

Приложение 14. Оценка мер государственной политики

Оглавление

Общий дизайн оценки.....	5
Группа мер №1 «Прямые выплаты»	10
1. Краткие сведения по мерам государственной политики	10
2. Описание меры государственной политики	11
3. Карта изменений	16
4. Степень доказанности меры.....	18
5. Мероприятия меры.....	21
6. Дизайн оценки влияния меры на достижение НЦ.....	22
7. Оценка вклада.....	29
Приложение	38
Мера №2 «Повышение заработных плат работникам бюджетного сектора»	61
1. Краткие сведения по мере государственной политики	61
2. Описание меры государственной политики	62
3. Карта изменений для меры по повышению заработных плат работникам бюджетного сектора .	78
4. Степень доказанности меры государственной политики	79
5. Мероприятия меры.....	84
6. Дизайн оценки влияния меры на уровень доходов/снижение бедности.....	87
7. Оценка вклада.....	92
Приложение	93
Мера №3 «Специальная доплата классным руководителям в размере не менее пяти тысяч рублей за счет средств федерального бюджета».....	112
1. Краткие сведения по мере	112
2. Описание меры.....	113
3. Карта изменений (механизм меры)	121
4. Доказанность механизма меры	123

5. Мероприятия меры.....	126
6. Дизайн оценки влияния меры на достижение НЦ.....	127
7. Оценка влияния	131
Приложение	133
Группа мер №4 «Компенсационные выплаты»	138
1. Краткие сведения по группе мер государственной политики.....	138
2. Описание меры государственной политики	139
3. Карты изменений	143
4. Степень доказанности меры.....	146
5. Мероприятия меры.....	149
4. Дизайн оценки влияния меры на достижение НЦ.....	150
7. Оценка вклада.....	156
Приложение	157
Мера №5 «Предоставление ипотечных кредитов (займов) семьям, имеющим двух и более детей, по ставке 6% годовых»	166
1. Краткие сведения по мерам государственной политики	166
2. Описание меры государственной политики	167
3. Карта изменений	173
4. Доказанность механизма меры	176
5. Мероприятия меры.....	183
6. Дизайн оценки влияния меры на достижение НЦ.....	184
7. Оценка вклада.....	186
Приложение.....	188
Мера №6 «Выплата материнского капитала при рождении ребенка»	192
1. Краткие сведения по мерам государственной политики	192
2. Описание меры государственной политики	194
3. Карты изменений	206
4. Степень доказанности меры государственной политики	211

5. Мероприятия меры	214
6. Дизайн оценки влияния меры на достижение НЦ	215
7. Оценка вклада.....	229
8. Литература	230
Приложение.....	231
Мера №7 «Создание дополнительных мест дошкольного образования»	240
1. Краткие сведения по мере государственной политики	240
2. Описание меры государственной политики	241
3. Карты изменений	246
4. Степень доказанности меры государственной политики	250
5. Мероприятия документов стратегического планирования, соответствующие мере государственной политики.....	255
6. Дизайн оценки влияния меры государственной политики на достижение НЦ.....	259
7. Оценка влияния	266
8. Источники.....	268
Приложение	269
Мера №8 «Вовлечение женщин в трудовую деятельность: переобучение и повышение квалификации женщин»	272
1. Краткие сведения по мере	272
2. Описание меры.....	273
3. Карта изменений (механизм меры)	277
4. Доказанность механизма меры	278
5. Мероприятия меры.....	284
6. Дизайн оценки влияния меры на достижение НЦ.....	286
7. Оценка влияния	287
Приложение	288
Мера №9. «Социальный контракт по направлению содействия в поиске работы и трудоустройстве» «Социальный контракт по направлению прохождения	

профессионального обучения, получение дополнительного профессионального образования, а также прохождение стажировки»	292
1. Краткие сведения по мерам государственной политики	292
2. Описание меры государственной политики	294
3. Карты изменений	306
4. Степень доказанности меры государственной политики	310
5. Мероприятия меры.....	320
6. Дизайн оценки влияния меры государственной политики на достижение НЦ	321
7. Оценка влияния	329
Приложение	330
Приложение. Проблемы, связанные с отсутствием данных для оценки влияния мер. Целесообразность оценок.....	345

Общий дизайн оценки

Оценку той или иной меры государственной политики, направленной на борьбу с бедностью и/или рост доходов, нужно проводить в соответствии с заранее сконструированным дизайном такой оценки. Дизайн оценки должен быть сконструирован так, чтобы в процессе оценки можно было получить ответ на следующие вопросы:

1. Данная мера является постоянной (будет ли она действовать до 2024 года и далее) или временной (рассчитана не более чем на ближайший год)?
2. Какой временной горизонт оценки (оценка по итогам реализации национальных проектов к концу 2024 года, или это краткосрочная оценка)?
3. Какова целевая аудитория данной меры?
4. Какие объемы финансирования выделены для реализации данной меры?
5. Каков экономический механизм действия данной меры?
6. Какие риски реализации данной меры существуют? Будет ли проинформирована и охвачена воздействием вся целевая аудитория или только ее часть?
7. Каким образом и как сильно реализация данной меры изменит доход домохозяйств, члены которых являются целевой аудиторией данной меры?

Под экономическим механизмом данной меры следует понимать ту причинно-следственную цепочку изменений, которая инициирована воздействием мероприятий данной меры (в экономической литературе такое воздействие принято называть «шоком») и обусловлена теми изменениями в экономическом поведении экономических агентов (населения в целом или каких-то его частей, предпринимателей, властей и т.п.), которые вызваны этим воздействием (например, людям выгодно

работать и получать трудовой доход, поэтому они будут стремиться найти работу, если до этого не имели работы; предприниматели стремятся к максимизации своей прибыли, поэтому при увеличении спроса на их продукцию или при снижении издержек на производство будут стремиться расширить производство, чтобы продать больше товара и получить более высокую прибыль; вновь построенный или реконструированный объект инфраструктуры будет использоваться всеми теми экономическими агентами, кому он поможет сократить издержки на их деятельность, и т.п.).

Если мера представляет собой тот или иной вид прямой выплаты или компенсации расходов, то дизайн оценки достаточно прост: для проведения точной оценки следует узнать, каким был и как изменился после введения данной выплаты или компенсации доход того домохозяйства, членам которого она выплачивается. Это позволит узнать, какая доля домохозяйств сможет выйти из бедности, а также (исходя из доли и состава целевой аудитории) оценить влияние данной меры на рост доходов населения.

В том случае, когда точные данные о целевой аудитории и доходах домохозяйств, члены которых составляют целевую аудиторию, недоступны, то возможны следующие варианты:

1. Провести выборочный опрос целевой аудитории с тем, чтобы узнать, как изменился доход тех домохозяйств, к которым принадлежат опрашиваемые представители целевой аудитории; опрос можно провести силами социологических служб либо задействовать возможности Росстата;
2. Если нет возможности провести выборочный опрос целевой аудитории, следует провести фокус-группы и/или глубинные интервью с экспертами, в первую очередь с отраслевыми, чтобы получить у них ответы на поставленные вопросы;
3. Если нет возможности провести ни выборочный опрос, ни фокус-группы или интервью с экспертами, следует воспользоваться, если

это возможно, результатами выборочных обследований Росстата (такими, например, как ВНДН, КОУЖ и т.п.), выделив в выборке представителей целевой аудитории, и посредством микросимуляционного моделирования оценить, каким был и как изменился после введения данной выплаты или компенсации доход того домохозяйства, членам которого она выплачивается.

Если экономический механизм воздействия данной меры не является таким прямым, то дизайн оценки должен быть другим. Требуется оценить, как изменится экономическое поведение целевой аудитории (например, если речь идет о строительстве детских садов, или о заключении социальных контрактов, или о поддержке МСП): какая часть целевой аудитории захочет участвовать в реализации данной меры (если речь идет о строительстве детских садов, то сколько женщин с маленькими детьми отдадут детей в новые детские сады, сколько потом из них выйдут на работу, какую заработную плату они будут получать и как это повлияет на доход их семьи; если речь идет о социальных контрактах, то сколько человек из представителей целевой аудитории воспользуются правом заключения социального контракта, какой объем материальной помощи они будут получать, какая часть из них сможет устроиться на работу, какую заработную плату они будут получать и как это повлияет на доход их семьи; если речь идет о поддержке МСП, то нужно оценить, насколько изменится выпуск, выручка соответствующих предприятий и занятость на них, и как это повлияет на доходы семей предпринимателей и работников).

Самый полный объем такого рода данных можно получить из муниципалитетов, реализующих данную меру. Если эти данные получить из муниципалитетов невозможно, то можно провести выборочный опрос представителей целевой аудитории о том, сколько из них воспользовались

или готовы воспользоваться возможностями, которые предоставляются данной мерой, и как реализация данной меры повлияет на доход их семьи.

