****

**РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ОЦЕНКЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ НА РЕАЛИЗАЦИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ**

СОДЕРЖАНИЕ

[Введение 3](#_Toc397684491)

[1. Термины и определения 6](#_Toc397684492)

[2. Основные методологические подходы к оценке эффективности программ 12](#_Toc397684493)

[3. Общие требования к программе как инструменту оценки социально-экономической эффективности 23](#_Toc397684494)

[4. Алгоритм оценки социально-экономической эффективности социальных программ 30](#_Toc397684495)

[5. Макроэкономический, демографический и бюджетный прогноз. Прогнозирование спроса на услуги 33](#_Toc397684496)

[6. Дисконтирование потока будущей бюджетной экономии 35](#_Toc397684497)

[7. Специфика оценки социально-экономической эффективности социальных программ на разных этапах подготовки и реализации программы 37](#_Toc397684498)

[8. Оценка затрат на реализацию программы 37](#_Toc397684499)

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ОЦЕНКЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ НА РЕАЛИЗАЦИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

### Введение

Достижение долгосрочных целей социально-экономического развития России в условиях замедления темпов роста экономики и усиления бюджетных ограничений требует поиска новых оптимальных решений для повышения эффективности расходов на оказание услуг, предоставляемых за счет средств бюджетов различного уровня. Для социальной сферы эта задача особенно актуальна, поскольку относительно невысокое качество социальных услуг и их ограниченная доступность зачастую требует проведения структурных реформ, а реформы неизбежно связаны с увеличением расходов, по крайней мере, в краткосрочной перспективе. В этой связи становится очевидным, что принятие решений, касающихся проведения реформ в социальной сфере, должно быть подкреплено расчетами и обоснованием того, что результаты проводимых реформ оправдают средства, которые будут израсходованы на реализацию социальных программ, и что стоимость новой системы, которая будет создана в результате реформ, будет посильной для бюджета. Такие расчеты и обоснования связаны с поиском критериев оценки результатов социальных программ и расчетом их социально-экономической эффективности. Социальная программа в данном случае понимается в широком смысле – как программа, ориентированная на улучшение качества жизни граждан или «целевых групп», нуждающихся в поддержке государства. К социальным программам относятся программы в сфере социальной защиты граждан, образования, здравоохранения, а также комплексные программы социального развития регионов или страны в целом.

В самом простом случае для оценки социально-экономической эффективности реформ, и в частности, реформ, предполагающих повышение качества и доступности социальных услуг, а также изменение состава услуг, адресованных целевым группам, достаточно показать, что система оказания услуг, которая возникнет в результате проведения реформ, сможет лучше удовлетворить потребности целевых групп, чем существующая система, и при этом текущее содержание новой системы, обойдется бюджету не дороже, чем содержание существующей. В тех случаях, когда реформа направлена на удовлетворение новых потребностей или охватывает новые целевые группы, ранее не получавшие услуг, необходимо показать, что эти услуги не просто удовлетворят существующую потребность, но и что ожидаемый от их оказания эффект оправдывает увеличение бюджетных расходов.

Средства, направляемые на реализацию социальных программ, часто приводят к снижению потребности в бюджетных расходах в будущем, однако очевидно, что эффект конкретной программы не сводится и не должен сводиться только к экономии бюджетных средств. Любые программы реализуются только потому, что общественная ценность создаваемых ими благ превышает общественную ценность затраченных ресурсов, и социальные программы в этом смысле не исключение. Однако, поскольку единая методология оценки результатов реализации социальных программ в России пока отсутствует, эффективность таких программ, как правило, оценивается неадекватно. В свою очередь, из-за заниженной оценки эффективности или при полном отсутствии такой оценки социальные программы зачастую недополучают финансирование в сравнении с программами и проектами экономического развития, что в свою очередь оказывается серьезным тормозом на пути социально-экономического развития страны в целом.

Оценка социально-экономической эффективности социальных программ необходима не только для того, чтобы обосновать необходимость выделения дополнительных средств из бюджета в условиях, когда за ограниченные бюджетные средства ведется конкурентная борьба. Она необходима для привлечения средств из внебюджетных источников. Например, для финансирования региональных программ в социальной сфере могут привлекаться средства внебюджетных фондов, трансферты из федерального бюджета, средства частных благотворительных фондов и международных доноров, для которых также важно, что их средства не просто пойдут на благое дело, но и обеспечат достижение измеримого результата.

Методологические основы оценки социально-экономической эффективности социальных программ в России в окончательном виде еще не сформированы, хотя общие теоретические подходы к проведению подобных измерений известны: необходимо тем или иным способом измерить результаты, ожидаемые от реализации социальной программы, и сравнить эти результаты с объемом средств, затрачиваемых на ее реализацию. Однако главная трудность при этом заключается именно в измерении результатов реализации социальных программ, которые могут поддаваться, а могут и не поддаваться количественной оценке. На решение этой задачи направлены настоящие рекомендации.

**Рекомендации предназначены для организаций и экспертов, участвующих в разработке, реализации и общественной экспертизе социальных программ, могут быть применимы для оценки деятельности как негосударственных социально ориентированных некоммерческих организаций, так и государственных и муниципальных учреждений, оказывающих социальные услуги в рамках социальных программ.** Источник финансирования программы в данном случае принципиального значения не имеет – оценена может быть любая программа, комплекс мероприятий и услуг, имеющие своей целью решение определенной социальной проблемы.

Рекомендации предусматривают использование единой терминологии и методов определения показателей эффективности социальных программ, систематизацию подходов, используемых при расчетах эффективности социальных программ, а также определение состава информации для проведения расчетов. Рекомендации предлагают также единые методологические подходы к сравнению различных вариантов достижения целей, устанавливаемых для каждой социальной программы с точки зрения ее эффективности.

**Рекомендации могут быть использованы для разработки региональных отраслевых нормативно-методических документов по мониторингу и оценке эффективности отдельных типов (видов) социальных программ, учитывающих их специфику. Рекомендации также применимы для оценки финансовых последствий для бюджетов различного уровня от планируемых к реализации социальных программ и проектов и обоснования принимаемых решений о выделении бюджетных средств на реализацию социальных программ.**

Основные методологические подходы, описываемые в настоящих рекомендациях, основаны на оценке эффективности бюджетных расходов исходя из целесообразности максимально широкого использования программно-целевого метода планирования и расходования бюджетных средств, а также привлекаемых для реализации программ средств из внебюджетных источников. Рекомендации основаны на лучшем российском и международном опыте использования такой оценки.

### Термины и определения

В Рекомендациях используются следующие термины и определения:

*Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР)* - методологический подход к планированию и составлению отчетности об исполнении бюджетов различного уровня, при котором используются методы распределения бюджетных ресурсов во взаимосвязи с целями и задачами государственной политики. БОР предполагает контроль результатов расходования бюджетных средств путём оценки достижения количественных и качественных показателей

*Бюджетный эффект* - приведенный выигрыш от реализации программы (доходы бюджета, сокращение расходов или экономия расходов)

*Демографический прогноз* - научно обоснованный прогноз основных параметров движения населения и будущей демографической ситуации: численность, поло-возрастная и семейная структура населения, рождаемость, смертность, миграция, качественные характеристики населения (здоровье, образование и др.)

*Дисконтирование* - приведение разновременных значений ценности денежных потоков к единому моменту времени. Дисконтирование является базой для расчетов ценности денег с учетом фактора времени. Дисконтирование выполняется путём умножения будущих денежных потоков (потоков платежей) на коэффициент дисконтирования. Приведение к моменту времени в прошлом называют дисконтированием. Приведение к моменту в будущем называют наращением. Наращение к определённому моменту в будущем выполняется путём умножения прошлых денежных потоков (потоков платежей) на коэффициент наращения.

