

Особенности оценки эффективности социальных программ при наличии экстерналий

© 2015 Фадин Никита Игоревич

Институт дополнительного профессионального образования работников социальной сферы при Департаменте социальной защиты населения г. Москвы

107078, г. Москва, Басманный 1-й пер., д. 10

© 2015 Погудаева Марина Юрьевна

доктор экономических наук, профессор

Российский государственный гуманитарный университет

125993, г. Москва, Миусская пл., д. 6

E-mail: fadin-nikita@mail.ru, fadinn93@gmail.com, mpogudaeva@gmail.com

Рассмотрены особенности оценки эффективности социальных программ при наличии экстерналий на примере программ занятости инвалидов. Выявлены причины образования экстерналий и их влияние на эффективность программы занятости инвалидов. Раскрыт состав совокупной эффективности в системе занятости инвалидов при наличии экстерналий. Представлен способ оценки эффективности социальных программ при наличии экстерналий.

Ключевые слова: социальные программы, экстерналии, программы занятости инвалидов, оценка, издержки, результаты, эффективность.

За последние годы в Российской Федерации значительно повысилось внимание государства и общества к проблеме осуществления социальных программ, в частности, направленных на обеспечение трудовой занятости инвалидов.

Социальные программы представляют собой совокупность запланированных мероприятий и средств, необходимых для осуществления целевой социальной поддержки наиболее уязвимых категорий населения.

Руководство России выдвинуло план развития страны к 2020 г. по выходу в число мировых лидеров, что означает не только переход к современной инновационной экономике, но и создание общепринятых комфортных условий проживания для людей с различными физическими особенностями¹. Труд стал рассматриваться как важнейшее условие тесной интеграции инвалидов в общество, непосредственного участия в процессах воспроизводства национальных благ, способствующих удовлетворению как всеобщих, так и личных потребностей. Труд инвалидов способствует социальному утверждению личности, снижает уровень имущественной дифференциации населения, улучшает материальное положение инвалидов и их семей, вносит определенный вклад в развитие экономики страны.

Государство создало правовые основы для труда инвалидов, обеспечив тем самым гарантии их занятости и повышение их уровня конкурен-

тоспособности на рынках труда, в том числе за счет установления льгот специализированным предприятиям, применяющим труд инвалидов, введения квотирования и резервирования рабочих мест, развития предпринимательской деятельности, обучения новым профессиям и т.д.²

В связи с тем что большинство мероприятий в России по обеспечению трудовой занятости инвалидов представлено в виде программ, возникает вопрос об оценке их эффективности. Необходимость рассмотрения проблем оценки эффективности программ по обеспечению трудовой занятости инвалидов обусловлена следующими обстоятельствами. Во-первых, в регионах России многие годы осуществляются различные программы, в рамках которых, к сожалению, все еще не удается добиться переломных стратегических результатов. Это требует анализа и выяснения причин (качество разработки программы, эффективность ее мероприятий, совершенство механизмов реализации и т.д.). Во-вторых, следует постоянно совершенствовать процессы выделения средств на реализацию программ и повышать эффективность их использования. В-третьих, необходимо определить эффективность отдельных мер по обеспечению трудовой занятости инвалидов и принять решение о целесообразности их дальнейшего применения. При этом направленность всех действий по повышению эффективности подобных программ вовсе не должна предполагать увеличение

степени “нагрузки” в процессах труда на инвалидов. Решение задачи видится в более эффективном использовании потенциала людей, обладающих ограниченными возможностями, в расширении границ их активного участия в деятельности общества, а также в повышении их качества жизни.

Следует отметить, что в ряде индустриально развитых стран мира трудовая деятельность людей с ограниченными возможностями приносит вполне приличные экономические результаты. Так, в США труд инвалидов обеспечил на 1 долл. вложений в их поддержку до 15 долл. дополнительных поступлений, а отдельные компании получили рентабельность более 200 % от реализации программ профессиональной реабилитации инвалидов³.