Если речь идет о мероприятиях, направленных на развитие производства (повышение производительности труда, строительство и модернизация инфраструктуры, поддержка и развитие экспорта), то в первую очередь следует оценить, как запланированные мероприятия повлияют на выпуск в соответствующих отраслях, что позволит оценить (например, по историческим данным при помощи оценки эконометрических моделей, либо с использованием других экономических моделей) влияние запланированных мероприятий на доходы работников, на рост ВВП (если речь идет о масштабных мероприятиях, заметно влияющих на выпуск в масштабе страны) или ВРП (если речь идет о региональных проектах) и тем самым на снижение бедности.

При построении дизайна оценки следует особое внимание оценить оценке рисков реализации мероприятий. Своевременное выявление рисков поможет принять меры для минимизации рисков и последствий их реализации.

Риски напрямую связаны с теми предположениями, которые заложены в механизм действия меры. Риск реализуется тогда, когда заложенное в механизм предположение не выполняется в реальности. По этой причине следует тщательно учитывать все предположения, заложенные в предполагаемый экономический механизм действия меры с тем, чтобы выявить как можно больше потенциальных рисков реализации данной меры и выделить наиболее важные из них.

При выявлении рисков в первую очередь нужно обратить внимание на следующее:

1. Своевременное и полное информирование всей целевой аудитории.
2. Оценить потребность в реализуемых мероприятиях (например, если в данном регионе нет потребности в детских садах, то строительство дополнительных детских садов не поможет увеличить количество работающих женщин с детьми; если в данном регионе строится какая-то транспортная магистраль, то следует оценить необходимость в повышении пропускной способности транспортных путей в этом регионе, и т.п.).
3. Оценить реализуемость проекта (в первую очередь достаточность средств тех бюджетных ассигнований, которые выделяются для реализации данного проекта).
4. Выявить и оценить специфические риски, присущие только данному мероприятию или группе мероприятий (например, если речь идет о программе строительства детских садов ради трудоустройства женщин с маленькими детьми, то даже если детские сады будут построены, а женщины отдадут туда своих маленьких детей, то следует оценить, например, найдется ли достаточное количество рабочих мест для желающих устроиться на работу женщин).

Все предположения (и, соответственно, риски), а также цепочки изменений следует отобразить на картах изменений, сопроводив, если это нужно, комментариями.

После завершения дизайна оценки следует валидировать его у экспертов, а после валидации следует приступить непосредственно к сбору данных и к проведению оценки.

Группа мер №1 «Прямые выплаты»

1. Краткие сведения по мерам государственной политики

№	Атрибут меры	Статус
1.	НЦ, на которую направлена мера	НЦ «Бедность – Доходы»
2.	Целевая аудитория ¹	1. Семьи с детьми; 2. Пенсионеры; 3. Отдельные категории населения; 4. Безработные и временно нетрудоспособные граждане; 5. Жители, пострадавшие в результате войны в Чечне
3.	Ожидаемый целевой эффект (outcome)	снижение дефицита доходов наиболее уязвимых категорий населения, снижение монетарной бедности
4.	Структурная / системная ²	системная
5.	Действующая / предлагаемая	действующая
6.	Количество привязанных мероприятий ³	26
7.	Сумма финансирования привязанных мероприятий (2020-2022 гг.), млн. руб.	Объем финансирования в 2019-2024 гг. – 4809430 трлн. рублей
8.	Вклад в достижение НЦ ⁴	Рост доходов: 1,5%
		Снижение бедности: 3,2 п.п.

1 Среднее за 2019 г. по данным ЕГИССО

2 Структурная мера направлена на борьбу с причинами, системная – со следствиями.

3 На основании сводной аналитической таблицы

4 По итогам оценки влияния

2. Описание меры государственной политики

2.1. Отечественная практика

В результате анализа мероприятий ГП, ФП и НП была выделена группа «Прямые выплаты», которая включила в себя все виды денежных пособий, выплачиваемых населению без целевого назначения.

Группа «Прямые выплаты» включает в себя следующие виды денежных пособий, влияние которых будет оценено в данном исследовании:

1. Денежные выплаты семьям с детьми:

- Выплаты по беременности и рождению ребенка:
 - Единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности (до 12 недель);
 - Декретные выплаты по беременности и родам (БИР);
 - Единовременное пособие при рождении (усыновлении) ребенка;
 - Ежемесячное пособие по уходу за ребенком до 1,5 лет;
- Ежемесячная выплата малоимущим семьям (менее 2 ПМ на 1 члена) в связи с рождением (усыновлением) первого, второго ребенка до 3-х лет;
- Ежемесячные выплаты на третьего и последующих детей;
- Ежемесячные выплаты малоимущим семьям (менее 1 ПМ на 1 члена) на детей в возрасте от 3 до 7 лет;

2. Ежемесячные денежные выплаты отдельным категориям граждан;

3. Повышение пособий по безработице и временной нетрудоспособности до МРОТ;

4. Социальные надбавки к пенсиям;

5. Повышение заработных плат работникам бюджетной сферы;

6. Надбавка классным руководителям в размере 5 тыс. рублей;
7. Компенсация утраченного жилья жителям Чеченской Республики.

Более подробная информация о каждом из видов социальных денежных выплат отражена в **Таблица 2**, а также в соответствующих НПА⁵.

Прямые денежные трансферты выплачиваются напрямую населению, а потому являются одним из самых эффективных инструментов по борьбе с бедностью. Однако в текущей реализации эти меры не достаточны для достижения национальных целей по росту доходов и снижению бедности. Это в первую очередь связано с низким уровнем адресности мер, узостью категорий получателей и незначительными размерами пособий.

⁵Повышение заработных плат работникам бюджетной сферы и дополнительные выплаты классным руководителям рассматриваются в отдельных карточках.

2.2. Международный опыт

В развитых странах на социальную поддержку населения выделяются значительные средства. На социальные трансферты домохозяйствами страны Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в среднем за 2018-2019 гг. направляли около 23,42% ВВП. В то же время существуют сильные различия в социальных расходах между странами. Так, затраты на помощь домохозяйств в Чили, Мексике и Канаде составляют по 3,74% ВВП, 8,39% ВВП и 9,95% соответственно. Тогда как расходы Франции на социальную сферу достигли 34,36% ВВП.

В системе национальных счетов стран ОЭСР выделяют два основных типа социальных трансфертов:

1. Социальные выплаты в натуральной форме (*Social Benefits In Kind*), например, в виде предоставления товаров и услуг в области здравоохранения и образования, в отношении использования которых домохозяйства не имеют права усмотрения (компенсационные выплаты).
2. Социальные выплаты в денежной форме (*Social Benefits Other Than In Kind*), которые могут быть использованы домохозяйствами по их усмотрению (прямые выплаты).

Прямые выплаты, в свою очередь, включают пенсионные выплаты и любые другие виды денежных пособий, выплачиваемых государством с целью финансовой поддержки домохозяйств, в случае непредвиденных ситуаций, таких как болезни, потеря занятости и прочие обстоятельства.

Ряд эмпирических исследований свидетельствует о том, что прямые денежные выплаты эффективнее выплат в натуральной форме, поэтому в 70% стран ОЭСР прямые выплаты занимают большую долю в социальных затратах. В среднем, соотношение компенсационных и прямых выплат

соотносится, как 45% к 55%, соответственно В Канаде и Чили 100% социальных трансфертов населению реализуются в форме прямых денежных выплат. В то же время, в Австралии, Израиле, Мексике и Исландии компенсационные выплаты составляют около 70% социального пакета⁶.

При этом, социальные денежные трансферты не всегда направлены на малоимущие домохозяйства. По последним данным, около 23% трансфертов лицам трудоспособного возраста попадают к 20% наименее обеспеченных домохозяйств, тогда как 19% трансфертов получают 20% наиболее обеспеченных домохозяйств. Более развитой системой адресной помощи населению характерны Австралия, Финляндия и Новая Зеландия, у которых 40% трансфертов получают малоимущие. С другой стороны, в странах Средиземноморского побережья ЕС с развитой системой страхования, где уровень пособий сильно зависит от заработков, только 15% социальной помощи адресованы бедным⁷.

Примером социальной денежной помощи различным категориям населения является универсальное пособие (*Universal Credit*) в Великобритании⁸, размер которого составляет месячный прожиточный минимум (*standard allowance*) – от 342,75 фунтов стерлингов до 594,04 фунтов стерлингов в зависимости от количества человек в домохозяйстве. Претендовать на получение выплаты могут резиденты страны от 18 до 65 лет с низким уровнем доходов или потерявшие работу с объемом накоплений ниже 16 тыс. фунтов стерлингов. В том случае, если в семье есть дети, выплаты

⁶ OECD (2020), Social benefits to households (indicator). <https://doi.org/10.1787/423105c6-en> (Accessed on 27 May 2020).

