

# ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ПРИМЕРЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

Рубен Ениколопов

Счетная Палата

28 марта 2019

# МОТИВАЦИЯ

- Значительный объем средств из бюджета направляется на финансирование социальных и экономических программ
- В условиях дефицита ресурсов важно оценить *предельный* эффект бюджетной единицы, потраченной на каждую конкретную программу или мероприятие
- В последние годы в мире значительное внимание уделяется оценке воздействия (результативности) социальных и экономических программ
- Такая оценка позволяет повысить качество и прозрачность предоставления государственных услуг
- И сформулировать приоритеты в использовании средств

# ЦЕЛЬ ПРОВЕДЕННОГО РЭШ ИССЛЕДОВАНИЯ

- Разработка методологических рекомендаций по оценке причинно-следственных эффектов и количественной оценке эффективности государственных программ и проектов
- Разработка рекомендаций по практическому внедрению специальных мер по оценке эффективности на стадии планирования и разработки программы или проекта
- Разбор на примере трех мероприятий национальных проектов.

# МИРОВОЙ ОПЫТ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ

- Использование методов оценки воздействия начало активно внедряться в разных странах мира в конце 1990-х
- Причина – ориентация на инструменты экономической политики, воздействие которых было доказано на практике (evidence based policy)
- Ситуация с оценкой воздействия различается в странах мира:
  - Великобритания: мониторинг показателей результативности повсеместен в правительстве, но оценка воздействия не достаточно распространена
  - Чили: широкое использование оценки воздействия во всех сферах социально-экономической политики, разработаны «быстрые» подходы к оценке воздействия и эффективности
  - Мексика: использование самых передовых методов оценки воздействия в области социальной политики
  - Австралия: широкое использование оценки воздействия во всех профильных министерствах, является основой для принятия решений о финансировании расходов.

## ВЫСШИЕ ОРГАНЫ АУДИТА И ОЦЕНКА ПРОГРАММ

Начиная с 1980-х годов высшие органы аудита (ВОА) многих стран все чаще обращаются к аудиту эффективности государственных программ

Данный вид аудита включает в себя изучение того:

- насколько эффективно использовались средства бюджета (предотвращение потерь)
- эффективности (достигнутых результатов)
- оказанного воздействия (с точки зрения конечных целей)

Согласно существующему российскому законодательству:

- оценка государственных программ и проектов напрямую относится к функциям Счетной палаты
- Счетная палата располагает:
  - широким рядом полномочий в доступе к имеющейся статистической информации
  - возможностями инициировать модернизацию собираемой статистики
  - полномочиями в проведении полноценной экспертизы

Однако практическое внедрение методологических подходов и количественных методов оценки государственных программ в деятельность Счетной палаты РФ потребует системных изменений и переходного периода

# КЛЮЧЕВЫЕ КОМПОНЕНТЫ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ ПРОГРАММ

- Целевые показатели программ должны характеризовать результат
  - а не объем услуг или финансирования
- Удовлетворять международным требованиям SMART:
  - конкретно сформулированные (**S**pecific)
  - измеримые (**M**easurable)
  - максимально приближенные к целям программы (**A**ttributable)
  - реалистичными (**R**ealistic)
  - сфокусированными на целевых группах бенефициаров программы (**T**argeted)
- Мероприятия по оценке программ должны детально прорабатываться заранее, на стадии их разработки.
- Количественные методы оценки результативности программ требуют сбора специализированных данных, как правило, на микроуровне
  - обследований населения, административные данные, опросы бенефициаров

# ДАННЫЕ ДЛЯ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ ПРОГРАММ

- Количественные методы оценки воздействия программ требуют использования специализированных данных
- Как правило, используются индивидуальные данные на микроуровне
- Практически во всех случаях требуется доступ к детальным административным данным, зачастую, из разных министерств и ведомств
  - Необходима координация между ведомствами
- В большинстве случаев требуется сбор специализированных данных
  - обследование населения
  - опросы бенефициаров
- Получение доступа к необходимым данным и ресурсов на сбор дополнительной информации является критичным для проведения оценки программ

# ПРОБЛЕМА ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ ПРОГРАММ

- При оценке государственных программ сравниваются издержки и социально-экономические выгоды программ
- На основе этого сравнения можно принимать решение о том, какие программы должны финансироваться
- В теории это простая счетная задача
- На практике – сложная экономическая проблема
  - Как правильно оценить издержки программ?
  - Как правильно оценить эффект программ?
  - Как корректно сравнивать издержки и выгоды в различные периоды времени?



