

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

А.П. Мартынова, С.Ю. Роцин

**ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ
НА РЫНКЕ ТРУДА: ЭМПИРИЧЕСКОЕ
ИССЛЕДОВАНИЕ ФАКТОРОВ СПРОСА
И ОГРАНИЧЕНИЙ НА ОЦЕНКУ**

Препринт WP15/2008/04

Серия WP15

Научные труды Лаборатории
исследований рынка труда

Москва
ГУ ВШЭ
2008

Редактор серии WP15
«Научные труды
Лаборатории исследований рынка труда»
С.Ю. Рошин

М 29 Мартынова А.П., Рошин С.Ю. Оценка эффективности государственных программ на рынке труда: эмпирическое исследование факторов спроса и ограничений на оценку: Препринт WP15/2008/04. — М.: ГУ ВШЭ, 2008. — 28 с.

В работе рассматривается оценка эффективности государственных программ на примере политики и программ на рынке труда. Ядром оценки эффективности является оценка воздействия, фокусирующаяся на причинно-следственных связях между реализацией программы и достигнутым результатом. Оценка воздействия проводится на индивидуальном уровне и дает конкретные количественные показатели эффекта программы для ее адресной аудитории и других затрагиваемых программой групп населения. Необходимыми институциональными условиями для проведения оценок эффективности государственной политики являются наличие спроса на результаты со стороны органов государственной власти и существование необходимых источников эмпирических данных. Для эмпирического исследования факторов спроса и существующих ограничений на оценку эффективности был проведен опрос госслужащих. Он показал, что основные ограничения для проведения оценки связаны с неразработанностью методологии, отсутствием данных, нечеткостью задач государственных программ.

Классификация JEL: D73, H43, J68.

УДК 338.23:331.5
ББК 65.012.2

Martynova Alexandra P., Roshchin Sergey Yu. Evaluation of labor market policy effectiveness: empirical study of demand factors and restraints for evaluation: Working paper WP15/2008/04. — Moscow: State University — Higher School of Economics, 2008. — 28 p. (in Russian)

The paper examines evaluation of active market policy using the example of labor market policy. Impact evaluation, the central part of policy evaluation, is focused on cause-and-effect relations between realization of active programs and achieved results. Impact evaluation is done at individual level and provides concrete quantitative estimations of program effect for its target audience and other population groups. The institutional framework necessary for implementation of policy evaluation includes demand for evaluation results from authority and availability of empirical data. A survey among state employees was conducted in order to analyze demand factors and reveal institutional restraints on evaluation of active market policy. The results of the survey show that demand for evaluation is restricted by lack of well-developed methodological approaches, absence of micro data and unclear goals of government programs.

JEL Classification: D73, H43, J68.

Препринты ГУ ВШЭ размещаются на сайте:
<http://new.hse.ru/C3/C18/preprintsID/default.aspx>.

© А.П. Мартынова, 2008
© С.Ю. Рошин, 2008
© Оформление. Издательский дом ГУ ВШЭ, 2008

1. Введение

Различные программы и услуги, направленные, прежде всего, на борьбу с безработицей, активно реализуются в рамках государственной политики на рынке труда, как за рубежом, так и в России. В последние годы роль программных методов государственного регулирования в отечественной экономике возрастает. Однако, несмотря на широкое использование подобных программ и услуг, среди исследователей и политиков нет единой точки зрения относительно их эффективности. Стронники активной политики государства утверждают, что это практически единственное средство, позволяющее сократить безработицу и защитить работников, в то время как противники подвергают сомнению значительную отдачу для отдельных индивидов и общества от данных программ и указывают на высокие издержки, с которыми связано проведение государственной политики на рынке труда. В свете подобных споров вопрос об оценке эффективности государственных программ и услуг на рынке труда стоит довольно остро.

Большинство проектов, реализуемых в различных сферах российской экономики, направлено на достижение как чисто экономических, так и социальных целей. В задачи проектов входит улучшение положения различных групп населения. Учитывая подобную социальную направленность проектов, логично предположить, что эффективность достижения целей должна рассматриваться через оценку воздействия проектов и программ на положение людей.

Необходимыми институциональными условиями для проведения оценок эффективности государственной политики являются наличие спроса на результаты со стороны органов государственной власти и существование необходимых источников эмпирических данных, в первую очередь микроданных.

Для эмпирического исследования факторов спроса и существующих ограничений на оценку эффективности нами был проведен опрос служащих Департамента стратегии социально-экономических реформ Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации¹. Результаты опроса легли в основу данной работы.

¹ Авторы выражают благодарность Е.Н. Кобзарь за помощь в проведении опроса.

2. Подходы к оценке эффективности государственных программ. Оценка воздействия

Под активной политикой государства на рынке труда обычно понимается та часть политики государства, которая осуществляется непосредственно на рынке труда и нацелена на содействие индивидам, имеющим проблемы с трудоустройством². Активная политика на рынке труда обычно включает два основных элемента. Во-первых, это мобилизация экономически активного населения через различные схемы общественных работ, субсидирование рабочих мест и помощь безработным в открытии собственного дела. Во-вторых, это развитие профессиональных навыков, необходимых для успешного поиска работы; программы обучения, повышения квалификации и переквалификации для безработных и для тех групп занятого населения, для которых наиболее велик риск потери работы. К активной политике на рынке труда существенно близки меры, призванные способствовать развитию инфраструктуры рынка труда. В первую очередь речь идет о деятельности служб занятости по предоставлению безработным информации о рынке труда, рекомендаций, консультаций и т.д.

Оценка эффективности активной политики — это экспертиза государственных программ, направленная на анализ их работы, произведенного ими эффекта и сравнение полученных результатов с определенными критериями. Под программой в данном случае подразумевается система практических действий государства на рынке труда, результатом которой должно стать улучшение возможностей трудоустройства безработных граждан. Любой серьезный проект подразумевает анализ его исполнения и результатов. Оценочная деятельность как методический инструмент и необходимый элемент проектной культуры начала развиваться в 1960—1970-х гг., прежде всего в США. По мере усложнения и расширения задач, а также роста практической значимости, оценка программ (program evaluation) выделилась в самостоятельную область знаний и профессиональной деятельности.

Оценочная деятельность может осуществляться как внутри органов исполнительной власти силами их сотрудников, так и выполняться внешними экспертами, в частности представителями научных кругов, по заказу властных органов или в рамках самостоятельных научных исследований. Независимость и высокая компетенция внешних экспертов долж-

ны гарантировать объективность оценок. Важно, что кем бы ни были проведены оценки эффективности, результаты этих оценок должны учитываться органами государственной власти при разработке действий на рынке труда и оказывать влияние на распределение ресурсов, выделяемых на реализацию тех или иных программ. В России в настоящее время регулярные оценки эффективности программ с точки зрения оценки воздействия органами государственной власти отсутствуют. Незначительное число оценок проведено в рамках научных исследований, однако отсутствует механизм, посредством которого результаты этих оценок могли бы влиять на деятельность органов власти, ответственных за проведение государственной политики.

