

## Инструменты для оценки экономических эффектов мер социальной политики

*Институт «Центр развития» НИУ ВШЭ*

По мере развития экономики и общества и усложнения политики в социальной сфере органы, ответственные за формирование и претворение в жизнь мер социальной политики, сталкиваются с многочисленными сложными проблемами, включая проблемы выбора приоритетов такой политики. Современные способы управления, требующие координации взаимодействия большой группы участников процесса принятия и исполнения решений, в том числе в области выбора и претворения в жизнь приоритетов, определяют сложность процесса принятия решений. Все это влияет на количество и качество данных, которые должны принимать во внимание органы, разрабатывающие и реализующие социальную политику.

Поскольку государственная политика в социальной сфере зависит от множества различных факторов, для приоритизации в области социальной политики и встраивания ее как политики в целом, так и ее конкретных мер в общую систему принятия и реализации социально-экономических решений целесообразным представляется использование доказательного подхода, позволяющего подкрепить процесс выбора приоритетов и разработки конкретных мер таким образом, чтобы сбалансировать статистические данные и дополнительные источники информации о проблемах и возможных решениях в социальной политике. Таким образом, выявление, сбор и анализ соответствующих данных и практик, привлечение различных заинтересованных сторон к оценке проблем и принятию основанных на доказательствах решений в настоящее время являются основным подходом совершенствования, разработки и реализации социальной политики (см. Evidence-Based Policy-Making..., 2018).

Доказательный подход к анализу политики предполагает возможность количественной оценки результатов (эффектов) проведения политики и сопоставления их с затратами на ее проведение. И если с измерением затрат на проведение политики не должно возникать принципиальных затруднений (все затраты так или иначе обычно отражены в бюджетах тех или иных государственных или негосударственных экономических агентов), то с оценкой эффектов дело обстоит гораздо сложнее.

Первая проблема в этой области связана с тем, что **эффекты могут быть не только прямыми, но и косвенными**. Количественно оценить все эффекты, суммировать прямые и косвенные последствия политики (а без этого трудно всерьез говорить о какой-либо доказательности) — задача крайне сложная, требующая глубокого качественного анализа (для выявления возможных эффектов) и применения самых разнообразных более или менее формальных методов (для их количественной оценки).

Вторая крупная проблема — **подбор таких индикаторов, которые адекватно отражали бы тот или иной эффект политики, были измеримы на практике и позволяли более или менее точно отражать количественные аспекты анализируемого эффекта**. Основная сложность здесь в том, что в современной экономике существуют тесные связи между даже внешне независимыми друг от друга явлениями, и вычленив эти влияния, отделив их эффекты от влияния других факторов, нередко не представляется возможным.

Третья проблема при оценке эффектов политики — возможность **агрегирования всех индикаторов, характеризующих уровень многих частных эффектов политики, в единый сводный индикатор**, отражающий совокупный эффект всех частных эффектов (желательно, не только прямых, но и косвенных). Привлекательность этой идеи очевидна: если есть возможность адекватно описать состояние системы одним числом, конечно, это следует сделать. Однако степень адекватности такого описания объективно обосновать достаточно трудно.

Четвертая проблема — **устойчивость эффектов**, порождаемых политикой, и **количественная оценка этой устойчивости**, а также влияние политики на устойчивость всей системы, в которой политика реализуется (и количественная оценка этого влияния).

Наконец, пятая проблема — **аргументированный выбор временного горизонта** (месяц, год, 10–20 лет?), **для которого предполагается оценивать эффекты политики**.

Процесс выбора приоритетов социальной политики (как важнейшего компонента экономической политики) неотделим от представления о ее общих целях, и показателях их достижения. Дискуссионным является вопрос о соотношении цели экономического роста и показателей стабильности (устойчивости) социально-экономической системы.

Важно констатировать, что решение Генеральной Ассамблеи ООН утвердило международный консенсус по трем пунктам:

- экономический рост и высокая экономическая активность не должны быть единственным критерием успешности экономической политики (иногда повышенная активность может идти в ущерб обществу и его членам);
- вместо «роста» (измеряемого темпами ВВП) уместнее говорить о «развитии» (в этом контексте, кроме роста, становятся актуальными показатели благополучия и др.);
- это развитие должно быть устойчивым (sustainable).

