

*Бабич В.П., д.э.н., профессор, Харьковский национальный университет им. В.Н. Каразина;
Соколов Н.А., к.э.н., доцент, Сумская облгосадминистрация*

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

В статье рассматриваются методологические вопросы оценки эффективности мероприятий в социальной сфере, особое внимание уделяется использованию такого инструмента как системы социальных стандартов.

Ключевые слова: оценка эффективности, социальная сфера, социальный стандарт.

Постановка проблемы оценки эффективности в социальной сфере выходит за рамки чисто теоретических исследований. Практические проблемы социальной сферы и, прежде всего, проблема финансирования, позволяют утверждать, что без разработки всесторонне обоснованной государственной программы ситуация здесь может оставаться напряженной еще достаточно долго.

В этой связи необходимо отметить ряд нерешенных принципиальных теоретических вопросов, связанных с оценкой эффективности различных мероприятий в социальной сфере, что препятствует разработке методических рекомендаций, необходимых для совершенствования системы государственного управления.

Усиливающееся воздействие социального аспекта на все стороны общественной жизни, возрастание его значения в воспроизводственном процессе, все в большей степени требуют развития социальной инфраструктуры как одного из средств интенсификации общественного производства. Анализ ключевых проблем развития социальной инфраструктуры, в том числе проблемы эффективности, должен включать два аспекта, основываться на оценке как экономических, так и социальных результатов ее деятельности.

Определяя экономический и социальный аспекты труда и производства, на наш взгляд, целесообразно опираться на положение К. Маркса, который отмечал "...В качестве конечного результата общественного процесса производства... выступает само общество, т.е. сам человек в его общественных отношениях. Все, что имеет прочную форму, как, например, продукт и т.д., выступает в этом движении лишь как момент, как мимолетный момент. Условия и предметные воплощения процесса производства сами в одинаковой мере являются его моментами, а в качестве его субъектов выступают только индивиды, но индивиды в их взаимоотношениях, которые они как воспроизводят, так и производят заново. Здесь перед нами – их собственный постоянный процесс движения, в котором они обновляют самих себя в такой же мере, в какой они обновляют создаваемый мир богатства" [2].

Столь обширная цитата здесь представляется вполне оправданной, поскольку в ней содержится ряд

важных методологических положений. Прежде всего, выделение экономического и социального аспектов труда (производства) является чисто условным, необходимым, прежде всего, для того, чтобы зафиксировать их различное содержание и формы развития. Но труд есть всегда и безусловно единство социального и экономического процесса и его результата, цели и средства [2]. Такое единство противоположностей социального и экономического и есть реальный действительный процесс труда, в историческом развитии которого это единство принимает различные формы в зависимости от конкретно-исторических условий. В работе [1] соотносение социального и экономического рассматривается также с противоположной стороны. Здесь утверждается: "...можно, по-видимому, сказать и наоборот: определенная форма противоречивого единства экономического и социального образует определенную конкретно-историческую ступень развития общественного труда и производства". Соглашаясь с такой трактовкой взаимоотношений социального и экономического, считаем необходимым высказать ряд замечаний. Во-первых, труд нами рассматривается не только как "постоянный процесс движения". В большей степени нас интересует труд как экономический ресурс и его место во взаимосвязи социальной и экономической систем. По своей сути, с экономической точки зрения, социальная сфера является местом воспроизводства и подготовки к вовлечению в следующий производственный цикл одного из основных экономических ресурсов – рабочей силы.

Эта связь является, по сути, основной в производственном процессе как таковом. Поскольку производство существует ради обеспечения фонда потребления, постольку управление в социальной сфере является элементом управления глобального процесса производства (хотя бы через связь "воспроизводство рабочей силы") и направлено (также как и в непосредственно производственной сфере) на оптимизацию использования общественного продукта.

Во-вторых, рабочая сила, обладая потребительной стоимостью, имеет свои качественные и количественные характеристики, т.е. категория "здоровье" обладает экономическим содержанием

хотя бы потому, что она определяет меру состояния человека, субъекта трудового процесса.