Эффективность государственной политики в широком понимании включает выбор верных целей, направлений и мероприятий политики, а также достижение поставленных целей с максимальным соотношением выгод и затрат. Для целей оценки эффективности в большей степени полезным может быть более узкое определение, фокусирующееся на достижении поставленных целей и на соотношении выгод и затрат.

Оценка эффективности государственных программ на рынке труда в широком смысле включает ряд блоков. Прежде всего это мониторинг выполнения программ (performance monitoring), акцентирующий степень выполнения поставленных перед программой задач. Кроме того, это анализ затрат и выгод (cost-benefit evaluations), позволяющий сравнить издержки реализации программы (желательно в сопоставлении с альтернативными возможностями использования затраченных ресурсов) с выгодами, полученными в результате ее реализации. Ядром оценки эффективности можно считать оценку воздействия (impact evaluations), фокусирующуюся на причинно-следственных связях между реализацией программы и достигнутым в итоге результатом.

Существуют два подхода к оценке эффективности активных программ на рынке труда с позиции оценки воздействия. Первый подход заключается в измерении экономического и/или социального эффекта от рассматриваемой программы на микроуровне для конкретных индивидов, участвующих в программе. Второй подход подразумевает, что результаты программы оцениваются на макроуровне для различных групп населения, так или иначе затрагиваемых действием программы, или для общества в целом. Для достижения наибольшей точности и полноты оценки эффективности программ два подхода должны дополнять друг друга.

Для расчета индивидуального эффекта программы для ее адресной аудитории необходимо создание сравнительной ситуации, которая бы

² Определение Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). См., например, материалы сайта <http://www.oecdmoscow.org/>.

достаточно точно описывала то, что случилось бы в случае отсутствия программы. Программа признается эффективной, если после ее прохождения состояние индивидов (их статус занятости, размер заработков и т.п.) значительно улучшается по сравнению с ситуацией неучастия в программе.

Рассмотрение эффективности программ на макроуровне заключается в оценке косвенных эффектов от реализации программ: эффектов замещения (substitution effect), перемещения (displacement effect), налогообложения (tax effect) и потерь «мертвого» груза (deadweight losses) (Dar, Tzannatos, 1999). Первый эффект заключается в том, что выигрыш от государственных программ на рынке труда, получаемый их участниками, оказывается сопряжен с потерями тех индивидов, которые в программе не участвуют. Например, в случае субсидирования рабочих мест нанятым оказывается субсидируемый индивид, однако другой индивид остается без работы, хотя мог быть нанят в случае непроведения программы. Чистый эффект для занятости равен нулю. Эффект перемещения можно проиллюстрировать, расширив приведенный пример. Фирмы, нанимающие субсидируемых работников, увеличивают свой выпуск при одновременном сокращении издержек и вытесняют с товарного рынка конкурентов, не использующих услуги субсидируемых работников. Эффект налогообложения связан с необходимостью финансирования государственных программ на рынке труда за счет увеличения налогов, что влечет потери для граждан-налогоплательщиков. О потерях мертвого груза говорят в том случае, если в результате реализации программы достигается эффект, который в любом случае был бы достигнут и в ее отсутствие.

Без учета вышеназванных эффектов оценки эффективности мер государственной политики на рынке труда на базе оценки воздействия могут иметь тенденцию к завышению показателей эффективности. В настоящее время разрабатываются и апробируются надежные методы оценки косвенных эффектов государственных программ.

Оценка воздействия проводится на индивидуальном уровне. Важное достоинство данного подхода заключается в том, что он дает конкретные количественные показатели эффекта программы для ее адресной аудитории. Макроэкономические оценки эффективности позволяют получить информацию о влиянии оцениваемой программы на другие группы населения, косвенным образом затронутые программой.

Следует признать, что оценка воздействия практически отсутствует в российских условиях. Небольшое число исследований по оценке эффективности государственных программ на рынке труда проведено на

данных региональных служб занятости. В работах Л. Ниворожкиной, А. Ниворожкина (Ниворожкин, Ниворожкина, 2003; Nivorozhkin, 2004) на данных служб Ростова-на-Дону производится оценка эффекта программ профессионального обучения и переподготовки безработных в государственной службе занятости на базе квазиэкспериментальных структур оценки. Эффективность программ переподготовки безработных оценивается и на данных служб занятости Воронежа и Челябинска, в частности, в работе Ж. Бенус, Р. Бринца, В. Куика, И. Денисовой и М. Карцевой (Benus, Brinza, Cuica, Denisova, Kartseva, 2004) также осуществляется оценка эффективности переподготовки безработных. В работе А. Ахмедова, И. Денисовой, М. Карцевой (Akhmedov, Denisova, Kartseva, 2003) на данных Воронежа и Челябинска оценивается также эффективность более широкого спектра программ содействия занятости. Однако в настоящее время в России отсутствует механизм, посредством которого результаты оценок эффективности государственных программ, осуществляемых представителями научных кругов, могли бы влиять на деятельность чиновников, ответственных за проведение государственной политики.

3. Институциональные ограничения спроса на оценку эффективности государственных программ

Необходимыми институциональными условиями для проведения оценок эффективности государственной политики являются наличие спроса на результаты со стороны органов государственной власти и существование необходимых источников эмпирических данных, в первую очередь микроданных. Без заинтересованности властных структур в оценке эффективности программ, результаты оценок, проводимых в настоящее время экспертами из научных кругов, фактически не оказывают никакого влияния ни на выбор направлений и конкретных мер государственной политики, ни на оценку деятельности чиновников, ответственных за реализацию этой политики. Отсутствие или неполнота микроданных, отвечающих задачам исследования, ставит под угрозу саму возможность проведения полноценной оценки. В современных российских условиях у исследователей, готовых заниматься оценками эффективности государственных программ на рынке труда, существует весьма ограниченный выбор эмпирических данных, позволяющих оценивать только отдельные программы в нескольких регионах. Накопление необхо-

димых данных для оценки программ в масштабах всей страны и проведение регулярных оценок представляется возможным при условии поддержки со стороны органов государственной власти.

Эмпирическое исследование факторов спроса и ограничений на оценку эффективности государственных программ со стороны органов государственной власти

Для эмпирического исследования факторов спроса и существующих ограничений на оценку эффективности в 2005 г. был проведен опрос служащих Департамента стратегии социально-экономических реформ Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации. Всего было опрошено 39 сотрудников, среди них 29 рядовых служащих и 10 представителей руководства. Подробные социодемографические характеристики выборки представлены в табл. П4 (см. Приложение).

