

ББК 60.542.15

*Слюсарь К. С.***Количественная оценка эффективности реализации молодежной политики муниципального образования***K. S. Slyusar***Evaluation Estimation of the Municipal Youth Policy Efficiency**

Предлагается модель оценки эффективности реализации молодежной политики на муниципальном уровне, основанная на анализе затрат и полезности. Рассматривается подход к определению функции полезности и категорий, подлежащих последовательному ранжированию.

Ключевые слова: молодежная политика, муниципальные образования, оценка эффективности, анализ затрат и полезности.

DOI 10.14258/izvasu(2013)2.2-66

Внимание государства к проблемам молодежи всегда заявлялось как одно из приоритетных направлений социальной политики. Вместе с тем реформирование общественного сектора в начале 1990-х гг., формирование новой экономической модели и связанная с этим процессом смена идеологических парадигм практически вытеснили молодежь из сферы интересов государства. В сложившихся условиях необходимы новое осмысление, глубокий анализ и выработка на этой основе системы наиболее эффективных путей, методов и средств работы по укреплению позиций молодежи.

В то же время исследований проблем в сфере молодежной политики в российской научной практике крайне мало. Как правило, данная сфера рассматривается в контексте социологии (В. Г. Афанасьев, Д. М. Гвишиани, Ю. П. Аверин, В. Н. Иванов и др.), а основные научные школы сформировались в Институте социально-политических исследований РАН (Ю. А. Зубок, В. И. Чупров), Московском государственном университете (И. Т. Левыкин, И. М. Слепенков, В. И. Добрынина и др.), Санкт-Петербургском государственном университете (В. Т. Лисовский, А. А. Козлов и др.).

Формирование новой молодежной политики невозможно без понимания того, насколько эффективны действующие меры, какие мероприятия приносят ожидаемый социальный эффект, а какие нет.

Для оценки эффективности социально-экономических процессов, как правило, применяются три метода: анализ затрат и выгод, анализ затрат и результативности, анализ затрат и полезности [1, с. 48–55].

Анализ затрат и выгод широко применяется в практике органов власти для оценки результатов

The article suggests the method to estimate the youth policy efficiency in municipal level which is based on the cost-utility analysis approach. The article examines the utility function and categories to be ranged.

Key words: youth policy, municipal formations, efficiency estimation, cost-utility analysis.

своей деятельности, поскольку все затраты и выгоды переводятся в денежное выражение, и соответственно различные проекты можно сравнивать как внутри, так и между секторами экономики. Более того, с помощью данного метода возможно проводить анализ изменения эффективности проектов со временем. В качестве критерия эффективности в краткосрочном периоде выступает показатель чистых текущих выгод, рассчитываемый по формуле:

$$NB_{st} = B - C,$$

где NB_{st} — чистые текущие выгоды; B — выгоды (результат) в текущем периоде; C — затраты в текущем периоде.

В долгосрочном периоде указанная формула корректируется на ставку дисконтирования. Основным недостатком данного метода является необходимость (а зачастую и невозможность) перевода всех показателей в денежное выражение.

Анализ затрат и результативности отличается от анализа затрат и выгод тем, что выгоды оцениваются не в денежных, а в физических (натуральных) единицах, что обуславливает применение метода для сравнения проектов в одной области. Эффективность оценивается в соответствии с соотношением

$$E = \text{затраты} / \text{результат}.$$

Анализ затрат и полезности — это метод, основанный на сравнении затрат, измеряемых в денежном выражении, и пользы для населения, которая выражается в условных единицах полезности:

$$E = \text{издержки} / \text{полезность}.$$

Несмотря на схожесть последних двух методов, анализ затрат и полезности позволяет обобщать эффекты от реализации того или иного направления государственной политики, поскольку единицы измерения эффекта, специфичные и не сопоставимые напрямую между собой при анализе затрат и результативности, приводятся к общему условному показателю полезности с точки зрения населения.

