенсіонерів із числа певних категорій населення як компенсацію за високі трудові досягнення, виконання особливо важливих видів професійної діяльності / роботи, особливі умови прожи-

Аналіз окремих державних соціальних програм, що реалізуються в Україні

вання або за шкоду та позбавлення, що їх зазнали внаслідок воєн та техногенних катастроф.

Пенсії державних службовців та прирівняних до них категорій (так звані «спецпенсії») у частині, що не перевищує розміру пенсії з солідарної системи, яка обчислюється відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», виплачуються за рахунок коштів Пенсійного фонду України. Частина пенсії, що перевищує зазначений розмір, фінансується за рахунок коштів Державного бюджету України (за винятком наукових пенсій у недержавному секторі).

Джерелом фінансування витрат на надбавки та підвищення до пенсій, призначених за наведеними в додатку законами, є Державний бюджет.

Оскільки кожен із вищеназваних законодавчих актів має певну специфіку щодо завдань, цільових груп населення, механізму реалізації тощо, для конкретизації дослідження взято за приклад Закон України «Про соціальний захист дітей війни». Проте основні результати та висновки дослідження поширюються на всі види додаткових пенсійних програм.

Визначення цільових груп населення, якість життя яких має покращитись

Закон України «Про соціальний захист дітей війни» був прийнятий 18 листопада 2004 р. за доволі напруженої політичної ситуації (напередодні другого туру голосування під час президентських виборів та початку Помаранчевої революції). Цей Закон можна вважати найбільш яскравим зразком вітчизняного політичного популізму, що межує з фінансовим авантюризмом. При прийнятті цього Закону датою набуття чинності було визначено 1 січня 2006 р., але він і досі не виконується в повному обсязі, оскільки потребує величезних бюджетних видатків.

Закон установлює правовий статус дітей війни та декларує їх соціальну захищеність шляхом надання пільг і державної соціальної підтримки з метою «...визнання на державному рівні важкого життєвого шляху громадян України, чиє дитинство збіглося з роками Другої світової війни» (стаття 2). При цьому дитина війни визначається як «...особа, яка є громадянином України та якій на час закінчення (2 вересня 1945 р.) Другої світової війни було менше 18 років» (стаття 1).

Закон передбачає такі пільги для дітей війни (стаття 5):

- право на переважне залишення на роботі при скороченні чисельності або штату працівників;
- використання чергової відпустки в зручний для них час;
- одержання додаткової відпустки без збереження заробітної плати строком до двох тижнів на рік;
- виплата допомоги по тимчасовій непрацездатності в розмірі 100% середньої заробітної плати незалежно від стажу роботи;

- першочергове відведення земельних ділянок для індивідуального житлового будівництва, садівництва та городництва;
- безплатний проїзд усіма видами міського пасажирського транспорту, автомобільним транспортом загального користування в сільській місцевості, залізничним і водним транспортом приміського сполучення та автобусами приміських маршрутів у межах області за місцем проживання;
- право на 25%-ву знижку при сплаті за користування комунальними послугами (газом, електроенергією тощо) у межах середніх норм споживання.

Ураховуючи, що на момент набуття Законом чинності навіть наймолодші з дітей війни мали вік понад 60 років, а отже, були пенсіонерами, першими чотирма видами пільг вони вже практично не могли скористатися. Земельні ділянки, скоріше за все, вони встигли отримати у скрутні 1990-ті роки, коли навіть мешканці великих міст вели натуральне сільське господарство. Пільги на проїзд ці особи (принаймні переважна більшість з них) вже й так мали як ветерани праці, війни чи якісь інші пільгові категорії. Тобто фактично з великого переліку пільг актуальною була лише остання — знижка на оплату комунальних послуг.

Проте найбільш витратною виявилася проголошена статтею 6 державна соціальна підтримка дітей війни. У редакції Закону, в якій він був прийнятий, обіцялося, що їх пенсії або щомісячне довічне грошове утримання чи державна соціальна допомога, яка виплачується замість пенсії, підлягають підвищенню на 30% мінімальної пенсії за віком. На час прийняття, тобто у 2004 р., мінімальний розмір пенсії за віком становив 92,5 грн. [106, с. 19]. Відповідно, розмір підвищення для дітей війни міг становити 27,75 грн. (92,5 — 30%); для порівняння: середній розмір пенсії станом на 1 жовтня 2004 р. — 302,45 грн. Однак невдовзі Верховної Радою України було прийняте рішення встановити мінімальний розмір пенсії за віком на рівні прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, а це значно більша величина.

На початок 2006 р., коли Закон мав набрати сили, розмір прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, був встановлений у сумі 350 грн.; відповідно, підвищення дітям війни мало становити 105 грн. (350 — 30%), тоді як середній розмір пенсії станом на 1 січня 2006 р. становив 406,82 грн. Чисельність дітей війни, які зареєструвалися на той час в органах соціального захисту населення, становила 6,2 млн. осіб [106, с. 61]. Тобто річна сума видатків на підвищення пенсій дітям війни мала сягнути 7,8 млрд. грн. (6,2 млн. осіб — 105 грн. — 12 місяців). З огляду на це, Законом «Про Державний бюджет України на 2006 рік» дію статті 6 Закону України «Про соціальний захист дітей війни» на 2006 рік було зупинено. Згодом до бюджету внесли зміни, що ця стаття буде запроваджуватися поетапно, за результатами виконання бюджету у першому півріччі, у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України за погодженням з Комітетом Верховної

Аналіз окремих державних соціальних програм, що реалізуються в Україні

Ради України з питань бюджету. Проте ні у 2006 р., ні у 2007 р. ця стаття так і не запрацювала.

Рішенням Конституційного Суду № 6-рп/2007 від 09.07.2007 р. зупинка дії статті 6 Закону України «Про соціальний захист дітей війни», як і низка інших «гальмуючих» норм Закону «Про Державний бюджет України на 2007 рік», була визнана неконституційною. Це дало право громадянам зі статусом дитини війни вимагати обіцяного в Законі підвищення пенсій у судовому порядку практично зі 100%-ю гарантією виграшу справи.

Законом «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» редакцію статі 6 Закону України «Про соціальний захист дітей війни» було змінено на таку: «Дітям війни (крім тих, на яких поширюється дія Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту») до пенсії або щомісячного довічного грошового утримання чи державної соціальної допомоги, що виплачується замість пенсії, виплачується підвищення у розмірі надбавки, встановленої для учасників війни». Ветерани війни, які за віком підпадають також під статус дитини війни, можуть обирати, за яким з цих двох законів отримувати підвищення до пенсії.

Нова редакція фактично урівняла статуси дітей війни та учасників війни. І хоча сумнівно, що це справедливо по суті, але принаймні дещо нівелюється абсурдність ситуації. Справа в тому, що згідно з Законом України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» учасникам війни, нагородженим орденами і медалями за самовіддану працю і бездоганну військову службу в тилу в роки Великої Вітчизняної війни, пенсії або щомісячне довічне грошове утримання чи державна соціальна допомога, що виплачується замість пенсії, підвищуються на 15% прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, іншим учасникам війни — на 10% прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність. Тобто за першою редакцією статті 6 Закону України «Про соціальний захист дітей війни» розмір підвищення пенсій для дітей війни був у 2–3 рази вищий, ніж у учасників війни. Цю зміну також було визнано неконституційною за Рішенням Конституційного Суду від 22.05.2008 р. №10-рп/2008., проте через суд діти війни можуть вимагати підвищення пенсії в розмірі 30% прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність.

Поточна редакція статті 6 Закону України «Про соціальний захист дітей війни» відповідає тексту кінця 2007 р., тобто передбачає підвищення пенсії цій пільговій категорії у розмірі, встановленому для учасників війни. Постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.2011 р. №1381 на 2012 р. розмір підвищення пенсій для дітей війни встановлений на рівні 7% прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність. Але навіть за такого «урізаного» підвищення сумарний обсяг бюджетних видатків на його виплату сягатиме понад 3 млрд. грн., а якби підвищення

становило 30% прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, — понад 13 млрд. грн. Діти війни нині становлять найчисленніший контингент пільгових категорій пенсіонерів — 4,3 млн. осіб, це майже третина загальної кількості пенсіонерів.

Визначення груп населення, які можуть щось втратити

Сам по собі Закон України «Про соціальний захист дітей війни», як і інші законодавчі акти, що встановлюють більш високі розміри пенсій, надбавки та підвищення до пенсій, напряду не передбачає обмеження чийхось прав або гарантій. Проте його виконання потребує значних бюджетних коштів, сумарний обсяг яких завжди обмежений. Прийняття законів, що встановлюють нові соціальні пільги (гарантії) відволікає бюджетні кошти від раніше призначених і загалом обмежує потенціал зростання всіх традиційних статей державних видатків соціального спрямування — освіта, здоров'я, ін. Нові пільги та види соціальної підтримки не завдають збитку решті напрямів бюджетного фінансування лише у випадку, якщо вони призначаються на заміну раніше існуючих. Упровадження нових пільг (підтримки) додатково до вже існуючих можливе за виняткових обставин і має належним чином аргументуватися.

У випадку з прийняттям Закону України «Про соціальний захист дітей війни» не було надано серйозної соціальної аргументації, як не було проведено й ретельних довгострокових розрахунків. Цей Закон не лише елімінує історичну і соціальну роль ветеранів війни та осіб, постраждалих від нацистських переслідувань; його практична реалізація призвела до прямих матеріальних втрат з боку певних категорій учасників війни. Як уже зазначалося, згідно з Законом України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», учасникам війни, які не мають нагород, пенсії підвищуються на 10% прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність. Але оскільки розмір підвищення для учасників війни визначає розмір підвищення пенсій дітям війни, Постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.2011 р. №1381 на 2012 р. для обох цих категорій встановлено підвищення в розмірі 7% прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність. Тобто учасники війни, які не мають нагород, недоотримують суму в розмірі 3% прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність.

Загальна оцінка потенційних результатів

Упровадження підвищення пенсій дітям війни має результатом більш високий розмір пенсійної виплати у громадян зі статусом дітей війни, тобто осіб віком від 67 до 85 років (у 2012 р.).

Інформація щодо потреб населення, соціальної ситуації та проблем, тенденцій розвитку суспільства

Підвищення пенсій надається автоматично всім особам зі статусом дитини війни, незалежно від того, за яким законом їм призначено пенсію, який сучасний рівень їх добробуту та матеріально-побутове ста-

Аналіз окремих державних соціальних програм, що реалізуються в Україні

новище. Зокрема, підвищення пенсії як діти війни можуть отримувати пенсіонери з числа колишніх депутатів, суддів, державних службовців та інших привілейованих категорій, у яких середній розмір пенсій і так значно вище звичайного. Таким чином, цей вид державної соціальної підтримки тільки поглиблює нерівність у пенсійному забезпеченні.

Вибір механізмів, каналів досягнення цілей

Формування альтернативних варіантів: визначення шляхів і способів розв'язання завдань програми та досягнення її цілей

Реалізація статті 6 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» та інших законодавчих актів, які передбачають особливий порядок призначення пенсій або призначення надбавок, підвищень до пенсій здійснюється через бюджетну програму «Дотація на виплату пенсій, надбавок та підвищення до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами» (код бюджетної класифікації 2506020). Головним розпорядником коштів за цією програмою є Міністерство соціальної політики України. Виплата коштів здійснюється через Пенсійний фонд України одночасно з виплатою всіх страхових чи інших пенсійних виплат (однією виплатою) у відділеннях Укрпошти або обраних банків. Щоб отримати інформацію щодо структури своєї пенсійної виплати (розмір страхової пенсії, розмір і вид надбавки або підвищення), пенсіонер має додатково звертатися до Пенсійного фонду.

Прогнозна оцінка інституційного та політичного середовища: установ, інститутів та організацій, які будуть сприяти реалізації програми або протидіяти їй

Незважаючи на доволі штучний, надуманий характер пільгової категорії «діти війни», в Україні не знайшлося політичних сил та інституцій, які б висловилися проти її впровадження. Навпаки, постійно пропонуються законопроекти, спрямовані на розширення переліку пільг та збільшення соціальних виплат дітям війни. Останній приклад — проект Закону про внесення змін до Закону України «Про соціальний захист дітей війни» (щодо підвищення рівня соціального захисту дітей війни) (від 27.11.2012 р.

№ 11458), ініційований народним депутатом Б. В. Губським (фракція БЮТ). Цей законопроект пропонує повернутися до першої редакції статті 6 Закону, яка передбачає підвищення пенсій дітям війни на 30% мінімальної пенсії за віком. Оскільки нині мінімальна пенсія за віком дорівнює прожитковому мінімуму для осіб, які втратили працездатність, цей законопроект, по суті, ставить заслуги дітей війни (якщо можна вважати заслугою факт народження) значно вище внеску учасників війни, які під час війни тяжко працювали чи несли військову службу в тилу.

Оцінка прогнозних прямих і непрямих ефектів від реалізації програми (ex-ante оцінка)

Прямим ефектом від реалізації статті 6 Закону України «Про соціальний захист дітей війни», як і всіх інших додаткових державних пенсій-

них програм, є вищий розмір пенсійних виплат обраним категоріям пенсіонерів, порівняно з тим, який вони мають на загальних підставах. До непрямих ефектів слід віднести збільшення нерівності між пенсіонерами залежно від їх доступу до бюджетно-пенсійних «бонусів», а також зменшення ролі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування (певна конкуренція між страховими й нестраховими принципами пенсійного забезпечення).

Інформація щодо характеристик і ефективності різних політичних інструментів. Ознайомлення з міжнародним досвідом

В історичному плані, державні пенсії як довічна фінансова рента, виплачувана з державної казни, з'явилися набагато раніше, ніж страхові пенсійні схеми [107, С. 8–15]. У сучасному світі вони співіснують у різних пропорціях, залежно від будови національних пенсійних систем.

Наразі за рахунок бюджетних коштів найчастіше фінансуються два види пенсійних виплат:

1) мінімальний / базовий розмір пенсії, який виплачується всім пенсіонерам, або лише тим, у кого немає мінімально необхідного страхового стажу;

2) пенсії для військовослужбовців та службовців інших силових структур, державних службовців та прирівняних до них осіб.

Проте встановлення додаткових пенсійних пільг та привілеїв у країнах ЄС чи ОЕСР не практикується [108; 109]. У більшості країн СНД збереглися пенсійні надбавки / доплати для чорнобильців, ветеранів війни та праці. Але, наприклад, у Російській Федерації вони виплачуються окремо від пенсій як самостійний вид державної соціальної підтримки (чим вони по суті й є) [110]. Такого довгого переліку пенсійних пільг та привілеїв, як в Україні, нема в жодній європейській країні; тим більше немає такої пільгової категорії, як «дитина війни».

Середньо- та довготермінові оцінки витрат

Виходячи з розмірів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, передбачених у проекті Закону «Про Державний бюджет України на 2013 рік» (№ 11000 від 03.12.2012 р.), сумарний обсяг бюджетних видатків на виплату підвищення пенсій дітям війни у 2013 р. очікується у розмірі 3,2 млрд. грн. (за умови збереження 7%-го підвищення; якщо підвищення становитиме 30% прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, то виплати сягатимуть 13,9 млрд. грн.).

У середньостроковій перспективі очікувати значного скорочення видатків на виплату підвищення пенсій дітям війни (в номінальному виразі) не доводиться. Хоча внаслідок природного руху віковий контингент громадян, які підпадають під статус дітей війни, має скорочуватися, проте зростання абсолютного розміру прожиткового мінімуму, скоріше за все, перекирватиме можливу економію від зменшення числа одержувачів.

Водночас варто звернути увагу, що за даними Пенсійного фон-

Аналіз окремих державних соціальних програм, що реалізуються в Україні

ду (форма № 6-ПФ) протягом 2011 р. кількість одержувачів підвищення пенсій дітям війни збільшилася на 1 549 осіб (тобто відбулися нові призначення цього виду соціальної підтримки). За даними Держстату України, загальна чисельність населення віком 67–85 років (сучасний вік дітей війни) станом на 1 січня 2012 р. налічувала 5,8 млн. осіб [111]. Тому не виключено, що в середньостроковій перспективі кількість громадян зі статусом дітей війни не зменшиться, а навіть може зрости, — все залежатиме від того, які фактично встановлюватимуться розміри підвищень для різних пільгових категорій, і за яким законом вигідніше буде тримати статус.

На динаміку кількості громадян зі статусом дітей війни впливатиме також судова практика, а саме: які рішення прийматимуть суди при розгляді позовів щодо виплати підвищення пенсій дітям війни в розмірі 30% прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність.

До речі, діти війни — не єдина категорія пенсіонерів, щодо яких державні зобов'язання з додаткового пенсійного забезпечення за рахунок бюджетних коштів прийняті в такому обсязі, що не може бути виконаний. Це саме стосується чорнобильців та військових пенсіонерів — за десятки років дії відповідних законів ці зобов'язання ніколи не виконувалися в повному обсязі. Домогтися пенсійних виплат у розмірі, встановленому цими законами, можна було тільки через суд, і значна частина пільговиків цим користувалася. Так, у 2011 р. у результаті прийняття позитивного рішення за судовими позовами дітей війни, осіб, постраждалих від аварії на ЧАЕС, та військових пенсіонерів було здійснено додаткових виплат на суму 5,9 млрд. грн., які в бюджеті Пенсійного фонду не були передбачені [112].

З огляду на вітчизняний досвід законотворчості не можна виключати, що перед черговими виборами вікові рамки дітей війни будуть розширені (наприклад до 1953 р.) або й взагалі будуть введені нові пільгові категорії пенсіонерів. Тобто загалом очікувати скорочення видатків на бюджетну програму «Дотація на виплату пенсій, надбавок та підвищення до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами» не доводиться навіть у довгостроковій перспективі.

Інформація для прогнозного моделювання та результати моделювання

Для прогнозування показників вище зазначеної бюджетної програми, зокрема щодо дітей війни, потрібна інформація про чисельність контингентів одержувачів та розмір їх пенсійних «бонусів». Перспективна оцінка чисельності має визначатися за кожною категорією окремо, з урахуванням демографічного прогнозу щодо кількості відповідних вікових груп населення. Переважна більшість категорій одержувачів підвищених пенсій з часом наблизяться до вичерпання («чорнобильці», ветерани та діти війни, жертви репресій та нацизму). Але існують також категорії, які передбачають регулярні нові призначення, тобто їх контингенти не йдуть до вичерпання (звісно, якщо не відбудуться кардинальні зміни в законодавстві) — «спецпенсіонери», донори, жителі гірських населених

пунктів, шахтарі. Для прогнозування їх чисельність можна прийняти за константу.

Розмір підвищення пенсій, що має фінансуватися за рахунок бюджетних коштів, має визначатись окремо за кожною категорією. Для надбавок / підвищень, що встановлюються як відсоток від прожиткового мінімуму, прогнозний розмір можна визначити шляхом множення розміру виплат базового року на очікуваний у прогнозованому періоді індекс споживчих цін. Для надбавок / підвищень, що встановлюються як відсоток від заробітної плати чи основного розміру пенсії, прогнозний розмір можна визначити шляхом множення величини показника базового року на очікуваний у прогнозованому періоді індекс споживчих цін та індекс реальної заробітної плати.

Оцінка впливу програми

Оцінка фактичних прямих та непрямих соціальних результатів програми (ex-post оцінка)

Як уже зазначалося, прямим результатом упровадження підвищення пенсій для дітей війни є вищий розмір їх пенсій. До непрямих соціальних результатів слід віднести збільшення нерівності між пільговими й звичайними пенсіями, що принижує важливість загальнообов'язкового державного пенсійного страхування.

Проте ще гіршим наслідком, на нашу думку, в цьому випадку є припущення історичної ролі та соціальної значущості заслуг ветеранів війни і шкоди, заподіяної жертвам нацистських переслідувань. Порівняння загальних розмірів пенсійної виплати у громадян трьох статусних категорій (табл. 3.8) показує, що діти війни мають істотно вищий середній розмір пенсії, ніж учасники війни, які не мають нагород, та колишні в'язні концтаборів, гетто, інших місць примусового утримання, які на той час були повнолітніми. Причому дві останні категорії становлять переважну більшість усіх осіб, які мають статус ветерана війни чи жертви нацистських переслідувань відповідно [113].

Таблиця 3.8

Чисельність окремих категорій пенсіонерів, яким встановлено підвищення до пенсій, та загальний розмір їх пенсій (станом на 1 січня 2012 р.; без військових пенсіонерів)

Категорії громадян, яким за яким встановлено підвищення до пенсії за Законом України	Чисельність пенсіонерів, осіб	Загальний розмір пенсії, грн.
1	2	3
Діти війни (Закон України «Про соціальний захист дітей війни»)	4 306 752	1 231,14
Ветерани війни (Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»), усього	1 705 571	1 339,54
з них:		
- інваліди війни та прирівняні особи	128 767	2 701,77

Аналіз окремих державних соціальних програм, що реалізуються в Україні

Продовження таблиці 3.8

1	2	3
- учасники бойових дій та прирівняні особи	130 169	1 734,43
- учасники війни, в тому числі:	1 289 266	1 163,27
• нагороджені орденами та медалями	84 196	1 280,51
• інші	1 205 070	1 155,08
Особи, жертви нацистських переслідувань (Закон України «Про жертви нацистських переслідувань»), усього	26 434	1 186,37
з них:		
- колишні неповнолітні в'язні концтаборів, гетто, інших місць примусового тримання	979	1 536,16
- колишні неповнолітні в'язні концтаборів, гетто, інших місць примусового тримання, визнані інвалідами	179	2 043,58
- колишні інші в'язні концтаборів, гетто, інших місць примусового тримання	24 984	1 165,27

Загалом слід зазначити, що встановлення ще однієї пільгової категорії пенсіонерів, до того ж такої численної та різномірної, потребує великих бюджетних коштів, становить значний тягар для системи суспільних фінансів і наражає на великий ризик усіх одержувачів соціальних трансфертів. Обставини, в яких пройшло дитинство дітей війни, були ще важчими для тих, хто в цей період був уже дорослим, і не менш складними для тих, хто народився у повоєнні роки. Спільний характер цих обставин навряд чи позначився на дітях війни особливим чином, і тим більше не зумовлює їх теперішнього становища. Однак існуюча законодавча та судова практика роблять практично неможливим скасування цієї пільгової категорії.

Публічне обговорення результатів

Проблеми пенсійного забезпечення дітей війни висвітлюються дуже однобічно, зазвичай у контексті того, що ці зобов'язання не виконуються в повному обсязі. Суспільна думка — на стороні дітей війни, вони вважаються «потерпілими» від свавілля чиновників, які самі одержують/одержуватимуть величезні пенсії. Звісно, розрив у розмірах пенсій «спецпенсіонерів» та решти громадян є неприпустимо великим, навіть з урахуванням змін, внесених Законом України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи». Однак це не скасовує необхідності перегляду всієї системи пенсійних пільг. Громадяни мають усвідомлювати, що будь-яка необґрунтована пільга несе збитки для всього суспільства, забирає кошти у всіх, і в першу чергу — у найбільш нужденних. Бюджетні ресурси, як і ресурси загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, мають бути спрямовані на забезпечення гідного рівня життя всіх

людей похилого віку, і обставини їх дитинства, як і працездатного періоду, вже не мають особливого значення.

Як показують дослідження рівня життя пенсіонерів в Україні найбільші ризики бідності існують для осіб віком 75 років і старших [114; 115]. Покоління, які пережили Велику Вітчизняну війну та інші страшні події того часу, нині мають саме цей вік, тобто для них всіх особливо зростають ризик бідності та потреби в медичному й соціальному обслуговуванні. На нашу думку, наразі є соціально й економічно доцільним інтегрувати існуючі бюджетні пенсійні програми «ветеранського» спрямування (що охоплюють ветеранів війни, ветеранів праці, дітей війни, жертв репресій та нацизму) в єдину комплексну програму, що передбачатиме додаткове пенсійне забезпечення та соціальне обслуговування для всіх громадян віком 75 років і старше з урахуванням їх фактичного матеріально-побутового становища.

Система показників для оцінки впливу, інформація для моделювання, результати моделювання, інформація для оцінювання впливу програми на якість життя

Стандартними індикаторами оцінки ефективності бюджетних пенсійних програм є чисельність одержувачів підвищених розмірів пенсії, середній місячний розмір додаткової виплати та річний обсяг видатків. Однак ці індикатори є суто внутрішніми, вони характеризують параметри самої програми, але не дають загальної картини щодо її впливу на рівень життя пільгових категорій пенсіонерів порівняно з рештою пенсіонерів.

У цьому випадку виникає два питання:

1. Що порівнювати — розмір надбавки / підвищення пенсії чи загальний розмір пенсійної виплати з урахуванням трудової / страхової пенсії та інших видів додаткового державного пенсійного забезпечення;
2. З чим порівнювати — з прожитковим мінімумом для осіб, які втратили працездатність, чи з середнім загальним розміром пенсії по країні.

Щодо першого питання, вочевидь існує потреба у зіставленнях за обома величинами. Якби розміри надбавок / підвищень за всіма статусними законами регулярно зіставлялися й аналізувалися з погляду на внесок (заслуги) певних пільгових категорій, якби ці дані широко оприлюднювалися, вони були б значно більш обґрунтованими і справедливими. У всякому разі, не виникли б такі казуси, як із розміром підвищення пенсій дітям війни, що виявився втричі більшим за підвищення для учасників війни.

Водночас існує потреба в аналізі загального розміру пенсійної виплати у різних пільгових категорій. По-перше, це дасть змогу визначити частку пенсійної пільги в загальному розмірі виплати і виявити осіб, для яких ці надбавки / підвищення не відіграють істотної ролі. Тоді можна поставити питання, чи доцільно надавати «бонуси» цим категоріям пенсіонерів. По-друге, аналіз загального розміру пенсійної виплати дасть

Аналіз окремих державних соціальних програм, що реалізуються в Україні

змогу оцінити сумарний рівень пенсійного доходу пенсіонерів, зокрема виявити тих, у кого він навіть з урахуванням усіх доплат / підвищень залишається нижчим за певний стандарт. У цьому випадку можна діагностувати недостатню ефективність програми та порушити питання щодо необхідності перегляду розмірів надбавок / підвищень для певних категорій пенсіонерів.

Що ж до бази порівняння, то, на нашу думку, є сенс здійснювати кілька видів порівнянь. Насамперед, доцільно на законодавчому рівні встановити всі розміри надбавок / підвищень до пенсії як відсоток від прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність. Це забезпечить більшу прозорість і порівнянність таких надбавок / підвищень та полегшить визначення «субординації» їх різних типів із міркувань соціальної справедливості. Загальний розмір пенсійної виплати також необхідно порівнювати з прожитковим мінімумом для осіб, які втратили працездатність, оскільки це — основний державний соціальний стандарт і наразі він визначає розмір мінімальної пенсії. Якщо мінімальна пенсія буде встановлена вище за розмір прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, ця мінімальна соціальна гарантія також має стати базою порівняння.

Порівняння загального розміру пенсії пільгових категорій пенсіонерів із середнім розміром пенсії по країні або із середнім розміром пенсії за віком має сенс, але для чистоти порівнянь бажано елімінувати вплив різноманітних надбавок / підвищень, які входять до складу цих середніх показників. На нашу думку, є потреба ввести спеціальний стандарт для визначення впливу тих чи інших надбавок / підвищень на загальний розмір пенсійної виплати, яким може стати типовий одержувач страхової пенсії. Ця категорія широко використовується в міжнародних нормативних актах у сфері пенсійного забезпечення, зокрема у Конвенціях МОП «Про мінімальні стандарти соціального захисту» (C102, прийнята у 1952 р.) та «Про пенсії по інвалідності, старості, втраті годувальника» (C128, прийнята 1967 р.) [116].

В Україні для цілей оцінювання ефективності додаткових державних пенсійних програм таким типовим одержувачем може бути жінка (оскільки жінки становлять 2/3 загальної чисельності пенсіонерів), яка у звітному (досліджуваному) році вийшла на пенсію за віком на умовах Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», має необхідний страховий стаж для призначення мінімальної пенсії за віком у повному розмірі (20 років для тих, хто вийшов на пенсію до 1 жовтня 2011 р., 30 років — після цієї дати) та індивідуальний коефіцієнт заробітку на рівні 1 (тобто одержувала зарплату на рівні середньої по країні), і не має права на жодні додаткові підвищення пенсії. За таких умов основний розмір пенсії, обчислений згідно з формулою Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», дорівнюватиме за-

гальному розміру пенсійної виплати. Застосування такого стандарту для порівнянь дасть змогу коректніше й повніше визначити вплив додаткових пенсійних програм на рівень життя пенсіонерів порівняно із загальними звичайними умовами пенсійного забезпечення, і водночас оцінити рівень «конкуренції» між бюджетними та страховими державними пенсійними схемами.

Крім цього, розмір пенсійних виплат має зіставлятися з середнім розміром заробітної плати та середнім розміром заробітної плати, доходу, з яких сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування у відповідному періоді. Такі величини порівняння (їх можна назвати коефіцієнтами заміщення) повинні розраховуватись як за номінальними, так і за «чистими» показниками заробітку (відповідно бруutto- і нетто-коефіцієнти заміщення). В ідеалі, порівняльний аналіз за вищеописаними показниками має здійснюватися на індивідуальному рівні з використанням персоніфікованих даних Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Обсяг бюджетних видатків на кожну з додаткових пенсійних програм має надаватись як у вартісному виразі, так і у відсотках до ВВП і до сумарних бюджетних видатків державного (зведеного) бюджету.

Зазначені показники повинні використовуватись не лише для внутрішніх потреб державного управління, а й для інформування широких кіл громадськості щодо системи пенсійних пільг і привілеїв, їх ефективності у частині забезпечення вищого рівня життя відповідних категорій пенсіонерів і стану фінансування.

3.4. Державна цільова програма розвитку професійно-технічної освіти на 2011–2015 роки

Державна цільова програма розвитку професійно-технічної освіти на 2011 - 2015 роки затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 495 [117].

Визначення пріоритетів, цілей та основних завдань

Метою програми є створення сприятливих умов для якісної підготовки робітничих кадрів згідно з пріоритетами державної соціально-економічної політики, орієнтованої на задоволення потреб особистості, суспільства і держави, а також забезпечення рівного доступу до професійно-технічної освіти.

Визначення цільових груп, для яких мають відбутися позитивні зміни

Позитивними змінами для суспільства стануть підвищення якості робочої сили, узгодження обсягів та якості підготовки робітничих кадрів з пріоритетами державної соціальної політики.

Аналіз окремих державних соціальних програм, що реалізуються в Україні

Наближення якості підготовки робітничих кадрів до вимог конкретного виробництва буде сприятливим для роботодавців. Для населення запровадження цієї програми забезпечуватиме:

- реалізацію конституційних гарантій щодо отримання безкоштовної освіти;
- створення умов для професійної самореалізації особистості;
- можливість здобуття професійно-технічної освіти, перепідготовки та підвищення кваліфікації відповідно до покликання, інтересів і здібностей.

Ситуацію, що склалася в Україні з професійно-технічною освітою, можна охарактеризувати наступним чином:

1. Кількість професійно-технічних навчальних закладів (далі – ПТНЗ) скоротилася на третину за останні 10 років.

2. Недостатнє та несвоєчасне фінансування ПТНЗ негативно впливає на організацію навчально-виховного процесу і якість підготовки фахівців.

3. Застаріла матеріально-технічна база ПТНЗ (лише 10% обладнання відповідає сучасним вимогам).

4. Недосконалість системи управління, недостатній контроль державних органів управління освіти за діяльністю приватних навчальних закладів, що займаються професійною підготовкою робітничих кадрів.

5. Недостатнє фінансування видатків на харчування учнів, утримання дітей-сиріт та дітей із малозабезпечених сімей.

6. Відтік висококваліфікованих педагогічних кадрів; нестача майстрів виробничого навчання.

Загальна оцінка потенційних результатів

Планується, що виконання програми дасть змогу:

- створити ефективну та гнучку систему підготовки робітничих кадрів, орієнтовану на задоволення в повному обсязі потреб ринку праці;
- впровадити близько 300 державних стандартів з конкретних професій нового покоління, що підвищить рівень працевлаштування випускників професійно-технічних навчальних закладів, забезпечить їх професійну відповідність вимогам сучасного ринку праці;
- модернізувати матеріально-технічну базу державних ПТНЗ; утворити центри з упровадження інноваційних технологій;
- розробити й упровадити новий порядок формування та розміщення державного замовлення на підготовку кваліфікованих робітників у ПТНЗ;
- впровадити у навчально-виробничий процес державних ПТНЗ інформаційно-комунікаційні технології шляхом утворення електронних бібліотек, оснащення комп'ютерними комплексами тощо;
- посилити роль місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, роботодавців щодо визначення напрямів та

обсягів підготовки кваліфікованих робітників з урахуванням потреб ринку праці;

- забезпечити розвиток соціального партнерства, консолідацію зусиль центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, навчальних закладів, роботодавців, науковців і громадських об'єднань з метою забезпечення ринку праці кваліфікованими робітниками;

- збільшити обсяги фінансування та інвестицій;

- підвищити престижність робітничих професій.

Інформація щодо потреб населення, суспільної ситуації та проблем, тенденцій розвитку суспільства

У процесі соціально-економічних змін, що відбуваються в Україні, загострюється проблема забезпечення галузей економіки кваліфікованими робітничими кадрами. Вимоги роботодавців до професійно-кваліфікаційного рівня робітників зумовлюють необхідність модернізації та подальшого розвитку системи професійно-технічної освіти, здатної адекватно реагувати на потреби ринку праці. Останнім часом напрями та якість підготовки кваліфікованих робітників у професійно-технічних навчальних закладах не відповідають вимогам сучасного виробництва та сфери послуг, перспективам соціально-економічного розвитку держави.

Вибір механізмів, каналів досягнення цілей

Формування альтернативних варіантів: визначення шляхів і способів розв'язання завдань програми та досягнення її цілей

Основні заходи для досягнення цілей програми:

1) створення умов для здобуття професійно-технічної освіти належної якості. Передбачає впровадження у навчальний процес державних стандартів з конкретних професій нового покоління, інформаційно-комунікаційних технологій, оснащення ПТНЗ новим обладнанням, устаткуванням та технікою, видання сучасних підручників та наочних посібників з професійно-теоретичної підготовки;

2) удосконалення механізму управління професійно-технічною освітою та її фінансового забезпечення. Важливим аспектом при цьому є забезпечення оперативності прийняття управлінських рішень щодо професійно-технічної освіти та її фінансового забезпечення;

3) збалансування ринку праці та ринку освітніх послуг. У рамках цього заходу передбачається, по-перше, оптимізація мережі ПТНЗ шляхом утворення на їх базі сучасних навчальних закладів, орієнтованих на підготовку кваліфікованих робітничих кадрів для задоволення потреб економіки держави та ринку праці. По-друге, удосконалення механізму формування державного замовлення на підготовку кваліфікованих робітничих кадрів відповідно до потреб економіки.

Аналіз окремих державних соціальних програм, що реалізуються в Україні

4) оновлення нормативно-правової бази професійно-технічної освіти. Прийняття Закону України «Про професійний розвиток працівників» від 12.01.2012 р. № 4312-VI та закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення управління професійно-технічною освітою» від 20.11.2012 р. № 5498-VI передбачає реалізацію таких положень:

- організація здійснення державної політики в галузі професійно-технічної освіти, розроблення стратегії розвитку ПТНЗ;
- здійснення у межах своїх повноважень контролю за працевлаштуванням випускників ПТНЗ, підготовка яких проводилася за державним замовленням;
- залучення роботодавців до надання місць для проходження виробничої практики учнями ПТНЗ;
- подання центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері освіти, пропозицій щодо формування мережі ПТНЗ;
- здійснення під час прийому на перепідготовку або підвищення кваліфікації робітників ПТНЗ вхідного контролю знань, умінь та навичок у порядку, визначеному центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері освіти, за погодженням із зацікавленими центральними органами виконавчої влади;
- розроблення державних освітніх стандартів з конкретних професій на основі державного стандарту професійно-технічної освіти і затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері освіти, за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері трудових відносин, та іншими зацікавленими центральними органами виконавчої влади;

5) відновлення престижу робітничих професій у суспільстві шляхом профорієнтаційної роботи з населенням, створення соціальної реклами. Зазначені заходи охоплюють:

- проведення профорієнтаційної роботи з молоддю із залученням об'єднань профспілок, організацій, роботодавців;
- висвітлення питань профорієнтації населення у засобах масової інформації;
- організацію та проведення обласних, районних конкурсів, виставок-ярмарок робітничих професій, розміщення рекламних роликів та інших матеріалів на радіо та телебаченні з метою інформування громадян про особливості різних робітничих професій.

Інформація для прогнозного моделювання та результати моделювання

У табл. 3.9 наведені основні показники програми й обсяги фінансування.

Таблиця 3.9

Інформація про основні показники програми та обсяги фінансування

Найменування завдання	Тип показника	Значення показника					
		усього	у тому числі за роками				
			2011	2012	2013	2014	2015
Забезпечення належної якості професійно-технічної освіти, млн. грн.	Економічний	1 744,2	30,0	103,7	202,8	560,1	847,6
Удосконалення механізму управління професійно-технічною освітою та її фінансового забезпечення, млн. грн.	Економічний	1 740,0	13,0	246,1	294,2	439,6	747,1
Оновлення нормативно-правової бази професійно-технічної освіти, кількість актів, од.	Соціальний	2		1			1
Створення соціальної реклами престижності робітничих професій, млн. грн.	Економічний	10,0	1,4	1,8	2,0	2,2	2,6

Вибір прийняттого варіанта із можливих альтернатив (сценаріїв) та формування конкретних планів

Визначення етапів реалізації програми, конкретних заходів та графіка їх реалізації

На I–II етапах (2011–2012 рр.), зокрема, передбачалися: оптимізація мережі центрів з упровадження інноваційних технологій на базі ПТНЗ; оснащення державних ПТНЗ сучасним устаткуванням; створення мережі електронних бібліотек у ПТНЗ; збільшення кількості комп'ютерних класів та інформаційного продукту; організація та проведення підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації та стажування на виробництві педагогічних працівників ПТНЗ за оновленими навчальними програмами; залучення ПТНЗ до здійснення підготовки та перепідготовки незайнятого населення.

III етап (2013 р.) – упровадження нового механізму формування державного замовлення на підготовку кваліфікованих робітничих кадрів відповідно до потреб економіки.

IV етап (2014 р.) – забезпечення проведення профорієнтаційної роботи з молоддю із залученням об'єднань профспілок, організацій, роботодавців; професійна переорієнтація незайнятого населення, вивільнених працівників та працюючого персоналу відповідно до потреб особистості, виробництва та ринку праці.

V етап (2015 р.) – забезпечення висвітлення питань профорієнтації населення у засобах масової інформації; організація та проведення обласних, районних конкурсів, виставок-ярмарок робітничих професій, розміщення рекламних роликів та інших матеріалів на радіо та телебаченні з метою інформування громадян про особливості різних робітничих професій.

Аналіз окремих державних соціальних програм, що реалізуються в Україні

Оцінка бюджету

У табл. 3.10 наведені прогнозні обсяги та джерела фінансування програми.

Таблиця 3.10

Прогнозні обсяги та джерела фінансування

(млн. грн.)

Джерела фінансування	Обсяг фінансування	У тому числі за роками				
		2011	2012	2013	2014	2015
Державний бюджет	594,6		86,4	121,2	170,9	216,1
Місцевий бюджет	1672,8	29,4	215,4	240,4	446,5	741,1
Інші джерела	1226,8	15,0	49,8	137,4	384,5	640,1
Усього	3494,2	44,4	351,6	499	1001,9	1597,3

Слід зазначити, що фінансування заходів програми здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, інших коштів підприємств, а також зовнішніх і внутрішніх запозичень, грантів міжнародних організацій, коштів міжнародних програм, благодійних внесків. Орієнтовний обсяг фінансування програми становить 3,494 млрд. грн. до 2015 року, з яких за рахунок держбюджету – 0,595 млрд. грн., місцевих бюджетів – 1,673 млрд. грн., з інших джерел – 1,227 млрд. грн.

Інформація щодо практичних вимог для впровадження програми

Обсяг фінансування програми буде уточнюватися щороку під час складання проекту Державного бюджету України та місцевих бюджетів на відповідний рік у межах видатків, передбачених головному розпорядникові бюджетних коштів, відповідальному за виконання завдань і заходів програми.

Реалізація програми відповідно до планів. Оцінювання ефективності

Поточна оцінка інституційного та політичного середовища: установ, інститутів та організацій, які сприяють реалізації програми або протидіють їй

Загалом правові, економічні та організаційні засади функціонування системи професійно-технічної освіти визначає Закон України «Про професійно-технічну освіту» від 10.02.1998 р. № 103/98-ВР. Стаття 3 цього Закону передбачає, що професійно-технічна освіта є комплексом педагогічних та організаційно-управлінських заходів, спрямованих на забезпечення оволодіння громадянами знаннями, уміннями і навичками в обраній ними галузі професійної діяльності, розвиток компетентності та професіоналізму, виховання загальної і професійної культури.

Згідно з частиною другою статті 3 у редакції Закону від 11.09.2003 р. № 1158-IV (1158-15), професійно-технічне навчання передбачає формування у громадян професійних умінь і навичок, необхідних для виконання певної роботи чи групи робіт, і може здійснюватись у професійно-техніч-

них навчальних закладах, а також шляхом індивідуального чи курсового навчання на виробництві, у сфері послуг.

Відповідно до частини другої статті 5 у зазначеній редакції Закону професійно-технічна освіта здобувається громадянами України в державних і комунальних професійно-технічних навчальних закладах безоплатно, за рахунок держави, а у державних та комунальних акредитованих вищих професійно-технічних навчальних училищах та центрах професійної освіти – у межах державного замовлення безоплатно, на конкурсній основі.

Оцінка впливу програми

Оцінка фактичних прямих і непрямих соціальних результатів програми (ex-post оцінка)

Оцінку прямих соціальних результатів можна здійснити, спираючись на результати аудиту Рахункової палати України [118]. У звіті, затвердженому постановою колегії Рахункової палати «Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на підготовку робітничих кадрів» від 07.12.2010 р. № 26-1 проаналізовано досягнення показників паспортів бюджетних програм. На думку аудиторів, необхідно:

- 1) провести інвентаризацію майна державних професійно-технічних навчальних закладів;
- 2) запровадити державний реєстр майна державних професійно-технічних навчальних закладів;
- 3) забезпечити контроль за обліком, цільовим використанням та збереженням майна державних професійно-технічних навчальних закладів.

У звіті Рахункової палати зазначено необхідність розробки та погодження в установленому порядку проектів регіональних цільових програм розвитку професійно-технічної освіти. Також звернено увагу на доцільність упорядкування мережі ПТНЗ шляхом укрупнення та створення на їх базі сучасних потужних навчальних закладів з урахуванням географічного розташування, демографічної ситуації, пріоритетів розвитку відповідного ринку праці та його потреби у кваліфікованих робітничих кадрах.

Центральному органу, відповідальному за проведення політики в освітній сфері, рекомендовано здійснити перевірку роботи регіональних експертних рад з професійно-технічної освіти щодо якості проведення ліцензування та атестації робітничих професій. Окрім того, у звіті рахункової палати зазначено необхідність оновлення змісту професійно-технічної освіти шляхом подальшого розроблення й упровадження державних стандартів з конкретних професій, видання сучасних підручників, посібників, навчально-методичної та іншої літератури, впровадження у навчально-виробничий процес науково-технічних досягнень і новітніх технологій. Вказано на доцільність сприяння оформленню державних актів на право власності земельних ділянок і на право їх постійного користування ПТНЗ.

Рахункова палата доручила розробити методику проведення моніторингу стану працевлаштування випускників ПТНЗ, відпрацювання

Аналіз окремих державних соціальних програм, що реалізуються в Україні

ними встановленого терміну за направленням та закріпленням на виробництві. Необхідно переглянути терміни і доцільність надання пропозицій щодо формування державного замовлення на професійну підготовку робітничих кадрів за формою № 4-ПТО «Показники економічного і соціального розвитку України. Підготовка робітничих кадрів у професійно-технічних навчальних закладах». У звіті зазначено, що слід удосконалити методичні рекомендації щодо розробки та апробації державних стандартів професійно-технічної освіти, розробити відповідний розпорядчий документ (порядок, положення, методичні рекомендації).

Також вказано на необхідність забезпечення обґрунтованості планування бюджетних коштів на підготовку робітничих кадрів та складання проектів державного бюджету на відповідний рік з урахуванням фінансування ПТНЗ з державного бюджету та за рахунок видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Отже, звіт Рахункової палати підтверджує необхідність неухильного дотримання навчальними закладами та установами професійно-технічної освіти вимог порядків, затверджених наказами Держказначейства, щодо складання фінансової звітності установами та організаціями, що отримують кошти державного бюджету.

Стосовно непрямих ефектів від реалізації програми, то, враховуючи факт недостатності обсягів фінансування програмних заходів, оцінити непрямі ефекти від реалізації програми достатньо складно.

Система показників для оцінки впливу програми на якість життя

Для оцінки впливу реалізації програми на якість життя можна запропонувати використання такої системи показників:

- 1) кількість державних стандартів з конкретних професій нового покоління, що підвищить рівень працевлаштування випускників професійно-технічних навчальних закладів, забезпечить їх професійну відповідність вимогам сучасного ринку праці;
- 2) кількість центрів із впровадження інноваційних технологій;
- 3) кількість оновлених нормативно-правових актів щодо вдосконалення професійно-технічної освіти.

3.5. Загальнодержавна програма забезпечення профілактики ВІЛ-інфекції, лікування, догляду та підтримки ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД на 2009–2013 роки

У сучасний період Україна потерпає від епідемії ВІЛ / СНІДу, яка є однією з наймасштабніших в Європейському регіоні. За даними ВООЗ, частота нових випадків ВІЛ у країнах Західної Європи становить в середньому 8–10 на 100 тис. осіб; у країнах Центральної Європи –

1,5 випадки відповідно. В Україні епідемічна ситуація залишається досить складною і частота нових випадків перевищує показники майже всіх європейських країн. Зокрема, в 2011 р. показник захворюваності на ВІЛ становив 46,2 на 100 тис. населення. Станом на початок 2012 р. в Україні було зареєстровано 203,2 тис. ВІЛ-інфікованих, померло від СНІДу – 24,7 тис. осіб [119, с. 49–51]. В Україні поширеність ВІЛ серед вагітних жінок становить менше 1%, що відповідає концентрованій стадії епідемії ВІЛ-інфекції згідно з рекомендаціями ЮНЕЙДС. Більшість експертів одностайні в тому, що офіційно зареєстровані показники поширення ВІЛ не відображають справжньої ситуації. Оновлені оцінки щодо ВІЛ / СНІДу свідчать, що на початок 2012 р. кількість ВІЛ-позитивних осіб становила в Україні майже 217 тис. осіб віком від 15 до 49 років [120, с. 24]. Ці дані відрізняються від офіційної статистики щодо кількості ВІЛ-позитивних осіб, які перебували під диспансерним наглядом у спеціалізованих закладах охорони здоров'я на початок 2012 р. (106,2 тис. осіб). Розрив між показниками свідчить, що лише 49%, або кожна друга людина, яка живе з ВІЛ в Україні, пройшла відповідний тест і знає про свій ВІЛ-позитивний статус.

Наслідки, пов'язані з епідемією ВІЛ/СНІДу в Україні, полягають у значних демографічних втратах. В умовах депопуляції ВІЛ / СНІД «підсилює» негативні тенденції у відтворенні населення та перешкоджає зростанню очікуваної тривалості життя. Оскільки жертвами СНІДу є переважно особи молодого та середнього віку, робоча сила зазнає як кількісних, так і якісних втрат. Боротьба з епідемією потребує суттєвих видатків. Як свідчить міжнародний досвід, ефективним у протидії епідемії є лише міжвідомчі комплексні зусилля державних інституцій. Зважаючи на серйозні загрози, які створює швидке поширення ВІЛ / СНІДу, у сучасний період реалізується чергова Загальнодержавна програма забезпечення профілактики ВІЛ-інфекції, лікування, догляду та підтримки ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД на 2009–2013 роки (далі – Програма). Вона була затверджена Законом України від 19.02.2009 р. № 1026-VI.

Метою Програми є стабілізація епідемічної ситуації, зниження рівня захворюваності та смертності від ВІЛ-інфекції / СНІДу шляхом реалізації державної політики щодо забезпечення доступу населення до широкомасштабних профілактичних заходів, послуг з лікування, догляду та підтримки ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД, включаючи забезпечення стерильними медичними виробами одноразового використання вітчизняного виробництва. Досягнення цієї мети передбачає здійснення комплексу профілактичних, лікувальних та організаційних заходів, а також заходів з догляду та підтримки ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД.

Серед пріоритетних заходів слід виділити такі:

а) *профілактичний напрям*: забезпечення масштабної первинної профілактики поширення ВІЛ-інфекції серед населення, передусім серед молоді; посилення профілактичних заходів серед представників груп ризику; дотримання вимог щодо безпеки лікувально-діагностичного процесу

Аналіз окремих державних соціальних програм, що реалізуються в Україні

в лікувально-профілактичних закладах та посилення безпеки донорства; удосконалення механізму запобігання передачі ВІЛ-інфекції від матері до дитини; забезпечення вільного доступу до консультування та безоплатного тестування на ВІЛ населення, передусім молоді та представників груп ризику; розширення доступу споживачів ін'єкційних наркотиків, передусім ВІЛ-інфікованих, до замісної підтримувальної терапії та реабілітаційних програм;

б) *лікувальний напрям*: забезпечення хворих на ВІЛ / СНІД антиретровірусною терапією; створення системи контролю за формуванням резистентних до антиретровірусних препаратів штамів ВІЛ-інфекції; забезпечення лікування ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД з опортуністичними та супутніми захворюваннями;

в) *догляд та підтримка*: організація паліативної допомоги ВІЛ-інфікованим і хворим на СНІД; надання соціальних послуг, забезпечення соціально-психологічної підтримки та немедичного догляду, а також надання правової допомоги ВІЛ-інфікованим та хворим на СНІД;

г) *організаційний напрям*: забезпечення діяльності та поетапного розвитку спеціалізованих служб і закладів, що надають медичні й соціальні послуги ВІЛ-інфікованим і особам із груп ризику; удосконалення системи епідеміологічного нагляду за поширенням ВІЛ; удосконалення законодавства з питань профілактики, лікування, догляду та підтримки ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД; розроблення та затвердження стандартів соціальних послуг, що надаються представникам груп ризику; розроблення та впровадження механізму залучення громадських організацій до надання таких послуг; створення єдиної системи моніторингу й оцінки ефективності заходів, що здійснюються на національному та регіональному рівні, і відповідних фінансових витрат.

Цільовою групою є фактично все населення, проте заходи, передбачені програмою, диференційовані та спрямовані на різні групи населення, зокрема, на новонароджених, підлітків та молодь, вагітних жінок, групи осіб з ризикованою поведінкою: споживачів ін'єкційних наркотиків (далі – СІН); жінок комерційного сексу (далі – ЖКС); чоловіків, які мають секс з чоловіками (далі – ЧСЧ), ув'язнених.