Анкета состояла из двух содержательных блоков: ряд вопросов касался различных аспектов научных исследований в целом, их востребованности органами власти для практических целей; второй блок содержал вопросы непосредственно об оценке эффективности государственной политики.

Уже было отмечено, что проведение оценки эффективности программ активной политики, в частности методами оценки воздействия, требует, как правило, значительных аналитических исследований, которые нередко выполняются специалистами из научных кругов в рамках научных исследований. Поэтому остановимся сначала на результатах анкетирования в части вопросов, касающихся научных исследований в целом: готовности и реальной возможности государственных служащих работать с этим источником информации.

Согласно полученным результатам, подавляющее большинство респондентов декларирует позитивное отношение к возможности использования результатов научных исследований для решения различных проблем, с которыми государственным служащим приходится сталкиваться в своей работе. Более половины опрошенных признают возможность использования результатов научных исследований для решения следующих задач: для принятия управленческих решений, для мониторинга социально-экономической ситуации в стране, для ознакомления с зарубежным опытом проведения экономической политики и для оценки эффективности реализуемых правительством мер и программ социально-

экономической политики (рис. 1). Лишь около 5% опрошенных отрицают полезность научных работ для решения перечисленных выше задач. Наибольшие возможности для использования результатов исследований респонденты видят при проведении мониторинга социально-экономической ситуации в стране и при оценке эффективности политики (более двух третей респондентов).

В табл. П2 (см. Приложение) приведено распределение ответов на вопрос «Могут ли результаты научных исследований быть использованы при решении следующих задач?» в двух укрупненных возрастных группах респондентов: до 39 лет и старше 40 лет, а также в группах специалистов и руководителей. Среди руководителей наиболее высок процент респондентов (свыше 70%), признающих возможность использования результатов научных исследований для решения всего комплекса перечисленных задач. Среди специалистов наибольшее число голосов (65%) отдано возможности использования результатов исследований при проведении мониторинга социально-экономической ситуации в стране. Служащие более старших возрастов в среднем видят больше возможностей для практического использования научных работ, чем молодые респонденты, настроенные в основном более критично.

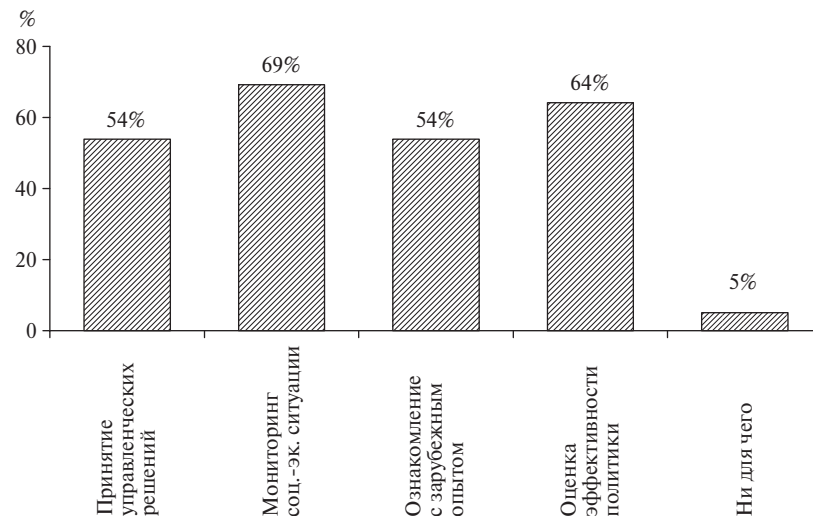


Рис. 1. Распределение ответов на вопрос «Могут ли результаты научных исследований быть использованы при решении следующих задач?»

Основными источниками научно-аналитической информации для опрошенных работников Министерства экономического развития и торговли являются статьи и публикации в экономических журналах (около 80% респондентов), исследования по заказу МЭРТ (67%), доклады международных организаций (Human Development Reports, доклады Всемирного банка и т.п.) – 46% и научные доклады, выполненные не по заказу МЭРТ (46%). Меньшей популярностью пользуются, как правило, более сложные для восприятия и более объемные источники информации: монографии, книги по научной проблематике, диссертации и working papers (см. рис. 2). Последний источник вообще известен только части респондентов молодых возрастов (до 39 лет). Около 20% опрошенных вообще не используют ни один из перечисленных источников научной информации и не указали каких-либо иных источников. Можно заключить, что респондентов в первую очередь интересует информация, приведенная к удобному для восприятия виду, в частности работы, выполненные по заказу МЭРТ. В меньшей степени респонденты готовы работать с собственно научной информацией, более сложной для восприятия и представленной не специально для целей деятельности МЭРТ.

Просьба назвать какие-либо достаточно содержательные научные работы, прочитанные за последний год, поставила подавляющее большинство опрошенных в тупик. Практически никто не смог вспомнить ни одной работы или, в лучшем случае, были упомянуты работы, не являющиеся в полной мере научными.

Среди российской экономической прессы наибольшей популярностью пользуется журнал «Вопросы экономики»: его читают с различной степенью регулярности около 64% респондентов. Далее следуют «Экономическое обозрение» (44%), «Экономист» (41%) и «Человек и труд» (38%). Регулярно читают экономические журналы всего лишь около 15% всех опрошенных служащих, тогда как 46% читают их лишь от случая к случаю, а около 38% читают только выборочные материалы на интересующие их темы.

Лишь около 10% опрошенных готовы читать научные работы на иностранных языках, причем этот показатель достигнут исключительно за счет более молодых респондентов в возрасте до 39 лет. Служащие старших возрастов вообще не читают научную литературу, если она написана не на русском языке. Научные работы, в которых используются сложные методы количественного анализа, эконометрики, математической статистики (например, регрессионный анализ), читают около 18% респондентов. И снова среди молодых процент готовых воспринять подобного рода информацию выше — порядка 26%, тогда как среди ре-

спондентов старше 40 лет доля служащих, готовых читать подобные работы, в 2 раза меньше.