Относительно устойчивости необходимо сделать одно важное замечание. В англоязычной литературе используется два слова, которые на русский язык могут быть переведены словом «устойчивость»: «resilience» и «sustainability». Точные границы этих терминов пока не устоялись. В обзоре (Marchese et al., 2018) отмечается, что одни авторы считают, что «resilience» является частью «sustainability», вторые придерживаются прямо противоположного мнения, третьи полагают, что эти слова обозначают разные качества той или иной национальной экономики. На наш взгляд, целесообразно различать: а) устойчивость как способность процесса развития не порождать изнутри себя таких дисбалансов и диспропорций, которые со временем неизбежно приведут к большим проблемам и кризисам, и б) устойчивость как способность противостоять внешним шокам и быстро после них восстанавливаться, адаптируясь к новой ситуации. Это, действительно, разные качества национальной экономики, им должны соответствовать разные статистические показатели, и разные политики должны быть направлены на их достижение и усиление. При этом цели достижения «sustainability» носят в большой степени долгосрочный характер, в то время как цели повышения «resilience» зачастую являются более краткосрочными.

Набор показателей успешности политик таким образом может содержать критерии, отражающие оба упомянутые выше аспекта устойчивости.

Наиболее полный набор показателей, характеризующих устойчивость в смысле «sustainability» представляют собой Цели устойчивого развития (ЦУР ООН) — 17 целей (искоренение нищеты и неравенства, здоровье, образование, экология, инклюзивный рост, безопасность, построение открытых обществ и т.п.), 169 соответствующих им задач, 231 уникальный статистический индикатор.

Недавний доклад, совместно подготовленный Всемирным экономическим форумом и аналитической компанией Маккинзи (WEF & McKinsey, 2022), посвящен проблемам устойчивости в смысле «resilience» и подчеркивает, что готовность к преодолению кризисов не должна сводиться к созданию финансовых резервов и накоплению товаро-материальных запасов или даже к заблаговременному созданию гибких децентрализованных систем управления. По мнению авторов доклада, во всем мире правительства, бизнес и общества должны наращивать «мышцу живучести» (a resilience muscle), путем согласованных усилий

содействуя осознанию проблем, связанных с глобальными экономическими кризисами, разработке сценариев реагирования, индикаторов и методов ранней диагностики кризисных ситуаций, созданию механизмов и институтов, способных повысить экономическую и социальную резистентность. При этом выделяется семь областей, которые требуют особого внимания, поскольку именно в них с наибольшей силой могут проявиться будущие шоки (климатические изменения, продукты питания и энергия; люди, образование и организационная устойчивость; здравоохранение; устойчивое и инклюзивное экономическое развитие; торговля и цепочки поставок; цифровая безопасность; финансовые инструменты и инструменты работы с рисками).

Тесная связь социальной политики с бюджетной политикой государства (подавляющая часть мер социальной политики осуществляется через бюджетно-налоговые инструменты) требует принимать во внимание ограничения, связанные с функциями бюджетной политики, выделенными Масгрейвом – аллокативной, перераспределительной, стабилизационной. При этом конфликт между разными целями (функциями) бюджетной политики является обычной ситуацией, общая задача – минимизация возникающих противоречий.

Определившись с набором целевых показателей и составом оцениваемых эффектов необходимо подобрать адекватные методы для определения количественных эффектов политик.

#### 1) Социологические исследования:

- a) Количественные исследования нацелены на оценку распространенности характеристик и обычно используются для проверки гипотез, которые формулируются при подготовке исследования. Данные, которые собираются в рамках количественных исследований (опросов), могут быть формализованы, и поэтому их обработка проводится с использованием программ обработки данных. Результаты таких исследований разрабатываются в виде распределений, шкал, индексов и т.п.
- b) Качественные методы. Целью качественных исследований, применяемых в рамках доказательного подхода, является изучение характеристик или процессов, выявление их природы, черт и т. д., а также выдвижение гипотез и их проверка. Исходные данные при таком подходе трудно формализуемы и представляются в текстовой форме. Данные разрабатываются в виде транскриптов, отдельных высказываний и т.п. Наиболее распространенными качественными методами являются глубинные интервью и фокус-группы.

#### 2) Квазиэкспериментальные методы.

В рамках доказательного подхода квазиэкспериментальные методы используются, так как практически очень трудно использование экспериментального метода, а именно обеспечения формирования эквивалентных экспериментальных и контрольных групп методами случайной выборки. При квазиэксперименте создание контрольной группы, которая очень близка к экспериментальной, производится с помощью методов, которые отличаются от метода случайной выборки, поэтому несмотря на то, что квазиэксперименты, как правило, значительно дешевле экспериментальных исследований, в них возникает проблема смещенности выборки, а также влияние на результат ненаблюдаемых переменных.