Понимание эффективности как наиболее полного в данный момент соответствия стоящим перед обществом целям социально-экономического развития приводит к проблематике социально-экономической эффективности, подразумевающей необходимость совместного рассмотрения экономических и социальных аспектов. Данная проблема содержит, по существу, две задачи: адекватное отражение самой социально-экономической эффективности, т.е. оценка ее уровня, и ранжирование различных мероприятий по степени эффективности и выбор наилучших с точки зрения ее повышения. Первая задача фактически опирается на представление о социально-экономической эффективности как о категории, хотя и более общей по отношению к эффективности только экономической или только социальной, но, как и они, допускающей возможность количественной идентификации.

В данной связи следует отметить попытки определить и выразить количественно уровень социально-экономической эффективности общественного производства. Основной проблемой при этом является разработка обобщающего показателя социально-экономической эффективности, который бы адекватно отражал достигнутое состояние общественного производства, степень реализации социальных задач и эффективность использования производственных ресурсов.

В такой постановке проблема социально-экономической эффективности сводится к совместному выражению в одной обобщающей характеристике различных социальных и экономических результатов.

Однако, как показывает практика, несогласованность требований социальной и экономической эффективности острее всего проявляется в функционировании отраслей непроизводственной сферы, так как значительная часть услуг, оказываемых населению ее учреждениями, не имеет соответствующего денежного (в рыночном понимании) выражения. Оценка результатов их деятельности затратами на оказание услуг хотя и выполняет определенную учетную функцию и, в некоторой степени, представляет динамику обеспеченности услугами, все же не выражает адекватно ни экономических, ни социальных результатов функционирования учреждений непроизводственной сферы. Именно по этой причине затратный подход не может характеризовать эффективность использования ресурсов, как при их межотраслевом распределении, так и на уровне локальных хозяйственных решений.

Все развиваемые в настоящее время подходы к сопоставлению и совместному учету экономических и социальных результатов формально исходят из приоритета последних. Наиболее радикальный подход предполагает абсолютный приоритет

социальных результатов и, соответственно, социальной эффективности, полный отказ от учета экономических результатов работы учреждений непроизводственной сферы.

Так, например, в системе показателей, отражающих качественную сторону развития здравоохранения как отрасли народного хозяйства, большое значение придается понятию экономической эффективности. В работах по этой тематике обычно подчеркивается, что в здравоохранении экономическая эффективность не может быть определяющим критерием. Главным в этой проблеме является медицинская и социальная эффективность мероприятия по охране здоровья. Это, разумеется, верно, но лишь в том случае, если экономия в здравоохранении отождествляется с экономией на здравоохранении, а его роль в общественном воспроизводстве сводится к участию через сокращение заболеваемости, инвалидности и смертности, к увеличению фонда рабочего времени и, тем самым, к косвенному участию в создании общественного продукта. Сокращение нетрудоспособности и повышение на этой основе общественной производительности труда действительно выражают одну из основных экономических функций здравоохранения, но не единственную.

При противопоставлении медицинской, социальной и экономической эффективности обычно предполагается, что экономия в здравоохранении есть нечто недостаточное, унижающее саму заботу о здоровье людей. Здесь якобы социальные и экономические задачи, а с ними и критерии эффективности, искусственно разделяются.

Социальная, медицинская и экономическая эффективность не могут быть изначально разделены хотя бы потому, что их единство обусловлено единством цели производства и средств достижения ее цели. И если социальная, медицинская и экономическая эффективность, непосредственно соответствуя цели общественного развития, предполагает все более полное удовлетворение потребности населения в медицинской помощи на основе увеличения ее объема и повышения качества, то понятно, что этот объем ограничен возможностями общества в увеличении ресурсов здравоохранения.

Как социальные, так и медицинские параметры имеют экономическую границу в той доле общественного продукта, которая может быть направлена в сферу здравоохранения. Именно в этом отношении нет принципиальных различий в методологии определения эффективности функционирования здравоохранения по сравнению с непосредственно производственной сферой, поскольку сама отрасль здравоохранения, являясь инфраструктурным компонентом социальной сферы, обеспечивает производственно-воспроизводственный процесс функционирования рабочей силы.

Выбор конкретных вариантов развития той или иной отрасли непроизводственной сферы зависит,

очевидно, не только от социальной эффективности, но и от объемов выделенных ресурсов. Поскольку эти ресурсы по отношению к потребностям существенно ограничены, вопрос о народнохозяйственной эффективности их использования отнюдь не является второстепенным. Ресурсы выступают как народнохозяйственные, во-первых, на стадии их распределения по отраслям. Во-вторых, они не перестают быть народнохозяйственными и после того, как закрепляются за отраслями, т. е. должны использоваться с ориентацией на достижение всех целей общественного развития. Конкретно это означает, что экономический эффект должен, вообще говоря, приниматься во внимание на всех уровнях.