⁷ OECD (2020), Society at a Glance 2019: <https://doi.org/10.1787/19991290> (Accessed on 27 May 2020)

⁸ <https://www.gov.uk/universal-credit>

будут увеличены на 281, 25 фунтов стерлингов на каждого ребенка. Универсальное пособие было введено в 2010 г. как основной инструмент достижения цели по 100% снижению бедности среди детей к 2020 г.⁹

⁹ Child Poverty Act, 2010

3. Карта изменений

При разработке карты изменений «социальных денежных выплат социальные денежные выплаты» мы принимаем следующие допущения:

- все социальные денежные выплаты производятся в срок в соответствии с действующим законодательством;
- ОИВ, ответственные за исполнение нормативно-правовых актов по предоставлению социальных денежных выплат, получают полную и достоверную информацию о получателях;
- социальные денежные выплаты носят необусловленный характер и могут быть потрачены по усмотрению домохозяйств-получателей;

Цепочка изменений уровня доходов домохозяйств, получивших социальную денежную выплату, отражена на

Рисунок 1.

В целях определения основных и второстепенных внешних и внутренних факторов, влияющих на реализацию мер, для их учета при оценке эффекта, были выделены основные этапы (процессы) реализации меры, для которых были определены факторы, влияющие на промежуточные результаты, а также сопутствующие им риски и степень их влияния на результат (Таблица 4)

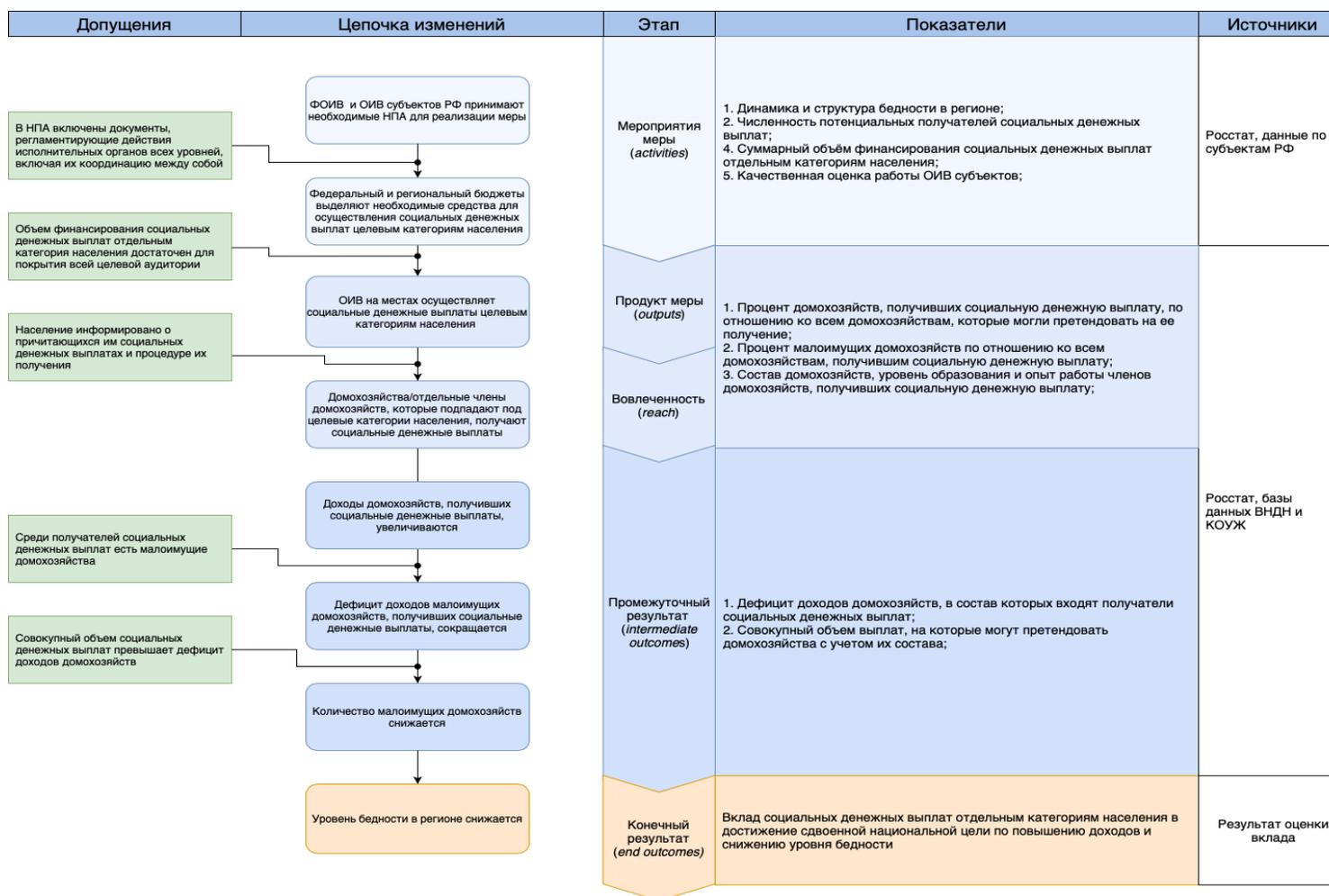


Рисунок 1 - Карта изменений «Прямые выплаты»

4. Степень доказанности меры

Результаты многочисленных научных исследований влияния социальных выплат на социально-экономическое положение населения можно свести к следующим выводам:

1. Социальные трансферты являются одним из наиболее эффективных инструментов борьбы с бедностью, как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе. Например, в докладе Международной организации труда (МОТ) о социальной защите в мире в 2017-2019 гг. говорится о значительном положительном влиянии денежных трансфертов на детей. При выплате денежных пособий уменьшается риск использования детей в качестве рабочей силы, растет посещаемость школ и успеваемость, улучшается питание и доступ к медицинским услугам. Таким образом, денежные пособия превращаются в инвестиции в развитие человеческого капитала, что впоследствии приводит к снижению уровня бедности¹⁰.
2. Денежные выплаты эффективнее в борьбе с бедностью, чем помощь в натуральном виде. Так, эффективность прямых выплат по отношению к мерам поддержки в натуральной форме, которые были на 20% дороже, была продемонстрирована в ходе эксперимента в сельских районах Мексики¹¹. Адресность и универсальность выплат. Прямые выплаты в большей мере способствуют увеличению рациона потребления: в Малави показатель потребления при условии

¹⁰ МОТ (2018), "Доклад о социальной защите в мире в 2017–2019 гг. Обеспечение всеобщей социальной защиты для достижения Целей в области устойчивого развития".

¹¹ Jesse M. Cunha (2014), "Testing Paternalism: Cash versus In-Kind Transfers", American Economic Journal: Applied Economics, vol. 6, no. 2.

предоставления денежной выплаты, вырос на 50%, при получении натуральной помощи – на 20%¹². В Зимбабве каждый доллар, обеспеченный денежными выплатами, циркулировал в местной экономике в 2,59 раза дольше тех денег, которые были потрачены на предоставление натуральной помощи¹³.

3. Адресность выплат сопряжена с высоким риском исключенности, высокими издержками администрирования процесса, низкой адаптивностью к быстро изменяющейся обстановке. Всемирный Банк и научное сообщество выдвинуло концепцию универсального (безусловного) базового дохода - трансферта в денежной форме, который выплачивается всему населению без требований дополнительных условий¹⁴.

Российские исследования в этой области показали, что существующие меры социальной поддержки населения оказывают значительное влияние на уровень бедности в стране, при этом наиболее эффективными пособиями являются пособия семьям с детьми.¹⁵ Наиболее масштабное из них изложено в докладе Института социальной политики НИУ ВШЭ “Семьи с детьми в России: уровень жизни и политика социальной поддержки”, однако, не охватывает дополнительный пакет мер, заявленный в выступлении Президента РФ перед Советом Федерации в январе 2020 г.¹⁶

12 Sarah Bailey (2013), “The impact of Cash Transfers on Food Consumption in Humanitarian Settings: A review of evidence”, Study for the Canadian Foodgrains Bank.

13 Cormac Staunton, Michael L. Collins (2010), “Evaluating the Effectiveness of Cash Transfers versus Food Aid: a case study in Rural Zimbabwe”, Draft Paper.

14 World Bank (2020), “Exploring Universal basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices”.

15 Мисихина С. Г., Гришина Е. Е. (2013), “Зарубежный опыт и реформирование социальной поддержки малоимущих семей (населения) в России”.

16 НИУ ВШЭ (2019) при участии Всемирного банка, “Семьи с детьми в России: уровень жизни и политика социальной поддержки”, XX Апрельская международная конференция по проблемам развития экономики и общества.

В соответствии с методологией доказательная база влияния Прямых выплат оценивается как доказательство высокого качества (Таблица 1).