*Индекс потребительских цен* - показатель изменения цен определенного набора потребительских товаров, которые обычно приобретает средний потребитель. Индекс включает стоимость жилья, транспортные расходы, расходы на продовольственные товары и одежду

*Инфляция* - обесценение денег, проявляющееся в росте цен на товары и услуги, не обусловленный повышением их качества

*Качество услуги* - совокупность свойств услуги, определяющих ее способность удовлетворить текущие или потенциальные потребности человека. Качество социальной услуги характеризует степень соответствия полезных свойств услуги потребностям и предпочтениям потребителей. Качество услуги определяется квалификацией персонала, оказывающего услугу, материально-техническим обеспечением процесса оказания услуги, требованиями к помещению, условиям оказания услуги и другими характеристиками

*Метод затраты-выгода* (cost-benefit analysis) - используемый экономической наукой метод анализа различных программ и проектов. Метод позволяет анализировать различные программы с точки зрения издержек и выгод, генерируемых программой

*Метод затраты-эффективность* (cost-effectiveness analysis) - метод анализа различных программ и проектов с точки зрения выбора наиболее экономичных вариантов достижения заданных целей. Этот метод применяется главным образом на стадии планирования и отбора проектов для реализации

*Непосредственный результат деятельности* - объем (количество) предоставленных услуг в определенный период времени, определяемый, как правило, числом благополучателей услуги определенного качества

*Норма предпочтения времени* (временное предпочтение) - предпочтение при выборе благ с учетом временного фактора. Положительное временное предпочтение означает, что текущее потребление предпочитается будущему; отрицательное временное предпочтение - что будущее потребление предпочитается текущему. Положительные временные предпочтения - причина использования инструментов дисконтирования, позволяющих сравнивать проекты с разной временной структурой затрат и доходов. Отношение того количества благ в будущем, которое может побудить пожертвовать единицей блага сегодня, к этой единице — коэффициент временного предпочтения

*Общественная выгода* - то же, что социальный эффект - совокупная выгода всех лиц, которых прямо или косвенно затрагивает производство и потребление определенного блага

*Общественные издержки* - убытки, которые терпит общество от неэффективности тех или иных планируемых или уже реализованных решений, если они, принося доходы или блага одним членам общества и общественным группам, одновременно наносят ущерб другим. Примером общественных издержек может быть загрязнение окружающей среды

*Объект затрат* - вид деятельности, процесс, к которому относятся затраты, требующие отдельного измерения. Промежуточные объекты затрат накапливают косвенные затраты, которые затем требуют перераспределения на конечные объекты затрат, связанные с выполнением основных задач, такие как социальная услуга или мероприятие

*Оценка потребности* (то же, что прогноз спроса на услуги) - инструмент прикладных исследований, использующийся при планировании деятельности по оказанию социальных услуг. Оценка потребности производится в натуральных (количественных) и стоимостных показателях. Оценка потребности в натуральных показателях, как правило, отражает численность благополучателей; стоимостная оценка отражает объем финансирования, необходимый для полного удовлетворения потребности в услуге

*Перечень услуг* – список (реестр) услуг с указанием контингента потенциальных потребителей услуг

*Показатель* - доступная наблюдению и измерению характеристика какого-либо процесса или его результата, которая может быть выражена в числовой форме и позволяет оценить степень достижения запланированного результата. Различают количественные показатели, обладающие числовым измерением и выраженные в физических или денежных единицах (штуках, единицах объема, площади, рублях и т.д.) и качественные показатели или показатели качества. Показатели качества характеризуют качество услуги

*Показатели затрат* характеризуют объем денежных средств, необходимых для реализации программы или оказания услуги и представляют собой обобщенное выражение используемых при реализации программы или оказании услуги ресурсов

*Показатели ресурсов* позволяют определить количество активов, необходимых для оказания услуги или выполнения программы. Ресурсы измеряются в количественном или стоимостном (денежном) выражении и включают в себя персонал (опыт, квалификацию), основные фонды (землю, здания и сооружения, машины и оборудование), финансовые активы и нематериальные активы (интеллектуальную собственность), используемые для оказания услуг и получения определенного результата

*Показатели процесса* описывают действия (деятельность) в рамках конкретной программы, мероприятия или услуги. Показатели процесса используются для определения затрат на единицу выполняемых работ или единицу оказания услуг. Показатели процесса показывают, насколько точно соблюдаются правила и процедуры, в соответствии с которыми осуществляется деятельность и производятся расходы. Показатели процесса не отражают факт достижения намеченных целей (конечные социально значимые результаты), равно как и цену достижения поставленных целей (включая издержки соблюдения определенных процедур)

*Показатели непосредственного результата* отражают объем (количество) услуг, предоставляемых в ходе выполнения программы. Несмотря на то, что эти показатели содержат в себе ценную информацию, они не могут дать ответ на вопрос о том, достигается ли конечные социальные результаты и социальные эффекты, генерируемый программой

*Показатели социально значимого результата* (то же, что показатели социального результата или общественно значимого результата) характеризуют результат реализации программы или предоставления услуг для ее получателя. Они отражают качественные изменения состояния благополучателя или социально-экономической (общественной) среды, на которую направлено действие определенной программы

*Программное управление* (то же, что управление программой) - один из видов планирования и управления ресурсами, в основе которого лежит ориентация деятельности на достижение поставленных целей. Программное управление строится по схеме "цели-задачи-мероприятия-ресурсы".

*Прямые затраты* - затраты, которые отождествляются исключительно с определенным объектом затрат и связаны с непосредственным предоставлением услуги (проведением мероприятия). Прямые затраты не могут быть отнесены ни к какому другому объекту затрат

*Социально-экономическая эффективность* - критерий, характеризующий соотношение социального результата или социального эффекта, который может быть измерен в денежном выражении, и стоимости затраченных ресурсов

*Социальная программа* - увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс социальных, экономических, организационных и других мероприятий, необходимых и достаточных для получения определенного общественно значимого (конечного) результата и направленный на решение задач, обеспечивающих достижение этого результата

*Социальные инвестиции* - финансовые и другие виды ресурсов, направляемые в социальную сферу в целях получения социальных результатов и эффектов, выражающихся в улучшении качества жизни благополучателей, развитии их знаний и умений, и имеющих долгосрочный характер

*Социальный результат и социальный эффект* - изменение состояния благополучателей вследствие осуществления комплекса мероприятий и иных действий, направленных на это изменение

*Социальная эффективность -* критерий, характеризующий соотношение социальных результатов и непосредственных результатов деятельности. С помощью этого критерия можно сравнивать программы, использующие различный набор услуг и/или мероприятий для достижения одной и той же цели. Оценка, производимая с помощью этого критерия, дает ответ на вопрос какие услуги (мероприятия, методики) наиболее эффективны с точки зрения достижения желаемого результата (социального результата) безотносительно затрат ресурсов, необходимых для их оказания

*Состав (содержание) услуги* - совокупность действий и процедур необходимых и достаточных для оказания услуги. Состав услуги является одним из факторов, определяющих качество услуги, а также стоимость ее оказания

*Стандарт услуги* - утвержденные в установленном порядке требования к составу (содержанию), регламенту (порядку, процессу) оказания и качеству услуги

*Трансферты населению* - бюджетные средства, выделяемые для осуществления обязательных выплат населению: пенсий, стипендий, пособий, компенсаций, других социальных выплат, установленных законодательством

*Управление результатами* - методологический подход к планированию деятельности, при котором распределение ресурсов в рамках программы производится во взаимосвязи с ее целями и задачами. Управление результатами предполагает мониторинг и оценку результатов расходования финансовых и других видов ресурсов с помощью количественных и качественных показателей

*Управленческий учет* - система сбора, измерения, оценки и представления информации, необходимой для принятия управленческих решений. Управленческий учет ориентирован главным образом на внутренних пользователей и не регулируется законодательно. В отличие от бухгалтерского (бюджетного) учета управленческий учет предполагает многовариантность методов учета в зависимости от поставленных задач. В целях измерения эффективности программ управленческий учет должен позволять осуществлять группировку затрат в разрезе отдельных услуг и мероприятий

*Услуга* - результат непосредственного взаимодействия исполнителя и получателя услуги, а также собственной деятельности исполнителя по удовлетворению потребностей получателя услуги. Простая услуга - неделимая услуга, имеющая четкое описание технологии предоставления. Комплексная услуга - совокупность (комплекс) простых услуг, характеризующихся общим целевым или функциональным назначением

*Фактор затрат* - фактор, определяющий изменение величины затрат, например, трудозатраты основного персонала, оказывающего услугу, площадь помещений, набор инструментов и оборудования, используемого при оказании услуги и т.д. Факторы прямых затрат являются базой для расчета стоимости оказания услуг и определения размера финансового обеспечения оказания услуги (объема денежных средств, необходимого для предоставления услуги)

*Целевая группа* - термин, используемый для обозначения группы людей, объединенных общими признаками, как правило, в рамках конкретной программы. Понятие «целевая группа» и определение ее численного состава используется для оценки потребности в услугах (спроса на услуги)