При анализе молодежной политики необходимо учитывать следующие факторы, влияющие на выбор метода:

- возможность оценки не только степени достижения целевых показателей, но и «качества» реализации, т. е. потенциальной пользы мероприятия для молодежи;

- возможность измерения нескольких социальных эффектов по единому критерию с целью дальнейшего их сравнения.

Очевидно, что данным требованиям в полной мере отвечает метод анализа затрат и полезности, в котором основной является задача определения функции полезности. В медицине, где широко применяется данный метод, для оценки социального эффекта используется показатель QALY (Quality-adjusted life year — годы жизни, откорректированные на качество), который определяется с помощью опросных методик [2, с. 7–11]. В общем случае для всесторонней оценки качества реализации молодежной политики в масштабах страны объективно необходима разработка аналогичного показателя, однако такая работа требует серьезных расходов на получение и обработку необходимых эмпирических данных.

Определяющим документом по реализации молодежной политики является Стратегия государственной молодежной политики в Российской Федерации [3], поэтому некоторые категории, входящие в состав функции полезности, уже определены: это четыре приоритета (совершенствование государственной политики в сфере духовно-нравственного развития и воспитания детей и молодежи, защиты их нравственности; вовлечение молодежи в социальную практику и ее информирование о потенциальных возможностях развития; развитие созидательной активности молодежи; интеграция молодых людей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, в жизнь общества) и восемь общенациональных проектов («Гражданин России», Российская молодежная информационная сеть «Новый взгляд», «Доброволец России», «Карьера», «Молодая семья России», «Команда», «Успех в твоих руках», «Шаг навстречу»). В рамках общенациональных проектов на территории каждого региона выделяются свои приоритетные задачи, а каждое муниципальное образование реализует конкретные мероприятия, «полезность» которых и необходимо оценивать. При этом, как правило, все мероприятия сгруппированы по направлениям. При построении модели группировка мероприятий

по направлениям учитывается с целью оптимизации анализа, поскольку предполагается, исходя из логики группировки, что все мероприятия в рамках одного направления в равной мере отражают связь с государственными (региональными) приоритетными задачами.

Отметим, что в основу модели положены именно региональные программы, поскольку отражению в муниципальных программах федеральных приоритетов предшествует необходимость учета региональных задач и включения региональных мероприятий в состав муниципальных программ. С одной стороны, региональные программы должны учитывать все федеральные приоритеты и, соответственно, транслировать их на муниципальный уровень, однако, как показывает анализ, зачастую этого не происходит. Поэтому с целью получения репрезентативных результатов оценки в модель включены региональные задачи, которые при необходимости могут корректироваться на величину отражения в них федеральных приоритетов (например, для сравнения муниципальных программ разных регионов).

Важно выделить и еще одно подмножество, которое является ключевым при оценке мероприятий, — целевая группа молодежи, на которую направлено воздействие. Вообще, весь анализ строится именно на оценке данными целевыми группами управляющего воздействия со стороны органов власти, поэтому определению характеристик данного множества нужно уделить особое внимание.

Важным является наличие такого этапа, как выявление степени отражения региональных задач в направлениях муниципальной целевой программы. Данный критерий выступает специфичным именно для муниципальной молодежной политики и является связующим звеном между государственными приоритетами и конкретными мероприятиями на местах. Наличие данного этапа позволит понять, с одной стороны, насколько молодежная муниципальная политика соответствует определенным приоритетам и, с другой стороны, насколько данные приоритеты адекватно определены (в случае, если в муниципальном образовании отсутствует корреляция собственных мероприятий с национальными проектами или региональными задачами и при этом наблюдается значительный социальный эффект).

При оценивании целевых программ и конкретных мероприятий в рамках метода затрат и полезности важным фактором становится принципиальная ограниченность множества характеристик в рамках каждого критерия. Более того, часть из них законодательно закреплена (федеральные общенациональные проекты и приоритетные региональные задачи) и при отсутствии особых специфических задач анализа может быть введена в формулу без дополнительного определения.