Таблица 1 – Оценка доказательной базы влияния прямых выплат на рост доходов и снижение бедности

Оценка качества доказательств								
№	Критерий	1	2	3	4	5	6	7
		Очень низкое	Низкое	Удовлетворительное	Высокое	Очень высокое	Вес критерия	Расчет
1	Метод				4		0.8	3.2
2	Страновой фактор				4		1.4	5.6
3	Временной контекст					5	0.6	3
4	Каузальность			3			1	3
5	Воспроизводимость				4		0.6	2.4
6	Соответствие механизмов			3			1.6	4.8
Итоговая оценка								3.67

5. Мероприятия меры

В группу «Прямые меры» собраны восемь мер, которые объединяют 27 мероприятий ГП, ФП и НП с совокупным объемом финансирования в 2019-2024 гг. 4887217 млн рублей. В данной группе мер 6 мер/ 26 мероприятий стоимостью 4809430 млн рублей. Мера «Повышение заработных плат работникам бюджетного сектора» и «Дополнительная выплата классным руководителям в размере 5 тыс. рублей» выделены в отдельные разделы.

Пять мероприятий из программы «Финансовая поддержка семей при рождении детей», 20 мероприятий подпрограммы «Обеспечение мер социальной поддержки отдельных категорий граждан» и одно мероприятие подпрограммы «Активная политика занятости населения и социальная поддержка безработных граждан».

Подробный перечень мероприятий вынесен в Таблица 3.

6. Дизайн оценки влияния меры на достижение НЦ

Количественную оценку влияния мер предлагается провести методом статистического моделирования влияния (микросимулирования). В том числе, метод применяется в исследованиях эффективности программ социальной поддержки семей с детьми, проводимых Институтом социальной политики НИУ ВШЭ.

В результате анализа нам нужно будет получить ответы на следующие вопросы:

- Какой процент целевых категорий получателей социальных денежных выплат являются малоимущими?
- Насколько снизится дефицит доходов домохозяйств в результате получения социальных денежных выплат по категориям целевых получателей?
- Насколько снизится дефицит доходов малоимущих домохозяйств в результате получения социальных денежных выплат?
- Какова величина «переплаты» домохозяйствам (суммарной разницей между изменившейся вследствие воздействия меры среднедушевым минимумом домохозяйства и суммарным среднедушевым доходом домохозяйства, равному одному прожиточному минимуму)?
- Насколько социальные денежные выплаты снизят уровень бедности на горизонте до 2024 г.?

Источники данных

Базовым источником данных для оценки влияния меры, являются данные Выборочного наблюдения доходов домохозяйств за 2018 г. (ВНДН),

которое проводится во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 27/11/2010 №-946¹⁷. Для распространения выводов оценки на всю генеральную совокупность (население РФ), следует учитывать коэффициенты взвешивания, рассчитываемые Росстатом.

Дополнительно, при оценке использовались данные Единой государственной информационной системы социального обеспечения (ЕГИССО) о мерах поддержки, оказываемых из бюджетов всех уровней. А также данные, полученные из федеральных и региональных органов исполнительной власти, ответственных за реализацию программ социальной поддержки населения.

Для оценки вклада выплат узким категориям населения, таких как ежемесячные денежные выплаты отдельным категориям населения, которые нерепрезентативно представлены в существующих наборах данных (ВНДН и КОУЖ), необходимо проведение опросов целевых аудиторий, которые включали в себя информацию об среднедушевых доходах респондентов.

Оценка вклада социальных денежных выплат отдельным категориям населения методом микросимулирования

Этап 1: определение дефицита бедных домохозяйств среди всех домохозяйств-получателей социальных денежных выплат:

17 Постановление Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2010 года № 946 «Об организации в Российской Федерации системы федеральных статистических наблюдений по социально-демографическим проблемам и мониторинга экономических потерь от смертности, заболеваемости и инвалидизации населения»

1. Уровень бедности и численность бедных в выборке - среднедушевой доход членов домохозяйства ниже уровня регионального прожиточного минимума;
2. Абсолютная численность бедных в выборке - количество членов домохозяйств с доходами ниже РПМ в данной целевой группе;
3. Дефицит доходов домохозяйств в выборке - разница между РПМ и среднедушевым доходом домохозяйства, умноженным на количество членов домохозяйства.

Этап 2: определение объема дефицита бедных домохозяйств, который покрывается социальными денежными выплатами:

1. Для каждого типа социальных денежных выплат (**Таблица 2**) выявить адресную целевую группу (бедные семьи с детьми, пенсионеры, безработные и т.д.). Для выявления целевых групп необходимо учесть следующие доходы в структуре общих доходов домохозяйств: заработная плата, пенсии, пособия, стипендии, выплаты правопреемникам пенсионных отчислений застрахованных, компенсации, выплачиваемые гос. органом или общ. объединением, денежное довольствие военнослужащих, сотрудников ОВД РФ;
2. Для каждого типа социальных денежных выплат выявить долю целевой группы среди бедных домохозяйств - среднедушевой доход членов домохозяйства и соотносим с региональным прожиточным минимумом;
3. Установить абсолютную численность бедных в данной целевой группе - количество членов домохозяйств с доходами ниже РПМ в данной целевой группе;

4. Выявить дефицит доходов домохозяйств данной целевой группы до введения меры - разница между РПМ и среднедушевым доходом домохозяйства, умноженным на количество членов домохозяйства;
5. Установить денежное пособие, обозначенное в рассматриваемой мере, домохозяйствам, чьи среднедушевые доходы ниже регионального прожиточного минимума;
6. Рассчитать количество домохозяйств, вышедших из бедности вследствие реализации меры;
7. Рассчитать сумму реализации меры, а также дефицит доходов, оставшийся у целевой группы после внедрения меры.

Этап 3: расчёт показателей оценки влияния социальных денежных выплат на целевую группу (*cost-benefit analysis*):

1. Показатели охвата бедных домохозяйств:
 - Охват целевой группы мероприятия программы - отношение численности представителей целевой группы, участвующих в мероприятиях программы к общей численности представителей целевой группы, %;
 - Ошибка исключения - процентная разница между общим числом целевой группы и ее долей, получивших социальные денежные выплаты, %;
 - Охват нецелевой группы / ошибка включения - отношение численности представителей нецелевой группы, получивших социальные денежные выплаты к общей численности участников мероприятий программы, %.

2. Показатели изменения состояния и эффекта (влияния реализации меры на снижение уровня бедности):

- Изменение уровня бедности до и после реализации меры, %;
- Отношение изменения дефицита доходов от реализации меры к изменению дефицита доходов целевой группы, %;

3. Показатель эффективности издержек:

- Отношение разницы расходов на программу и изменения дефицита доходов от меры к расходам на программу, %.

Ограничения модели микросимулирования

Следует отметить, что описываемые ниже эффекты имели бы место в случае гипотетической реализации мер в 2018 г. Однако распределение доходов населения, как и его социально-демографическая структура, изменяются со временем, а потому не вполне корректно предполагать, что в 2024 г. влияние указанных мер на рост доходов и уровень бедности будет таким же.

Чтобы преодолеть это ограничение в оценке долгосрочных эффектов влияния мер государственной политики, часто применяется процедура «синтезирования» населения в будущие периоды посредством корректировки микроданных за базовый период на актуальные или прогнозируемые социально-демографические и макроэкономические показатели. Эта процедура получила название *nowcasting*. Как правило, синтезирование микроданных используется для преодоления разрыва на краткосрочные периоды. Например, для мониторинга реализации стратегии

Евросоюза-2020 используются микроданные EU-SILC, на сбор и обработку которых уходит не менее трех лет, поэтому оценить, выполнены ли целевые показатели стратегии на данных 2020 г., будет возможно только в 2023 г. В то же время корректировка данных EU-SILC 2017 на доступные статистические показатели за 2018-2020 гг. даст приближение актуального распределения доходов населения^{18, 19, 20}.

В то же время существуют подходы к «синтезированию» микроданных на более длительные периоды времени. Так, в исследовании британского Института изучения фискальной политики²¹ на данных опроса 25 тыс. домохозяйств за 2008-2009 гг. был спрогнозирован уровень детской и взрослой бедности на период до 2020 г. Целью исследования была оценка достаточности мер поддержки населения для 100% снижения детской бедности²². Методология «синтезирования» заключается в контроле над 3 аспектами:

- Финансово-экономические переменные были индексированы в соответствии с прогнозными значениями роста средних доходов, инфляции и роста цен на недвижимость;

18 Navicke Jekaterina, Olga Rastrygina, Holly Sutherland (2013), "Nowcasting Indicators of Poverty Risk in the European Union: A Microsimulation Approach", DOI 10.1007/s11205-013-0491-8;

19 Gasior, Katrin, Olga Rastrygina (2017), "Nowcasting: Timely indicators for monitoring risk of poverty in 2014-2016", EUROMOD Working Paper, No. EM7/17;

20 Rastrygina, Olga, Chrysa Leventi, Sanja Vujackov and Holly Sutherland, (2016), "Nowcasting: estimating developments in median household income and risk of poverty in 2014 and 2015", European Commission Research note 1/2015

21 Brewer, Mike, James Browne, Robert Joyce (2011), "Child and Working-Age Poverty from 2010 to 2020", IFS Commentary C121.