*Целевая программа* - утвержденный (планируемый к утверждению) либо выделяемый в аналитических целях комплекс мероприятий (услуг), направленных на достижение определенной цели и решение конкретной задачи. Целевые социальные программы разрабатываются и утверждаются в различных отраслях (здравоохранение, образование, культура, социальная защита граждан и др.), в рамках методологии программно-целевого планирования

*Центр затрат* - структурная единица организации, в которой собирается информация о затратах, относящихся к оказанию услуги

*Чистый бюджетный эффект -* приведенный бюджетный выигрыш за минусом приведенных бюджетных затрат

*Чистый приведенный социально-экономический эффект* - приведенный суммарный социально-экономический эффект, включая бюджетную экономию и дополнительные доходы бюджета, минус приведенная величина бюджетных затрат

*Экономическая эффективность* - критерий, показывающий соотношение полученных результатов и затраченных ресурсов (произведенных затрат) в стоимостном выражении

*Экономичность* - критерий, характеризующий соотношение объема потребляемых ресурсов на единицу выпуска (мероприятие, услугу). Экономичными являются такие решения, при которых на единицу результата (готового продукта) приходится меньше издержек

### Основные методологические подходы к оценке эффективности программ

Методология оценки эффективности социальных программ предопределена особенностями оценки результатов некоммерческой деятельности. В некоммерческом секторе, к которому относятся как государственные, так и негосударственные организации, оказывающие социальные услуги, результаты деятельности невозможно выразить одним универсальным показателем. Для обоснования необходимости разработки и реализации программ в социальной сфере, основные цели которых заключаются в повышении качества жизни отдельных целевых групп населения или общества в целом, должна быть создана особая система оценки.

Проблема в данном случае заключается в том, что результаты реализации таких программ трудно поддаются точной количественной оценке, а также потому, что результаты и эффекты, получаемые в ходе реализации социальных программ, как правило, отдалены по времени от этапа планирования и реализации программы. Эта особенность социальных программ должна учитываться при выборе временного горизонта для оценок их социальных результатов и социальных эффектов.

|  |
| --- |
| ***Рекомендация***  На этапе планирования программы необходимо определить непосредственные и общественно значимые результаты программы. Общественно значимые результаты (или социально значимые) – это качественные изменения состояния участников программы (целевых групп), на которые нацелена программа |

Результаты реализации программы подразделяются на непосредственные и конечные общественно значимые (или социально значимые). Еще более отдаленные по времени результаты реализации программы выражаются в социальных эффектах, проявляющихся в изменении в жизни получателей услуг или всего общества в целом или его отдельных групп:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Социальная программа | Непосредственные результаты реализации программы | Общественно значимые результаты реализации программы | Социальные эффекты |
| Затраты ресурсов | Предоставленные услуги/количество получателей  Проведенные мероприятия | Изменение состояния получателей услуг (целевой группы) в результате участия в программе | Изменения в жизни получателей услуг (целевой группы) и общества в целом |

***Непосредственные* *результаты*** отражают количество или объем услуг (мероприятий), оказываемых (проведенных) в ходе выполнения программы. Обычно именно показатели непосредственных результатов используются для характеристики деятельности организации или учреждения или даже отраслевого министерства. Но, несмотря на то, что показатели непосредственных результатов содержат в себе ценную информацию, они не могут дать ответ на вопрос о том, достигается ли в ходе реализации программы социальный (общественно значимый) результат. Ниже приведены примеры показателей непосредственных результатов социальных программ различной отраслевой направленности.

|  |
| --- |
| ***Примеры показателей непосредственных результатов реализации социальных программ\****  *Здравоохранение*   * охват населения диспансеризацией (численность граждан, прошедших диспансеризацию) * количество посещений поликлиники в определенный временной период (день, месяц, год) * количество посещений, приходящихся на одного врача в день (смену) * охват профилактическими прививками и осмотрами детей дошкольного возраста * численность врачебного персонала, повысившего свою квалификацию в отчетный период * сертифицированность медицинских работников * количество койко/дней; занятость койки * процент выполнения нормативов объемов медицинской помощи * время прибытия бригады скорой помощи по вызову   *Образование*   * охват детей 6-18 лет услугами учреждений дополнительного образования * численность детей, посещающих группы продленного дня в школах * численность обучающихся по программе федерального образовательного стандарта * количество закупленных компьютеров/количество обучающихся на один компьютер * доля учителей, прошедших курсы повышения квалификации * доля учащихся, принявших участие в конкурсах, смотрах, фестивалях и соревнованиях в общей численности учащихся * число детей, охваченных оздоровительными мероприятиями в каникулярное время (от числа учащихся до 15 лет)   *Социальная защита граждан*   * соблюдение нормативов обеспеченности мягким инвентарем * количество общественных зданий, оборудованных устройствами для маломобильных граждан * доля граждан, получивших социальные услуги в учреждениях социального обслуживания, в общем числе граждан, обратившихся за получением социальных услуг в учреждения социального обслуживания * соотношение средней заработной платы педагогических работников учреждений социального обслуживания субъекта РФ, оказывающих социальные услуги детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, со средней заработной платой по субъекту РФ * наличие охраняемого помещения для хранения личных ценных вещей в учреждениях интернатного типа * число занятий в кружках по интересам в интернатных учреждениях или в дневном стационаре (не реже 1 раза в неделю) * соответствие учреждения нормам и правилам теплоснабжения, вентиляции помещений, обеспечивающими поддержание температурного режима и относительной влажности * число детей, получивших бесплатные путевки в летние лагеря для школьников * число кризисных семей, прошедших реабилитацию * число звонков, поступивших на детский телефон доверия   \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  *\* Показатели приведены в формулировках государственных программ субъектов РФ* |

***Общественно значимые результаты*** (или социальные результаты) характеризуют результат реализации программы для ее участников (получателей услуг и участником мероприятий) и определяют степень достижения целей программы. Они отражают качественные изменения состояния целевых групп, на которые направлена программа, или социальной среды в целом. Это изменение часто происходит непосредственно в процессе или вскоре после потребления услуги, поэтому саму услугу (непосредственный результат деятельности производителя услуги) не всегда возможно отделить от ее социального результата (изменение состояния потребителя), однако по своей сути это два разных результата. Ниже приведены примеры показателей общественно значимых результатов социальных программ.

|  |
| --- |
| ***Примеры показателей общественно значимых результатов реализации социальных программ\****  *Здравоохранение*   * уровень заболеваемости вирусными респираторными заболеваниями в периоды эпидемий гриппа в регионах, охваченных профилактическими прививками * доля получателей услуги с повторной госпитализацией в течение 3-х месяцев после выписки из стационара * процент случаев улучшения состояния больного в результате проведенного лечения * процент выявленных на ранней стадии заболеваний по профилю врача-специалиста/ процент выявленных запущенных заболеваний по профилю врача-специалиста * процент случаев расхождения диагнозов при направлении в стационар и клинического диагноза стационара * процент случаев несвоевременной госпитализации, приводящей к ухудшению состояния больного или развитию осложнений степень удовлетворенности потребителей качеством услуги/ отсутствие обоснованных жалоб на качество оказания услуги   *Образование*   * средний балл по результатам ЕГЭ (по русскому языку и математике) * доля в общей численности обучающихся, успевающих на "хорошо" и "отлично" по всем предметам * доля победивших в олимпиадах различных уровнях в общей численности учащихся, участвовавших в олимпиадах/количество призеров предметных олимпиад * процент получателей услуги, отчисленных по неуспеваемости/доля обучающихся, оставленных на повторный год обучения, от общего числа обучающихся первой ступени   *Социальная защита граждан*   * удовлетворенность получателей услуги качеством оказания услуги * доля граждан, получающих услуги на дому, сохранивших привычный образ жизни (не были помещены в стационар/дом для престарелых и инвалидов) * улучшение показателей здоровья (рост, масса тела, уровень физического развития и т.д.) детей, отдохнувших в детских оздоровительных лагерях   \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  *\* Некоторые показатели приведены в формулировках государственных программ субъектов РФ* |

***Социальный эффект*** *-* это более отдаленный или отложенный по времени от момента оказания услуги результат. Социальный эффект может повлечь за собой дальнейшие изменения в жизни отдельных его граждан и даже всего общества. Деление результатов социальной программы на социальные результаты и эффекты носит достаточно условный характер: цепочку результатов и зависимостей имеет смысл продолжать только до тех пор, пока причинно-следственная связь между участием в программе и ее результатами прослеживается в явном виде и не вызывает сомнений.