Цілі програми:

- 1) охопити медичними послугами з профілактики ВІЛ-інфекції / СНІДу 60% представників груп ризику;
- 2) забезпечити доступ до замісної підтримувальної терапії та реабілітаційних програм не менш як 20 тис. споживачів ін'єкційних наркотиків;
- 3) забезпечити антиретровірусною терапією не менш як 80% хворих на ВІЛ-інфекцію / СНІД, які її потребують;
- 4) знизити на 10% рівень смертності серед інфікованих і хворих;
- 5) знизити до 2% рівень передачі ВІЛ-інфекції від матері до дитини;
- 6) забезпечити у 100% дітей, народжених ВІЛ-інфікованими матерями, раннє виявлення випадків інфікування;

7) удосконалити механізм профілактики ВІЛ-інфекції / СНІДу серед осіб віком від 15 до 24 років з метою підвищення рівня їх обізнаності щодо безпечної статевої поведінки, що дасть змогу збільшити до 60% частку осіб, які самостійно можуть визначатись із запобіганням передачі ВІЛ-інфекції статевим шляхом;

8) запобігти розвитку резистентності до антиретровірусних препаратів штамів ВІЛ-інфекції;

9) удосконалити систему добровільного консультування і тестування з метою діагностики хвороби на початкових стадіях;

10) забезпечити розвиток мережі спеціалізованих служб і закладів з надання медичних та соціальних послуг ВІЛ-інфікованим;

11) створити систему навчання та підвищення кваліфікації спеціалістів, залучених до роботи з протидії ВІЛ-інфекції / СНІДу, відповідно до міжнародних стандартів;

13) удосконалити систему лабораторного контролю якості діагностики та лікування ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД.

Аналіз досягнення окремих цільових індикаторів

Ціль 1: охопити медичними послугами з профілактики ВІЛ / СНІДу 60% представників груп ризику.

Україна належить до країн з концентрованою стадією епідемії ВІЛ, зосередженої у групах високого ризику інфікування ВІЛ: споживачів ін'єкційних наркотиків; жінок комерційного сексу; чоловіків, які мають секс з чоловіками та ув'язнених. Програми профілактики серед цих груп відіграють вирішальну роль у розвитку епідемічного процесу. Практикою доведені доцільність та ефективність профілактичних заходів, спрямованих на зміну поведінки й способу життя людей.

Споживачі ін'єкційних наркотиків. Підвищення рівня поінформованості та доступності достовірної інформації щодо ВІЛ / СНІДу серед СІН є необхідною умовою зміни їхньої поведінки у напрямі переходу на практику безпечних ін'єкцій. За оцінкою ВООЗ, для того, аби вплинути на розвиток епідемії серед СІН, необхідно охопити щонайменше 60% цієї групи профілактичними програмами. Дані Європейського центру моніторингу наркотиків і наркотичної залежності та Європейського центру епідеміологічного моніторингу ВІЛ / СНІДу свідчать, що в більшості країн Європейського Союзу трансмісія ВІЛ серед споживачів ін'єкційних наркотиків перебуває на доволі низькому рівні, унаслідок високої доступності послуг щодо профілактики ВІЛ, хоча зменшення вживання наркотиків спостерігається лише в небагатьох країнах. Тобто західно-європейським країнам завдяки реалізації активних превентивних заходів у рамках програм зменшення шкоди від уживання наркотиків вдалося досягти відчутних результатів у справі запобігання поширенню ВІЛ серед СІН.

У 2009 р. рівень охоплення СІН профілактичними програмами в Україні становив 32%. Цей показник відображає частку СІН, які повідо-

Аналіз окремих державних соціальних програм, що реалізуються в Україні

мили про те, що протягом останніх 12-ти місяців отримали стерильні голки та шприци, а також презервативи і знають, куди звернутися для проходження тестування на ВІЛ. Упродовж кількох останніх років, за оцінкою Міжнародного Альянсу з ВІЛ / СНІДу, вдалося досягти значного прогресу і в 2011 р. показник збільшився до 54% (табл. 3.11) [120; 121]. Як наслідок, спостерігається поглиблення знань про ВІЛ-інфекцію та поширення безпечної поведінки. Зокрема, в 2011 р. 95,5% споживачів наркотиків повідомили про використання стерильного ін'єкційного інструментарію під час останньої ін'єкції наркотику, тоді як у 2009 р. їх було 87%.

Таблиця 3.11

Показники охоплення споживачів ін'єкційних наркотиків послугами з профілактики ВІЛ / СНІДу

(%)

Показники	2009 р.	2011 р.
Частка споживачів ін'єкційних наркотиків, які охоплені програмами профілактики ВІЛ	32,0	54,0
Частка споживачів ін'єкційних наркотиків, які повідомили про використання стерильного ін'єкційного інструментарію під час останньої ін'єкції	87,0	95,5
Частка споживачів ін'єкційних наркотиків, які повідомили про використання презерватива під час останнього статевого акту	48,0	47,8

Ще одним позитивним наслідком реалізації профілактичних програм та свідченням зміни поведінки молоді на менш ризиковану є зниження захворюваності на ВІЛ серед 15–24-річних: у розрахунку на 100 тис. осіб від 35,6 випадків у 2009 р. до 29,8 випадків в 2011 р. Разом із тим, варто зауважити, що зменшення цього показника, за даними дозорних епідеміологічних обстежень, відбулося лише серед споживачів ін'єкційних наркотиків, тоді як серед двох інших груп ризику — жінок комерційного сексу та чоловіків, які мають секс з чоловіками — поширеність ВІЛ продовжує зростати.

Незважаючи на позитивну динаміку, результати опитувань не дають змоги стверджувати про регулярність застосування практики безпечних ін'єкцій серед СІН. Зокрема, за даними поведінкових соціологічних опитувань, навіть знаючи про ризик зараження ВІЛ, споживачі наркотиків нерідко погоджуються використовувати чужий шприц, пояснюючи це нестачею часу на придбання шприца через стан абстинентного синдрому, побоюванням бути затриманим правоохоронними органами чи просто забувши придбати новий шприц. Окрім цього, певна частина новачків свою першу ін'єкцію часто отримують із загального шприца або зі спільного посуду, тобто частково або повністю користуючись спільним інструментарієм [122]. Тому для подальших позитивних змін потрібно нарощувати зусилля, спрямовані не лише на осіб, які вже почали вживати наркотики, а й на профілактику початку вживання наркотиків серед загального контингенту

підлітків та молоді.

Необхідно також підкреслити, що в процесі залучення до вживання наркотиків надзвичайно важливу роль мають неформальні соціальні мережі. Результати опитувань показують, що перша спроба ін'єкційного наркотика не є результатом самостійного вибору молодої людини, а значною мірою зумовлена впливом і тиском найближчого соціального оточення, про що свідчать спонтанність і незапланованість першої ін'єкції, з одного боку, та групове приготування і вживання наркотика, — з іншого. Тому профілактичні програми повинні охоплювати не лише тих, хто вже вживає наркотики (як це зараз відбувається), а й, за можливістю, — їхнє найближче оточення, тобто друзів та сексуальних партнерів.

Як відомо, в Україні з 1994 р. упродовж тривалого часу СІН шляхом були основною групою ризику. Однак з 2008 р. частка парентерального шляху передачі ВІЛ уперше стала меншою, ніж статевого. У 2011 р. питома вага парентерального шляху передачі ВІЛ серед нових випадків ВІЛ-інфекції в Україні становила 31,1%, тоді як статевого — 51,6%. На нашу думку, хоча використання зараженого ін'єкційного інструментарію залишається одним із основних факторів ризику інфікування ВІЛ у середовищі наркозалежних, однак ризик передачі ВІЛ статевим шляхом у сучасний період значно посилюється.

Аналіз результатів соціологічних опитувань вказує на існування суттєвих прогалин та недостатній рівень знань саме щодо сексуального шляху передачі ВІЛ. Необізнаність у цьому питанні провокує ризиковану сексуальну поведінку, що суттєво підвищує ризик ураження ВІЛ. Наприклад, все ще поширеною є думка про те, що не лише презерватив, а й інші протизаплідні засоби можуть захистити від ВІЛ-інфекції. Тому частка споживачів ін'єкційних наркотиків, які повідомили про використання презерватива під час останнього статевого акту, залишається на відносно низькому рівні та збільшується: вона становила 48% в 2009 та майже стільки у 2011 рр. (див. табл. 3.11).

Жінки комерційного сексу. Особливу групу ризику становлять жінки, які займаються проституцією. Вони формують один із «містків» передачі ВІЛ від груп ризику до всього населення. В Україні не реєструються окремим кодом випадки ВІЛ-інфекції серед ЖКС. Разом з тим, дані дозорного епіднагляду вказують на широку епідемію серед цієї групи. Частка ЖКС, які охоплені програмами профілактики ВІЛ-інфекції, упродовж останніх років майже не змінилась: вона становила 59% та 61,2% у 2009 та 2011 роках відповідно (табл. 3.12, [120; 121]). Хоча рівень знань щодо шляхів передачі ВІЛ серед жінок, залучених у секс-бізнес, помітно поліпшився, окремим групам ЖКС помітно бракує достовірної інформації щодо ВІЛ / СНІДу. Результати поведінкових досліджень свідчать, що це стосується насамперед наймолодших працівниць секс-бізнесу, із неповною середньою освітою, мігранток із сільської місцевості та малих міст.

**Показники охоплення жінок комерційного сексу послугами
з профілактики ВІЛ / СНІДу,**

(%)

Показники	2009 р.	2011 р.
Частка жінок комерційного сексу, які охоплені програмами профілактики ВІЛ-інфекції	59,0	61,2
Частка жінок комерційного сексу, які повідомили про використання презерватива з останнім клієнтом	88,0	92,0

Питома вага ЖКС, які повідомили про використання презерватива з останнім клієнтом, є досить високою, проте за останні роки цей показник підвищився незначно: від 88% в 2009 р. до 92% в 2011 р. (див. табл. 3.12). Незважаючи на достатньо високий рівень поінформованості щодо шляхів попередження ВІЛ-інфікування, значна частина жінок погоджується на пропозицію клієнта надавати сексуальні послуги без презерватива за додаткову плату. Таким чином, є підстави стверджувати про існування розриву між рівнем знань та практикою сексуальної поведінки. Вагомими причинами цього розриву є неадекватне сприйняття ризику, пов'язаного зі статевим шляхом передачі ВІЛ, та недооцінка особистої загрози ВІЛ-інфікування. На нашу думку, посиленню в Україні ризику передачі ВІЛ статевим шляхом сприяє і буде надалі сприяти надзвичайно висока розповсюдженість інфекцій, які передаються статевим шляхом та підвищують сприйнятливість до ВІЛ.

Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що *ціль «охоплення профілактичними програмами до 60% груп ризику» досягнута частково*. Спостерігається помітний прогрес у рівні обізнаності щодо ВІЛ / СНІДу та безпечної поведінки споживачів ін'єкційних наркотиків та жінок комерційного сексу, що стосується, насамперед, безпечної практики введення наркотиків. Водночас зберігається підвищений ризик ВІЛ-інфікування унаслідок високої поширеності незахищених сексуальних контактів, особливо серед СІН. Нова хвиля інфікування ВІЛ статевим шляхом тісно пов'язана з небезпечною сексуальною поведінкою СІН та їхніх статевих партнерів. Це зумовлює необхідність зміни пріоритетів у програмах профілактики, спрямованої на запобігання передачі ВІЛ статевим шляхом та активізацію надання відповідних інформаційних і медичних послуг. Варто також підкреслити, що більшість профілактичних програм спрямовані на найбільш численні групи ризику, зокрема СІН та ЖКС, тоді як чоловіки, які мають секс з чоловіками, та ув'язнені мають значно нижчий доступ до програм зменшення шкоди. Тому необхідно розширювати та активізувати програми профілактики, зорієнтовані на ці дві групи.

Варто також зазначити, що профілактичні програми активно здійснюються в регіонах з високим рівнем поширення ВІЛ, як от: Миколаївська, Донецька, Одеська області, АР Крим та м. Севастополь. У цих регіонах

спостерігається стабілізація епідемічної ситуації серед СІН. Водночас у Закарпатській, Львівській, Тернопільській, Київській, Кіровоградській, Херсонській та Черкаській областях, що є регіонами з низьким та середнім рівнями поширення ВІЛ, захворюваність на ВІЛ продовжує зростати. Тому необхідно активізувати реалізацію профілактичних програм у цих регіонах з метою недопущення подальшого погіршення епідемічної ситуації.

Ціль 2: *Забезпечити доступ до замісної підтримувальної терапії та реабілітаційних програм не менш як 20 тис. споживачів ін'єкційних наркотиків.*

Важливою складовою профілактичних заходів є не лише програми зменшення шкоди, що передбачають інформаційно-роз'яснювальну діяльність, обмін шприців, роздачу презервативів, а й забезпечення доступу до замісної підтримувальної терапії (далі — ЗПТ). Як відомо, упровадження ЗПТ є надзвичайно важливим у контексті поступового зменшення дози наркотику при лікуванні наркотичної залежності, для зниження ризику передачі ВІЛ та інших інфекційних захворювань, а також скорочення рівня злочинності, пов'язаної з незаконним придбанням наркотичних препаратів. Окрім цього, замісна терапія є необхідною передумовою проведення антиретровірусного лікування для ВІЛ-інфікованих. За новітніми оцінками, кількість ін'єкційних споживачів опіатів в Україні становить 250 тис. осіб. Станом на 01.10.2010 р. в Україні замісну терапію за допомогою метадону та бупренорфіну отримували лише 5,7 тис. наркозалежних, 45% з яких мають ВІЛ-позитивний статус.

Таким чином, *аналізована ціль далека від досягнення*. Опоненти метадонних програм стверджують, що виконання програм ЗПТ рівно-сильне схваленню використання нелегальних наркотичних речовин. Проте подальше розширення впровадження ЗПТ є необхідною складовою здійснення стратегії зменшення шкоди від ВІЛ/СНІДу. На нашу думку, відсутність в Україні чіткої та послідовної державної політики щодо масштабного впровадження програм замісної підтримувальної терапії із застосуванням метадону є суттєвою перепорою на шляху надання допомоги наркозалежним та призупинення епідемії.

Ціль 3: *Забезпечити антиретровірусною терапією не менш як 80% хворих на ВІЛ-інфекцію / СНІД, які її потребують.*

Ця ціль програми є дуже важливою, оскільки більшість попередніх національних програм з ВІЛ / СНІДу були зорієнтовані на профілактику поширення ВІЛ серед груп підвищеного ризику, зокрема серед донорів та медичного персоналу, тоді як лікувальна складова не була передбачена або планувалося лікування дуже обмеженого числа хворих. Основна причина цього полягає у високій вартості антиретровірусної терапії (далі — АРТ).

Як відомо, при ВІЛ-інфекції імунітет людини знижується й нелікована інфекція поступово переходить у захворювання на СНІД, що призводить до летальних наслідків. Прийом антиретровірусної терапії дозволяє

Аналіз окремих державних соціальних програм, що реалізуються в Україні

підтримувати організм та відстрочити початок захворювання. Завдяки АРТ, яка стала доступною в країнах Європейського Союзу з 1996 р., вдалося суттєво призупинити поширення СНІДу та знизити смертність від нього. За даними Європейського Центру епідеміологічного моніторингу ВІЛ / СНІДу та Європейського центру моніторингу наркотиків і наркотичної залежності, рівень надання АРТ у країнах—членах ЄС є високим і становить щонайменше 75% для тих, хто її потребує.

В Україні антиретровірусна терапія почала застосовуватись зі значним запізненням — із 2001 р. (спочатку лише для 10-ти пацієнтів). Тільки в 2004—2005 рр., після отримання гранту Глобального фонду боротьби зі СНІДом, туберкульозом та малярією (далі — Глобальний фонд), можливості надання АРТ суттєво збільшились. Поетапно до 2008 р. АРТ запроваджено в усіх 27-ми регіонах України. Станом на 01.07.2010 р. в Україні її отримували 19,4 тис. осіб, а на початку 2012 р. — 27,5 тис. осіб. При цьому 16,4% пацієнтів отримували лікування за кошти Глобального фонду, а 83,8% — за кошти Державного бюджету України (табл. 3.13) [119].

Таблиця 3.13

Кількість ВІЛ-інфікованих та хворих на СНІД, які отримують антиретровірусну терапію в Україні, станом на початок 2012 р.

(тис. осіб)

Категорії населення	Кількість отримувачів
Усього, у т. ч.:	27,5
Дорослі за кошти державного бюджету	19,95
Дорослі за кошти Глобального фонду	4,5
Діти за кошти державного бюджету	2,3
Ув'язнені	0,8

Проведений аналіз свідчить, що незважаючи на суттєве збільшення масштабів надання АРТ, її обсяги залишаються все ще недостатніми. Отже, ця ціль також не досягнута. Слід підкреслити, що основні групи ризику, зокрема споживачі ін'єкційних наркотиків, мають найменший доступ до АРТ: їх частка у складі тих, хто отримує лікування, становить лише близько 8—10%. Це пояснюється тим, що, по-перше, лікування має поєднуватись із замісною підтримувальною терапією, доступ до якої, як вже згадувалось, є обмеженим; по-друге, необхідні систематичний прийом ліків, медичний контроль і спостереження, що досить важко досягти серед наркозалежних через відсутність у них прихильності й зацікавленості в лікуванні; по-третє, група споживачів наркотиків є дуже стигматизованою і має загалом обмежений доступ до медичних послуг.

Ціль 4: Знизити на 10% рівень смертності серед ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД.

За даними офіційної статистики, епідемічна ситуація з ВІЛ / СНІДу в Україні ще далека від покращення, хоча в 2007—2009 рр. з'явилися ознаки її певної стабілізації. Зокрема, показники захворюваності на ВІЛ зроста-

ли, але темпи їхнього приросту сповільнилися; захворюваність і смертність від СНІДу у 2007–2009 рр. відносно стабілізувалась, що, вочевидь, значною мірою зумовлено розширенням масштабів надання АРТ у 2006–2008 рр. Однак у 2010–2011 рр. в Україні відбулося різке зростання показників захворюваності й смертності від СНІДу, які нині є одними з найвищих у Європейському регіоні (табл. 3.14, за даними [123]). Таким чином, окреслена ціль не досягнута.

Таблиця 3.14

Офіційні показники нових випадків ВІЛ, захворюваності на СНІД та смертності від СНІДу в Україні в 2007–2011 рр.

(на 100 тис. осіб)

Показники	Роки				
	2007	2008	2009	2010	2011
Нові випадки ВІЛ	38,0	40,9	43,2	44,7	46,2
Захворюваність на СНІД	9,8	9,5	9,7	12,8	20,1
Смертність від СНІДу	5,4	5,8	5,6	6,8	8,2

Збільшення показників захворюваності на СНІД у 2010–2011 рр. може бути певною мірою зумовлене зміною підходу до реєстрації захворювань згідно Наказу МОЗ України «Про затвердження клінічного протоколу антиретровірусної терапії ВІЛ-інфекції у дорослих та підлітків» від 2.07.2010 р. № 551, де дефініція «СНІД» наводиться відповідно до Клінічної класифікації стадій ВІЛ-інфекції ВООЗ 2006 р. та включає діагноз як «туберкульоз легеневий», так і «туберкульоз позалегеневий». Разом із тим, несприятливі прогнози щодо смертності від СНІДу не обмежуються лише новими правилами обліку хворих на СНІД. Більш вагомими причинами високої летальності є, по-перше, пізнє виявлення хворих, коли СНІД діагностується за клінічними показаннями, тобто на стадії уже розвиненої хвороби; по-друге, надто пізнє призначення АРТ та обмежений доступ до АРТ загалом; по-третє, несвоєчасне діагностування випадків поєднаного захворювання на мультирезистентний туберкульоз і СНІД. Шість із десяти померлих від СНІДу в 2009 р. не мали доступу до АРТ. Це стосується, насамперед, споживачів ін'єкційних наркотиків, надання медичних послуг яким є на низькому рівні (лише один із 10 СТН, які потребують АРТ, наразі її отримує), а також ВІЛ-інфікованих осіб, які перебувають в установах із виконання покарань.

За результатами дослідження Українського центру профілактики і боротьби зі СНІДом МОЗ України, найвищі показники летальності в процесі АРТ спостерігаються серед пацієнтів протягом першого року лікування (8,8%), тоді як на другому році лікування вона становить 2,6%, на третьому – 1,1%, четвертому – 0,9%, п'ятому – 0,3%. Високі показники летальності на першому році АРТ свідчать про надто пізній початок лікування. Із усіх нових випадків СНІДу, зареєстрованих у 2009 р., 49% було взято під нагляд з уже з розвиненою стадією ВІЛ-інфекції, тобто зі СНІДом

Аналіз окремих державних соціальних програм, що реалізуються в Україні

[124, с. 6]. Пізня діагностика ВІЛ / СНІДу та низька доступність медичної допомоги для СІН є головними причинами зростання смертності від СНІДу. У структурі причин вибуття з АРТ протягом перших 12-ти місяців від початку терапії в когортах 2004–2007 років переважала смерть, зумовлена пізнім призначенням АРТ, починаючи з когорти 2008 р.

Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що зазначена ціль не досягнута. Доводиться визнати, що темпи розвитку епідемії ВІЛ / СНІДу в Україні випереджають темпи розгортання діяльності щодо її уникнення та лікування. На сьогодні необхідним є вдосконалення стратегії надання послуг з лікування, а саме: децентралізація надання антиретровірусного лікування, швидке розширення програм замісної терапії, а також посилення координації між протитуберкульозною службою та Центром профілактики й боротьби зі СНІДом з метою своєчасного діагностування та лікування туберкульозу у ВІЛ-позитивних людей.

Ціль 5: *Знизити до 2% рівень передачі ВІЛ-інфекції від матері до дитини.*

Передача вірусу ВІЛ від матері до дитини (під час вагітності, пологів та вигодовування материнським молоком), тобто так звана вертикальна трансмісія ВІЛ, є домінуючою серед шляхів ВІЛ-інфікування дітей в Україні. Разом із тим, вертикальний шлях передачі інфекції є найдоступнішим для превентивних втручань. Доведено, що своєчасна, комплексна та послідовна профілактична антиретровірусна терапія вагітних та новонароджених у поєднанні з плановим кесаревим розтином та штучним вигодовуванням немовлят є досить ефективними заходами попередження перинатальної й постнатальної передачі ВІЛ-інфекції, що дозволяють звести до мінімуму ризик ураження новонароджених ВІЛ. Упровадження цих заходів в Україні розпочалося з 1999 р.; із 2001 р. активно реалізуються Національні програми профілактики передачі ВІЛ від матері до дитини. Розробка національних стандартів діагностики й лікування ВІЛ-інфікованих вагітних та новонароджених, упровадження розроблених методів у практику лікувальних закладів, забезпечення антиретровірусними препаратами (далі – АРВ-препарати) для профілактики вертикальної трансмісії дозволило суттєво вплинути на підвищення доступності та поліпшення якості медичної допомоги ВІЛ-інфікованим вагітним та дітям.

Завдяки реалізації програм щодо попередження передачі ВІЛ від матері до дитини вдалося досягти доволі високого рівня обстеження вагітних на ВІЛ (як відомо, таке обстеження вагітні проходять добровільно, безоплатно, двічі за період вагітності). Зокрема, якщо в 1998 р. обстеження на ВІЛ пройшла лише третина із загального числа вагітних, які перебували на обліку у жіночих консультаціях, то нині таких 98–99%.

Варто зазначити, що до впровадження програм профілактики найчастіше ВІЛ-інфікованим вагітним пропонувалося переривання вагітності як на ранніх, так і на пізніх термінах вагітності. Нині спостерігається тенденція до збільшення частки пологів серед ВІЛ-позитивних жінок

і зменшення кількості абортів. І хоча кількість виявлених ВІЛ-позитивних серед вагітних в Україні збільшується, водночас зростає й число тих, хто отримав медикаментозну профілактику з метою запобігання передачі інфекції новонародженим. Якщо в 1998 р. отримали АРВ-препарати лише 1,2% ВІЛ-позитивних жінок, то в 2009 р. — вже 94,9%.

Як вже згадувалося, у складі ВІЛ-інфікованих зростає частка жінок. Відповідно збільшується кількість ВІЛ-інфікованих вагітних жінок та дітей, народжених ними. Зокрема, кількість ВІЛ-позитивних жінок репродуктивного віку в Україні зросла від 6,7 тис. в 2009 р. до 7,2 тис. в 2011 році. Кількість дітей, народжених ВІЛ-позитивними жінками, збільшилася від 3,7 тис. у 2009 р. до 4 тис. в 2011 році. Незважаючи на те, що ці новонароджені спочатку мають позитивний результат на антитіла до ВІЛ за рахунок материнських антитіл, більшість з них є ВІЛ-негативними. Діти, народжені ВІЛ-інфікованими жінками, у яких ВІЛ-статус не підтвердився у віці 18 місяців і старше, повинні зніматися з диспансерного обліку. Таким чином, показник частоти передачі ВІЛ від матері до дитини розраховується за кількістю живонароджених дітей одного календарного року, яким виповнилося 18 місяців. Наразі було обстежено дітей до 2009 року народження включно. На 01.01.2012 р. в Україні під наглядом перебували 2 722 дитини, в яких діагноз ВІЛ-інфекції підтверджено, у тому числі 752 дитини, хворі на СНІД, та 6 735 дітей в стадії підтвердження діагнозу ВІЛ-інфекції.

Реалізація національної програми профілактики передачі ВІЛ від матері до дитини — це фактично єдине профілактичне втручання в Україні, що охопило більшу частину своєї цільової групи високоякісними заходами та має достатньо хороші результати. Україні вдалося досягти суттєвого зниження показника передачі ВІЛ від матері до дитини. Зокрема, показник вертикальної трансмісії становив в Україні в 2007 р. — 6,2%; в 2009 р. — 4,7% (табл. 3.15, за даними [123]).

Таблиця 3.15

**Окремі показники частоти передачі ВІЛ від матері до дитини
в Україні в 2007–2011 рр.**

Показники	Роки				
	2007	2008	2009	2010	2011
Кількість ВІЛ-позитивних жінок репродуктивного віку (15-49 років), тис. осіб	5,9	6,4	6,7	6,5	7,2
Кількість дітей, народжених ВІЛ-позитивними жінками, тис. осіб	3,4	3,6	3,7	4,1	4,1
Частота передачі ВІЛ від матері до дитини, %	6,2	6,3	4,7

... — для новонароджених у 2010 та 2011 рр. показники не розраховувались, оскільки остаточний діагноз може бути поставлений лише через 18 місяців з дати народження

Результати обстеження 2012 та 2013 років покажуть ефективність реалізації програми профілактики передачі ВІЛ від матері до дитини в 2010 та 2011 роках. Оскільки ВІЛ-інфіковані діти часто стають соціальними сиротами

Аналіз окремих державних соціальних програм, що реалізуються в Україні

тами, поповнюють контингенти дитячих будинків і є фактично безперспективними щодо усиновлення, профілактика вертикальної трансмісії набуває особливого значення.

Фінансування Програми

Фінансування Програми здійснюється за кошти державного і місцевих бюджетів, а також з інших джерел. Усього заплановані витрати становили 3 651 847,7 тис. грн., у тому числі з державного бюджету — 2 905 938,3 тис. грн. (79,6%), з місцевих бюджетів — 267 336,4 тис. грн. (7,3%), з інших джерел — 478 572,9 тис. грн. (13,1%) (табл. 3.16).

Таблиця 3.16

Заплановані обсяги фінансових ресурсів на виконання Програми на 2009–2013 роки

(тис. грн.)

Показники	Роки					
	2009–2013	2009	2010	2011	2012	2013
Усього, в т.ч.:	3 651 847,7	510 893,3	632 708,1	720 065,8	809 958,3	978 222,2
• з державного бюджету	2 905 938,4	345 472,0	443 114,1	519 107,6	675 321,4	922 923,3
• з місцевих бюджетів	267 336,4	59 251,1	49 688,9	51 748,0	51 349,5	55 298,9
• з інших джерел (грант Глобального фонду)	478 572,9	106 170,2	139 905,1	149 210,2	83 287,4	—

Відповідальними за реалізацію програми є державні органи виконавчої влади. Відповідно до Закону України «Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ» (від 12.12.1991 р. № 1972-ХІІ, станом на 01.01.2011 р.) здійснення міжвідомчої координації заходів із запобігання захворюванню на ВІЛ-інфекцію виконує центральний орган виконавчої влади у галузі охорони здоров'я — МОЗ України.

Фінансування заходів з протидії епідемії ВІЛ / СНІДу значно поліпшилось завдяки участі Глобального фонду для боротьби зі СНІДом, туберкульозом та малярією, що є міжнародним фінансовим закладом, який протягом останніх семи років надає Україні фінансову допомогу у сфері протидії ВІЛ-інфекції / СНІДу. Основними реципієнтами гранту, що надається Глобальним фондом, є дві громадські організації — «Міжнародний Альянс з ВІЛ / СНІДу в Україні» та «Всеукраїнська мережа людей, які живуть з ВІЛ».

Упровадження програм, підтриманих Глобальним фондом, привело до зростання обсягу медичних та соціальних послуг, які надаються сервісними громадськими організаціями споживачам наркотиків та ВІЛ-позитивним особам. Проте такі організації є слабо інтегрованими в національну систему протидії епідемії ВІЛ / СНІДу, відсутня узгодженість та координація в реалізації їх заходів. Крім того, у разі припинення фінансової допомоги з боку міжнародних донорів такі організації навряд чи зможуть продовжити свою діяльність.

Порівняльний аналіз запланованих і фактичних витрат свідчить, що загальні обсяги фінансування в 2009 р. майже відповідали запланованим (99,7% від запланованого обсягу), однак у 2010 р. фактичні витрати були помітно нижчими за заплановані (лише 91,4%). Найбільша частка державних коштів спрямовується на послуги з догляду та лікування, придбання антиретровірусних препаратів, утримання закладів охорони здоров'я, де лікуються чи перебувають під наглядом ВІЛ-інфіковані та хворі на СНІД, та на стимулювання кадрових ресурсів. Питома вага центрального бюджету у загальному обсязі фінансових видатків становила 32,5% в 2009 р. і 27,2% в 2010 р.; місцевих бюджетів – 24,2% та 23,9%; міжнародних джерел – 40,6% та 46,5% відповідно (табл. 3.17 і 3.18, за даними [120]).

Таблиця 3.17

Фактичне фінансування Програми у 2009 р.

(тис. грн.)

Категорії витрат	Усього	Джерела фінансування					
		Державні джерела				Міжнародні джерела	Приватні джерела
		Усього, у т.ч.	Центральний бюджет	Місцеві бюджети	Інші державні джерела		
Усього, у т.ч.:	509 446,5	296 429,8	165 686,4	123 230,4	7 513,0	206 891,6	6 125,0
а) профілактика, у т.ч.:	116 550,1	67 436,6	32 036,0	34 528,2	872,4	48 556,8	556,7
– добровільне консультування і тестування	13 994,1	13 123,5	3 264,7	9 488,6	370,2	843,8	26,8
– програми зменшення шкоди для СІН	26 966,9	1 319,4	298,8	1 020,6	0,0	25 590,7	56,8
– програми профілактики для ЖКС та їх клієнтів	4 030,7	234,5	154,7	75,4	4,4	3 796,3	0,0
– програми профілактики для ЧСЧ	3 799,4	4 781,0	4 539,0	242,0	0,0	3 794,6	0,0
– профілактика передачі ВІЛ від матері до дитини	41 860,1	38 569,4	22 535,0	15 583,4	451,0	3 273,3	17,5
б) догляд та лікування, у т.ч.:	200 021,3	164 604,6	130 302,3	27 862,1	6 440,2	34 855,7	1 123,0
– антиретровірусна терапія	99 994,8	85 292,0	74 242,5	10 866,4	183,1	14 700,2	2,5
– стаціонарний догляд	291 742,6	27 777,4	19 126,5	8 048,4	602,5	1 320,1	0,0
в) сироти й уразливі діти	5 274,8	3 126,3	2 455,3	670,9	0,1	1 222,7	189,9
г) управління програмами та посилення адміністрування	53 529,6	11 374,7	343,9	10 895,1	135,7	39 390,2	2 764,7
д) стимулювання кадрових ресурсів	127 046,6	49 752,8	547,9	49 204,0	0,9	76 011,7	6 244,6
е) створення сприятливого середовища	35 528,7	48,5	0,0	48,5	0,0	3 452,5	27,8
ж) дослідження	3 495,3	86,4	1,0	20,6	64,8	3 402,1	6,8

Таблиця 3.18

Фактичне фінансування Програми у 2010 р.

(тис. грн.)

Категорії витрат	Усього	Джерела фінансування					
		Державні джерела				Міжнародні джерела	Приватні джерела
		Усього, у т.ч.	Центральний бюджет	Місцеві бюджети	Інші державні джерела		
Усього, у т.ч.:	578 340,2	302 150,3	157 386,3	137 955,6	6 808,4	268 989,2	7 200,7
а) профілактика, у т.ч.:	128 468,4	70 256,9	39 331,3	30 407,1	518,5	57 310,5	901,1
— добровільне консультування і тестування	12 144,6	11 827,0	1 651,7	10 017,0	158,3	315,1	2,5
— програми зменшення шкоди для СІН	29 954,0	1 165,4	25,5	1 139,3	0,6	28 703,6	85,0
— програми профілактики для ЖКС та їх клієнтів	4 960,3	81,1	0,2	80,8	0,1	4 879,3	0,0
— програми профілактики для ЧСЧ	4 123,8	2,6	0,0	2,6	0,0	4 119,1	2,1
— профілактика передачі ВІЛ від матері до дитини	46 434,1	42 931,2	33 575,1	9 164,6	191,5	3 327,0	145,9
б) догляд та лікування, у т.ч.:	224 936,9	155 324,9	111 891,8	38 608,9	4 824,2	69 269,1	342,9
— антиретровірусна терапія	131 464,7	96 747,5	75 705,3	20 597,4	444,8	34 668,2	48,0
— стаціонарний догляд	18 762,8	16 962,8	8 275,2	7 666,5	1 021,1	1 718,4	61,7
в) сироти й уразливі діти	8 864,1	5 988,5	5 159,9	828,7	0,0	1 792,9	1 082,9
г) управління програмами та посилення адміністрування	54 930,9	9 507,0	595,4	7 907,0	1 004,6	42 467,9	2955,9
д) стимулювання кадрових ресурсів	152 703,7	60 925,2	384,6	60 147,2	393,4	89 865,0	1 913,4
е) створення сприятливого середовища	5 498,6	40,4	0,0	40,4	0,0	5 456,0	2,1
ж) дослідження	2 937,6	107,4	23,4	16,3	67,7	2 827,7	2,5

Таким чином, на реалізацію аналізованої Програми витрачаються значні кошти. У 2010 р. загальні обсяги фінансування збільшилися, проте воно відбулося за рахунок не стільки центрального бюджету, скільки міжнародної допомоги, насамперед гранту Глобального фонду. Окрім цього, мало місце різке зменшення витрат на профілактичну складову для груп підвищеного ризику. Зокрема, в 2010 р. порівняно з 2009 р. різко скоротилося державне фінансування із центрального бюджету програм зменшення шкоди для споживачів ін'єкційних наркотиків, програм профілактики для працівників комерційного сексу та їх клієнтів, припинилося фінансування із державного бюджету профілактичних програм для чоловіків, які мають секс із чоловіками.

Слід також зазначити, що епідемічна ситуація з ВІЛ / СНІДу в Україні є дуже неоднорідною у регіональному вимірі. Тому розробка й реалізація регіональних програм із протидії епідемії (на базових принципах національної програми) є доцільною й важливою.

Проте реалії свідчать, що такі програми, навіть у разі їх розробки, найчастіше мають декларативний характер, у них немає чітких цілей і показників, яких потрібно досягти, конкретних заходів та їх виконавців. Діяльність регіональних координаційних рад із питань протидії туберкульозу та ВІЛ-інфекції / СНІДу часто є неефективною. Слабко налагоджено партнерство таких рад із громадськими, приватними й міжнародними організаціями з питань боротьби зі СНІДом. Без координації діяльності на національному та регіональному рівнях неможливо розраховувати на стійку стабілізацію епідемічної ситуації та її поліпшення в перспективі. Необхідні інтенсифікація та посилення партнерства з регіональними ВІЛ-сервісними організаціями з метою розроблення спільної стратегії дій щодо ширшого охоплення послугами з профілактики та лікування уразливих груп.

3.6. Оцінка стану реалізації Державної програми «Репродуктивне здоров'я нації» на період до 2015 року

Подолання найгостріших проблем демографічного розвитку та його кризових проявів сьогодні є найактуальнішим завданням українського суспільства, вирішення якого потребує цілеспрямованого комплексного державного впливу на відповідні процеси. Одним із механізмів такого впливу є розробка та реалізація науково обґрунтованих цільових програмних заходів.

Репродуктивне здоров'я є невід'ємною складовою частиною здоров'я нації в цілому і має стратегічне значення для забезпечення сталого розвитку суспільства. Саме репродуктивне здоров'я нації забезпечує можливість відтворення населення і формування людського потенціалу, є необхідною передумовою реалізації соціально-економічних перспектив країни.

Комплекс заходів, здійснених протягом останніх років у рамках Національної програми «Репродуктивне здоров'я 2001–2005», сприяв позитивним змінам: створено службу планування сім'ї; підвищився рівень обізнаності населення щодо здорового способу життя, безпечної статевих поведінки, відповідального батьківства, методів профілактики небажаної вагітності, використання сучасних методів контрацепції. Ефективність реалізації заходів зазначеної програми було підтверджено достроковим досягненням низки очікуваних результатів. Зокрема, показник материнської смертності знизився у 2004 р. порівняно з базовим 1999 р. на 48%,

Аналіз окремих державних соціальних програм, що реалізуються в Україні

смертності немовлят — на 22%, абортів — на 47%, рівень застосування контрацепції як альтернативи небажаний вагітності збільшився на 41%, захворюваність на сифіліс серед дорослого населення знизилась на 64%, що відображує позитивні тенденції до зниження захворюваності на інфекції, що передаються статевим шляхом (далі — ІПСШ) [125].

Однак попри тенденцію до зменшення кількості абортів, зниження рівня материнської та дитячої смертності, ці показники в Україні продовжують залишатися високими і значно перевищують середньоєвропейські. Потребують розв'язання проблеми невиношування вагітності та безпліддя (які часто є наслідками небезпечної статевої поведінки), що спричиняють значні репродуктивні втрати.

Необхідність здійснення комплексу заходів, спрямованих на досягнення основної мети — поліпшення репродуктивного здоров'я населення, зумовила розробку наступної Державної програми «Репродуктивне здоров'я нації» на період до 2015 р. (далі — Програма), затверджену Постановою КМУ від 27.12.2006 р. № 1849. Надзвичайно важливими є розроблення та впровадження у соціально-економічній, медичній, освітній та науковій сферах міжгалузевих стратегій, спрямованих на створення умов для реалізації репродуктивної функції, пропагування, формування і заохочення до здорового способу життя, відповідального батьківства та безпечного материнства. Міжсекторальність підходу до вирішення проблем репродуктивного здоров'я в рамках реалізації 10-річної програми дає можливість підвищувати ефективність їх вирішення.

Особливістю Програми стало визначення основних груп втручання (зокрема, дітей, підлітків, молодих сімей, чоловіків тощо) та диференціація підходів цільового впливу залежно від проблем і потреб різних груп населення. При цьому у фокусі Програми — формування та збереження репродуктивного здоров'я не лише індивіда, але сім'ї.

Цілком природно, що політика в сфері репродуктивного здоров'я та планування сім'ї впливає на основні демографічні процеси (передусім народжуваність і смертність). Це відображено у меті чинної програми, яка «...полягає у поліпшенні репродуктивного здоров'я населення як важливої складової загального здоров'я, що значно впливає на демографічну ситуацію та забезпечення соціально-економічного розвитку країни».

Зазначимо, що одночасно з реалізацією Програми здійснюються й інші заходи, що мають подібну мету. У 2011 р. стартував Національний проєкт «Нове життя — нова якість охорони материнства та дитинства», метою якого є створення мережі перинатальних центрів III рівня у всіх регіонах країни, оснащених сучасним високотехнологічним обладнанням. Окремі аспекти формування і збереження репродуктивного здоров'я представлено у заходах інших програм, зокрема Загальнодержавної програми забезпечення профілактики ВІЛ-інфекції, лікування, догляду та підтримки ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД на 2009–2013 рр., Загальнодер-

жавної програми боротьби з онкологічними захворюваннями на період до 2016 р., Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2009–2015 рр., Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» тощо. У проекті Загальнодержавної програми «Здоров'я – 2020: український вимір» значну увагу приділено питанням репродуктивного здоров'я, його показники представлено у переліку очікуваних результатів.

Орієнтовним Планом діяльності Міністерства охорони здоров'я України на 2012–2014 рр. серед основних стратегічних цілей у сфері охорони здоров'я на період планування визначається «Стратегічна ціль 2: Підвищення якості та доступності медичної допомоги дітям та матерям із впровадженням новітніх технологій» [126]. У цьому ж документі як одне з пріоритетних завдань державної політики у сфері охорони здоров'я визначено «розвиток сучасної системи надання медичної допомоги дітям і матерям, структурна реорганізація акушерсько-гінекологічної і неонатологічної служб та розвиток перинатальної допомоги шляхом створення мережі перинатальних центрів, забезпечення проведення лікування безплідності жінок методами допоміжних репродуктивних технологій, поліпшення санаторного забезпечення». Серед кількісних та якісних критеріїв ефективності політики також фігурують показники, що характеризують стан репродуктивного здоров'я в державі (смертність немовлят, материнська та дитяча (0–4 років) смертність та рівень абортів).

Нами було здійснено оцінювання поточних та перспективних соціальних результатів вищезазваної Програми станом на початок 2012 р.

Дані щодо фактичних обсягів продукту, послуг, витрат на упровадження програми. Фінансування Програми

Згідно з затвердженою КМУ програмою, фінансування завдань і заходів Програми здійснюється в межах видатків, передбачених у державному бюджеті Міністерству охорони здоров'я (далі – МОЗ) та іншим органам виконавчої влади, що беруть участь у виконанні Програми, бюджетах Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, а також за рахунок інших джерел.

Обсяг фінансування Програми з державного бюджету повинен був становити 455 165,7 тис. грн., з місцевих бюджетів – 295 135,2, з інших джерел – 107 09,6 тис. грн. Щорічні орієнтовні обсяги фінансування представлено у табл. 3.19 [127].

Звіти про виконання Програми на місцевих рівнях свідчать про неповне виконання її заходів через недостатність фінансування [128]. Однак, ураховуючи складний фінансово-економічний стан країни, збільшення вартості лікарських засобів, виробів медичного призначення та медичного обладнання, навіть заплановані обсяги фінансування не забезпечують повного виконання заходів Програми.

Аналіз окремих державних соціальних програм,
що реалізуються в Україні

Таблиця 3.19

Орієнтовний обсяг фінансування (план) за джерелами на 2006-2015 рр.

(тис. грн.)

Джерела	Роки									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Державний бюджет	15 000,0	133 628,6	62 199,7	45 040,7	36 270,7	33 533,2	32 573,2	32 413,2	32 413,2	32 093,2
Місцевий бюджет	—	26 587,8	32 982,8	33 746,8	30 953,8	33 027,8	33 572,8	34 143,8	34 744,8	35 374,8
Позабюджетні кошти	133,5	1 201,3	1 241,5	1 386,2	1 132,1	1 225,0	1 065,0	1 145,0	1 035,0	1 145,0

Так, реальне фінансування Програми у 2011 р. з державного бюджету виявилось майже на чверть меншим, ніж у затвердженому КМУ у 2006 р. бюджеті Програми на цей рік (табл. 3.20).

Таблиця 3.20

Фінансування Державної програми «Репродуктивне здоров'я нації»
на період до 2015 року з державного бюджету у 2011 році

(тис. грн.)

Заходи Державної програми	Бюджет Програми 2011 року, затверджений КМУ у 2006 р.	Бюджет Програми, затверджений Бюджетним кодексом у 2011 р.	Фінансування Програми за видатками Держказначейства у 2011 р.	Видатки за Програмою відповідно до тендерних закупівель у 2011 р.
Закупівля, зберігання, страхування та доставка тест-систем для обстеження груп ризику населення на TORCH-інфекції та ін. інфекції, що передаються статевим шляхом	11 000,0	7 000,0	5 888,9	5 721,12
Закупівля, зберігання, страхування та доставка препаратів для лікування дихальних розладів новонароджених	6 809,0	13 196,5	8 617,7	8 522,57
Закупівля, зберігання, страхування та доставка антирезусного імуноглобуліну для запобігання гемолітичній хворобі новонароджених	1 942,2	2 074,3	2 074,3	1 730,10
Закупівля, зберігання, страхування та доставка препаратів для надання невідкладної допомоги при кровотечах	10 375,0	10 489,4	8 542,5	8 473,54
Закупівля, зберігання, страхування та доставка контрацептивів	1 305,5	1 305,5	1 237,5	1 088,50
Інші заходи, не пов'язані з закупівлями	2 964,0	—	—	x
Загалом	33 533,2	34 065,7	26 360,9	25 535,8

Двадцять п'ять регіональних програм з репродуктивного здоров'я / планування сім'ї (далі — РЗ / ПС), розроблені за технічною допомогою експертів проекту «Разом до здоров'я» та успішно реалізуються за рахунок місцевих бюджетів (табл. 3.21).

Таблиця 3.21

Фінансування обласних/регіональних програм з репродуктивного здоров'я та планування сім'ї відповідно до Державної програми «Репродуктивне здоров'я нації» на період до 2015 року з місцевих бюджетів у 2011 році

(тис. грн.)

Завдання Програми	Заплановані видатки		Фактичні видатки	
	Місцеві бюджети	Позабюджетні кошти	Місцеві бюджети	Позабюджетні кошти
Створення умов безпечного материнства	33 947,5	9 355,4	44 405,6	23 610,0
Формування репродуктивного здоров'я у дітей та молоді	269,4	213,8	174,7	373,1
Удосконалення системи планування сім'ї	5 019,7	1 422,1	1 372,1	2 902,0
Збереження репродуктивного здоров'я населення	2 445,3	292,8	5 318,0	767,0
Забезпечення ефективного управління з питань реалізації Програми	10,5	1,0	10,2	1,0
Загалом	41 692,4	11 285,1	51 280,6	27 653,1

Проект «Разом до здоров'я» — шестирічний проект, що реалізується в Україні протягом 2005—2011 рр. за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (далі — АМР США). Виходячи з назви проекту, партнерство є одним з його ключових елементів. Проект упроваджується Корпорацією Інститут досліджень та тренінгів Джон Сноу Інк (John Snow, Inc.) у співпраці з Академією сприяння освіти та Школою громадського здоров'я Гарвардського університету. Українськими партнерами проекту є Міністерство охорони здоров'я, Державна служба молоді та спорту України, територіальні органи охорони здоров'я та інші обласні структури, навчальні заклади, професійні об'єднання, неурядові організації, підприємства а також інші донорські організації та проекти. Особлива увага в рамках проекту приділяється співпраці з фармацевтичними компаніями з метою покращання доступу населення до засобів контрацепції та підвищення рівня обізнаності з питань планування сім'ї та репродуктивного здоров'я. Проект ставить за мету сприяти покращанню здоров'я жінок, чоловіків і родин у цілому шляхом запровадження в Україні сучасних практик зі збереження репродуктивного здоров'я і планування сім'ї. Діяльність проекту спрямована на зниження рівня абортів і захворюваності на інфекції, що передаються статевим шляхом. Ініціативи проекту сприяють зміні ставлення українців до абортів як основного методу регулювання народжуваності на користь сучасних засобів контрацепції.

Аналіз окремих державних соціальних програм, що реалізуються в Україні

Використання розробленого за проектом «Разом до здоров'я» електронного інструменту моніторингу й оцінки Державної та обласних програм з репродуктивного здоров'я відповідно до Наказу МОЗ України «Про створення Групи технічного супроводу з питань реалізації, моніторингу та оцінки виконання заходів Державної програми «Репродуктивне здоров'я нації» на період до 2015 року від 11.09.2009 р. № 671. дозволило провести аналіз виконання обласних програм за 2011 р. (табл. 3.22).

Таблиця 3.22

Видатки за обласними програмами з репродуктивного здоров'я та планування сім'ї у 2011 році

(тис. грн.)

Джерело	Бюджети за Державною програмою	
	Заплановані видатки	Фактичні видатки
Державний бюджет		
Україна	26 360,90	25 535,83
Місцеві бюджети		
АР Крим	1 465,6	1 934,5
Вінницька область	4 102,3	5 193,1
Волинська область	673,2	3 302,4
Дніпропетровська область	3 814,7	3 747,1
Донецька область	6 895,9	14 434,5
Житомирська область	2 533,5	2 991,4
Закарпатська область	2 134,8	2 091,4
Запорізька область	1 155,3	4 832,8
Івано-Франківська область	3 069,9	2 647,7
Київська область	3 129,1	3 103,0
Кіровоградська область	1 031,5	837,9
Луганська область	2 328,9	5 756,4
Львівська область	1 251,4	8 950,5
Миколаївська область	2 186,2	2 464,9
Одеська область	1 641,8	7 749,3
Полтавська область	7 233,8	6 409,0
Рівненська область	1 953,1	2 632,6
Сумська область	2 512,0	1 974,9
Тернопільська область	2 096,8	1 206,7
Харківська область	8 378,1	5 803,9
Херсонська область	712,3	1 149,4
Хмельницька область	7 673,1	6 923,2
Черкаська область	3 416,4	716,7
Чернігівська область	834,1	815,6
Чернівецька область	2 557,7	2 503,9
м. Київ	2 032,0	2 173,9
м. Севастополь	1 425,1	2 122,8
Усього видатків із місцевих бюджетів	50 659,4	80 610,8

Фактичні видатки за обласними програмами з репродуктивного здоров'я та планування сім'ї у 2011 р. виявилися вищими, ніж заплановані за Державною програмою на цей рік.

Система показників для оцінки впливу

Зазвичай розробка критеріїв і нормативів здійснюється під час розробки проекту програми, що і відбувалося в процесі підготовки Державної програми «Репродуктивне здоров'я нації» на період до 2015 року.

Розробниками Програми після тривалих консультацій і обговорень було досягнуто консенсусу щодо очікуваних результатів виконання Програми, які відображають ступінь реалізації задекларованих цілей з поліпшення репродуктивного здоров'я населення як складової вирішення проблем демографічної та соціально-економічної ситуації в країні, а також підвищення якості та доступності медичної допомоги з питань репродуктивного здоров'я, пропаганду здорового способу життя, відповідального батьківства та безпечного материнства.

Очікувані результати виконання Програми

Програмою було задекларовано вичерпний перелік очікуваних результатів. Зокрема, виконання Програми дасть змогу:

- знизити рівень:
 - материнської смертності на 20%;
 - анемії серед вагітних на 45%;
 - малюкової смертності на 20%;
 - гемолітичної хвороби новонароджених на 20%;
 - підліткової вагітності на 20%;
 - запальних захворювань статевих органів у підлітків 15–17 років на 20%;
 - штучного переривання вагітності серед підлітків 15–17 років на 20%;
 - штучного переривання вагітності у дорослих жінок на 20%;
 - захворюваності на інфекції, що передаються статевим шляхом, на 30%;
 - захворюваності на гонорею серед дорослого чоловічого населення на 10%;
 - захворюваності на рак шийки матки на 20%;
 - онкологічної захворюваності молочної залози на 10%;
 - смертності новонароджених від синдрому дихальних розладів на 20%;
- збільшити кількість дітей, які перебувають на грудному вигодовуванні до шести місяців, до 60%;
- забезпечити антенатальним доглядом 98% вагітних;
- довести рівень упровадження в амбулаторно-поліклінічних педіатричних закладах системи надання послуг «Клініка, дружня до молоді» (далі – КДМ) до 90%;
- підвищити рівень використання сучасних засобів запобігання незапланованій вагітності на 20%.

