



Оценка долгосрочного воздействия социальных программ: стратегический анализ

Государства и организации-доноры всё чаще приходят к пониманию того, что тщательная оценка государственных программ должна являться одним из элементов в процессе принятия решений относительно социальной политики. Тем не менее, нередко наблюдается разрыв между желанием получить информацию о действенности программ и пониманием потенциальных возможностей и недостатков инструментов, с помощью которых осуществляется оценка. В данной Записке представлены основные элементы эффективной оценки воздействия, приведены некоторые аспекты политической экономии, влияющие на проведение оценки, а также рассматриваются способы, с помощью которых можно стимулировать применение оценки.

Элементы оценки долгосрочного воздействия

В рамках оценки долгосрочного воздействия программ рассматривается воздействие на участников, обусловленное их непосредственным участием в программе. Не следует смешивать эту оценку с другими типами стратегического анализа или мониторинга программ. Эффективная оценка предполагает не только количественное измерение воздействия программы, но также пытается дать объяснение того, почему такое воздействие имело место (или отсутствовало), и какими могут быть последствия стратегического характера. Порядок проведения полномасштабной оценки программ менялся и в итоге стал включать в себя несколько типичных компонентов: а) *исследование процесса*, в ходе которого рассматриваются отдельные операции и процессы в рамках программы, б) *исследование долгосрочного воздействия*, - техническое «ядро» оценки, а также в) *анализ затрат и выгод*, когда затраты, связанные с осуществлением программы, сопоставляются с выгодами, поступающими её участникам.

Успешное проведение оценки требует заблаговременного планирования. Следует учитывать пять основных факторов.

Выбор специализированной структуры, проводящей оценку. Как правило, в целях обеспечения объективности и независимости суждений предпочтительнее выбирать для проведения оценки специальную структуру, не связанную с правительством или органом, отвечающим за реализацию программы. Кроме того, для проведения количественной оценки долгосрочного воздействия необходимо иметь специальные знания и навыки.

При **выборе количественных методов** для оценки воздействия можно следовать одному из двух подходов. Экспериментальные оценки сопоставляют результаты, полученные для участников программы, с положением контрольной группы случайно отобранных лиц, характеристики которых идентичны характеристикам участников, и которые могли бы иметь право на участие в программе, но не получали выгод от программы. Экспериментальный подход предпочтительнее с методологической точки зрения: он позволяет минимизировать влияние существовавших априори различий между участниками и контрольной группой, которые могут быть более выраженными вследствие участия в программе (смещение отбора).

Впрочем, если случайное распределение представляется невозможным, всё же можно дать надёжную оценку результатам с использованием неэкспериментальных методов. С помощью многомерных моделей регрессии, методов с использованием сравнения сопоставимых пар, двойной разности и инструментальных переменных можно попытаться статистически учесть источники смещения отбора. В последних оценках, которые проводились в развивающихся странах, такие методы применялись из соображений стоимости и из-за отсутствия данных.

Включение качественных методов позволяет обогатить исследование подробностями и проводить обоснованный анализ причин, по которым получены те или иные результаты. Благодаря этим методам можно лучше понять процессы, происходящие в программе, внешние условия и индивидуальное поведение. Эти

методы предусматривают применение открытых вопросов, в них используются полуструктурированные интервью с индивидуальными респондентами или группами респондентов, а также наблюдения интервьюеров.

Основные характеристики эффективной оценки долгосрочного воздействия

Для того, чтобы оценка была максимально полезной, она должна включать в себя следующие элементы:

Чёткие цели. Оценочные вопросы должны быть сформулированы заранее, быть простыми и обеспечивать измеряемые ответы.

Вызывающий доверие орган оценки. Оценка должна проводиться структурой, независимой от ведомства или организации, осуществляющих программу.

Строгая методология. Экспериментальные оценки идеальны, но иногда достаточно грамотно выбрать подходящую контрольную группу.

Достаточная численность выборки. Выборка должна быть достаточно многочисленной, чтобы выявлять последствия программы достоверного масштаба. Кроме того, эта численность должна позволять оценивать долгосрочное воздействие программы на ключевые подгруппы целевой совокупности, как то предусмотрено программой. До начала оценки необходимо определить минимальные обнаруживаемые последствия.

Базовые данные. Необходимо формировать подходящую контрольную группу и учитывать наблюдаемые критерии отбора в программу.

Достаточные сроки для сбора последующих данных. Для того, чтобы реалистично отразить долгосрочное воздействие, необходимо собирать данные по истечении достаточного периода времени; такие данные должны отражать актуальные переменные результата.

Разнообразные компоненты оценки. В рамках оценки долгосрочного воздействия следует не просто выявлять последствия программы, - необходимо анализировать процессы, причины получения наблюдаемых результатов, а также рентабельность.

Источник: Blomquist (2003), Ezemanari et al. (1999).

Наличие и качество данных – важнейшие факторы, влияющие на качество анализа. Нередко для того, чтобы получить достаточную информацию об участниках программы, требуется проводить новые обследования, в том числе – базовое обследование и последующие обследования. Вместе с тем, для неэкспериментальных методов иногда могут использоваться имеющиеся данные о домохозяйствах. Так, более чем 30 стран проводят у себя тот или иной вариант Обследования по измерению уровня жизни (ОИУЖ), а во многих странах обследования охватывали периоды длительностью в несколько лет.

