

## МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОГРАММ

**К.Г. АБАЗИЕВА,**

кандидат экономических наук, доцент,  
Московский государственный университет технологий и управления, Ростовский филиал,  
e-mail: abazieva\_kamilla@mail.ru

В статье развит методологический подход к оценке эффективности социальной политики, основанный на логике квази-экспериментального подхода, основой которого является поиск ответа на вопрос: «Что произошло бы с участником социальной программы, если бы он не стал объектом ее воздействия?».

**Ключевые слова:** социальная политика; эффективность; квази-эксперимент.

The paper aim is to elaborate upon a subject of estimation efficiency of the social policy. This approach is based on the quasi-experimental logic which based on searching of the answer to a question is developed: «What would occur to the participants of the social program if they did not become object of its influence?».

**Keywords:** social policy; efficiency; quasi-experiment.

**Коды классификатора JEL:** C90, I38.

Проблема оценки эффективности социальных программ — одна из наиболее сложных в современной экономической науке вследствие многообразия целей социальной политики и реализующих ее программ, невозможности найти их единообразную количественную меру, необходимости учета обратной связи, выражающейся в реакции населения на предпринимаемые меры. Определение социальной эффективности как отношения полученных благоприятных социальных результатов к затратам на их достижение оставляет открытым вопрос о том, какие результаты можно считать благоприятными, по-видимому их надо определять в цели конкретной программы и разрабатывать рекомендации по их количественной оценке, что не всегда достижимо, особенно для программ, отклик на которые возможен лишь со значительным временным лагом.

Главным критерием социально-экономической эффективности является степень удовлетворения конечных потребностей общества, и, прежде всего, потребностей, связанных с развитием человеческой личности. Социально-экономической эффективностью обладает та экономическая система, которая в наибольшей степени обеспечивает удовлетворение многообразных потребностей людей: материальных, социальных, духовных, гарантирует высокий уровень и качество жизни.

Хотя измерение эффективности социальной сферы требует использования особых качественных показателей развития каждой из отраслей этой сферы, тем не менее формирование общего методологического подхода, позволяющего на его основе формировать частные критерии для конкретных социальных программ, является актуальной научной задачей.

Эффективность социальных программ необходимо рассматривать в контексте трех оценок: общий результат программы, общий эффект программы и чистый эффект программы.

Общий результат просто характеризует средний результат среди участников программы. В случае оценки социальных программ — это может быть прирост доходов домохозяйств в результате введения новых видов пособий, доля участников, улучшивших результаты, которые принимались в рассмотрение при приеме в программу.

Общим эффектом программы является результат сравнения результатов между группой участников программы и группой, не участвующей в программе. Расчет общего эффекта зачастую

неверно оценивает эффект проведения программы, поскольку группа участников зачастую отбирается в программу не случайным образом, а потому может существенно отличаться от группы, не принимавшей участие в программе.

Более точную оценку эффекта дает рассмотрение чистого эффекта программы, когда сравниваются представительные выборки групп участников и неучастников программы. Группа сравнения (не участвующая в программе) формируется таким образом, чтобы быть максимально похожей на группу, принимающую участие в программе. Эффект проведения программы рассматривается в этом случае как ответ на вопрос: «Что случилось бы, если бы программа не была реализована?» Оценка чистого эффекта может быть произведена в рамках контролируемого эксперимента или с помощью статистических процедур. Например, в рамках оценки чистого эффекта новой системы выплаты детских пособий в качестве результата можно рассмотреть два показателя: 1) рост доходов домохозяйств с маленькими детьми; 2) рост рождаемости в результате появления дополнительного материального стимула.

Оценка эффективности нужна и для измерения изменений в перспективах для ее участников (изменения в семейном положении, здоровье, социализации, материальном положении и др.), возникших непосредственно в результате реализации программы.

Оценка чистого эффекта важна для улучшения функционирования программы, так как на основе проведенной оценки можно разработать адекватные рекомендации по изменению дизайна и улучшению адресности программы. Опыт оценок программ, безусловно, способствует разработке новых программ. Наконец, оценка чистого эффекта дает представление об отдаче на каждый затраченный рубль в рамках осуществления какой-либо социальной программы.