Определение функции полезности строится на основе анализа выраженных в условных единицах (ран-

гах) целевых групп, закрепленных в муниципальной целевой программе с учетом приоритетности, полезности проектов и конкретных мероприятий. При опросе молодежи с целью определения собственно «полезности» функция может интерпретироваться следующим образом: насколько увеличивается благополучие целевой группы молодежи при реализации данного мероприятия с учетом значимости направлений муниципальных целевых программ и приоритетности региональных задач в данном конкретном муниципальном образовании.

Общая логика построения функции такова:

- 1) определение целевых групп молодежи;
- 2) определение значимости приоритетных региональных задач для каждой группы;
- 3) степень отражения региональных задач в направлениях муниципальной целевой программы;
- 4) оценка полезности каждого мероприятия в рамках направлений программы.

Определение целевых групп молодежи и оценка их приоритетности при реализации программных мероприятий является одной из наиболее сложных. В качестве критериев значимости могут выступать вклад в социально-экономическое развитие муниципально-го образования, необходимость решения специфических задач по отношению к конкретной группе и т. д.

Каждой целевой группе присваивается ранг от 0 до 1, при этом значения рангов могут совпадать. Диапазон ранжирования выбирается исходя из количества целевых групп и потребностей в детализации ранжирования.

Далее оценивается влияние реализации приоритетных региональных задач для каждой целевой группы в рамках конкретного муниципального образования. Оценка данного влияния может строиться на особенностях социально-экономического развития муниципального образования и определяться органами власти субъекта Федерации. Коэффициенты принимают значения в диапазоне [0; 1], где значению $S=0$ соответствует ситуация, когда региональная задача не относится к целевой группе и не оказывает на нее никакого влияния, а значение $S=1$ — это ситуация, когда реализация задачи направлена на конкретную целевую группу.

В рамках общей функции полезности данные коэффициенты отражают привязку региональных проектов к конкретной целевой группе молодежи. Очевидно, что значения данных коэффициентов распределяются крайне неравномерно. Данный факт позволяет определить приоритеты муниципальных образований в реализации молодежной политики.

Полученные коэффициенты суммируются по приоритетным региональным задачам и корректируются на ранг целевой группы:

$$S_k^* = \sum_{i=1}^n S_{ki} Y_{mi},$$

где S_k^* — суммарный коэффициент влияния задачи k на целевую группу n , скорректированный на ранг этой группы Y_n .

Как уже отмечалось выше, важным является учет государственных приоритетов в муниципальных программах. Коэффициент степени отражения региональных задач в направлениях муниципальной целевой программы как раз показывает, насколько государственные приоритеты воплощаются и реализуются на местах. В идеальном случае значения данного коэффициента должны определяться экспертным путем на региональном или даже федеральном уровне, однако вряд ли данная ситуация возможна на практике, поэтому допустимо значения коэффициентов определять на основе сопоставления целей Стратегии развития государственной молодежной политики, целей региональной программы развития молодежной политики с целями и задачами, закрепленными в муниципальных программах.

Затем элементы матрицы коэффициентов R умножаются на скорректированные коэффициенты влияния проектов S_k^* и складываются по направлениям муниципальной программы:

$$R_m^* = \sum_{i=1}^k R_{mi} S_i^*,$$

где R_m^* — показатель, характеризующий влияние различных мероприятий и значимости групп молодежи на мероприятия на местном уровне.

И, наконец, самый важный этап — это оценка потенциальной полезности каждого мероприятия каждой целевой группой с учетом государственных приоритетов и значимости данных приоритетов. Данная оценка должна проводиться в рамках масштабного социологического исследования по заказу органов местного самоуправления, поскольку только в таком случае возможно получить объективные данные, которыми можно руководствоваться при принятии решений.