# ИЗМЕРЕНИЕ ВОЗДЕЙСТВИЯ ПРОГРАММ

- В целом, оценка издержек программ, за исключением редких подводных камней, является относительно простой задачей
  - В случае национальных проектов расходы уже определены, так что их оценка не требуется
- Оценка воздействия программ – гораздо более сложная задача

# ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ ПРОГРАММЫ

- Требуется оценить причинно-следственную связь между программой и результатом
  - например, как участие в программе профессионального обучения для уязвимых категорий граждан влияет на заработок и занятость
    - Теоретически, может влиять как положительно так и отрицательно
- Для оценки необходимо сравнить результаты «экспериментальной» группы бенефициаров программы, с «контрольной» группой
  - контрольная группа дает информацию о том, какие бы были результаты у бенефициаров программы, если бы программа не была реализована

# СЛОЖНОСТЬ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ

- Разница между экспериментальной и контрольной группами в результате объясняется:
  - Разницей между участниками и неучастниками, существующей вне зависимости от программы
  - Воздействием программы на результат
- Сравнение экспериментальной и контрольной групп приводит к неверной оценке воздействия программы
- Смещение возникает из-за *проблемы отбора*
  - Отбор для участия в программе обычно связан с потенциальным результатом при участии в программе и без участия в программе

# ПРОБЛЕМА ОТБОРА

- Программы могут проходить в районах с определенными характеристиками
  - Например, районы, где изначально показатель результата низкий
    - Это приведет к заниженной оценке воздействия
  - или районы, где программу легче всего реализовать
    - Это приведет к завышенной оценке воздействия
- Люди/предприятия могут проходить специальный отбор на участие в программе
  - Например, на основе дохода или мотивации
    - Если показатели отбора связаны с результатом, оценка воздействия будет неверной
- Решение об участии часто добровольно
  - – Те, кто ожидает большего эффекта, запишутся на программу
    - Это приведет к завышенной оценке воздействия

# ОСНОВНАЯ ЗАДАЧА ВСЕХ ОЦЕНОК ВОЗДЕЙСТВИЯ

- Правильно выбрать соответствующую контрольную группу
  - До начала расчетов необходимо обеспечить сопоставимость объектов из экспериментальной и контрольной групп
- Экспериментальный подход или «рандомизация»
  - Золотой стандарт в оценке программ
  - наиболее надежная, обоснованная и простая в интерпретации методика оценки
- Неэкспериментальные или ретроспективные исследования
  - Менее надежные и существенно более сложные

# РАНДОМИЗАЦИЯ

- При проведении рандомизированного эксперимента производится случайная выборка участников экспериментальной и контрольной групп из четко определенной совокупности
  - Среди объектов, подходящих (или специально отобранных) для программы, производится случайный выбор
- Экспериментальная и контрольная группы различаются только тем, что одна из них принимает участие в программе, а другая нет
  - Группы сопоставимы и статистически эквивалентны при достаточном объеме выборки
- Контрольные группы, составленные с помощью случайной выборки, обеспечивают идеальную "гипотетическую ситуацию", свободную от смещения выборки

# ОСНОВНОЕ ПРЕИМУЩЕСТВО

- Основное преимущество рандомизированного эксперимента
  - достоверность полученных оценок
  - простота интерпретации данных
    - воздействие программы измеряется разницей между средними показателями в экспериментальной и контрольной группах
  - необходимо, однако, измерять результат как у участников так и у контрольной группы...
  - и провести исследование в достаточно большой выборке
    - чтобы померенное воздействие оказалось точно померенным и не определялось статистическими выбросами

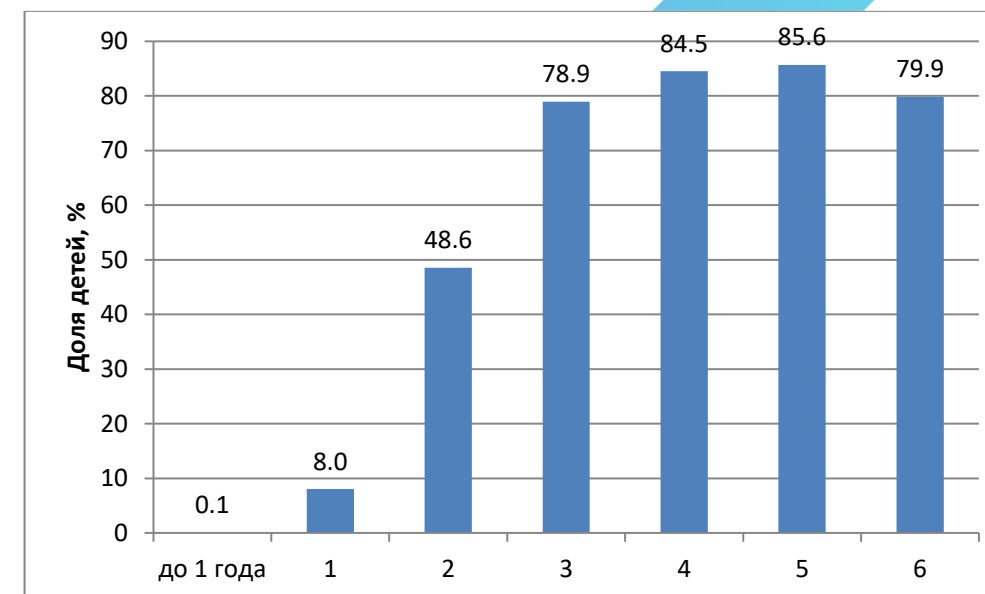
## ПРИМЕР – СОЗДАНИЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ МЕСТ ДЛЯ ДЕТЕЙ В ВОЗРАСТЕ ДО 3 ЛЕТ В ОРГАНИЗАЦИЯХ ДОШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