В нашей стране на данном этапе развития повышение эффективности программ по обеспечению трудовой занятости инвалидов во многом зависит от государства, которое выступает основным инициатором их осуществления и проводником реализации. Порядок разработки и методы оценки эффективности программ и проектов в государственном⁴ и коммерческом⁵ секторах экономики достаточно хорошо проработаны и позволяют, на первый взгляд, определить их показатели на этапе проектирования и после реализации. Однако с учетом того, что в программах по трудовой занятости инвалидов принимают участие различные региональные организации и коммерческие предприятия, оценка эффективности программ по обеспечению трудовой занятости инвалидов требует более тщательного рассмотрения. Проблема заключается в том, что выгода или результат (экономический, социальный и др.), возникающий при осуществлении программы, проявляется на различных уровнях: на федеральном, региональном и локальном; у производителей и потребителей; в государственных и коммерческих структурах и т.д. Затраты, осуществляемые на программы, также неоднозначны по объемам вложений на федеральном, региональном и локальном уровнях, а также по объектам, срокам и т.д.

Следует заметить, что интересы участников программы содержательно и функционально отличаются между собой, что также создает определенные трудности в согласовании их действий на практике. Априори предполагается, что осуществление программ по обеспечению трудовой занятости инвалидов автоматически приведет к повышению результатов деятельности экономики государства, региона и предприятий-участников. Это, действительно, может иметь место в случае реализации всех проектов и мероприятий программы, что позволит выйти на ожидаемый

уровень ее эффективности. До настоящего времени оценка степени реализации многих социальных программ производится преимущественно с точки зрения достижения их внутренних показателей и недостаточно отвечает интересам обеспечения социально-экономической эффективности государства или региона.

Одна из причин сказанного заключается в том, что многозначность факторов, влияющих на социальные программы, и сложность процессов их осуществления требуют учета экстерналий. Образование их обусловлено тем, что современный рыночный механизм по ряду причин не может самостоятельно обеспечить Парето-эффективного размещения трудовых ресурсов. В условиях рыночной системы возникают ситуации, называемые провалами, когда она не в состоянии выполнить свои функции, что обычно служит основанием для государственного вмешательства в экономику. Одним из типов такой несостоятельности рынка выступают экстерналии (от англ. externalities), или внешние эффекты, проявляемые в том, что процесс потребления (или производства) одного блага побочно воздействует (отрицательно или положительно) на потребление (производство) другого блага. Экстерналии представляют собой побочные издержки, бремя несения которых ложится не на самих субъектов экономической деятельности (производителей и потребителей), а на третьих лиц, не принимающих участие в этом виде деятельности, а также на общество⁶.

Образование экстерналий и влияние их на эффективность программы занятости инвалидов происходит следующим образом.

При разработке программы трудоустройства инвалидов определяются выгоды (ее результаты) и издержки, отношение между которыми в самом общем виде характеризует величину эффективности (\mathcal{E}_n):

$$\mathcal{E}_n = \frac{P_n}{Z_n}, \quad (1)$$

где P_n - результаты осуществления программы;

Z_n - затраты на осуществление программы.

Вместе с тем программу реализуют ее участники (регионы, работодатели), также имеющие свои локальные выгоды и несущие издержки, в том числе частные, соотношение между которыми определяет несколько иную реальную величину эффективности, проявляющей себя в целом по экономике. Формирование совокупной эффективности в системе занятости инвалидов при наличии экстерналий представлено на рисунке.

Экстерналии образуются в связи с тем, что создание рабочего места для инвалида требует