Широкое использование в последнее время категории “социально-экономическая эффективность” еще не означает возможности согласования решений. В общем случае задача заключается в выборе вариантов мероприятий, один из которых обеспечивает достижение более высокого социального результата, но требует больших затрат. Но при этом возникает вопрос: должна ли процедура выбора соотноситься с видом социального результата, уровнем принятия решения, масштабом мероприятия и тому подобное?

При решении вопроса об объемах ресурсов, выделяемых конкретным отраслям социальной сферы, необходимо определить степень зависимости этих объемов от предполагаемой социальной и экономической эффективности их использования. Существенным является вопрос о возможном перераспределении ресурсов между отраслями непродуцирующей сферы или их дополнительного (внебюджетного) привлечения из сферы материального производства. Разумеется, при этом придется считаться с тем, что такое перераспределение ресурсов отрицательно скажется на уровне прямых социальных результатов экономически менее эффективных отраслей.

Принципиальным для внутриотраслевого уровня следует считать вопрос о сочетании критериев внутриотраслевой эффективности и народнохозяйственной.

На региональном уровне наиболее остро стоит задача комплексного развития социальной сферы, выравнивания уровней потребления услуг всеми категориями населения, преодоления ведомственных различий и ограничений, укрепления доходной базы местных бюджетов.

Предположение об априорной соизмеримости в общих единицах экономических и всех видов социальных результатов вызывает сомнения. Гипотеза всеобщей соизмеримости может быть непротиворечиво выражена лишь в терминах абстрактной общественной полезности, о которой в отношении оценки социально-экономической эффективности правильнее говорить как об идее, имеющей скорее мировоззренческую, нежели практическую ценность.

В этом отношении представляется оправданным развитие методологических подходов, предполагающих четкое определение сфер применения экономических и социальных критериев и оценок, границ действия экономического механизма, и параметров воздействия на принятие решений социальной политики.

В основе этой процедуры должно быть положено требование ориентации на обобщенный социальный результат. Первый этап предполагает установление согласованной системы минимально гарантированных значений достигаемых социальных результатов. Обоснование этой системы является сферой социального выбора, социальной политики государства.

Комплексные стандарты в большей степени, нежели ресурсные ограничения, ориентируют на улучшение обобщенного социального результата в той его структуре, которая соответствует принятой в планируемом периоде концепции социального развития и ресурсным возможностям. Любой вариант, не обеспечивающий достижения стандарта, является неприемлемым, независимо от его экономической эффективности или уровней достигаемых отдельных социальных результатов.

Варианты, удовлетворяющие условиям комплексного стандарта, могут различаться между собой как по уровню достигаемого социального результата, так и по величине экономического эффекта их реализации. Именно между ними осуществляется выбор.

На втором этапе расчетов обобщенный социальный результат выражается в виде экономического эффекта как разности между экономическим результатом и затратами, а решающим критерием выбора является требование наибольшей народнохозяйственной эффективности. Таким образом, должен выбираться экономически наиболее эффективный из удовлетворяющих стандарту вариант, пусть даже дающий относительно меньшие частные социальные результаты.

Последовательность из двух указанных этапов составляет содержание процедуры принятия решений, а оценка социально-экономической эффективности представляется, в данном случае, как проблема ориентации в каждом акте выбора на обобщенный социальный результат.

Комплексные стандарты составляют базис планируемого уровня удовлетворения потребностей, который должен быть обеспечен по объему, структуре, качеству и доступности. Их содержание основывается на сбалансированности определенных видов услуг с учетом баланса времени, необходимого для их достижения. Превышение стандарта возможно, но должно происходить в направлении удовлетворения всех целей, т. е. в направлении прогрессивного увеличения самих комплексных стандартов, а не только удовлетворения какой-либо конкретной потребности, что и выражается

обобщенно в требовании максимизации экономического эффекта.