22 Закон о борьбе с детской бедностью (Child Poverty Act) был принят в Великобритании в 2010 г.

- Веса в микроданных были скорректированы на прогнозируемые значения социально-экономического развития – численность населения, возрастной структуры, уровню средних доходов и т.д.;
- Целевая аудитория мер поддержки населения, их численность и размеры выплат и льгот моделируются в соответствие с законодательством на каждый год периода.

Вторым важным допущением оценки мер в рамках проекта является 100% вовлеченность мер с заявительным характером. Как показывает практика, получателей пособий и выплат несколько меньше численности всей потенциальной целевой аудитории меры. Этому способствуют целый ряд факторов, таких, как низкая информированность населения, высокие издержки по сбору документов и подаче заявления и пр. В связи с этим, в ряде исследований процент вовлеченности приравнивают к среднему за последние несколько лет уровню вовлеченности по аналогичным мерам.

Построение модели микросимулирования, которая бы смогла преодолеть эти ограничения, будет полезным инструментом мониторинга достижения национальных целей, но остается за рамками этого проекта.

7. Оценка вклада

Результаты оценки вклада социальных денежных выплат населению на национальные цели по повышению доходов и снижению бедности приведены в Таблица 5

Денежные выплаты семьям с детьми

В 2018 г. в России проживали 58 млн. домохозяйств, из которых 6.99% относились к категории малоимущих. Дефицит доходов населения составил 578053 млн. рублей. Среднедушевой годовой доход населения был равен 381825 рублей. 11.1066% населения проживали за чертой бедности²³.

Всего в 2018 г. 2011598 домохозяйств имели право на получение пособия на первого и второго ребенка до 3-х лет, из которых 28.09% относились к категории малоимущих (ниже 1 ПМ). Годовой дефицит доходов этих домохозяйств составил 77338 млн. рублей. Общий объем выплат был равен 271952 млн. рублей. Пособие на первых и вторых детей до трёх лет снизило дефицит доходов на 53088 млн. рублей, что эквивалентно 69% дефицита доходов целевой аудитории и 9,18% дефицита доходов населения. Среднедушевой доход населения с учетом пособия составил 383022 рубля. 10,2394% населения остались за чертой бедности. Денежные выплаты малоимущим семьям с детьми до 3-х лет увеличивают реальные располагаемые доходы на 0,58 п.п.²⁴

²³ По официальным данным Росстата дефицит доходов населения в 2018 г. составил 699 млрд рублей, уровень бедности – 12,9%. В данных расчетах используются показатели, рассчитанные по данным о доходах домохозяйств ВНДН-2019 с учетом весов домохозяйств.

²⁴ По данным Росстата «Денежные доходы и расходы населения в 2013-2018 гг.» (2019), уровень денежных доходов населения в 2018 г. составил 58458736 млн рублей, из которых 15,1% было потрачено на оплату обязательных платежей, взносов и прочих расходов

Всего в 2018 г. 878007 домохозяйств имели право на получение пособия на третьего и последующих детей до 3-х лет, из которых 53.23% относились к категории малоимущих (ниже 1 ПМ). Годовой дефицит доходов этих домохозяйств составил 168478 млн. рублей. Общий объём выплат был равен 117038 млн. рублей. Без пособия на третьего и последующего ребенка до трёх лет дефицит доходов населения увеличился бы на 12,25 % до 648880 млн рублей. Уровень бедности увеличился бы до 11,5359%. Среднедушевые доходы домохозяйств снизились до 381451 рублей в год, реальные располагаемые доходы населения – на 0,25 п.п.

Всего в 2018 г. 1483790 домохозяйств имели право на получение пособий на детей от 3 до 7- лет. Годовой дефицит доходов этих домохозяйств составил 267976 млн. рублей. Общий объём выплат был равен 112003 млн. рублей. Пособие на детей от 3 до 7 лет снижает дефицит доходов на 96317 млн рублей, что равнялось 36% от дефицита доходов целевой аудитории и 16,66 % от дефицита доходов населения. Среднедушевой доход населения с учетом пособия составил 382246 рублей, 9,9366% населения остались за чертой бедности, реальные располагаемые доходы увеличатся на 0,24 п.п.

Общий объём дополнительных выплат равен 383955 млн. рублей. Новые денежные выплаты семьям с детьми до 7 лет снизили дефицит доходов на 38905 млн. рублей, что составило 12% от дефицита доходов целевой аудитории и 6,73% от дефицита доходов населения. Среднедушевой доход населения с учетом пособия был равен 383443 рублей. 9,1125% населения остались за чертой бедности. Таким образом, реализация мер поддержки семей с детьми были в текущей конфигурации в 2018 г. привела бы к снижению уровня бедности на 1,994 п. п. и росту годового среднедушевого

дохода населения на 0,424%, реальные располагаемые доходы населения увеличатся на 0,82 п.п.

Полученные оценки созвучны с результатами анализа, проведенного Институтом социального анализа и прогнозирования РАНХиГС. Расчеты ИНСАП показали, что денежные выплаты семьям с детьми до 7-ми способствуют снижению уровня бедности населения на 1,7 п.п. и росту доходов на 0,7%. Различия в оценках влияния на уровень бедности скорее всего вызваны тем, что ИНСАП в качестве допущения принял размер всех выплат равным 5 тыс. рублей на семью, тогда как в рамках проекта размеры выплат рассчитывались в привязке к региональным уровням прожиточного минимума за 2 квартал года, предшествующего году предполагаемого получения выплаты (2018):

- Для малоимущих семей с первым, вторым ребенком до 3-х лет размер выплат равен 1 ПМ на детей субъекта РФ, в котором производятся выплаты, на каждого ребенка;
- Для многодетных семей с детьми до 3-х лет, размер выплат также равен 1 ПМ на детей субъекта РФ, в котором производятся выплаты, на третьего и последующих детей;
- Для малоимущих семей с детьми от 3 до 7 лет размер выплат составляет 0,5 ПМ на детей субъекта РФ.

Так как уровни ПМ на детей субъектов РФ превышают заданный ИНСАП порог в 5 тыс. рублей, то можно предположить, что денежные выплаты семьям с детьми до 7-ми лет снижают уровень бедности на более, чем 1,7 п.п.

Социальные доплаты к пенсиям

Из базы ВНДН 2019 года были получены выборка, состоящая из пенсионеров, которые получают страховую пенсию и надбавку «по иным основаниям (включая социальную доплату к пенсии до размера прожиточного минимума)», при этом величина пенсии и надбавки по отдельности не превышает прожиточного минимума, а величина пенсии с надбавкой (там, где нет данных отдельно о величине пенсии без надбавок и о величине надбавки) не превышает удвоенной величины федерального и регионального прожиточного минимума. Объем этой выборки составил 930 наблюдений, из которых для 33 наблюдений были данные и о величине пенсии, и о величине надбавки, а для 897 наблюдений – только о суммарной величине пенсии вместе с надбавкой.

Исходный уровень бедности по всей выборке из 136 137 индивидуальных наблюдений составил 10.9%.

Для большинства пенсионеров, получающих страховую пенсию и надбавку «по иным основаниям», были неизвестны по отдельности величина пенсии и величина надбавки, поэтому в процессе микросимулирования были рассмотрены два сценария. В рамках первого сценария для тех пенсионеров, для которых были известны по отдельности величина пенсии и величина надбавки, из их доходов вычиталась эта величина надбавки, а для тех пенсионеров, для которых по отдельности величина пенсии и величина надбавки не были известны, из их доходов вычиталась средняя величина надбавки по региону. В рамках второго сценария средняя величина надбавки по региону вычиталась из дохода всех пенсионеров, получающих страховую пенсию и надбавку «по иным основаниям» не более прожиточного минимума.

В результате расчетов было установлено, что если бы пенсионеры не получали надбавок к пенсии «по иным основаниям (включая социальную доплату к пенсии до размера прожиточного минимума)», удовлетворяющих описанным выше условиям, то уровень бедности в стране увеличился бы: в рамках первого сценария уровень бедности составил 10.92%, в рамках второго – 10.93%. Таким образом вклад социальных надбавок к пенсиям в снижение уровня бедности оценивается в 0.02–0.03 п.п.

