Сергей Гуриев, РЕКТОР РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ШКОЛЫ, ДИРЕКТОР ЦЭФИР, ДОКТОР ЭКОНОМИЧЕСКИХ НАУК

По заслугам

Чтобы правительство действовало эффективно, нужно ставить количественные цели. Как в бизнесе

ДО ПРЕЗИДЕНТСКИХ ВЫБОРОВ ОСТАЛОСЬ МЕНЬШЕ ГОДА. Все это время будет, очевидно, посвящено подведению итогов пребывания у власти Владимира Путина и обсуждению, кто из действующих политиков достоин стать его преемником. Как оценивать результаты деятельности политиков? Но как понять, насколько своими успехами или неудачами страна обязана именно этому политику, а не стечению обстоятельств? Могли бы мы добиться лучшего при других руководителях? Можно ли использовать достижения современной науки для того, чтобы определить, что удалось и чего не удалось добиться уходящему президенту? Оказывается, на эти вопросы может дать ответ недавно возникшая и быстро развивающаяся отрасль прикладной экономики, которую называют impact evaluation (оценка последствий социально-экономической политики).

ДОРОГОЙ PROGRESA. Витриной достижений impact evaluation считается мексиканская Национальная программа образования, здравоохранения и питания, Programa Nacional de Educacion, Salud, y Alimentacion (Progresa), начатая в 1997 году. Статус этой программы с бюджетом около $1 млрд был во многом схож с нашими приоритетными национальными проектами, и вдохновитель программы экс-президент Мексики Эрнесто Седильо переживал, что программа может пасть жертвой политических игр при его преемнике. Программа была достаточно масштабной и долгосрочной, а в Мексике президенты выбираются на один срок. Более того, уже за несколько лет до выборов 2000 года было понятно, что может произойти смена не только президента, но и правящей партии. В последнем случае под угрозу было бы поставлено не просто расширение программы, а даже и само ее продолжение.

Что обеспечило рост ВВП: политика или стечение обстоятельств?

Поэтому уже на этапе разработки программы Седильо предусмотрел механизмы оценки ее результатов на промежуточном этапе. Из потенциальных мест реализации программы было случайным образом отобрано 500 населенных пунктов, в которых и началась пилотная стадия. Сравнивая прогресс в городах и деревнях пилотного проекта и в похожих населенных пунктах, пока не включенных в программу, экономисты определили количественный эффект от реформы, который оказался достаточно большим для того, чтобы принять решение о распространении программы на 50 000 населенных пунктов. Надо сказать, что оценкой эффекта Progresa занимались не сами реформаторы, а независимые эксперты — американские экономисты, для которых отчитаться об успехах программы было гораздо менее важно, чем провести интересное исследование и сохранить репутацию в научном мире.

Как и опасался Седильо, решение о расширении программы пришлось принимать уже не ему, а президенту от победившей оппозиционной партии Висенте Фоксу. Естественно, предвыборная кампания Фокса обещала серьезное изменение курса, в том числе и в области социально-экономических реформ. Ознакомившись с независимыми исследованиями об успехах первых этапов Progresa, Фокс действительно закрыл программу, но лишь с тем, чтобы открыть программу Oportunidades, основанную на тех же принципах, с тем же менеджментом, но профинансированную даже в гораздо большем масштабе.

ГАРАНТИИ УСПЕХА. Успех Progresa привел к тому, что в Мексике был принят закон об обязательности проведения impact evaluation для любых социальных реформ, а во многих других развивающихся странах impact evaluation стала скорее правилом, чем исключением. Самое время задуматься об этом и в России — как для мониторинга отдельных направлений нацпроектов, так и для других действий правительства, для которых в явном виде можно сформулировать конечные цели. Ведь impact evaluation как раз и отличается от других подходов к оценке эффективности тем, что ориентируется именно на конечные цели социально-экономической политики. Вместо того чтобы оценивать потраченные бюджетные средства или даже закупленные на эти средства товары или услуги, подход impact evaluation измеряет именно повышение благосостояния граждан, например снижение смертности и заболеваемости или повышение качества образования. При этом — как и в бизнесе — количественные цели определяются еще на этапе разработки стратегии с тем, чтобы было ясно, выполнен план или нет и почему; что именно необходимо скорректировать.

Второе отличие этого подхода в том, что исследователи честно стараются ответить на вопрос, насколько повышение благосостояния связано именно с проводимой политикой, а не произошло само по себе (более того, программа иногда может привести и к отрицательным эффектам). Для этого нужны достаточно изощренные методы, включая проведение пилотных экспериментов на случайной выборке, аккуратный выбор контрольной группы для сопоставления изменений при наличии и отсутствии программы и т. д. Третья составляющая успеха — оценка должна проводиться независимыми исследователями (вовсе необязательно американскими).

При правильном проведении impact evaluation дает настолько убедительные результаты, что спорить с ними невозможно. Именно такие аргументы и обеспечат объективную оценку конкретных действий правительства, и гарантируют, что успешные реформы не будут свернуты, что бы ни случилось в 2008 году. **F**

ФОТО АЛЕКСЕЯ МОРОЗОВА ДЛЯ FORBES