Перелік основних очікуваних результатів Державної програми «Репродуктивне здоров'я нації» на період до 2015 року за весь період реалізації (2006–2015 рр.) представлено у табл. 3.19 та табл. 3.23 [127].

Таблиця 3.23
Основні очікувані результати Державної програми «Репродуктивне здоров'я нації» на період до 2015 року

Показники	Роки										
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Рівень материнської смертності (на 100000 народжених живими)	17,2	16,8	16,5	16,1	15,7	15,4	15,1	14,7	14,4	14,1	
Рівень анемії серед вагітних (на 100 вагітних)	34,8	33,0	31,5	29,5	26,5	28	25	23,5	22,5	19,1	
Рівень малюкової смертності (на 1000 народжених живими)	9,8	9,6	9,4	9,2	9,0	8,8	8,6	8,4	8,2	8,0	
Рівень підліткової вагітності (на 1000 дівчат 15-17 років)	13,7	13,4	13,2	12,9	12,7	12,4	12,2	11,9	11,7	11,2	
Рівень штучного переривання вагітності (на 1000 осіб відповідної вікової групи), у т.ч. серед: - підлітків 15-17 років	4,83	4,7	4,6	4,5	4,4	4,3	4,2	4,1	4,1	3,9	
- жінок фертильного віку (15– 49 років)	19,1	18,7	18,4	18,0	17,6	17,3	16,9	–	16,3	15,6	
Рівень захворюваності на інфекції, що передаються статевим шляхом*	48,4	46,9	45,4	43,9	42,5	41,2	39,8	38,6	37,3	35,0	
Рівень захворюваності на: - рак шийки матки (на 100000 населення)**	18,0	17,7	17,3	17,0	16,6	16,3	16,0	15,6	15,6	14,7	
- рак молочної залози на 100000 населення)	60,8	60,2	59,7	59,1	58,5	58,0	57,4	56,9	56,3	55,3	
Частка дітей на грудному вигодовуванні до 6 місяців, %	47,0	48,0	50,0	51,0	51,0	54,0	56,0	58,0	59,0	60,0	
Рівень впровадження системи надання послуг «Клініка, дружина до молоді», %	5,0	10,0	20,0	30,0	40,0	50,0	60,0	70,0	80,0	90,0	

* Захворюваність на сифіліс на 100000 дорослого населення

** У тексті програми помилково вказано на 100 тис. населення, водночас показник розраховується на 100 тис. відповідного населення, в цьому випадку – жінок

Оцінка фактичних прямих та непрямих соціальних результатів програми (ex-post оцінка)

У табл. 3.23 наведено основні очікувані результати Державної програми «Репродуктивне здоров'я нації» на період до 2015 року.

Ступінь досягнення основних цілей: пройдено більше половини шляху

Серед 18 показників щорічної звітності з виконання Державної програми «Репродуктивне здоров'я нації» на період до 2015 року для нашого аналізу було відібрано вісім, які, на нашу думку, найбільш повно відображають ефективність впливу Програми. Як видно, через 5 років реалізації Програми за частиною показників вдалося досягти запланованих цілей і навіть істотно їх перевищити (табл. 3.24, за даними [129; 130]). Це стосувалося насамперед рівнів абортів серед підлітків та підліткової вагітності — реальні показники значно нижчі базового рівня і менші за очікувані практично на третину.

Таблиця 3.24

Ступінь досягнення у 2011 р. вибраних очікуваних результатів Державної програми «Репродуктивне здоров'я нації» на період до 2015 р.

Показники	Базовий рівень (2006)	2011 р.		Розбіжність між реальним і очікуваним, %
		Очікуваний результат	Реальний показник	
Рівень материнської смертності (на 100 000 народжених живими)	17,2	15,4	16,9	+9,7
Рівень малюкової смертності (на 1 000 народжених живими)	9,8	8,8	9,0	+2,3
Рівень абортів / штучного переривання вагітності (на 1 000 осіб відповідного віку), у т.ч. серед:	4,83	4,37	2,78	–32,9
– підлітків 15-17 років				
– жінок фертильного віку (15-49 років)	19,1	17,3	14,7	–15,0
Рівень підліткової вагітності (на 1 000 дівчат 15-17 років)	13,7	12,4	8,2	–33,9
Рівень захворюваності на:				
– рак шийки матки (на 100 000 населення)	18,0	16,3	20,3	+4,9
– рак молочної залози (на 100 000 населення)	60,8	58,0	66,1	+13,9
Частка дітей, які перебувають на грудному вигодовуванні до шести місяців, %	47,0	54,0	52,6	–2,6

Також суттєво кращі результати на шляху зниження рівня абортів серед жінок фертильного віку (15–49 років) — досягнуто на 15% нижчий за запланований показник. Узагалі за цим показником Україна перемісти-

Аналіз окремих державних соціальних програм, що реалізуються в Україні

лась у рейтингу ВООЗ з переліку країн із найвищим рівнем до країн із середнім рівнем поширення абортів. Російський дослідник О. Здравомислова вважає практику абортів віддзеркаленням стану репродуктивної культури в суспільстві [131]. На рис. 3.1 проілюстровано досягнення України у зниженні рівня абортів порівняно з сусідніми країнами [132].

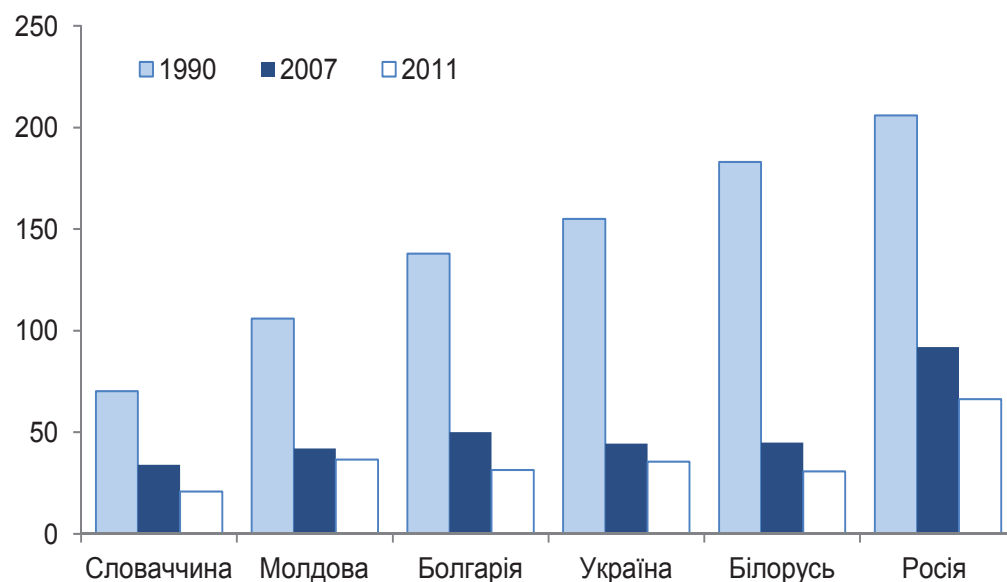


Рис. 3.1. Динаміка рівня абортів у країнах ЦСЄ та СНД на 100 народжених живими, 1990, 2007 та 2011 рр.

Однак фахівці висловлюють обґрунтоване занепокоєння повнотою та достовірністю статистичної звітності щодо виконаних медичних втручань, особливо якщо це стосується міні-абортів та операцій штучного переривання вагітності, виконаних у приватних медичних закладах. Так, висновку про недоліки статистичної звітності про діяльність приватних лікувальних закладів дійшли експерти у рамках стратегічної оцінки політики, програм і досліджень щодо абортів і контрацепції в Україні [133].

Водночас за цей досить короткий період не вдалося добитися очікуваного зниження захворюваності на рак молочної залози — у 2001 р. було зафіксовано коефіцієнт, на 13,9% вищий за очікуваний. Однак можна трактувати цей факт не як відсутність успіху, а як прорахунок у визначенні темпів імовірного покращання ситуації. Адже онкологічна патологія має тривалу експозицію між дією канцерогенного чинника (чи їх комплексу) та виникненням захворювання і тим більшу — клінічними проявами. Тому вищий навіть за базовий рівень захворюваності на рак молочної залози можна, навпаки, трактувати як позитивний факт, що певним чином характеризує покращання виявлення та діагностики цього небезпечного захворювання. Також варто підкреслити, що при розробці Програми саме за цим показни-

ком було передбачено чи не найменше скорочення — лише на 1/20 від базового рівня.

З огляду на потенційний внесок у формування здоров'я майбутніх поколінь не може не радувати наближення до очікуваного результату за показником «Частка дітей, які перебувають на грудному вигодовуванні до шести місяців».

Незначно «не дотягують» до прогнозованого розробниками Програми рівня показники смертності немовлят та материнської смертності, причому більшою мірою — останній. Показник материнської смертності є інтегрованим індикатором репродуктивного здоров'я жінок, який відображає не лише стан загального здоров'я, якість медичної допомоги вагітним і рівень організаційної роботи родопомічних закладів, а й поєднану взаємодію цих чинників з економічними, екологічними, санітарно-культурними, соціально-гігієнічними та іншими чинниками. Міжнародною організацією «Save the Children» оприлюднено чергову доповідь щодо становища матерів у світі «State of the World's Mothers 2012». Глобальний рейтинг країн з огляду умов для материнства ґрунтується на величині Індексу материнства, розрахованого на основі показників, що відображають становище жінок і дітей. Оцінка того, наскільки сприятливими в країні є умови для материнства, залежить від характеристик становища жінок, тобто материнського здоров'я, освітнього, економічного й політичного статусу жінок, та становища дітей. Індекс материнства розраховується як середня зважена з індексу становища дітей (30%), індексу материнського здоров'я (20%), індексу освітнього статусу жінок (20%), індексу економічного статусу жінок (20%) та індексу політичного статусу жінок (10%). У такий спосіб, ілюструється розуміння того факту, що безпечне, продуктивне, щасливе материнство детермінується не тільки й не стільки якістю, доступністю і своєчасністю медичної допомоги при вагітності та пологах, скільки соціально-економічними чинниками. Однак у рейтингу 43-х розвинених країн за Індексом материнства Україна посіла 5-те місце з кінця.

Окремо зупинимося на деяких цільових показниках, не представлених у табл. 3.24. У підсумковому документі спеціальної сесії в інтересах дітей Генеральної Асамблеї ООН (2002 р.) «Світ, сприятливий до дітей» зазначено, що лідери, глави держав беруть на себе зобов'язання «сприяти фізичному, психологічному, духовному, соціальному, емоційному, пізнавальному та культурному розвитку дітей як пріоритетному напрямку національних і глобальних дій». У зв'язку з визнанням Законом України «Про охорону дитинства» верхньої межі дитячого віку у 18 років з 2000 р. було розпочато переведення дітей підліткового віку в обслуговування педіатричної служби, проте це суттєво не змінило ситуації з охороною здоров'я дітей підліткового віку. Лікарі вказують на проблеми в спілкуванні з підлітками, в оцінці їх розвитку. У зв'язку з цим виникла необхідність змінити систему організації надання медичної допомоги та підходи, спрямовані на підвищення її доступності

Аналіз окремих державних соціальних програм, що реалізуються в Україні

та забезпечення конфіденційності, адже підлітки потребують допомоги, яка відрізняється від тієї, що надається дітям і дорослим. Досвід дозволяє стверджувати, що найефективніше її можна реалізувати в центрах медико-соціальної допомоги, які відповідають вимогам, що ставлять до «Клінік, дружніх до молоді», та відрізняються від закладів загальної системи охорони здоров'я. Значний вплив на покоління, що підростає, продовжують справляти ті глибокі потрясіння, які відбуваються в усіх сферах життєдіяльності та спричиняють негативні прояви у молодіжному середовищі й поширення ризикової поведінки серед підлітків.

Останні роки в Україні активно впроваджується світова практика створення закладів, які надають медико-соціальні та консультативні послуги на основі дружнього до молоді підходу (розвиток мережі «Клінік, дружніх до молоді» започатковано ЮНІСЕФ у 1998 р.). Результати першої національної оцінки (2008 р.) діяльності КДМ з позиції їх доступності, прийнятності, відповідності потребам підлітків і молоді в контексті відповіді на епідемію ВІЛ / СНІДу / ІПСШ і збереження репродуктивного здоров'я засвідчили як досягнення, так і проблеми [134]. Так, спостерігається тенденція до збільшення кількісних показників діяльності КДМ, ураховуючи регіональне охоплення, кількість відвідувачів і наданих послуг з консультування, обсяги індивідуальної та групової профілактичної роботи з питань попередження ВІЛ / СНІДу / ІПСШ, збереження репродуктивного здоров'я. Розвиток мережі КДМ відбувається у сприятливих правових умовах, вже створено нормативно-правову базу, необхідну для розвитку КДМ. Визначено Порядок взаємодії центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді (далі – ЦСССДМ) із закладами охорони здоров'я щодо надання медичної допомоги та соціальних послуг дітям та молоді. Між багатьма КДМ і центрами ЦСССДМ укладено угоди про соціальне партнерство. З 2006 р. почав працювати методично-організаційний моніторинговий центр, який, зокрема, опікується розвитком мережі КДМ. Із середини 2008 р. у Харківській медичній академії післядипломної освіти запроваджено новий навчальний курс щодо надання медико-соціальних послуг на основі дружнього до молоді підходу, а з початку 2009 р. у Львівському медичному університеті – двотижневий цикл тематичного удосконалення для працівників КДМ.

Усі досліджені КДМ здебільшого дотримуються принципів дружнього підходу при наданні медико-соціальних послуг для підлітків і молоді. Перелік послуг, які надають КДМ, залежить у першу чергу від їх підпорядкування та моделі, за якою вони працюють. Більшість КДМ підпорядковані МОЗ і діють у структурі закладів охорони здоров'я як підрозділи (кабінет, відділення, центр), що надають медико-соціальні послуги з консультування, діагностики, лікування наслідків ризикованої поведінки та профілактики стосовно ІПСШ та ВІЛ / СНІДу. Заклади, відкриті при ЦСССДМ, функціонують як консультативні кабінети, їх основна діяльність зазвичай зосереджена на первинній профілактиці (індивідуальній та груповій) стосовно ІПСШ і ВІЛ /

СНІДу та переадресації до медичних закладів залежно від проблеми клієнта. Однак дослідники акцентували увагу, що клініки, дружні до молоді, які працюють сьогодні, мають у край обмежені можливості щодо задоволення потреб молоді в таких видах медичної допомоги, до яких входить діагностика та лікування ІПСШ, що доводить необхідність подальшого сталого розвитку мережі КДМ в Україні.

Обрана Україною для реалізації програми «Клініки, дружні до молоді» модель ґрунтується на діяльності таких видів закладів: окремі консультативні кабінети¹ («кабінети довіри» низькопорогового доступу з мінімальним набором послуг); відділення (з ширшим асортиментом послуг, що охоплюють медичні втручання); центри (які, окрім надання медико-соціальних послуг, грають роль ресурсного осередку для консультативних кабінетів і відділень, забезпечуючи навчальну, технічну допомогу та організаційну підтримку); мережа консультативних кабінетів (працюють на базі різних служб, окремі консультативні кабінети мережі надають ті послуги, на яких спеціалізується установа²). Заклади охорони здоров'я, на базі яких створюються КДМ, найчастіше — це дитячі поліклініки, забезпечують їх фінансування і часто делегують свій персонал для роботи в клініках. На 01.07.2011 року (за даними Методично-організаційного моніторингового центру НДСЛ «ОХМАТДИТ») у країні створено й функціонує 91 служба, що надає медико-соціальні послуги підліткам і молоді, з них 21 заклад організовано за підтримки ЮНІСЕФ, а 70 КДМ створені в регіонах самостійно. Загалом КДМ функціонують в усіх регіонах України, крім Кіровоградської та Київської областей.

У 2012 році проведено повторну оцінку діяльності клінік, дружніх до молоді [135]. Методика оцінювання складається з самооцінки, оцінки й переоцінки відповідно до порядку їх проведення та здійснюється за Тимчасовими стандартами, затвердженими Міністерством охорони здоров'я України, з використанням відповідних Принципів та стандартів ЮНІСЕФ [136]. До факторів, що стримують досягнення поставленої Програмою цілі, опитані в ході дослідження експерти відносять такі як:

- відсутність довіри до медичних працівників з боку підлітків та внутрішню упередженість щодо ВІЛ-інфікування;
- недосконалість нормативно-правової бази, яка робить дитину залежною від батьків у всіх питаннях щодо лікування;
- пасивність окремих керівників галузі охорони здоров'я;
- нестача приміщень та фінансування;
- відсутність правового визначення штатного розпису КДМ;
- низька свідомість молоді щодо ризиків і загроз, пов'язаних з особистим здоров'ям.

¹ Зазвичай консультативні кабінети відкривають на базі державних центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді (ЦСССДМ).

² Наприклад, центр профілактики та боротьби зі СНІДом, шкірно-венерологічний диспансер, жіноча консультація, центр планування сім'ї та репродуктивного здоров'я, протитуберкульозні заклади, центр дитячої психології, наркологічний диспансер тощо.

Аналіз окремих державних соціальних програм, що реалізуються в Україні

Зазначимо, що лише 30 із 91 КДМ здобули сертифікацію за результатами оцінки з використанням інструменту перевірки стандартів і показників клінік, дружніх до молоді (згідно з вищезгаданими Тимчасовими стандартами). За результатами дослідження зроблено висновки, що попри визнання прогресу, досягнутого країною у створенні мережі медичних закладів, дружніх до молоді, в Україні необхідно зробити ще такі кроки з метою розвитку: нарощування ресурсів і потенціалу; дотримування принципів доступності, прийнятності та відповідності, що забезпечує якість програми КДМ; задоволення потреб молодих людей у містах та у сільській місцевості, особливо – потреб підлітків і молодих людей груп ризику [135].

На думку респондентів дітородного віку, опитаних у рамках дослідження «Молодь України: спосіб життя та ціннісні орієнтації» у квітні 2010 р., народженню дітей перешкоджають не лише матеріальні (дохід, житлові умови), а й проблеми зі здоров'ям – як репродуктивним, так і соматичним. Вони ж ускладнюють перебіг вагітності, пологів, стан здоров'я новонароджених. За даними зазначеного дослідження, 11% опитаних повідомили про наявність запальних хвороб статевих органів, а у віковій групі 30–34 роки таких ставало вже 42,5%. Позицію респондентів поділяють і фахівці – одним із критеріїв здоров'я матерів є поширення патологій, зокрема анемії, під час вагітності. За офіційною статистикою МОЗ України (рис. 3.2), у 2011 р. кожна четверта зі 100 вагітних страждала на анемію, однак частка таких жінок виявилася нижчою за очікувану і тим більш порівняно з базовою.



Рис. 3.2. Поширеність окремих захворювань, 2011 р.

Ще один вагомий результат Програми – підвищення доступності сучасних контрацептивних практик для окремих верств населення за раху-

нок позабюджетних надходжень. У рамках Державної програми «Репродуктивне здоров'я нації» на період до 2015 року за сприяння проекту «Разом до здоров'я» проводилось надання гуманітарної допомоги у формі роздачі контрацептивів для визначених Програмою груп населення: жінки високого ризику вагітності та пологів; молодь віком 18–20 років; ВІЛ-позитивні та малозабезпечені жінки. Зокрема, за 2011 р. розповсюджено 47 7979 циклів мікрогінону, 47 520 внутрішньоматкових контрацептивів, 17 235 ін'єкцій Депо-Провера, 5 985 065 презервативів від Агентства США з Міжнародного розвитку. Загалом це дозволило захистити від незапланованої вагітності 140 000 пар на рік.

Управління реалізацією Програми

Здійснення заходів Програми було визначено спільним Наказом МОЗ та АМН України «Про затвердження плану реалізації заходів щодо забезпечення виконання Державної програми «Репродуктивне здоров'я нації» на період до 2015 року від 04.07.2007 р. №372/34.

Програмою в межах напряму «Забезпечення ефективного управління виконанням Програми» також передбачено проведення аналізу здійснення заходів Програми для контролю за виконанням окреслених завдань за показниками оцінки (кінцевими та проміжними) розробленими незалежними експертами з широким обговоренням громадськості, для внесення необхідних змін, створення для цього при МОЗ України Координаційної ради з питань виконання Програми і відповідних обласних комітетів та визначення персональної (колективної) відповідальності за ці процеси з введенням штатної одиниці для відповідальної особи [138]. Основними завданнями Координаційної Ради визначено:

- забезпечення ефективності реалізації Програми;
- координація діяльності установ, відомств, органів виконавчої влади, що визначені співвиконавцями Програми, у рамках здійснення її заходів;
- аналіз стану виконання заходів Програми;
- аналіз пропозицій міністерств, центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності щодо внесення змін та доповнень до Програми;
- координація виконання наукових робіт, що здійснюються в рамках Програми;
- контроль за виконанням заходів Програми.

Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 11.09.2009 р. № 671 створено Групу технічного супроводу з питань реалізації, моніторингу та оцінки виконання заходів Державної програми «Репродуктивне здоров'я нації» на період до 2015 року, затверджено порядок щорічної звітності з досягнення очікуваних показників зазначеної Державної програми і форму щорічного електронного звіту.

Аналіз окремих державних соціальних програм, що реалізуються в Україні

З метою розв'язання питань поліпшення стану здоров'я жіночого та дитячого населення в областях / регіонах на міжсекторальному рівні працюють координаційні ради / робочі групи з питань охорони материнства та дитинства при Раді Міністрів АР Крим, облдержадміністраціях, та міськдержадміністраціях Києва та Севастополя. Регулярно проводяться засідання координаційних рад / робочих груп, на яких розглядаються питання виконання обласної та районних (міських) програм, медико-соціальні та фінансові питання у сфері репродуктивного здоров'я та планування сім'ї, в яких беруть участь представники управлінь охорони здоров'я місцевих адміністрацій, відповідальних за виконання програми, головні лікарі медичних закладів, головні фахівці області/регіону/району, медичні працівники, представники освіти, соціальні служби, представники фінансового, організаційно-методичного та статистичного підрозділів, а також представники недержавних організацій та засобів масової інформації.

Публічне обговорення результатів

Лише впродовж 2011 року з метою професійного та суспільного обговорення проблем репродуктивного здоров'я Міністерством охорони здоров'я (головним виконавцем Програми) була проведена низка робочих нарад та конференцій з питань охорони материнства і дитинства, а також II з'їзд неонатологів України та XIII з'їзд Асоціації акушерів-гінекологів України «Охорона репродуктивного здоров'я. Профілактика материнської і перинатальної захворюваності та смертності».

Уперше за роки незалежності України 21 вересня 2011 р. проведені Парламентські слухання на тему: «Інститут сім'ї в Україні: стан, проблеми та шляхи їх вирішення», що визначили фундаментальні принципи проведення державної сімейної політики та основні напрями здійснення цілісної системи заходів щодо становлення та розвитку сім'ї. Постановою Верховної Ради України від 20.12.2011 р. № 4183-IV прийнято відповідні рекомендації та визначено окремі завдання.

Окрім того, Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України, Державним інститутом сімейної та молодіжної політики проведено круглий стіл «Сім'я та діти в сучасній соціальній системі України», а День народонаселення 2012 року було присвячено впливу політики та програм у сфері репродуктивного здоров'я та планування сім'ї.

Також питання репродуктивного здоров'я обговорювалось на представницьких форумах:

- XIV Конгрес Світової федерації українських лікарських товариств (СФУЛТ);
- V з'їзд спеціалістів із соціальної медицини та організаторів охорони здоров'я України.

3.7. Ефективність реалізації програм розвитку сільських територій

Визначення пріоритетів, цілей та основних завдань

Реалізація політики стабілізації і розвитку сільських територій України відбувається надто повільно внаслідок неефективної діяльності відповідних управлінських структур. Згідно з чинним розподілом управлінських функцій та повноважень, сільські території перебувають під юрисдикцією Міністерства аграрної політики та продовольства України, структура якого включає 19 управлінь та служб, з яких лише одне безпосередньо займається розв'язанням проблем комплексного розвитку сільських територій і ще два вирішують певні соціальні питання (соціально-трудові відносини, дорадництво). Таким чином, на державному рівні розвитку сільських територій не приділено належної уваги.

На регіональному рівні сільські території як окремий об'єкт державного управління не виділені, завдання їх розвитку узгоджують із загальними напрямками регіонального розвитку в межах базових нормативно-правових документів: Указу Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» від 25.05.2001 р. № 341/2001 та Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005 р. № 2856-IV [139; 140].

Ці закони є основою Державної стратегії регіонального розвитку, яка, у свою чергу, є базовою для регіональних стратегій розвитку та угод між Урядом України і регіональними органами влади в особі обласних рад (Верховної Ради АРК) [141]. У наведених нормативно-правових актах при формулюванні мети та завдань державної регіональної політики не акцентовано увагу на обмеженні внутрішньо регіональних диспропорцій та вирішенні проблем розвитку сільських територій [142]. Такий підхід на тлі сутнісних відмінностей показників соціально-економічного розвитку сільських територій регіону й аналітичних показників регіону в цілому значно утруднює реалізацію програм та здійснення політики в цьому напрямі. Аналогічна ситуація зберігається і на районному рівні.

Лише сільські територіальні громади чітко орієнтовані на завдання і проблеми сільського розвитку, однак слабка фінансова спроможність місцевого самоврядування та відсутність антикризових менеджерів належної кваліфікації не дає змоги розробляти ефективні програми місцевого розвитку сільських територій.

Розвиток сільських територій передбачає закріплення певних програмних положень у законодавчих актах. Зокрема, у Законі України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» від 17.10.1990 р. № 400-XII встановлений мінімальний рівень фінансування розвитку сільських територій у розмірі не менше 1% від обсягу ВВП країни, при цьому половину з цих коштів за законом слід спрямовувати на будівництво об'єктів невиробничого призна-

Аналіз окремих державних соціальних програм, що реалізуються в Україні

чення [143]. Однак фактично з 2000 р. лише у 2001, 2002, 2004, 2006 та 2008 роках загальні державні видатки на потреби розвитку сільських територій та агропромислового комплексу перевищили 1% ВВП. Друга частина законодавчої норми щодо витрат половини коштів на будівництво об'єктів соціальної сфери не була реалізована, як і задекларована компенсація в розмірі 25–35% державного кредиту на будівництво житла в сільській місцевості.

Важливі програмні положення містить Закон України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18.10.2005 р. №2982-IV [144]. Згідно з цим законом, основними критеріями оцінки реалізації державної аграрної політики є: до 2007 року – забезпечення зайнятості сільських працездатних жителів на рівні, не нижчому за середній у державі, а до 2015 року – за середній у країнах Європейського Союзу. Встановлено завдання – до 2015 року підвищити рівень доходів сільського населення та середньомісячної заробітної плати працівників сільського господарства до рівня не нижчого за середній в інших галузях економіки держави.

Нереальність цих завдань в умовах сучасної української економіки є очевидною. Недосяжними залишились інші програмні завдання: вирівнювання умов життєдіяльності міського та сільського населення; збереження та розвиток малих, віддалених і таких, що занепадають, сільських поселень; удосконалення загальнообов'язкового пенсійного страхування працівників сільського господарства; стимулювання закріплення на селі спеціалістів сільського господарства, освіти, культури, охорони здоров'я та побутового обслуговування.

На сьогодні розвиток сільських територій регулюється Державною цільовою програмою розвитку українського села на період до 2015 року [145].

У 2010 р. в рамках соціального напрямку Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року був створений Модельний проект «Нова сільська громада», спрямований на розробку та реалізацію демонстраційних програм соціально-економічного розвитку п'яти сільських територіальних громад у п'яти регіонах України з притаманними їм особливостями соціального устрою та ведення господарства: Поліссі (Житомирська обл.), Карпатському регіоні (Івано-Франківська обл.), Наддніпрянщині (Черкаська обл.), Донбасі (Донецька обл.) та у АР Крим [146]. При створенні проекту його розробники орієнтувалися на Державну цільову програму розвитку сільських територій на період до 2020 року.

Слід зазначити, що пілотні проекти здійснюють з метою експериментальної перевірки правильності заходів або певних рішень, які мають новаторський характер і потребують підтвердження. Однак, використовувані напрями пілотної програми не підтверджують новаторських підходів, а скоріше відображають найбільш нагальні потреби сільських територій, а саме:

- розвиток підприємництва та фермерства;
- впорядкування земельних відносин, підвищення інвестиційної привабливості;
- прийняття власному житловому будівництву;
- розвиток транспортної інфраструктури та зв'язку;
- розвиток торговельно-побутового обслуговування та ін.

Тому доцільно застосовувати іншу форму впровадження соціальних проектів такого типу, оскільки втрачається два роки (саме скільки було відведено на реалізацію пілотного проекту). Форму пілотного проекту доцільно обрати спираючись на неадаптований, однак через це не менш потрібний досвід ЄС з упровадження програми «ЛІДЕР» щодо створення місцевих ініціативних груп, що об'єднують лідерів сільських громад, ініціаторів, небайдужих до проблем села представників влади, бізнесу, громадських організацій, пересічних громадян, які брали б активну участь у місцевому розвитку і одночасно здійснювали б контроль за використанням коштів, виділених для впровадження тієї чи іншої державної програми або проекту.

Недоліком пілотних проектів є відсутність конкретно визначених результатів. Зазначені в програмі очікувані результати мають загальне формулювання і відображені скоріше у формі побажань (зокрема, підвищення рівня зайнятості та збільшення доходів населення сільських громад; підвищення забезпечення сільських населених пунктів об'єктами соціальної інфраструктури тощо).

Програмними завданнями розвитку соціальної сфери сільських територій опікуються відповідні фонди, зокрема, Український фонд соціальних інвестицій та Європейський фонд розвитку українського села. Соціальні напрями діяльності цих фондів більше диверсифіковані, безпосередньо наближені до споживача їх послуг та орієнтовані на конкретні цілі стимулюючого характеру. Так, діяльність Фонду соціальних інвестицій, що функціонує в межах реалізації Проекту Світового банку «Фонд соціальних інвестицій», спрямована на розвиток ініціативи територіальних громад і громадських організацій шляхом реалізації мікро- та субпроектів, яких нараховується близько 700. У фонді сконцентровано кошти міжнародних донорів (Світового банку, Уряду Великої Британії (DFID), Уряду Швеції (Sida), Уряду Японії (JSDF), Уряду Німеччини (KfW), Фонду імені Чарльза Стюарта Мотта, Канадського агентства міжнародного розвитку, Міжнародного фонду «Відродження», Програми розвитку ООН).

Пріоритети діяльності Українського фонду соціальних інвестицій полягають у вдосконаленні методичної та нормативно-правової роботи, розробці стандартів та концепцій реформування соціальних послуг, тренінгах та консультаціях лідерів територіальних громад. Результатами діяльності фонду є започаткування місцевими громадами, які співпрацювали з фондом (85% їх кількості) нових видів діяльності поза рамками мікро-

Аналіз окремих державних соціальних програм, що реалізуються в Україні

проектів та створення 487-ми асоціацій та інших об'єднань. Підвищити ефективність діяльності фонду доцільно шляхом перерозподілу частини зусиль і ресурсів на активізацію фінансово-кредитної та інвестиційної підтримки малого підприємництва, через залучення жителів сільських територіальних громад до виконання контрактів, що фінансуються за проектами.

Європейський фонд розвитку українського села визначає своїм загальним завданням соціальне відродження сільської місцевості, подолання бідності селян. Свою діяльність фонд спрямовує на розвиток соціальної та житлово-побутової інфраструктури сільських територій (10 із 18 напрямів мають інфраструктурний характер). Серед напрямів його діяльності — три освітньо-інформаційного спрямування і лише два орієнтовані безпосередньо на вдосконалення сфери прикладання праці (розвиток малого та середнього підприємництва у сільській місцевості, не пов'язаного з сільським господарством, з метою створення нових робочих місць; розвиток та підтримка сільського туризму). Проте відсутність напрямів роботи з сільською територіальною громадою з метою активізації її соціально-економічного потенціалу не може забезпечити належне виконання завдань фонду.

Вибір механізмів, каналів досягнення цілей

Вибір інструментарію залежить від досконалості розробки та реалізації програм. Головними недоліками чинних державних програм розвитку сільських територій є:

1. *Неузгодженість, довготривалість та фрагментарність розробки.* Так, розробка ряду програм розвитку села за період незалежності призупинялася на етапі схвалення концепції і не набувала подальшого розвитку. До них належать Концепція Національної програми відродження села на 1995—2005 рр.; Концепція Загальнодержавної програми соціального розвитку села на період до 2011 року; Концепція Комплексної програми підтримки розвитку українського на 2006—2010 рр.; Концепція Державної цільової програми сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року [147].

2. *Прогалини програмного забезпечення.* У 2006 р. та I півріччі 2007 р. сільські території розвивалися взагалі без програмного підґрунтя, оскільки дія Державної програми розвитку соціальної сфери села на період до 2005 р. закінчилась, а затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року не відбулося, що посилює неефективність і безсистемність використання коштів, виділених, як завжди, за залишковим принципом.

3. *Неузгодженість заходів в межах програм.* Зокрема, паспортизація сіл передбачалася ще з прийняттям Закону 1992 р. «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві». Однак лише в 2011 р. була затверджена форма паспор-

та сільського населеного пункту. Разом з тим програмою передбачено, що обсяги фінансування заходів з розвитку соціальної сфери села та сільських територій визначаються за результатами паспортизації сільських населених пунктів відповідно до законодавства». Станом на 1 березня 2012 р. не завершена паспортизація 73-х районів (майже 15% від їх загальної кількості), а через неякісне виконання робіт матеріали зі 120-ти районів (24,5 %) повернуті на доопрацювання [148]. Крім того, до недоліків програм розвитку сільських територій належать:

- декларативність заходів;
- недофінансування програм;
- переоцінка значення сільського господарства у соціально-економічній стабілізації сільських територій;
- неефективне середньострокове планування діяльності;
- невідповідність програм реформування економіки, зокрема сільського господарства, й результатів їх виконання визначеним соціальним пріоритетам;
- недостатня кількість стимулюючих напрямів розвитку сільських територій;
- неврахування потреби розвитку громадівської взаємодії, без якої неможлива ефективна реалізація будь-якої програми.

За таких умов основними механізмами та каналами досягнення програмних цілей повинні бути: повноцінне фінансування програми; посилення її стимулюючого характеру щодо основних напрямів соціально-економічного розвитку сільських територій; зміцнення інституційних та організаційних засад в реалізації зазначеної програми; активізація громадівської взаємодії для оцінки ходу виконання програми, її соціальних результатів.

Вибір прийняттого варіанта із можливих альтернатив (сценаріїв) та формування конкретних планів

Фінансування Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року не здійснюється належним чином (табл. 3.25, за даними [149–151]).

Таблиця 3.25

Фінансове забезпечення Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року

Показники	2008 рік	2009 рік	2010 рік, I півріччя
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
Передбачено бюджетних коштів (на рік), млрд. грн.	15,3	15,1	14,5
Профінансовано, млрд. грн.	12,6	9,1	2,99
Частка від передбаченого фінансування, %	82,0	60,5	29,7

Аналіз окремих державних соціальних програм, що реалізуються в Україні

Продовження таблиці 3.25

1	2	3	4
Освоєно Міністерством аграрної політики, млрд. грн.	10,9	7,9	2,58
Освоєно іншими міністерствами та відомствами, млрд. грн.	1,7	1,2	0,41
Головні заходи, що не профінансовано	<ul style="list-style-type: none"> • проведення паспортизації сільських населених пунктів; • компенсація витрат, понесених підприємствами агропромислового комплексу з будівництва об'єктів соціальної сфери у сільських населених пунктах; • стимулювання розвитку депресивних територій; • створення та забезпечення діяльності державної служби моніторингу аграрного ринку; • реконструкція спиртових заводів для виробництва біопалива; • забезпечення житлом працівників освіти, культури, охорони здоров'я, працівників бюджетних установ та організацій агропромислового комплексу, які проживають у сільській місцевості; • фінансування заходів із забезпечення захисту, відтворення та підвищення родючості ґрунтів та ряд інших заходів. 		

З табл. 3.25 видно, що залишилися не профінансованими заходи, що мають пріоритетне значення для сільської місцевості це проведення паспортизації сільських населених пунктів, стимулювання розвитку депресивних територій, забезпечення житлом працівників освіти, культури, охорони здоров'я, працівників бюджетних установ та організацій агропромислового комплексу, які проживають у сільській місцевості.

Протягом 2008–2010 рр. фінансування Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року здійснювалося на 60–80%. Головним розпорядником коштів та найбільш ефективним суб'єктом їх освоєння є Міністерство аграрної політики та продовольства України. У решти міністерств та відомств вони значно нижчі, що свідчить про вищу ефективність реалізації програм за умов зосередження коштів на рівні конкретної структури. Проте з семи головних не профінансованих напрямів програми (див. табл. 3.25) чотири належать до соціальних напрямів.

Як видно з табл. 3.26, домінує залишковий підхід до фінансування соціальної сфери сільських територій. Програмою передбачено тільки 13,0% коштів на розвиток соціальної сфери села, 67,4% – на розвиток аграрного сектору через 16 програм фінансової підтримки сільськогосподарських товаровиробників за 29-ма напрямками, що ускладнює здійснення контролю за ефективністю та законністю використання коштів державного бюджету. У структурі цих витрат частка аграрної науки становить лише 4,3 % [152].

Таблиця 3.26

Напрями фінансування аграрного сектору та сільських територій України, передбачені Державною цільовою програмою розвитку українського села на період до 2015 року

Напрями державної підтримки	Обсяги фінансування, 2008–2015 роки, млн. грн.	Частка у загальній сумі, %
Усього	120 750,5	100,0
Забезпечення розвитку соціальної сфери та сільських територій	15 742,7	13,0
Забезпечення розвитку аграрного ринку	49 698,2	41,5
Фінансове забезпечення аграрного сектору	14 011,6	11,5
Удосконалення та реформування системи управління в аграрному секторі	17 519,7	14,4
Професійна освіта	18 373,7	15,2
Аграрна наука	5 308,3	4,3
Забезпечення розвитку дорадництва	96,3	0,1

Основний фінансовий пріоритет програми — підтримка сільсько-господарських товаровиробників у вирощуванні продукції рослинництва і тваринництва. У видатках загального фонду державного бюджету найвищу частку становить тваринницька дотація та підтримка виробництва продукції рослинництва. У 2007–2008 рр. вона становила від 40% до 60% загальної суми підтримки. З огляду на показники розвитку тваринництва, ці напрями та способи залишились неефективними [149]. Значна увага приділяється розвитку земельних відносин. Станом на початок 2012 р. такі програми діють у 25-ти регіонах (крім Черкаської та Чернівецької областей), їх фінансування передбачено у сумі 955 млн. грн. [153].

Задекларовані напрями реалізації програми у соціальній сфері сільських територій такі: будівництво доріг місцевого значення; придбання шкільних автобусів; будівництво, реконструкція, ремонт та оснащення лікарських закладів сільських територій. Ці напрями відображають нагальні потреби сільських територій. Однак повністю відсутні напрями стимулювання людського розвитку, а саме: підвищення продуктивності зайнятості; забезпечення матеріального добробуту; покращання житлово-побутових умов проживання, без яких ефективність реалізації програми залишиться низькою.

Отже, для перетворення можливих альтернатив у конкретні плани необхідно змінити державний підхід до фінансування програми розвитку українського села, враховуючи не вирішеність протягом тривалого часу основних проблем цього розвитку, насамперед у соціальній сфері.

Реалізація програми відповідно до планів. Оцінювання ефективності

Наразі інституційне середовище є несприятливим для ефективної реалізації державних програм розвитку села, внаслідок чого основні соціальні цілі фактично залишаються не досяжними, а сільське населення — найбіднішим у країні. Політичне середовище не сприяє консолідації зусиль органів різних рівнів управління щодо успішної реалізації програмних заходів, орієнтованих на соціально-економічне піднесення сільських територій країни та її регіонів.

Порівнюючи програмні положення, цілі й завдання та фактично одержані результати щодо соціально-економічного розвитку сільських територій та рівня життя сільського населення, слід відмітити необхідність їх коригування та приведення у відповідність до економічних реалій періоду рецесії. У зв'язку з цим необхідно акцентувати увагу на досягненні більш реалістичних цілей, зокрема таких, як поступове скорочення сезонного безробіття у сільській місцевості, неформальної низькопродуктивної зайнятості в особистих селянських господарствах, підвищення попиту на працівників сільського господарства, сприяння працевлаштуванню сільських жителів, забезпечення їх необхідними житлово-комунальними послугами та прийнятними тарифами. Особливого значення набуває формування дієвого механізму сприяння покращенню житлово-побутових умов сільського населення (безвідсоткові цільові кредити, проекти удосконалення житлово-побутової інфраструктури).

Вважаємо за доцільне розробку державних програм щодо збереження та розвитку малих, віддалених і таких, що занепадають сільських поселень з метою відродження українських сіл, які перебувають у найгіршому соціально-економічному становищі, а відтак, потребують державної підтримки та фінансової допомоги. Перспективним напрямом є стимулювання та створення необхідних передумов для розгортання економічної діяльності на селі, що дасть змогу підвищити життєвий рівень сільського населення, насамперед його працездатної частини. Державна підтримка особистих селянських господарств, які є одними з основних сільгоспвиробників, практично відсутня, а на державну підтримку фермерських господарств припадає лише 2% усіх витрат.

З метою підвищення ефективності програм слід спрямувати кошти на створення ринкової інфраструктури збуту сільськогосподарської продукції особистими селянськими господарствами через розгортання повнофункціональної мережі регіональних агропромислових ринків, сприяння розвитку переробного виробництва на сільських територіях, створення системи стимулів для особистих селянських господарств щодо підвищення якості сільськогосподарської продукції, родючості сільськогосподарських культур. Це дасть змогу розширити експорт за рахунок господарств населення та спростити їх залучення до виробництва готової харчової продукції, а відтак, збільшити трудові доходи сільського населення, що знаходиться

на межі бідності.

Необхідно окремо передбачити програмні заходи з фінансування створення нових робочих місць у несільськогосподарських видах діяльності відповідно до потреби підвищення ефективної зайнятості сільського населення та можливостей держави. Насамперед слід забезпечити закріплення на селі спеціалістів сільського господарства, фахівців освіти, культури, охорони здоров'я.

У контексті завдань щодо корегування програмних цілей на особливу увагу з боку державних органів управління заслуговують такі: відсутність будь-яких суб'єктів господарювання в більш ніж половині сіл країни; дрібнотоварність та низька продуктивність особистих підсобних господарств; монофункціональність сільської економіки, високі темпи скорочення зайнятості у цій сфері; ускладнений доступ сільського населення до послуг центрів зайнятості; низька концентрація капіталу в сільськогосподарських підприємствах та недоступність кредитних ресурсів для переважної більшості сільських мешканців.

Оцінка впливу програми

У зв'язку з виявленими недоліками програм розвитку сільських територій прямими критеріями оцінки їх результативності може слугувати досягнення таких характеристик результатів:

- 1) узгодженість структурних складових програми (мети й засобів, обсягів заходів і термінів їх виконання, необхідних коштів та можливостей бюджету) і з цією метою запровадження державного аудиту на етапі створення та затвердження програм;
- 2) публічність виконання програм як здатність реалізувати в межах державного управління публічно взяті цілі та зобов'язання;
- 3) наявність відповідальних за реалізацію програми осіб;
- 4) наявність звітних періодів реалізації заходів програми;
- 5) наявність стандартів, що дають змогу оцінювати ступінь досягнення цільових орієнтирів програми;
- 6) суб'єктивна думка осіб, що користуються програмою;
- 7) частка витрат програми, спрямованих на підвищення добробуту сільського населення (з них витрати на організацію продуктивної зайнятості, на збільшення доходів із додаткових джерел, на підвищення плати за користування землею), і результат у вигляді реального зростання добробуту сільського населення;
- 8) частка витрат на покращання житлово-побутових умов і результат програми у вигляді кількості домогосподарств, які покращили свої житлові умови;
- 9) частка витрат на комунікаційно-інфраструктурні проекти та результат у вигляді об'єктів інфраструктури, що введені в експлуатацію або відремонтовані, та довжина збудованих та відремонтованих доріг;
- 10) частка витрат на створення умов для реалізації ініціатив меш-

Аналіз окремих державних соціальних програм, що реалізуються в Україні

канців сільських територіальних громад та результат у вигляді кількості створених органів самоорганізації населення та вартості робіт з місцевого розвитку, здійснених ними;

11) частка витрат на розвиток підприємницького середовища та результат у вигляді кількості відкритих власних справ та створених нових робочих місць (з них у сільському господарстві та поза його межами).

При оцінюванні непрямих соціальних результатів слід відібрати показники, які відображають найгостріші проблеми соціального розвитку сільських територій (табл. 3.27).

Таблиця 3.27

Оцінювання непрямих соціальних результатів бюджетних програм розвитку сільських територій у 2011 р.

Показники	Джерело	Значення показника
Частка зайнятого населення у неформальному секторі економіки, %	ОЕАН	47,7
Перевищення кількості безробітних над зареєстрованою потребою у працівниках сільського господарства, рази	ОЕАН	183,0
Частка сільських домогосподарств з 4-ма та більше ознаками депривації, %	ОУЖД	39,4
Частка населення із середніми сукупними витратами на 1 особу на місяць, які нижче прожиткового мінімуму	Соціальні індикатори рівня життя населення	28,6
Частка населення із середніми грошовими доходами в місяць нижче прожиткового мінімуму, %	Соціальні індикатори рівня життя населення	46,4
Частка сільських домашніх господарств, що потерпають від відсутності житла в нормальному стані, %	ОУЖД	18,7
Частка домогосподарств, що потерпають від відсутності регулярного щоденного транспортного сполучення з іншими поселеннями з більш розвинутою інфраструктурою, %	ОУЖД	22,8
Середня людність сільських поселень, осіб	Населення України, Демографічний щорічник	504,0
Щільність сільського населення, осіб / 100 кв. км.	Населення України, Демографічний щорічник	24,0
Середній розмір сільського домогосподарства, осіб	Соціально-демографічні характеристики домогосподарств	2,7
Коефіцієнт смертності, ‰	Населення України, Демографічний щорічник	18,6
Рівень депопуляції, ‰	Населення України, Демографічний щорічник	6,7
Демографічне навантаження, осіб	Демографічний щорічник Населення України; ЕАН	780,0
Коефіцієнт смертності дітей у віці до 1 року, ‰	Населення України, Демографічний щорічник	10,3

З метою оптимізації напрямів, механізмів та важелів реалізації заходів, програм їх реалізації непрямі результати (у сферах зайнятості, добробуту, щодо демографічно-поселенського потенціалу) слід оцінювати щорічно, порівнюючи їх з попередніми результатами.

Джерела інформації щодо оцінювання соціальних результатів програм розвитку сільських територій

Слід зазначити, що в програмах розвитку сільських територій не приділено належної уваги моніторингу як необхідній умові ефективної реалізації цих програм. Хоча важливість цього етапу підкреслена, однак відповідальних за нього, а також чітких кількісних критеріїв та етапів реалізації не визначено. На рис. 3.3 зображені джерела інформаційного забезпечення оцінки соціальних результатів програм розвитку сільських територій.



Рис. 3.3. Інформаційне забезпечення оцінки соціальних результатів програм розвитку сільських територій.

Статистичні дані. При оцінці соціальних результатів реалізації бюджетних програм соціального розвитку сільських територій такі дані використовують для оцінки непрямих соціальних результатів. У статистичному збірнику «Соціальний захист населення», є дані що дозволяють оцінити прямі соціальні результати (виплата соціальної допомоги, кількість тих, які звернулися по неї, та тих, яким вона була надана). Слід зазначити, що статистичні дані подаються в регіональному розрізі й велика їх кількість не охоплює сільських територій, а це значно обмежує ефективність оцінки. Зміст, в якому подаються дані щодо сільських територій, уможлиблює їх використання тільки на макрорівні.

Адміністративні дані. Ця група даних надається міністерствами, відповідальними за реалізацію програм. Провідною державною установою з реалізації політики розвитку сільських територій є Міністерство аграрної політики та продовольства України. До його компетенції належить виконання державної цільової програми соціально-економічного розвитку села. Проте інші програми, які досягають соціальних результатів, реалізуються іншими міністерствами, зокрема програма «Шкільний автобус» — Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України. Як правило, адміністративна звітність містить інформацію про обсяги виплачених коштів на реалізацію соціальних заходів або наданих послуг.

Дані обстежень Державної служби статистики України. Обстеження умов життя домогосподарств України та Обстеження населення України з питань економічної активності, що проводяться Державною службою статистики України на постійній основі, найбільшою мірою відображають соціально-економічне та демографічне становище сільських домогосподарств, дає можливість порівняти оцінювані показники з аналогічними щодо міських домогосподарств.

Нормативні документи, експертні оцінки, дані соціологічних обстежень можуть застосовуватись як додаткові інформаційні джерела. Слід зазначити, що в Україні відсутні регулярні соціологічні опитування в розрізі сільських поселень щодо оцінки сільськими жителями соціального середовища, ефективності менеджменту (в тому числі, програм та проєктів розвитку), що значно обмежує інформацію оцінного суб'єктивного характеру.

Соціальний розвиток сільських територій як окремий пріоритет публічної політики в Україні в документах, що за суттю та формою є бюджетними програмами, майже не фігурує. Водночас соціальні аспекти сільського розвитку, зазвичай, є елементом комплексних рішень, націлених на соціально-економічний розвиток у цілому або на поліпшення ситуації загалом в аграрній сфері. Тому оцінкою повинні бути охоплені всі бюджетні програми, які окремо або в комплексі з іншими цілями державного і регіонального управління безпосередньо стосуються розвитку сільських територій.

Найпершим параметром оцінки є ступінь соціальної орієнтації та рівень якості чинних бюджетних програм. Для цього пропонується розраху-

вати та брати до уваги значення Індексу соціалізаційної якості бюджетних програм, що реалізуються у сільській місцевості (I_{SQ}).

Базові індикатори для індексу пропонуємо такі:

- кількість програмних положень соціального характеру у державних і регіональних програмах, які стосуються розвитку сільської місцевості та виконання яких повністю забезпечено фінансами, кадрами, іншими відповідними організаційними ресурсами (P_{res});
- частка P_{res} у загальній кількості програмних положень у державних і регіональних програмах, які стосуються розвитку сільської місцевості (P_{total});
- частка у P_{res} програмних положень превентивно-проактивного характеру, спрямованих більшою мірою на попередження проблеми, ніж на подолання кризових наслідків (P_{proact});
- частка у P_{res} програмних положень комплексного і розвиткового характеру, спрямованих більшою мірою на активізацію розвитку, ніж на паліативне вирішення поточних проблем (P_{dev});
- частка у P_{res} програмних положень, що передбачають застосування інноваційних підходів до вирішення проблем сільських територій (P_{innov});
- частка у P_{res} програмних положень, які радше створюють можливості для залучення своїх бенефіціарів до активних дій (пошуку роботи чи заснування власної справи, проходження медогляду і заняття спортом, активного батьківства і виховання дітей тощо), ніж пасивно розподіляють між ними визначені блага ($P_{involve}$);
- частка у P_{res} програмних положень, які обговорювалися на громадських слуханнях, громадських радах тощо та отримали оцінку громадськості, тобто щодо них досягнуто консенсус із громадою ($P_{counsel}$).