Критерий эффективности программы представляет собой соотношение результатов и эффектов, генерируемых программой, и затрат различных видов ресурсов, направляемых на их реализацию, или определенного перечня услуг или мероприятий. Эффективность социальных программ может быть оценена по трем основным критериям:

* социальная эффективность
* экономическая эффективность
* социально-экономическая эффективность

*Социальная эффективность*

Оценка социальной эффективности программы предполагает использование таких результатов и эффектов, как улучшение качества и повышение уровня жизни непосредственных получателей услуг в рамках социальной программы, членов их семей, других членов общества и общества в целом в результате реализации программы. Социальную эффективность бывает сложно объективно измерить с помощью экономических категорий (в том числе в стоимостном выражении), поскольку показатели, используемые для определения социальных результатов, как правило, носят качественный характер, не поддающихся стоимостной оценке. Социальная эффективность характеризует степень достижения общественно значимого (социального) результата программы. Социальная эффективность программы тем выше, чем больший социальный эффект (лучший результат) был или будет получен в результате реализации программы.

*Экономическая эффективность*

Экономическая эффективность представляет собой соотношение рыночной стоимости генерируемых программой результатов и эффектов и стоимости затраченных на их получение ресурсов. Экономическая эффективность программы тем выше, чем бóльшие (лучшие) результаты достигнуты при равных затраченных ресурсах. В той степени, в которой критерии достижения результата определены верно, экономическая эффективность показывает, насколько низки затраты, с которыми были достигнуты конкретные результаты. Чем ниже затраты при данном объеме результата, тем выше экономическая эффективность программы. Экономическая эффективность измеряется такими показателями, как срок окупаемости произведенных затрат, доходность инвестиций, сделанных по программе, и ряд других. Экономическая эффективность, социальных программ может измеряться, но, как правило, она не учитывается при их оценке, поскольку цели социальных программ никогда не формулируются в экономических терминах.

Критерию экономической эффективности близок по экономическому смыслу критерий бюджетной эффективности программы. Бюджетная эффективность программы характеризует соотношение объема бюджетных средств, затраченных на реализацию программы, и объема бюджетных средств, которые получены или будут получены в результате реализации программы. Бюджетная эффективность программы тем выше, чем больший объем доходов (экономии расходов) получит бюджет от реализации программы.

*Социально-экономическая эффективность*

Социально-экономическая эффективность программы представляет собой соотношение социальных результатов и эффектов, генерируемых программой, которые могут быть измерены в стоимостном (денежном) выражении, и затрат на реализацию программы.

Социально-экономический эффект социальных программ выражается в:

* росте доходов (или экономии расходов) благополучателей и членов их семей непосредственно после завершения программы и в определенный период в будущем
* изменении доходов и расходов других членов общества вследствие изменения состояния участников социальных программ
* экономии общественных (бюджетных) ресурсов в результате сокращения потребности в государственной поддержке отдельных категорий граждан (например, изменение потребности в различных государственных пособиях — по безработице или по уходу за ребенком и др.);
* снижение потребности в льготах, установленных законодательством для участников программы;
* увеличении общественных (бюджетных) доходов за счет увеличения занятости или производительности труда участников социальных программ

Приведённый перечень показателей, которые можно выразить в единицах измерения стоимости, не является исчерпывающим и варьируется в зависимости от особенностей и специфики каждой конкретной программы.

|  |
| --- |
| ***Рекомендация***  При оценке результатов социальных программ необходимо различать социальную, экономическую и социально-экономическую эффективность. Эффективность программы оценивается показателями, отличными от показателей результативности программы и экономичности |

Существует также понятие *результативности* программы, довольно близкое по своему значению к определению социальной эффективности (достижение запланированных результатов). Часто эти понятия употребляются для описания одних и тех же результатов. Однако понятие социальной эффективности имеет более широкое значение в сравнении с результативностью, которая может рассматриваться и часто рассматривается как выполнение запланированных мероприятий или соблюдение определенных процедур при реализации программы. Экономия средств и соблюдение процедур при выполнении мероприятий программы не могут компенсировать отсутствие конечного социально значимого результата в рамках программной деятельности.

Социально-экономическую эффективность следует отличать от понятия экономичности. *Экономичность* – это критерий, характеризующий соотношение объема потребляемых ресурсов на одну операцию или на единицу выпуска (мероприятие, услугу). Экономичными являются такие решения, при которых на единицу готового продукта приходится меньше издержек. При использовании этого критерия оценки вопрос о необходимости оказания тех или иных услуг не встает: это решение считается заданным, оценивается только стоимость его реализации. С критерием экономичности тесно связан критерий эффективности по затратам. Разница между этими двумя критериями заключается в том, что первый применяется обычно для сравнения стоимости осуществления отдельных операций или элементов выпуска, а критерий эффективности по затратам применяется для сравнения стоимости разных способов достижения одного и того же социального результата.

Вышеназванные виды эффективности не в одинаковой степени поддаются точным оценкам и расчетам, характер которых зависит от содержания и особенностей конкретных программ. Сложность, а зачастую и невозможность объективных расчетов, предполагает использование для оценки социальных программ показателей, характеризующих ее социально-экономическую эффективность.К их числу относятся, например, такие, как сокращение бюджетных расходов в результате снижения спроса на некоторые услуги или прирост бюджетных доходов в результате увеличения занятости или повышения производительности труда целевой группы. Эти показатели могут быть измерены и сопоставлены с затратами используя те же принципы, что и те, которые применяются для оценки эффективности инвестиционных проектов. Примерами социальных программ, направленных на достижение в первую очередь социально-экономических результатов, являются программы в сфере повышения занятости, программы трудоустройства инвалидов, программы социализации и трудоустройства выпускников детских интернатных учреждений. В качестве дополнительного или «побочного» эффекта социально-экономическая эффективность возникает во многих социальных программах, не ставящих целью достижение экономии бюджетных расходов или прирост бюджетных доходов. Тем не менее, учет подобных эффектов позволяет показать экономическую обоснованность и целесообразность расходов на реализацию социальных программ даже с учетом того, что подобная оценка является неполной и не учитывает всех социальных благ, генерируемых программой.

При всей важности оценки последствий реализации социальных программ для обоснования необходимости их финансирования за счет бюджета, соображения экономической или бюджетной эффективности никогда не являлись и не будут являться определяющими при выборе программ, финансируемых за счет бюджетных средств.

|  |
| --- |
| ***Рекомендация***  Высокая бюджетная эффективность социальной программы не должна быть определяющим критерием при принятии решения о финансировании социальной программы за счет бюджетных средств. Критерий бюджетной эффективности социальной программы должен применяться только при выборе из двух или более программ, имеющих одну и ту же цель, т.е. при анализе и оценке альтернативных программ |

Лица, принимающие решения, обязаны учитывать интересы всех социальных групп и не решать проблемы одних групп за счет других. Даже очень эффективная с точки зрения экономии бюджетных средства программа может оказаться неприемлемой, если она прямо или косвенно ухудшает положение других групп населения. Найти компромисс, устраивающий все стороны, бывает нелегко, и часто компромиссное решение приводит к значительному удорожанию программы.

Для оценки эффективности социальных программ используются следующие виды показателей: показатели затрат, ресурсов и процесса.

*Показатели затрат* характеризуют объем бюджетных ассигнований (или денежных средств, привлекаемых из всех источников), необходимых для реализации программы и представляют обобщенное выражение необходимых для реализации программы бюджетных (финансовых) средств.

*Показатели ресурсов* характеризуют общий объем активов, необходимых для проведения конкретных мероприятий или оказания услуг в рамках программы. Ресурсы измеряются в количественном или денежном выражении и включают в себя персонал (умения, квалификацию), основные фонды (земля, здания и сооружения, машины и оборудование), потребляемые коммунальные услуги, транспортные услуги и услуги связи, финансовые активы и нематериальные активы (интеллектуальную собственность), используемые для оказания услуг и получения желаемого результата.

*Показатели процесса* описывают суть проводимых мероприятий или оказываемых услуг и их существенные количественные и качественные характеристики. Показатели процесса отражают деятельность (регламент деятельности) организации. Соответствие программных показателей конкретным составляющим программы представлено ниже.

Общая схема соотношения различных показателей, используемых для измерения эффективности социальных программ, проиллюстрирована на следующих рисунках.