В то же время следует отметить, что в выборке ВНДН 930 наблюдений, соответствующих, по нашим оценкам, пенсионерам, получающим федеральную социальную надбавку к пенсии, соответствует примерно 620 тысячам пенсионеров в целом по стране. Однако согласно данным Росстата, это количество составляет примерно 3.8 млн человек (еще 2.6 млн человек получают региональные надбавки к пенсии). Это говорит о том, что выборка ВНДН не является репрезентативной в плане оценки количества пенсионеров, получающих социальную надбавку к пенсии. По этой причине полученные нами оценки, скорее всего, сильно занижены: если предположить, что все пенсионеры, получающие федеральную социальную надбавку, оказались бы без этой надбавки за чертой бедности, то получается, что выплата федеральной социальной надбавки к пенсии снижает уровень бедности примерно на 1.2–1.8 п.п., а вместе с региональными надбавками (при условии, что они равномерно распределяются между пенсионерами и в сумме равны федеральным и снижают уровень бедности еще на 0.8–1.2 п.п.) – на 2–3 п.п. С другой стороны, эта оценка в 2–3 п.п. может оказаться завышенной, поскольку она не учитывает дохода других членов домохозяйства: этот доход может быть достаточно велик, чтобы пенсионеры и без этой надбавки не оказались за

чертой бедности. Привести более точные оценки не представляется возможным из-за отсутствия данных. Отсутствие социальных надбавок к пенсиям снизило бы реальные располагаемые доходы на 0,12 п.п.

Повышение пособий по безработице до МРОТ

По данным ВНДН взвешенная численность зарегистрированных безработных составляет около 1 млн. человек, из которых примерно 954 тысячи человек получают пособие. Из безработных, получающих пособие, в бедных домохозяйствах проживает 378 тыс. человек. Суммарный объем пособий, при условии выплаты всем зарегистрированным безработным, составил 1,28 млрд. рублей.

Сценарий микросимулирования состоял в том, чтобы каждому лицу, получающему пособие, был увеличен его размер до величины прожиточного минимума.

В рамках этого сценария после увеличения пособия количество малообеспеченных людей в целевой группе уменьшилось на 45% и составило 205,8 тысяч человек. Дефицит доходов домохозяйств во всей выборке сократился на 4,7% до 54,1 млрд. рублей. Сумма выплаченных пособий по безработице составила 8,15 млрд. рублей. При этом уровень бедности среди всего населения за счет воздействия меры, снизился на 0,33 п.п., а реальные располагаемые доходы населения повысились на 0,08 п.п.

Ежемесячные денежные выплаты отдельным категориям населения

Средний годовой объем финансирования ежемесячные денежные выплаты отдельным категориям населения составляет 407205 млн. рублей. ЕДВ способствуют увеличению среднедушевых доходов населения на 0,68% с

расчетом базового уровня в 422988 рублей в год, реальные располагаемые доходы на 0,25 п.п.

Отсутствие данных об уровне доходов получателей меры не позволяет рассчитать влияние ЕДВ на уровень бедности населения.

Прямые выплаты, которые не были оценены в связи с отсутствием данных

Пособия женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях на ранних сроках беременности, и при рождении (усыновлении) ребенка (БИР) в силу, во-первых, единовременного характера, а во-вторых небольшого размера выплат - 675 рублей и 18 тыс. рублей соответственно - позволяют исключить влияние этих мер на устойчивый рост доходов населения и снижение бедности. Следовательно, эта меры исключаются из анализа.

Декретные выплаты по беременности и родам (БИР) — это выплата, которая выплачивается женщинам в период декретного отпуска (140 дней). БИР и ежемесячные пособия по уходу за ребенком привязаны к средней за два года заработной плате, которую получали сначала мать ребенка, а потом один из родителей, который уходит в отпуск по уходу за ребенком:

- Для БИР сумма выплаты равна средней дневной зарплате за 2 года * 140 дней декретного отпуска, но не менее 55 тыс. и не более 362 тыс. рублей;
- Для пособия по уходу за ребёнком до 1,5 лет сумма ежемесячной выплаты равна 40% среднемесячной зарплате за два года, но не менее 4,8 тыс. рублей и не более 26 тыс. рублей;

Обе меры выплачиваются через работодателей из Фонда социального страхования (ФСС), а потому неработающие родители, за рядом

исключений, не имеют права на получение этих выплат. К сожалению, из имеющихся данных мы не можем сказать ничего о влиянии этих мер на дефицит доходов получателей этих мер.

Пособие по временной нетрудоспособности – специфическая кратковременная выплата, получатели которой не репрезентативно представлены в ВНДН, а потому не сможет быть оценена.

Компенсационные выплаты за утраченное жилье в результате борьбы с терроризмом в Республике Чечня начались в 2003 г. и к 2010 г. правительство объявило о том, что все надлежащие выплаты сделаны. Поэтому несмотря на то, что за этими выплатами зарезервировано финансирование в бюджете 2020 г., эта мера не будет рассматриваться в данном исследовании.

Рекомендации по сбору данных

Оценка влияния большинства мер, направленных на снижение дефицита доходов, таких как прямые и компенсационные выплаты, на рост доходов населения и снижение бедности не подразумевает проведение рандомизированных экспериментов. Однако необходимый минимум информации об актуальности таких мер должен включать себя:

- численность всех потенциальных получателей меры;
- численность обратившихся за получением данного вида государственной поддержки;
- уровень доходов домохозяйства, в котором проживает получатель меры.

Во-первых, эти данные позволяют адекватно рассчитать финансирование этих мер. Во-вторых, такой показатель, как вовлеченность в меру, который

является отношением численности обратившихся за получением выплаты/льготы к численности всех потенциальных получателей, дает представление о том, насколько мера востребована. Низкая вовлеченность указывает как на возможную неэффективность реализации меры – низкую информированность населения, высокие административные барьеры для подачи заявления, – так и на стратегический «провал» меры. Наконец, при помощи данных о доходах домохозяйств, в которых проживают получатели, можно оценить, насколько эти меры улучшают материальное положение последних.

На портале ЕГИССО собраны данные о численности фактических получателей мер социальной поддержки населения, но отсутствуют данные о доходах и численности всей целевой аудитории. Меры, которые охватывают большие группы населения, например, семьи с детьми, можно оценить на данных ВНДН. Но большая часть прямых и компенсационных выплат направлены на узкие категории населения, которые не репрезентативно представлены в выборке, а потому их оценка не может считаться корректной.

Приложение

Таблица 2 - Виды социальных выплат в денежной форме отдельным категориям населения

№	Тип выплаты	Описание меры	Количество привязанных мероприятий	Численность получателей	Финансирование из федерального бюджета (2019-2024 гг.) ²⁵	Исполнитель выплаты (уровень исполнения)
1	Денежные пособия семьям с детьми	<p><i>1. Единовременные и ежемесячные выплаты по беременности и рождению ребенка:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности (до 12 недель) - 675 руб.; – Декретные выплаты по беременности и родам (БИР) - средняя дневная зарплата за предыдущие два года * срок декретного отпуска (140 дней), минимум 55 тыс. рублей; – Единовременное пособие при рождении (усыновлении) ребенка - 18 тыс. рублей; 	8	4,8 млн. домохозяйств	1741445 млн. рублей	региональные органы социальной защиты населения, ПФР

²⁵ в номинальных рублях 2019 г.

№	Тип выплаты	Описание меры	Количество привязанных мероприятий	Численность получателей	Финансирование из федерального бюджета (2019-2024 гг.) ²⁵	Исполнитель выплаты (уровень исполнения)
		<ul style="list-style-type: none"> – Ежемесячное пособие по уходу за ребенком до 1,5 лет - 40% зарплаты/ПМ на ребенка из ФСС, не менее 4,8 тыс. руб. и не более 26 тыс. руб.; – Предоставление иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации по выплате единовременного денежного поощрения лицам, награжденным орденом "Родительская слава" в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2008 г. N 775 "Об утверждении ордена "Родительская слава. <p>2. Ежемесячная выплата в связи с рождением (усыновлением) первого, второго ребенка до 3-х лет.</p> <p>направлена на поддержку семей, чей доход ниже 2 ПМ субъекта РФ. Размер выплаты равен 1 ПМ на детей. Выплаты на первого ребенка осуществляются из</p>				

№	Тип выплаты	Описание меры	Количество привязанных мероприятий	Численность получателей	Финансирование из федерального бюджета (2019-2024 гг.) ²⁵	Исполнитель выплаты (уровень исполнения)
		<p>федерального бюджета. Выплаты на второго ребенка – за счет материнского капитала.</p> <p><i>3. Ежемесячные денежные выплаты в связи с рождением третьего или последующих детей до 3-х лет независимо от величины суммарного коэффициента рождаемости в регионе. Размер выплаты равен региональный ПМ на ребенка. Выплаты финансируются из федерального бюджета.</i></p> <p><i>4. Ежемесячная выплата на детей в возрасте от 3 до 7 лет - новая мера социальной поддержки общего назначения малоимущих семей с детьми, предложенная Президентом РФ в Послании ФС и внедряемая с 1 января 2020 года. Размер пособия на каждого ребенка составит 0,5 ПМ на ребенка, установленного в регионе. Семьи смогут начать получать выплату с июня, причем сразу получить всю сумму за предыдущие шесть</i></p>				