- Создание дополнительных мест для детей до трех лет – одна из ключевых компонент ФП “Создание яслей – содействие занятости женщин” (в рамках Национального проекта Демография)
- Цель ФП – создание благоприятных условий для совмещения занятости и семейных обязанностей для женщин с детьми до трех лет
- Реализация ФП “Создание яслей – содействие занятости женщин” должна к 2021 году обеспечить 100-процентную доступность дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет.

В настоящее время проблема охвата детей до трех лет дошкольным образованием стоит достаточно остро (см. Диаграмму).

По оценкам экспертов Института изучения детства, семьи и воспитания Российской академии образования в настоящее время в очереди в ясли стоит 240-270 тысяч детей

Рисунок 1. Охват детей в возрасте от 0 до 6 лет дошкольным образованием в РФ, 2017





## ПОКАЗАТЕЛИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ФП “СОЗДАНИЕ ЯСЛЕЙ – СОДЕЙСТВИЕ ЗАНЯТОСТИ ЖЕНЩИН”

Наименование показателя	Тип показателя
Уровень активной занятости женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет.	Основной
Уровень активной занятости женщин, имеющих детей в возрасте до одного года	Дополнительный
Уровень активной занятости женщин, имеющих детей в возрасте от одного года до двух лет	Дополнительный
Уровень активной занятости женщин, имеющих детей в возрасте от двух до трех лет	Дополнительный

Уровень активной занятости измеряется как отношение количества работающих женщин с детьми до 3 лет, осуществляющих трудовую деятельность, к общему количеству женщин, имеющих детей до трех лет.

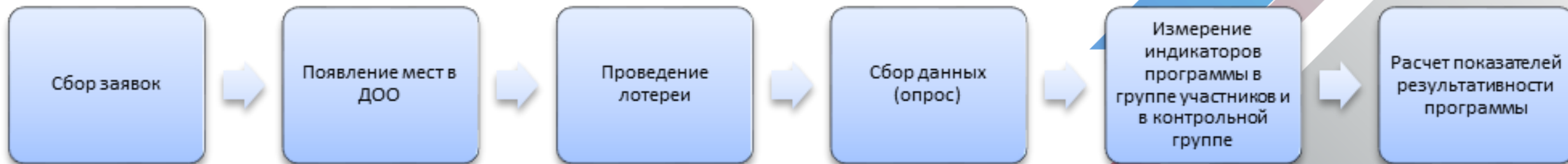
В качестве активно занятых не учитываются женщины, формально занятые, но находящиеся в отпуске по уходу за ребенком и не осуществляющие фактическую трудовую деятельность

## ПРЕДЛАГАЕМАЯ МЕТОДОЛОГИЯ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ

- Для оценки влияния создания дополнительных мест для детей до трех лет в дошкольных организациях предлагается использовать методику **рандомизированного эксперимента**.
- Для проведения оценки воздействия программы с помощью рандомизированного эксперимента необходимо изменить порядок получения мест с детерминированного на случайный. Распределение мест для детей до трех лет в дошкольных образовательных организациях среди претендентов (кроме льготных категорий) необходимо проводить с помощью **лотереи заявок**.
- Эффект программы для участников программы (TOT) определяется с использованием предложенных показателей результативности:

$$TOT = EMP_1 - EMP_0,$$

где  $EMP_1$  – уровень активной занятости женщин с детьми до трех лет среди участников программы, а  $EMP_0$  – уровень активной занятости женщин с детьми до трех лет среди участников контрольной группы.