*Социальная эффективность*

*Примеры.*

В результате иммунизации работающих граждан заболеваемость гриппом в периоды эпидемий снизилась на 25%

В результате проведенной диспансеризации процент выявленных на ранней стадии заболеваний по профилю врача-специалиста увеличился на 21%

В результате проведения мероприятий по повышению качества услуг инвалидам и пожилым гражданам на дому доля получателей услуг, удовлетворенных условиями обслуживания, повысилась с 65 до 90%

*Экономическая эффективность/бюджетная эффективность*

*Примеры.*

В результате строительства новой дороги бюджет получил дополнительные доходы от возросшей экономической активности в регионе

Строительство новой школы в районном центре позволило сократить расходы бюджета на содержание малокомплектных школ в близлежащих сельских населенных пунктах

В результате реализации программы по трудоустройству инвалидов увеличились поступления в бюджет подоходного налога

*Социально-экономическая эффективность*

*Примеры.*

В результате реализации программы деинституционализации сократились расходы на содержание интернатных учреждений для детей-сирот и детей, лишившихся родительской опеки

Социально-экономический эффект представляет собой часть социального эффекта, который может быть измерен в стоимостном выражении. Социально-экономическая эффективность определяется как отношение социально-экономического эффекта, генерируемого социальной программой, к стоимости реализации программы. С социально-экономической эффективностью тесно связан такой критерий, как анализ затрат и результатов *(cost-benefit analysis).* Различие между двум этими критериями заключается в том, что *cost-benefit analysis* предполагает монетизацию всех результатов и эффектов программы, в том числе чисто социальных, тогда как оценка социально-экономической эффективности предполагает учет только тех результатов, которые непосредственно могут быть выражены в стоимостных единицах.

Определение результатов социальных программ и генерируемых ими эффектов, построение стоимостных оценок этих результатов и эффектов и сравнение их с затратами позволяет продемонстрировать вклад социальных программ в создание общественного блага, а также преимущества инновационных технологий в социальной сфере.

Очень часто такая оценка показывает, что социальные программы являются высокоэффективными с экономической точки зрения, и что их реализация оправдана, даже если в расчет принимаются не все результаты, а лишь те, которые поддаются измерению с помощью экономических категорий.

В основе оценки социально-экономической эффективности социальных программ лежат следующие основные принципы, применимые к любым видам программ независимо от их отраслевой или региональной специфики:

- оценка программы производится *на протяжении всего периода ее разработки и реализации* - от проведения оценки потребности в услугах (спроса на услуги) и постановки цели программы до окончания срока реализации программы, а также в определенный период времени после окончания срока реализации;

- моделирование финансовых потоков, включая *все связанные с реализацией программы доходы и расходы бюджета* за определенный период времени;

- *сопоставимость различных условий*, используемых для сравнения различных (альтернативных) программ, рассматриваемых с точки зрения достижения одних и тех же целей;

- *учет временнóго фактора*. Оценка социально-экономической эффективности программы должна предполагать возможное изменение условий реализации программ, связанное с разрывом во времени между затратами ресурсов и получением результатов реализации программы;

- *оценка того,* *«что будет»*, если программа не будет принята и реализована;

- *учет изменения цен* на различные виды продукции, услуг и ресурсов в ходе выполнения программы;

- *оценка рисков*, сопровождающих реализацию программы.

### Общие требования к программе как инструменту оценки социально-экономической эффективности

Понятие эффективности имеет разный смысл и измеряется разными методами в зависимости от типа управления имеющимися ресурсами – управление затратами, управление результатами или управление программой. В нижеследующей таблице в схематичном виде представлены основные характеристики различных типов управления ресурсами.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| *Тип управления* | Управление затратами | Управление результатами | Управление программой |
| *Целевое значение показателя эффективности:* | 100% соблюдение бюджетной сметы/ бюджета программы | Минимальные затраты при заданном непосредственном результате (экономичность) | Максимальный социальный результат при заданных затратах |
| *Что является объектом контроля:* | Целевое расходование бюджетных средств | Выполнение требований к качеству и объему услуг, а также регламенту оказания услуг | Достижение социальных результатов и эффектов |
| *Метод планирования затрат:* | Составление и обоснование бюджета расходов программы /постатейной сметы расходов | Конкурсный отбор поставщика услуг по заданным критериям качества услуг | Определение альтернативных способов достижения целей Составление бюджета программы в разрезе мероприятий и услуг |

Преимущество программного подхода заключается в том, что расходование ресурсов в нем в явном виде привязано к достижению поставленной цели. Главный фокус контроля в случае управления программой переносится с контроля за целевым расходованием средств, соблюдения постатейных финансовых ограничений и процедур на достижение социально значимых целей программы. Этот подход начал применяться в практике бюджетного планирования в России рамках внедрения принципов среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат.

|  |
| --- |
| ***Рекомендация***  Цель реализации социальной программы заключается не в выполнении запланированного перечня мероприятий программы, а в получении максимального социального результата. Поэтому контроль и оценку социальной программы необходимо осуществлять с точки зрения достижения желаемых конечных результатов и эффектов программы |

Поскольку большинство целевых программ связано с изменением состояния общественных систем, общественной инфраструктуры, с изменением состояния благополучателей и т.д., после реализации программ спрос на общественные блага и потребность в финансировании для содержания новых систем, инфраструктуры и т.д. как правило, изменяется. Таким образом, при принятии решений о том, стоит ли финансировать ту или иную программу, приходится принимать во внимание не только соотношение значимости ожидаемых результатов программы и стоимость ее реализации, но и потребность в финансировании модернизированных или вновь созданных систем после завершения программы и финансовые возможности общества. Применительно к социальным программам этот вопрос может быть сформулирован следующим образом: создаст ли реализация той или иной социальной программы дополнительную нагрузку на общественные ресурсы после своего завершения? Посильным ли окажется изменившееся бремя ежегодно возобновляемых расходов для общества в целом или для конкретного бюджета, если после создания новой системы оказания услуг бюджет продолжит финансирование этой системы в текущем режиме?

Оценка социально-экономической эффективности программы позволяет ответить на этот вопрос. Она показывает, как изменятся доходы и расходы благополучателей, других членов общества и всего общества в целом в длительной перспективе после завершения программы.

Переход системы управления бюджетными расходами от одного типа управления к другому не означает отказа от других типов управления, но предполагает дополнение этих приемов новыми, их встраивание в новую более продвинутую систему. Переход к управлению результатами не означает отказа от составления бюджета расходов программы. Бюджет программы составляется, но не как средство контроля, а как средство оценки стоимости получения запланированных результатов. Для обоснования затрат может применяться бенчмаркинг: общая сумма расходов по программе определяется не путем расчета стоимости единицы (результата) при заданной технологии его достижения, а путем ссылки на опыт других организаций. Руководитель (исполнитель) программы отвечает за выполнение требований к непосредственным результатам, а ответственность за достижение социальных результатов и эффектов лежит на лицах, принявших решение о реализации программы, выделивших средства на ее финансирование и сформулировавших требования к непосредственному результату для исполнителя.

|  |
| --- |
| ***Рекомендация***  На стадии реализации программы нет необходимости осуществлять контроль руководителя и/или непосредственного исполнителя программы с точки зрения конечных социально значимых результатов программы. Исполнителя программы следует контролировать с точки зрения соблюдения требований к непосредственным результатам реализации программы – требований к качеству оказываемых в рамках программы услуг, соблюдения регламента (процесса) и сроков проведения мероприятий и т.д. |

При переходе на управление программой критерии оценки процессов сохраняют свое значение в качестве средства мониторинга деятельности исполнителя. Однако акцент переносится на социальные результаты и эффекты. В связи с этим усиливается роль информационной поддержки принятия решений в управлении программами: такие системы позволяют вести постоянный мониторинг и проводить измерение и оценку социальных, экономических и социально-экономических результатов отдельных программ и всего программного портфеля социального инвестора в целом.

В этой связи уместно сформулировать общие требования к программе, инструменту оценки эффективности бюджетных расходов.

Под программой понимается совокупность услуг и мероприятий, приводящих к определенному количественно измеримому и социально значимому результату, и требующих выделения определенных ресурсов на ее реализацию. Программа – это единица планирования, применительно к которой определяются социально значимые результаты и оцениваются необходимые ресурсы. Как правило, программе соответствует уровень агрегации более высокий, чем отдельная услуга, предоставляемая определенному количеству потребителей, получающих услугу (пусть даже число потребителей измеряется сотнями или даже тысячами).

С точки зрения оценки эффективности бюджетных расходов, не имеет значения, утверждена ли программа нормативным документом или различные составные части программы объедены в аналитических целях (т.е. программа является аналитической).