Для ответа на вопрос: «Что произошло, если бы программа не была реализована?» необходимо создание гипотетической ситуации (*counterfactual situation*). К примеру, для того чтобы оценить чистый эффект программы по выплате детских пособий семьям с детьми до 1,5 лет, надо найти ответ на вопрос о том, что бы произошло, если бы эти семьи не получили поддержку. Простое сравнение семей, получающих и не получающих детские пособия, не сможет дать ответ на этот вопрос. Семьи с детьми до 1,5 лет могут существенно отличаться от семей, в которых нет маленьких детей. В терминах оценки программ это формулируется так: группа участников программы может существенно отличаться от группы неучастников программы. Сравнение результатов состояния в семьях до и после рождения ребенка также не создает гипотетическую ситуацию. Единственным способом получения ответа на вопрос, что бы произошло, если бы семьи не получили поддержку, является сравнение семей, имеющих детей до 1,5 лет (группа воздействия), с семьями, в которых нет детей до 1,5 лет (контрольная группа), но обладающими схожими характеристиками (размер семьи, социально-демографические характеристики родителей и т.д.). В случае правильного определения группы воздействия и контрольной группы можно провести сравнение и с уверенностью оценить чистый эффект осуществления программы. Контрольная или сравнительная группа должна соответствовать экспериментальной группе по всем параметрам, единственным отличием будет являться лишь само участие в программе. Следует отметить, что проведение оценок чистого эффекта в разрезе поддержки семей с детьми может столкнуться с существенными трудностями — нахождение схожих семей и сбор необходимых данных потребует значительного объема ресурсов и времени.

Основные принципы, на которых основывается оценка чистого эффекта следующие [4]:

1. Для получения сведений о гипотетической ситуации необходимо провести сравнение участников программы с неучастниками программы, т. е. создание контрольной группы.
2. Правило отбора в контрольную группу должно совпадать с правилом отбора в группу воздействия. К примеру, если участниками программы могли быть только семьи с инвалидами по зрению, то тогда и контрольная группа должна состоять из семей с инвалидами по зрению.
3. Помимо общего правила отбора групп, необходимо, чтобы участники группы имели схожие наблюдаемые и ненаблюдаемые характеристики. К наблюдаемым характеристикам относятся: пол, возраст, образование, место проживания и т.д. К ненаблюдаемым характеристикам относятся: желание улучшить состояние лица, семьи или домохозяйства, их социальные связи и т.д. Наблюдаемые характеристики зачастую доступны в административных данных, собираемых социальными службами, учреждениями здравоохранения при отборе в программу. Ненаблюдаемые характеристики могут быть получены в ходе проведения дополнительного опроса.

4. Число наблюдений, используемых для оценки чистого эффекта, должно быть достаточно велико для получения статистически значимых результатов и быть представительным для всей совокупности людей, семей или домохозяйств, потенциально имеющих право на участие в программе.
5. Участники программы должны получать равное воздействие. К примеру, при проведении программы обучения важно, чтобы все участники программы обучались в одном и том же типе учебных заведений одинаковое количество времени.
6. При оценке воздействия важно принимать во внимание наличие дополнительных программ. К примеру, семьи с инвалидами могут получать дополнительные пособия от различных благотворительных организаций, не находящихся в сфере института, финансирующего программу. Наличие дополнительных неучтенных программ может существенно влиять на оценку чистого эффекта и заключения об эффективности программы.
7. Проведение оценки чистого эффекта должно проводиться в стабильной макроэкономической и политической обстановке. Резкие макроэкономические колебания, так же как и глобальные военные конфликты, могут существенно влиять на результаты оценки.
8. Дизайн исследования и методы оценки должны быть достаточно просты (интуитивны) для понимания и интерпретации.
9. Проведение оценки чистого эффекта связано с организацией специальных опросов и занимает существенное количество времени. При принятии решения о проведении оценки необходимо соотносить возможные выгоды и затраты на проведение оценки.
10. Оценка чистого эффекта занимает существенное время. При принятии решения о проведении оценки необходимо удостовериться, что ее результаты будут по-прежнему актуальны и полезны для принятия решений.