Полезность определяется по каждому мероприятию и затем суммируется, формируя суммарную полезность каждого направления муниципальной программы:

$$U_m = \sum_{i=1}^p U_{pi},$$

где U_p — полезность отдельного мероприятия.

Для определения эффективности реализации мероприятий программы показатель R_m^* умножается на суммарную полезность направлений программы:

$$U_m^* = U_m R_m^*$$

Итоговая эффективность реализации программы с точки зрения увеличения благополучия населения (молодежи) или ее полезности определяется суммой значений показателя

$$U_m^* : U = \sum_{i=1}^m U_{mi}^*.$$

В развернутом виде функция полезности выглядит следующим образом:

$$U = \sum_{i=1}^k \sum_{j=1}^m R_{ij} S_j^* U_j^*$$

где U — условная полезность от реализации молодежной программы; R — коэффициент, показывающий степень отражения приоритетных региональных задач в мероприятиях муниципальной программы; S^* — суммарный коэффициент значимости региональной муниципальной задачи, скорректированный на ранг группы молодежи:

$$S^* = \sum_{i=1}^n S_i Y_i \quad (S — значимость региональной задачи$$

для молодежи; Y — ранг группы молодежи; n — количество целевых групп молодежи); U^* — суммарная условная полезность направлений муниципальной

программы ($U^* = \sum_{i=1}^p U_i$; U — полезность отдельного

мероприятия программы; p — количество мероприятий в определенном направлении программы); k — количество приоритетных региональных задач; m — количество направлений муниципальной программы.

И, наконец, на последнем этапе применения модели оценивается уровень затрат на получение единицы условной полезности.

Универсальность предложенного метода заключается и в том, что анализ можно проводить для выявления потенциально проблемных направлений, для перспективного планирования, а также для сопоставления отдельных мероприятий и программ между собой (при соответствующем подборе показателей).

Рассмотрим на примере г. Барнаула реализацию описанной методики. Основные группы молодежи можно выделить в соответствии с долгосрочной целевой программой (ДЦП) «Молодежь Барнаула»: учащаяся молодежь (УМ), студенческая молодежь (СМ), работающая молодежь (РМ), молодежь, оказавшаяся в трудной жизненной ситуации (МТЖС), молодые семьи (МС). Поскольку масштабных социологических исследований о реализации молодежной политики в городе не проводится, для определения влияния различных факторов на молодежь воспользуемся экспертными оценками (в качестве экспертов выступали руководители молодежных общественных объединений, представители студенческих, школьных коллективов, профсоюзов предприятий города).

Первая матрица коэффициентов и расчет суммарного коэффициента S_k^* выглядит следующим образом (табл. 1).

Таблица 1

Влияние приоритетных региональных проектов на целевые группы молодежи

Наименование приоритетного проекта	Группа молодежи					S_k^*
	УМ	СМ	РМ	МТЖС	МС	
«Гражданин России» (ГР)	0,81	0,8	0,35	0,4	0,24	2,6
«Доброволец России» (ДР)	0,72	0,9	0,07	0,08	0	1,77
«Карьера» (К)	0,72	0,9	0,63	0,4	0,16	2,81
«Успех в твоих руках» (У)	0,81	0,8	0,42	0,4	0,16	2,59
«Шаг навстречу» (ШН)	0,36	0,5	0,21	0,8	0,24	2,11

Мероприятия городской программы далеко не в полной мере отражают приоритеты, определенные региональной программой и федеральным центром (а зачастую вообще не включают в себя мероприятия из приоритетных направлений), что становится еще более очевидным после заполнения матрицы значений коэффициента R . В таблице 2 приведены значения показателя R_m^* , т. е. влияние различных мероприятий с учетом значимости (рангов) групп молодежи на мероприятия на местном уровне.

Долгосрочная целевая программа «Молодежь Барнаула» включает в себя 25 отдельных мероприятий, сгруппированных по пяти направлениям. Условная полезность каждого мероприятия, оцениваемая экспертами, варьируется в диапазоне от 0,1 (практически бесполезно и не улучшает благососто-

яние молодежи) до 1 (очень значимо и необходимо). Суммарные коэффициенты полезности U_m по направлениям приведены в таблице 3.