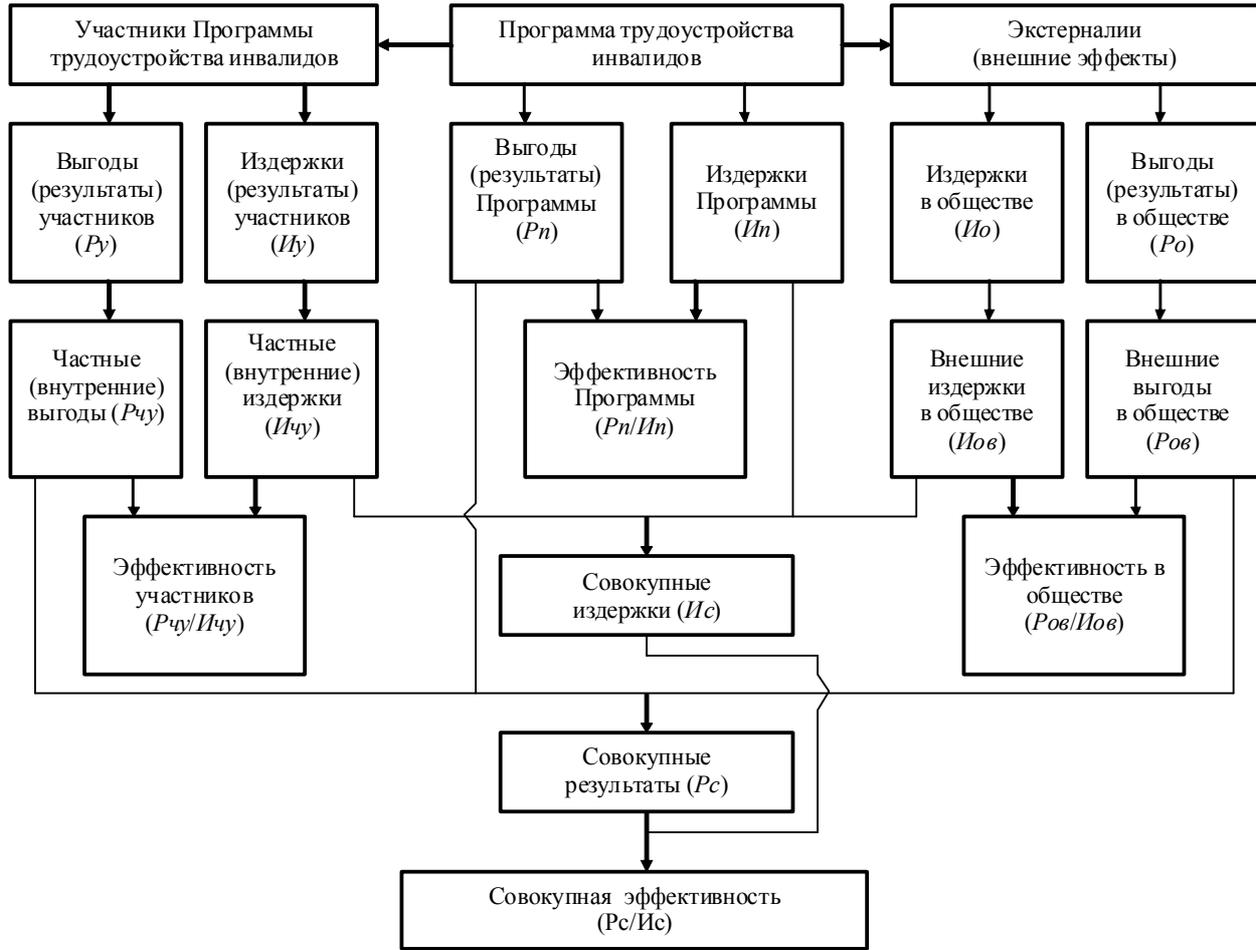


Рис. Состав элементов совокупной эффективности в системе занятости инвалидов при наличии экстерналий

совокупности дополнительных затрат, часть из которых предусмотрена в программе, а другие затраты производятся из средств региона, самого предприятия или возлагаются на общество. Одни участники программы, преследуя свои экономические интересы, могут наносить ущерб другим субъектам хозяйствования, что необходимо учитывать при оценке совокупной (народнохозяйственной) эффективности.

Затраты на создание рабочего места для инвалидов (ZO_{∂}) представляют собой сумму:

$$ZO_{\partial} = \sum ZП + \sum ZРГ + \sum ZРБ + \sum ZД, \quad (2)$$

где $ZП$ - затраты, предусмотренные программой;
 $ZРГ$ - долевые затраты региона;
 $ZРБ$ - затраты работодателя;
 $ZД$ - затраты другие.

Более детально затраты на создание рабочего места для инвалидов (ZO_{∂}) могут быть представлены как:

$$ZO_{\partial} = Z_u + ZPM_m + ZPM_o + ZСП + ZK_{nm} + Z_n + Z_{\partial}, \quad (3)$$

где Z_u - затраты на адаптацию инфраструктуры под нужды инвалида;

ZPM_m - затраты на техническое переоборудование элементов рабочего места;

ZPM_o - затраты на организационное переоборудование элементов рабочего места;

$ZСП$ - затраты на стимулирование работодателя;

ZK_{nm} - затраты на компенсацию производительности труда;

Z_n - затраты на переобучение инвалида;

Z_{∂} - затраты другие.

Основные затраты на создание рабочих мест для инвалидов предусмотрены в программе. Однако на практике с учетом особенностей конкретных участников возникают дополнительные потребности в финансировании, источники которых приходится изыскивать самостоятельно. При этом вовсе не обязательно, что произведенные затраты позволят компенсировать потери, обусловленные снижением средней производительности труда (а также выручки) по предприятию или по экономике (региона, страны) в связи с привлечением инвалидов.