Розрахунок Індексу здійснюється за формулою:

$$I_{SQ} = (P_{res} \div P_{total}) \times W_1 + (P_{proact} \div P_{res}) \times W_2 + (P_{dev} \div P_{res}) \times W_3 + (P_{innov} \div P_{res}) \times W_4 + (P_{involve} \div P_{res}) \times W_5 + (P_{counsel} \div P_{res}) \times W_6, \quad (3.1)$$

де $W_1, W_2, W_3, W_4, W_5, W_6$ — вагові коефіцієнти, що враховують вплив відповідних індикаторів. Для їх отримання слід використати метод експертних оцінок.

Для застосування Індексу пропонуємо виділення таких інтервалів й інтерпретацію значень за ними:

- 0—0,2 — безперспективний документ з позиції досягнення соціальних результатів у сільській місцевості;
- 0,2—0,4 — неефективний документ з позиції досягнення соціальних результатів у сільській місцевості;
- 0,4—0,6 — документ, що ставить цілі та містить потенціал досягнення соціальних результатів у сільській місцевості;
- 0,6—0,8 — документ, переважно зорієнтований на досягнення соціальних результатів у сільській місцевості;

Аналіз окремих державних соціальних програм, що реалізуються в Україні

▪ 0,8–0,9 — документ, достатньо збалансований з позиції досягнення соціальних результатів у сільській місцевості;

▪ 0,9–1,0 — ефективний документ з позиції досягнення соціальних результатів у сільській місцевості.

Через зростаючу актуальність проблеми хронічного дефіциту бюджетних ресурсів, необхідних для виконання цілей соціальних програм (особливо, у сільських територіях, розвиток яких фінансується за залишковим принципом), важливим аспектом оцінки соціальних результатів реалізації бюджетних програм на селі є розрахунок їх соціальної ефективності з огляду на необхідні чи вже здійснені фінансові витрати. З цією метою пропонується показник «соціальної рентабельності» (*SROI*), який широко використовується за кордоном і обчислюється так [154; 155]:

♦ для регулярних (щорічних) витрат за програмою:

$$SROI = \sum_{t=0}^n \frac{SB_t}{(1+r)^t} \div \sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+r)^t}; \quad (3.2)$$

♦ для одноразових витрат за окремими програмними заходами:

$$SROI = \sum_{t=0}^n \frac{SB_t}{(1+r)^t C_t}, \quad (3.3)$$

де *SROI* — показник «соціальної рентабельності»;

SB_t — грошовий еквівалент отриманого соціального ефекту у період *t*;

r — дисконтна ставка;

$1 \div (1+r)^t$ — процентний фактор вартості для *r* у період *t*;

n — кількість періодів часу;

C_t — величина витрат у період *t*.

Доцільність і можливість використання цього індикатора для оцінки бюджетних програм очевидна [156]. За логікою розрахунку, заходи програми виправдовують себе, якщо $SROI \geq 1$. Як приклад можна навести оцінку реалізації програмних заходів щодо вакцинації чи профілактичних оглядів населення. Обсяг затрачених бюджетних ресурсів на вакцинацію та огляди у цьому разі порівнюється з отриманими вигодами — зменшення захворюваності населення, зниження стаціонарного навантаження на заклади охорони здоров'я, та витрат на оплату лікарняних листків тощо.

Використання вказаного індикатора утруднене тим, що фінансові оцінки підлягають не всі соціальні результати, а лише ті з них, що можуть бути представлені переважно кількісними параметрами. Іншою проблемою використання *SROI* є необхідність коректного визначення рівня відсотка для коефіцієнта дисконтування *r*, що нерідко є дуже складним, зумовлю-

ючи надзвичайно місткі фінансові розрахунки. В теорії інвестування питання вибору дисконтної ставки й досі є найбільш спірним, а суперечності, пов'язані з цим, все ще залишаються не до кінця розв'язаними. Такими самими, за свідченням науковців і практиків, вони є для *SROI*. На нашу думку, вирішення цієї проблеми можливе в разі застосування ставки дисконту для річної середньозваженої відсоткової ставки доходу за облігаціями державних та місцевих позик або облікової ставки Національного банку України, що є основним орієнтиром здійснення процентної політики в країні. У соціальній сфері вона застосовується в діяльності Державного фонду сприяння молодіжному житловому будівництву і Державної іпотечної установи (відповідно, для пільгового іпотечного кредитування молодих сімей та одиноких громадян віком до 35 років та для здешевлення іпотечних кредитів для населення в умовах високої ціни на житло).

Безпосередні індикатори оцінки соціальних результатів реалізації бюджетних програм у сільській місцевості слід обирати з огляду на їх універсальність. Згідно з європейським досвідом, цими індикаторами можуть виступати дані соціально-економічного змісту поточної статистики [157]. Так, в Україні оцінка може здійснюватися за окремими показниками, що використовуються у методології вимірювання регіонального людського розвитку. Ці показники визнані прийнятними для цілей оцінки ефективності бюджетних програм у цілому [158].

При цьому основною і логічною вимогою для оцінки соціальних результатів реалізації програм саме у сільській місцевості є використання статистичних соціально-економічних індикаторів власне для врахування ступеня вирішення за допомогою цих документів проблем, що найбільше хвилюють сільських мешканців. Концепція однієї з небагатьох державних програм, спрямованих на активізацію соціального розвитку сільської місцевості в Україні, — Загальнодержавної програми соціального розвитку села на період до 2011 р., затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10.08.2004 р. №573-р — нагальними проблемами в сільській місцевості визначає високий рівень безробіття, посилення міграції сільського населення, скорочення мережі закладів соціально-культурного призначення, зношеність та застарілість їх матеріально-технічної бази, нестачу ресурсів для збереження і відтворення виробничого потенціалу села.

Інший програмний і більш завершений документ — Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 р., затверджена Постановою Кабміну від 19.09.2007 р. № 1158 та зорієнтована на досягнення комплексної цілі: забезпечення життєздатності сільського господарства і збереження селянства. Найгострішими соціальними проблемами на селі ця програма визначає відсутність мотивації до праці, бідність, трудову міграцію, безробіття, занепад соціальної інфраструктури, поглиблення демографічної кризи та вимирання сіл.

Схожий спектр найбільш болючих проблем села підтверджується

Аналіз окремих державних соціальних програм, що реалізуються в Україні

нещодавніми соціологічними даними, отриманими, зокрема, у ході дослідження «Що таке українське село сьогодні?», організованого тижневиком «Коментарі» та порталом comments.ua спільно з Інститутом Горшеніна і презентованого у травні 2012 р. Під час дослідження було опитано 2000 респондентів з усіх регіонів України. Згідно з результатами опитування, більше половини українців (56,8%) називають основною проблемою українського села безробіття, поганий стан доріг (34,9%), проблему зайнятості молоді (27,5%), низьку якість медичного обслуговування (21,6%), пияцтво та наркоманію (19,7%). Практично кожного шостого сільського жителя України (17,7% опитаних) хвилює питання незахищеності пенсіонерів та малозабезпечених, кожного сьомого — відсутність або поганий стан шкіл та дитсадків (14,8%), а також відсутнє або погане освітлення вулиць (14,0%). Відсутність якісного водопостачання серед головних проблем українського села назвали 10,6% опитаних, проблеми з газифікацією — 8,0%, проблеми з транспортом — 6,5% [159].

Напрями оптимізації розроблення державних програм соціального розвитку сільських територій:

- визначити критерії розподілу бюджетних коштів, спрямованих на соціальні потреби, що підвищить ефективність їх використання та сприяння стимулюванню розвитку депресивних територій;
- запровадити програмно-цільовий метод формування та використання коштів з метою реалізації стратегічних напрямів соціального розвитку сільських територій;
- розширити практику сумісного державно-комерційного фінансування шляхом залучення до фінансування програми міжнародних фондів, приватних організацій;
- проводити постійний фінансовий моніторинг виконання державних програм з метою мінімізації корупції та зменшення неефективного використання коштів програм;
- залучати на етапі створення програми якомога більше фахівців-практиків з розвитку сільських територій (сільських та селищних голів, представників агенцій місцевого розвитку, асоціацій фермерів, навчальних та науково-дослідних закладів тощо) для посилення практичної спрямованості програм;
- підвищити ефективність реалізації соціального напрямку програми шляхом збільшення соціальних інвестицій до 50% усіх витрат програми, враховуючи потреби розвитку сільських територій як складних суспільно-територіальних систем.

Участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики у сфері соціального розвитку сільських територій

В Україні на законодавчому рівні напрацьовано різноманітні інструменти участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, в тому числі щодо розробки соціальних програм. Серед них основ-

ними є: громадська експертиза; громадська рада; громадські обговорення (слухання); органи самоорганізації населення; місцевий референдум. Окремі з них функціонують переважно на національному, обласному чи районному рівні (громадська рада, громадська експертиза). Деякі використовують на рівні власне територіальної громади (громадські обговорення (слухання), органи самоорганізації населення). Проте їх залучення до обговорення та реалізації програм соціального розвитку територій обмежене і скоріше є винятком, ніж поширеною практикою.

Проблемою залишається залучення сільських мешканців до безпосередньої активної участі в громадських обговореннях з приводу визначення основних цільових програмних завдань та орієнтирів. Для активізації вирішення цієї проблеми державі й органам місцевого самоврядування (можливо, спільно з потужними некомерційними організаціями та грантодавчими фондами) необхідно передбачити і забезпечити виконання відповідних інформаційних, освітньо-консультативних, техніко-організаційних заходів з підтримки громадської ініціативи на селі.

Необхідним є подальше вдосконалення законодавчої бази для розвитку вищевказаних інструментів, зокрема громадської експертизи, об'єктами якої наразі є виключно органи виконавчої влади, тобто не враховується важливість експертизи діяльності органів місцевого самоврядування, потреба громадського моніторингу бюджетного процесу на місцевому рівні тощо. Особливої уваги потребують законодавчі зусилля щодо подальшого доопрацювання і прийняття як повноцінного нормативного акту законопроект № 7082 «Про місцевий референдум».

РОЗДІЛ 4. МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНЮВАННЯ ВПЛИВУ ДЕРЖАВНИХ ПРОГРАМ

4.1. Загальна характеристика програм державної допомоги сім'ям з дітьми та оцінка допомоги при народженні дитини

Допомога сім'ям з дітьми є однією з основних складових сімейної політики багатьох країн, а у деяких, зокрема в Україні, — визначальною. Існування державної матеріальної підтримки дає можливість суттєво пом'якшити негативний вплив економічних реалій на дітородну активність. Законодавством України визначено сім видів допомоги сім'ям з дітьми:

- 1) допомога у зв'язку з вагітністю та пологами;
- 2) допомога при народженні дитини;
- 3) допомога при усиновленні дитини;
- 4) допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку;
- 5) допомога на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування;
- 6) допомога на дітей самотнім матерям;
- 7) допомога інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам.

При визначенні цих видів допомоги враховувався вплив основних соціально-економічних процесів на рівень та умови життя сімей з дітьми.

Допомога у зв'язку з вагітністю та пологами надається усім вагітним жінкам, незалежно від участі у системі загального страхування, одноразово й у повному обсязі [160; 161]. Метою цього виду державної допомоги є забезпечення рівня життя жінки, соціального статусу та повноцінної життєдіяльності в період її тимчасової непрацездатності (до та після пологів) шляхом надання матеріальної виплати у розмірі не нижче від отриманого упродовж попередніх шести місяців, але не менше 25% від розміру встановленого законом прожиткового мінімуму для працездатної особи із розрахунку на місяць.

Допомога при усиновленні дитини є відносно новим видом соціальної підтримки сімей з дітьми, який функціонує в Україні з 01.01.2009 р. [162]. Метою реалізації програми є збільшення кількості усиновлень дітей, а відповідно — зменшення кількості дітей, які виховуються поза родиною та знаходяться на піклуванні у держави. Враховуючи невикорінність деяких соціальних процесів, наслідками яких є існування дітей-сиріт чи дітей, позбавлених батьківського піклування, програма є безстроковою. Вирішити поставлені завдання та досягти зазначеної цілі допомагає заохочувальний чинник, яким є грошова допомога, що виплачується одноразово в розмірі,

встановленому для виплати допомоги при народженні першої дитини. Станом на 01.12.2011 р. цей розмір становив тридцять прожиткових мінімумів, або 26 100 грн.

Допомога по догляду за дитиною до досягненню нею трирічного віку має на меті запобігання зниженню соціального статусу, матеріального добробуту, втраті можливості повноцінної життєдіяльності сім'ї з дітьми віком від народження до трьох років шляхом забезпечення рівня доходів не нижче від загальноприйнятого у суспільстві [161]. Термін перебування реципієнтів в зазначеній програмі не перевищує в середньому трьох років, а, враховуючи категорійний характер цього виду соціальної підтримки, термін дії самої програми є безстроковим. Механізм надання грошової виплати передбачає щомісячні нарахування диференційовані залежно від проходження домогосподарством процедури перевірки доходів. Так, мінімальний розмір соціальної виплати становить 130 грн. без перевірки рівня доходів сім'ї, а за умови надання довідки про рівень доходу ця виплата може зрости до 1 004 грн.

Допомога на дітей, які перебувають під опікою чи піклуванням реалізується з 2005 р. [161]. Її головна ціль — зменшити чисельність дітей, які є сиротами чи позбавлені батьківського піклування і знаходяться на утриманні в державних закладах, та забезпечити реалізацію права дитини на виховання в сімейному оточенні шляхом її залучення до сімейних форм виховання: усиновлення, під опіку, піклування, в прийомні сім'ї та дитячі будинки сімейного типу. Так само, як і програма з допомоги сім'ям при усиновленні дитини, термін дії програми допомоги сім'ям з дітьми, яких взяли під опіку чи на піклування, в силу непоборності такого соціального явища, як сирітство, має безстроковий характер. Термін перебування реципієнтів у програмі може становити 18 років, тобто до досягнення дитиною повноліття, або ж обмежується усиновлення дитини. Розмір грошової допомоги визначається, виходячи з віку дитини, та становить подвійний прожитковий мінімум для дитини відповідного віку. Так, станом на 01.12.2011 р. розмір допомоги на дітей, які перебувають під опікою чи піклуванням, віком до 6 років сягнув 1 740 грн., на дітей віком від 6 до 18 років — 2 084 грн. на особу на місяць.

Допомога на дітей одиницями матерям, була введена в дію починаючи з 2004 р. [161]. Означена державна соціальна допомога сім'ям з дітьми має на меті профілактику сирітства та зниження кількості батьківських відмов від дітей, сприяння вихованню дитини нехай в неповній, проте родині. Досягнення поставленої цілі забезпечується шляхом збереження соціально-економічного статусу неповної родини завдяки наданню соціальної грошової виплати, а також соціального обслуговування (від надання психологічної та юридичної консультації до соціально-економічних послуг). Неподоланність цього соціального явища зумовлює безстроковість дії державної соціальної програми з підтримки одиноких матерів. Термін

перебування реципієнтів у програмі обмежується 18 роками, проте за умови, що дитина навчається за денною формою навчання у загальноосвітніх, професійно-технічних, а також вищих навчальних закладах I – IV рівнів акредитації, термін може бути подовжений до досягнення нею 23 років.

Механізм надання допомоги при визначенні розміру виплати до 2005 р. передбачав урахування тільки складу сім'ї (одинок матір / батько чи усиновитель) та віку дитини, а згодом почав ураховуватися і дохід домогосподарства. Станом на 01.12.2011 р. мінімальна виплата (яка має бути не меншою за 30% прожиткового мінімуму, встановленого для дитини відповідного віку) на дитину до 6 років складала 261 грн. на місяць, на дитину від 6 до 18 років – 312,6 грн. Максимальний розмір допомоги (що дорівнює різниці між 50% прожиткового мінімуму для дитини відповідного віку та середньомісячним сукупним доходом сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців) дорівнював 435 грн. та 521 грн.

Допомога інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам має забезпечити гідний рівень та спосіб життя зазначеної категорії шляхом надання матеріальної підтримки у вигляді соціальної допомоги на рівні прожиткового мінімуму та забезпечення необхідного медичного й іншого приладдя (інвалідних візків, слухових апаратів, протезів тощо) для їх повноцінної життєдіяльності, а також через надання різного роду соціальних послуг [163]. Механізм надання допомоги інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам передбачає участь реципієнтів у програмі до досягнення ними повноліття. Розмір соціальної виплати також має «прив'язку» до прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність. Суттєве підвищення розмірів цієї допомоги відбулось у квітні 2005 р., коли усі виплати було подвоєно; у подальшому спостерігалось повільне збільшення розмірів допомоги. Залежно від групи інвалідності мінімальна щомісячна виплата (для інвалідів III групи) за цією програмою станом на 01.12.2011 р. становила 800 грн., максимальний розмір (для інвалідів I групи) – 1 200 грн.

Допомогу при народженні дитини як вид соціальної допомоги впроваджено в Україні ще у 1993 році відповідно до Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми». Проте в той час економічна криза та гіперінфляція елімінували будь-які соціальні ініціативи керівництва країни й тривалий час обсяги допомоги знаходилися на вкрай низькому рівні. Упродовж 1990-х років, поряд із проблемами бідності сімей з дітьми, країну охопила й демографічна криза, що проявилась у значному падінні рівня народжуваності та відчутній депопуляції. На межі тисячоліть рівень народжуваності в Україні був наднизьким – сумарний коефіцієнт народжуваності становив близько однієї дитини на жінку, що було одним з найнижчих значень цього показника серед країн світу. В наступні роки рівень народжуваності змінив тенденцію падіння на позитивну динаміку, проте темпи зростання були вкрай повільними. Поєднання демографічної кризи з невирішеними проблемами бідності сімей з дітьми спонукало до пошуку шляхів їх вирішення шляхом

активізації сімейної політики.

Оскільки однією з передумов активізації сімейної політики виступила демографічна криза, то й мета, відповідно, полягала у сприянні дітородній активності населення, що випливає з законодавчих актів, які регулюють загалом сімейну політику України. Так, згідно з Указом Президента України «Про заходи щодо заохочення народжуваності в Україні» від 03.01.2002 р. № 5/2002 пріоритетними напрямками соціальної політики держави визначено: поліпшення демографічної ситуації, забезпечення підтримки сімей з дітьми та посилення соціального захисту материнства і дитинства. Стратегія демографічного розвитку на період до 2015 року як основне завдання визначає підвищення рівня народжуваності та розвиток сім'ї; а також вказує на необхідність: поліпшення здоров'я, зниження рівня смертності та збільшення тривалості життя населення; регулювання міграційних процесів; подолання негативних наслідків старіння населення; демографічного розвитку регіонів. Отже, оцінюватися ефективність допомоги при народженні дитини має насамперед, саме у демографічному вимірі.

Етапи впровадження допомоги при народженні дитини в Україні. Станом на 01.01.2001 р. одноразова виплата при народженні дитини становила 180 грн. На 01.01.2002 р. ця виплата становила – 200 грн., щомісячна допомога на дитину до досягнення нею трирічного віку – 40 грн., а розмір встановленого прожиткового мінімуму – 342 грн. на місяць (для дітей до 6 років – 307 грн.). Співвідношення цих показників дає можливість стверджувати, що грошові виплати при народженні дитини не могли забезпечити навіть мінімальних потреб сімей з дітьми. При цьому слід врахувати, що встановлення прожиткового мінімуму завжди здійснювалося на рівні набагато нижчому, ніж той, який відповідає реальним потребам населення країни.

У наступні роки відбувалося незначне зростання обсягів виплат. У 2003 р. одноразову допомогу при народженні дитини було збільшено до 320 грн., а щомісячні виплати – до 80 грн. (при розмірі прожиткового мінімуму на рівні попереднього року – 342 грн.). Переломним у розвитку системи матеріальної допомоги при народженні дитини слід вважати 2004 р. Уже на його початку розмір одноразової допомоги при народженні дитини становив доволі значну як для України суму – 684 грн. з 01.01.2004 р. і 725 грн. – з 01.05.2004 р. (це майже вдвічі перевищувало прожитковий мінімум, який з 27.05.2004 р. становив 362 грн., і більш ніж утричі – мінімальну заробітну плату, яка становила на той час 205 грн.). Після Помаранчевої революції та приходу нової влади відбулось обіцяне значне зростання одноразової допомоги при народженні дитини (про що було широко поінформовано населення у ході передвиборчої кампанії). З 01.01.2005 р. розмір виплат становив 1 500 грн., з 01.04.2005 р. – 8497 грн., а з 01.01.2006 р. – 8 500 грн. (із них 3 400 грн. одноразово, решта – протягом наступних 12 місяців рівними частинами). Слід зазначити, що на той момент така сума вважалася дуже

вагомою і не тільки за українськими стандартами — це був один із найсуттєвіших грантів при народженні дитини з-поміж країн Європи. Ще однією особливістю стала значна політизація питання про розміри одноразової допомоги, яка зберігається й дотепер. Загалом результатом реформи стало значне зростання грошових виплат при народженні дитини на тлі незначних змін інших соціальних стандартів.

Наступне реформування допомоги при народженні дитини відбулось у 2008 р. і найважливішим нововведенням стала диференціація обсягу виплат за черговістю народження дитини. Згідно з цим, допомога при народженні дитини, яка народилася після 31 грудня 2007 р., становила 12 240 грн. на першу дитину, 25 000 грн. — на другу дитину, 50 000 грн. — на третю та наступних дітей. Виплати здійснюються не одномоментно, а певними частинами протягом року або кількох років. Так, перша виплата становила 4 800 грн. при народженні першої дитини, 4 840 грн. — другої, 5 000 грн. — третьої і виплачувалась одразу після народження. Решта виплачувалась так: на першу дитину — протягом наступних 12-ти місяців (620 грн. щомісяця), на другу дитину — 24-х місяців (840 грн. щомісяця), на третю і наступну дитину — 36-ти місяців (1 250 грн. щомісяця) рівними частинами.

Чергова трансформація допомоги при народженні дитини відбулася наприкінці 2009 р., коли допомогу було відчутно збільшено та прив'язано до прожиткового мінімуму замість визначення фіксованої суми. Президент України В. Ющенко 3 грудня 2009 р. підписав закон «Про внесення змін до закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» (щодо виплати допомоги при народженні дитини), який був ухвалений Верховною Радою України 17 листопада 2009 р. Зміни вступали в дію з 1 січня 2011 р. Відповідно до закону, допомога при народженні дитини нараховуватиметься в розмірах прожиткового мінімуму для дітей віком до шести років, встановлених на день народження дитини. Допомога при народженні дитини надаватиметься у сумі, кратній 22 розмірам прожиткового мінімуму — на першу дитину; кратній 45 розмірам прожиткового мінімуму — на другу дитину; кратній 90 розмірам прожиткового мінімуму — на третю і кожну наступну дитину. Виплата допомоги здійснюватиметься одноразово у дев'ятикратному розмірі прожиткового мінімуму при народженні дитини, решта суми допомоги на першу дитину виплачуватиметься протягом наступних 12 місяців, на другу дитину — 24 місяців, на третю і кожну наступну дитину — 36 місяців рівними частинами у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Проте такий порядок проіснував дуже короткий час, і вже з 9 квітня 2011 року (дата опублікування) з ініціативи новообраного президента, до Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» були внесені зміни, за якими допомога при народженні дитини надаватиметься у сумі, що дорівнює 30 розмірам прожиткового мінімуму на першу дитину;

60 розмірам прожиткового мінімуму — на другу дитину; 120 розмірам прожиткового мінімуму — на третю і кожную наступну дитину. Виплата допомоги здійснюється одноразово у десятикратному розмірі прожиткового мінімуму при народженні дитини, решта суми допомоги на першу дитину виплачується протягом наступних 24-х місяців, на другу дитину — 48-ми місяців, на третю і кожную наступну дитину — 72-х місяців рівними частинами. Допомога при народженні дитини нараховується у розмірах прожиткового мінімуму для дітей віком до шести років, встановлених на день народження дитини.

Відповідно, окрім чергового збільшення розміру допомоги, відбулася деяка пролонгація виплат у часі, після чого допомога фактично стала проміжним варіантом між одноразовим грантом при народженні дитини та системою тривалого сприяння батькам з дітьми. При цьому трансформацію у напрямі розтягування виплат у часі слід вважати більш необхідним аспектом розвитку допомоги при народженні дитини, ніж нарощування обсягів виплат.

Оскільки прожитковий мінімум систематично зростає, розмір допомоги при народженні дитини також постійно збільшується. Законом України «Про Державний бюджет України на 2012 рік» встановлено, що з 1-го жовтня розмір прожиткового мінімуму для дітей віком до шести років становитиме 930 грн., а з 1 грудня — 961 грн. Отже, при народженні першої дитини з 1-го жовтня допомога складатиме 27 900 грн., з яких 9 300 грн. буде виплачуватись одноразово, а решта — рівними частинами протягом 24-х місяців; при народженні другої — 55 800 грн., з яких 9 300 грн. буде виплачуватись одноразово, а решта — рівними частинами протягом 48-ми місяців; при народженні третьої і кожної наступної — 111 600 грн., з яких 9 300 грн. буде виплачуватись одноразово, а решта — рівними частинами протягом 72-х місяців.

Сімейна політика України в останні роки розвивалась як реакція на демографічну кризу й запровадження вагової допомоги при народженні дитини, відповідно, має чітко визначену пронаталістську орієнтацію. Тобто позитивний ефект такої політики вбачається у зростанні показників динаміки народжуваності. Безумовно, останнє десятиліття характеризується зростанням народжуваності та постійним скороченням природного убутку населення, який у кількох областях навіть змінився на незначний природний приріст. Це дозволяє говорити про певне «пом'якшення» демографічної кризи. Такий розвиток демографічних процесів породжує уявлення про неабияку пронаталістську ефективність допомоги при народженні дитини. Проте питання її внеску у зазначене зростання залишається дискусійним, оскільки неможливо ігнорувати вплив інших об'єктивних чинників зростання народжуваності. Реалізація відкладених під час економічної кризи 1990-х рр. народжень у посткризовий період,

Методологічні підходи до оцінювання впливу державних програм

трансформація вікової моделі народжуваності й реалізація відкладених у попередні роки народжень у більш пізні періоди життя, збільшення кількості жінок найбільш активного репродуктивного віку у зв'язку зі входженням до нього більш широких, ніж попередні, поколінь 1982 – 1989 рр. народження. Не слід забувати також, що зростання народжуваності після 2000 р. відбувалося в усіх без винятку країнах Європи, що свідчить про існування певних загальноєвропейських факторів впливу, ще до кінця не вивчених. Наявність такої значної сукупності чинників змушує вкрай обережно говорити про детермінуючий вплив виплат при народженні дитини на приріст народжуваності.

Певний вплив допомоги при народженні дитини на тенденції народжуваності, безумовно, присутній – найбільш відчутне зростання сумарного коефіцієнта народжуваності припало на період між запровадженням вагової допомоги при народженні дитини у 2005 р. та фінансово-економічною кризою 2008 – 2009 рр. (рис. 4.1).



Рис. 4.1. Динаміка показників народжуваності у 2000–2011 рр.

Після цього тенденція до зростання сумарного коефіцієнта народжуваності змінилась його стабілізацією на досягнутому рівні. Ланцюгові темпи приросту сумарного показника народжуваності досягли максимальних значень у 2006 – 2008 рр. Як результат – помітно зменшився природний убуток населення. Досягнення природного приросту населення також слід вважати однією з глобальних цілей демографічної політики країни у цілому. Наразі в Україні все ще має місце природний убуток населення, хоча й значно менший ніж, десятиліття тому, й загалом ситуація свідчить про те, що вирішити це питання виключно в площині пронаталістської політики навряд чи вдасться.

У короткостроковій перспективі, безумовно, ми спостерігаємо зростання дітородної активності, деякою мірою стимульоване допомогою при народженні дитини. Якщо до 2008 р. ще можна говорити про компенсаційний підйом народжуваності після падіння 1990-х рр., викликаного відкладенням дітонародження під впливом соціально-економічних катаклізмів та трансформацією вікової моделі народжуваності, то до кінця десятиліття компенсаційний потенціал вичерпався. Продовження зростання показників народжуваності останніх років уже більшою мірою можна обґрунтувати повнішою реалізацією дітородних установок, середовище для якої покращилось під впливом матеріальної допомоги при народженні.

Якщо порівнювати з іншими країнами Європи, то Україна наразі має значення сумарного показника народжуваності, близькі до середньо-європейського рівня. Фактично, країни Європи досить чітко розподіляються на дві групи за рівнем значень сумарного коефіцієнта народжуваності і досить відчутно розмежовуються за територіальним принципом. У країнах Північної та Західної Європи сумарний коефіцієнт народжуваності знаходиться на рівні 1,8–2,1 дитини на жінку, то в країнах Південної, Східної Європи та німецькомовних країнах (Німеччина, Австрія) його значення складають 1,3–1,5 дитини на жінку. Незважаючи на те, що зростання народжуваності відбулося в усіх без винятку європейських країнах, її приріст в Україні відбувався дещо значнішими темпами. Протягом останніх декількох років сумарний коефіцієнт народжуваності в Україні (а також у Чехії та в Росії) виріс більш істотно, ніж в інших країнах з низькою народжуваністю в Європі (рис. 4.2).

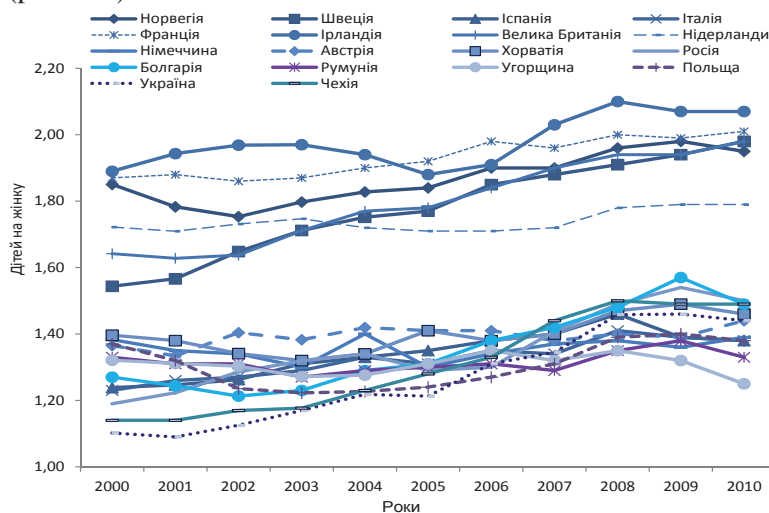


Рис. 4.2. Динаміка сумарного коефіцієнта народжуваності в Україні та країнах Європи в 2000–2010 рр.

Якщо на початку десятиліття ці країни характеризувалися найменш низькою народжуваністю, то в кінці десятиліття випередили за її рівнем більшість країн Східної, Центральної та Південної Європи.

Методологічні підходи до оцінювання впливу державних програм

Варто також зазначити, що саме в цих країнах найбільш істотно активізувалася сімейна політика в минулому десятилітті й таку позитивну динаміку можна вважати одним із її позитивних наслідків у короткостроковому періоді.

Зростання народжуваності в період між 2000 і 2005 роками (до запровадження вагової допомоги при народженні дитини) спостерігалось як нерівномірне по території України. Позитивну динаміку показників народжуваності країни значною мірою забезпечувало декілька регіонів (а саме – м. Київ, Київська, Одеська, Запорізька, Донецька, Дніпропетровська, Харківська області та АРК). У решті ж регіонів зростання народжуваності було або незначним, або взагалі відсутнім. Пояснити це можна, з одного боку, дещо видозміненою статеві-віковою структурою насамперед цих регіонів під впливом трудової міграції молоді у великі міста та вищими можливостями заробітку й забезпечення сім'ї та дітей, з іншого – глибшим «дном» падіння сумарного коефіцієнта народжуваності у попереднє десятиліття, що спровокувало більш відчутний компенсаційний підйом.

У період з 2005 по 2008 роки, після запровадження вагової допомоги при народженні дитини, приріст сумарного коефіцієнта народжуваності відбувався більш-менш рівномірно по всій території України, включно з тими областями, де до цього не спостерігалось ніякого приросту народжуваності (рис. 4.3). Тому можна говорити про те, що підвищення допомоги при народженні дитини сприяло більш повній реалізації відкладених раніше народжень.

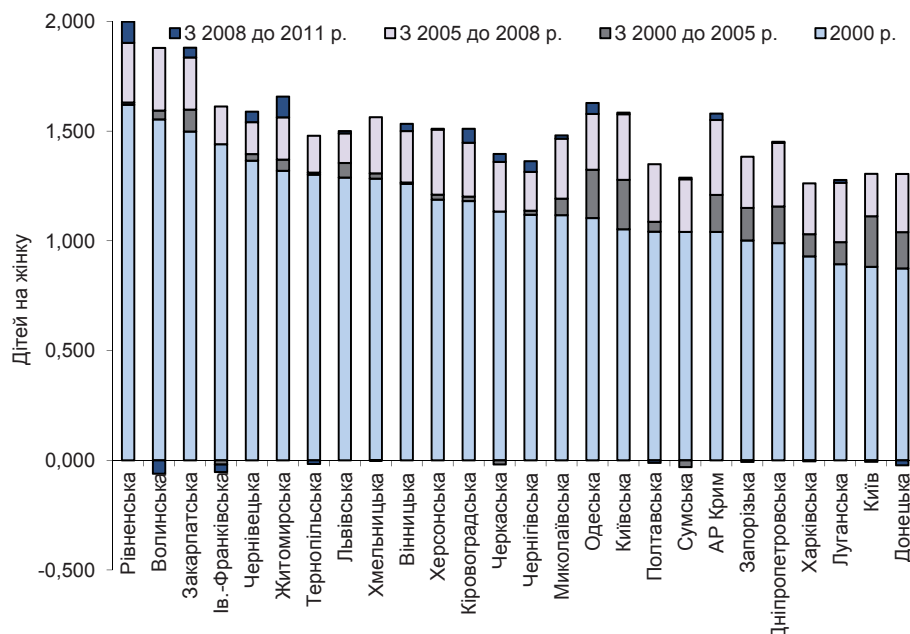


Рис. 4.3. Динаміка сумарного коефіцієнта народжуваності за регіонами України, 2000–2011 рр.

Підвищення допомоги у 2008 р. відбулося незадовго до фінансово-економічної кризи 2008–2011 рр. і тому справило менш відчутний позитивний вплив на матеріальне становище сімей з дітьми в контексті погіршення загальної економічної ситуації. Відповідно, незважаючи на зростання допомоги при народженні, говорити про поліпшення економічних умов реалізації дітородної активності не доводиться. Приріст народжуваності після 2008 р. відбувався значно меншими темпами й відчутним він був лише у кількох областях.

Як видно з даних представлених на рис. 4.4 після 2005 р. відбулося помітне зростання частки других, третіх та наступних черговостей народження. В контексті існуючих дітородних орієнтацій, згідно з якими бажана кількість дітей знаходиться на рівні 1,9, це надзвичайно важливе досягнення. Відповідно, частина населення змогла реалізувати свої орієнтації й народити більше ніж одну дитину.

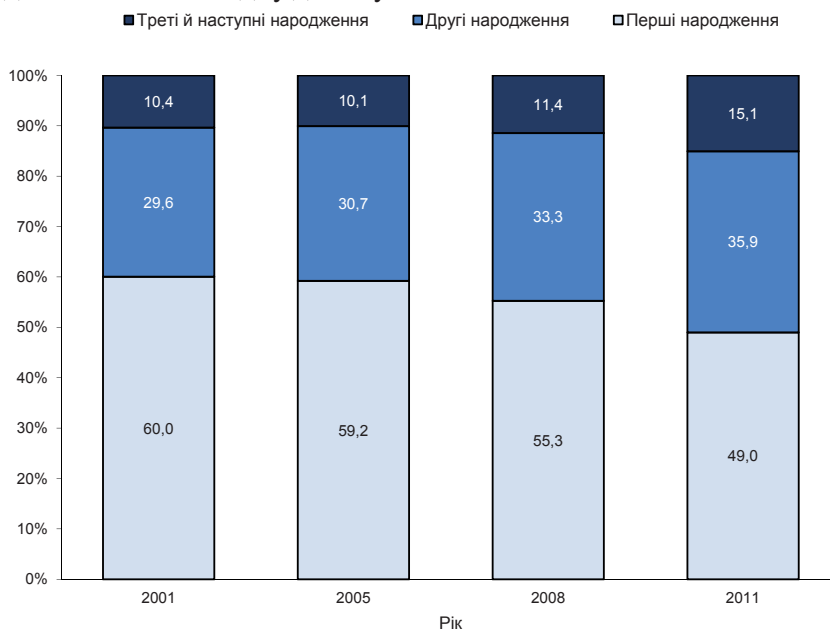


Рис. 4.4. Структура народжуваності в Україні за черговістю, 2001–2011 рр.

Аналіз структури народжуваності до та після запровадження вагової допомоги при народженні дитини свідчить, що після 2005 р. відбулося прискорення темпів зростання частки других та частки третіх і наступних народжень. Після 2008 р. зростання цих показників продовжилося ще більш відчутними темпами. Оскільки в сучасних умовах більшість населення орієнтується саме на дводітну сім'ю, зростання питомої ваги других народжень свідчить також про систематичне збільшення кількості осіб, які повністю задовольнили свої дітородні установки. Це можна вважати проявом позитивного впливу допомоги при народженні дитини на дітородну

поведінку населення.

Найбільший приріст частки других народжень спостерігався починаючи з 2001 р. у найбільш кризових з погляду демографічної ситуації, регіонах Сходу, Півдня та Центру України (рис. 4.5). Прирости 2005–2008 рр. та 2008–2011 рр. були дещо більш суттєвими, ніж прирости 2001–2005 рр. Якщо у 2001 р. частка дітей другої черговості народження областей Західної України на 12% перевищувала цей показник у найбільш депресивних регіонах, то в останні роки вона є більш-менш рівномірною в усіх регіонах країни. Пов'язати це можна з більш глибоким «дном» падіння сумарного коефіцієнта народжуваності й, відповідно, більш відчутним компенсаційним підйомом, а також відмінностями соціального середовища регіонів України.

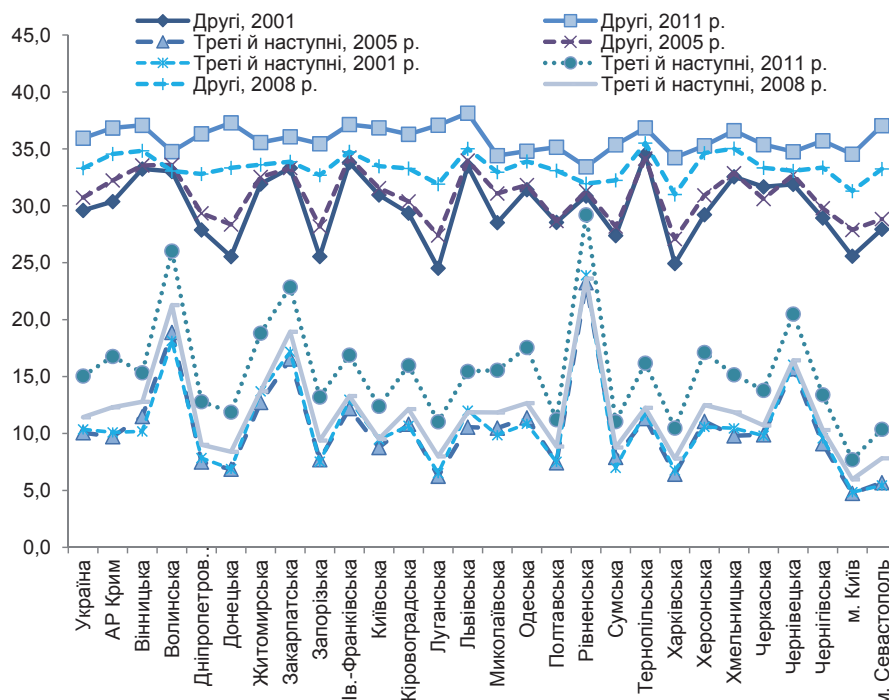


Рис. 4.5. Частки других та третіх і наступних дітей у структурі народжуваності за регіонами України, 2001–2011 рр.

Приріст частки третіх і наступних народжень спостерігався рівною мірою по всій країні, причому найбільш відчутним він був між 2008 та 2011 рр. Іншими словами, у період фінансово-економічної кризи в Україні відбувалося відчутне зростання саме третіх і наступних народжень. На нашу думку, це зумовлено збільшенням гранту при народженні за черговістю народжень, у результаті якого зросла матеріальна підтримка дітей саме «високих» черговостей народження. Це опосередковано доводить, що надання матеріальної допомоги при народженні дитини сприяло більш повній

реалізації дітородних орієнтацій населення. За цим показником відчутні відмінності між регіонами збереглись й до тепер — значення частки коливаються від 8% у Києві та Харківській області до 30% у Рівненській області.

Зростання народжуваності є важливою ціллю сімейної політики України, насамперед, у контексті наявної депопуляції. Проте, оцінюючи подальші перспективи розвитку як сімейної політики України у цілому, так і матеріальної допомоги при народженні дитини зокрема, варто розуміти, що це не єдиний шлях боротьби з депопуляцією.

Якщо упорядкувати країни Європи за рівнем народжуваності, то стане помітно, що існує ряд країн, значення сумарного коефіцієнта народжуваності яких знаходиться на нижчому рівні, ніж в Україні та які при цьому мають природний приріст населення (Польща, Іспанія, Словаччина) (рис. 4.6). Значна кількість останніх у яких спостерігається природний приріст населення, мають рівень народжуваності сумірний з українським, або несуттєво вищий (Австрія, Чехія, Словенія, Македонія).

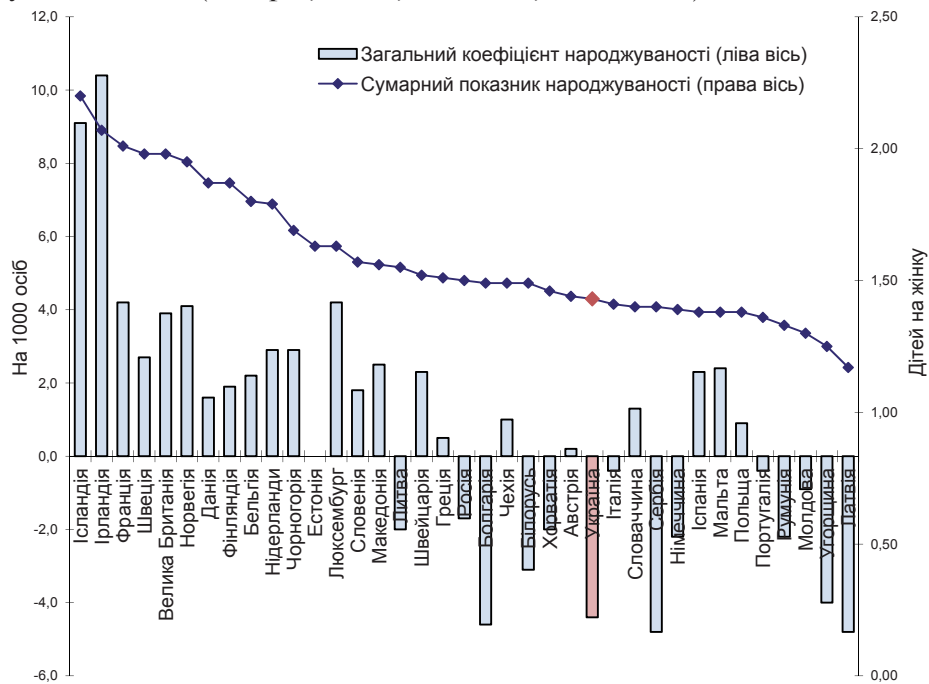


Рис. 4.6. Природний приріст населення та сумарний коефіцієнт народжуваності у країнах Європи та в Україні

До слова, зауважимо, що ряд східноєвропейських країн зокрема Росія, Хорватія, Білорусь, Болгарія, знаходяться в схожому з Україною становищі. Отже, заходи щодо подолання депопуляції потрібно здійснювати не лише в царині народжуваності, також слід боротися з високим рівнем смертності в Україні. Це зауваження особливо актуалізується в контексті тривалого зростання народжуваності (яке має свої потенційні межі) й

Методологічні підходи до оцінювання впливу державних програм

очікування подальшого негативного впливу на динаміку народжуваності та статеву-вікову структуру країни.

Підсумовуючи, можна констатувати позитивні зміни в динаміці та структурі народжуваності, що відбулись у короткострокові періоди після впровадження та нарощування допомоги при народженні дитини. Зросла інтенсивність дітонародження та збільшилися частки дітей високих категорій у загальній структурі народжуваності. Позитивні тенденції у народжуваності дозволили зменшити депопуляцію та «пом'якшити» демографічну кризу. Наскільки зростання народжуваності викликане спровокованими змінами у календарі народжень та як відобразилась активізація сімейної політики на народжуваності реальних поколінь можна буде достовірно визначити тільки в майбутньому, після повного завершення дітородної активності сучасних поколінь молодих людей.

Певну інформацію для оцінки ефективності сімейної політики України дають дослідження соціологічного характеру, в яких проаналізовано думки населення щодо ролі тих чи інших інструментів сімейної політики. Результати досліджень 2008, 2009 та 2010 рр. свідчать, що частка опитаних, які відзначили вплив матеріальної допомоги на свої дітородні плани, стабільно знаходиться на рівні 12–14% [164–166]. Цю цифру можна вважати максимально можливою характеристикою внеску виплат у приріст народжуваності останніх років. І що цікаво, яких-небудь змін у період фінансово-економічної кризи не спостерігалось. Обстеження 2009 року демонструвало таку картину думок населення щодо дієвості допомоги при народженні дитини (рис.4.7).

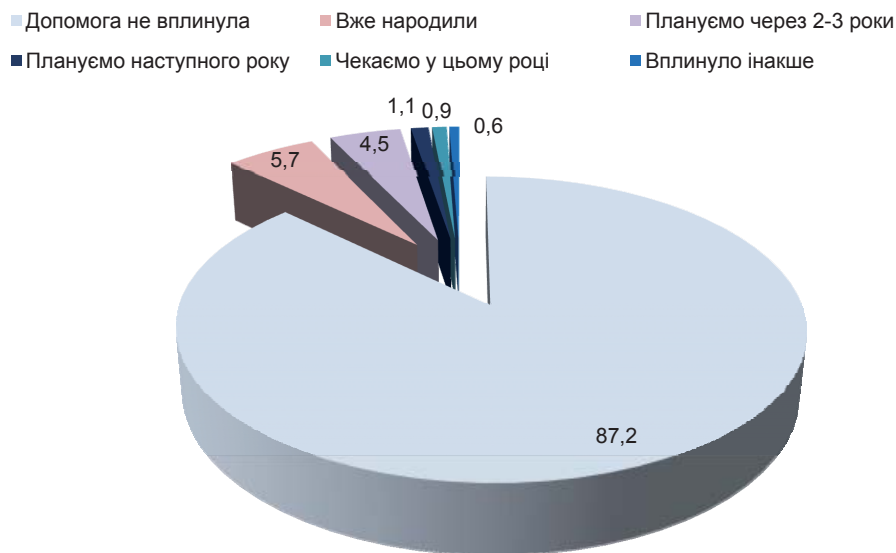


Рис. 4.7. Вплив упровадження вагової одноразової допомоги при народженні на дітородну активність, % (квітень 2009 р.)

У цілому вплив упровадження вагової одноразової допомоги при народженні на дітородні плани може бути оцінений як доволі незначний. Переважна більшість опитаних (87,2%) заявили, що допомога ніяким чином не вплинула на їх дітородні наміри. Серед тих, на кого значна матеріальна допомога при народженні дитини таки вплинула, 5,7% вже народили дитину протягом періоду, що минув з часу її запровадження, 4,5% планують народити через 2–3 роки, 1,1% – наступного року і 0,9% – вже в поточному році. Тож у цілому 12,6% респондентів визнали, що вагома матеріальна допомога тією чи іншою мірою вплинула на їх дітородні наміри. Значущість цієї цифри можна оцінювати по-різному. Звісно, з одного боку, ця частка низька і навряд чи відповідає очікуванням щодо активізації сімейної політики в Україні. При цьому не слід забувати і про можливість не зовсім коректної оцінки респондентами змін своїх дітородних намірів. Найімовірніше, впровадження допомоги сприяло реалізації саме у цей період тих народжень, які планувались у більш віддаленому періоді, тобто такий демополітичний захід зумовив зрушення у календарі народжень, але не вплинув на потребу в дітях та на самі уявлення (й рішення) респондентів щодо остаточного числа бажаних (і планованих) дітей можливість покращання їх матеріального забезпечення у ранньому дитинстві. У зв'язку з цим реальний ефект від упровадження вагової одноразової допомоги при народженні може зрештою виявитися нижчим від зафіксованого.

З іншого боку, з огляду на наднизький рівень народжуваності в Україні протягом тривалого періоду навіть незначний позитивний вплив відповідних заходів на дітородні орієнтації варто розцінювати як важливий і надзвичайно потрібний і у цьому контексті вважати впровадження вагомих виплат при народженні дитини у цілому виправданим.

Подібні соціологічні дослідження дозволяють також визначити головні перешкоди, з погляду населення, на шляху реалізації їхніх дітородних орієнтацій, що також необхідно враховувати при формуванні сімейної політики країни. У першу чергу, це низька оплата праці та житлові проблеми населення. Подолання цих перешкод більш імовірно матиме наслідком створення сприятливого середовища для народження дитини й наступного народження бажаної кількості дітей, ніж зростання виплат при народженні дитини. Так, при виборі можливих чинників, які могли б сприяти зростанню народжуваності, 68,4% респондентів зазначили підвищення рівня оплати праці. Отже, більше двох частин населення дітородного віку у питаннях матеріального забезпечення сім'ї та дітей схильні орієнтуватися на власні трудові доходи, а не на матеріальну підтримку з боку держави. Наступний чинник – поліпшення житлових умов сімей з дітьми – помітно поступається за вагомістю попередньому: вагомим його вважають 41,5% опитуваних. А от збільшення одноразової допомоги при народженні дитини як чинник впливу на дітородну поведінку вказали тільки 26,9% населення (упровадження щомісячної допомоги сім'ям на дітей – 24,7%, упровадження вагомих

Методологічні підходи до оцінювання впливу державних програм

податкових пільг сім'ям з дітьми – 21,4%). Указані частки названих факторів дозволяють дійти висновку, що подальші фінансові ініціативи щодо сімейної політики не матимуть значного ефекту, оскільки мало відповідають уявленням населення про умови, необхідні для народження дитини.

Важливою особливістю сімейної політики України є контраст надзвичайно низького рівня оплати праці з високим рівнем одноразової допомоги при народженні дитини (табл. 4.1). У поєднанні з відсутністю тривалого фінансового сприяння сім'ям з дітьми це створює ситуацію, коли після не тривалого періоду відносно високого доходу в момент народження дитини подальше її утримання та виховання здійснюється без відчутного сприяння держави. Для розвитку системи виплат протягом останніх років більш характерним є нарощування обсягів, ніж розширення періоду виплат, що слід оцінити негативно.