№	Тип выплаты	Описание меры	Количество привязанных мероприятий	Численность получателей	Финансирование из федерального бюджета (2019-2024 гг.) ²⁵	Исполнитель выплаты (уровень исполнения)
		<p>месяцев. Финансирование из федерального бюджета региональных мер по поддержке семей с детьми: 1. При рождении первого ребенка матери получают единовременную выплату - 2 ПМ на ребенка, установленного в регионе; 2. Семьям при рождении (усыновлении) второго ребенка будет предоставлен региональный материнский (семейный) капитал - 30% от федерального материнского капитала</p>				

№	Тип выплаты	Описание меры	Количество привязанных мероприятий	Численность получателей	Финансирование из федерального бюджета (2019-2024 гг.) ²⁵	Исполнитель выплаты (уровень исполнения)
2	Ежемесячные выплаты отдельным категориям населения	<p>Мера включает ряд ежемесячных денежных выплат/пособий (ЕДВ), различающихся по размерам, следующим категориям населения:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Выплаты военным вследствие военной травмы (до 1000/500 рублей в зависимости от категории инвалидности); 2. Выплаты инвалидам и нетрудоспособным гражданам по уходу (1200 рублей взрослому, 5500 рублей родителям на детей-инвалидов); 3. Выплаты пострадавшим в результате мероприятий по борьбе с терроризмом (600 тыс. в случае смерти, 300/100 тыс. в зависимости от категории инвалидности); 4. Выплаты пособий по уходу за ребенком гражданам, подвергшимся воздействию радиации; 5. Выплаты пострадавшим в результате аварии на Чернобыльской АЭС; 	12	14,4 млн. человек	2107410 млн. рублей	региональные органы социальной защиты

№	Тип выплаты	Описание меры	Количество привязанных мероприятий	Численность получателей	Финансирование из федерального бюджета (2019-2024 гг.) ²⁵	Исполнитель выплаты (уровень исполнения)
		<ul style="list-style-type: none"> 6. Выплаты за выдающиеся достижения и особые заслуги; 7. Выплаты Героям России, ПКОС; 8. Выплаты Героям Труда и ПТКОС; 9. Выплаты Почетным донорам 				

№	Тип выплаты	Описание меры	Количество привязанных мероприятий	Численность получателей	Финансирование из федерального бюджета (2019-2024 гг.) ²⁵	Исполнитель выплаты (уровень исполнения)
3	Социальные доплаты к пенсии	Мера включает доплаты до прожиточного минимума пенсионеров, рассчитываемого в рамках калькуляции социальной доплаты.	1	6,4 млн. человек	331926 млн. руб.	региональные органы социальной защиты, ПФР
4	Пособия по безработице	Выплаты осуществляются гражданам, зарегистрированным в службе занятости и признанными безработными. В рамках проекта рассматривается увеличения минимального размера пособий по безработице до МРОТ	1	3, 2 млн. человек	215320 млн. руб.	региональные органы службы занятости
5	Пособия по временной нетрудоспособности	Компенсация работающим временно нетрудоспособным гражданам части заработной платы из Фонда Социального страхования	2	81, 4 млн. человек	17506 млн. руб.	страхователь (работодатель); территориальным органом ФСС РФ;

№	Тип выплаты	Описание меры	Количество привязанных мероприятий	Численность получателей	Финансирование из федерального бюджета (2019-2024 гг.) ²⁵	Исполнитель выплаты (уровень исполнения)
6	Выплаты за утраченное жилье в Чеченской республике	<p>Согласно Постановлению Правительства РФ от 4 июля 2003 г. N 404 "О порядке осуществления компенсационных выплат за утраченное жилье и имущество пострадавшим в результате разрешения кризиса в Чеченской Республике гражданам, постоянно проживающим на ее территории" гражданам Чечни осуществляются компенсационные выплаты.</p> <p>Несмотря на то, что в 2010 г. правительство объявило о том, что все надлежащие выплаты сделаны в бюджете 2020 г. для этих выплат зарезервировано финансирование.</p>	1	0	3 млн. рублей	территориальный орган ФМС (федеральный)

Таблица 3 - Мероприятия группы мер "Прямые выплаты" с указанием регулирующих НПА

№	Мера	Программа/ подпрограмма	Мероприятия меры	Регулирующие НПА
1	Денежные выплаты семьям с детьми	Финансовая поддержка семей при рождении детей	<p>1. Нуждающиеся семьи получают ежемесячные выплаты в связи с рождением (усыновлением) первого ребенка за счет субвенций из федерального бюджета;</p> <p>2. Семьи с тремя и более детьми получают ежемесячную денежную выплату, назначаемую в случае рождения третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста 3 лет;</p> <p>3. В 2019 году реализованы дополнительные меры, направленные на поддержку рождаемости на Дальнем Востоке, включающие оказание поддержки за счет средств федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, на осуществление единовременной выплаты при рождении первого ребенка, а также предоставление регионального материнского (семейного) капитала при рождении второго ребенка;</p> <p>4. В субъектах Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, семьи при</p>	<p>Федеральный закон от 19.05.1995 № 81-ФЗ;</p> <p>Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 23.12.2009 № 1012н;</p> <p>Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 23.03.2018 № 186н;</p> <p>Федеральный закон от 28 декабря 2017 г. № 418-ФЗ;</p> <p>Приказ Минтруда России от 29 декабря 2017 г. № 889н;</p> <p>Приказ Минтруда России от 4 февраля 2019 г. № 55н</p> <p>Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ;</p>

		<p>рождении первого ребенка получают единовременную выплату, семьям при рождении второго ребенка будет предоставлен региональный материнский (семейный) капитал;</p> <p>5. В 2019 году реализованы дополнительные меры, направленные на поддержку рождаемости на Дальнем Востоке, включающие оказание поддержки за счет средств федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, на осуществление ежемесячной денежной выплаты в связи с рождением третьего ребенка или последующих детей, независимо от величины суммарного коэффициента рождаемости в регионе.</p> <p>6. Предложения о необходимости совершенствования механизма предоставления ежемесячных выплат в связи с рождением (усыновлением) первого или второго ребенка подготовлены.</p>	<p>рождении первого ребенка получают единовременную выплату, семьям при рождении второго ребенка будет предоставлен региональный материнский (семейный) капитал;</p> <p>5. В 2019 году реализованы дополнительные меры, направленные на поддержку рождаемости на Дальнем Востоке, включающие оказание поддержки за счет средств федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, на осуществление ежемесячной денежной выплаты в связи с рождением третьего ребенка или последующих детей, независимо от величины суммарного коэффициента рождаемости в регионе.</p> <p>6. Предложения о необходимости совершенствования механизма предоставления ежемесячных выплат в связи с рождением (усыновлением) первого или второго ребенка подготовлены.</p>	<p>Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 606;</p> <p>Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 августа 2018 г. № 1747-р;</p> <p>НПА субъектов Российской Федерации, устанавливающие порядок и размер выплаты (пособия) на третьего или последующих детей</p> <p>Указ Президента РФ от 20.03.2020 N 199.</p>
	<p>Обеспечение мер социальной поддержки отдельных категорий граждан</p>	<p>1. Основное мероприятие "Оказание мер государственной поддержки в связи с беременностью и родами, а также гражданам, имеющим детей";</p> <p>2. Основное мероприятие "Оказание социальной поддержки многодетным семьям"</p>	<p>1. Основное мероприятие "Оказание мер государственной поддержки в связи с беременностью и родами, а также гражданам, имеющим детей";</p> <p>2. Основное мероприятие "Оказание социальной поддержки многодетным семьям"</p>	

		Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 24 января 2020 года № Пр-113.	Ежемесячные выплаты малоимущим семьям с детьми от 3-х до 7-ми лет – новая мера предложенная Президентом Российской Федерации в послании Федеральному Собранию от 15 января 2020 года Соответствующие поручения Правительству Российской Федерации даны в перечне поручений по реализации Послания Федеральному Собранию от 24 января 2020 года № Пр-113.	
2	Ежемесячные выплаты отдельным категориям населения	Обеспечение мер социальной поддержки отдельных категорий граждан	<ol style="list-style-type: none"> 1. Основное мероприятие "Предоставление мер государственной поддержки Героям Социалистического Труда, Героям Труда Российской Федерации и полным кавалерам ордена Трудовой Славы"; 2. Основное мероприятие "Оказание мер социальной поддержки ветеранам Великой Отечественной войны и боевых действий"; 3. Основное мероприятие "Оказание мер государственной поддержки инвалидам"; 4. Основное мероприятие "Оказание мер социальной поддержки лицам, награжденным нагрудным знаком "Почетный донор России"; 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Федеральный закон от 24.11.1995 N 181-ФЗ; 2. Приказ Минтруда России от 22.01.2015 N 35н; 3. Федеральный закон от 15.12.2001 N 166-ФЗ; 4. Закон РФ от 12.02.1993 N 4468-1; 5. Закон РФ от 15.05.1991 N 1244-1; 6. Постановление Правительства РФ от 16.07.2005 N 439; 7. Федеральный закон от 06.03.2006 N 35-ФЗ;