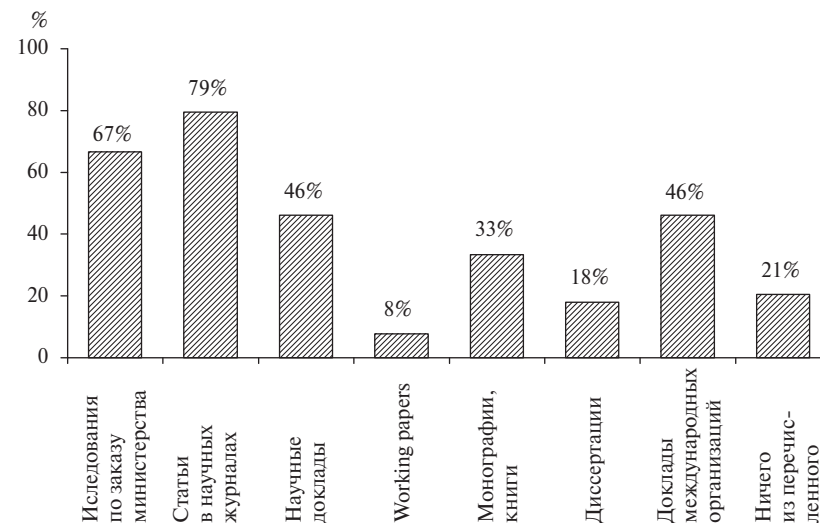


Рис. 2. Основные источники научно-аналитической информации

Вывод о том, что в целом служащие МЭРТ не готовы к восприятию работ, включающих математический анализ, особенно важен, если учитывать тот факт, что оценка эффективности политики современными методами, в частности методом оценки воздействия, неизбежно включает использование достаточно сложного эконометрического аппарата. Получается, что многие госслужащие не только, скорее всего, не могут провести подобные оценки самостоятельно, ввиду незнания конкретных расчетных методик, но и не готовы вникать в детали научных работ, посвященных оценке, связанные с количественными расчетами.

Опрошенные служащие посещают научные и научно-практические конференции и семинары в среднем 2—3 раза в год (табл. 1). Руководители делают это чаще, чем специалисты: 40% руководителей и лишь около 14% специалистов участвуют в конференциях и семинарах несколько раз (2—4) в полгода, 20% руководителей — несколько раз (1 и более) в месяц. Все специалисты участвуют в конференциях реже одного раза в месяц. Среди более молодых респондентов довольно велика доля никогда не посещавших конференции и семинары (около 20%).

Таблица 1. Частота посещения научных и научно-практических конференций, семинаров

	Нет, никогда, %	1 раз в год и реже, %	Несколько раз (2–3) в год, %	Несколько раз (2–4) в полгода, %	Несколько раз (1 и более) в месяц, %
Все	10,3	28,2	35,9	20,5	5,1
<39 лет	21,1	21,1	36,8	10,5	10,5
>40 лет	0,0	35,3	35,3	29,4	0,0
Специалист	13,8	34,5	37,9	13,8	0,0
Руководитель	0,0	10,0	30,0	40,0	20,0

Тема источников информации приобретает особое значение в свете распределения ответов на вопрос об основных препятствиях для широкого использования научных исследований на практике (рис. 3). Несмотря на то, что большая часть опрошенных использует различные источники научно-аналитической информации, значительная часть респондентов (около 38%) признали самым важным препятствием отсутствие информации о том, где и как можно ознакомиться с результатами научных исследований. Вторым по важности препятствием выступает сложившееся у работников МЭРТ представление о том, что научные работы выполняются на основе устаревшей и неоперативной информации. Относительно менее важными факторами оказались неактуальность тем исследований, что свидетельствует об общем положительном отношении респондентов к содержательной стороне научных работ, а также сложность научных работ для восприятия. Однако, признавая актуальность тем научных исследований, многие респонденты при этом находят их неинтересными для практиков. Устаревшая, неоперативная информация, составляющая основу научных исследований, и неинтересность тем исследований для практиков никем из респондентов не были названы незначимыми факторами: в той или иной степени большинство опрошенных признают существование таких проблем.

Признание сложности научных работ для восприятия одним из наименее важных препятствий для применения результатов научных исследований отчасти противоречит данным о неиспользовании госслужащими работ, задействующих математический инструментарий или работ, написанных на иностранных языках. Получается, что респонденты избегают обращения к более сложным для восприятия источникам научной информации, при этом не признавая существования проблем восприятия такой информации.

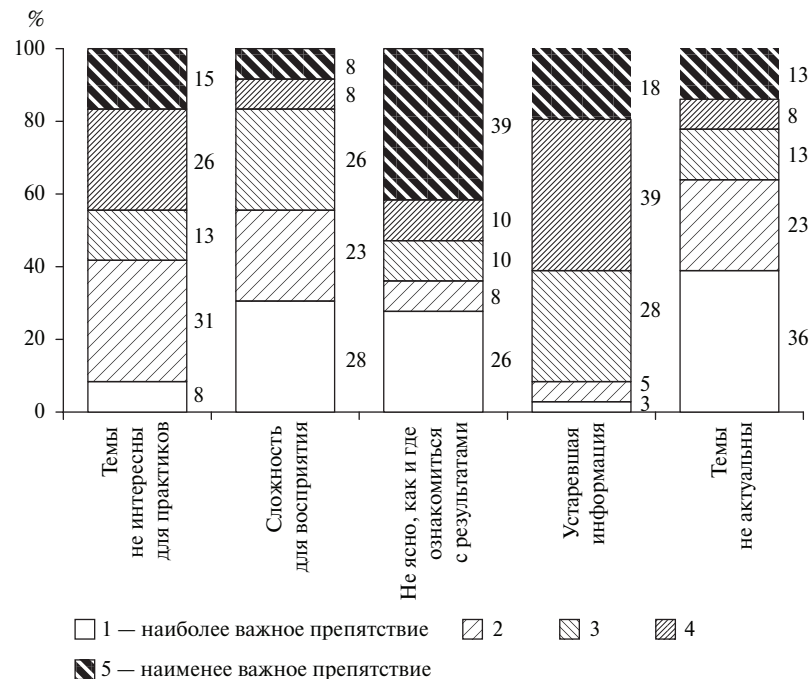


Рис. 3. Распределение ответов на вопрос «Каковы основные препятствия для более широкого использования научных исследований на практике?»

Если обратиться к распределению ответов в группах респондентов разного возраста и должностных позиций (табл. П3 Приложения), то служащие старших возрастов (старше 40 лет) более склонны считать темы научных исследований неинтересными для практиков, чем респонденты моложе 39 лет. Аналогичная ситуация наблюдается среди респондентов, занимающих руководящие позиции: по сравнению с группой специалистов они чаще называют неинтересность для практиков одним из основных препятствий для широкого применения результатов научных исследований в практической деятельности. В то же время респонденты старших возрастов чаще отмечают неактуальность тем исследований как одно из наименее значимых препятствий. Старшие респонденты, по-видимому, лучше осведомлены об источниках научно-аналитической информации: 35% опрошенных старше 40 лет признали отсутствие информации о том, где и как можно ознакомиться с результатами научных исследований, наименее значимым фактором, препятствующим исполь-

зованию результатов научных исследований. Для сравнения, в группе до 39 лет показатель составил около 10%. Между тем число респондентов, находящихся данных фактор наиболее значимым, остается очень высоким в обеих возрастных группах. Сложность научных работ для восприятия чаще отмечают как одно из важных препятствий также респонденты старших возрастов, в то время как в группе до 40 лет никто не назвал проблемы с восприятием самым важным препятствием.