Таблиця 4.1

Допомога при народженні дитини та середня заробітна плата

Дата	Середня заробітна плата, грн.	Допомога при народженні дитини (після 2008 р. – першої дитини)		
		Абсолютне значення, грн.	До середньої заробітної плати, %	До річного фонду середньої заробітної плати, %
01.01.2002 р.	324	200	61,73	4,43
01.04.2002 р.	350	300	85,71	6,64
01.10.2002 р.	368	320	86,96	7,09
01.01.2003 р.	395	320	81,01	5,77
01.01.2004 р.	501	684	136,53	9,67
01.05.2004 р.	531	725	136,53	10,25
01.01.2005 р.	653	1550	237,37	16,02
01.04.2005 р.	676	8498	1257,10	87,84
01.01.2006 р.	884	8500	961,54	68,01
01.01.2007 р.	1112	8500	764,39	52,43
01.01.2008 р.	1521	12240	804,73	56,48
01.01.2009 р.	1665	12240	735,14	53,52
01.01.2010 р.	1916	12240	638,83	45,56
01.01.2011 р.	2297	17952	781,54	56,82
01.04.2011 р.	2424	24960	1029,70	79,00
01.01.2012 р.	2722	26790	984,20	82,02

У 2011 р. порівняно з 2009 р. кількість одержувачів, яким призначено допомогу, незначно зросла, при цьому кількість дітей, на яких отримують допомогу, зросла значно більше, що свідчить про зростання частки виплат на других і наступних дітей у структурі надання допомоги при народженні дитини (табл. 4.2). Сума та розміри допомоги загалом зростають випереджаючими темпами щодо чисельності одержувачів та кількості дітей, на яких отримують допомогу.

Надання державної допомоги сім'ям з дітьми

Показники	Роки			
	2009	2010	2011	2001 щодо 2009, %
Кількість одержувачів, яким призначено допомогу, осіб	504,5	487,8	518,6	102,79
Кількість дітей, на яку отримують допомогу, осіб	584,5	560,1	657,1	112,42
Сума допомоги, тис. грн., у т.ч.:	8 426 076	10 173 941	12 650 554	150,14
– Одноразова	2 579 260	2 444 740	3 817 126	147,99
– Щомісячна	5 846 816	7 729 201	8 833 428	151,08
Середній розмір допомоги, грн.	1 077,40	1 056,04	1 282,57	119,04
– Одноразова	4 862,63	4 870,18	7 753,9	159,46
– Щомісячна	801,99	846,38	942,62	117,54

Одноразова допомога при народженні дитини за період її надання досягла надзвичайно високого, навіть за європейськими мірками, рівня. Безумовно, матеріальна допомога при народженні дитини та в перші роки її життя стала вагомим інструментом соціальної та сімейної політики, що дав позитивно вплинув на матеріальне становище сімей з дітьми. Проте інші, потенційно можливі для впровадження інструменти сімейної політики у нашій країні практично не розвиваються. В Україні й надалі має місце нехарактерна для більшості розвинених країн ситуація значного контрасту низького рівня оплати праці з високим рівнем допомоги при народженні дитини. Низьким також залишається рівень інших соціальних стандартів порівняно з виплатами при народженні дитини.

Особливістю також є те, що в Україні більша частина матеріальної допомоги сім'ям з дітьми надходить через відносно значні гранти універсального характеру, що виплачуються протягом нетривалого періоду, а не через системи тривалих індивідуально орієнтованих платежів.

Останнім часом певну увагу приділяють потенційним непрямым ефектам (наслідкам) високих виплат при народженні дитини. Дійсно, зростання протягом останніх років кількості дітей, які народжуються в бідних сім'ях є одним з непрямих ефектів цієї допомоги. На рис. 4.8 представлений розподіл дітей віком до 1 року за квінтільними групами за рівнем середньодушових грошових доходів домогосподарств без врахування соціальної допомоги сім'ям з дітьми за період 2000–2010 рр. Цей розподіл побудовано з використанням методів моделювання на основі мікроданих обстеження умов життя домогосподарств.

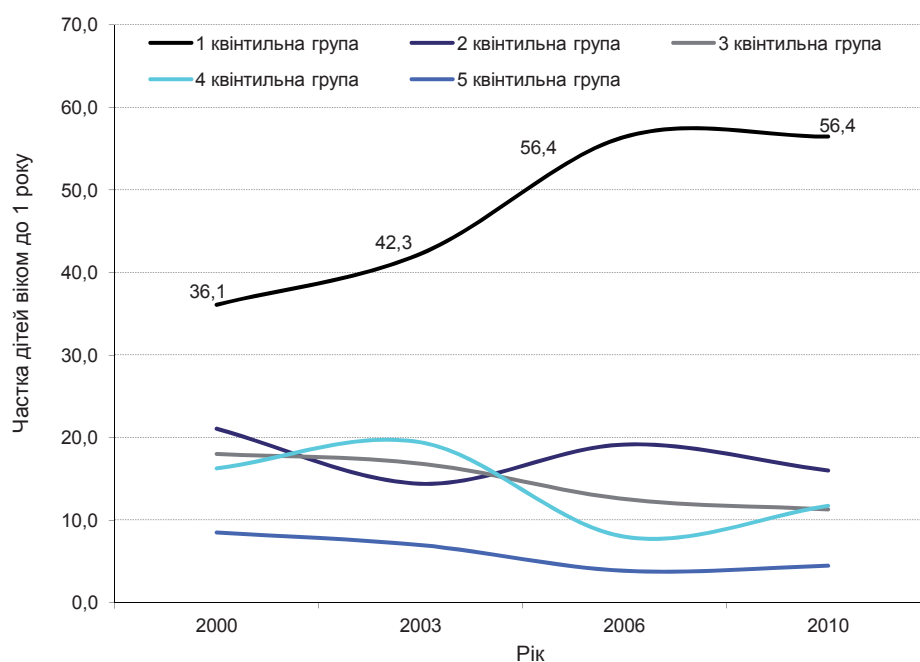


Рис. 4.8. Розподіл дітей віком до 1 року за квінтільними групами

Як видно з даних, представлених на рис. 4.8, протягом 2000–2010 рр. відбулося суттєве (майже у півтора рази) зростання частки дітей, які народились в сім'ях, що перебувають за рівнем своїх доходів у першій (найбіднішій) квінтільній групі (з 36% у 2000 році до 57% у 2010 році). Стрімке зростання цієї частки дітей приходить саме на 2005–2006 рр., коли відбулося збільшення допомоги при народженні дитини.

Необхідно зазначити, що зростання кількості дітей, які народжуються в бідних сім'ях, має деякі негативні наслідки для суспільства. Адже часто, саме в таких сім'ях свідомо народжують дітей з метою отримання від держави допомоги, яку потім використовують не на потреби дітей і не на підвищення рівня життя, тим самим прирікаючи дітей на життя у бідності. Діти з бідних сімей отримують менш якісну освіту і, відповідно, не мають підґрунтя для подолання батьківської бідності у своєму подальшому житті. Адже в Україні, як і в інших країнах, існує суттєвий розрив у можливостях між заможними та бідними сім'ями, який зростає. Високий рівень бідності сімей з дітьми тягне за собою поглиблення соціальної депресії й соціальної апатії, а також настроїв соціального утриманства частини населення країни, зростання агресії та насильства в сім'ях і суспільстві, збільшення маргінального та кримінального середовища, розвиток наркоманії та алкоголізму, підвищення рівня захворюваності та смертності тощо.

Ще одним з непрямих ефектів високих виплат при народженні дитини може бути загострення проблеми соціального сирітства. В Україні

кількість дітей-сиріт та дітей, які позбавлені батьківського піклування, є досить високою — на кінець 2011 р. таких осіб було близько 96 тисяч, що становить 1,2% дітей віком до 18 років. Аналіз абсолютних даних показує що протягом останніх років відбувається зменшення кількості дітей-сиріт (рис. 4.9).

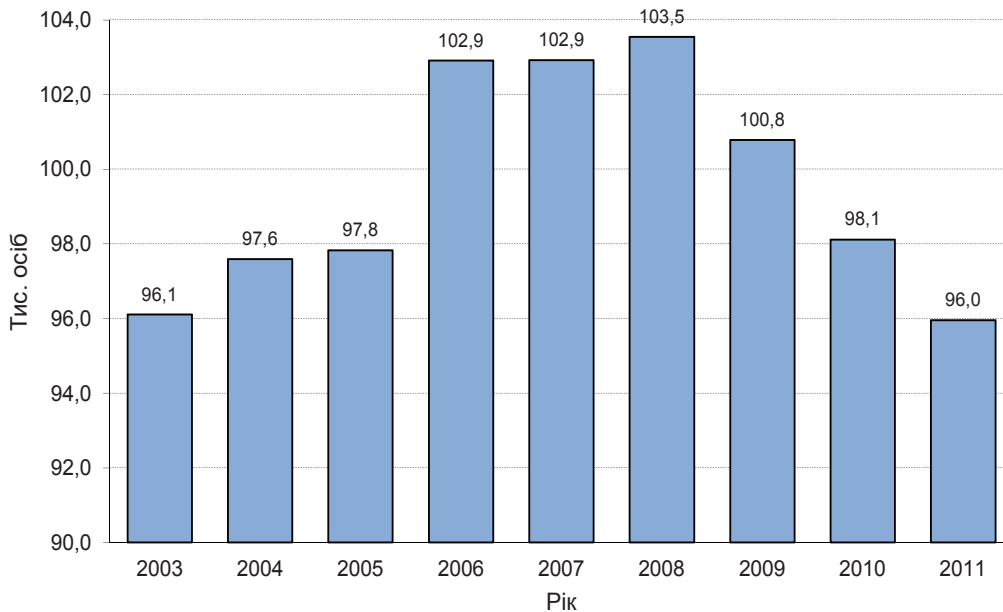


Рис. 4.9. Кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, за 2003–2011 рр.

Зменшення кількості дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, пов'язане із зменшенням загальної кількості дітей у віці 0–17 років. При цьому якщо проаналізувати їх частку, то, як видно з рис. 4.10, протягом п'яти років відбувалося стрімке зростання цього показника (від 0,97% у 2003 р. до 1,24% у 2008 р.). Як вже зазначалось, саме на цей період відбулося збільшення грантів при народженні дитини. З 2008 р. не спостерігається зменшення частки дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, незважаючи на всі соціальні та економічні заходи, які здійснюються державою щодо повернення дітей-сиріт у сім'ї та забезпечення належних умов для їх виховання, навчання, соціального захисту та матеріального стану.

Упродовж 2000–2009 рр. більш ніж 10 тис. дітей щорічно вилучались з сімей [167]. Залежно від обставин, що склалися у родині, ухвалювалися рішення про позбавлення батьків батьківських прав. Ураховуючи, що вилучення дітей з сім'ї провадиться у випадку наявності загроз життю та здоров'ю дитини, цей показник залишається високим, незважаючи на деяке покращення ситуації у 2009 р.

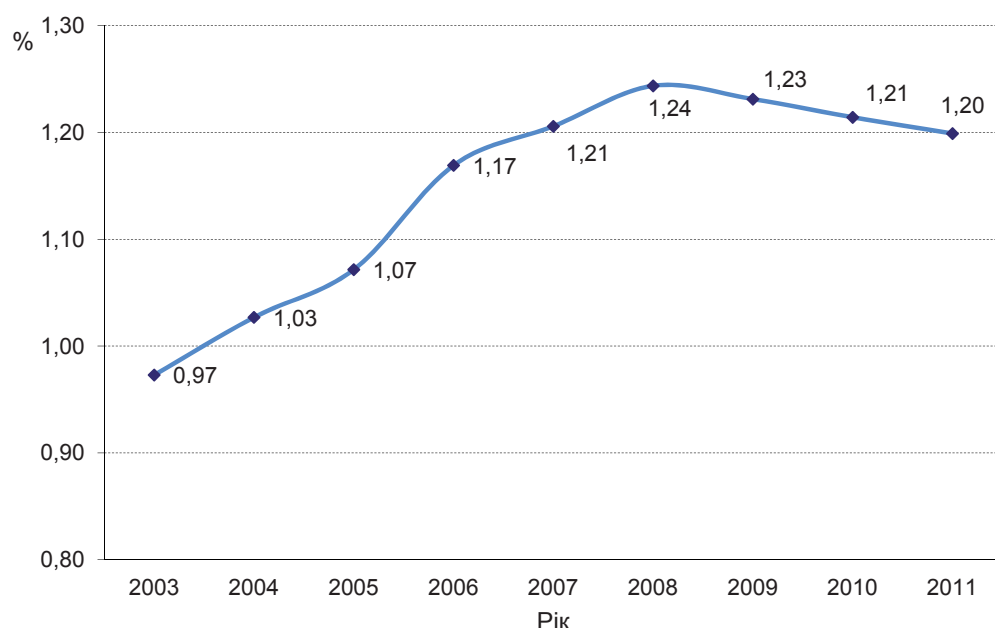


Рис. 4.10. Частка дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, за 2003–2011 рр.

Слід зазначити, як свідчать соціологічні опитування, всі негативні очікування пов'язані з дітьми із бідних сімей у більшій мірі стосуються дітей, які виховуються не у своїх сім'ях. Таким чином, проблема оцінки прямого і непрямого впливу програм допомоги сім'ям з дітьми є досить актуальною та потребує глибокого та всебічного розгляду та аналізу, як на етапі розробки програми (прогнозна оцінка), так і на етапі постпрограмного оцінювання. Інструментарій мікроімітаційного моделювання дає можливість виконати необхідні для такого оцінювання дослідження.

4.2. Прогнозна оцінка масштабів програми житлових субсидій при реалізації різних сценаріїв тарифної політики

У теперішній час особливо важливими є розробка та якнайшвидше впровадження ефективних заходів тарифної політики у сфері комунальних послуг. Інформаційним підґрунтям таких заходів є прогнозне оцінювання їх впливу на масштаби програми житлових субсидій.

Зазначена програма діє в Україні з 1996 р., і передбачається, що вона має адресний характер. Програма призначена для допомоги домогосподарствам, низький рівень доходів яких не дозволяє здійснювати оплату житлово-комунальних послуг (далі – ЖКП) та купувати побутове паливо в необхідних обсягах [168; 169]. Однак це є додатковим ефектом,

а основна мета програми полягає, насамперед, у призупиненні зростання заборгованості населення перед комунальними службами та її подальшого зменшення.

Згідно з чинним законодавством, право на участь у програмі житлових субсидій визначається з огляду на рівень доходу домогосподарства та питому частку витрат на оплату ЖКП та надається на шість років. Для продовження участі у програмі потенційний реципієнт повинен підтвердити своє право відповідним пакетом документів. У 2010 р. Урядом розпочато модернізацію програми житлових субсидій у напрямі посилення соціального захисту населення та вдосконалення механізмів її надання. Знижено поріг обов'язкової оплати ЖКП сімей:

- з 15% до 10% сукупного доходу для сімей, які складаються з пенсіонерів, інвалідів і дітей віком до 18 років;
- з 20% до 15% для всіх інших сімей, у складі яких є працездатні громадяни.

Одночасно спрощено порядок призначення житлових субсидій, за яким від громадян вже не вимагається збирати чисельні довідки від організацій, що надають комунальні послуги (довідки про склад сім'ї, про наявність комунальних послуг, про вартість таких послуг).

Програма з надання житлових субсидій населенню не обмежена часовими рамками, так само і термін участі в програмі може бути безстроковим. Умовою виходу домогосподарства з програми є підвищення рівня його доходів, що потягне за собою зниження частки витрат на ЖКП у структурі його загальних доходів.

Постійно збільшується середній розмір субсидій. Так, у грудні 2009 р. середній розмір субсидії на оплату житлово-комунальних послуг становив 156,5 грн., у грудні 2011 р. — вже 204,2 грн.

Прийняття зазначених рішень дозволило забезпечити у 2010 р. відповідною державною підтримкою близько 1,4 млн. сімей, що на 60% більше, ніж отримувало субсидій в аналогічний період 2009 р. (868,9 тис. сімей).

Слід зазначити, що чисельність учасників програми житлових субсидій знижувалась високими темпами до 2006 р., оскільки за незмінних упродовж кількох років тарифів зростали номінальні доходи населення. Внаслідок підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги та паливо з 2007 р. популярність програми дещо зросла, проте у 2009 р. вона знову пішла на спад. Протягом 2011 р. та I кварталу 2012 р. спостерігається тенденція до зменшення кількості сімей, які отримують житлові субсидії. Так, станом на 01.03.2012 р. житлові субсидії в Україні отримували 1,2 млн. сімей. Наступний етап зростання тарифів, як буде показано далі, може призвести до значного збільшення контингенту учасників в майбутні роки.

Основним показником досягнення програмою житлових субсидій

Методологічні підходи до оцінювання впливу державних програм

поставленої мети виступає зменшення кількості випадків заборгованості з оплати житлово-комунальних послуг. Водночас зниження рівня бідності після отримання соціальної допомоги на оплату ЖКП (14,1% проти 16,5% до отримання виплати) та питома вага допомоги у сукупному доході реципієнтів є індикаторами, що дозволяють оцінювати зміни у рівні доходів та життя населення як результат функціонування цієї державної соціальної програми.

З іншого боку, як свідчать результати оцінювання стану та можливих напрямів розвитку житлово-комунальної галузі в Україні, в теперішній час особливо важливими є розробка та якнайшвидше впровадження ефективних заходів політики ціноутворення у сфері комунальних послуг. Це — передумова збереження й оздоровлення підприємств комунальної сфери, забезпечення функціонування існуючої інфраструктури, реалізації життєво необхідних для житлово-комунального господарства інвестиційних проектів, упровадження дієвих програм муніципального розвитку, зменшення масштабів перехресного субсидіювання одних груп споживачів іншими тощо. Зрозуміло, що складність і гострота цих проблем вимагає прийняття рішень на основі якісного інформаційного забезпечення, яке включає, зокрема, результати детального аналізу та прогнозування спроможності споживачів оплачувати житлово-комунальні послуги, а також можливості системи соціальної підтримки пом'якшити негативний вплив підвищення вартості послуг на рівень життя вразливих верств населення.

Слід зазначити, що питанням аналізу та оцінювання ситуації щодо платоспроможності споживачів житлово-комунальних послуг присвячено порівняно небагато наукових досліджень. Це пояснюється як складністю та комплексністю проблеми, так і в цілому нестачею необхідної для адекватного аналізу інформації. Серед публікацій доцільно виокремити роботи [170–172]. При цьому останнім часом такі дослідження ініціюються рядом центральних органів державної влади, насамперед Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, а також Світовим банком та іншими міжнародними організаціями, що свідчить про актуальність проблем.

Доцільно є застосувати інструментарій оцінки наслідків реалізації заходів політики для прогнозування зміни масштабів програми житлових субсидій при зміні тарифів на основні види послуг. Інформаційною базою для оцінки є мікродані вибіркового обстеження умов життя домогосподарств. Цілями оцінювання є прогнозування очікуваного рівня платоспроможності при різних сценаріях зміни тарифів, зокрема оцінка розподілів домогосподарств за часткою витрат на ЖКП у грошовому доході, визначення частки домогосподарств, які потенційно зможуть претендувати на житлову субсидію, та частки домогосподарств, які отримуватимуть субсидію за умови підвищення тарифів.

Як відомо, показники платоспроможності домогосподарств при споживанні ЖКП визначають рівень доходу, достатній для оплати послуг без значного зниження рівня життя, тобто без помітного зменшення споживання інших товарів і послуг першої необхідності. Таким чином, платоспроможність залежить від вартості ЖКП (тарифів, кількості видів послуг, що споживаються, обсягу споживання послуг кожного виду) та рівня доходів споживачів послуг. Платоспроможність споживачів зростає, якщо за інших рівних умов або зростають їх доходи, або зменшується вартість послуг.

При аналізі платоспроможності домогосподарств виникає проблема значного різноманіття наборів послуг, що споживаються, обсягів їх споживання та тарифів. Крім того, необхідно враховувати наявність доволі складної системи пільг та субсидій на ЖКП для населення. Оскільки аналіз платоспроможності має ґрунтуватися на об'єктивних статистичних показниках і його результати повинні бути достатньо надійними, ідеальним інформаційним забезпеченням такого аналізу був би реєстр усіх споживачів комунальних послуг зі щомісячними даними щодо видів послуг, обсягів споживання, наявності та вартості пільг і субсидій, доходів споживачів, складу домогосподарств і т. д. На практиці за відсутності такого реєстру підходом, що все більш активно застосовується з метою аналізу та оцінювання платоспроможності, є використання інструментів мікроімітаційного моделювання [173; 174]. Ключовими складовими вказаного інструментарію для аналізу платоспроможності домогосподарств при споживанні ЖКП є:

- масив мікроданих, які характеризують репрезентативну сукупність домогосподарств (з характеристиками, необхідними для визначення платоспроможності кожного домогосподарства з масиву);
- система нормативних правил;
- моделі поведінки одиниць макrorівня.

Репрезентативність масиву даних мікрорівня забезпечує можливість статистично обґрунтованого поширення результатів аналізу платоспроможності на сукупність усіх домогосподарств — споживачів послуг ЖКП. Передбачається також, що дані забезпечують можливість аналізу платоспроможності за основними наборами послуг, регіонами, типами місцевості, умовами життя тощо.

Прикладом нормативних правил є чинні в Україні з 1 січня 2012 р. норми щодо включення домогосподарств до сукупності потенційних субсидіантів за значенням частки витрат на оплату ЖКП у структурі грошових доходів домогосподарства, а саме: понад 10% — якщо домогосподарство складається лише з непрацевдатних осіб або у складі домогосподарства є неповнолітні діти чи інваліди I, II груп і дохід на одну особу не перевищує 50% прожиткового мінімуму (для 2011 р.); понад 15% — для всіх інших домогосподарств.

Моделями поведінки домогосподарств є закономірності, що можуть бути формалізовані та відображають реакцію споживачів на підвищення тарифів (наприклад, процеси від'єднання від централізованого теплопостачання за умови, що індивідуальне опалення є економічно більш вигідним, забезпечує послуги кращої якості тощо), зниження якості послуг, підвищення доходів та ін. Зазначені моделі також можуть бути найпростішими (їх іноді називають «арифметичними», «розрахунковими»), коли приймається, що поведінка споживачів не залежить від зазначених чинників (за таких умов, наприклад, вартість послуг змінюється пропорційно зміні тарифів).

В Україні головним джерелом інформації для побудови репрезентативного масиву даних макрорівня, придатного для детального аналізу платоспроможності домогосподарств при споживанні ЖКП, є результати державного вибіркового обстеження умов життя домогосподарств (далі – ОУЖД). Структура масиву мікроданих ОУЖД уможливорює формування переліку змінних, необхідних для аналізу платоспроможності населення. Для цього доцільно використовувати річні та квартальні масиви мікроданих ОУЖД, що містять близько 10,5 тисяч обстежуваних домогосподарств, які щороку замінюються (при цьому для обстеження відбираються нові домогосподарства). З огляду на те, що умови життя домогосподарств змінюються досить повільно, можна об'єднати дані за декілька років і, відповідно, більш адекватно враховувати особливості споживання послуг різними типами домогосподарств. При цьому визначення сукупностей домогосподарств, які можуть різною мірою відчувати вплив заходів тарифної політики, також є відносно простим завданням, оскільки, як вже зазначалося, при аналізі застосовується фактично модель всього населення (всіх домогосподарств) України.

Аналіз витрат домогосподарств на ЖКП у цілому та за окремими статтями в Україні за даними ОУЖД в 2011 р. дає можливість зробити такі висновки (табл. 4.3):

- для домогосподарств, які сплачують за ЖКП (99,9%), середня частка витрат складає 9,0% у структурі грошових доходів, що становить 313,58 грн. у середньому на домогосподарство в місяць;
- послугами опалення користуються лише 37,6% домогосподарств України, які сплачують за них у середньому 3,4% від суми середньомісячних доходів, що становить 137,89 грн. в місяць;
- послуги гарячого водопостачання доступні лише кожному п'ятому домогосподарству і на них витрачається в середньому близько 55 грн. в місяць;
- холодним водопостачанням забезпечені майже 70% домогосподарств України, при цьому каналізацію має лише кожне друге домогосподарство. Середньомісячні витрати за користування цими послугами складають у середньому 44 грн.;

Розподіл середньомісячних витрат домогосподарств за окремими статтями житлово-комунальних послуг (ОУЖД, 2011 р.)

Статті витрат	Частка домогосподарств, які сплачують за послуги, %	Частка витрат у грошовому доході, %	Середньомісячні витрати, грн./ домогосподарство в місяць
Житлово-комунальні послуги	99,9	9,0	313,58
Опалення	37,6	4,0	137,89
Гаряче водопостачання	19,6	1,6	55,02
Холодне водопостачання	69,2	0,7	25,82
Водовідведення (каналізація)	50,9	0,5	18,06
Постачання газу	87,9	2,2	77,21

Довідково: Загальна кількість домогосподарств – 16 574 721.

• майже 90% домогосподарств використовує газ, за постачання якого сплачують у середньому 77,21 грн. щомісяця (2,3% сукупного грошового доходу).

Як свідчать результати здійснених розрахунків, у 2011 році для 60,3% домогосподарств України частка витрат на послуги ЖКП в структурі грошових доходів становила в середньому в місяць не більше 10%. При цьому понад 15% за ЖКП сплачувало майже кожне п'яте домогосподарство. Разом із цим, для 8,8% домогосподарств вартість спожитих послуг за ЖКП становила понад 20% у структурі грошових доходів (рис. 4.11).

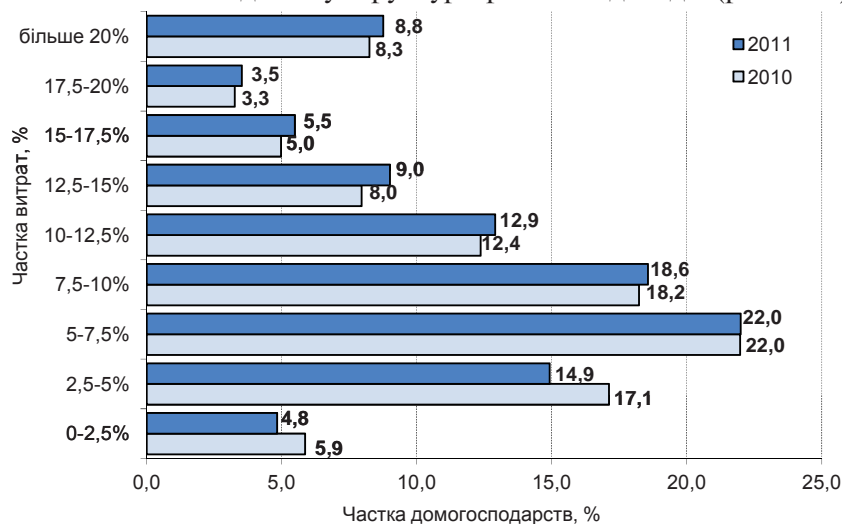


Рис. 4.11. Частка витрат на ЖКП у грошовому доході домогосподарств (ОУЖД, 2010–2011 рр.)

Методологічні підходи до оцінювання впливу державних програм

У 2011 році аналіз частки витрат домогосподарств на окремі житлово-комунальні послуги в структурі грошових доходів дозволяє зробити такі висновки:

- частка витрат домогосподарств на послуги опалення для майже 70% домогосподарств не перевищували 5% у структурі грошового доходу, ще близько 25% домогосподарств сплачували за послуги опалення від 5% до 10% грошового доходу, і для 5,6% домогосподарств витрати на оплату вказаної послуги становили понад 10% бюджету;

- частка грошових витрат домогосподарств на споживання газу становила до 5% для майже 82% домогосподарств, 15% домогосподарств сплачували за газ від 5% до 10% доходу сім'ї, і лише 3,3% домогосподарств змушені були витрачати на оплату цієї послуги понад 10% сімейного бюджету;

- не більше 5% сукупного доходу сплачували за послуги гарячого водопостачання близько 84% домогосподарств та 90,5% домогосподарств — за послуги з холодного водопостачання та водовідведення; понад 10% бюджету за відповідні послуги сплачували до 2,3% домогосподарств України.

Представляє інтерес аналіз квартальних витрат населення на житло-во-комунальні послуги. Як правило, що найбільше домогосподарства сплачують за ЖКП у I та IV кварталах, тобто в опалювальний період (табл. 4.4, рис. 4.12). Так, домогосподарства, які протягом 2011 року за послуги ЖКП сплачували в середньому 1,7% грошового доходу, у I кварталі 2011 року платили 2,3%. Водночас частка витрат на ЖКП для домогосподарств з середньорічними витратами на послуги ЖКП понад 20% у I кварталі становила 30,2% грошових доходів.

Обсяги сплати за житлово-комунальні послуги є найнижчими у III кварталі, при цьому є меншими за частку в середньому за рік для всіх груп домогосподарств.

Таблиця 4.4

Розподіл частки витрат на ЖКП за квартальними даними (ОУЖД, 2011 р.)

Групи домогосподарств за часткою витрат	Частка витрат на ЖКП у середньомісячному грошовому доході домогосподарства, %				
	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	Рік
0,0–2,5%	2,3	1,5	1,3	1,7	1,7
2,5–5,0%	5,6	3,4	2,7	4,1	3,9
5,0–7,5%	8,9	5,4	4,5	6,8	6,3
7,5–10,0%	11,7	7,7	6,3	9,3	8,7
10,0–12,5%	14,8	9,7	8,7	12,0	11,2
12,5–15,0%	17,5	11,7	11,0	14,6	13,6
15,0–17,5%	18,7	15,0	13,5	17,6	16,1
17,5–20,0%	22,6	17,4	16,8	18,3	18,7
20,0% і більше	30,2	29,1	29,0	26,2	28,5

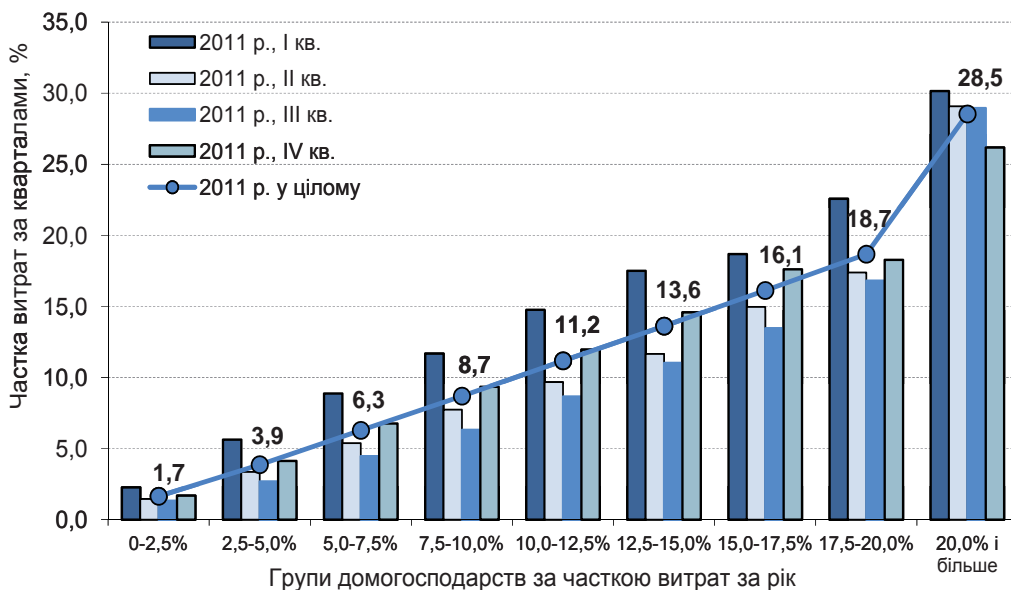


Рис. 4.12. Розподіл домогосподарств за часткою витрат на ЖКП

Аналіз частки витрат домогосподарств за спожиті ЖКП за квінтільними групами домогосподарств (20%-ми групами, сформованими за річними даними щодо рівня середньодушових грошових доходів із упорядкованої за зростанням доходів сукупності обстежених в ОУЖД домогосподарств) свідчить про певний рівень диференціації населення (табл. 4.5).

Таблиця 4.5

Частка витрат на ЖКП у середньомісячному грошовому доході домогосподарства

(%)

Період	Квінтільні групи за рівнем середньодушових грошових доходів у місяць					
	перша	друга	третя	четверта	п'ята	Загалом
2011 р., I кв.	14,2	13,7	12,5	11,6	9,3	11,7
2011 р., II кв.	8,3	8,8	8,7	8,0	7,4	8,1
2011 р., III кв.	7,5	7,9	8,0	7,5	6,3	7,3
2011 р., IV кв.	10,6	10,9	10,0	9,3	7,9	9,4
2011 рік, усього	10,0	10,2	9,7	9,0	7,7	9,0

Так, у цілому за 2011 рік частка витрат на ЖКП коливається в межах від 10,0% (у першій квінтільній групі) до 7,7% (у п'ятій квінтільній групі). При цьому за квартальними даними найбільший рівень диференціації спостерігається у першій квінтільній групі, в якій частка витрат на ЖКП змінюється від 7,5% (у III кварталі) до 14,2% (у I кварталі). Водночас у п'ятій квінтільній групі коливання частки витрат на ЖКП становить лише 3 відсоткові пункти (рис. 4.13).

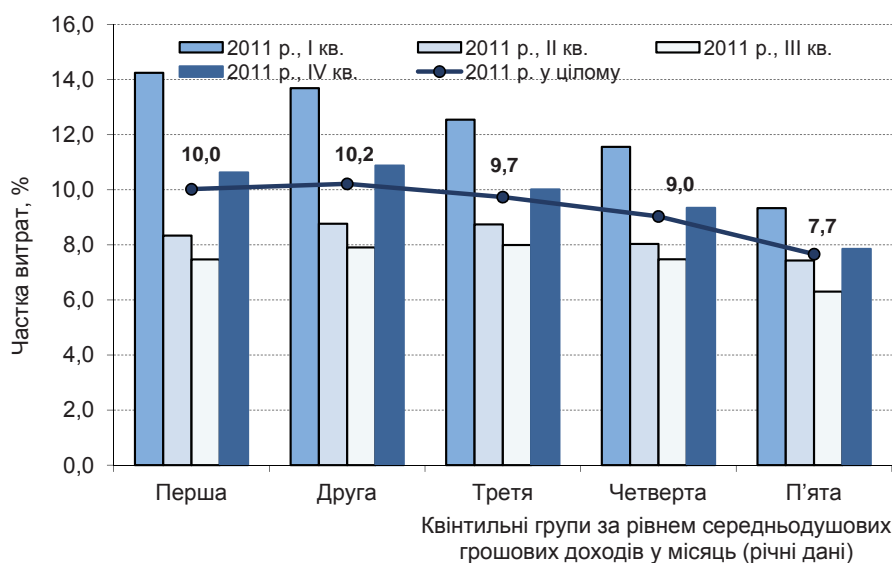


Рис. 4.13. Частка витрат домогосподарств на ЖКП за квінтільними групами

З метою оцінки особливостей споживання послуг ЖКП різними категоріями домогосподарств доцільно оцінити частку витрат домогосподарств за типом житла, типом місцевості, а також за такими типами домогосподарств:

- домогосподарства, у складі яких наявні пільговики;
- домогосподарства, що складаються лише з пенсіонерів;
- домогосподарства, які складаються з одиноких пенсіонерів;
- домогосподарства, у складі яких є діти;
- за кількістю осіб у складі домогосподарства.

Розподіл типів домогосподарств за часткою витрат на ЖКП у 2011 році представлений у табл. 4.6.

Таблиця 4.6

Розподіл домогосподарств за часткою витрат на ЖКП у середньомісячному грошовому доході за типами (ОУЖД, 2011 р.)

Типи домогосподарств	Частка витрат на ЖКП у грошовому доході			
	0,0–10,0%	10,1–15,0%	15,1–20,0%	понад 20,1%
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
Усі домогосподарства	60,3	21,9	9,0	8,8
У складі наявні пільговики	65,0	18,1	8,7	8,2
Складаються лише з пенсіонерів	51,9	22,4	12,4	13,3
Складаються з одиноких пенсіонерів	42,9	23,5	14,7	18,9
<i>За наявністю дітей:</i>				
• з дітьми	65,9	20,7	7,1	6,3
• без дітей	56,9	22,7	10,2	10,3

Продовження таблиці 4.6

1	2	3	4	5
<i>За кількістю осіб:</i>				
• 1 особа	42,3	23,9	14,8	19,0
• 2 особи	59,7	23,9	9,2	7,3
• 3 особи	65,0	21,9	6,9	6,2
• 4 і більше осіб	73,8	17,6	5,3	3,3
<i>За типом житла:</i>				
• проживають у квартирі	50,6	26,4	11,3	11,7
• проживають в індивідуальному будинку або його частині	70,0	17,4	6,7	5,8
<i>За типом населеного пункту:</i>				
• велике місто	51,7	26,1	10,5	11,7
• мале місто	62,0	22,0	8,8	7,2
• сільська місцевість	70,4	16,4	7,2	6,0

За результатами здійснених розрахунків можна зробити такі висновки:

- домогосподарства, частки витрат яких за спожиті житлово-комунальні послуги є найнижчими, це: домогосподарства, які складаються з 4-х і більше осіб, проживають у індивідуальному будинку або його частині, як правило, у сільській місцевості. Понад 70% домогосподарств вказаних типів сплачують за ЖКП не більше 10% грошових доходів;

- мають сплачувати за спожиті послуги ЖКП понад 20% грошових доходів близько 19% домогосподарств, які складаються з однієї особи, в першу чергу одинокі пенсіонери, і кожне 10-те домогосподарство, яке складається лише з пенсіонерів, або не має дітей, проживає у квартирі та, як правило, у великих містах.

Представляють інтерес особливості сплати за житлово-комунальні послуги домогосподарствами, які відрізняються за системою опалення, що ними використовується, а саме:

- централізована система опалення (40,2% домогосподарств);
- індивідуальна система опалення (38,3% домогосподарств);
- невизначений тип опалення (21,5% домогосподарств).

Дані, представлені на рис. 4.14, дають можливість зробити висновок, що система централізованого опалення є найдорожчою для використання.

Близько 22% домогосподарств, які користуються централізованою системою опалення, за спожиті послуги ЖКП сплачують понад 16% грошових доходів; відповідна частка домогосподарств є вдвічі меншою серед домогосподарств з індивідуальною системою опалення. Разом із цим, майже три чверті користувачів індивідуальної системи опалення і лише кожне друге домогосподарство із централізованою системою витрачають не більше

Методологічні підходи до оцінювання впливу державних програм

10% грошового доходу за послуги ЖКП. Таким чином, за сучасною політикою ціноутворення індивідуальні системи опалення є економічно більш вигідними для населення.

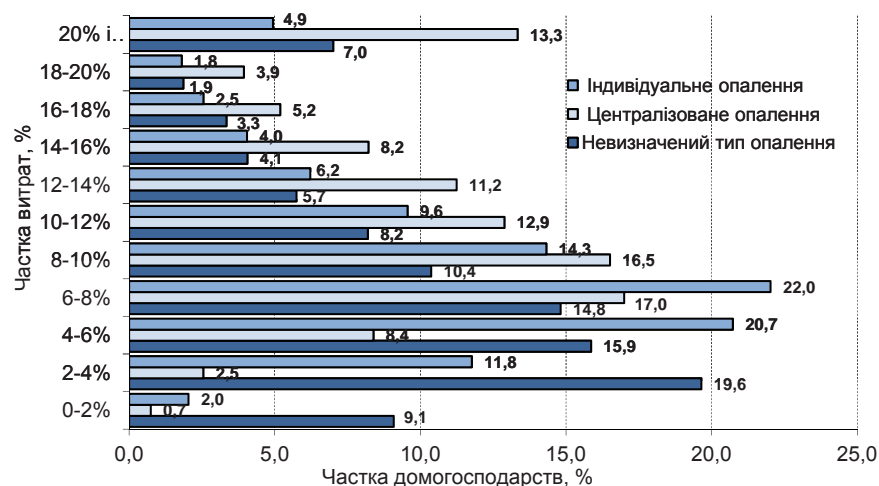


Рис. 4.14. Частка витрат на ЖКП у середньомісячному грошовому доході домогосподарств (ОУЖД, 2011)

Доцільно звернути увагу на таку проблему: фактична гістограма розподілу середньомісячного середньодушового грошового або загального доходу домогосподарств України відповідає функції логнормального розподілу (рис. 4.15). Але, як свідчать результати спеціальних досліджень, ОУЖД у цілому незадовільно охоплює домогосподарства з відносно високим рівнем доходу.

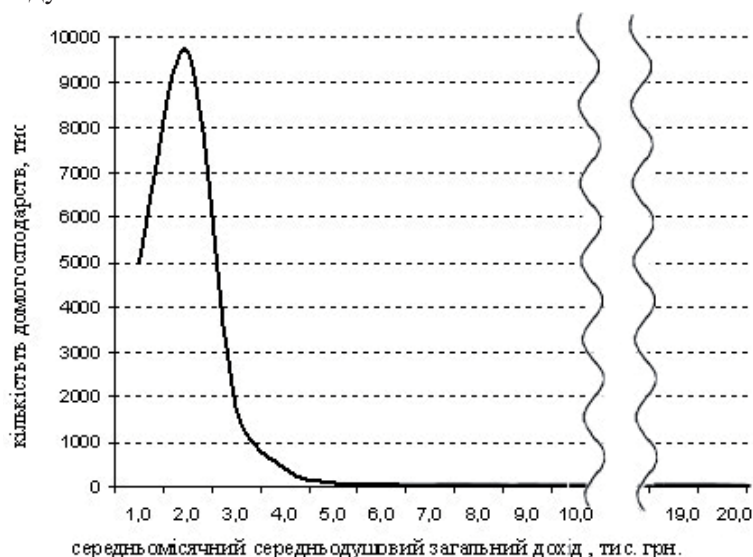


Рис. 4.15. Гістограма розподілу середньомісячного середньодушового загального доходу населення України у 2010 році

Для врахування неохоплених заможних верств населення у масиві мікроданих ОУЖД (2009–2010 рр.) з використанням процедури калібрації системи статистичних ваг збільшувалися ваги заможних домогосподарств таким чином, щоб структура споживчих витрат домогосподарств (класифікація СОІСОР) відповідала структурі кінцевих споживчих витрат домогосподарств за даними Системи національних рахунків (далі – СНР).

Після здійснення процедур мікромоделювання за методологією калібрації ваг ОУЖД з ціллю узгодження структури споживання домогосподарств з даними кінцевих витрат СНР гістограма розподілу домогосподарств за середньомісячним середньодушовим загальним доходом змінилась. У її правій частині явно простежується виникнення другої хвилі лог-нормального розподілу доходів, яка, очевидно, ідентифікує змодельовану в процесі дослідження групу заможних домогосподарств (рис. 4.16).

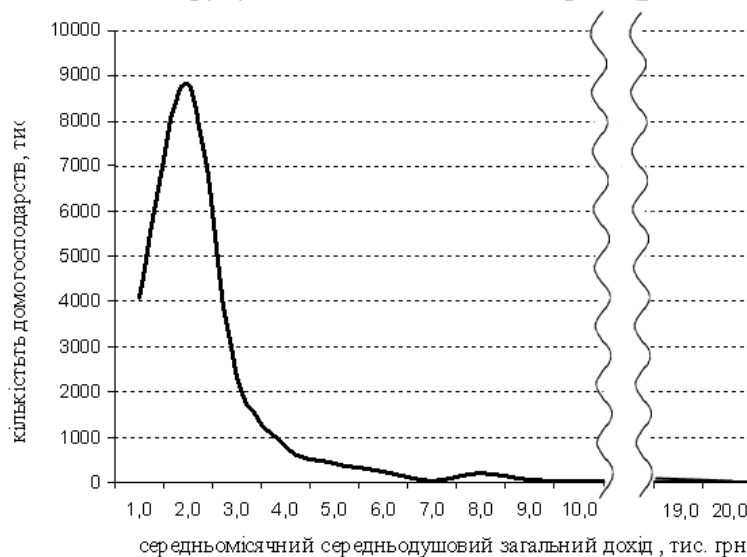


Рис. 4.16. Гістограма розподілу середньомісячного середньодушового загального доходу населення України у 2010 році за даними ОУЖД після калібрації на структуру кінцевих витрат домогосподарств СНР

Таким чином, застосування масиву даних після калібрації системи статистичних ваг дозволяє уточнити оцінки показників з урахуванням заможних верств населення. Наприклад, величина індексу Джині, розрахованого за загальними доходами для сукупності домогосподарств ОУЖД, становить 0,26, а після калібрації системи ваг – 0,34. Зростання індексу на 0,08 відсоткових пункти свідчить про більше розшарування домогосподарств у скоригованому масиві, а отже, про збільшення представленості заможних домогосподарств у загальній їх сукупності. Індекс Джині є ефективним індикатором розшарування населення за рівнем доходу. Він може набувати значень від 0 до 1, де нульовому значенню індексу відповідає ситуація рівності доходів усіх членів суспільства, а значенню 1 – максимальне розшарування

Методологічні підходи до оцінювання впливу державних програм

за доходами.

Слід очікувати, що такий перерозподіл домогосподарств за рівнем доходу може призвести до певної зміни оцінок платоспроможності домогосподарств при споживанні житлово-комунальних послуг.

У ході дослідження здійснено експериментальні розрахунки розподілу домогосподарств за наявними витратами на централізоване опалення, гаряче водопостачання та використання газу з урахуванням заможних верств населення (табл. 4.7).

Таблиця 4.7

Розподіл домогосподарств за наявністю витрат на опалення до та після застосування процедури калібрації статистичних ваг (ОУЖД, 2010 р.)

Наявні витрати	До калібрації статистичних ваг		Після калібрації статистичних ваг	
	Частка домогосподарств, %	Середній грошовий дохід, грн./домогосподарство/рік	Частка домогосподарств, %	Середній грошовий дохід, грн./домогосподарство/рік
ЦО* та/або ЦГВП**, витрат на газ немає	4,4	53 876,8	6,9	93 838,7
ЦО та/або ЦГВП, споживання газу менше 500 м³/рік	28,6	41 803,1	33,4	53 274,8
ЦО та/або ЦГВП, споживання газу 500 і більше м³/рік	6,8	46 236,8	7,3	57 047,6
ІО*** та/або ЦГВП, витрат на газ немає	1,3	46 446,2	1,6	101 528,5
ІО та/або ЦГВП, споживання газу менше 500 м³/рік	2,5	30 935,2	2,0	38 489,5
ІО та/або ЦГВП, споживання газу 500 і більше м³/рік	35,1	37 095,7	30,8	47 634,3
НТО****, витрат на газ немає	5,5	26 732,8	4,5	32 325,4
НТО, споживання газу менше 500 м³/рік	4,7	24 351,5	3,7	26 253,8
НТО, споживання газу 500 і більше м³/рік	11,0	29 993,7	9,9	32 804,9
Усього	100,0	37 825,8	100,0	51 094,8

* ЦО — централізоване опалення;

** ЦГВП — централізоване гаряче водопостачання;

*** ІО — індивідуальне опалення;

**** НТО — невизначений тип опалення.

Як видно з даних, представлених в табл. 4.7, застосування процедури калібрації дозволяє скоригувати структуру розподілу наявних витрат на послуги в бік збільшення частки домогосподарств, що використовують більш дорогу систему опалення.

Наведені результати свідчать, що при аналізі платоспроможного попиту населення на комунальні послуги доцільно застосовувати проце-

дури дооцінки заможних верств населення з метою підвищення точності розрахунків. Як відомо, вибіркові обстеження доходів і витрат домогосподарств у будь-якій країні не забезпечують належного охоплення заможних верств населення через небажання їх представників надавати інформацію.

Моделювання рівня платоспроможності населення здійснено за шістьма сценаріями, які відображають вирівнювання ціни на природний газ для індивідуального та централізованого опалення з одночасним поетапним приведенням тарифів для населення на теплопостачання, централізоване водопостачання та водовідведення до економічно обґрунтованого рівня за даними ліцензіатів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, а саме:

Сценарій 1: центральне опалення +37,4%; постачання газу +27,8%; холодне водопостачання та водовідведення +32,0%.

Сценарій 2: центральне опалення +37,4%; постачання газу +60,0%; холодне водопостачання та водовідведення +32,0%.

Сценарій 3: центральне опалення +37,4%.

Сценарій 4: постачання газу +27,8%.

Сценарій 5: постачання газу +60,0%.

Сценарій 6: холодне водопостачання та водовідведення +32,0%.

Результати оцінювання ступеня впливу зміни рівня тарифів на окремі житлово-комунальні послуги на розподіл домогосподарств за часткою витрат на послуги наведено у табл. 4.8 (сценарії впорядковано за зростанням впливу на витрати домогосподарств).

Таблиця 4.8

Прогнозування розподілу домогосподарств за часткою витрат на ЖКП за умови підвищення тарифів на центральне опалення, плати за газ та холодне водопостачання за шістьма сценаріями

Групи домогосподарств за часткою витрат на ЖКП у грошовому доході	Частка домогосподарств, %						
	ОУЖД, 2011	Сценарій 6	Сценарій 4	Сценарій 3	Сценарій 5	Сценарій 1	Сценарій 2
0,0-2,5%	4,8	4,7	4,1	4,8	3,6	3,9	3,4
2,5-5,0%	14,9	14,5	12,1	14,1	9,8	11,0	8,9
5,0-7,5%	22,0	20,9	19,4	19,9	16,7	16,6	14,5
7,5-10,0%	18,6	18,8	19,6	17,7	19,3	18,6	18,1
10,0-12,5%	12,9	13,3	13,9	13,2	14,9	14,5	15,2
12,5-15,0%	9,0	9,5	10,3	9,1	11,2	10,4	10,9
15,0-17,5%	5,5	5,4	6,4	6,5	7,4	7,6	8,6
17,5-20,0%	3,5	3,8	4,2	3,9	5,0	4,9	5,9
20,0-22,5%	2,5	2,7	2,8	3,0	3,5	3,3	4,0
22,5-25,0%	1,8	1,8	2,0	2,5	2,3	2,5	2,7
більше 25,0%	4,5	4,7	5,2	5,5	6,2	6,7	7,8
У цілому	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Як видно з представлених даних, кожне п'яте домогосподарство України у 2011 році сплачувало за спожиті житлово-комунальні послуги від 5,0 до 7,5% своїх грошових доходів; ще 20% домогосподарств витрачали на ЖКП 10–15% грошових доходів, а частка домогосподарств, які сплачували понад 15%, становила 17,8%. За умови підвищення тарифів на окремі житлово-комунальні послуги найбільш прийнятним є сценарій 6 (підвищення плати лише за надані послуги холодного водопостачання та водовідведення на 32%). За цим сценарієм частка домогосподарств, що сплачуватимуть за послуги ЖКП понад 15%, становитиме 18,4%, а це лише на 0,6 в. п. більше, ніж за незмінних тарифів. При цьому слід взяти до уваги, що послуги з холодного водопостачання та водовідведення у 2011 році отримували близько 70% домогосподарств України.

Найбільш радикальним і таким, що суттєво впливає на розподіл домогосподарств за часткою витрат на ЖКП, є сценарій 2, який передбачає одночасне підвищення тарифів на центральне опалення (+37,4%), постачання газу (60,0%), холодне водопостачання та водовідведення (32,0%). За цього сценарію частка домогосподарств, які сплачуватимуть за послуги ЖКП понад 15%, становитиме 29,0%. Тобто це означає, що частка населення, яке звернеться по субсидію, зросте мінімум у 1,6 рази.