#### 3) Опросы экспертов и построение консенсус-оценок (прогнозов).

Усреднение количественных оценок (прогнозов), полученных в ходе опроса экспертов, позволяет получить консенсус-оценку (прогноз), которую целесообразно использовать в качестве некоего ориентира (benchmark), сопоставляя с ним любые индивидуальные оценки (прогнозы). Условиями применения метода являются: (1) адекватная формулировка вопросов, позволяющая выявить ключевые черты изучаемой реальности; (2) существование панели экспертов, выразивших согласие участвовать в опросе и обладающих признанным авторитетом и достаточным уровнем квалификации в анализируемой области.

- 4) Прогнозные расчеты / моделирование эффектов (преимущественно ex-ante, но возможно применение ex-post в целях уточнения калибровки и сопоставления результатов):
  - a) Макроэкономические модели (в случае если объектом воздействия является вся экономика – например, моделирование последствий роста бюджетных расходов):
    - i) структурные и полуструктурные модели;
    - ii) модели общего равновесия (CGE, DSGE);
    - iii) VAR-моделирование;
    - iv) балансовые модели (модель финансового программирования, модель межотраслевого баланса – ТЗВ).
  - b) Микроэкономические модели (могут включаться в качестве блоков в макроэкономические модели для повышения их обоснованности):
    - i) секторальные модели частичного равновесия;
    - ii) агенто-ориентированные симуляционные модели;
    - iii) модели ad hoc (разнообразные модели, в том числе потребительского выбора для анализа решения о монетизации льгот, экономического роста для моделирования эффектов фискальной политики на сбережения и рост – модель перекрывающихся поколений и т.д.).
- 5) Оценка эффектов (фактически только ex-post для оценки/подтверждения результативности):
  - a) Регрессионные методы:
    - i) простые линейные и непараметрические регрессии, а также их модификации (с использованием инструментальных переменных, двухшаговых МНК и т.д.);
    - ii) метод «разность разностей» (difference-in-difference);
    - iii) разрывный регрессионный дизайн (regression discontinuity design);
    - iv) анализ прерванных временных рядов (Interrupted time series, ITS или quasi-experimental time series analysis).
  - b) Статистические методы:
    - i) сопоставление (matching) и его модификации – оценка эффектов при помощи сопоставления средних разниц в результатах по группам, одна из которых попала под влияние политики, а другая нет;
    - ii) динамическое сопоставление (dynamic matching) – для случаев, когда политика уже применяется на протяжении долгого времени (действует постоянно);
  - c) Смешанные методы:

- i) propensity score matching — подбор объектов для сопоставления по вероятности попадания под воздействия политики, логистическая регрессия+сопоставление;
- ii) метод синтетической контрольной группы (synthetic control method) — искусственное конструирование контрольной группы для сравнения, в случае, когда политика охватывает всех экономических агентов — сопоставление+разность разностей;
- iii) sequence analysis — сопоставление с использованием данных длительного наблюдения (например, всего жизненного цикла экономических агентов).

6) Метод построения интегральных показателей результативности политики.

Для оценки результативности можно использовать интегральные показатели результативности, состоящие из макроэкономических индикаторов, отражающих функции бюджетного сектора экономики, выделенные Масгрейвом (аллокативной, перераспределительной, стабилизационной), а также отраслевых индикаторов. К отраслевым индикаторам можно отнести, например, результаты бюджетных расходов на управление, образование, здравоохранение и транспортную инфраструктуру.

В практической деятельности Института «Центр развития» НИУ ВШЭ для оценки экономических эффектов политики чаще всего используются модели на основе ТЗВ, метод «разность разностей» (difference-in-difference), экспертные опросы, построение интегральных показателей результативности.

*Источники литературы:*

1. Evidence-Based Policy-Making: From Data to Decision-Making. Global Governance Programme. European University Institute: Robert Schuman Centre for Advanced Studies. POLICY BRIEF Issue 2018/15 July 2018. [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/57324/PB\\_2018\\_15.pdf](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/57324/PB_2018_15.pdf)
2. Marchese D., Reynolds E., Bates M.E., Morgan H., Clark S.S., Linkov I. 2018. Resilience and sustainability: Similarities and differences in environmental management applications. Science of the total environment, 613, pp. 1275–1283.
3. World Economic Forum, McKinsey & Company. Resilience for Sustainable, Inclusive Growth. 2022. White Paper. URL: [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Resilience%20for\\_Sustainable\\_Inclusive\\_Growth\\_2022.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_Resilience%20for_Sustainable_Inclusive_Growth_2022.pdf)