Основной практический интерес для служащих МЭРТ представляют следующие составляющие научных работ: результаты анализа российских эмпирических данных (выявленная динамика, тенденции, факторы и т.п.) и оценка эффективности мер проводимой социально-экономической политики. Около 38% и 26% респондентов соответственно признали эти составляющие научных исследований наиболее интересными, и меньше всего респондентов посчитали эти составляющие не представляющими практического интереса (рис. 4 и табл. 2). Рекомендации для органов исполнительной и законодательной власти, а также анализ зарубежного опыта представляются работникам МЭРТ менее интересными.

Таблица 2. Составляющие научных работ, представляющие наибольший практический интерес (средние ранги, расположенные по убыванию значимости)

	Средний ранг
Анализ российских эмпирических данных	2,3
Оценка эффективности политики	2,6
Рекомендации для органов власти	3,0
Анализ зарубежного опыта	3,3
Методология исследований	3,7

Самый незначительный интерес вызывает методология исследований: около половины опрошенных признали эту составляющую исследований наименее интересной, что еще раз подчеркивает нежелание и неготовность государственных служащих вникать в сложные методологические аспекты исследований. Косвенно данный факт указывает на незаинтересованность служащих в использовании опыта научных работ и использовании соответствующих подходов и методик в своей работе.

Обращаясь к распределению ответов в группах респондентов разного возраста и должностных позиций (табл. П4 Приложения), можно увидеть, что низкие показатели практического интереса к методологии

исследований достигнуты за счет респондентов старшего возраста, среди которых 70% назвали методологию наименее интересным с точки зрения практики компонентом исследований. Из наиболее интересных составляющих научных исследований для молодых работников и специалистов более значимы результаты анализа российских эмпирических данных, а для респондентов старших возрастов и руководителей — оценка эффективности мер проводимой социально-экономической политики.

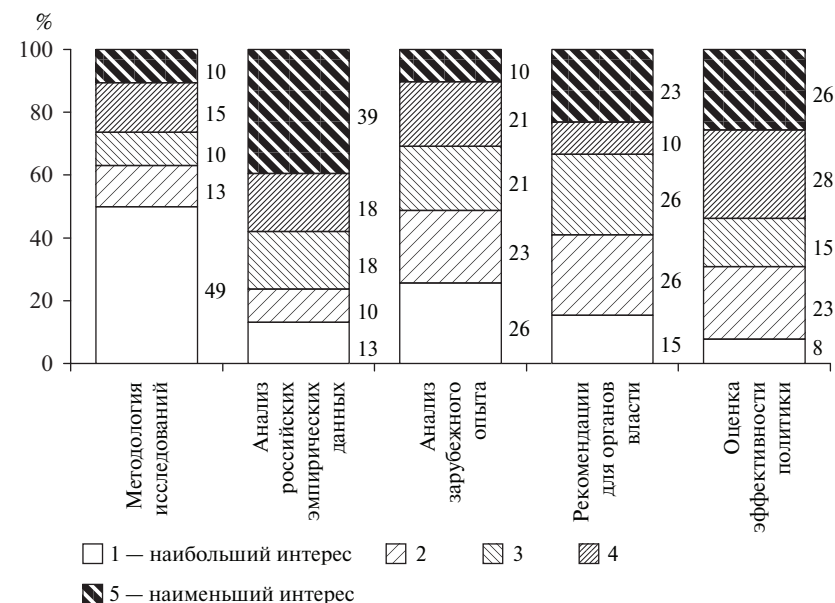


Рис. 4. Распределение ответов на вопрос «Какие составляющие научных работ представляют наибольший практический интерес?»

Обращаясь к вопросам оценки эффективности государственной политики, важным результатом анкетирования можно считать тот факт, что 90% респондентов признали необходимость проведения оценок эффективности государственных программ (10% затруднились ответить). Немногим менее половины опрошенных сами участвовали в проведении оценок эффективности государственных программ.

Взгляды на эффективность государственных программ различаются. Большинство считает, что эффективность программ заключается в достижении всех целей и задач, поставленных в программе. В то же время

около 38% респондентов определили бы эффективность как максимальное соотношение выгоды/затраты при реализации программы.

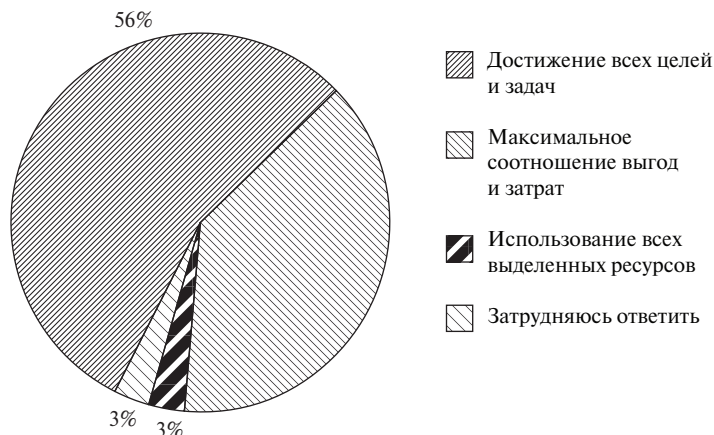


Рис. 5. Распределение ответов на вопрос «Что такое, на ваш взгляд, эффективность государственных программ?»

Что касается основных факторов, затрудняющих проведение оценок эффективности государственных программ, то наибольший вес респонденты придали неразработанности методик оценки эффективности (28% признали фактор наиболее важным и 20% — вторым по значимости). Интересно при этом, что, как было показано выше, служащие МЭРТ мало интересуются методологией, представленной в научных исследованиях. Таким образом, вырисовывается ситуация, когда осознание реальной проблемы не побуждает респондентов обращаться к научным работам в попытке найти решение. По всей видимости, определенную роль играет недостаточное знакомство с источниками научной информации: многие служащие не знают о существовании разработанных в научных кругах подходов к оценке эффективности программ.

За неразработанностью методологии следуют такие факторы, как отсутствие необходимой информации, данных о результатах реализации программ и нечеткая формулировка целей и задач реализуемых государственных программ, недостаток квалифицированных кадров, которые могли бы осуществлять оценку (рис. 6 и табл. 3). Двойко оценен такой фактор, как возможная незаинтересованность органов государственной власти в оценке эффективности программ. С одной стороны, данный фактор — второй по числу присвоенных респондентами наибольших зна-

чимостей, с другой — также второй по числу присвоенных наименьших значимостей.