Результати оцінювання потенційної частки субсидіантів, у тому числі з урахуванням сценаріїв підвищення тарифів на ЖКП, представлені у табл. 4.9. Наведені дані свідчать, що у 2011 році середньозважена потенційна кількість субсидіантів становила 23,9%, при цьому переважна частина потенційних отримувачів субсидій на ЖКП зосереджена у I–III квінтільних групах (квінтільний розподіл побудовано за середньодушовими грошовими доходами домогосподарств). Частка домогосподарств, які фактично отримували житлову субсидію протягом 2011 року, за даними Мінсоцполітики становила 9,8% від усіх домогосподарств України, або близько 41,0% від потенційних отримувачів.

За умови підвищення тарифів за будь-яким із шести запропонованих сценаріїв частка потенційних субсидіантів зростає, а відповідно, збільшується і частка фактичних отримувачів. Так, за умови реалізації найбільш радикального сценарію підвищення тарифів (сценарій 2) частка потенційних отримувачів субсидії збільшилася б від 23,9% до 35,5%, а частка фактичних отримувачів становила б при цьому не менше 14,5% (рис. 4.17).

При аналізі частки витрат на ЖКП слід брати до уваги фактор сезонності, яким зумовлено як обсяги споживання послуг, так і кількість звернень за призначенням житлових субсидій. Зокрема за результатами виконаного аналізу встановлено, що у міжопалювальний період 2011 року частка потенційних субсидіантів складала 16,3%, а це у 2,4 раза менше відповідної частки в опалювальний період.

Таблиця 4.9
Прогнозування частки домогосподарств, які звернуться за субсидією, за умови підвищення тарифів на центральне опалення, газ, холодне водопостачання та водовідведення за шістьма сценаріями

Групи домогосподарств за часткою витрат на ЖКП у грошовому доході	Частка домогосподарств, %							
	Квінтільні групи	ОУЖД, 2011	Сценарій 6	Сценарій 4	Сценарій 3	Сценарій 5	Сценарій 1	Сценарій 2
Середньозважена потенційна кількість субсидіантів	I група	23,4	24,4	28,3	26,1	34,8	32,2	38,6
	II група	32,4	33,0	36,6	35,0	41,5	40,7	45,4
	III група	25,6	26,3	29,1	29,6	33,9	34,1	38,7
	IV група	20,1	20,6	21,9	23,5	24,7	25,9	29,1
	V група	17,9	18,4	19,4	21,7	21,1	23,7	25,5
	У цілому	23,9	24,6	27,1	27,2	31,2	31,3	35,5
Домогосподарства, які звернуться за житловою субсидією	I група	10,2	10,6	12,3	11,4	15,2	14,0	16,8
	II група	16,5	16,9	18,7	17,9	21,2	20,8	23,2
	III група	13,2	13,5	14,9	15,2	17,4	17,5	19,9
	IV група	8,8	9,0	9,6	10,3	10,8	11,3	12,7
	V група	3,1	3,2	3,4	3,8	3,7	4,1	4,5
	У цілому	10,4	10,7	11,7	11,8	13,5	13,6	15,4
Фактичні отримувачі субсидії	I група	9,6	10,0	11,7	10,8	14,3	13,2	15,9
	II група	15,6	15,9	17,6	16,9	20,0	19,6	21,9
	III група	12,4	12,8	14,1	14,4	16,4	16,5	18,8
	IV група	8,3	8,5	9,0	9,7	10,2	10,7	12,0
	V група	3,0	3,0	3,2	3,6	3,5	3,9	4,2
	У цілому	9,8	10,1	11,1	11,1	12,8	12,8	14,5

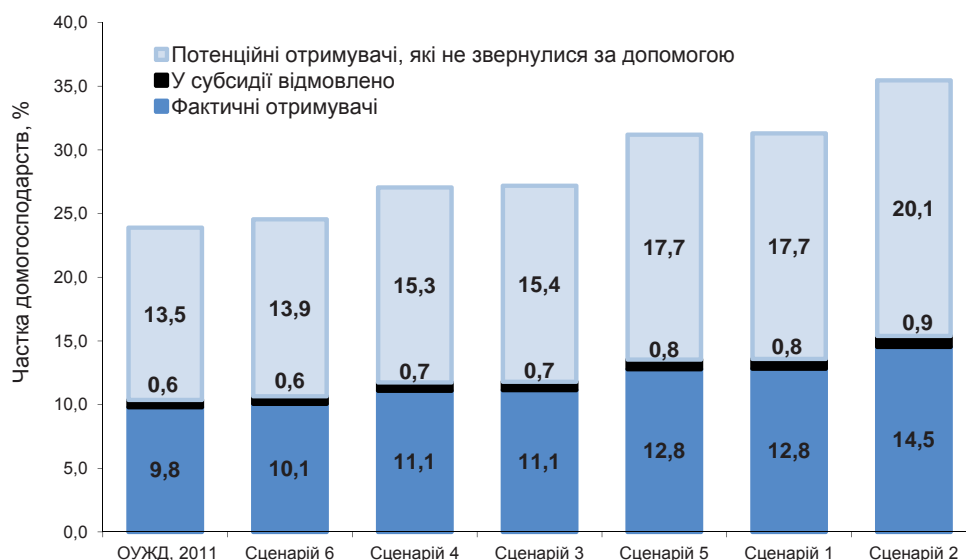


Рис. 4.17. Розподіл потенційних та фактичних отримувачів субсидії залежно від сценаріїв підвищення тарифів на ЦО, газ та ХВП у 2011 р.

При цьому частка фактичних отримувачів житлової субсидії становила 2,9% в міжопалювальний період і 7,8% — в опалювальний період. За умови врахування змін у чинному законодавстві щодо призначення житлових субсидій у 2012 році³ частка потенційних субсидіантів може скласти 17,8% у міжопалювальний період і 42,8% — в опалювальний період. Частка фактичних отримувачів при цьому складатиме близько 3,2% в міжопалювальний період і 8,6% — в опалювальний період.

Слід зазначити, що використання мікроданих ОУЖД дає можливість визначити взаємозалежність між часткою потенційних субсидіантів та рівнем зміни тарифів на основні житлово-комунальні послуги без прив'язки до конкретних сценаріїв. Наприклад, за даними ОУЖД 2011 року може бути побудована адекватна модель лінійної регресії, що описується рівнянням:

$$D = 23,826 + 0,083 \cdot CH + 0,124 \cdot NG + 0,026 \cdot CW + 0,060 \cdot EICH + 0,006 \cdot GD, \quad (4.1)$$

де D — частка потенційних отримувачів житлової субсидії, %;

CH — рівень підвищення тарифів на центральне опалення, %;

NG — рівень підвищення плати за природний газ, %;

CW — рівень підвищення тарифів на холодне водопостачання та водовідведення, %;

$EICH$ — рівень підвищення тарифів на електроенергію, %;

GD — рівень підвищення плати за вивезення сміття, %.

³ З 1 січня 2012 року право на отримання житлової субсидії мають домогосподарства, які складаються лише з непрацездатних осіб або у складі домогосподарства є неповнолітні діти чи інваліди I, II груп, дохід на одну особу не перевищує 100 % прожиткового мінімуму, а витрати на ЖКП перевищують 10%

Інтерпретація значень параметрів моделі (4.1) наведена у табл. 4.10. Як видно з представлених даних, за існуючих умов споживання ЖКП в Україні на частку потенційних субсидіантів найбільше впливає підвищення тарифів на постачання газу.

Таблиця 4.10

Інтерпретація значень параметрів регресійної моделі (4.1)

Параметр	Значення параметру	Пояснення
Вільний член рівняння	23,826	За умови незмінних тарифів на житлово-комунальні послуги частка потенційних субсидіантів становитиме 23,826%
Коефіцієнт регресії при змінній <i>CH</i>	+0,083	За інших рівних умов, при збільшенні тарифів на центральне опалення на 1% частка потенційних субсидіантів зросте в середньому на 0,083%
Коефіцієнт регресії при змінній <i>NG</i>	+0,124	За інших рівних умов, при збільшенні плати за газ на 1% частка потенційних субсидіантів зросте в середньому на 0,124%
Коефіцієнт регресії при змінній <i>CW</i>	+0,026	За інших рівних умов, при збільшенні тарифів на холодне водопостачання та водовідведення на 1% частка потенційних субсидіантів зросте в середньому на 0,026%
Коефіцієнт регресії при змінній <i>EICH</i>	+0,060	За інших рівних умов, при збільшенні тарифів на електроенергію на 1% частка потенційних субсидіантів зросте в середньому на 0,060%
Коефіцієнт регресії при змінній <i>GD</i>	+0,006	За інших рівних умов, при підвищенні плати за вивезення сміття на 1% частка потенційних субсидіантів зросте в середньому на 0,006%

На основі моделі можуть бути побудовані номограми, що візуалізують розподіл потенційних субсидіантів залежно від рівня зміни тарифів на ЖКП (наприклад, рис. 4.18). Наведена номограма уможливорює визначення частки домогосподарств, що можуть звернутися по субсидію за умови підвищення тарифів на центральне опалення, газ, холодне водопостачання та водовідведення за різних сценаріїв (за всіма послугами одразу або за кожною окремо) у межах від 0 до 100%.

При побудові прогнозних показників платоспроможності населення при споживанні ЖКП та масштабів звернень за житловими субсидіями важливим є врахування так званого «психологічного фактора», який спонукатиме населення звернутися за соціальною допомогою. Як правило, основним мотиватором у цьому контексті є розмір житлової субсидії.

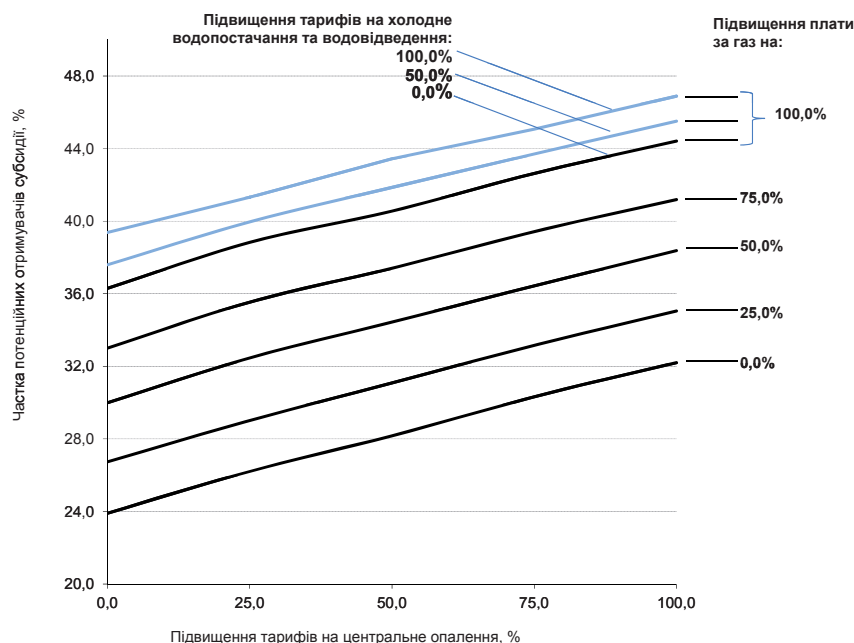


Рис. 4.18. Моделювання розподілу домогосподарств, які звернуться за субсидією за умов підвищення тарифів на центральне опалення, газ, холодне водопостачання та водовідведення, за даними ОУЖД 2011

Результати оцінювання «індексу впливу розміру субсидії» — величини, що визначається як співвідношення потенційної кількості отримувачів субсидії на ЖКП та їх фактичної кількості, — представлені на рис. 4.19. Розподіл індексу за величиною середнього розміру субсидії на ЖКП оцінено на основі даних ОУЖД за кварталами 2009–2011 років з використанням моделі лінійної регресії.

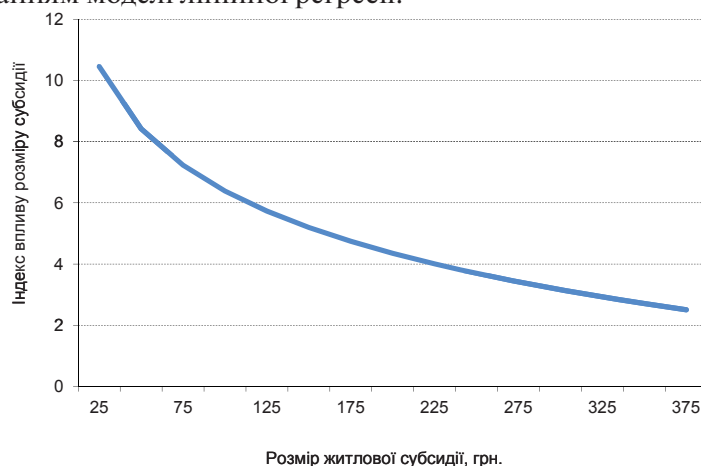


Рис. 4.19. Розподіл індексу впливу розміру субсидії за величиною середнього розміру субсидії

При побудові моделі враховувалася залежність між індексом впливу розміру субсидії I та логарифмом від розміру субсидії. Регресійна модель має такий вигляд:

$$I = 19,907 - 2,936 \cdot \ln(S), \quad (4.2)$$

де S – середній розмір житлової субсидії, грн. / міс.

Як свідчать дані, отримані на основі моделювання, зі зростанням суми житлової субсидії співвідношення кількості потенційних та фактичних субсидіантів помітно зменшується. На нашу думку, це відображає той факт, що більший розмір субсидії позитивно впливає на рішучість домогосподарств отримати право на неї (психологічний фактор).

Також слід зазначити, що важливим чинником, який варто враховувати при здійсненні прогнозних розрахунків потенційної та фактичної частки субсидіантів, є рівень зростання грошових доходів населення.

За результатами проведеного дослідження зроблено такі висновки. Наявні в Україні джерела даних у цілому уможливають формування інформаційного забезпечення для надійного аналізу й оцінювання платоспроможного попиту населення (домогосподарств) на комунальні послуги, зокрема на централізоване опалення, газ, холодне водопостачання та водовідведення, з певним рівнем деталізації. Аналіз доцільно здійснювати з використанням інструментарію мікроімітаційного моделювання. На основі такого підходу можуть бути визначені розподіли домогосподарств за часткою витрат на ЖКП у грошовому доході та оцінено частки домогосподарств, які претендуватимуть на отримання житлової субсидії за різних сценаріїв зміни тарифів. Результати дослідження для декількох сценаріїв зміни тарифів на ЖКП свідчать, що за умови реалізації найбільш радикального з них частка потенційних отримувачів субсидій збільшується на 11,6% (від 23,9%, що відповідає сучасному стану, до 35,5%). При цьому частка фактичних отримувачів може становити 14,5% усіх домогосподарств України.

При побудові прогнозних показників спроможності населення сплачувати за житлово-комунальні послуги та масштабів звернень по житловій субсидії доцільно використовувати методи моделювання на основі даних мікрорівня ОУЖД. При цьому слід урахувати так званий “психологічний фактор”, який спонукає населення звернутися по соціальну допомогу, що дозволить більш адекватно оцінювати рівень потенційних отримувачів житлової субсидії.

Побудована модель лінійної регресії, яка описує взаємозалежність між часткою потенційних субсидіантів та рівнем зміни тарифів на основні житлово-комунальні послуги, уможливорює оцінювання рівня очікуваної платоспроможності домогосподарств та навантаження на систему соціального захисту населення при змінах тарифної політики у сфері житлово-комунальних послуг.

4.3. Оцінка ефективності програм соціальної допомоги, що призначаються з урахуванням доходу

В Україні лише окремі види соціальної допомоги призначаються сім'ям та особам з урахування рівня їх доходів, тобто мають адресний характер. Це, насамперед, державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям, програма житлових субсидій, допомога на дітей одиноким матерям та допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку (підвищений розмір). Визначення права сімей та осіб на соціальну допомогу та розрахунок її розміру здійснюється за величиною середньомісячного середньодушового сукупного доходу сімей [169]. До загальної суми сукупного доходу сім'ї включаються всі доходи кожної особи, яка враховується при наданні допомоги, визначені на підставі наданих документів про доходи за останні шість календарних місяців або два квартали, що передують місяцю звернення за призначенням соціальної допомоги.

Сукупний дохід включає в себе як поточні щомісячні доходи в грошовій та натуральній формі, так і доходи, що мають нерегулярний характер, а також доходи в іноземній валюті з будь-яких джерел на території України та за її межами. Як свідчить міжнародна і національна практика, такий підхід не забезпечує надійного урахування дійсного рівня життя заявників, з огляду значну поширеність не задекларованих доходів, неформальної та тіньової зайнятості, зростаючу кількість незареєстрованих браків тощо. Відповідно, призначення допомоги та використання державних фінансових ресурсів апіорі здійснюється неефективно. Наслідками цього є порушення принципу адресності та, як наслідок, принципу соціальної справедливості, неможливість суттєвого підвищення розміру виплат тим сім'ям, які дійсно потребують допомоги для виходу зі скрутного становища, поширення та поглиблення утриманських настроїв в нужденних верствах населення тощо.

Альтернативою діючій системі розрахунку доходу заявників є оцінка їх сукупного доходу на основі певного набору характеристик умов життя заявника й об'єктивно визначеної формалізованої залежності між величиною сукупного доходу та цим набором характеристик. Характеристики мають бути такими, що відносно легко визначаються на основі інформації з існуючих джерел, у тому числі й на основі даних, отриманих від заявника. Результатом застосування такого підходу є величина оцінки доходу заявника, яку іноді називають непрямою оцінкою доходу, або загальним оціненим доходом.

Методологія непрямої оцінки доходів (далі — методологія НОД) передбачає розрахунок доходів заявника на основі певного набору характеристик домогосподарства та його членів і спеціально розробленої статистичної моделі. Останні будуються з використанням підходів мікромоделювання, описаних раніше (див. розділ 2). Характеристиками, що використовуються при моделюванні, є, наприклад, склад домогосподарства, рівень

освіти голови домогосподарства, сектор економіки, в якому він зайнятий, наявність дітей або осіб похилого віку у складі домогосподарства, наявність предметів тривалого вжитку тощо. Набір характеристик (факторів), пов'язаних із рівнем доходів домогосподарств (сімей), та їх «вага» (вплив на рівень доходів) визначаються на основі статистичного аналізу інформації мікрорівня, отриманої за даними обстежень населення (домогосподарств, сімей). За результатами застосування методології непрямой оцінки доходів для кожного фактора визначається коефіцієнт, який трансформує його в певну «частку» оцінюваного доходу. Обчислені у такий спосіб «частки» підсумовуються і визначається оцінка імовірного доходу домогосподарства заявника — його загальний оцінений дохід.

Методологія НОД передбачає, що загальний оцінений дохід (далі — ЗОД) визначається як сума трьох складових: легкооцінюваний дохід, важкооцінюваний дохід, дохід від сільськогосподарської діяльності.

Легкооцінюваний дохід (далі — ЛОД) визначається у гривнях та розраховується як сума таких видів середньомісячних (за останні 6 місяців) доходів:

- пенсії;
- стипендії;
- аліменти;
- допомога по безробіттю;
- соціальні допомоги.

Важкооцінюваний дохід (далі — ВОД) розраховується на основі статистичної моделі та визначається у гривнях. Модель будується окремо для трьох типів місцевості: великі міста (чисельність населення дорівнює або більше 100 тис. осіб), малі міста та сільська місцевість. Незалежні (факторні) змінні, що включені в модель, визначають місце проживання, соціально-демографічні та економічні характеристики членів домогосподарства, наявність товарів тривалого користування.

Статистична модель для визначення величини ВОД може бути представлена у такому вигляді:

$$Y_{ij}^{(c)} = \varphi_i \cdot Y_{ij}^{(ZP)} + (1 - \varphi_i) \cdot Y_{ij}^{(II)}, \quad (4.3)$$

де $Y_{ij}^{(c)}$ — величина ВОД для j -го домогосподарства, яке проживає у місцевості i -го типу ($i = 1$ — велике місто; $i = 2$ — мале місто; $i = 3$ — сільська місцевість);

φ_i — ваговий коефіцієнт;

$Y_{ij}^{(ZP)}$ — середньомісячна середньодушова заробітна плата з усіх місць роботи для j -го домогосподарства, яке проживає у місцевості i -го типу;

$Y_{ij}^{(II)}$ — оцінка ВОД для j -го домогосподарства, яке проживає у місцевості i -го типу, за двоступеневою лінійною регресійною моделлю.

Модель для визначення $Y_{ij}^{(II)}$ має вигляд:

$$Y_{ij}^{(II)} = \alpha_{0i}^{(II)} + \alpha_{1i}^{(II)} \cdot Y_{1ij}^{(I)} + \alpha_{2i}^{(II)} \cdot Y_{2ij}^{(I)} + \alpha_{3i}^{(II)} \cdot Y_{3ij}^{(I)} + \alpha_{4i}^{(II)} \cdot Y_{4ij}^{(I)}, \quad (4.4)$$

де $\alpha_{0i}^{(II)}$ – вільний член;

$\alpha_{1i}^{(II)}, \dots, \alpha_{4i}^{(II)}$ – коефіцієнти лінійної моделі регресії другого рівня;

$Y_{1ij}^{(I)}, \dots, Y_{4ij}^{(I)}$ – оцінки ВОД за лінійними моделями регресії першого рівня.

Моделі лінійної регресії першого рівня, які відображають залежність оцінок ВОД від різних груп факторів, є такими:

1. Перша модель лінійної регресії першого рівня відображає залежність оцінки ВОД $Y_{1ij}^{(I)}$ від регіону проживання та структури домогосподарства:

$$Y_{1ij}^{(I)} = \beta_{0i}^{(I)} + \beta_{1i}^{(I)} \cdot X_{1ij} + \beta_{2i}^{(I)} \cdot X_{2ij} + \beta_{3i}^{(I)} \cdot X_{3ij} + \beta_{4i}^{(I)} \cdot X_{4ij}, \quad (4.5)$$

де $\beta_{0i}^{(I)}$ – вільний член;

$\beta_{1i}^{(I)}, \dots, \beta_{4i}^{(I)}$ – коефіцієнти регресії;

X_{1ij} – ознака регіону проживання j -го домогосподарства i -го типу місцевості. Фактично, у моделі (4.5) змінна X_{1ij} представлена 25-ма бінарними змінними $X_{1ij}^{(1)}, \dots, X_{1ij}^{(25)}$, які приймають значення 1, якщо j -те домогосподарство проживає в певному регіоні, та значення 0, якщо ні. Наприклад, $X_{1ij}^{(1)}=1$, якщо j -те домогосподарство проживає у Вінницькій області, і $X_{1ij}^{(1)}=0$, якщо воно проживає у будь-якому іншому регіоні. Якщо всі 25 змінних $X_{1ij}^{(1)}, \dots, X_{1ij}^{(25)}$ дорівнюють 0, то j -те домогосподарство проживає у АР Крим (м. Севастополь віднесено до АР Крим). Таким чином, і коефіцієнт регресії $\beta_{1i}^{(I)}$ фактично є вектором коефіцієнтів регресії $\beta_{1i}^{(I)(1)}, \dots, \beta_{1i}^{(I)(25)}$ для кожного з регіонів.

X_{2ij} – кількість членів j -го домогосподарства i -го типу місцевості у віці 74 років і старше (X_{2ij} приймає значення 0, 1, 2 у таких випадках: у домогосподарстві немає осіб у віці 74 років і старше, проживає одна така особа, проживає дві та більше таких осіб, відповідно);

X_{3ij} – кількість дітей у віці до 18 років у j -му домогосподарстві i -го типу місцевості (X_{3ij} приймає значення 0, 1, 2, 3, які відповідають випадкам, коли: у домогосподарстві немає дітей у віці до 18 років, є одна дитина, є двоє дітей, є троє або більше дітей, відповідно);

X_{4ij} – кількість працюючих членів у j -му домогосподарстві i -го типу місцевості (X_{4ij} приймає значення 0, 1, 2, 3, 4 у таких випадках: у домогосподарстві немає працюючих осіб; є одна така особа; є дві такі особи; є три такі особи; є чотири або більше таких осіб, відповідно).

2. Друга модель лінійної регресії першого рівня відображає залежність оцінки ВОД $Y_{2ij}^{(I)}$ від соціально-економічних та демографічних характеристик голови домогосподарства:

$$Y_{2ij}^{(I)} = \gamma_{0i}^{(I)} + \gamma_{1i}^{(I)} \cdot X_{5ij} + \gamma_{2i}^{(I)} \cdot X_{6ij} + \gamma_{3i}^{(I)} \cdot X_{7ij}, \quad (4.6)$$

де $\gamma_{0i}^{(I)}$ – вільний член;

$\gamma_{1i}^{(I)}, \dots, \gamma_{3i}^{(I)}$ – коефіцієнти регресії;

X_{5ij} – ознака статі голови j -го домогосподарства i -го типу місцевості (бінарна змінна: $X_{5ij}=0$, якщо головою домогосподарства є чоловік, $X_{5ij}=1$, якщо жінка);

X_{6ij} – кількість років навчання (рівень освіти) голови j -го домогосподарства i -го типу місцевості (X_{6ij} приймає значення 0, 9, 11, 16, які відповідають таким рівням освіти голови домогосподарства: неосвічений, неповна середня освіта, повна середня освіта, повна вища освіта, відповідно);

X_{7ij} – соціально-економічний статус голови j -го домогосподарства i -го типу місцевості. Фактично, у моделі (4.6) змінна X_{7ij} представлена 13-ма бінарними змінними $X_{7ij}^{(1)}, \dots, X_{7ij}^{(13)}$, які приймають значення 1, якщо соціально-економічний статус голови j -го домогосподарства приймає певне значення, та 0, якщо ні. Наприклад, $X_{7ij}^{(1)}=1$, якщо соціально-економічний статус голови j -го домогосподарства – безробітний, і $X_{7ij}^{(1)}=0$, якщо соціально-економічний статус голови j -го домогосподарства будь-який інший. Якщо всі 13 змінних $X_{7ij}^{(1)}, \dots, X_{7ij}^{(13)}$ дорівнюють 0, то соціально-економічний статус голови j -го домогосподарства – економічно неактивний. Таким чином, і коефіцієнт регресії $\gamma_{3i}^{(I)}$ є вектором коефіцієнтів регресії $\gamma_{3i}^{(I(1))}, \dots, \gamma_{3i}^{(I(13))}$, які є різними для різних статусів голови домогосподарства.

3. Третя модель лінійної регресії першого рівня відображає залежність оцінки ВОД $Y_{3ij}^{(I)}$ від ознак наявності товарів тривалого користування у домогосподарстві:

$$Y_{3ij}^{(I)} = \lambda_{0i}^{(I)} + \lambda_{1i}^{(I)} \cdot X_{8ij} + \lambda_{2i}^{(I)} \cdot X_{9ij} + \lambda_{3i}^{(I)} \cdot X_{10ij} + \lambda_{4i}^{(I)} \cdot X_{11ij} + \\ + \lambda_{5i}^{(I)} \cdot X_{12ij} + \lambda_{6i}^{(I)} \cdot X_{13ij} + \lambda_{7i}^{(I)} \cdot X_{14ij}, \quad (4.7)$$

де $\lambda_{0i}^{(I)}$ – вільний член;

$\lambda_{1i}^{(I)}, \dots, \lambda_{7i}^{(I)}$ – коефіцієнти регресії;

X_{8ij} – ознака наявності у j -му домогосподарстві, яке проживає у великому місті ($i=1$) або у малому місті ($i=2$) пральних машин, придбаних новими менше 5 років тому ($X_{8ij}=0$, якщо у j -му домогосподарстві немає пральних машин, придбаних новими менше 5 років тому, $X_{8ij}=1$, якщо j -те домогосподарство має у користуванні пральні машини, придбані новими менше 5 років тому);

X_{9ij} – ознака наявності у j -му домогосподарстві i -го типу місцевості комп'ютерів або ноутбуків ($X_{9ij}=0$, якщо у j -му домогосподарстві немає комп'ютерів або ноутбуків, $X_{9ij}=1$, якщо j -те домогосподарство має у користуванні комп'ютери або ноутбуки);

X_{10ij} – ознака наявності у j -му домогосподарстві, яке проживає у великому місті ($i=1$), автомобілів, придбаних новими менше 5 років тому

Методологічні підходи до оцінювання впливу державних програм

($i=0$, якщо у j -му домогосподарстві немає автомобілів, придбаних новими менше 5 років тому, $X_{10ij}=1$, якщо j -те домогосподарство має у користуванні автомобілі, придбані новими менше 5 років тому);

X_{11ij} – ознака наявності у j -му домогосподарстві, яке проживає у великому місті ($i=1$), автомобілів, придбаних більше 5 років тому ($X_{11ij}=0$, якщо у j -му домогосподарстві немає автомобілів, придбаних більше 5 років тому, $X_{11ij}=1$, якщо j -те домогосподарство має у користуванні автомобілі, придбані більше 5 років тому);

X_{12ij} – ознака наявності у j -му домогосподарстві, яке проживає у малому місті ($i=2$) або у сільській місцевості ($i=3$), автомобілів будь-якого віку ($X_{12ij}=0$, якщо у j -му домогосподарстві немає автомобілів будь-якого віку, $X_{12ij}=1$, якщо j -те домогосподарство має у користуванні автомобілі будь-якого віку);

X_{13ij} – ознака наявності у j -му домогосподарстві, яке проживає у сільській місцевості ($i=3$) морозильної камери ($X_{13ij}=0$, якщо у j -му домогосподарстві немає морозильної камери, $X_{13ij}=1$, якщо j -те домогосподарство має у користуванні морозильну камеру);

X_{14ij} – ознака наявності у j -му домогосподарстві, яке проживає у сільській місцевості ($i=3$) супутникової антени ($X_{14ij}=0$, якщо у j -му домогосподарстві немає супутникової антени, $X_{14ij}=1$, якщо j -те домогосподарство має у користуванні супутникову антену).

4. Четверта модель лінійної регресії першого рівня відображає залежність оцінки ВОД $Y_{4ij}^{(I)}$ від легкооцінюваного доходу:

$$Y_{4ij}^{(I)} = \mu_{0i}^{(I)} + \mu_{1i}^{(I)} \cdot X_{15ij}, \quad (4.8)$$

де $\mu_{0i}^{(I)}$ – вільний член;

$\mu_{1i}^{(I)}$ – коефіцієнт регресії;

X_{15ij} – середньомісячний легкооцінюваний дохід, який припадає на одного члена j -го домогосподарства i -го типу місцевості.

Значення коефіцієнтів регресії у моделях першого порядку наведено у табл. 4.11.

Таблиця 4.11

**Коефіцієнти моделей регресії першого порядку,
оцінені за даними ОУЖД 2009–2010 року**

Змінні	Великі міста	Малі міста	Сільська місцевість
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
Узагальнений вільний член	483,14	280,99	175,27
Регіон проживання			
Вінницька ($X_{1ij}^{(1)}$)	-7,79	3,78	-36,62
Волинська ($X_{1ij}^{(2)}$)	-22,51	-10,79	-47,83

Продовження таблиці 4.11

1	2	3	4
Дніпропетровська ($X_{1ij}^{(3)}$)	-23,81	-1,30	-32,69
Донецька ($X_{1ij}^{(4)}$)	-37,25	-0,55	-20,90
Житомирська ($X_{1ij}^{(5)}$)	-25,91	-19,00	-29,30
Закарпатська ($X_{1ij}^{(6)}$)	-9,95	-18,13	-19,01
Запорізька ($X_{1ij}^{(7)}$)	-19,77	-21,65	-30,31
Івано-Франківська ($X_{1ij}^{(8)}$)	-12,64	-0,94	-23,48
Київська ($X_{1ij}^{(9)}$)	-38,65	2,80	-5,63
Кіровоградська ($X_{1ij}^{(10)}$)	-32,92	-28,79	-24,84
Луганська ($X_{1ij}^{(11)}$)	-34,44	-1,99	-29,46
Львівська ($X_{1ij}^{(12)}$)	-3,38	0,67	-11,74
Миколаївська ($X_{1ij}^{(13)}$)	-12,60	10,78	-29,88
Одеська ($X_{1ij}^{(14)}$)	-6,93	3,16	-45,51
Полтавська ($X_{1ij}^{(15)}$)	-24,59	-6,90	-25,22
Рівненська ($X_{1ij}^{(16)}$)	-20,17	-11,54	-23,65
Сумська ($X_{1ij}^{(17)}$)	-37,22	-19,99	-31,52
Тернопільська ($X_{1ij}^{(18)}$)	-45,11	9,16	-32,40
Харківська ($X_{1ij}^{(19)}$)	0,21	-3,40	-21,45
Херсонська ($X_{1ij}^{(20)}$)	-31,41	11,23	-29,85
Хмельницька ($X_{1ij}^{(21)}$)	-23,39	-6,91	-43,28
Черкаська ($X_{1ij}^{(22)}$)	-6,73	0,75	-16,77
Чернівецька ($X_{1ij}^{(23)}$)	-4,46	3,18	-20,43
Чернігівська ($X_{1ij}^{(24)}$)	-22,97	-27,87	-42,83
м. Київ ($X_{1ij}^{(25)}$)	-17,63	x	x
Склад домогосподарства			
Кількість осіб похилого віку, старших 74 років (X_{2ij})	-50,34	-45,79	-32,80

Методологічні підходи до оцінювання впливу
державних програм

Продовження таблиці 4.11

1	2	3	4
Кількість дітей до 18 років (X_{3ij})	-9,97	-8,96	-10,69
Кількість працюючих осіб (X_{4ij})	32,32	45,10	34,31
Характеристики голови домогосподарства			
Ознака статі (X_{5ij})	-2,57	5,56	1,87
Кількість років навчання (X_{6ij})	0,82	1,43	1,09
Соціально-економічний статус голови домогосподарства			
Безробітний ($X_{7ij}^{(1)}$)	30,79	24,74	23,13
Зайнятість голови домогосподарства залежно від виду економічної діяльності			
Сільське господарство ($X_{7ij}^{(2)}$)	26,52	41,05	42,06
Добувна промисловість ($X_{7ij}^{(3)}$)	34,20	60,35	57,93
Обробна промисловість ($X_{7ij}^{(4)}$)	34,10	50,42	45,70
Виробництво електроенергії ($X_{7ij}^{(5)}$)	33,24	56,24	46,88
Будівництво ($X_{7ij}^{(6)}$)	28,68	59,25	42,88
Торгівля, готельний бізнес ($X_{7ij}^{(7)}$)	31,61	56,42	50,63
Транспорт і зв'язок ($X_{7ij}^{(8)}$)	35,71	54,28	53,58
Фінансовий сектор ($X_{7ij}^{(9)}$)	34,36	41,04	51,82
Державна управління ($X_{7ij}^{(10)}$)	33,10	54,70	53,36
Освіта ($X_{7ij}^{(11)}$)	25,46	41,11	38,38
Охорона здоров'я ($X_{7ij}^{(12)}$)	28,63	47,35	38,49
Інші послуги ($X_{7ij}^{(13)}$)	29,92	52,55	37,60
Наявність товарів тривалого вжитку			
Пральна машина, придбана новою менше 5 років тому (X_{8ij})	14,61	17,07	x
Комп'ютери та ноутбуки (X_{9ij})	25,96	21,44	10,77
Автомобіль, придбаний новим менше 5 років тому (X_{10ij})	43,80	x	x
Автомобіль, крім придбаних новими менше 5 років тому (X_{11ij})	19,63	x	x
Автомобіль, (X_{12ij})	x	12,01	9,09

Продовження таблиці 4.11

1	2	3	4
Морозильна камера (X_{13ij})	х	х	7,32
Супутникова антена (X_{14ij})	х	х	8,56
Щомісячний легкооцінюваний дохід (крім соціальної допомоги, яка залежить від доходу), грн. на особу			
Легкооцінюваний дохід (X_{15ij})	-0,41	-0,28	-0,15

Вагові коефіцієнти φ_i у композиційній моделі (4.3) визначаються з умови мінімізації похибки оцінювання ВОД $Y_{ij}^{(c)}$ за формулою:

$$\varphi_i = \frac{\delta_i^2(Y_{ij}^{(II)})}{\delta_i^2(Y_{ij}^{(ZP)}) + \delta_i^2(Y_{ij}^{(II)})}, \quad (4.9)$$

де $\delta_i^2(Y_{ij}^{(II)})$ – середній квадрат відхилення оцінок ВОД за двоступенневою лінійною регресійною моделлю для j -го домогосподарства, яке проживає у місцевості i -го типу, від фактичної величини ВОД для цього домогосподарства у масиві даних ОУЖД;

$\delta_i^2(Y_{ij}^{(ZP)})$ – середній квадрат відхилення середньомісячної середньодушової заробітної плати з усіх місць роботи для j -го домогосподарства, яке проживає у місцевості i -го типу, від фактичної величини ВОД для цього домогосподарства за масивом даних ОУЖД.

Величина $\delta_i^2(Y_{ij}^{(II)})$ визначається за формулою:

$$\delta_i^2(Y_{ij}^{(II)}) = \frac{\sum_{j=1}^{n_i} (Y_{ij}^{(II)} - y_{ij}^{(OYJD)})^2}{n_i}, \quad (4.10)$$

де $y_{ij}^{(OYJD)}$ – фактична величина ВОД для j -го домогосподарства, яке проживає у місцевості i -го типу, у масиві даних ОУЖД;

n_i – кількість домогосподарств i -го типу місцевості у масиві мікроданих ОУЖД, по яких здійснюється моделювання ВОД.

Величина $\delta_i^2(Y_{ij}^{(ZP)})$ визначається за формулою, аналогічною (4.10).

Вагові коефіцієнти φ_i , оцінені за масивом даних ОУЖД 2010 року, наведено у табл. 4.12.

Наведені моделі в розрізі великих та малих міст, а також сільської місцевості визначені по сукупності 50% найбільш за рівнем середньодушового загального доходу з обстежених домогосподарств за даними ОУЖД за два останні роки. При цьому найбільш за рівнем середньодушового загального доходу визначаються окремо по великих, малих містах та сільській місцевості.

**Вагові коефіцієнти φ_i та параметри, необхідні для їх визначення,
за типами місцевості (ОУЖД 2010 р.)**

Тип місцевості	Середній квадрат відхилення середньомісячної середньодушової заробітної плати від фактичної величини ВОД, $\delta_i^2(Y_{ij}^{(ZP)})$	Середній квадрат відхилення оцінок ВОД за двоступеневою лінійною регресійною моделлю від фактичної величини ВОД, $\delta_i^2(Y_{ij}^{(II)})$	Ваговий коефіцієнт, φ_i	Ваговий коефіцієнт, ($1-\varphi_i$)
Велике місто	63 687	37 577	0,37	0,63
Мале місто	40 888	31 679	0,44	0,56
Сільська місцевість	24 910	31 411	0,56	0,44

Інформація для визначення факторних змінних у моделях (4.5) – (4.8) для кожного конкретного домогосподарства отримується з декларації, яку заповнює заявник.

Для простоти розуміння економічного змісту та впливу характеристик, включених в модель, на величину важкооцінюваного доходу формулу (4.3) можна перетворити та записати у вигляді:

$$ВОД = B_0 + B_1 \cdot X_1 + \dots + B_{16} \cdot X_{16}, \quad (4.11)$$

де B_0 – вільний член;

B_1, \dots, B_{16} – коефіцієнти, які відображають ступінь впливу кожної характеристики домогосподарства на значення ВОД;

X_1, \dots, X_{16} – характеристики домогосподарства, на основі яких оцінюється дохід (регіон проживання; кількість осіб у віці старше 74 років; кількість дітей у віці до 18 років; кількість працюючих членів домогосподарства; стать голови домогосподарства; кількість років навчання (рівень освіти) голови домогосподарства; соціально-економічний статус голови домогосподарства; наявність пральних машин, придбаних новими менше 5 років тому; наявність комп'ютерів і ноутбуків; наявність автомобілів, придбаних новими менше 5 років тому (враховується для домогосподарств, які проживають у великих містах); наявність автомобілів, крім придбаних новими менше 5 років тому (враховується для домогосподарств, які проживають у великих містах); наявність автомобілів будь-якого віку (враховується для домогосподарств, які проживають у малих містах або сільській місцевості); наявність морозильних камер (враховується для домогосподарств, які проживають у сільській місцевості); наявність супутникових

антен (враховується для домогосподарств, які проживають у сільській місцевості); середньомісячний легкооцінюваний дохід на 1 особу; середньомісячна задекларована заробітна плата на 1 особу).

Перетворення, що були здійснені для переходу від формули (4.3) до формули (4.11), такі:

$$\begin{aligned}
 Y_{ij}^{(c)} &= \varphi_i \cdot Y_{ij}^{(ZP)} + (1 - \varphi_i) \cdot Y_{ij}^{(II)} = \\
 &= \varphi_i \cdot Y_{ij}^{(ZP)} + (1 - \varphi_i) \cdot (\alpha_{0i}^{(II)} + \alpha_{1i}^{(II)} \cdot Y_{1ij}^{(I)} + \alpha_{2i}^{(II)} \cdot Y_{2ij}^{(I)} + \\
 &+ \alpha_{3i}^{(II)} \cdot Y_{3ij}^{(I)} + \alpha_{4i}^{(II)} \cdot Y_{4ij}^{(I)}) = \\
 &= \varphi_i \cdot Y_{ij}^{(ZP)} + (1 - \varphi_i) \cdot \alpha_{0i}^{(II)} + \\
 &+ (1 - \varphi_i) \cdot (\alpha_{1i}^{(II)} \cdot (\beta_{0i}^{(I)} + \beta_{1i}^{(I)} \cdot X_{1ij} + \beta_{2i}^{(I)} \cdot X_{2ij} + \beta_{3i}^{(I)} \cdot X_{3ij} + \beta_{4i}^{(I)} \cdot X_{4ij})) + \\
 &+ (1 - \varphi_i) \cdot (\alpha_{2i}^{(II)} \cdot (\gamma_{0i}^{(I)} + \gamma_{1i}^{(I)} \cdot X_{5ij} + \gamma_{2i}^{(I)} \cdot X_{6ij} + \gamma_{3i}^{(I)} \cdot X_{7ij})) + \\
 &+ (1 - \varphi_i) \cdot (\alpha_{3i}^{(II)} \cdot (\lambda_{0i}^{(I)} + \lambda_{1i}^{(I)} \cdot X_{8ij} + \lambda_{2i}^{(I)} \cdot X_{9ij} + \lambda_{3i}^{(I)} \cdot X_{10ij} + \lambda_{4i}^{(I)} \cdot X_{11ij} + \\
 &+ \lambda_{5i}^{(I)} \cdot X_{12ij} + \lambda_{6i}^{(I)} \cdot X_{13ij} + \lambda_{7i}^{(I)} \cdot X_{14ij})) + \\
 &+ (1 - \varphi_i) \cdot (\alpha_{4i}^{(II)} \cdot (\mu_{0i}^{(I)} + \mu_{1i}^{(I)} \cdot X_{15ij})).
 \end{aligned} \quad (4.12)$$

Для певного домогосподарства, для будь-якого типу місцевості (велике місто, мале місто, сільська місцевість) формула (4.12) набуває такого вигляду:

$$\begin{aligned}
 \text{ВОД} &= B0 + B1 \cdot X1 + B2 \cdot X2 + B3 \cdot X3 + B4 \cdot X4 + B5 \cdot X5 + B6 \cdot X6 + \\
 &+ B7 \cdot X7 + B8 \cdot X8 + B9 \cdot X9 + B10 \cdot X10 + B11 \cdot X11 + B12 \cdot X12 + \\
 &+ B13 \cdot X13 + B14 \cdot X14 + B15 \cdot X15 + B16 \cdot X16,
 \end{aligned}$$

$$\text{де } B0 = (1 - \varphi_i) \cdot (\alpha_{0i}^{(II)} + \alpha_{1i}^{(II)} \cdot \beta_{0i}^{(I)} + \alpha_{2i}^{(II)} \cdot \gamma_{0i}^{(I)} + \alpha_{3i}^{(II)} \cdot \lambda_{0i}^{(I)} + \alpha_{4i}^{(II)} \cdot \mu_{0i}^{(I)});$$

$$\begin{aligned}
 B1 &= (1 - \varphi_i) \cdot \alpha_{1i}^{(II)} \cdot \beta_{1i}^{(I)}; & B9 &= (1 - \varphi_i) \cdot \alpha_{3i}^{(II)} \cdot \lambda_{2i}^{(I)}; \\
 B2 &= (1 - \varphi_i) \cdot \alpha_{1i}^{(II)} \cdot \beta_{2i}^{(I)}; & B10 &= (1 - \varphi_i) \cdot \alpha_{3i}^{(II)} \cdot \lambda_{3i}^{(I)}; \\
 B3 &= (1 - \varphi_i) \cdot \alpha_{1i}^{(II)} \cdot \beta_{3i}^{(I)}; & B11 &= (1 - \varphi_i) \cdot \alpha_{3i}^{(II)} \cdot \lambda_{4i}^{(I)}; \\
 B4 &= (1 - \varphi_i) \cdot \alpha_{1i}^{(II)} \cdot \beta_{4i}^{(I)}; & B12 &= (1 - \varphi_i) \cdot \alpha_{3i}^{(II)} \cdot \lambda_{5i}^{(I)}; \\
 B5 &= (1 - \varphi_i) \cdot \alpha_{2i}^{(II)} \cdot \gamma_{1i}^{(I)}; & B13 &= (1 - \varphi_i) \cdot \alpha_{3i}^{(II)} \cdot \lambda_{6i}^{(I)}; \\
 B6 &= (1 - \varphi_i) \cdot \alpha_{2i}^{(II)} \cdot \gamma_{2i}^{(I)}; & B14 &= (1 - \varphi_i) \cdot \alpha_{3i}^{(II)} \cdot \lambda_{7i}^{(I)}; \\
 B7 &= (1 - \varphi_i) \cdot \alpha_{2i}^{(II)} \cdot \gamma_{3i}^{(I)}; & B15 &= (1 - \varphi_i) \cdot \alpha_{4i}^{(II)} \cdot \mu_{1i}^{(I)}; \\
 B8 &= (1 - \varphi_i) \cdot \alpha_{3i}^{(II)} \cdot \lambda_{1i}^{(I)}; & B16 &= \varphi_i \cdot Y_{ij}^{(ZP)};
 \end{aligned}$$

($i = 1$ – велике місто; $i = 2$ – мале місто; $i = 3$ – сільська місцевість).

Дохід від сільськогосподарської діяльності може бути оцінений на основі методології оцінки потенційних доходів домогосподарств від вирощування продукції рослинництва і відгодівлі тварин. Ця методологія базується на використанні нормативів чистого доходу, які визначають се-

Методологічні підходи до оцінювання впливу державних програм

редню величину доходу домогосподарств з 1 га землі та доходу від відгодівлі тварин на 1 голову худоби [175]. При цьому нормативом чистого доходу від рослинництва є різниця між вартістю отриманої від підсобного господарства продукції рослинництва, що розрахована у ринкових цінах, і витратами на виробництво цієї продукції, визначеними на основі ринкової вартості ресурсів, витрачених на виробництво на 1 га. Нормативом чистого доходу від тваринництва є середня величина різниці між вартістю продукції, отриманої від відгодівлі кожної одиниці домашньої тварини та розрахованої у ринкових цінах, і витратами на утримання кожної з цих тварини, що обчислені за ринковою вартістю ресурсів, витрачених на відгодівлю та догляд.

Для отримання нормативів чистого доходу використовуються статистичні дані про структуру земельних ділянок, урожайність, дохід та витрати на вирощування продукції рослинництва, дохід та витрати на виробництво продукції тваринництва, наявність і площу земельних угідь у домогосподарствах та наявність свійських тварин в домогосподарстві. Зазначені дані отримуються за результатами державного вибіркового обстеження умов життя домогосподарств. Нормативи чистого доходу можуть визначатися щорічно окремо по кожному регіону з урахуванням типу населеного пункту.

Дохід від сільськогосподарської діяльності домогосподарства може бути також оцінений на основі статистичних моделей, аналогічних моделям для визначення важкооцінюваного доходу.

Розглянемо приклад оцінки доходу сім'ї, яка звернулась до органів соціального захисту населення з метою отримання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям. Сім'я заявників складається з 4 осіб (мати (голова домогосподарства, 31 рік) та троє неповнолітніх дітей (12 років, 9 років, 4 роки)) та проживає в м. Кіровоград. Мати має середню освіту, наразі не працює, домогосподарка. У володінні сім'ї є товари тривалого вжитку, що використовуються при моделюванні:

- пральна машина, придбана новою менше 5 років тому;
- комп'ютер, придбаний понад 5 років тому.

При поданні документів на отримання допомоги, заявник задекларував такі доходи сім'ї за останні 6 місяців:

- допомога на дітей одиноким матерям – 4 531,56 грн.;
- інші види доходу – 1 776,60 грн.

Задекларований дохід (ДД) за місяць для цієї сім'ї складається з доходів, які задекларував заявник:

$$ДД = (4\,531,56 + 1\,776,60) / 6 \text{ міс.} / 4 \text{ особи} = 262,84 \text{ грн.} / (\text{особу на міс.}).$$

Загальний оцінюваний дохід розраховується за формулою:

$$ЗОД = (ЛОД + СД) + ВОД + ДСГ, \quad (4.13)$$

де *ЛОД* – легкооцінюваний дохід;
СД – соціальні допомоги;
ВОД – важкооцінюваний дохід;
ДСГ – дохід від сільськогосподарської діяльності.

Оскільки при зверненні до органів соціального захисту населення заявник не задекларував жодного виду доходу, який може бути віднесений до легкооцінюваного доходу, то *ЛОД* = 0 грн. Заявник задекларував, що протягом останніх шести місяців він отримував допомогу на дітей одиноким матерям, отже *СД* = 4 531,56 грн. / 6 міс. / 4 особи = 188,82 грн. / (особу на міс.). Сім'я проживає у великому місті та не має доходів від сільськогосподарської діяльності, тому *ДСГ* = 0 грн. / (особу на міс.). Важкооцінюваний дохід (*ВОД*) розраховується на основі моделі (4.11). Для цієї сім'ї *ВОД* становить:

$$\begin{aligned} \text{ВОД} &= 483,14 - 32,92 \cdot 1 - 9,97 \cdot 3 - 2,57 \cdot 1 + 0,82 \cdot 11 + 14,61 \cdot 1 + 25,96 \cdot 1 = \\ &= 467,33 \text{ грн./}(особу \text{ на міс.}) \end{aligned}$$

Розрахунок важкооцінюваного доходу, складові *ВОД* та коефіцієнти моделі для цієї сім'ї наведено у табл. 4.13.

Таблиця 4.13

Розрахунок важкооцінюваного доходу

Складові <i>ВОД</i>	Коефіцієнт	Значення незалежної змінної	Внесок змінної у оцінку <i>ВОД</i> , грн./(особу на міс.)
А	1	2	3=1·2
Кіровоградська область	-32,92	1	-32,92
Кількість дітей до 18 років	-9,97	3	-29,91
Жінка	-2,57	1	-2,57
Кількість років навчання	0,82	11	9,02
Пральна машина, придбана новою менше 5 років тому	14,61	1	14,61
Комп'ютери або ноутбуки	25,96	1	25,96
Вільний член			483,14
Важкооцінюваний дохід, грн. / (особу на міс.)			467,33

Загальний оцінений дохід розраховується на основі формули (4.13) та для цієї сім'ї він становить 656,15 грн./(особу на міс.). Різниця між *ЗОД* та *ДД* складає 393,31 грн./(особу на міс.). Отже, загальний оцінений дохід, перевищує задекларований дохід у 2,5 рази. Слід відмітити, що у структурі загального оціненого доходу цієї сім'ї *ВОД* складає 71,2%, а *СД* – лише 28,2%.