Таким образом, обстоятельства подобного и другого рода приводят к образованию экстерналий положительного и отрицательного характера, требующих от общества дополнительных издержек и обеспечивающих получение выгод, соотношение между которыми определяет уровень эффективности.

Может возникнуть ситуация, при которой реализация программы, рассчитанная по формуле (1), будет эффективной, а государство и общество в целом понесут часть незапланированных затрат. Поэтому, наряду с оценкой эффективности непосредственно самой программы, следует определять результаты ее осуществления в целом по экономике (страны, региона). В данном случае формула (1) должна быть модифицирована в следующую:

$$3o = \frac{\sum_{i=1}^n P_{o_i}}{\sum_{i=1}^n 3_{o_i}},$$

где P_{o_i} - результат, полученный по программе занятости инвалидов;

3_{o_i} - затраты, произведенные для достижения соответствующих результатов;

i - виды результатов и соответствующих им затрат.

Оценка эффективности социальных программ при наличии экстерналий должна отвечать ряду требований. Во-первых, следует проводить оценку эффективности не только самих социальных программ, но и экономики государства (региона). Программа должна способствовать достижению поставленных в ней целей, однако ее реализация также должна (напрямую или опосредованно) отвечать социально-экономическому развитию государства и региона.

Во-вторых, достижение эффективности социальной программы не должно отрицательно влиять на эффективность функционирования всей социально-экономической системы. Следует стремиться к обеспечению Парето-эффективного размещению ресурсов. Достижение одного блага не должно побочно и отрицательно воздействовать на создание другого блага, что также требует учета бремени несения побочных издержек, которые образуются в экономике и возлагаются на третьих лиц и общество.

В-третьих, результаты осуществления социальной программы должны быть получены и использованы непосредственно в регионах, приводя к увеличению их совокупного потенциала и росту эффективности.

Разработка и реализация социальных программ с учетом особенностей оценки их эффективности при наличии экстерналий позволяют:

- выявлять причины образования экстерналий при осуществлении социальных программ, более полно учитывать все факторы, которые непосредственно или опосредованно сопровождают процессы их реализации на уровне государства или региона;
- определять возможности управления экстерналиями при осуществлении социальных программ с целью снижения отрицательных последствий;
- четко формировать цели осуществления социальных программ и обеспечивать необходимую координацию усилий по их достижению;
- более точно и обоснованно определять эффективность осуществления социальных программ на уровне государства и региона;
- наглядно демонстрировать взаимосвязь социальных и экономических процессов, что даст возможность повысить ответственность и ответственность лиц, осуществляющих разработку и реализацию социальных программ.

Таким образом, эффективность социальной программы должна рассматриваться с позиций обладания ею свойством интегративности - связующего, обеспечивающего возникновение и развитие многосторонних, постоянно развивающихся комплексов ее взаимозависимостей с элементами социально-экономической системы. Разработка и осуществление социальных программ с учетом экстерналий потребует составления новых методических положений по оценке их эффективности.

¹ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. от 17 нояб. 2008 г. □ 1662-р.

² См.: О занятости населения в Российской Федерации : федер. закон РФ от 19 апр. 1991 г. □ 1032-1; О социальной защите инвалидов в Российской Федерации : федер. закон РФ от 24 нояб. 1995 г.

³ Стенограмма “круглого стола” комитетов по международным делам и по труду и социальной политике Государственной Думы на тему: “О перспективах ратификации и проблемах реализации Конвенции ООН о правах инвалидов”, 13 апр. 2009 г. // Материалы Государственной Думы.

⁴ См.: Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации от 2 авг. 2010 г. □ 588 : [ред. постановлений Правительства РФ от 21 мая 2012 г. □ 499, от 11 дек. 2012 г. □ 1283, от 20 дек. 2012 г. □ 1351]; Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации : приказ Минэкономразвития от 26 дек. 2012 г. □ 817.

⁵ См.: *Осипова И.В.* Методы оценки эффективности реализации федеральных целевых программ, содержащих НИОКР гражданского назначения. Москва, 2012; *Хелдман К.* Профессиональное управление проектом : пер. с англ. 5-е изд. Москва, 2012.

⁶ Внешние эффекты / Институт “Экономическая школа”. URL: <http://50.economicus.ru/index.php?ch=5&le=45&r=1&z=1>.