Программа должна удовлетворять определенным требованиям, без которых она не сможет использоваться в качестве инструмента оценки социально-экономической эффективности бюджетных расходов или иных ресурсов, потребляемых в ходе реализации программы. Поскольку эти требования достаточно жесткие, а на состав официально утвержденных программ помимо аналитической целесообразности, влияет множество других факторов, оценку социально-экономической эффективности можно произвести для аналитических программ, т.е. программ, которые в силу тех или иных причин не удовлетворяют этим требованиям.

Программа должна иметь количественно измеримую цель, причем эта цель не должна сводиться к выполнению определенных мероприятий или действий субъектами планирования, подведомственными им учреждениями или негосударственными НКО, участвующими в реализации программ. Цель программы должна отражать социально значимый результат, касающийся состояния общества в целом или состояния отдельных целевых групп, на изменение которого направлена программа. Если цель уже принятой программы не содержит количественно измеримого показатели, или если цель программы сформулирована в терминах заданий для исполнителей и не содержит ссылки на конечный социально значимый результат, то в целях оценки ожидаемой социально-экономической эффективности расходов на программу такую цель необходимо сформулировать и подобрать конкретный количественный показатель ожидаемого конечного результата.

|  |
| --- |
| ***Рекомендация***  В целях оценки социально-экономической эффективности программы результаты и эффекты программы должны быть представлены в виде количественных показателей, отражающих изменение состояния участников программы, а также влияния этого изменения на все общество в целом или его отдельные группы |

Если на этапе планирования программы это требование не было выполнено, на этапе реализации программы невозможно будет проверить, была ли достигнута запланированная цель.

Вменить программе цель и измерить степень ее достижения «задним числом» удается далеко не всегда: если цель с самого начала не сформулирована в явном виде, «приписать» программе на этапе ее реализации в качестве цели можно только те положительные сдвиги, которые реально произошли, а не те, которые планировалось достичь.

В программу должны быть включены все мероприятия, необходимые для достижения поставленной социально значимой цели, иначе оценка расходов будет неполной и в результате выполнения мероприятий программы социально значимая цель либо не будет достигнута вообще, либо будет достигнута совершенно иной ценой. Именно по этой причине, как правило, невозможно оценить эффективность отдельных социальных услуг: для достижения социально значимого результата необходимо рассматривать не отдельную услугу, а целый комплекс услуг.[[1]](#footnote-1)

|  |
| --- |
| ***Рекомендация***  В целях оценки социально-экономической эффективности программы необходимо принимать во внимание все запланированные мероприятия и услуги. Это позволит установить четкую зависимость получения желаемых результатов программы от мероприятий, которые предполагается выполнить для получения этих результатов |

С практической точки зрения, система, при которой оказание разных по составу услуг разным получателям работает на достижение одной цели, требует нового подхода к учету оказанных услуг и оценки эффективности принимаемых мер. При этом если на этапе разработки и планирования программы эффективность всего комплекса планируемых услуг может быть оценена экспертным путем, то на этапе реализации программы необходимо иметь возможность постоянно отслеживать реальную результативность применяемых мер. Система учета принятых мер и оценки результативности услуг должна быть заранее встроена в программу. Отсутствие в программе описания системы оценки эффективности принимаемых мер (оказываемых услуг) и мероприятий, связанных с переходом на новую систему, указывает на то, что программа недостаточно продумана.

Программа должна включать в себя все виды деятельности и услуги, спрос на которые может возрасти или сократиться в результате реализации программных мероприятий, независимо от того, какое ведомство несет ответственность за предоставление услуг или организацию соответствующих видов деятельности.[[2]](#footnote-2)

|  |
| --- |
| ***Рекомендация***  Мероприятия или услуги, имеющие общую цель, но которые финансируются из бюджетов различных уровней или из бюджета и внебюджетных источников, в аналитических целях должны быть включены в одну программу, чтобы она могла служить инструментом оценки расходов, производимых в рамках программы |

Необходимость включения в одну программу всех расходов, ведущих к достижению цели, приводит к стиранию граней между текущими и капитальными расходами. Нередко одна и та же цель может достигаться как за счет увеличения текущих расходов, так и за счет реализации проекта капитального строительства. Если капитальные расходы предполагается профинансировать за счет внебюджетных источников, например, за счет средств благотворительных фондов, они также должны быть включены в программу как средства софинансирования программы за счет внебюджетных источников. Это позволит не только оценить совокупную стоимость программы, но и покажет, сколько средств из внебюджетных источников удалось привлечь для ее реализации.

|  |
| --- |
| ***Рекомендация***  Расходы на реализацию программы должны включать все расходы, непосредственно связанные с реализацией программы (текущие расходы - расходы на оказание услуг, выполнение работ, проведение мероприятий, расходы на управление программой; капитальные вложения и инвестиции – вложения в основные фонды, нематериальные активы) |

Привязка программ к конечным социально значимым целям неизбежно увеличивает горизонт планирования по сравнению с привычным годовым циклом, поскольку для достижения социально значимых целей, как правило, требуется несколько лет, в социальной сфере – обычно не менее 3-6 лет. Такая отдаленность результатов от расходов текущего периода ставит вопрос о необходимости оценки средней продолжительности оказания социальных услуг, и о том, с каким весом учитывать будущую экономию бюджетных средств или будущий прирост доходов в сравнении с расходами, которые потребуется произвести для достижения этих результатов в текущем периоде. Выбор горизонта планирования, используемого для оценки социального эффекта программы и оценки ее социально-экономической эффективности, зависит как от содержания программы, от благополучателей и характера поставленных целей. Социальные программы в большинстве своем предусматривают оказание услуг с длительным циклом. Например, на обучение новым навыкам детей-инвалидов, налаживание социальных связей выпускников учреждений для детей-сирот, сопровождение семей с детьми, находящихся в социально опасном положении, как правило, требуется не менее года, а чаще – несколько лет. При этом выбор слишком длинного горизонта планирования снижает достоверность полученных оценок, а выбор чересчур короткого горизонта планирования отсекает социальные эффекты, которые будут получены за его пределами и снижает оценку эффективности программы в целом.

|  |
| --- |
| ***Рекомендация***  Временной период, принимаемый для оценки эффективности программы, должен охватывать весь срок реализации программы и определенный период после завершения программы, поскольку результаты и эффекты социальных программ, как правило, отдалены от времени непосредственного выполнения мероприятий и оказания услуг в рамках программы |

В программе должны быть максимально полно и четко определены целевые группы, являющиеся благополучателями в рамках программы. Если целевые группы не определены, невозможно определить потребность в услугах, реализуемых в рамках программы, обеспечить их адресность, а также проконтролировать изменение состояния благополучателей в результате участия в программе.

### Алгоритм оценки социально-экономической эффективности социальных программ

Проведению оценки социально-экономической эффективности программы предшествует постановка проблем в соответствующей сфере и определение социальной значимости программы. Социальная значимость программы обосновывается соответствием целей программы основным приоритетам проводимой социально-экономической политики на средне- и долгосрочную перспективу.

Достижение целей социальной политики должно быть обосновано числовыми значениями соответствующих показателей. Основные целевые показатели, характеризующие достижение целей и выполнение задач программы (достижение непосредственных и конечных результатов реализации программы):

* должны быть определены на стадии планирования (формирования программы);
* должны, преимущественно, носить количественный характер и быть измеряемыми с относительно низкими издержками;
* должны быть непосредственно связаны с целями и задачами программы.

Целевые показатели должны удовлетворять следующим требованиям:

* значимость: показатели измеряют именно ту характеристику результата реализации программы, которую необходимо;
* надежность: получение одного и того же значения показателя в одинаковых условиях;
* чувствительность: отражаются изменения требуемых характеристик реализации программы;
* специфичность: отражаются по возможности только те изменения, которые связанны с реализацией программы.

На этапе определения общественной значимости социальной программы должны быть рассмотрены альтернативные способы достижения поставленных целей или решения имеющихся проблем. На этом этапе необходимо рассмотреть возможность и целесообразность использования различных форм поддержки программы, которые позволили бы достичь желаемых целей другими способами.

Ключевым этапом на стадии планирования и обоснования программ должен стать демографический и макроэкономический прогнозы. Прогнозы необходимы для оценки спроса на отдельные виды социальных услуг и определения возможностей бюджета для удовлетворения этого спроса.

Оценка социально-экономической эффективности программных расходов возможна только для тех программ, для которых на стадии планирования четко определены непосредственные результаты реализации программы. Поэтому следующий этап заключается в определении процесса реализации мероприятий программы (оказания услуг, выполнения работ) и затрат ресурсов, необходимых для выполнения программы. Также должны быть определены все участники программы и их действия на различных этапах реализации программы, состав и объем услуг, которые должны получить потребители для того, чтобы обозначенная программная цель была достигнута.