## ПРЕДЛАГАЕМАЯ МЕТОДОЛОГИЯ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ – МЕТОДИКА СБОРА ИНФОРМАЦИИ

- Для получения данных для построения индикаторов воздействия программы необходимо проведение *специализированного опроса участников программы и контрольной группы*.
- Рекомендуемый интервал между получением места и проведением опроса составляет 3 – 6 месяцев.
- Метод опроса – телефонные интервью.
  - Рекомендуется использовать технологию CATI (Computer Assisted Telephone Interviewing).
- Основные блоки вопросника:
  - Основные социально-демографические характеристики респондента
  - Контроль исполнения протокола программы
  - Занятость респондента
  - Экономическое положение домохозяйства
- Дополнительный источник информации – административные данные, полученные при заполнении заявления о предоставлении места в дошкольной организации. Эти данные обязательно должны содержать контактную информацию матерей (для проведения последующего опроса)

## МЕТОДИКА РАСЧЕТА ЭФФЕКТИВНОСТИ ВОЗДЕЙСТВИЯ

- Эффективность программы создания дополнительных мест для детей до трех лет в дошкольных образовательных организациях может быть рассчитана как

$$EFF_1 = \frac{F}{TOT},$$

где  $F$  - объем средств, затраченных на имплементацию программы, а  $TOT$  – выявленное воздействие программы.

Показатель эффективности  $EFF_1$  демонстрирует, сколько было затрачено средств для того, чтобы уровень активной занятости женщин с детьми до трех лет вырос на 1 процентный пункт.

- Также для определения эффективности вложений можно воспользоваться другим показателем эффективности программы будет  $EFF_2$ :

$$EFF_2 = \frac{EMP_0}{(EMP_1 - EMP_0)} * 100\% * F,$$

где  $EMP_1$  – уровень активной занятости женщин с детьми до трех лет среди участников программы,  $EMP_0$  – уровень активной занятости женщин с детьми до трех лет среди участников контрольной группы, а  $F$  – объем финансирования программы.

Показатель эффективности  $EFF_2$  представляет, сколько было затрачено средств для того, чтобы уровень активной занятости женщин с детьми до трех лет вырос на 1%.

# МЕТОД РАЗНОСТИ РАЗНОСТЕЙ

- Часто проведение рандомизированного эксперимента не представляется возможным
- Эффективность воздействия программы возможно оценить сравнивая целевой показатель в группе объектов, на которую распространялось воздействие программы, с группой объектов, не затронутых данной программой (контрольная группа).
- Прямое сравнение может быть смещено за счет факторов, которые могли повлиять на то, что объекты попали в разные группы
- сравнивается *разница в изменении целевого показателя* среди объектов, на которые было оказано воздействие, до и после воздействия, с аналогичной разницей в контрольной группе.

## ПРИМЕР: НП МЕЖДУНАРОДНАЯ КООПЕРАЦИЯ И ЭКСПОРТ – ВЫБОР КОМПОНЕНТЫ

- Программы финансовой и нефинансовой поддержки экспортеров – одна из ключевых компонент ФП “Системные меры поддержки международной кооперации и экспорта” (в рамках НП «Международная кооперация и экспорт»)
- Среди основных целей данного ФП заявлено завершение создания гибкой линейки финансовых инструментов поддержки экспорта, включая расширенное предэкспортное, экспортное и акционерное финансирование, лизинг и долгосрочные меры поддержки.
- Наибольший объем финансирования в рамках НП планируется выделить на задачи финансовой (9,7% всего объема финансирования НП) и нефинансовой поддержки экспортеров (7,8%)
- Объем поддержанного экспорта в 2019-2024 гг. должен вырасти:
  - за счет нефинансовых (субсидиарных) инструментов поддержки с 8,9 до 24 млрд. долл.;
  - за счет инструментов финансовой поддержки Российского экспортного центра с 13,7 до 30 млрд.долл.

## ПОКАЗАТЕЛИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ НП (ВЫБОРОЧНО)

Наименование показателя	Тип показателя
Объем экспорта несырьевых неэнергетических товаров, млн. долларов	Основной
Объем товарооборота со странами ЕАЭС, млн. долларов	Основной
Объем высокотехнологичного экспорта, млн. долларов	Дополнительный
Объем экспорта несырьевых неэнергетических товаров малыми и средними предприятиями, млн. долларов	Дополнительный
Среднее количество направлений экспорта в расчете на одного экспортера	Дополнительный
Среднее количество различных товаров (10-значных кодов ТНВЭД), в расчете на одного экспортера	Дополнительный

Два последних показателя позволяют дать качественную оценку изменениям, происходящим во внешнеэкономической деятельности предприятий, в частности выявить интенсивную и экстенсивную составляющие этих изменений, а также динамику структуры предприятий экспортеров.