В соответствии с методологией анализа затрат и полезности далее необходимо сопоставить затраты бюджета муниципального образования на каждое направление (и программу в целом) с полученными значениями условной полезности (табл. 4).

По данным результатам можно говорить о том, что мероприятия по организации занятости для молодежи реализуются гораздо эффективнее всех остальных мероприятий — затраты на единицу полезности минимальны. Несмотря на то, что гражданское и патриотическое воспитание имеет максимальное значение условной полезности, данное мероприятие из-за больших затрат не является самым эф-

фективным. Также, например, популяризация здорового образа жизни не является самой затратной статьей в бюджете, но в связи с низкой полезностью (и не в последнюю очередь из-за того, что не является приоритетным на федеральном уровне) эффективность данного мероприятия низка, вероятно, целесообразно было бы включить данный раздел в иную целевую программу. Интересна взаимосвязь полезности и суммарных затрат бюджета города на реализа-

цию мероприятий по молодежной политике: уровень корреляции между бюджетными расходами и условной полезностью составляет 37,2%. Следовательно, мы вполне можем говорить о том, что объем финансирования слабо связан с полезностью отдельных направлений молодежной политики. Это очевидный сигнал для органов местного самоуправления о том, что необходимо полностью пересматривать систему реализации молодежной политики.

Таблица 2

Влияние федеральных и региональных приоритетов, значимости групп молодежи на мероприятия на местном уровне

Направления ДЦП «Молодежь Барнаула»	Наименование приоритетного проекта					R_m^*
	ГР	ДР	К	У	ПН	
Занятость	0,00	1,41	0,28	0,00	0,00	1,69
Популяризация ЗОЖ	0,00	0,00	0,00	0,00	0,52	0,52
Патриотическое и гражданское воспитание	0,58	0,70	0,00	0,30	0,00	1,58
Молодые семьи	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Интеграция в социокультурную жизнь	0,58	0,00	0,00	0,59	0,00	1,17

Таблица 3

Суммарная полезность направлений ДЦП «Молодежь Барнаула»

Направления ДЦП «Молодежь Барнаула»	Суммарная полезность направления (U_m)
Занятость	2,20
Популяризация ЗОЖ	1,70
Патриотическое и гражданское воспитание	2,70
Молодые семьи	1,20
Интеграция в социокультурную жизнь	1,80

Таблица 4

Соотношение затрат и полезности направлений ДЦП «Молодежь Барнаула»

Направления ДЦП «Молодежь Барнаула»	Затраты	(U_m^*)	C/U
Занятость	137,0	3,72	36,85
Популяризация ЗОЖ	575,0	0,88	650,45
Патриотическое и гражданское воспитание	1435,0	4,27	335,96
Молодые семьи	140,0	—	—
Интеграция в социокультурную жизнь	1708,5	2,11	807,87
ИТОГО	3995,5	10,99	363,62

Предложенная методика может иметь непосредственное практическое применение. Для органов государственной власти субъектов Федерации она может быть полезна для сравнения эффективности реализации молодежной политики в различных муниципальных образованиях. Для органов местного самоуправ-

ления использование универсальной методики может способствовать выявлению наиболее эффективных направлений работы с молодежью, а также поможет отслеживать изменения состояния молодежной политики в динамике.

Библиографический список

1. Исакин М. А., Шакина Е. А. Подходы к мониторингу и оценке бюджетных целевых программ // Экономический анализ: теория и практика. — 2008. — № 10.

2. Ягудина Р. И., Куликов А. Ю., Литвиненко М. М. QALY: история, методология и будущее метода // Фармакоэкономика. — 2010. — Т. 3, № 1.

3. Стратегия государственной молодежной политики в Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. — 2006. — № 52, ч. III. — Ст. 5622.