Для того чтобы корректно оценить чистый эффект программы, необходимо построить гипотетический сценарий, призванный отобразить ситуацию, в которой программа не была осуществлена. К примеру, в случае изучения программы по поддержке семей с инвалидами по зрению, исследователь должен смоделировать группу воздействия и контрольную группу. В группу воздействия входят семьи, в действительности принявшие участие в программе. В контрольную группу входят те семьи, которые не участвовали в программе, но находятся в аналогичных условиях с теми семьями, которые приняли участие в программе.

Гипотетический сценарий может быть построен с использованием двух подходов, экспериментального и квази-экспериментального.

Экспериментальный подход к оценке программ является обоснованным и надежным путем оценки чистого эффекта. Суть метода заключается в том, что исследователь отбирает для участия в программе ряд индивидов или семей, обладающих схожими характеристиками. Далее участники эксперимента распределяются между контрольной и экспериментальной группой случайным образом. Случайное распределение позволяет получить несмещенную оценку эффекта путем исключения известных и неизвестных систематических ошибок, в особенности тренда, который обусловлен факторами времени и пространства.

Примером исследования с использованием данных, полученных экспериментальным путем, является работа Х. Блум и др. [1] для программы переобучения в США. Теоретическим дискуссиям о достоинствах и недостатках экспериментального подхода при оценке социально-экономических программ посвящены работы Д. Хекмана, Д. Смита [2], Д. Хекмана, Г. Лалонда и Д. Смита [3], М. Равальона [5].

Наряду с достоинствами, экспериментальный метод имеет существенные недостатки и ограничения в применении. В ряде случаев невозможно отказать людям в получении помощи по этическим соображениям. Например, представляется необоснованным и неэтичным исключение людей из программ по борьбе с голодом только для целей лучшего изучения дизайна и результатов программы. Более того, исключение группы людей из участия в программе, которая могла бы потенциально принести им пользу, может обострить социальную напряженность в обществе, привести к конфликтам. Еще одним доводом против использования экспериментального подхода является то, что большое число программ осуществляется на национальном уровне, следовательно, невозможно определить контрольную и экспериментальную группы. Наконец, любая селекция для участия в программе несет определенный риск того, что отбор будет произведен субъективно (человеческий фактор). В последнем случае результаты оценки программы будут смещены и ненадежны.

Альтернативой экспериментальному подходу может служить квази-экспериментальный подход, получивший широкое распространение в последние годы. Главным достоинством этого подхода является то, что он позволяет использовать данные, полученные непосредственно во время

осуществления программы, следовательно, требует меньше времени и средств на осуществление оценки.

С помощью квази-экспериментального подхода создается контрольная группа, схожая по наблюдаемым характеристикам с группой воздействия. Для достижения максимального правдоподобия (схожести) между контрольной группой и группой воздействия, различия между ними устраняются с помощью статистических методов.

К основным статистическим методам, используемым при квази-экспериментальной оценке, относятся:

1. Методы сопоставления;
2. Метод оценки разностей;
3. Метод инструментальных переменных.

В большинстве работ, использующих метод сопоставления (matching) при оценке чистого эффекта проведения программы, проводится контроль естественно проявляющихся систематических различий (смешивающих переменных) в характеристиках сравниваемых объектов контрольной группы и группы воздействия (таких как распределение по полу, возрасту и др.), которые не встречаются в контексте рандомизированного эксперимента [3].

Когда число смешивающих переменных велико, то адекватное наложение распределений затруднено и уверенность в надежности меньше, чем в случае одной «смешивающей» переменной. Обычно существует достаточно много характеристик сравниваемых объектов, которые необходимо контролировать. Технология метода отбора подобного по склонности (propensity score matching) адресована к ситуации, когда надо уменьшить начальный набор до единой характеристики, представляющей собой композицию, подходящим образом обобщающую исходный набор и уменьшающую его от множества характеристик до одной композитной характеристики. Этот метод — наилучшим образом позволяет получить оценку того, достаточно ли наблюдаемых характеристик контрольной группы и группы воздействия для получения адекватной оценки эффекта программы. Более того, когда такое наложение характеристик присутствует, подход, основанный на методе отбора подобного по склонности, позволяет достаточно просто осуществить вычисление оценки чистого эффекта. Главным условием применения метода сопоставления является наличие качественных наборов данных с большим числом наблюдаемых характеристик, собранных до начала проведения программы. Более того, методы сопоставления не дают надежную оценку в случае наличия значимых ненаблюдаемых факторов, которые могут влиять как на вероятность участия в программе, так и на результат. К примеру, административные данные по безработным не содержат информации об истинном желании работать. На индивидуальном уровне желание работать может влиять как на участие в программе, так и на результат. Многие важные ненаблюдаемые характеристики могут быть собраны в ходе дополнительных опросов.