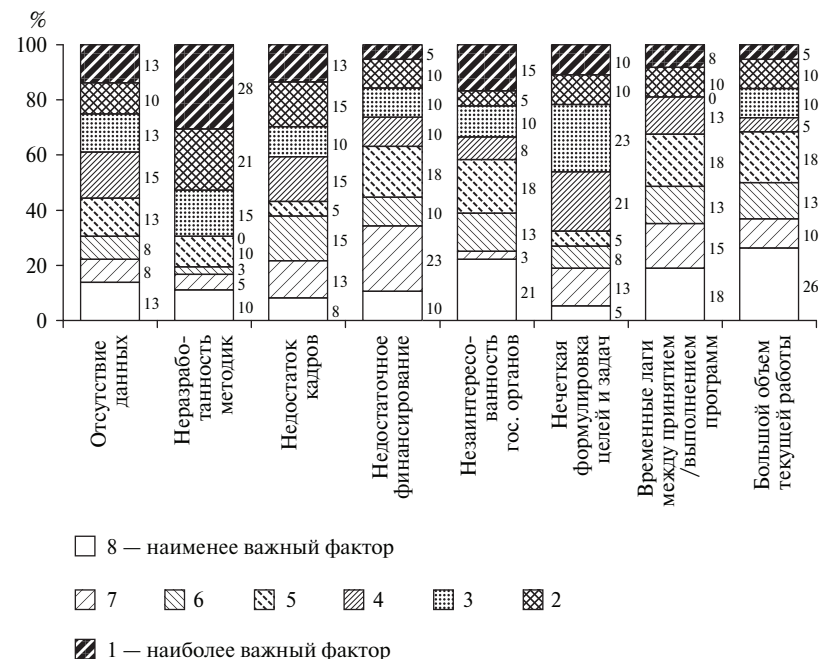


Рис. 6. Распределение ответов на вопрос «Каковы основные факторы, затрудняющие проведение оценок эффективности?»

Таблица 3. Основные факторы, затрудняющие проведение оценок эффективности (средние ранги факторов, расположенных по убыванию значимости)

Фактор	Средний ранг
Неразработанность методик	3,4
Отсутствие данных	4,5
Незаинтересованность гос. органов	4,5
Нечеткая формулировка целей и задач	4,7
Недостаток кадров	4,9
Большой объем текущей работы	5,9
Временные лаги между принятием программ и выполнением	6,0
Недостаточное финансирование	6,5

Среди относительно менее значимых препятствий для проведения оценок эффективности называют недостаточное финансирование, большой объем текущей работы у сотрудников Министерства и существование временных лагов между принятием решения о реализации программы и ее выполнением.

Таким образом, спрос на оценки эффективности государственной политики декларируется чиновниками, однако реальных действий для проведения оценок или хотя бы ознакомления с результатами, полученными в рамках научных исследований, не предпринимается. Государственные служащие достаточно единодушно признают необходимость проведения оценок эффективности политики. Многие также признают возможность использования результатов научных исследований для решения различных задач, стоящих перед органами исполнительной власти, в том числе и для оценки эффективности мер политик. Однако в реальности органы власти не вкладывают ресурсы в разработку методологического инструментария оценки, сбор информации о программах, обучение служащих. Более того, у многих чиновников отсутствует представление об основных источниках научно-аналитической литературы, они не готовы вникать в методологию научных исследований, особенно если используется сложный математико-статистический и эконометрический аппарат, читать работы на иностранных языках и т.п. Также существенным препятствием выступает отсутствие, как правило, в силу ряда независимых от исследователя причин, оперативности при написании научных работ, выполнение работ на основе устаревших данных.

В результате даже те немногочисленные оценки эффективности отдельных государственных программ в России, которые выполнены в научных кругах, остаются без внимания людей, ответственных за проведение государственной политики. Отсутствие реального, а не декларируемого спроса на проведение оценок эффективности политики со стороны властных структур, безусловно, ограничивает возможности проведения оценок в российских условиях.

4. Источники данных для эмпирической оценки эффективности государственной политики на российском рынке труда

Оценка государственных программ с позиции оценки воздействия в российских условиях наталкивается на существенное препятствие в виде практически полного отсутствия подходящих для анализа микроданных.

Это препятствие мешает как независимым исследователям, так и признается госслужащими в качестве существенной помехи для регулярного проведения оценок силами государственных органов. Рассмотрим основные источники микроданных, традиционно используемые западными исследователями, применительно к российской действительности.

Среди возможных источников данных можно выделить данные масштабных национальных исследований, административные данные различных государственных служб и данные, полученные в ходе проведения специальных экспериментов.

Рассмотрим данные масштабных национальных исследований. Среди плюсов этого источника данных можно выделить следующее:

- Низкие издержки получения и обработки данных, поскольку, как правило, они находятся в открытом доступе и уже приведены к виду, удобному для проведения статистических и эконометрических расчетов.
- Большой размер и репрезентативность выборки.
- Большое число учтенных наблюдаемых переменных.

Однако у данных национальных исследований есть и недостатки:

- Часто невозможно сформировать контрольную группу на том же локальном рынке труда, что и экспериментальную. Данные собираются таким образом, чтобы была достигнута репрезентативность в масштабах всей страны, и представленность в выборке индивидов с отдельно взятых локальных рынков труда может быть низкой.
- Проблема смещенности загрязнения (*contamination bias*) — контрольная группа может включать индивидов, которые в реальности участвовали в программе, но в силу различных причин информация об участии не была учтена.

Самым существенным препятствием использованию данных национальных исследований в российских условиях может стать полное отсутствие информации об участии респондентов в ряде программ. Если на западе практика оценок эффективности программ насчитывает несколько десятилетий, и вопросы национальных исследований составляются с учетом возможности проведения оценок эффективности на базе полученных данных, в России блок вопросов, связанных с участием респондентов в государственных программах, выпадает из рассмотрения.

Большим плюсом могло бы стать проведение исследований национального масштаба, подобных Российскому мониторингу экономического положения и здоровья населения (RLMS)³, усилиями официаль-

³ RLMS является национальным, репрезентативным обследованием домохозяйств России, осуществляемым при участии Института социологии РАН, Университета Север-

ных статистических органов, а не неофициальных исследовательских структур. Подобная практика давно имеет место во многих западных странах, в частности в США, где уже более 30 лет существуют базы данных The Panel Study of Income Dynamics (PSID)⁴ и The National Longitudinal Surveys (NLS)⁵. Участие государственных статистических органов позволяет обеспечить большой размер выборки, охват населения на всей территории страны и включение в рассмотрение большего числа вопросов.