Следует отметить, что стандарт – это не минимум, не нижняя граница удовлетворения потребностей. Это скорее некий минимально гарантированный уровень социального развития, являющийся результатом предварительных балансовых расчетов. В обычной оптимизационной задаче с экономическим критерием также могут задаваться минимальные требования со стороны социальных результатов. Но, как правило, не они, а ограничения на ресурсы определяют оптимальное решение. В задаче, базирующейся на требованиях социально-экономической эффективности, ограничения на значения социальных результатов имеют активный характер. Именно они определяют параметры оптимального плана. Таким образом, можно утверждать, что комплексные стандарты – это активное ограничение, это средство решения оптимизационной задачи путем направленного сужения множества рассматриваемых вариантов.

Описанная процедура отыскания наилучших с точки зрения социально-экономической эффективности вариантов мероприятий непосредственно основывается на разделении сфер принятия социальных и экономических решений. Варианты становятся объектами экономической оценки и выбора лишь в том случае, если они удовлетворяют требованиям комплексного социального стандарта. Окончательный же выбор, выбор конкретного варианта осуществляется в соответствии с величиной экономического эффекта.

Использование комплексных стандартов, на наш взгляд, не только сможет гарантировать прогресс в удовлетворении конкретных потребностей населения в услугах, но и сделает более определенными условия использования оценок экономической эффективности, позволит уточнить их роль в принятии решений и более обоснованно отвечать на вопросы, на которые нельзя априорно сформулировать ответ. Например, может ли то или иное их расчетное значение служить обоснованием целесообразности расходования средств в соответствующих направлениях как при межотраслевом распределении ресурсов, так и на других уровнях.

Определение минимального уровня финансирования в развитие социальной инфраструктуры является, конечно, вопросом социальной политики. Однако не существует принципиальных препятствий к тому, чтобы даже при общем дефиците ресурсов увеличить ассигнования в данные отрасли, если будет доказано, что такой способ расходования ресурсов дает больший эффект в других отраслях народного хозяйства, чем непосредственные вложения в них.

Таким образом, структуризация пространства возможных решений позволяет сделать вывод, что экономический эффект вложений в отрасли социальной инфраструктуры обязательно должен

учитываться при межотраслевом распределении ресурсов – но не при установлении стандарта, а лишь при окончательном определении объемов ресурсов, которые могут быть направлены в ту или иную отрасль. При этом может быть обоснована дополнительная, сверх потребности обеспечения стандарта необходимость увеличения объема ресурсов на развитие отраслей, дающих большой народнохозяйственный эффект. При этом следует иметь в виду, что расчет сопутствующих результатов для отдельной отрасли социальной сферы представляет собой весьма сложную, порой неразрешимую задачу. Поэтому обоснование эффективности выделения дополнительных средств более целесообразно связывать с разработкой социальных целевых программ, для которых указанный эффект может быть оценен более точно.

Конечно, при такой процедуре распределения ресурсов может возникнуть известная неравномерность в развитии различных отраслей из-за того, что одни из них в большей, а другие в меньшей степени воздействуют на характеристики развития рабочей силы и вследствие этого обеспечивают различный по величине народнохозяйственный эффект. Однако поскольку достижение уровней социальных стандартов гарантируется, то это будет неравномерность не из-за сдерживания развития одних отраслей, а из-за ускоренного роста других, что далеко не одно и то же. К тому же, эта неравномерность будет обязательно учтена при последующем изменении самих стандартов.

Установление комплексных стандартов как пограничных знаков между сферами принятия социальных и экономических решений, разумеется, должно сказаться и на особенностях возможного включения отраслей социальной инфраструктуры в общий хозяйственный механизм. Это особая тема, связанная с установлением правил и источников финансирования, ведомственностью и др. Она требует специального анализа. Кроме того, следует отметить: принятие комплексных стандартов в качестве критерия оценки эффективности в социальной сфере вовсе не означает, что в процессе осуществления отобранных мероприятий можно не стремиться к максимальной экономии средств, что хозрасчетные принципы хозяйствования распространяются только на использование того объема ресурсов, который расходуется на превышение стандарта, или что потребление услуг в пределах стандарта должно быть обязательно бесплатным.

Список литературы

1. Коуз Р. Проблемы социальных издержек. Главы из книги // США. – 1993. – № 5. – С. 75-87.
2. Маркс К. Капитал. – Т. 1. Кн. 1. – М.: Политиздат, 1983. – 905 с.

Summary

The article considers methodological questions of estimation of measures in social sphere, the special attention is given to use of such tool as systems of the social standards.