На этом этапе должен быть сделан вывод о выборе оптимального способа реализации программы, отказавшись от наименее эффективного варианта (более затратного с точки зрения потребления ресурсов, более продолжительного для достижения желаемой цели и т.д.).

После определения мероприятий и затрат ресурсов на реализацию программы определяется общая схема финансового обеспечения выполнения программы (средства бюджета и/или внебюджетных источников). Эффективное расходование бюджетных средств на финансовое обеспечение программ предполагает достижение запланированных результатов в ходе реализации программы (значений целевых показателей) с минимально возможными издержками.

Заключительный этап – собственно расчет социально-экономической эффективности программы, означающий соотношение результатов программы и затрат на ее реализацию. Оценка социально-экономической эффективности программных расходов может производиться как для программы в целом, так и для отдельных этапов и мероприятий программы. В некоторых случаях предпочтительно, чтобы оценка проводилась специалистами, не участвующими в разработке и реализации программы, а также не отвечающими за общие результаты осуществления программной деятельности. Такая внешняя независимая оценка может быть проведена в рамках публичного мониторинга на стадии планирования, реализации и завершения программы.

Расчет социально-экономической эффективности социальных программ предполагает оценку ожидаемой экономии бюджетных средств или прирост бюджетных доходов в результате изменения состояния представителей выделенных целевых групп и сокращения спроса на некоторые адресованные им услуги, чистый экономический выигрыш от реализации этих программ для общества и сравнение суммарного выигрыша с затратами на реализацию программы.

На рисунке ниже представлена общая поэтапная схема оценки социально-экономической эффективности программы на стадии планирования.

I. Постановка проблемы и определение общественной значимости программы

Составление макроэкономического, демографического прогноза и прогноза спроса на услуги

II. Формулировка цели и определение показателей достижения цели программы

III. Способ (1) достижения поставленной цели

III. Способ (2) достижения поставленной цели

IV. Определение всех мероприятий, необходимых и достаточных для достижения цели программы

IV. Определение затрат, необходимых для реализации программы

V. Определение затрат, необходимых для реализации программы

V. Программа неэффективна (более затратна с точки зрения потребления ресурсов, более продолжительна для достижения желаемой цели, и т.д.)

VI. Общая схема финансового обеспечения выполнения мероприятий программы

VII. Определение результатов реализации программы (социальных, бюджетных и социально-экономических)

VII. Определение (расчет) социально-экономической эффективности программы

Рисунок. Схема оценки социально-экономической эффективности программы на этапе планирования

### Макроэкономический, демографический и бюджетный прогноз. Прогнозирование спроса на услуги

Макроэкономические показатели (объем производства и потребления, структура экономики, уровень благосостояния населения, уровень безработицы, темпы экономического роста, инфляция) влияют как на спрос, так и на предложение социальных услуг. При благоприятной макроэкономической ситуации доходы населения растут, поэтому спрос на социальные услуги, связанные, например, с бедностью получателей, сокращается. При этом растут доходы бюджета, поэтому общий объем бюджетных средств, доступный для финансирования социальных услуг, увеличивается. При неблагоприятной макроэкономической динамике картина получается обратная.

Для того, чтобы учесть меняющиеся в зависимости от макроэкономической ситуации возможности бюджета по финансированию услуг и изменяющийся спрос населения на эти услуги, необходимо произвести следующие расчеты и оценки:

* построить макроэкономический прогноз, на основе которого будут строиться долгосрочные оценки доходов и расходов бюджета;
* на базе демографического прогноза с учетом выбранного варианта макроэкономического прогноза построить прогноз потребности в социальных услугах (оценить спрос на услуги);
* оценить потребность в финансовом обеспечении процесса производства социальных услуг в объеме, покрывающим спрос (по видам услуг);
* сравнить оценку необходимого финансового обеспечения для удовлетворения спроса на услуги с прогнозом валового внутреннего продукта и прогнозом доходов бюджета, оценить возможности бюджета по финансированию изменившегося спроса на социальные услуги.

В основе региональных макроэкономических прогнозов, составляемых региональными ведомствами, ответственными разработку экономической политики, лежит прогноз Министерства экономического развития Российской Федерации. Для расчета потребуются данные о валовом региональном продукте и индекс потребительских цен.

На основе прогноза валового регионального продукта (ВРП) составляется прогноз собственных доходов региона. Методология прогнозирования доходов регионального бюджета и регионального ВРП может быть разной в зависимости от того, является регион донором или реципиентом. Если основным источником доходов регионального бюджета являются трансферты из федерального бюджета, то прогноз доходов регионального бюджета строится в зависимости от прогноза федерального бюджета, прогнозируемого соотношения доходов федерального бюджета и ВВП, а также параметров межбюджетных отношений между различными уровнями бюджетной системы.

Прогноз потребности в социальных услугах строится в разрезе конкретных социальных услуг на базе демографического прогноза и с учетом макроэкономического прогноза, который влияет на спрос населения на социальные услуги.

Изменение спроса населения на социальные услуги учитывается с помощью предположений относительно изменения коэффициента нуждаемости представителей соответствующей демографической группы в рассматриваемой услуге. Выбор предположения относительно изменения коэффициента нуждаемости в связи с изменением макроэкономических условий не означает выбора политики в части охвата населения соответствующей услугой. Чтобы определить, в каком объеме услуга будет предлагаться населению необходимо сравнить потребности населения с возможностями бюджета по финансированию соответствующих услуг.

Потребности населения в услуге могут зависеть от множества факторов, в частности, от того, будет ли услуга для потребителя платной или частично платной, изменятся или нет критерии нуждаемости в условиях улучшения экономической ситуации в регионе и т.д. Предположения относительно нуждаемости населения (соответствующей демографической группы) в той или иной услуге принимаются исходя из гипотезы о неизменности критериев нуждаемости и изменения численности нуждающихся в услуге исключительно под влиянием изменившихся макроэкономических условий.

Оценка финансового обеспечения, необходимого для производства социальных услуг в объеме, покрывающем спрос, осуществляется прямолинейным методом. Объем спроса на социальную услугу (по годам прогнозируемого периода), построенный на фактических объемах услуг в предыдущие годы, умножается на стоимость единицы услуги в базовом году и на индекс инфляции (индекс потребительских цен). Использование в качестве дефлятора индекса потребительских цен оправдано потому, что для социальных услуг основным потребляемым ресурсом, как правило, является труд специалистов, оказывающих эти услуги. Если рассматривается не одна услуга, а несколько, полученные оценки суммируются по всем услугам.

В целях оценки возможностей бюджета (финансового обеспечения, необходимого для удовлетворения спроса на социальные услуги), необходимо сравнить расчетные значения требуемого финансового обеспечения с прогнозом ВВП и прогнозом доходов бюджета. Целесообразно также оценить возможности бюджета в случае возможного изменения спроса на социальные услуги и объем ресурсов, которые следует привлечь для финансирования услуг из других источников. Для построения такой оценки необходимо учесть не только то, каким образом может измениться общий объем бюджетных средств в связи с изменением макроэкономической ситуации, но и то, каким образом повлияет расширение предложения рассматриваемых услуг на спрос населения на другие услуги, финансируемые за счет бюджета.[[3]](#footnote-3)

### Дисконтирование потока будущей бюджетной экономии

Если текущие затраты на оказание новых услуг, включенных в программу, меньше, чем стоимость тех услуг, спрос на которые вытесняется с внедрением новых услуг, то может возникнуть впечатление, что какие бы начальные затраты не требовались для внедрения новых услуг, эти затраты всегда будут оправданы, поскольку затраты на внедрение новых услуг в любом случае конечны, а поток будущей бюджетной экономии в результате сокращения спроса на смежные услуги – бесконечен, и поэтому рано или поздно любые начальные затраты окупятся. На самом деле, на практике это не происходит. Реальные бюджетные средства, получение которых запланировано на очередной финансовый год и которые могут быть ассигнованы на любые цели, стоят «дороже», чем средства будущей бюджетной экономии, получение которых в любом случае связано с риском.

Сокращение спроса на некоторые бюджетные услуги в результате расширения предложения альтернативных услуг позволяет рассматривать средства, затрачиваемые на оказание социальных услуг, приводящих к бюджетной экономии, или на расширение предложения этих услуг, как инвестиции, генерирующие бюджетный эффект (бюджетную экономию или прирост бюджетных доходов).