Вторым источником данных для оценки эффективности государственной политики на рынке труда могут стать административные данные различных государственных служб. Поскольку в России ответственность за реализацию государственных программ лежит на региональных службах занятости, прежде всего интерес представляют именно данные, собираемые этими службами. К основным достоинствам данных служб занятости можно отнести следующие:

- Детальное отражение в данных участия индивидов во всех программах служб занятости.
- Максимальная точность и минимизация ошибок как следствие сбора данных для целей организации социальных выплат.
- Респонденты находятся на одном локальном рынке труда.
- Часто присутствует подробная информация о трудовой биографии безработных, стаже и т.п.

Основная проблема, связанная с данными служб занятости в России, — это практически полное их отсутствие в открытом доступе. Исследователи работают с данными всего трех региональных служб занятости: Ростова-на-Дону, Воронежа и Челябинска (Ниворожкина, Ниворожкин, 2003; Akhmedov, Denisova, Kartseva, 2003; Benus, Brinza, Cuica, Denisova, Kartseva, 2004). Причем даже эти данные доступны не всем исследователям. Кроме того, данные требуют длительной обработки для приведения их к виду, удобному для статистических и эконометрических расчетов.

ной Каролины и ряда других научно-исследовательских центров. Это панельное обследование, проводящееся по единой анкете с 1994 г. с периодичностью один раз в год. За одну волну обследование охватывает более 3700 домохозяйств, состоящих более чем из 10 тыс. индивидов. Выборка RLMS составляется по методу многоступенчатой стратификации. База данных RLMS является репрезентативной для России по полу, возрасту, образованию и соотношению размеров городского и сельского населения.

⁴ См. <http://psidonline.isr.umich.edu/>.

⁵ См. Bureau of Labor Statistics <http://www.bls.gov/nls/home.htm>.

Возможен еще один способ получения необходимых данных — проведение эксперимента, специально направленного на оценку эффективности некоторой программы. Самостоятельный сбор данных в принципе может иметь ряд преимуществ:

Полный контроль исследователя над процессом сбора информации, широкие возможности варьирования набора переменных и т.п.

Возможность сбора данных таким образом, чтобы затем использовать классическую экспериментальную структуру оценки, которая должна давать наиболее точные результаты.

Однако на практике подобный вариант трудно реализуем по причине запретительно высоких издержек сбора информации, неизбежно возникающих при проведении подобных экспериментов. Эксперименты требуют опроса большого числа респондентов, причем для достижения наилучшего качества данных опросы должны проводиться в два момента времени: до и после реализации программы.

Подводя итог, можно заключить, что оценка эффективности государственных программ в России затруднена ввиду недостатка необходимых для анализа микроданных. Наиболее реальным представляется использование для оценки программ на рынке труда административных данных, накапливаемых в региональных службах занятости. Однако для наиболее эффективного использования данные должны быть приведены в удобный для анализа вид. В частности, лучше не прибегать к текстовым записям, а кодировать информацию. При условии кодирования переменных с использованием общепринятых, а не созданных самой службой занятости кодировок (например, кодировки профессий и специальностей ISCO-88), это значительно упростило бы исследователям задачу предварительной обработки данных. Важно также обеспечить открытый доступ исследователей к административным данным служб занятости различных регионов. В настоящее время свободный доступ к данным отсутствует.

Заключение

Оценка эффективности государственных программ направлена на анализ произведенного ими эффекта и сравнение полученных результатов с определенными критериями. Ядром оценки эффективности является оценка воздействия, фокусирующаяся на причинно-следственных связях между реализацией программы и достигнутым результатом. Оценка воздействия проводится на индивидуальном уровне и дает конкрет-

ные количественные показатели эффекта программы для ее адресной аудитории и других затрагиваемых программой групп населения.

Для осуществления регулярных оценок эффективности программ органами государственной власти помимо наличия данных необходимы определенные институциональные условия: спрос на результаты подобного рода оценок внутри самих властных структур, осознание необходимости проведения оценок эффективности и, что немаловажно, присутствие в органах власти специалистов, обладающих необходимыми для проведения оценки знаниями.

Для эмпирического исследования факторов спроса и существующих ограничений на оценку эффективности был проведен опрос госслужащих Департамента стратегии социально-экономических реформ Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации. Исследование позволило выявить основные институциональные ограничения, препятствующие проведению регулярных оценок эффективности реализуемых программ органами государственной власти. Среди основных ограничений можно назвать неразработанность методологии, отсутствие необходимых микроданных о результатах реализации программ, недостаток квалифицированных кадров, а также нечеткость задач государственных программ. Все эти ограничения возникают вследствие недостатка реального, а не декларируемого спроса на проведение оценок. При том, что 90% респондентов признали необходимость проведения оценок эффективности государственных программ, органы власти не уделяют внимания разработке методологии, сбору информации о программах, обучению служащих. Заявления государственных служащих о необходимости оценок эффективности программ содействия занятости остаются лишь словами, не подкрепленными реальными действиями.

Кто бы ни осуществлял оценки эффективности, необходим механизм, посредством которого результаты этих оценок могли бы влиять на деятельность органов власти, ответственных за проведение государственной политики, определять направления и программы действий государства на рынке труда в перспективе. И что не менее важно, реализация оценок эффективности государственных программ могла бы повлечь за собой пересмотр существующих подходов к формулированию целей и задач государства на рынке труда в сторону их большей конкретизации, более четкого прописывания мероприятий и целевых показателей с учетом возможностей последующей оценки результатов и эффективности.

Литература

Ниворожкина Л.И., Ниворожкин А.М. Профессиональное обучение и переподготовка безработных: статистическое оценивание эффекта активных программ на рынке труда // Вопросы статистики. 2003. № 6.

Akhmedov A., Denisova I., Kartseva M. Active labor market policies in Russia: regional interpretation determines effectiveness? // CEFIR Academic Paper. 2003. № 36.

Benus J., Brinza R.C., Cuica V., Denisova I., Kartseva M. Re-training programs in Russia and Romania: impact evaluation study // CEFIR Policy Paper. 2004. № 32.

Dar A., Tzannatos Z. Active labor market programs: A review of the evidence from evaluations // Social Protection Discussion Paper 9901. World Bank, Washington, DC, 1999.

Nivorozhkin A. Evaluation of Active Labor Market Policies in Russia. Conference papers. The 16th Annual Conference EALE (European Association of Labour Economics), Lisbon, Portugal, 9—11 September 2004.

Материалы сайта Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР): <http://www.oecdmoscow.org>.