Наблюдается значительный разброс с точки зрения **стоимости** осуществления оценки долгосрочного воздействия для систем социального обеспечения и других социальных программ; её значения лежат в пределах от 200 000 долл. США до сумм, превышающих 1 млн. долл. США. В среднем строгая оценка обходится

примерно в 300 000 – 400 000 долл. США. Факторы, влияющие на общую стоимость оценки, включают в себя количество и тип стратегических вопросов, которые необходимо рассмотреть, методика, то, насколько необходим сбор новой информации, масштабы и охват оцениваемой программы, а также наличие необходимого потенциала в стране.

Политическая экономия оценки

Важную роль в решении о проведении оценки программ играют соображения политики и политической экономии. Вопросы возникают в связи с проблемой отношений в схеме «заказчик-исполнитель», когда различные участники процесса (в том числе – государство или финансирующая структура, орган, отвечающий за реализацию программы, бенефициары) не имеют стойкой заинтересованности в том, чтобы поддерживать проведение оценки.

Одна из причин нежелания поддерживать оценку обусловлена неверным пониманием того, что она может дать. В частности, результаты оценки не всегда поступают в сроки, пригодные для принятия текущих решений; они могут показаться двусмысленными, их сложно реализовывать в виде стратегических действий. То, что разные оценки одной и той же программы могут дать противоречащие друг другу результаты (в зависимости от использованных источников данных и методики), на первый взгляд снижает стратегическую ценность такой работы. Так, две оценки работы Социального фонда в Перу, которые были проведены с разрывом в год, и в которых использовались разные методики, выдали совершенно противоположные заключения относительно воздействия соответствующей программы. В то же время этот и другие возможные примеры лишь подкрепляют положение о том, что оценка чрезвычайно важна. В наиболее эффективных оценках применяют экспериментальный подход и/или используют разнообразные методы для оценки воздействия, благодаря чему можно судить о том, насколько робастным оказывается полученный результат.

Другой фактор, сдерживающий применение формальных оценок, - политические опасения относительно их проведения и возможных последствий, связанных с опубликованными результатами. Считается, что проведение оценки стоит очень дорого, особенно с учётом дефицита ресурсов, выделяемых на социальные программы. Отрицательные результаты потенциально могут стать помехой для действий в социальной сфере и повредить карьере политиков. Политикам кажется проще и безопаснее не давать своим противникам оружие, которое может быть обращено против них самих.

Вместе с тем, политическая необходимость может оказаться и на пользу оценке. Одна из основных причин, по которой проводятся формальные оценки долгосрочного воздействия, - желание заручиться политической поддержкой для программы. Это особенно справедливо в отношении программ, которые имеют стратегическое значение для политики государства, или программ, предусматривающих использование новых подходов. Правительство Мексики выделило средства для оценки программы «Прогресса» частично и потому, что модель обусловленных денежных трансфертов была относительно новой и рассматривалась в

качестве возможной замены некоторым программам субсидирования.

Оценка способна улучшить общее представление о том или ином типе программы, однако, как в случае с общественными благами, этого зачастую недостаточно для того, чтобы конкретный политик или правительство пошло на проведение той или иной оценки. Внешние доноры и структуры могли бы рассмотреть возможность выделения более значительных ресурсов для оценки программ общенационального масштаба или способствовать формированию заинтересованности в такой оценке.

Формирование культуры оценки

Международный опыт говорит о том, что возможности по формированию культуры оценки далеко не исчерпаны. Имеется целый ряд потенциальных направлений работы.

В деле пропаганды и информирования важная роль могла бы принадлежать «стратегическим предпринимателям», которые **убеждали бы заинтересованные стороны** в необходимости проведения оценки *проводя* реальную оценку (демонстрационный эффект). Структуры, предоставляющие финансирование, могли бы потребовать проведения оценки в обязательном порядке. В некоторых странах (напр., в Чили и США) пошли по этому пути и ввели требования оценки, причём эти требования звучат с такого уровня управления, полномочия которого не могут оспариваться на уровне отдельных компонентов программы.

Очень важно вовлекать заинтересованные стороны в процесс оценки и распространение полученных результатов, так как это способствует **прозрачности и коммуникации**. Такой шаг позволит заручиться поддержкой и обеспечит действительное использование результатов при решении стратегических вопросов.

Многие страны, где нашла распространение практика проведения оценок, в качестве приоритетной области выделяли **формирование институционального потенциала**; в качестве примера можно привести Чили в начале 1990-х годов. Доноры могли бы включать такой элемент, как поддержка оценке, в свои проекты, направленные на формирование навыков и знаний в стране.

Сборник материалов Всемирного банка в сфере социального обеспечения населения служит источником практической информации для специалистов, занимающихся разработкой и внедрением программ социального обеспечения в разных странах мира. Читателям предлагается информация о передовой практике применительно к различным типам инструментов, обстановке в странах, темах и целевых группах, а также о современном представлении специалистов и практических работников относительно роли систем социального обеспечения в более широком контексте экономического развития.



Всемирный банк, Группа развития человеческих ресурсов
Отдел социальных программ, подразделение социальной защиты
<http://www.worldbank.org/safetynets>

Институт Всемирного Банка

Повышение знания и обучение для более лучшего мира