

© 2013 г. К.С. Слюсарь  
УДК 330

## **ЭФФЕКТИВНОСТЬ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ И МЕТОДИКА ЕЕ ОЦЕНКИ**

### **Efficiency of youth policy and methodics of its evaluation**

*The article analyzes the approach to assessing the effectiveness of one of the branches of government social policy – youth policy. It is considered the method of cost-utility based model, combining basic categories that influence the effectiveness of the authorities. Special emphasis is made on the construction of the utility function. Based on the characteristics inherent in the implementation of youth policies at the municipal level, coefficients are introduced into the model taking into account the reflection of government (federal or regional) priorities at the local level, the impact of interventions on different groups of young people and assessment of the effectiveness of these groups (utility). The mathematical tool that allows to apply the model is considered in practice. This technique can be used by local governments, public authorities to assess the performance of individual departments or to assess the effectiveness of the short and long term period.*

*Key words: youth policy, municipalities, performance evaluation, cost analysis and utility.*

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 связанные с этим процессом смены идеологических парадигм практически вытеснили молодежь из сферы интересов государства. В сложившихся условиях необходимо новое осмысление, глубокий анализ и выработка на этой основе системы наиболее эффективных путей, методов и средств работы по укреплению позиций молодежи. Вместе с тем 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].

Данные методы довольно подробно изучены и описаны в научной литературе, поэтому остановимся на особенностях, а точнее тех специфических требованиях, которые предъявляются при анализе молодежной политики и определяют использование того или иного метода:

- возможность оценки не только результативности реализации мероприятий (степень достижения целевых показателей), но и «качества» реализации, т.е. потенциальной пользы мероприятия для населения (в нашем случае – для молодежи);
- возможность измерения нескольких социальных эффектов по единому критерию с целью дальнейшего их сравнения.

Очевидно, что перечисленным 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]. 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, уже определены: это четыре приоритета и восемь общенациональных проектов. 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 надмножество, 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.

Необходимо обратить особое внимание на обязательное наличие такого этапа как выявление степени отражения региональных задач в направлениях муниципальной целевой программы. Данный критерий является специфичным именно для муниципальной молодежной политики и является связующим звеном между государственными приоритетами и конкретными мероприятиями на местах. Введение критерия позволит понять, насколько молодежная муниципальная политика соответствует определенным приоритетам и, с другой стороны, позволит понять, 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). В случае полного отсутствия корреляции местных мероприятий и государственных приоритетов, можно говорить об изолированной молодежной политике, что должно стать предметом отдельного исследования.

Оценивая целевые программы и конкретные мероприятия в рамках метода затрат и полезности, важным фактором является принципиальная ограниченность множества характеристик в рамках каждого критерия. Более того, говоря о молодежной политике, 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 рангах целевых групп, закрепленных в муниципальной целевой программе с учетом приоритетности и полезности проектов и конкретных мероприятий. При проведении опроса 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.

Итак, 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.

Очевидно, что региональные проекты и задачи направлены, как правило, на все группы молодежи, но имеют разную степень значимости для них. Также и в муниципальных целевых программах различные направления могут с различной степенью эффективности отражать региональные задачи. В целом, выделение отдельных направлений (или группы мероприятий) целесообразно тогда, когда данные мероприятия не в полной мере коррелируют с национальными проектами, закрепленными в стратегии государственной молодежной политики, и региональными задачами, закрепленными в соответствующих нормативных правовых актах, в противном случае данный этап можно пропустить и рассматривать непосредственно полезность мероприятий.

Оценка приоритетности различных целевых групп молодежи в реализации программных мероприятий является одной из наиболее сложных. В качестве критерия значимости может выступать вклад той или иной группы в социально-экономическое развитие муниципального 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 коли-

чества 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.

По результатам оценки получается первая матрица коэффициентов  $S_{kn}$ . Значения коэффициентов допустимо присваивать 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 определять приоритеты муниципальных образований в реализации молодежной политики. Необходимо отметить, что при наличии фиксированного списка целевых групп молодежи на федеральном уровне и фиксированного списка приоритетных региональных задач данная матрица может быть построена органами государственной власти субъекта федерации. С одной стороны, готовая матрица коэффициентов позволит сократить количество этапов при проведении анализа, а с другой – может необъективно представлять потребности самой молодежи.

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

$$S_k^* = \sum_{i=1}^n S_{ki} Y_{ni} \quad , \quad \text{где } S_k^* \text{ - суммарный коэффициент влияния задачи } k \text{ на}$$

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 определяться на основе сопоставления целей Стратегии развития государственной молодежной политики, целей региональной программы развития молодежной политики с целями и задачами, закрепленными в муниципальных программах.

В результате получаем вторую матрицу коэффициентов  $R \in [0; 1]$ .

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

$$R_m^* = \sum_{i=1}^k R_{mi} S_i^* , \text{ где } R_m^* - \text{показатель, характеризующий влияние различных мероприятий и значимости групп молодежи на мероприятия на местном уровне.}$$

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:  $U_m^* = U_m P_m^*$

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

$$U_m^* = U_m P_m^*$$

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

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

В развернутом виде функция полезности выглядит следующим образом:

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

$U$  – условная полезность от реализации молодежной программы;  
 $R$  – коэффициент, показывающий степень отражение приоритетных региональных задач в мероприятиях муниципальной программы;  
 $S^*$  – суммарный коэффициент значимости региональной муниципальной задачи, скорректированный на ранг группы молодежи,  $S^* = \sum_{i=1}^n S_i Y_i$  ( $S$  – 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).

## ЛИТЕРАТУРА

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, том 3, №1.
3. Стратегия государственной молодежной политики в Российской Федерации // «Собрание законодательства РФ», 25.12.2006, № 52 (ч. III), ст. 5622.

## LITERATURE

1. *Isakin M.A., Shakin E.A.* Approaches to monitoring and evaluation of programs targeted budget // Economic Analysis: Theory and Practice, 2008, № 10.
2. *Yagudin R.I., Kulikov A., Litvinenko M.M.* QALY: history, methodology and future of the method // Pharmacoeconomics, 2010, Volume 3, № 1.
3. The strategy of the state youth policy in the Russian Federation // "Collection of Laws of the Russian Federation», 25.12.2006, № 52 (Part III), Art. 5622.

*Алтайский государственный  
университет. г. Барнаул, Россия*

*19 июля 2013 г.*

---