Это открывает новые возможности для сравнения социальных проектов по эффективности, аналогично тому, как сравниваются инвестиционные проекты: для выбора наиболее эффективного с точки зрения бюджетного результата проекта необходимо сравнивать социальные проекты не только с точки зрения объема начальных затрат и предстоящей бюджетной экономии, но и сточки зрения временнóй привязки затрат и экономии. При оценке бюджетной эффективности социальной программы необходимо учитывать фактор времени, в том числе, существование разрывов во времени между производством услуг и возникновением соответствующего бюджетного эффекта в виде экономии бюджетных средств или дополнительных доходов бюджета и неравноценность разновременных затрат или результатов (предпочтительность более ранних результатов и более поздних затрат).

В качестве нормы дисконта при оценке бюджетной эффективности социальных программ в качестве первого приближения рекомендуется использовать дефлятор ВВП. Такой подход не учитывает некоторых особенностей социальных проектов, таких как достаточно низкая степень риска, сравнительно низкая капиталоемкость начальных затрат, сравнительно большой разрыв между первоначальными затратами и бюджетным эффектом (3-6 лет), и не учитывает особенностей конкретных социальных программ с точки зрения рисков, но он дает существенное преимущество с точки зрения унификации и упрощения расчетов. При наличии более точных оценок социальных рисков нормы дисконта, применяемые к различным социальным программам, необходимо дифференцировать. Алгоритм расчета бюджетной эффективности социальных программ с учетом фактора времени представлен в нижеследующей таблице.

Бюджетные денежные потоки и расчет бюджетной эффективности социально ориентированных программ

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Показатели | Годы | | | |
|  |  | 0 | 1 | ... | 10 |
| 1 | Прирост поступлений в бюджет в результате реализации социальной программы (например, прирост налогов от увеличения производительности в соответствующей сфере, прирост налогов от увеличения занятости и т.д.) |  |  |  |  |
| 2 | Расходы бюджета (начальные расходы на реализацию программы, текущие расходы на предоставление социальных услуг) |  |  |  |  |
| 3 | Бюджетный эффект (чистый доход бюджета)  (стр. 1- стр. 2) |  |  |  |  |
| 4 | Норма дисконта |  |  |  |  |
| 5 | Коэффициент дисконтирования |  |  |  |  |
| 6 | Дисконтированный бюджетный эффект  (стр. 3 х стр. 5) |  |  |  |  |
| 7 | Накопленный дисконтированный бюджетный эффект за расчетный период |  | | | |

### Специфика оценки социально-экономической эффективности социальных программ на разных этапах подготовки и реализации программы

Оценку социально-экономической эффективности программы целесообразно производить на этапе подготовки предложения о необходимости реализации программы и на этапе планирования основных мероприятий программы. Основные подходы к мониторингу и оценке эффективности одинаковы на всех этапах обоснования, планирования и реализации программы. Однако способы оценки могут различаться в зависимости от особенностей конкретной программы, по набору исходных данных для расчетов, а также в зависимости от необходимости детализации отдельных мероприятий программы.

На этапе подготовки предложения о необходимости реализации программы оценка социально-экономической эффективности может быть ограничена общей оценкой в целом по программе и основываться на мнениях экспертов о последствиях реализации программы. На этом этапе могут быть сделаны определенные допущения и предположения о вариантах развития событий в той или иной области и оценки последствий реализации программы при различных сценариях экономического развития. Общая схема финансового обеспечения выполнения программы на этом этапе также может быть примерной (предварительной).

На стадии планирования (собственно разработки программы) должны использоваться точные исходные данные как для планирования показателей программы, так и объемов финансовых ресурсов необходимых для ее реализации.

В процессе мониторинга уже реализуемой программы необходимо производить сравнение фактических данных, касающихся реализации программы, и запланированных на стадии подготовки программы параметров.

### Оценка затрат на реализацию программы

Затраты по программе в целях оценки ее социально-экономической эффективности складываются из затрат на оказание услуг, проведение мероприятий и затрат на управление программой.

Общая (полная) стоимость программы включает стоимость всех услуг, входящих в программу и составляющих ее основное содержание. Затраты на проведение мероприятий определяются по смете затрат на каждое мероприятие.

***Косвенные затраты*** *(не относящиеся непосредственно к реализации программы)*

***Прямые затраты***

Оценка затрат на оказание услуг и проведение мероприятий осуществляется в рамках ведения управленческого учета, основное отличие которого от бухгалтерского (бюджетного) заключается в принципах группировки и распределения затрат, предполагающих получение управленческой информации для решения конкретных задач. В управленческом учете затраты группируются не по экономической классификации (зарплата, расходные материалы, коммунальные платежи, налоги и т.д.), а по видам деятельности и услугам.

Расходы на оказание услуг и проведение мероприятий в управленческом учете отождествляются исключительно с определенным объектом затрат и связаны с непосредственным предоставлением услуг или проведением мероприятий в рамках конкретной программы. Данные затраты не могут быть отнесены ни к какому другому объекту затрат. К прямым затратам по программе относятся:

* затраты на оплату труда персонала, непосредственно участвующего в процессе оказания услуг (основной персонал: социальные работники, педагоги, психологи, юристы, медицинские работники и др.);
* начисления на выплаты по оплате труда основного персонала;
* материальные затраты, полностью потребляемые в процессе оказания услуг (продукты питания, медикаменты, подписные издания, горюче-смазочные материалы, другие расходные материалы и канцелярские принадлежности);
* транспортные расходы, связанные с непосредственным предоставлением услуг (перевозка больных);
* амортизация оборудования, используемого в процессе оказания социальной услуги согласно законодательно принятым нормам амортизации);
* прочие расходы, отражающие специфику предоставления услуги
* затраты на управление программой.

Косвенные затраты – это затраты, необходимые для обеспечения деятельности организации в целом, но не связанные непосредственно с процессом реализации конкретной программы. В случае, если организация участвует в реализации нескольких программ, затраты на управление организацией (являющиеся по отношению к каждой конкретной программе косвенными), должны быть распределены между затратами, относящимся к разным программам.

В составе косвенных затрат выделяются административные и общеучрежденческие затраты.

К административным затратам относятся:

* затраты оплату труда административного, хозяйственного и обслуживающего персонала;
* затраты по повышению квалификации и тренингам персонала;
* затраты на командировки и служебные разъезды.

К общеучрежденческим затратам относятся:

* хозяйственные затраты (затраты на приобретение расходных материалов для оргтехники и предметов снабжения, затраты на коммунальные услуги, услуги связи, транспорта, оплата услуг банков, затраты на услуги прачечных);
* затраты на уплату налогов, пошлины и иные обязательные платежи;
* затраты на содержание недвижимого и движимого имущества (охрана, затраты на противопожарную безопасность, затраты на текущий ремонт по видам основных фондов, затраты на содержание прилегающей территории);
* затраты по оплате информационных, аудиторских, консультационных и других профессиональных услуг (в том числе приобретение пользовательских прав на программное обеспечение);
* прочие затраты;
* амортизация зданий, сооружений и других основных средств.

Поскольку косвенные затраты относятся ко всей организации в целом, возникает проблема распределения этих затрат между программами. Косвенные затраты носят название косвенных, потому что они включаются в стоимость программы косвенными методами (пропорционально какой-либо базе распределения). В целях оценки полной стоимости программы могут быть использованы различные базы распределения, например, заработная плата персонала, непосредственно оказывающего услуги по программе, размер помещений, используемых для оказания услуг, время пребывания (продолжительность) потребителей услуг в стационаре, число потребителей и др.

1. Например, для решения проблем семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, требуется не только работа с ребенком, но и работа с родителями. Это разные услуги, имеющие общую социально значимую цель. [↑](#footnote-ref-1)
2. Например, организация службы профилактики отказов от новорожденных на базе учреждений социальной защиты населения, приведет к сокращению спроса на услуги домов ребенка, относящихся к системе здравоохранения. С точки зрения оценки социально-экономической эффективности программы, направленной на снижение уровня сиротства среди новорожденных, услуги домов ребенка и услуги профилактики отказов должны быть включены в одну программу. [↑](#footnote-ref-2)
3. Например, расширение предложения услуг по профилактике социального сиротства приводит к сокращению спроса на услуги интернатного воспитания детей сирот и детей, лишенных родительского попечения, к сокращению спроса на услуги замещающего семейного воспитания, спроса на услуги постинтернатного устройства, услуги правоохранительных органов и т.д. [↑](#footnote-ref-3)