Розглянемо приклад оцінки доходу сім'ї пенсіонерів, яка звернула-

Методологічні підходи до оцінювання впливу державних програм

ся до органів соціального захисту населення з метою отримання житлової субсидії. Сім'я заявників складається з 2 осіб (чоловік, має середню освіту, пенсіонер 69 років, а його дружина має середню освіту, пенсіонерка 64 роки) та проживає у м. Корюківка, Кіровоградська обл. У володінні сім'ї є пральна машина, придбана новою менше 5 років тому.

При поданні документів на отримання допомоги заявник задекларував такі доходи сім'ї за останні 6 місяців:

- пенсія чоловіка – 5 402,58 грн.;
- пенсія дружини – 5 034,78 грн.

Задекларований дохід (ДД) за місяць для цієї сім'ї складається з двох пенсій, які задекларував заявник:

$$ДД = (5\,402,58 + 5\,034,78) \text{ грн.} / 6 \text{ міс.} / 2 \text{ особи} = 869,78 \text{ грн./}(особу \text{ на міся.}).$$

Для цієї сім'ї легкооцінюваний дохід збігається з задекларованим доходом, оскільки, за нашим припущенням, пенсії належать до легкооцінюваного доходу:

$$ЛОД = (5\,402,58 + 5\,034,78) \text{ грн.} / 6 \text{ міс.} / 2 \text{ особи} = 869,78 \text{ грн./}(особу \text{ на міс.}).$$

Сім'я не отримує жодної соціальної допомоги, отже $СД = 0$ грн./(особа на міс.). Дохід від сільськогосподарської діяльності $ДСГ = 0$ грн./(особа на міс.), оскільки вони проживають у малому місті й не мають земельної ділянки та доходів від сільськогосподарської діяльності. Важкооцінюваний дохід (ВОД) розраховується на основі моделі (4.11). Для цієї сім'ї ВОД становить:

$$ВОД = 280,99 + 1,43 \cdot 11 + 17,07 \cdot 1 - 0,28 \cdot 869,78 = 42,38 \text{ грн./}(особу \text{ на міс.}).$$

Розрахунок важкооцінюваного доходу, складові ВОД та коефіцієнти моделі для даної сім'ї наведено у табл. 4.14.

Таблиця 4.14

Розрахунок важкооцінюваного доходу

Складові ВОД	Коефіцієнт	Значення незалежної змінної	Внесок змінної у оцінку ВОД, грн./(особу на міс.)
А	1	2	$3=1 \cdot 2$
Чернігівська область	-27,87	1,0	-27,87
Кількість років навчання	1,43	11,0	15,73
Пральна машина, придбана новою менше 5 років тому	17,07	1	17,07
Легкооцінюваний дохід	-0,28	869,78	-243,54
Вільний член			280,99
Важкооцінюваний дохід, грн./(особу на міс.)			42,38

Загальний оцінений дохід розраховується на основі формули (4.13) та для цієї сім'ї становить 912,16 грн./(особу на міс.). Різниця між ЗОД та ДД складає 42,38 грн./(особу на міс.). Отже, загальний оцінений дохід, перевищує задекларований усього на 6%.

З метою оцінювання показників економічної ефективності впровадження в Україні непрямої оцінки доходів при визначенні права громадян на отримання соціальної допомоги розглянуто декілька сценаріїв реалізації методології НОД та відповідних наслідків їх впровадження.

Для забезпечення надійних результатів оцінювання розрахунки здійснено на основі мікрофайлів даних вибіркового обстеження умов життя домогосподарств у 2010 році з урахуванням результатів впровадження експерименту щодо непрямої оцінки доходів заявників у п'яти пілотних управліннях праці та соціального захисту населення у травні-грудні 2011 року.

Процедура підготовки даних для розрахунку сценаріїв змін передбачала визначення в масиві даних ОУЖД доходів домогосподарств (задекларованого доходу та загального оціненого доходу) згідно з методологією НОД.

Економічну ефективність упровадження НОД оцінено на основі визначених показників доходу домогосподарств, кола учасників програм соціальної допомоги та рівня бюджетних виплат.

При цьому запропоновано чотири сценарії реалізації НОД:

Сценарій 1. Соціальну допомогу не отримують домогосподарства заявників, загальний оцінений дохід яких перевищує задекларований дохід.

Сценарій 2. Соціальну допомогу не отримують домогосподарства заявників, загальний оцінений дохід яких перевищує задекларований дохід на 30% і більше.

Сценарій 3. Соціальну допомогу не отримують 20% домогосподарств заявників з найбільшим відносним перевищенням загального оціненого доходу над задекларованим доходом.

Сценарій 4. Соціальну допомогу не отримує певний відсоток домогосподарств заявників з перевищенням на 30% і більше, в яких факт перевищення загального оціненого доходу над задекларованим доходом виявлено за результатами обстеження житлово-побутових умов. Відповідний відсоток для кожної окремої соціальної допомоги оцінено за результатами експерименту.

Результати розрахунку показників ефективності запровадження НОД серед отримувачів державної соціальної допомоги на дітей одиницею матерям представлені у табл. 4.15 та на рис. 4.20.

Таблиця 4.15

Показники кількості учасників програми соціальної допомоги одиноким матерям та обсяги державних виплат при запровадженні різних сценаріїв використання непрямої оцінки доходів

	Обсяги допомоги, млн. грн.	Кількість домогосподарств		Скорочення частки отримувачів, %	Скорочення обсягів виплат допомоги, %
		тис. од.	%		
Фактичні отримувачі	968,9	302,0	100,0	х	х
Сценарій 1	10,1	2,1	0,7	99,3	99,0
Сценарій 2	542,0	180,7	59,8	40,2	44,1
Сценарій 3	746,8	241,1	79,8	20,0	22,9
Сценарій 4	763,6	243,7	80,7	19,3	21,2

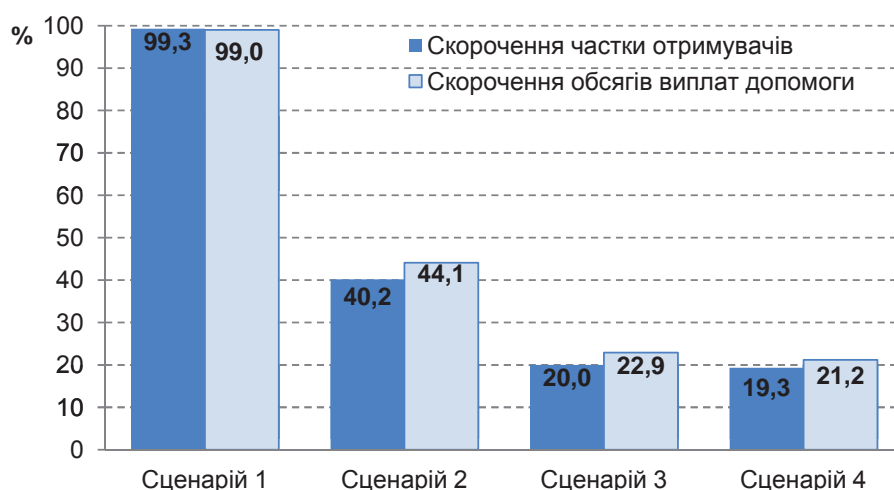


Рис. 4.20. Показники скорочення частки учасників програми соціальної допомоги одиноким матерям та обсягів державних виплат при впровадженні різних сценаріїв використання непрямої оцінки доходів

Представлені в табл. 4.15 результати розрахунків дозволяють зробити такі висновки:

1. Найбільшу економію обсягів виплат допомоги дає *сценарій 1*. Однак слід зауважити, що доходи учасників програм соціальної допомоги, оцінені за методологією НОД, перевищують задекларовані для 99,3% отримувачів. Тому запровадження *сценарію 1* фактично означає відмову від додаткової соціальної підтримки населення. Це є радикальним кроком, впровадження якого потребує достатньо часу і виважених дій з боку уряду, аби бути прийнятним суспільством.

2. За *сценарієм 2* скорочення обсягів бюджетних виплат на соціальну допомогу складе близько 44% за відмови у призначенні допомоги 40,2% заявників, що є вагомим аргументом «за» для впровадження цього сценарію.

Однак той факт, що домогосподарствам, загальний оцінений дохід яких перевищує задекларований дохід на 30% і більше, буде відмовлено у призначенні допомоги лише на підставі інформації, поданої заявником в декларації (тобто базується на словах заявника, достовірність яких не передбачає додаткової перевірки), робить цей підхід недостатньо обґрунтованим.

3. *Сценарій 3* забезпечить економію витрат на соціальні виплати лише в обсязі 22,9%. Крім того, він базується на відносному критерії перевищення загального оціненого доходу над задекларованим. Фактично це означає, що за умови, коли частка перевищення становить навіть 1%, заявнику може бути відмовлено у призначенні допомоги.

4. Оптимальним для впровадження є *сценарій 4*, який дозволяє скоротити обсяги виплат допомоги лише на одну п'яту, як і за сценарієм 3, однак, він є більш обґрунтованим з погляду заявників, які не стануть учасниками програми. За сценарієм 4 рішення про відмову у призначенні допомоги буде прийматися на основі фактичної перевірки житлово-побутових умов заявника.

Розрахунок показників виплат за зазначеними соціальними допомогами при впровадженні різних сценаріїв використання НОД наведено у табл. 4.16 – 4.19.

5. Оптимальним для впровадження є *сценарій 4*, який дозволяє скоротити обсяги виплат допомоги на 23,4% за рахунок зменшення частки отримувачів на 21,8%. При цьому рішення про відмову у призначенні допомоги буде прийматися на основі фактичної перевірки житлово-побутових умов заявника.

Варто зазначити, що ефективність НОД не обмежується лише скороченням соціальних виплат із держбюджету. Слід взяти до уваги, що комплексна оцінка ефективності потребує вимірювання показників щодо організації та якості роботи органів соціального захисту. Це, у свою чергу, дозволить:

- оцінити ефективність роботи з прийому громадян та призначення допомоги, а також роботи соціальних інспекторів;
- оцінити ефективність виявлення реальної нужденності претендентів на соціальну допомогу;
- підвищити адресність надання допомоги.

Методологія непрямої оцінки доходів забезпечує потенційну можливість підвищення ефективності контролю права громадян на отримання допомоги. За результатами пілотного впровадження методології встановлено, що серед заявників, оцінка доходів яких помітно перевищує задекларовані доходи, частка тих, хто фактично не має права на допомогу, суттєво перевищує середню їх частку за всіма заявниками. На основі моделей може бути забезпечено більш адекватне урахування місця проживання та умов життя заявників (профілю заявників) при визначенні права останніх на отримання соціальної допомоги.

Таблиця 4.16
Розрахунок показників виплат за чотирма видами соціальної допомоги при впровадженні різних сценаріїв використання НОД

	Обсяги допомоги, млн. грн.	Кількість домогосподарств		Скорочення кількості отримувачів, тис. од.	Скорочення частки отримувачів, %	Скорочення обсягів виплат допомоги, млн. грн.	Скорочення обсягів виплат допомоги, %
		тис. од.	%				
Усі отримувачі	5 088,8	2 547,1	100,0	x	x	x	x
Сценарій 1	94,1	56,7	2,2	2 490,4	97,8	4 994,7	98,2
Сценарій 2	2 567,1	1 426,9	56,0	1 120,2	44,0	2 521,7	49,6
Сценарій 3	3 970,7	2 037,4	80,0	509,7	20,0	1 118,1	22,0
Сценарій 4	3 895,6	1 991,4	78,2	555,7	21,8	1 193,2	23,4

Таблиця 4.17
Розрахунок показників виплат соціальної допомоги з малозабезпеченості при впровадженні різних сценаріїв використання НОД

	Обсяги допомоги, млн. грн.	Кількість домогосподарств		Скорочення кількості отримувачів, тис. од.	Скорочення частки отримувачів, %	Скорочення обсягів виплат допомоги, млн. грн.	Скорочення обсягів виплат допомоги, %
		тис. од.	%				
Усі отримувачі	874,0	204,2	100,0	x	x	x	x
Сценарій 1	7,5	1,8	0,9	202,4	99,1	866,5	99,1
Сценарій 2	282,3	64,2	31,4	140,0	68,6	591,7	67,7
Сценарій 3	720,7	163,4	80,0	40,8	20,0	153,3	17,5
Сценарій 4	503,8	117,5	57,6	86,7	42,4	370,2	42,4

Таблиця 4.18
Розрахунок показників виплат соціальної допомоги одиноким матерям та дітям до 3-х років при запровадженні різних сценаріїв використання НОД

	Обсяги допомоги, млн. грн.	Кількість домогосподарств		Скорочення кількості отримувачів, тис. од.	Скорочення частки отримувачів, %	Скорочення обсягів виплат допомоги, млн. грн.	Скорочення обсягів виплат допомоги, %
		тис. од.	%				
Усі отримувачі	3 760,5	1 877,5	100,0	х	х	х	х
Сценарій 1	86,6	54,9	2,9	1 822,6	97,1	3 673,9	97,7
Сценарій 2	2 126,5	1 114,9	59,4	762,6	40,6	1 634,0	43,5
Сценарій 3	2 942,4	1 501,7	80,0	375,8	20,0	818,1	21,8
Сценарій 4	2 915,9	1 527,0	81,3	350,5	18,7	844,6	22,5

Таблиця 4.19
Розрахунок показників виплат житлових субсидій при впровадженні різних сценаріїв використання НОД

	Обсяги допомоги, млн. грн.	Кількість домогосподарств		Скорочення кількості отримувачів, тис. од.	Скорочення частки отримувачів, %	Скорочення обсягів виплат допомоги, млн. грн.	Скорочення обсягів виплат допомоги, %
		тис. од.	%				
Усі отримувачі	454,3	677,9	100,0	х	х	х	х
Сценарій 1	0,0	0,0	0,0	677,9	100,0	454,3	100,0
Сценарій 2	199,7	352,2	51,9	325,7	48,1	254,6	56,0
Сценарій 3	350,2	542,1	80,0	135,8	20,0	104,1	22,9
Сценарій 4	251,4	418,4	61,7	259,5	38,3	202,9	44,7

Оцінка доходу є статистично ближчою до реального доходу, ніж величина задекларованого доходу. Таким чином, упровадження НОД уможливило суттєве підвищення ефективності використання коштів при наданні соціальної допомоги.

4.4. Особливості застосування методології аналізу бідності та соціальних наслідків

В Україні з 2011 року діє Державна цільова соціальна програма подолання та запобігання бідності на період до 2015 року. Ця програма затверджена Постановою КМУ від 31 серпня 2011 р. № 1057. Метою програми є зменшення кількості бідного населення серед працюючих, сімей з дітьми, особливо багатодітних, дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, безпритульних дітей, безробітних, інвалідів, пенсіонерів, бездомних осіб, в сільській місцевості та запобігання хронічній бідності. Цільовими групами програми є населення, яке через матеріальні нестатки не може харчуватися відповідно до місцевих стандартів, не може оплачувати житло та комунальні послуги виходячи зі своїх потреб, не може лікуватися та відпочивати, забезпечуючи відновлення втраченого через хворобу або перенавантаження здоров'я, нарешті, не може забезпечити оплату освіти собі та своїм дітям [176].

Проблема бідності в Україні набула офіційного визнання після затвердження Указом Президента України від 15 серпня 2001 р. № 637 Стратегії подолання бідності, яка встановила значення терміна «бідність», єдиний відносний критерій віднесення різних верств населення до категорії бідних, визначила основні напрями та етапи подолання бідності на період до 2010 року. За час реалізації зазначеної Стратегії прийнято Комплексну програму забезпечення реалізації Стратегії подолання бідності, затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 21 грудня 2001 р. № 1712 (Офіційний вісник України, 2001 р., № 52, ст. 2339), щороку затверджувалися плани заходів, спрямовані на подолання бідності, розроблялися та виконувалися регіональні програми подолання бідності.

За кожним напрямом подолання бідності відбулися позитивні зрушення. Забезпечено виконання завдань, а також досягнуто основну мету — стабілізація рівня життя і усунення найгостріших проявів бідності.

Моніторинг показників бідності свідчить про позитивні тенденції. Незважаючи на підвищення в п'ять разів межі бідності (з 175 грн. у 2001 р. до 944 грн. у 2010 р.), визначеної за відносним критерієм, рівень бідності за цей період залишився стабільним (27 %). У 2010 р. порівняно з 2009 р. рівень бідності зменшився на 2,3 відсоткового пункти і становив 24,1%, що є найнижчим значенням за період 2001–2010 рр.. За відносним критерієм рівень крайньої бідності за цей період знизився з 14,9% до 11,2 %. Поліпшилася

ситуація серед сімей з дітьми. Істотне зниження рівня бідності з 43,8% у 2001 р. до 35,2% у 2010 р. спостерігається у сім'ях з дітьми віком до трьох років. На 3,2 відсоткового пункту знизився рівень бідності в сім'ях з дітьми, в яких усі дорослі працюють, і становив 24,3% у 2010 р. [176].

Проте проблема бідності залишається актуальною і потребує подальшого розв'язання. Не втратила гостроти проблема бідності серед працюючого населення. Кожна четверта сім'я з дітьми, в якій всі дорослі працюють, належить до категорії бідних. Не розв'язана проблема охоплення бідного населення соціальною підтримкою. Тільки 57% осіб, що належать до категорії бідних за критерієм прожиткового мінімуму, отримують один з видів соціальної допомоги. Високий рівень бідності спостерігається в сім'ях з двома дітьми (40,7%) та багатодітних сім'ях (58,4%), в сім'ях, у яких є діти і непрацюючі дорослі (36,3%). Залишається високим рівень бідності в сільській місцевості (32,3%), який значно перевищує рівень бідності у містах (20,2%). Крім того, не ліквідовано заборгованість із заробітної плати, не запроваджено ефективну систему надання державної допомоги.

Бідність — це комплексна проблема, а її подолання є довготривалим процесом. Оптимальним варіантом розв'язання цієї проблеми є поєднання активної соціальної політики, спрямованої на відновлення і зростання зайнятості та створення умов для гідної праці, з ефективною підтримкою найуразливіших верств населення[176].

У результаті виконання заходів цієї програми очікується досягнення таких основних прямих ефектів:

- 1) підвищення рівня життя населення;
- 2) зниження масштабів бідності серед працюючих осіб, сімей з дітьми, сільського населення.

Поряд з цим, необхідно звернути увагу на можливі непрямі ефекти від реалізації програми, а саме: зниження мотивації економічно активного населення до продуктивної зайнятості та зростання утриманських настроїв серед населення через необґрунтованість і неадресність соціальних виплат.

Для оцінки бідності застосовуються такі критерії:

- межа бідності, визначена за відносним критерієм 75 відсотків медіанного рівня середньодушових еквівалентних сукупних витрат;
- межа крайньої бідності, визначена за відносним критерієм 60 відсотків медіанного рівня середньодушових еквівалентних сукупних витрат та адаптована до критерію Європейського Союзу;
- межа абсолютної бідності, визначена за критерієм прожиткового мінімуму;
- межа абсолютної бідності, визначена за критерієм вартості добового споживання на рівні 5 доларів США відповідно до паритету купівельної спроможності з метою порівняння її з міжнародними показниками.

Для проведення оцінки бідності за зазначеними критеріями передбачається:

Методологічні підходи до оцінювання впливу державних програм

- використання даних комплексного вибіркового обстеження умов життя домогосподарств;
- розроблення методики комплексної оцінки бідності на національному та регіональному рівні;
- розроблення та здійснення заходів, спрямованих на підвищення надійності показників бідності на регіональному рівні.

Для оцінки ефективності виконання програми передбачається проведення моніторингу показників бідності та заходів, спрямованих на подолання бідності, дослідження ефективності заходів щодо соціальної підтримки окремих категорій громадян і експериментальних досліджень динаміки стану бідності населення за умовами життя на початку та після її виконання.

З метою забезпечення прозорого системного аналізу стану виконання завдань за окремими напрямками програми проводитиметься моніторинг таких основних показників соціально-економічного розвитку:

- індекс реального ВВП;
- ВВП на душу населення;
- динаміка створення робочих місць (темп зростання кількості новостворених робочих місць);
- рівень зайнятості населення віком 15–70 років;
- рівень безробіття населення віком 15–70 років, визначений за методологією Міжнародної організації праці;
- співвідношення державних соціальних гарантій та прожиткового мінімуму;
- рівень середньомісячної заробітної плати;
- індекс реальної заробітної плати;
- питома вага працівників, яким нарахована заробітна плата в розмірі мінімальної заробітної плати і нижче;
- питома вага працівників, заробітна плата яких є вищою ніж середній рівень у державі;
- співвідношення середньомісячної заробітної плати і фактичного розміру прожиткового мінімуму;
- динаміка виплати заробітної плати (загальний обсяг заборгованості у відсотках порівняно з відповідною датою минулого року та до 1 січня поточного року);
- співвідношення мінімального та середнього розміру пенсії;
- співвідношення середнього розміру пенсії та середнього розміру заробітної плати;
- розміри державних соціальних допомог (за видами);
- співвідношення кількості бездомних осіб та осіб, звільнених з місць позбавлення волі, які потребують реінтеграції в суспільство та соціальної адаптації, в регіоні та кількості ліжко-місць у закладах для бездомних осіб та установах для осіб, звільнених з місць позбавлення волі;

- кількість бездомних осіб та осіб, звільнених з місць позбавлення волі, яким була надана допомога з реінтеграції в суспільство та соціальної адаптації, за щорічною оцінкою;
- рівень бідності за відносним критерієм;
- рівень бідності за відносним критерієм крайньої бідності;
- рівень бідності за абсолютним критерієм;
- рівень бідності за абсолютним критерієм для порівняння з міжнародними показниками.

Для оцінки впливу державних програм на бідність може бути застосовано методологію аналізу бідності та соціальних наслідків (далі – АБСН) [23]. Ця методологія розробляється за підтримки Світового банку як набір інструментів вивчення впливу політичних реформ на рівень життя населення, особливо його вразливих верств. Однією з основних цілей застосування АБСН при цьому є отримання інформації, необхідної для розробки та реалізації заходів, які б сприяли підвищенню соціального ефекту програм або мінімізували негативні наслідки зовнішніх впливів при реалізації програм.

При застосуванні методології АБСН на практиці, як правило, враховують такі основні його елементи [23]:

1. Визначення реформ або програм, які підлягають аналізу;
2. Ідентифікація цільових та зацікавлених соціальних груп, для яких насамперед здійснюється аналіз;
3. Визначення каналів впливу реформ або заходів програми на цільові соціальні групи;
4. Формування інформаційного забезпечення для здійснення аналізу;
5. Аналіз наслідків реалізації реформ або програм;
6. Розробка рекомендацій щодо напрямів підвищення рівня життя населення та компенсаційних заходів.

Важливими елементами АБСН є також оцінка інституційного середовища, ризиків, моніторингові заходи, забезпечення зворотного зв'язку при реалізації конкретних заходів, спрямованих на впровадження програм.

При застосуванні АБСН для оцінювання державних програм соціальної спрямованості перші три вказані елементи аналізу є, як правило, визначеними. Методологія застосовується для аналізу прямих і непрямих наслідків, забезпечує можливість достатньо детального кількісного ex-post аналізу фактичних наслідків реалізації програм та оцінки потенційних наслідків (ex-ante аналізу) на основі поєднання даних щодо мікроекономічних розподілів і макроекономічних структур та моделей [23].

При застосуванні АБСН може бути реалізовано відносно простий підхід – поєднання рядів макропоказників з даними щодо зміни певних ознак мікрорівня з репрезентативного масиву обстеження домогоспо-

дарств, зокрема масиву державного вибіркового обстеження умов життя домогосподарств. Як інструмент може бути використана програма PovStat [177], що моделює зміну показників бідності та нерівності в умовах різних сценаріїв економічного розвитку. Головна ідея, покладена в основу цього підходу до моделювання, полягає в тому, що динаміку бідності визначає, головним чином, економічне зростання. Зокрема, приймається, що середньодушкове споживання домогосподарств зростає у тому самому ступені, що і випуск (на одну особу) у секторі зайнятості голови домогосподарства [49]. На основі даних рівня домогосподарств здійснюється трансформація динаміки випуску продукції та зайнятості в різних секторах економіки у зростання середньодушових доходів або споживання домогосподарств. При використанні даного підходу можна оцінити вплив на показники бідності обсягу випуску продукції на основі декомпозиції динаміки бідності за двома складовими: пропорційного зростання (зниження) доходу домогосподарств та зміни їх відносного доходу [23; 49].

Розрахунки можуть здійснюватися на основі прогнозів різного ступеня складності залежно від наявних даних та від бажаної деталізації факторів, що можуть впливати на показники бідності.

Важливою перевагою PovStat порівняно з простішими підходами є використання даних мікрорівня за результатами обстежень домогосподарств. Це дає можливість більш надійно оцінювати показники бідності та диференціації населення за доходами. Водночас підхід не застосовує явні моделі макrorівня та є спрощеним у частині відображення особливостей зайнятості членів домогосподарств.

Для використання процедури PovStat необхідно мати у розпорядженні результати вибірових обстежень домогосподарств з визначеними даними щодо межі бідності у поточному періоді та інтервал (горизонт) прогнозування. Модель передбачає використання змінних, що характеризують макроекономічні показники, агреговані на національному рівні або дезагреговані за секторами економіки, а також характеристики відносної зміни показників, а саме: темпи зростання доходу, зайнятості та приросту населення. Крім того, у моделі можуть бути враховані зміни індексу цін на споживчі товари і дефлятора ВВП.

Показники, що моделюються та прогнозуються, такі:

- середньодушові середньомісячні доходи;
- чисельність бідного населення;
- рівень бідності;
- глибина бідності;
- гострота бідності;
- коефіцієнт Джині;
- дисперсія логарифмів доходів (витрат) VLC_i ;
- індекс Тейла $GE(1)$;

- індекс узагальненої ентропії $GE(2)$.

Показники моделюються на основі даних вибіркового обстеження умов життя домогосподарств у поточному періоді. Масив даних ОУЖД включає такі змінні [49]:

- 1) ідентифікаційний номер домогосподарства;
- 2) середньодушові середньомісячні еквівалентні (скориговані з урахуванням розміру домогосподарства — ефекту «економії на масштабі») доходи (витрати) $\{c_{i,t}\}_{i=1}^n$ для вибірки домогосподарств n у році t , де $t=0$ відповідає року обстеження;
- 3) статистична вага обстежених домогосподарств у році t , $\{w_{i,t}\}_{i=1}^n$;
- 4) тип місцевості;
- 5) розмір домогосподарства;
- 6) сектор зайнятості голови домогосподарства у поточному періоді $\{S_i\}_{i=1}^n$. Показник набуває значення від 1 до 4, де 1 — сільськогосподарська діяльність, 2 — промислове виробництво, 3 — сфера послуг, 4 — інший тип зайнятості, не включений до 1–3.

Джерелом інформації щодо поточних макроекономічних показників та темпів їх зміни є дані, розміщені на сайтах Державної служби статистики України (www.ukrstat.gov.ua) та Національного банку України (www.nbu.gov.ua). Прогнозні значення макроекономічних показників можуть бути отримані за результатами прогнозів Світового банку (www.worldbank.org.ua) та консенсус-прогнозу, наведеного у відповідному виданні [178].

Основні факторні змінні, закладені в основу моделі бідності (табл. 4.20):

- 1) частка та темпи приросту випуску товарів та послуг за секторами економіки, %;
- 2) частка та темпи приросту зайнятого населення за секторами економіки, %;
- 3) межа бідності за національним критерієм, грн. на особу в місяць;
- 4) індекс споживчих цін (далі — ІСЦ), %;
- 5) зміна дефлятора ВВП, %.

При цьому у промисловості та послугах розглядаються однакові варіанти темпів приросту зайнятого населення: 0,0%; +1,0%; +2,0%; +3,0%. Передбачається, що у сільському господарстві та у інших секторах економіки зайнятість не змінюється. Приклад є умовним і використовується для ілюстрації вхідних та вихідних даних розрахунків з використанням PovStat.

Приймається також, що зазначеним змінам темпів зайнятості відповідають такі зміни приросту випуску товарів та послуг: для промисловості — 0,0%; +2,5%; +5,0%; +7,5%; для послуг — 0,0%; +1,0%; +2,0%; +3,0%.

Основні вихідні дані для прогнозування показників бідності з використанням
моделі PovStat

Показники	Сектор економіки		
	Сільське господарство	Промисловість	Послуги
Частка випуску товарів та послуг, %			
2011 р.	9,42	41,03	49,55
Темпи приросту випуску товарів та послуг, % ⁵			
2012 р.	0,0	[+0,0; +2,5; +5,0; +7,5]	[+0,0; +1,0; +2,0; +3,0]
2013 р.	0,0	[+0,0; +2,5; +5,0; +7,5]	[+0,0; +1,0; +2,0; +3,0]
2014–2015 рр.	0,0	[+0,0; +2,5; +5,0; +7,5]	[+0,0; +1,0; +2,0; +3,0]
Частка зайнятого населення, %			
2011 р.	6,06	24,24	69,70
Темпи приросту зайнятого населення, %			
2012 р.	0,0	[+0,0; +1,0; +2,0; +3,0]	[+0,0; +1,0; +2,0; +3,0]
2013 р.	0,0	[+0,0; +1,0; +2,0; +3,0]	[+0,0; +1,0; +2,0; +3,0]
2014–2015 рр.	0,0	[+0,0; +1,0; +2,0; +3,0]	[+0,0; +1,0; +2,0; +3,0]
Україна в цілому			
Межа бідності за національним критерієм, грн. на особу в місяць			
2011 р.		1062,0	
Дефлятор ВВП, %			
2012 р.		106,8	
2013 р.		108,9	
2014–2015 рр.		108,9	
Індекс споживчих цін, %			
2012 р.		102,3	
2013 р.		106,9	
2014–2015 рр.		106,2	

Відповідно до методології розрахунків, реалізованої у PovStat, для кожного прогнозного періоду середньодушові доходи перераховуються за формулою [178]:

$$c_{i,t} = c_{i,t-1} (1 + g_t^{S_i} - \eta_t^{S_i}), \quad (4.14)$$

де $g_t^{S_i}$ – темп зростання реального ВВП за секторами зайнятості i -ї особи (голови домогосподарства) у році t ;

$\eta_t^{S_i}$ – темп приросту зайнятого населення за секторами у році t , що визначається за формулою:

⁴ У цьому дослідженні використано експериментальні показники приросту випуску товарів і послуг та зайнятості населення

$$1 + \eta_t^{S_i} = \frac{\varepsilon_t^S}{\varepsilon_{t-1}^S} \cdot (1 + \eta_t), \text{ для секторів зайнятості 1, 2 та 3,} \quad (4.15)$$

де η_t – загальна чисельність населення у році t ;

ε_t^S – частка зайнятих сектору S у загальній зайнятості у році t , що отримується зі співвідношення:

$$\varepsilon_t^S = \frac{\varepsilon_{t-1}^S (1 + \tau_t^S)}{\sum_{k=1}^3 \varepsilon_{t-1}^k (1 + \tau_t^k)}, \quad (4.16)$$

де τ_t^S – темп зростання частки зайнятих сектору у загальній зайнятості у році t .

Темп зростання чисельності зайнятих у секторі 4 приймається як відповідний показник для населення в цілому:

$$\eta_t^{4_i} = \eta_t. \quad (4.17)$$

Статистичні ваги домогосподарств визначаються з урахуванням зростання чисельності населення:

$$w_{i,t} = w_{i,t-1} (1 + \eta_t^{S_i}). \quad (4.18)$$

Основні формули для оцінки показників на основі мікроданих є такими [177]:

Показники бідності

Три показники бідності відповідно до вимірів Фостера – Грира – Торбека розраховуються з використанням формули:

$$P(\alpha) = \frac{\sum_{i=1}^n I(c_i \leq z) \cdot \left\{ w_i \cdot \left(1 - \frac{c_i}{z_t}\right)^\alpha \right\}}{\sum_{i=1}^n w_i} \cdot 100 \%. \quad (4.19)$$

де z – межа бідності;

I – індикаторна функція, яка відображає умову, що доходи (витрати) i -го домогосподарства не перевищують межі бідності;

w_i – статистичні ваги домогосподарств;

α – параметр.

За формулою (4.19) розраховуються показники для $\alpha = 0, 1$ та 2 , які відповідають рівню бідності, глибині бідності та гостроти бідності.

Коефіцієнт Джині

Для розрахунку коефіцієнта Джині величини доходів (витрат) обстежених домогосподарств $\{c_i\}_{i=1}^n$ упорядковують за зростанням. Далі коефіцієнт Джині розраховується за формулою:

$$G = 1 + \frac{1}{\sum_{i=1}^n w_i} - 2 \sum_{i=1}^n \frac{c_i w_i \left(1 + \sum_{j=1}^i w_j + \frac{1}{2}(w_i - 1) \right)}{\bar{c} \cdot \left(\sum_{i=1}^n w_i \right)^2}. \quad (4.20)$$

Величина дисперсії логарифмів доходів витрат визначається за формулою:

$$VLC_t = \frac{\sum_{i=1}^n w_{i,t} (\ln c_{i,t} - \overline{\ln c_t})^2}{\sum_{i=1}^n w_{i,t}}, \quad (4.21)$$

$$\text{де } \overline{\ln c_t} = \frac{\sum_{i=1}^n w_{i,t} \ln c_{i,t}}{\sum_{i=1}^n w_{i,t}}.$$

Індекси Тейла

Аналогічно показникам бідності Фостера – Грира – Торбека можуть бути визначені індекси нерівності класу узагальненої ентропії, $GE(\alpha)$, де параметр α приймає значення 1, 2. При цьому $GE(1)$ індекс Тейла:

$$GE(1) = \frac{\sum_{i=1}^n w_i \cdot \frac{c_i}{c_t} \ln \left(\frac{c_i}{c} \right)}{\sum_{i=1}^n w_i}. \quad (4.22)$$

Індекс узагальненої ентропії може бути записаний у такому вигляді:

$$GE(2) = \frac{\sum_{i=1}^n w_i \left[\left(\frac{c_i}{c} \right)^2 - 1 \right]}{2 \sum_{i=1}^n w_i}. \quad (4.23)$$

Для перевірки ефективності підходу, реалізованого у PovStat, зокрема адекватності відповідної моделі та прийнятих припущень при викорис-

танні даних, наявних в Україні, було виконано апробацію моделі на даних 2006–2008 рр. У цілому результати розрахунків засвідчили, що підхід дає можливість з достатнім рівнем надійності відобразити ефекти, які проявляються протягом двох років (прогноз на 2007 та 2008 роки за даними 2006 року).

При апробації підходу здійснено ряд допоміжних розрахунків. Так, на рис. 4.21 представлені результати аналізу впливу сектору зайнятості голови домогосподарства на рівень бідності (одне з важливих припущень моделі) за даними ОУЖД 2011 року.

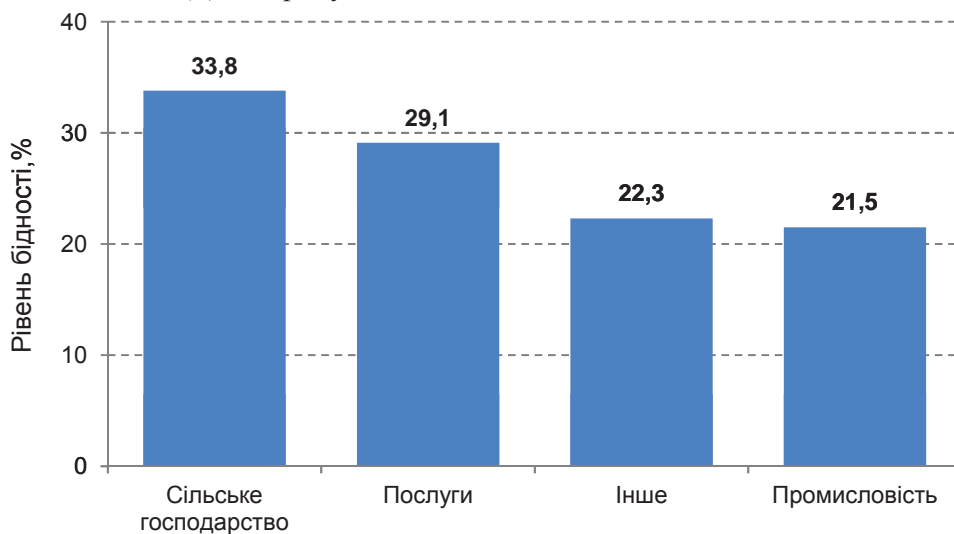


Рис. 4.21. Рівень бідності залежно від сектору зайнятості голови домогосподарства (ОУЖД, 2011 р.)

Наведені дані ілюструють наявність взаємозв'язку між сектором зайнятості голови домогосподарства та рівнем бідності за національною межею. В цілому найбіднішими є домогосподарства, голови яких зайняті у сфері виробництва сільськогосподарської продукції (рівень бідності — 33,8%), найвищими є доходи домогосподарств, голови яких зайняті у сфері промислового виробництва (рівень бідності — 21,5%).

З використанням квартальних і річних даних щодо доходів (витрат) домогосподарств та обсягів ВВП в Україні досліджено взаємозв'язок зміни ВВП та рівня бідності за прожитковим мінімумом. За результатами цих досліджень встановлено, що наслідки зміни ВВП в той чи інший бік проявляються на рівні доходів населення з лагом, який складає близько 7 місяців (рис. 4.22). Наявність приблизно такого лагу підтверджується результатами інших досліджень.

З урахуванням викладеного слід зазначити, що в цьому дослідженні за основний підхід до оцінки змін в економіці використано методологію ex-ante аналізу на основі поєднання даних щодо мікроекономічних розпо-

Методологічні підходи до оцінювання впливу державних програм

ділів, визначених за результатами вибіркового обстеження умов життя домогосподарств, та рядів макроекономічних показників. Реалізацію цього підходу здійснено з використанням процедур, реалізованих у програмі PovStat.

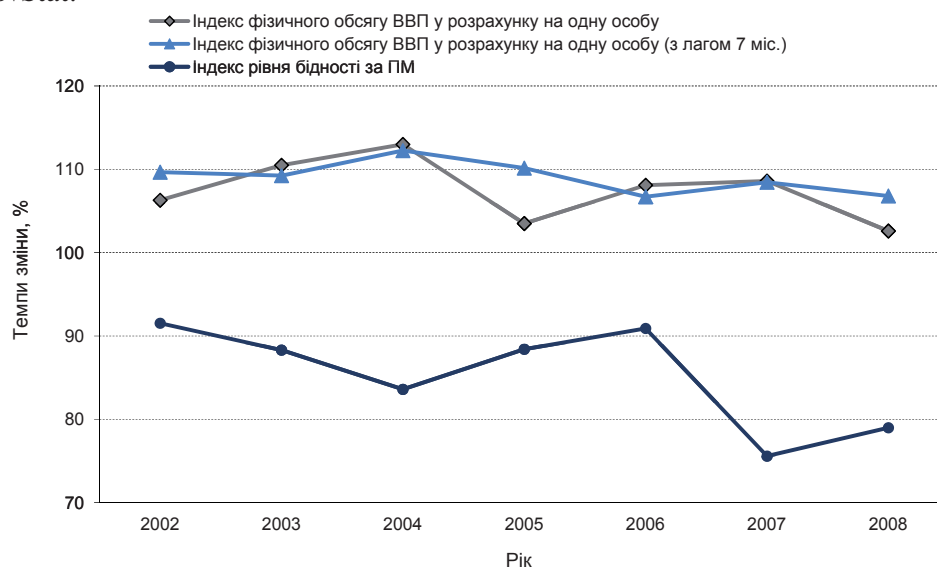


Рис. 4.22. Динаміка зміни індексів фізичного обсягу ВВП на особу та індексу рівня бідності

Для оцінки можливих наслідків зростання рівня зайнятості населення в Україні було виконано ряд обчислювальних експериментів з використанням програми PovStat. При цьому розглянуто варіанти зростання рівня зайнятості за секторами економіки на 0%, 1%, 2%, 3%. Результати моделювання показників бідності при рівномірному зростанні частки зайнятого населення в сфері промислового виробництва та в сфері послуг для 2014–2015 рр. наведені в табл. 4.21.

Таблиця 4.21

Результати моделювання характеристик бідності та нерівності у 2014-2015 роках за умови зростання рівня зайнятості

Показники	Темпи зростання рівня зайнятості, %			
	100%	101%	102%	103%
Рівень бідності	23,026	20,634	17,739	15,409
Глибина бідності	4,652	3,986	3,284	2,817
Гострота бідності	1,432	1,208	0,977	0,831
Чисельність бідних (тис. осіб)	10 137	9 084	7 809	6 784
Коефіцієнт Джині	0,263	0,264	0,264	0,264
Інші характеристики нерівності				
Коефіцієнт Тейла	0,128	0,128	0,128	0,129
Індекс середньологарифмічного відхилення Тейла	0,210	0,211	0,211	0,212
Індекс ентропії Тейла	0,188	0,188	0,187	0,187

Як свідчать отримані дані, наслідками зростання чисельності зайнятих у секторах промислового виробництва та послуг стануть покращання характеристик бідності й нерівності. За умови незмінного рівня зайнятості населення в усіх секторах економіки рівень бідності становитиме 23,0%. При зростанні частки зайнятих у секторі промислового виробництва та секторі послуг на 3,0%, частка бідного населення може скоротитися на 7,6 в. п. і досягти рівня 15,4%.

Результати моделювання рівня бідності у 2014–2015 рр. за всіх варіантів (рівномірного та диференційованого) зміни рівня зайнятості за секторами економіки представлено на рис. 4.23. При цьому інші параметри моделі, реалізовані в PovStat, приймаються незмінними для всіх варіантів розрахунку.

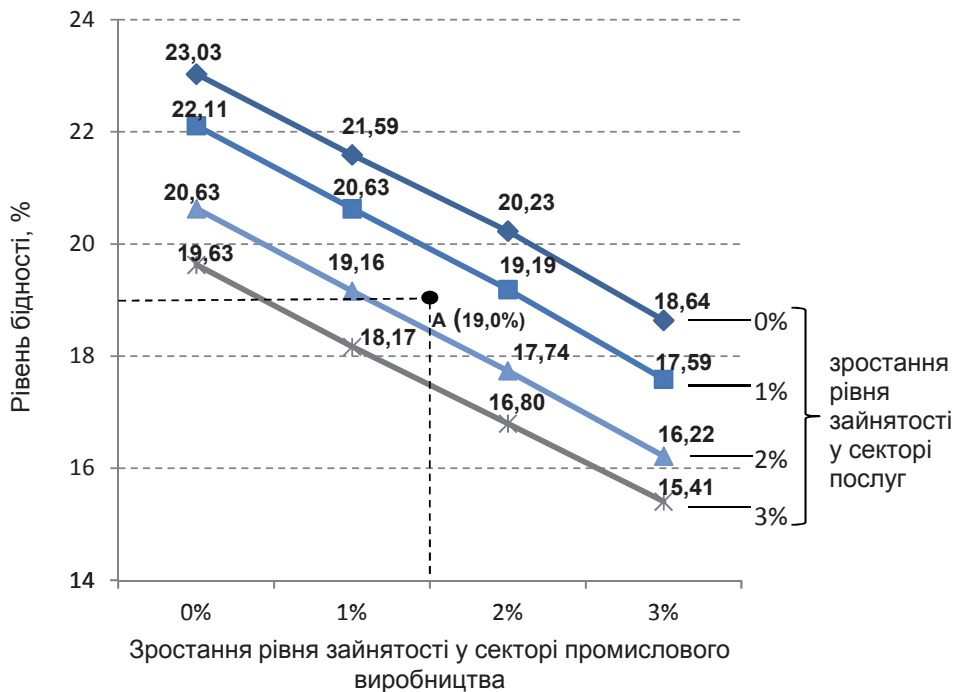


Рис. 4.23. Залежність прогнозованого рівня бідності від темпів зміни зайнятості населення у секторах економіки, 2014–2015 рр.

Як видно з наведених на рис. 4.23 даних, очікуваний рівень бідності суттєво залежить від темпу зміни рівня зайнятості. Крім цього, приблизна еквідистантність кривих за різних значень темпів зміни зайнятості свідчить про однорідну еластичність рівня бідності за зміною зайнятості відповідно до моделі. Це дозволяє використовувати рисунок для достатньо простого, без додаткових розрахунків, оцінювання рівня бідності, який міг би бути отриманий за умов зростання зайнятості в різних секторах економіки з неоднаковими темпами. Так, при зміні зайнятості у промисловому вироб-

Методологічні підходи до оцінювання впливу державних програм

ництві та в секторі послуг на +1,5% це значення буде знаходитися приблизно посередині вертикального відрізка, що з'єднує криві, які відповідають значенням темпів зміни рівня зайнятості в секторі послуг +1,0% і +2,0% для темпу зміни зайнятості в промисловому виробництві +1,5% (точка А на рис. 4.23). Оцінка рівня бідності для таких прогнозних параметрів становитиме приблизно 19,0%. Слід зазначити, що за результатами моделювання подібні номограми можуть бути побудовані для різних цільових показників і для різних варіантів зміни параметрів.

Відповідно до методології АБСН, ключовими елементами аналізу є визначення ефектів (наслідків) заходів політики щодо розподілу доходів (витрат) населення та визначення ступеня їх впливу на різні групи населення.

Таким чином, застосування в АБСН моделювання на основі поєднання даних макро- та мікрорівня відкриває широкі можливості аналізу варіантів впливу соціальної та економічної політики на стан бідного населення та нерівність, визначення емпіричної еластичності цільових показників за основними факторами, надання користувачам зручної інформації, що може бути використана при прийнятті політичних рішень. Водночас слід урахувати, що моделі та програмне забезпечення повинні бути ретельно опрацьованими для прогнозованих інтервалів зміни параметрів, а отримані результати доцільно обговорювати з експертами з моделювання явищ та процесів.

У цілому слід констатувати, що для застосування методології АБСН при розробці політики в Україні існує достатньо розвинута інформаційна база та можливість залучення професійних кадрів у галузі аналізу соціальних явищ та процесів, розробки заходів політики та їх упровадження. Але ефективного використання цього підходу для підтримки прийняття політичних рішень на практиці необхідно приділяти увагу практично всім аспектам реалізації АБСН, розглянутим у цьому підрозділі.

4.5. Використання результатів оцінювання державних програм для покращання розробки соціальної політики та стратегічного планування

Методологія оцінювання програм та їх соціальних результатів може і має бути дієвим інструментом забезпечення ефективного аналізу наслідків економічної та соціальної політики. Основною метою застосування методології є підвищення ефективності заходів політики та реформ на основі зниження ризиків шляхом якісного інформування всіх учасників процесу щодо можливих (прогнозних) та фактичних наслідків реалізації зазначених заходів для різних соціальних груп населення. Це досягається шляхом підкріплення політичних заходів даними щодо очікуваного їх впливу на

ключові показники рівня та умов життя населення (насамперед уразливих його верств), людського розвитку, нерівність, зайнятість тощо, альтернативних варіантів реформ, рівня ризиків при впровадженні заходів політики, ініціювання широких суспільних дебатів щодо заходів політики та наявних альтернатив.

Основними положеннями, що визначають переваги й особливості застосування інструментів оцінювання програм при розробці та впровадженні політики, є такі.

Результати оцінювання допомагають політикам при прийнятті рішень щодо визначення найбільш прийнятних та своєчасних заходів, що дадуть можливість максимальною мірою компенсувати можливий негативний вплив на групи населення, які можуть втратити найбільше внаслідок політичних реформ.

Основними цілями застосування інструментарію оцінювання програм є створення інформаційної бази для підготовки та прийняття обґрунтованих політичних рішень при розробці й упровадженні державних програм соціальної спрямованості. Формування та реалізація політики на основі такого підходу є також більш прозорими та зрозумілими для всіх учасників і зацікавлених сторін процесу.

Ключовим зацікавленим сторонам також необхідно надавати прозору і орієнтовану на результат інформацію про ефективність та дієвість програми. Це дасть можливість зробити прийняття рішень більш усвідомленим та вдосконалити процес розробки програм і заходів політики у майбутньому; уявити ймовірні розбіжності між «очікуваними» і «досягнутими» результатами. Оцінка програми та її результатів необхідна всім зацікавленим сторонам для розробки і затвердження стратегії підготовки та впровадження програм, внесення коригувань у діючі програми, удосконалення процесу розробки та виконання програм, забезпечення підзвітності, прийняття рішень про фінансування, підвищення рівня знань про переваги і недоліки програм, призначених для поліпшення якості життя населення.

При взаємодії із зацікавленими сторонами доцільно застосовувати такі методи: інтерв'ю, фокус-групи, семінари, спостереження (за умов неможливості або небажання зацікавлених осіб надавати інформацію). Можливість застосування кожного з зазначених методів (або комбінації методів) залежить від низки обставин, серед яких [179]:

- рівень складності програми, що оцінюється;
- наявність часу;
- бюджет на збір інформації від зацікавлених сторін;
- географічне розташування зацікавлених сторін і можливість їх збору в одному місці;
- діапазон думок зацікавлених сторін;
- взаємовідносини зацікавлених сторін;

- доступність зацікавлених сторін;
- кількість залучених зацікавлених сторін.

Слід дотримуватися основних принципів залучення зацікавлених сторін [180]:

1. *Включення і рівність* — необхідно залучати всі зацікавлені сторони з огляду на те, що завжди існує небезпека почути тих, хто «говорить голосніше за всіх», і забути про тих, хто не настільки активний;

2. *Прозорість, відкритість, ясність* — необхідно переконатися, що зацікавлені сторони отримують всю необхідну інформацію та обізнані щодо всіх етапів реалізації програми; всі зацікавлені сторони повинні сприяти створенню обстановки взаємної довіри, відкритого обміну інформацією та неупередженому діалогу;

3. *Прихильність справі* — необхідно продемонструвати повагу до зацікавлених сторін, визначаючи їх пріоритети, виділяючи ресурси та демонструючи реальні спроби зрозуміти й об'єднати думки, навіть якщо вони відрізняються від традиційних;

4. *Почуття «причетності»* — залучення зацікавлених сторін поглиблює відчуття «причетності» до результатів процесу, що особливо важливо на етапі реалізації програми;

5. *Доступність* — необхідно забезпечити різні способи участі зацікавлених сторін і переконатися, що вони не виключені з процесу внаслідок існуючих мовних і культурних бар'єрів або відсутності можливостей участі;

6. *Підзвітність* — після закінчення процесу залучення необхідно розповісти учасникам про те, як і чому їх внесок вплинув (або не вплинув) на результати реалізації проекту;

7. *Зміцнення потенціалу* — з початку реалізації проекту має бути ясно, як можуть вплинути учасники та як можна буде використовувати результати;

8. *Відповідна реакція* — ті, хто бере участь у процесі, повинні усвідомлювати, що існуючі ідеї можуть бути поліпшені (якщо вони неправильні) і за необхідністю змінені;

9. *Добровільна участь* — усі залучені в процес повинні брати участь у ньому на добровільній основі;

10. *Надійність* — джерела інформації повинні бути якісними і такими, що викликають довіру.

Практичне застосування інструментарію оцінювання соціальних результатів масштабних державних програм вимагає тісної співпраці, ефективного діалогу при плануванні та реалізації політики між всіма партнерами: органами законодавчої та виконавчої влади, громадськими організаціями, донорами, профспілками та ін.