Метод оценки разностей (Difference in Difference) применяется, когда есть основания полагать, что существует ряд ненаблюдаемых характеристик, влияющих на участие в программе и результат. При осуществлении данного метода рассчитывается разница в результате между группой воздействия и контрольной группой в периоде до проведения программы и после проведения программы [3].

Определим  $X$  как результат участия в программе, тогда  $X_T$  — результат для участников программы, а  $X_C$  — результат для неучастников. Определим также два периода: 0 — период до участия в программе и 1 — период после участия в программе. Эффект проведения программы в этом случае будет определен как  $(X_{T1} - X_{C1}) - (X_{T0} - X_{C0})$ .

В случае, когда данные доступны только после проведения программы, метод инструментальных переменных может быть полезной альтернативой для оценки эффекта программы. Инструментальной переменной является переменная, которая коррелирует (связана) с участием в программе, но не влияет на результат. Метод инструментальных переменных осуществляется путем двухшаговой процедуры. На первом шаге участие в программе предсказывается с помощью инструментальной переменной, а затем сравнение результатов проводится на основе предсказанной вероятности участия в программе.

Нахождение инструментальной переменной зачастую связано с существенными трудностями. Существует несколько способов нахождения инструментальных переменных. Прежде всего инструментальные переменные могут быть получены путем комбинирования экономико-теоретических предпосылок с тщательным сбором информации. В случае изучения оценки эффек-

тивности программ реабилитации, распространенным инструментом является расстояние до центра реабилитации. Выбор данной переменной понятен. С одной стороны, чем больше времени требуется участнику программы для проезда до места обучения, тем выше стоимость проезда. Более того, если время, затраченное для проезда к месту обучения, может быть использовано участником программы для извлечения дохода, т. е. необходимо принимать во внимание упущенный доход. Ясно, что расстояние до места реабилитации должно быть тесно связано с решением участвовать в программе реабилитации. Вместе с тем сложно провести какую-либо взаимосвязь между расстоянием до места реабилитации и эффективностью программы реабилитации непосредственно.

Другим способом получения информативных, социально и экономически обусловленных инструментов является использование данных о путях реализации программы. В случае осуществления программ на национальном уровне возможны существенные различия в путях ее проведения по отдельным регионам. Разница в путях осуществления программы может существенно влиять на решение индивида участвовать в программе. Представляется возможным использовать индикаторы осуществления программы как инструментальные переменные, в случае, если целью исследования является оценка эффективности одного из путей проведения программы.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Bloom, Howard S., Larry L. Orr, George Cave, Stephen H. Bell, Fred Doolittle, and Winston Lin. *The National JTPA Study: Overview, Impacts, Benefits, and Costs of Title II-A*. Bethesda, Md.: Abt Associates. 1994.
2. Heckman, James J., and Jeffrey A. Smith. «Assessing the Case for Social Experiments.» *Journal of Economic Perspectives*. 1995. No. 9 (2). pp.85–110.
3. Heckman, James, R. Lalonde, and J. Smith. «The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs.» In O. Ashenfelter and D. Card, eds., *Handbook of Labor Economics*, New York: Elsevier Science Publishing Co. 1999. Vol. III.
4. O'Leary, Christopher, Alena Nesporova and Alexander Samorodov. *Manual on Evaluation of Labour Market Policies in Transition Economies*. International Labour Office. Geneva. 2001.
5. Ravallion Martin. «The Mynestry of the Vanishing Benefits: Introduction to Impact Evaluation» *World Bank Economic Review*. 2000. Vol. 15. No. 1. pp: 115–140.