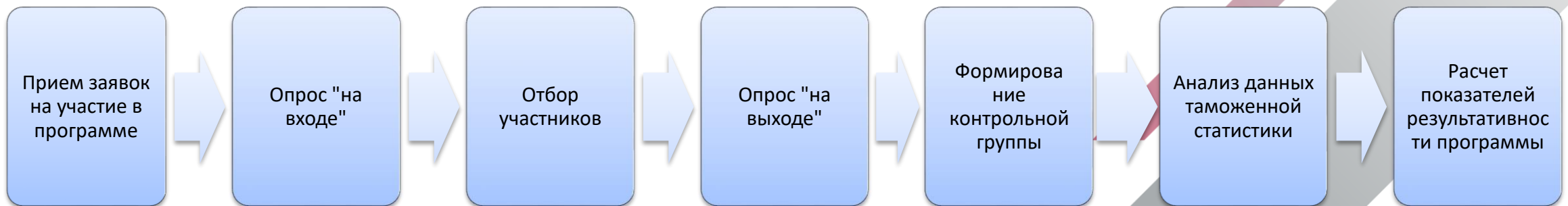
# МЕТОДОЛОГИЯ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ МЕР ПОДДЕРЖКИ ЭКСПОРТЕРОВ

- Для оценки воздействия программ поддержки экспорта предлагается использовать методику разностей разностей.
- Главными достоинствами метода является простота применения и возможность учета при оценке как наблюдаемых, так и ненаблюдаемых характеристик предприятий-экспортеров
- Для проведения оценки воздействия программы с помощью метода разности разностей необходимы минимум два замера информации о предприятиях – до и после участия в программе.
- Эффект программы для участников программы (DD) определяется с использованием предложенных показателей результативности:

$$DD=(B-A)-(D-C),$$

где А и В– объем экспорта на момент начала и завершения программы для ее участников, а С и D – аналогичная разность для предприятий-экспортеров из контрольной группы

- Эффективность воздействия программы определяется так же, как и для компоненты НП «Демография» «Создание яслей»





## МЕТОДОЛОГИЯ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ МЕР ПОДДЕРЖКИ ЭКСПОРТЕРОВ – МЕТОДИКА СБОРА ИНФОРМАЦИИ

- В ходе оценки планируется провести анкетирование руководителей предприятий
- В качестве методики опроса рекомендуется использовать электронное или личное письменное анкетирование
- Анкетирование проводится в форме самозаполнения с последующим контролем дважды, при подаче заявок на участие и по окончании действия программы
- В анкету должны быть включены вопросы об основных показателях предприятия (оборот, число сотрудников) и характеристиках внешнеторговой деятельности (сведения об экспортируемых товарах и географических направлениях экспорта)
- Для сбора информации для контрольной группы предприятий-экспортеров может быть использована база данных таможенной статистики Федеральной таможенной службы

## РАЗРАБОТКА СПЕЦИАЛЬНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ ПО ОЦЕНКЕ ВОЗДЕЙСТВИЯ В РАМКАХ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ НА СТАДИИ ПЛАНИРОВАНИЯ И РАЗРАБОТКИ ПРОГРАММЫ ИЛИ ПРОЕКТА

В ходе данного исследования были разработаны три методики оценки эффективности воздействия следующих компонент трех национальных проектов для реализации в 2019 г.:

- «Создание яслей – содействие занятости женщин»:
  - НП «Демография»
  - метод оценки - рандомизированный эксперимент
- Программы финансовой и нефинансовой поддержки предприятий-экспортеров:
  - НП «Международная интеграция и экспорт»
  - метод оценки – сравнение разности разностей
- Отдельные мероприятия ФП «Борьба с онкологическими заболеваниями» :
  - НП «Здравоохранение»
  - метод оценки - адаптированный к агрегированным на региональном уровне значениям целевых показателей метод сравнения разности разностей

## ВОПРОСЫ ДЛЯ ОБСУЖДЕНИЯ

1. Как соотносить критерии – достижение показателей результативности и оценку воздействия – с точки зрения задач, стоящих перед Счетной палатой?
2. Целесообразно ли внедрение методов оценки воздействия в работы по реализации нацпроектов?
3. Как отбирать мероприятия нацпроектов, в отношении которых требуется проведения оценки воздействия?
4. Какие ресурсы возможно выделить на проведение оценки воздействия?
5. Кто и когда должен осуществлять оценку воздействия: Счетная палата или органы исполнительной власти?