Здійснення оцінювання державних програм передбачається в умовах налагоджених комунікаційних зв'язків, діалогу між аналітичними групами

та організаціями (установами), які розробляють та впроваджують політику. Це забезпечує підготовленість останніх до сприйняття висновків та рекомендацій фахівців, які здійснюють оцінку.

Результати оцінювання повинні бути максимально своєчасними, доступними та зрозумілими для користувачів. Це суттєво підвищує їх корисність та можливість використання при розробці політики.

Доцільно розробити національну систему оцінки державних програм соціальної спрямованості, що дозволить ефективно прогнозувати, аналізувати й оцінювати наслідки реалізації політики, розробляти заходи для її коригування та суттєво покращить стратегічне планування.

ЗАКЛЮЧНІ ПОЛОЖЕННЯ

Оцінювання державних програм соціальної спрямованості, їх впливу на якість життя населення є однією з ключових складових стратегії управління за результатами у соціальній сфері. Таке управління є наріжним каменем раціонального використання фінансових ресурсів, що є актуальною проблемою для багатьох країн світу. Програмно-цільовий метод формування бюджету забезпечує можливість управління та контролю за використанням бюджетних коштів для досягнення визначених цілей. Але отримання надійної, своєчасної та доступної інформації щодо соціальних результатів програм потребує проведення спеціальних досліджень та застосування відповідного інструментарію.

Державні цільові програми (державні, регіональні, місцеві) як комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, спрямованих на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, здійснюються на основі бюджетних програм і розробляються відповідно до таких стратегічних документів розвитку держави, як Програма економічних реформ, Програма діяльності Уряду, Прогноз економічного та соціального розвитку країни та ін.

Основним засобом здійснення державної політики у соціальній сфері є реалізація програм соціальної спрямованості. У вузькому розумінні соціальна політика є сукупністю соціальних програм.

Більшість етапів розробки та реалізації соціальних програм потребують оцінювання. Оцінювання має стати складовою кожного етапу. Під оцінюванням програми в цілому, як правило, розуміють міждисциплінарне дослідження, що проводиться з метою визначення та вимірювання прямих ефектів, результативності наслідків та впливів соціальних програм. Однак, крім результатів реалізації, доцільно оцінювати і якість розроблення самої програми, а саме, її відповідність стандартам, логіку та узгодженість окремих етапів, якість інформаційного та методологічного забезпечення, використаного при розробці.

Залежно від того, на якому етапі проводиться оцінювання, виділяють три види оцінювання програм:

- прогнозне, попереднє (ex-ante) оцінювання спрямоване на вивчення особливостей реалізації заходів майбутньої програми, прогнозування основних «вузьких місць», кінцевих результатів, соціальних ефектів, побічних дій і ризиків;
- супутнє, формуюче оцінювання направлене на аналітичний супровід програми та вивчення механізму зворотного зв'язку для уможливлення коригування заходів у ході їх реалізації;

- підсумкове або узагальнююче (ex-post) оцінювання здійснюється після завершення програми. Цілі підсумкового оцінювання можуть бути різними: наприклад, оцінюється, якою мірою виконані завдання, що поставлені на стадії формування програми, контроль успішності програми, оцінка впливу програми (аналіз запланованих і незапланованих соціальних, економічних і політичних ефектів, а також того якою мірою вони пов'язані з заходами програми).

При оцінюванні соціальних ефектів програм приділяють увагу найважливішим аспектам людського розвитку та якості життя населення, а саме, показникам, що характеризують демографічний розвиток, ринок праці, матеріальний добробут, умови проживання, рівень освіти, стан та охорону здоров'я, соціальне середовище, екологічну ситуацію, фінансування людського розвитку. Конкретні програми можуть впливати лише на окремі з зазначених аспектів. Основними каналами впливу є політичний, фінансово-економічний, адміністративно-управлінський та інформаційно-комунікативний.

Оцінка впливу державних програм соціальної спрямованості на якість життя населення є відносно новим етапом реалізації програм у соціальній сфері для більшості країн світу. Міжнародний досвід свідчить про доцільність розробки інструментарію оцінки соціальних наслідків програм на основі більш широкого використання методології моделювання, зокрема мікроімітаційного моделювання. Це зумовлено ефективністю зазначеної методології в умовах ускладнення соціальних явищ і процесів, прогресом в області методів та технології збирання, обробки й аналізу інформації та накопиченим позитивним досвідом застосування відповідних інструментів. Інструментарій, оснований на методології мікроімітаційного моделювання, може бути використаний на різних етапах розробки та реалізації соціальної політики. Водночас найефективнішим він є на етапах вибору релевантних інструментів політики та впровадження політики, а етап оцінки впливу соціальних програм взагалі не може бути реалізований без застосування такого інструментарію.

Важливою перевагою мікроімітаційного моделювання при оцінці наслідків реалізації програм є можливість включення до аналізу значної кількості різноманітних змінних, які характеризують досліджувані одиниці, та використання широкого набору поведінкових моделей будь-якого рівня деталізації та складності, що забезпечує гнучкість аналізу та сприяє врахуванню взаємозалежності змінних, взаємодії різних одиниць сукупності.

В Україні накопичено значний обсяг даних мікрорівня за результатами низки вибіркових обстежень населення, насамперед державних. На цій основі може бути розроблено та впроваджено інструментарій оцінювання соціальних програм за такими найбільш актуальними їх напрямками: програми соціальної підтримки населення; реформи фіскальної політики та пенсійної системи; реформи тарифної політики у сфері житлово-кому-

нальних послуг; програми у сфері охорони здоров'я та ринку праці; освітньо-кваліфікаційні програми.

Аналіз низки державних цільових програм соціальної спрямованості свідчить, що без кількісної оцінки прогнозних, поточних та фактичних соціальних результатів неможливо переконливо обґрунтувати доцільність реалізації програм, оцінити особливості їх впровадження та дієвість.

Розробка та впровадження інструментарію оцінювання ефектів впливу державних соціальних програм з використанням методів моделювання передбачають можливість залучення до виконання робіт висококваліфікованих фахівців з питань математико-статистичного, економіко-математичного, імітаційного моделювання, обробки інформації та автоматизації розрахунків.

Серйозною проблемою при оцінюванні будь-якої соціальної програми є обмежений обсяг ресурсів, необхідних для розробки програми та її реалізації, оскільки виконання процедур оцінювання вимагає додаткових затрат наявних ресурсів. Застосування інструментарію оцінювання програм, що використовує методологію моделювання, дає можливість мінімізувати додаткові затрати ресурсів.

Здійснення оцінювання соціальних результатів державних програм можливе за умов налагоджених комунікаційних зв'язків, ефективного діалогу та тісної співпраці між аналітичними групами, залученими до оцінювання, й органами законодавчої та виконавчої влади, організаціями й установами, що розробляють та впроваджують програми.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Дікань Л. В. Державний аудит : [навч. посіб.] / Дікань Л. В., Голуб Ю. О., Синюгіна Н. В. — К. : Знання, 2011. — 503 с.
3. Наказ Міністерства фінансів України «Про паспорти бюджетних програм» від 29.12.2002 р. № 1098 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0047-03>
4. Сучасні інструменти фінансового планування : [навч. посіб.] / [під заг. ред. І. Ф. Щербіни] ; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-П) впровадження», USAID. — К. : Нора-Друк, 2012. — 128 с.
5. Закон України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 р. № 1621-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>
6. Планування місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу : [навч. посіб.] / [під заг. ред. І. Ф. Щербіни] ; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-П) впровадження», USAID. — К. : ДГВПП «Зовнішторгвидав України», 2011 — 108 с.
7. Клець Л. Є. Бюджетний менеджмент : [навч. посіб.] / Клець Л. Є. — К. : Центр учбової літератури, 2007. — 640 с.
8. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі» від 14.09.2002 р. № 538-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1072.4960.0>
9. Саріогло В.Г. Моніторинг та оцінювання соціальних результатів бюджетних програм // Державний бюджет і бюджетна стратегія в умовах економічних реформ: у 4 т. — Т.4: Державні соціальні видатки: напрями раціоналізації та підвищення ефективності / Саріогло В.Г., Макарова О.В., Огай М.Ю. — ДННУ «Акад. фін. управління»; за заг. ред. М.Я. Азарова. — К., 2011. — С.284-326
10. Макарова О. В. Державні соціальні програми: теоретичні аспекти, методика розробки та оцінки : [моногр.] / Макарова О. В. — К. : Ліра-К, 2004. — 328 с.
11. McDavid J. C. Program Evaluation and Performance Measurement: An Introduction to Practice / McDavid J. C., Hawthorn L. R. L. — Thousand Oaks : Sage Publications Inc., 2006. — 496 p.

-
12. Офіційний сайт Інституту оцінки програм и політик [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.iopp.ru/> — Название с титул. екрана.
 13. Измерение эффективности и оценивание в государственном управлении: международный опыт / [Беляев А. Н., Кузнецова Е. С., Смирнова М. В., Цыганков Д. Б.]. — М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005. — 54 с.
 14. Nagarajan N. Evaluating EU expenditure programs: A guide. Ex post and Intermediate Evaluation / Nagarajan N., Vanheukelen M. — Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1997. — 93 p.
 15. Weiss C. H. Evaluation: Methods for studying programs and policies / Weiss C. H. — [2nd Ed.]. — Upper Saddle River : Prentice Hall, 1998. — 372 p.
 16. Chelimsky E. The coming transformations in evaluation // Evaluation for the 21st century: A Handbook ; E. Chelimsky, W. R. Shadish (Eds.) / E. Chelimsky. — Thousand Oaks : Sage Publications Inc., 1997. — P. 1–26.
 17. Krause D. R. Effective program evaluation: An introduction / Krause D. — Chicago : Nelson-Hall, 1996. — 142 p.
 18. Official site of Western Michigan University. The Evaluation Center. The evaluation checklist project (Reviewed July 13, 2004) [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.wmich.edu/evalctr/checklists/> — Screen title.
 19. Shadish W. R. Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference [Electronic resource] / Shadish W. R., Cook T. D., Campbell D. T. — Boston : Houghton Mifflin, 2002. — 656 p. — Access mode : <http://depts.washington.edu/methods/readings/Shadish.pdf>
 20. Evaluating socio-economic programs: Evaluation design and management: Evaluating socio-economic programs // EC Structural Funds. — Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1999. — Vol. 1. — 144 p.
 21. Маршаков В. Оценивание политик и измерение результативности: мировой опыт и российские перспективы оценивания эффективности государственного управления [Электронный ресурс] / В. Маршаков. — Режим доступа : http://www.politanaliz.ru/articles_505.html
 22. Бейкер Д. Л. Оценка воздействия проектов развития на бедность : [практ. рук.] / Всемирный банк. — М. : Весь мир, 2002. — 272 с.
 23. Методические указания по анализу бедности и социальных последствий / Документ Всемирного банка. — Вашингтон : Всемирный банк, 2003. — 122 с.
 24. Аналіз бідності та соціальних наслідків економічної кризи в Україні / авт. кол. Е. Лібанова, Л. Черенько, В. Саріогло. — К. : Програма розвитку ООН в Україні, 2010. — 63 с.
 25. Доклад о развитии человека 2006. Власть, бедность и глобальный водный кризис / Опубликовано для Программы развития ООН ; пер. с англ. —

- М. : Весь мир, 2006. — 440 с.
26. Гайдук К. Рост в пользу бедных? Факторы, определяющие динамику благосостояния населения Беларуси / Гайдук К., Чубрик А. // Рабочий материал ИПМ WP/07/02. — Минск : Исследовательский центр ИПМ, 2007. — 46 с. — Режим доступа : <http://www.research.by/webroot/delivery/files/wp2007r02.pdf>
27. Чубрик А. Рост ВВП и доходы населения в Беларуси: кто выиграл от экономического роста? // Рост для всех? Новые вызовы для экономики Беларуси ; ред. К. Гайдук, И. Пелипась, А. Чубрик. — СПб. : Невский простор, 2007. — С. 48–78.
28. Чубрик А. Социальные последствия экономического кризиса в Беларуси и направления изменений социальной политики / Чубрик А., Шиманович Г. // Рабочий материал ИПМ WP/07/02. — Минск : Исследовательский центр ИПМ, 2010. — 24 с. — Режим доступа : <http://www.kariera.by/content/docs/wp2010r01.pdf>
29. Шиманович Г. Социальная политика государства: эффективность, каналы влияния на бедность и перспективы развития / Шиманович Г. // Рабочий материал WP/10/08. — Минск : Исследовательский центр ИПМ, 2010. — 25 с. — Режим доступа : <http://www.research.by/webroot/delivery/files/wp2010r08.pdf>
30. Лібанова Е. М. Бідність населення України: методологія, методика та практика аналізу [моногр.] / Лібанова Е. М. ; Ін-т демографії та соціальних досліджень НАН України. — К. : КНЕУ, 2008. — 328 с.
31. Демографічні чинники бідності : [кол. моногр.] / за ред. Е.М. Лібанової. — К. : Ін-т демографії та соціальних досліджень НАН України, 2009. — 184 с.
32. Рівень життя населення України / за ред. Л. М. Черенько ; НАН України, Ін-т демографії та соціальних досліджень, Держ. ком. статистики України. — К. : ТОВ «Видавництво «Консультант», 2006. — 428 с.
33. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України : у 6 т. / Азаров М. Я., Ярошенко Ф. О., Лібанова Е. М. та ін. — К. : НДФІ, 2004. — Т. 2: Соціальна спрямованість бюджетної політики. — 2004. — 376 с.
34. Міжнародний досвід інституціоналізації системи моніторингу і оцінки і доцільність її застосування в Україні (підсумкові матеріали) : матеріали конф. [«Міжнародний досвід інституціоналізації системи моніторингу і оцінки і доцільність її застосування в Україні»] (Київ, 20–23 лип. 2007 р.) / Український центр соціальних реформ. — К. : Український центр соціальних реформ, 2007. — 95 с.
35. Макарова О. В. Соціальні програми в Україні: проблеми реалізації та шляхи реформування / О. В. Макарова // Демографія та соціальна економіка. — 2004. — № 1–2. — С. 59–66.
36. Лавров В. Что такое «социальные инвестиции»? [Электронный

-
- ресурс] / В. Лавров, Н. Кричевский // Агентство политических новостей. — Режим доступа :
<http://www.apn.ru/publications/article1776.htm>
37. Постановление Правительства РФ «Об утверждении правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации» от 01.03.2008 г. № 134 [Электронный ресурс]. — Режим доступа :
<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=141643>
38. Приказ Минрегиона РФ «Об утверждении методики расчета показателей и применения критериев эффективности региональных инвестиционных проектов» от 31.07.2008 г. № 117 [Электронный ресурс]. — Режим доступа :
<http://www.bestpravo.ru/federalnoje/xg-pravo/v7a.htm>
39. Human Development Report 1994. New dimensions of human security // UNDP. — New York, Oxford : Oxford University Press, 1994. — 226 p.
40. Людський розвиток регіонів України: методика оцінки та сучасний стан / [Лібанова Е. М., Власенко Н. С., Власюк О. С. та ін.]. — К. : РВПС України НАН України; ПРООН в Україні, 2002. — 123 с.
41. Регіональний людський розвиток — 2010 : [стат. бюл.] / відп. за вип. І. В. Калачова ; Державна служба статистики України. — К. : ДП «Інформ.-аналіт. агентство», 2011. — 43 с.
42. Мангейм Дж. Политология. Методы исследования / Мангейм Дж. Б., Рич Р. К. ; пер. с англ. — М. : Весь мир, 1997. — 544 с.
43. Методичні рекомендації щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм ; затверджені Наказом Міністерства економіки України від 24.06.2010 р. № 742 [Електронний ресурс]. — Режим доступу :
http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=148773&cat_id=77948
44. Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження методичних рекомендацій щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм» від 17.05.2011 р. № 608 (зі змінами) [Електронний ресурс]. — Режим доступу :
<http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1023.2840.0>
45. Evaluation and Aid Effectiveness No. 6. — Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. — Paris : OECD, 2002. — 39 p.
46. Якість інформаційного забезпечення соціальної політики : [моногр.] / [Макарова О. В., Саріогло В. Г., Терещенко Г. І. та ін.] ; за ред. Е. М. Лібанової. — К. : Дух і Літера, 2010. — 248 с.
47. Tools for Institutional, Political, and Social Analysis of Policy Reform. A Sourcebook for Development Practitioners / The International Bank for Reconstruction and Development. — Washington : The World Bank, 2007. — 292 p.

48. Datt G. PovStat 2.12. A Poverty Projection Toolkit. User's Manual / Datt G., Walker T. — Washington : The World Bank, 2002. — 31 p.
49. Essama-Nssah B. The Poverty and Distributional Impact of Macroeconomic Shocks and Policies: A Review of Modeling Approaches / Essama-Nssah B. // World Bank Policy Research Working Paper 3682. — Washington : The World Bank, 2005. — 78 p.
50. Accurate Income Measurement for the Assessment of Public Policies. Final report [Electronic resource] / H. Sutherland, A. DeCoster, M. Matsaganis, P. Tsakloglou // EUROMOD Working Paper No. EM7/09. — Access mode : <https://www.iser.essex.ac.uk/publications/working-papers/euromod/em7-09.pdf>
51. Approximations to the Truth: Comparing Survey and Microsimulation Approaches to Measuring Income for Social Indicators [Electronic resource] / F. Figari, M. Iacovou, A. Skew, H. Sutherland // ISER Working Paper Series No. 2010-13. — Access mode : <https://www.iser.essex.ac.uk/publications/working-papers/iser/2010-13.pdf>
52. Paulus A. The Distributional Impact of in-kind Public Benefits in European Countries / A. Paulus, H. Sutherland, P. Tsakloglou // Journal of Policy Analysis and Management. Special Issue on Poverty Measurement. — 2010. — Vol. 29, Issue 2. — P. 243–266.
53. Bourguignon F. The distributional effects of growth: micro vs. macro approaches / F. Bourguignon ; The International Bank for Reconstruction and Development. — Paris : The World Bank, 2001. — 23 p.
54. Spielauer M. A dynamic socio-demographic Microsimulation model for Austria : Dissertation [Electronic resource] / Spielauer M. — Access mode : http://www.spielauer.ca/PhD_MartinSpielauer.pdf
55. Bourguignon F. Microsimulation as a Tool for Evaluating Redistribution Policies / F. Bourguignon, A. Spadaro // Journal of Economic Inequality. — 2006. — № 4 (1). — P. 77–106.
56. Sutherland H. Static Microsimulation Models in Europe: A Survey / H. Sutherland // Cambridge Working Papers in Economics № 9523. — 1995. — 36 p.
57. Gilbert N. Simulation for the Social Scientist / Gilbert N., Troitzsch K. — Philadelphia : Open University Press, 1999. — 295 p.
58. Klevmarken N. A. Behavioral Modeling in Micro Simulation Models A Survey / N. A. Klevmarken // Working Paper, Department of Economics, Uppsala University. — 1997. — № 31. — 54 p.
59. Burch T. K. Computer Modeling of Theory: Explanation for the 21st Century / T. K. Burch ; Population Studies Centre, University of Western Ontario // Working Series Paper. — 1999. — № 4. — 23 p.
60. Lane D. C. Social theory and system dynamic practice / D. C. Lane // European Journal of Operational Research. — 1999. — № 113 (3). — P. 501–527.
61. Who will pay for long-term care in the UK? / R. Hancock, A. Comas-Herrera, R. Wittenberg, R. Pickard // Institute for Fiscal Studies. — 2003. — Vol. 24,

-
- № 4. — P. 387–426.
62. Pryor R. J. Development of Aspen: A Microanalytic Simulation Model of the U.S. Economy [Electronic resource] / N. Basu, R. J. Pryor, T. Quint ; Sandia National Laboratories. — Access mode : http://est.sandia.gov/consequence/docs/Aspen_Paper1.pdf
63. Falkingham J. Poverty Alleviation Versus Social Insurance Systems: A Comparison of Lifetime Redistribution / J. Falkingham, A. Harding // NATSEM Discussion Paper. — 1996. — № 12. — 46 p.
64. Spielauer M. Dynamic Microsimulation of Life Course Interactions between Education, Work, Partnership Formation and Birth in Austria, Belgium, Italy, Spain and Sweden / M. Spielauer C. P. Vencatasawmy // Brazilian Electronic Journal of Economics. — 2001. — Vol. 4, Issue 2. — 47 p.
65. Long Term Model Development for Social Security Policy Analysis / Toder E., Favreault M., O'Hare J. et al. — Washington : The Urban Institute, 2000. — 263 p.
66. Galler H. P. Discrete-Time and Continuous-Time Approaches to Dynamic Microsimulation Reconsidered / H. P. Galler // NATSEM Technical Paper. — 1997. — № 13. — 47 p.
67. The EOS project: modeling Upper Paleolithic change / J. E. Doran, N. Gilbert, P. Mellars, M. Palmer // *Simulating Societies: The Computer Simulation of Social Phenomena*. — London : UCL Press, 1994. — P. 195–222.
68. *Methods of Life Course Research: Qualitative and Quantitative Approaches* / ed. J. Z. Giele, G. H. Elder Jr. — Thousand Oaks : SAGE Publications, 1998. — 344 p.
69. Cain L. D. Life course and social structure / L. D. Cain // *Handbook of Modern Sociology*. — Chicago : Rand McNally, 1964. — P. 272–309.
70. Elder G. H. Age differentiation and life course / G. H. Elder // *Annual Review of Sociology*, 1975. — P. 165–190.
71. Willekens F. Theoretical and Technical Orientation toward Longitudinal Research in the Social Sciences / F. Willekens // *Canadian Journal of Population*. — 1999. — № 28 (2). — P. 189–217.
72. Imhoff E. V. Microsimulation Methods for Population Projection / E. V. Imhoff, W. Post // *Population*. — 1998. — Vol. 10, № 1 — P. 97–136.
73. Терещенко Г. І. Сучасні методологічні підходи до статистичного об'єднання даних / Г. І. Терещенко // *Статистика України*. — 2010. — № 3. — С. 23–29.
74. Звіти з якості результатів обстеження умов життя домогосподарств за 2010 рік [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2009/gdn/szzya/arh_zzy.htm.
75. Витрати і доходи домогосподарств України у 2010 році : [стат. зб.] / [відп. за вип. І. І. Осіпова] ; Державний комітет статистики України. — К. : ДП «Інформ.-аналіт. агентство», 2011. — 433 с.
76. Методика розрахунку системи статистичних ваг для поширення

Список використаних джерел

- результатів державного вибіркового обстеження умов життя домогосподарств на генеральну сукупність [Електронний ресурс]. — Режим доступу :
http://ukrstat.org/uk/metod_polog/metod_doc/2006/521/metod.htm
77. Сариогло В. Г. Проблеми статистичного зважування вибірових даних : [моногр.] / Сариогло В. Г. — К. : ІВЦ Держкомстату України, 2005. — 264 с.
78. Економічна активність населення України 2010 : [стат. зб.] / [відп. за вип. І. В. Сеник] ; Державний комітет статистики України. — К. : ДП «Інформ.-аналіт. агентство», 2011. — 207 с.
79. Статистика ринку праці: міжнародні стандарти та національний досвід : [навч. посіб.] / [за ред. Н. С. Власенко, Н. В. Григорович, Н. В. Рубльової]. — К. : ТОВ «Август Трейд», 2006. — 320 с.
80. Основні сільськогосподарські характеристики домогосподарств у сільській місцевості в 2010 році : [стат. бюл.] / [відп. за вип. О. М. Прокопенко] ; Державний комітет статистики України. — К. : ДП «Інформ.-аналіт. агентство», 2011. — 70 с.
81. Зовнішня трудова міграція населення : [звіт] / Український центр соціальних реформ; Державний комітет статистики України. — К. : ДП «Інформ.-аналіт. агентство», 2009. — 120 с. — Режим доступу :
<http://www.openukraine.org/doc/BK-MIGR-END.pdf>
82. Медико-демографічне обстеження населення України 2007 року. — Calverton, Maryland, USA : Український центр соціальних реформ, Державний комітет статистики України, Міністерство охорони здоров'я України, Macro International Inc., 2008. — 336 с.
83. D'Orazio M. Statistical Matching: Theory and Practice / D'Orazio M., Di Zio M., Scanu M. — Chichester : John Wiley&Sons, 2006. — 256 p.
84. Терещенко Г. І. Методи об'єднання результатів статистичних обстежень домогосподарств : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.00.10 «Статистика»/ Г. І. Терещенко — К., 2008. — 20 с.
85. Van der Laan P. Integration administrative registers and household surveys / P. Van der Laan // Netherlands Official Statistics ; Special Issue : Integrating Administrative Registers and Household Surveys. — 2000. — Vol. 15. — P. 7–15.
86. Сариогло В. Г. Методичні засади об'єднання даних з різних джерел для аналізу демографічних і соціально-економічних процесів / В. Г. Сариогло, Г. І. Терещенко // Демографія та соціальна економіка. — 2005. — № 1. — С. 168—176.
87. Малі сукупності населення: вимірювання показників та оцінка якості : Звіт по НДР (заключний) / Інститут демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України. — № 0106U006895. — К., 2009. — 415 с.
88. Kish L. Survey sampling / Kish L. — New York : John Wiley & Sons, 1995. — 643 p.

-
89. Литтл Р. Дж. А. Статистический анализ данных с пропусками / Литтл Р. Дж. А., Рубин Д. Б. ; [пер. с англ.]. — М. : Финансы и статистика, 1990. — 336 с.
90. Allison D. Missing Data / Allison D. — Thousand Oaks : Sage, 2001. — 92 p. — (Series № 07—136 «Sage University Papers Series on Quantitative Applications in the Social Sciences»).
91. Злоба Е. Статистические методы восстановления пропущенных данных [Электронный ресурс] / Е. Злоба, И. Яцкив. — Режим доступа : http://www.tsi.lv/RSR/v61/art05_yatskiv_sr_2002_VOL_6_No_1.pdf
92. Kovar J. Editing and Imputation of Survey Data / J. Kovar, E. Rancourt // Proceedings on the Workshop on Editing and Imputation of Survey Data, Aug. 13–20, 2003. — Berlin : IASS, 2003. — 126 p.
93. Deming W. E. On a leastsquares adjustment of a sampled frequency table when the expected marginals are known / W. E. Deming, F. F. Stephan // IASS Jubilee Commemorative Volume. Landmark Papers in Survey Statistics. — 2003. — P. 207–224.
94. Deville J.-C. Calibration Estimators in Survey Sampling / J.-C. Deville, C.-E. Sarndal // Journal of the American Statistical Association. — 1992. — Vol. 87, № 418. — P. 376–382.
95. Singh A. C. Understanding Calibration Estimators in Survey Sampling / Singh A. C., Mohl C. A. // Survey Methodology. — 1996. — Vol. 22, № 2. — P. 107–115.
96. Estevao V. M. The Best Use of Auxiliary Information in Design-based Estimations for Domains / V. M. Estevao, C.-E. Sarndal // Survey methodology. — 1999. — № 25. — P. 213–221.
97. Сариогло В. Г. Калібрація статистичних ваг для підвищення репрезентативності даних вибірових обстежень домогосподарств / В. Г. Сариогло, О. М. Гладун, Т. О. Валькова // Статистика України. — 2001. — № 3. — С. 21–25.
98. Verma V. Sample design, data evaluation, field operations / V. Verma // Workshop on Labour Force Surveys for CIS Countries and the Baltic States / International Labour Office, Bureau of Statistics, hosted by State Statistics Committee of Ukraine (Kyiv, 14–19 Sept. 1998). — К., 1998. — Part 3. — 132 p.
99. Наказ Державного комітету статистики України «Про затвердження переліку гармонізованих показників та уніфікованих ознак для обов'язкового включення до програм вибірових обстежень та переписів населення» від 01.08.2003 р. №246 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1157.742.0>
100. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2010 році. — К. : Центр екологічної освіти та інформації, 2011. — 254 с.
101. Бюлетень за матеріалами Звіту про результати аудиту ефективності

Список використаних джерел

- використання коштів державного бюджету, передбачених на Загальнодержавну програму «Питна вода України» на 2006–2020 роки [Електронний ресурс] / відп. за вип. І. М. Заремба, Г. А. Шах. — Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/img/files/Bulet_P_V.pdf
102. Закон України «Про Загальнодержавну цільову програму «Питна вода України» на 2011–2020 роки» від 20.10.2011 р. № 3933-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2455-15>
103. Бюлетень за матеріалами Звіту про результати аудиту використання коштів державного бюджету України на виконання заходів з розвитку і реконструкції систем водопостачання та водовідведення [Електронний ресурс] / відп. за вип. І. М. Заремба, Г. А. Шах. — Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/1100436>
104. Офіційний сайт Рахункової палати України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk> — Назва з титул. екрану.
105. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми протидії торгівлі людьми на період до 2010 року» від 07.03.2007 р. № 410 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/410-2007-%D0%BF>
106. Соціальний захист населення України : [стат. зб.] / відп. за вип. І. В. Калачова ; Держкомстат України. — К. : ДП «Інформ.-аналіт. агентство», 2007. — 126 с.
107. Пенсійна реформа в Україні: напрями реалізації : [кол. моногр.] / Лібанова Е. М., Бахмач А. О., Васильєв О. А. та ін. ; за ред. Е. М. Лібанової. — К. : Ін-т демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України, 2010. — 270 с.
108. The EU's Mutual Information System on Social Protection / Social Security (MISSOC). Official Site [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.missoc.org/MISSOC/> — Screen title.
109. Pensions at a Glance 2011 : Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries / Офіційний сайт ОЕСР http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/pensions-at-a-glance-2011_pension_glance-2011-en — Screen title.
110. Официальный сайт Пенсионного фонда Российской Федерации [Электронный ресурс]. — Режим доступу : <http://www.pfrf.ru/> — Название с титул. экрана.
111. Розподіл постійного населення України за статтю та віком. Станом на 1 січня 2012 року : [стат. зб.] / відп. за вип. Г. М. Тимошенко ; Держстат України. — К. : ДП «Інформ.-аналіт. агентство», 2012. — 413 с.
112. Пояснювальна записка до звіту про виконання Державного бюджету 2011 року [Електронний ресурс] / Мінфін України. — Режим доступу : http://www.zakonoproekt.org.ua/Data/docs/Pojasnjuvaljna_zapyska_09_03

-
- _2012.htm
113. Соціальний захист населення України : [стат. зб.] / відп. за вип. І. В. Калачова ; Держстат України. — К. : ДП «Інформ.-аналіт. агентство», 2012. — 119 с.
 114. Пенсійна реформа в Україні: напрями реалізації : [кол. моногр.] / за ред. Е. М. Лібанової. — К. : Ін-т демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України, 2010. — 270 с.
 115. Україна: через десять років після Мадриду (стан реалізації Мадридського міжнародного плану дій з питань старіння в Україні у 2007–2012 рр.) / заг. ред. О. П. Крентовська, О. Ю. Вороненко; Мінсоцполітики, Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України, Фонд ООН в галузі народонаселення. — К. : [Б. в.], 2012. — 130 с.
 116. NORMLEX — Information System on International Labour Standards [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en> — Screen title.
 117. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми розвитку професійно-технічної освіти на 2011–2015 роки» від 13.04.2011 р. № 495 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/495-2011-%D0%BF>
 118. Бюлетень за матеріалами Звіту про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на підготовку робітничих кадрів [Електронний ресурс] / відп. за вип. Я. А. Фліссак, Г. А. Шах. — Режим доступу : www.ac-rada.gov.ua/img/files/Buleten_pidgot_rob_kadr.pdf
 119. ВІЛ-інфекція в Україні. Інформаційний бюлетень № 37 [Електронний ресурс] / Державна служба України з питань протидії ВІЛ-інфекції / СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань. — Режим доступу : <http://dssz.gov.ua/index.php/uk/operativna-informaciya/statystyka/942-37> — Назва з титул. екрану.
 120. Гармонізований звіт України про досягнутий прогрес у здійсненні національних заходів у відповідь на епідемію СНІДу / МОЗ України. Звітний період: січень 2010 р. — грудень 2011 р. — К. : [Б. в.], 2012. — 240 с.
 121. Національний звіт з виконання рішень Декларації про відданість справі боротьби з ВІЛ / СНІДом. Україна / МОЗ України. Звітний період: січень 2008 — грудень 2009 рр. — К. : ТОВ «Агентство «Україна», 2010. — 116 с.
 122. Левчук Н. М. Асоціальні явища в демографічному вимірі / Левчук Н. М. — К. : Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України, 2011. — 492 с.

Список використаних джерел

123. Офіційний сайт ДУ «Український центр контролю за соцхворобами МОЗ України» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://ukraids.gov.ua/uk/home/90-novyny/614-novina>
124. ВІЛ-інфекція в Україні. Інформаційний бюлетень № 31 [Електронний ресурс] / Державна служба України з питань протидії ВІЛ-інфекції / СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань. — Режим доступу : <http://network.org.ua/books/bulletin> — Назва з титул. екрану.
125. Жилка Н. Я. Ефективність реформування служби репродуктивного здоров'я України / Н. Я. Жилка // Вестник гигиены и эпидемиологии. — 2008. — Т. 12, № 1. — С. 4–8.
126. Орієнтовний План діяльності Міністерства охорони здоров'я України на 2012–2014 роки [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.moz.gov.ua/ua/portal/reform_program.html
127. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми «Репродуктивне здоров'я нації» на період до 2015 року» від 27.12.2006 р. № 1849 // Офіц. вісник України. — 2007. — № 1. — Ст. 35.
128. Інформація щодо виконання міської цільової Програми поліпшення репродуктивного здоров'я населення міста Луцьк на період до 2015 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://lutskzdorov.org.ua/reprod.php>
129. Стан здоров'я дітей 0–17 років включно за 2011 рік : [стат.-аналіт. довідник] [Електронний ресурс] / МОЗ України, ДЗ «Центр медичної статистики МОЗ України». — Режим доступу : <http://medstat.gov.ua/ukr/publications.html> — Назва з титул. екрану.
130. Показники здоров'я населення та використання ресурсів охорони здоров'я в Україні за 2010–2011 роки : [стат.-аналіт. довідник] [Електронний ресурс] / МОЗ України, ДЗ «Центр медичної статистики МОЗ України». — Режим доступу : <http://medstat.gov.ua/ukr/publications.html> — Назва з титул. екрану.
131. Здравомыслова Е. Гендер и аборт / Е. Здравомыслова // Здоровье и доверие: гендерный подход к репродуктивной медицине : сб. статей ; под ред. Е. Здравомысловой, А. Темкиной. — СПб. : Изд-во Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2009. — С. 108–135.
132. База данных TransMonEE. Мониторинг положения женщин и детей в странах Центральной и Восточной Европы и Содружества Независимых Государств (ЦВЕ/СНГ) [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://www.transmonee.org/About_ru.html
133. Аборты и контрацепция в Украине. Стратегическая оценка политики, программ и исследований. — К. : Министерство здравоохранения Украины, Всемирная организация здравоохранения, 2008. — 88 с.
134. Оцінка клінік, дружніх до молоді : [аналіт. звіт] / Демченко І. Л., Пивоварова Н. П., Костючок М. М., Белоносова Н. А. — К. : К.І.С., 2008. —

104 с.

135. Проведення повторної оцінки клінік, дружніх до молоді / Амджадін Л. М., Коноплицька Т. О., Лисенко О. М. та ін. — К. : К.І.С., 2012. — 112 с.
136. Наказ МОЗ України «Про затвердження Тимчасових стандартів надання медичної допомоги підліткам та молоді» від 02.06.2009 р. № 382 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0382282-09>
137. Офіційний сайт UNICEF. Evaluation and lessons learned [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.unicef.org/evaluation/index_13477.html
138. Наказ МОЗ України «Про створення при МОЗ Координаційної ради з питань виконання Державної програми «Репродуктивне здоров'я нації» на період до 2015 року» від 13.02.2008 № 74 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://ua-info.biz/legal/basesw/ua-emtkfr.htm>
139. Указ Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» від 25.05.2001 р. № 341/2001 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/341/2001>
140. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005 р. № 2850-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/anot/2850-15>
141. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року від 21.07.2006 р. № 1001 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF>
142. Павлов О. І. Сільські території як об'єкт впливу консолідованої державної політики [Електронний ресурс] / О. І. Павлов // Ефективна економіка. Електронне наук. фахове видання. — Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=41>
143. Закон України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» від 17.10.1990 р. № 400-XII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=400-12>
144. Закон України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18.10.2005 р. № 2982-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=2982-15>
145. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року» від 19.09.2007 р. № 1158 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1136.1196.2&nobreak=1>
146. Наказ Міністерства аграрної політики України «Про затвердження

- галузевої програми соціально-економічного розвитку сільських територіальних громад (модельного проекту «Нова сільська громада»)» від 01.06.2010 р. № 280 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN56844.html
147. Чи є розвиток українського села справжнім пріоритетом державної політики? [Електронний ресурс] / І. Абрам'юк ; Інститут громадянського суспільства. — Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/www/?p=2264>
148. Демчак І. М. Аналітична інформаційна програма «Село» [Електронний ресурс] / Демчак І. М., О. П. Кучеров, О. П. Савицька. — Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Pav/2012_21/21-07.pdf
149. Заходи з виконання державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року у 2008 році. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.minagro.gov.ua/page/?9704>
150. Довідка щодо виконання за 2009 рік завдань і заходів, передбачених Державною цільовою програмою розвитку українського села на період до 2015 року [Електронний ресурс] — Режим доступу : <http://www.minagro.gov.ua/page/?10169>
151. Довідка щодо фінансування за I півріччя 2010 року завдань і заходів, передбачених Державною цільовою програмою розвитку українського села на період до 2015 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.minagro.gov.ua/page/?10558>
152. Бюлетень за матеріалами Звіту про результати аналізу використання коштів державного бюджету України, виділених на державну підтримку АПК [Електронний ресурс] / відп. за вип. М. Я. Шулежко, Г. А. Шах. — Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16720005>
153. Понад 955 млн. грн. — на регіональні програми з використання та охорони земель [Електронний ресурс] / Прес-служба Державного агентства земельних ресурсів. — Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245242995&cat_id=244277212
154. Emerson J. Social Return on Investment: Exploring Aspects of Value Creation in the Nonprofit Sector // Social Purpose Enterprises and Venture Philanthropy in the New Millennium / J. Emerson, J. Wachowicz, S. Chun. — San Francisco : The Roberts Foundation, 2000. — Vol. 2. — P. 131–173.
155. SROI Methodology : Analyzing the Value of Social Purpose Enterprise within a Social Return on Investment Framework. — San Francisco : The Roberts Foundations, 2001. — 101 p.
156. Андреев С. Н. Роль маркетинга в повышении результативности деятельности некоммерческих субъектов / С. Н. Андреев // Маркетинг

-
- в России и за рубежом. — 2000. — № 2. — С. 13–21.
157. Rural Development in the European Union. Statistical and Economic Information Report 2011 [Electronic resource] / European Union. Directorate-General for Agriculture and Rural Development. — Access mode : http://ksow.pl/fileadmin/user_upload/ksow.pl/pliki/ANALIZY_ekspertyzy/full-text_en.pdf
158. Герасименко Г. Оцінка бюджетних програм в Україні: обґрунтування соціальних ефектів та каналів впливу на досягнення соціальних цілей / Г. Герасименко // Вісник ТНЕУ. — 2011. — № 4. — С. 67–76.
159. Головні проблеми українського села: безробіття, погані дороги і пияцтво [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://ua.life.comments.ua/2011/05/17/150729/golovni-problemi-ukrainskogo.html>
160. Закон України «Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування у зв’язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням» від 18.01.2001 р. № 2240-III [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2240-14>
161. Закон України «Про державну допомогу сім’ям з дітьми» від 21.11.1992 р. № 2811-XII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2811-12>
162. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної підтримки сімей, які усиновили дитину з числа дітей-сиріт або дітей, позбавлених батьківського піклування» від 23.09.2008 р. № 573-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/573-17>
163. Закон України «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам» від 16.11.2000 р. № 2109-III [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2109-14>
164. Шлюб, сім’я та дітородні орієнтації в Україні / [Лібанова Е. М., Аксьонова С. Ю., Балакірева О. М. та ін.]. — К. : АДЕФ-Україна, 2008. — 256 с.
165. Сім’я та сімейні відносини в Україні: сучасний стан і тенденції розвитку / [Лібанова Е. М., Аксьонова С. Ю., Бялковська В. Г. та ін.]. — К. : ТОВ «Основа-Принт», 2009. — 248 с.
166. Молодь та молодіжна політика в Україні: соціально-демографічні аспекти / за ред. Е. М. Ліанової. — К.: Інститут демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України, 2010. — 248 с.
167. Становище сімей в Україні (за підсумками 2000–2009 років). Щорічна державна доповідь Президентів України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України про становище сімей та стан реалізації державної сімейної політики / Міністерство України у справах сім’ї,

- молоді та спорту, Державний інституту розвитку сім'ї та молоді. — К., 2011. — С. 37–38.
168. Постанова Кабінету Міністрів України «Про вдосконалення порядку призначення та надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та пічного побутового (рідкого) палива» від 14.05.1999 р. № 822 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/822-99-п>
 169. Методика обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги ; затверджена Наказом Міністерства праці та соціальної політики України, Міністерства економіки України, Міністерства фінансів України, Державного комітету статистики України, Державного комітету молодіжної політики, спорту і туризму України від 15.11.2001 р. № 486/202524/455/3370 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0112-02>
 170. Підвищення рівня адресності програм соціальної допомоги в Україні / Дослідження Світового банку ; [Е. Д. Теслюк, Ф. Лейт, К. Петрина та ін.] ; під заг. ред. Е. Д. Теслюк. — К. : Світовий банк, 2010. — 112 с.
 171. Защита потребителей при реформировании городского сектора водоснабжения в Армении: платежеспособность и социальная защита домашних хозяйств с низким уровнем доходов / Заключение отчет // Совместная встреча Рабочей группы ВЕКЦА Водной инициативы ЕС, Сети по вопросам финансирования природоохранной деятельности и Водной сети Специальной рабочей группы по реализации ПДООС, 29 марта — 1 апреля 2005 г. — Кишинев, 2005. — 143 с.
 172. Рекомендації щодо вдосконалення системи соціального захисту споживачів житлово-комунальних послуг / Проект USAID «Реформа міського теплозабезпечення в Україні». — К. : Інститут місцевого розвитку, 2011. — 35 с.
 173. Сариогло В. Г. Модернізація інформаційного забезпечення соціальної політики на основі мікроімітаційного моделювання / В. Г. Сариогло // Демографія та соціальна економіка. — 2011. — № 2 (16). — С. 128–135.
 174. Bourguignon F. Microsimulation as a Tool for Evaluating Redistribution Policies / F. Bourguignon, A. Spadaro // Journal of Economic Inequality. — 2006. — № 4 (1). — P. 77–106.
 175. Боярчук Д. Пропозиції щодо методології розрахунку нормативної величини доходів, отриманих домогосподарствами в процесі ведення землеробства і відгодівлі тварин [Електронний ресурс] / Д. Боярчук, Р. Семко. — Режим доступу : <http://www.case-ukraine.com.ua/index.php?mode=publications&act=view&pubid=173&miid=5>
 176. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової соціальної програми подолання та запобігання бідності на

-
- період до 2015 року» від 31.08.2011 р. № 1057 [Електронний ресурс]. — Режим доступу :
<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1057-2011-п>
177. Datt G. PovStat 2.12. A Poverty Projection Toolkit. User's Manual / Datt G., Walker T. — Washington : World Bank, 2002. — 31 p.
178. Україна: перспективи розвитку (Консенсус-прогноз). Вип. 21 [Електронний ресурс] / Міністерство економіки України. — Режим доступу :
http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=73499
179. Johnson R. W. A Practical Guide for Engaging Stakeholders in Developing Evaluation Questions [Electronic resource] / R. W. Johnson. — Access mode :
<http://www.rwjf.org/files/research/49951.stakeholders.final.1.pdf>
180. Аалтонен С. От информирования к вовлечению. Руководство по вовлечению заинтересованных сторон для местных органов власти [Электронный ресурс] / С. Аалтонен, Э. Креуц ; Комиссия по охране окружающей среды Союза Балтийских Городов (UBC EnvCom). — Режим доступа :
http://www.marebalticum.org/brehca/attachments/198_05.%20Stakeholder%20involvement%20toolkit_Rus.pdf

Додаток А

**Паспорт бюджетної програми на 2012 рік
«Питна вода України»**

ЗАТВЕРДЖЕНО

Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та
житлово-комунального господарства України
(найменування галузевого розпорядника)

і наказ Міністерства фінансів України
"21" 05.2012 р. № 28/574

Паспорт бюджетної програми на 2012 рік

1.	275 (КПКВК ДБ)	Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (найменування галузевого розпорядника)			
2.	2751000 (КПКВК ДБ)	Апарат Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (найменування відповідального виконавця)			
3.	2751050 (КПКВК ДБ)	Питна вода України (КФКВК) (найменування бюджетної програми)			
4.	Обсяг бюджетних призначень/бюджетних асигнувань -		200 000,0	тис. гривень, у тому числі із загального фонду -	200 000,0 тис. гривень.
				та із спеціального фонду -	тис. гривень.
5.	Підстави для виконання бюджетної програми:				

Закон України від 03.03.2005 № 2455-IV "Про Загальнодержавну цільову програму "Питна вода України" на 2011-2020 роки" (в редакції Закону України від 20.10.2011 № 3933-VI "Про внесення змін до Закону України Про Загальнодержавну програму "Питна вода України" на 2006-2020 роки");

2

Постанова Кабінету Міністрів України від 23.02.2011 № 141 "Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті за програмою "Питна вода України" (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 05.04.2012 № 273).

6. Мета бюджетної програми:
Забезпечення населення країни якісною питною водою нормативної якості.
7. Завдання бюджетної програми:

№ з/п	Завдання
1	Охорона джерел питного водопостачання
2	Доведення якості питної води до встановлених нормативів
8.	Напрями використання бюджетних коштів:

тис. гривень

№ з/п	Напрями використання бюджетних коштів	Загальний фонд	Спеціальний фонд	Разом
1	Будівництво та реконструкція водозабірних споруд із застосуванням новітніх технологій та обладнання, зокрема у регіонах з найбільшими відхиленнями в якості води від встановлених вимог	72 486,2		72 486,2
2	Упровадження станцій (установок) доочищення питної води у системах централізованого водопостачання, насамперед для водозабезпечення дошкільних, шкільних і лікувальних закладів та обслуговування пунктів розливу питної води з доставкою її спеціальними автотранспортними засобами	5 000,0		5 000,0
3	Будівництво та реконструкція водопровідних та каналізаційних очисних споруд із застосуванням новітніх технологій та обладнання	68 000,0		68 000,0
4	Оснащення лабораторій здійснення контролю якості води та стічних вод сучасним контрольно-аналітичним обладнанням	5 500,0		5 500,0
5	Погашення кредиторської заборгованості за бюджетною програмою КПКВК 2751050 "Питна вода України", що зареєстрована в органах Державної казначеської служби України станом на 01.04.2012	49 013,8		49 013,8
Всього		200 000,00		200 000,00

9. Перелік державних цільових програм, що виконуються у складі бюджетної програми:

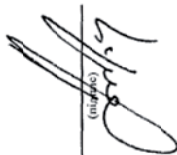
Код державної цільової програми	Назва державної цільової програми	Загальний фонд	Спеціальний фонд	Разом
363	Загальнодержавна цільова програма "Питна вода України" на 2011 -2020 роки	200 000,0		200000,0

10. Результативні показники бюджетної програми:

№ з/п.	Показники	Одиниця виміру	Джерело інформації	Загальний фонд	Спеціальний фонд	Разом
1 затрат						
1	Контрторсна вартість будівництва та реконструкції централізованих систем водопостачання та водовідведення, у тому числі упродовження станцій (установок) доочищення питної води у системах централізованого водопостачання	тис. грн	проектно-контрторсна документація	145 486,2		145 486,2
2	Приймання сучасного контрольно-аналітичного обладнання для оснащення лабораторій здійснення контролю якості води та стічних вод	тис. грн	проектно-контрторсна документація	5 500,0		5 500,0
2 продукту						
1	Кількість побудованих та реконструйованих водозабірних споруд	од.	акти виконаних робіт	28,0		28,0
2	Кількість впроваджених станцій (установок) доочищення питної води у системах централізованого водопостачання	од.	акти виконаних робіт	20,0		20,0
3	Кількість побудованих та реконструйованих водопровідних та каналізаційних очисних споруд	од.	акти виконаних робіт	8,0		8,0
4	Кількість оснащення сучасних контрольно-аналітичним обладнанням лабораторій здійснення контролю якості води та стічних вод	од.	акти виконаних робіт	6,0		6,0
3 ефективності						
1	Середні затрати на будівництво та реконструкцію 1 водозабірної споруди	тис. грн.	розрахунок до контрторсу витрат	2 588,3		
2	Середні затрати на впровадження 1 станції (установки) доочищення питної води у системах централізованого водопостачання	тис. грн.	розрахунок до контрторсу витрат	250,0		
3	Середні затрати на будівництво та реконструкцію 1 водопровідної та каналізаційної очисної споруди	тис. грн.	розрахунок до контрторсу витрат	8 500,0		
4	Середні затрати на оснащення 1 лабораторії здійснення контролю якості води та стічних вод сучасним контрольно-аналітичним обладнанням	тис. грн.	розрахунок до контрторсу витрат	916,7		
4 якості						
1	Збільшення у 2012 році населення, що має доступ до цілодобового водопостачання	відс.	Розрахунок Міністерства	2,2		
2	Частка населення, що має доступ до цілодобового водопостачання	відс.	Розрахунок Міністерства	93,8		
3	Збільшення у 2012 році населення, що має доступ до питної води нормативної якості	відс.	Розрахунок Міністерства	0,5		
4	Частка населення, що має доступ до питної води нормативної якості	відс.	Розрахунок Міністерства	84,8		
5	Рівень поточних кресинаторської зарплатності, зареєстрованої в органах Державної казначейської служби України станом на 01.04.2012	відс.	Бюджетна звітність.	100,0		

11. Розподіл видатків у розрізі адміністративно-територіальних одиниць:

Міністр /керівник відомства
Міністерства регіонального розвитку, будівництва та
житлово-комунального господарства України
(найменування Головного розпорядника коштів державного бюджету)


(підпис)

О.М.Аліпов
(прізвище та ініціали)

Погоджено:
Заступник Міністра/директор
Департаменту Міністерства фінансів
України


(підпис)

С.І.Щеменченко
(прізвище та ініціали)

Наукове видання

**Соціальні результати державних програм:
теоретико-методологічні та прикладні аспекти оцінювання**

Монографія

Дослідження виконано авторським колективом під керівництвом
академіка НАН України, доктора економічних наук, професора
Лібанової Е. М.

Редактор Чебанова В. Г.

Інститут демографії та соціальних досліджень
імені М. В. Птухи НАН України
Україна, 01032, м. Київ, бульвар Т. Шевченка, 60
тел. (044) 486-62-38; e-mail: demography@idss.org.ua
<http://www.idss.org.ua>

Комп'ютерне верстання Греков Д. В.

Підп. до друку 14.12.2012 р. Формат 70х100/16
Папір офсетний. Гарнітура NewtonC. Друк цифровий.
Ум. друк. арк. 25,35
Наклад 300 прим. Замовл. № 213

Видавничо-поліграфічний центр «Візаві»
(Видавець і виготівник «Сочінський»)
20300, м. Умань, вул. Тищика, 18/19
тел. (04744) 4-64-88, 4-67-77
e-mail: vizavi08@mail.ru
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 2521 від 08.06.2006.