Приложение

Таблица П1. Профессиональные и социально-демографические характеристики респондентов – служащих Департамента стратегии социально-экономических реформ Министерства экономического развития и торговли

	%
Мужчины	38,5
ВОЗРАСТ	
До 29 лет	33,3
30—39 лет	10,3
Старше 40 лет	43,6
ОБРАЗОВАНИЕ	
Среднее или среднее специальное	2,6
Высшее	82,1
Два высших образования	15,4
Ученая степень кандидата наук	15,4
ДОЛЖНОСТЬ	
Руководитель	25,6
Специалист	74,4
СТАЖ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ	
До 5 лет	51,3
6—15 лет	20,5
Более 15 лет	28,2
СТАЖ В ДАННОМ МИНИСТЕРСТВЕ	
До 5 лет	66,7
6—15 лет	20,5
Более 15 лет	12,8

Таблица П2. Распределение ответов на вопрос «Могут ли результаты научных исследований быть использованы при решении следующих задач?», %

	Все	Возраст		Должность	
		<39 лет	>40 лет	Специалист	Руководитель
Для принятия управленческих решений	53,8	42,1	64,7	44,8	80,0
Для мониторинга социально-экономической ситуации в стране	69,2	78,9	64,7	65,5	80,0
Для ознакомления с зарубежным опытом проведения экономической политики	53,8	52,6	64,7	48,3	70,0
Для оценки эффективности реализуемых правительством мер и программ социально-экономической политики	64,1	63,2	70,6	62,1	70,0
Ни для чего	5,1	,0	11,8	,0	20,0
	39 человек	19 человек	17 человек	29 человек	10 человек

Таблица П3. Распределение ответов на вопрос «Каковы основные препятствия для более широкого использования научных исследований на практике?», %

		Нет ответа	1 – наиболее важное препятствие	2	3	4	5 – наименее важное препятствие
Темы научных исследований неинтересны для практиков	Все	7,7	15,4	25,6	12,8	30,8	7,7
	<39 лет	15,8	10,5	21,1	15,8	31,6	5,3
	>40 лет	,0	17,6	29,4	5,9	35,3	11,8
	Специалист	10,3	13,8	20,7	13,8	34,5	6,9
	Руководитель	,0	20,0	40,0	10,0	20,0	10,0
Научные работы слишком сложны для восприятия	Все	7,7	7,7	7,7	25,6	23,1	28,2
	<39 лет	15,8	,0	5,3	15,8	26,3	36,8
	>40 лет	,0	11,8	11,8	41,2	11,8	23,5
	Специалист	10,3	10,3	3,4	27,6	24,1	24,1
	Руководитель	,0	,0	20,0	20,0	20,0	40,0
Отсутствует информация о том, где и как можно ознакомиться с результатами	Все	7,7	38,5	10,3	10,3	7,7	25,6
	<39 лет	15,8	42,1	10,5	15,8	5,3	10,5
	>40 лет	,0	41,2	5,9	5,9	11,8	35,3
	Специалист	10,3	31,0	13,8	13,8	6,9	24,1
	Руководитель	,0	60,0	,0	,0	10,0	30,0
Научные работы выполняются на основе устаревшей и неоперативной информации	Все	7,7	17,9	38,5	28,2	5,1	2,6
	<39 лет	15,8	21,1	36,8	21,1	5,3	,0
	>40 лет	,0	11,8	47,1	29,4	5,9	5,9
	Специалист	10,3	24,1	41,4	20,7	3,4	,0
	Руководитель	,0	,0	30,0	50,0	10,0	10,0
Темы научных исследований неактуальны	Все	7,7	12,8	7,7	12,8	23,1	35,9
	<39 лет	15,8	10,5	10,5	15,8	15,8	31,6
	>40 лет	,0	17,6	,0	11,8	29,4	41,2
	Специалист	10,3	10,3	10,3	13,8	20,7	34,5
	Руководитель	,0	20,0	,0	10,0	30,0	40,0

Таблица П4. Распределение ответов на вопрос «Какие составляющие научных работ представляют наибольший практический интерес?», %

		1 – наибольший интерес	2	3	4	5 – наименьший интерес
Методология исследований	Все	10,3	15,4	10,3	12,8	48,7
	<39 лет	10,5	26,3	10,5	10,5	36,8
	>40 лет	5,9	,0	11,8	11,8	70,6
	Специалист	13,8	13,8	6,9	13,8	48,3
	Руководитель	,0	20,0	20,0	10,0	50,0
Результаты анализа российских эмпирических данных (выявленная динамика, тенденции и т.д.)	Все	38,5	17,9	17,9	10,3	12,8
	<39 лет	52,6	21,1	10,5	5,3	5,3
	>40 лет	29,4	11,8	29,4	17,6	11,8
	Специалист	48,3	20,7	13,8	6,9	6,9
	Руководитель	10,0	10,0	30,0	20,0	30,0
Анализ зарубежного опыта	Все	10,3	20,5	20,5	23,1	25,6
	<39 лет	15,8	15,8	26,3	15,8	26,3
	>40 лет	5,9	29,4	11,8	23,5	29,4
	Специалист	10,3	24,1	20,7	24,1	20,7
	Руководитель	10,0	10,0	20,0	20,0	40,0
Рекомендации для органов исполнительной и законодательной власти	Все	23,1	10,3	25,6	25,6	15,4
	<39 лет	26,3	10,5	26,3	21,1	15,8
	>40 лет	23,5	11,8	23,5	29,4	11,8
	Специалист	20,7	3,4	31,0	31,0	13,8
	Руководитель	30,0	30,0	10,0	10,0	20,0
Оценка эффективности мер проводимой социально-экономической политики	Все	25,6	28,2	15,4	23,1	7,7
	<39 лет	15,8	21,1	21,1	36,8	5,3
	>40 лет	35,3	41,2	11,8	5,9	5,9
	Специалист	17,2	31,0	20,7	24,1	6,9
	Руководитель	50,0	20,0	,0	20,0	10,0

Препринт WP15/2008/04
Серия WP15
Научные труды
Лаборатории исследований рынка труда

А.П. Мартынова, С.Ю. Рошин

**Оценка эффективности государственных программ
на рынке труда: эмпирическое исследование факторов
спроса и ограничений на оценку**

Выпускающий редактор *А.В. Заиченко*
Технический редактор *Ю.Н. Петрина*

ЛР № 020832 от 15 октября 1993 г.
Отпечатано в типографии ГУ ВШЭ с представленного оригинал-макета.
Формат 60×84 ¹/₁₆. Бумага офсетная. Тираж 150 экз. Уч.-изд. л. 1,7.
Усл. печ. л. 1,6. Заказ № . Изд. № 877.

ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Типография ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3

Тел.: (495) 772-95-71; 772-95-73