			<p>5. Основное мероприятие "Оказание мер государственной поддержки отдельным категориям государственных служащих, а также уволенным из их числа и членам их семей";</p> <p>6. Основное мероприятие "Оказание мер государственной поддержки отдельным категориям государственных служащих, гражданам в связи с исполнением обязанностей военной службы по призыву, получившим увечье или иное повреждение здоровья, а также членам их семей";</p> <p>7. Основное мероприятие "Оказание государственной поддержки членам семей лиц, погибших при осуществлении мероприятий по борьбе с терроризмом, а также лицам, получившим увечья при осуществлении указанных мероприятий, повлекшие наступление инвалидности";</p> <p>8. Основное мероприятие "Осуществление компенсационных выплат лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами и детьми-инвалидами";</p> <p>9. Основное мероприятие "Выплата дополнительного материального обеспечения гражданам за выдающиеся</p>	<p>8. Постановление Правительства РФ от 21.02.2008 N 105;</p> <p>9. Постановление Правительства РФ от 30.04.1997 N 510 (ред. от 20.11.2008);</p> <p>10. Федеральный закон от 04.03.2002 N 21-ФЗ;</p> <p>11. Федеральный закон от 15.12.2001 N 166-ФЗ</p>
--	--	--	--	--

			<p>достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией";</p> <p>10. Основное мероприятие "Страховое обеспечение по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний";</p> <p>11. Основное мероприятие "Обеспечение выплаты пособий по уходу за ребенком гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий и ядерных испытаний"</p>	
3	Социальные доплаты к пенсии	Обеспечение мер социальной поддержки отдельных категорий граждан	Основное мероприятие "Предоставление социальных доплат к пенсии"	<p>1. Федеральный закон от 17.07.1999 N 178-ФЗ;</p> <p>2. Федеральный закон от 24.07.2009 N 213-ФЗ;</p> <p>3. Федеральный закон от 15.12.2001 N 167-ФЗ;</p>
4	Пособия по безработице	Активная политика занятости населения и социальная поддержка безработных граждан	Основное мероприятие "Социальные выплаты безработным гражданам и оптимизация критериев назначения и размеров пособия по безработице"	<p>1. Трудовой кодекс РФ, Статья 183;</p> <p>2. Федеральный закон от 29.12.2006 N 255-ФЗ.</p>

5	Пособия по временной нетрудоспособности	Обеспечение мер социальной поддержки отдельных категорий граждан	<p>1. Основное мероприятие "Обеспечение обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством";</p> <p>2. Основное мероприятие "Предоставление пособий по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством гражданам в связи с зачетом в страховой стаж нестраховых периодов"</p>	<p>1. Трудовой кодекс РФ, Статья 183;</p> <p>2. Федеральный закон от 29.12.2006 N 255-ФЗ.</p>
6	Выплаты за утраченное жилье в Чеченской республике	Обеспечение мер социальной поддержки отдельных категорий граждан	Основное мероприятие "Оказание мер государственной поддержки гражданам, пострадавшим в результате разрешения кризиса в Чеченской Республике и покинувшим ее безвозвратно"	Постановление Правительства РФ от 30.04.1997 N 510 (ред. от 20.11.2008)

Таблица 4 - Оценка влияния меры на бедность: определение основных факторов (внешних и внутренних), влияющих на достижение желаемых эффектов меры

№	Этапы (процессы) реализации меры	Основные факторы		Риск	Стейкхолдеры, восприимчивые к риску	Приоритет риска (существенный / несущественный) ²⁶
		Внутренние (подвергаются влиянию)	Внешние			
1.	Мероприятия (<i>activities</i>)					
1.1	ФОИВ и ОИВ субъектов РФ принимают необходимые НПА для реализации социальных денежных выплат отдельным категориям населения	В нормативно-правовом акте субъекта Российской Федерации определен порядок реализации меры, а также приняты все необходимые документы, регламентирующую органы исполнительной власти, ответственные за реализацию меры, а также		Отсутствие в НПА и других документов, регламентирующих действия исполнительных органов всех уровней, а также их координацию, может повысить транзакционные издержки реализации	1. Сотрудники РОИВ, ответственные за разработку НПА (региональные министерства / департаменты труда и социальной защиты) 2. Сотрудники органов социальной защиты субъекта;	

²⁶ Валидируется стейкхолдерами в рамках опроса.

		координацию их действий		меры и, тем самым снизить ее эффективность	3. Сотрудники ПФР	
		Целевое назначение меры не определено в устанавливаемом законодательстве		Без четко определенного целеполагания меры её эффект для целевой группы размывается	1. Сотрудники РОИВ, ответственные за разработку НПА (региональные министерства / департаменты труда и социальной защиты) 2. Сотрудники органов социальной защиты субъекта; 3. Сотрудники ПФР	
1.2	Наличие бюджетных ассигнований в бюджете субъекта Российской Федерации	В бюджете субъекта Российской Федерации достаточно средств для выполнения расходных обязательств по реализации социальных денежных выплат	Из федерального бюджета выделены бюджетные ассигнования на финансирование расходных обязательств субъекта Российской Федерации	Отсутствие достаточных ассигнований в бюджете субъекта Российской Федерации на реализацию социального контракта (возможная причина – некорректный расчет) повлечет за собой недостаточность средств	1. Сотрудники Минфина России 2. Сотрудники региональных министерств / департаментов финансов	

		отдельным категориям населения	Федерации по реализации социальных денежных выплат отдельным категориям населения	на реализацию мероприятий социального контракта и повлияет на его результативность		
2.	Продукт меры (<i>output</i>)					
2.1	ОИВ на местах осуществляют социальные денежные выплаты целевым категориям населения	Население информировано о причитающихся им социальных денежных выплатах и процедуре получения		При отсутствии объективной и полной информации об основных параметрах социальных денежных выплат население не сможет воспользоваться социальной помощью или, наоборот, придут просители, которые не могут претендовать на получение выплат.	1. Сотрудники органов социальной защиты субъекта 2. Сотрудники центров занятости субъекта	
3.	Вовлеченность (<i>reach</i>)					

3.1	Домохозяйства/отдельные члены домохозяйств, которые подпадают под целевые категории населения, получают социальные денежные выплаты	Процедура подачи заявления и получения выплат в случае заявительного характера меры – ясна и прозрачна		Риск высоких транзакционных издержек для потенциальных получателей выплат негативно скажется на эффективности реализации		
4.	Промежуточные результаты (<i>intermediate outcomes</i>)					
4.1	Доходы домохозяйств, получивших социальные денежные выплаты, увеличиваются.	Материальная поддержка выплачивается в размере и на срок, прописанные в законодательстве		Полная отмена или приостановка мер социальной поддержки, замораживание социальных выплат		
4.2	Дефицит доходов малоимущих домохозяйств, получивших социальные денежные выплаты, сокращается	Социальная стигматизация получателей социальных денежных выплат. Большое количество мер предоставляются одной и		Значительная доля малоимущих домохозяйств не являются получателями социальных денежных выплат	Сотрудники РОИВ, ответственные за разработку НПА (региональные министерства / департаменты труда и социальной защиты)	

		той же категории получателей				
4.3	Количество малоимущих домохозяйств снижается	Невысокий размер адресных прямых выплат		Социальные денежные выплаты не покрывают 100% дефицита доходов малоимущих домохозяйств	Малоимущие домохозяйства	

Перечень стейкхолдеров-респондентов для валидации рисков

1. Сотрудники региональных министерств / департаментов труда и социальной защиты;
2. Сотрудники органов социальной защиты субъекта;
3. Представители малообеспеченных домохозяйств – получателей социальных денежных выплат;
4. Сотрудники Минфина России.

Таблица 5 - Результаты оценки вклада социальных денежных выплат на уровень бедности

№	Тип выплаты	Объем трансфертов, млн рублей в год	Вклад в рост среднедушевых доходов домохозяйств	Вклад в снижение уровня бедности населения	Вклад в снижение дефицита доходов населения	Вклад в рост реальных располагаемых доходов
1	Денежные пособия семьям с детьми	383955	+ 0,424%	- 1,994 п.п.	- 6,73%	+ 0,82 п.п.
1.1	Единовременные и ежемесячные выплаты по беременности и рождению ребенка	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных
1.2	Ежемесячная выплата в связи с рождением/ усыновлением 1-го, 2-го ребенка до 3-х лет	271952	+ 0,313%	- 0,867 п.п.	-0,313%	+ 0,58 п.п.
1.3	Ежемесячные выплаты на 3-го и последующих детей до 3-х лет	-117038	- 0,098%	+ 0,433 п.п.	+12,25%	- 0,25 п.п.

	лет ²⁷					
1.4	Ежемесячные выплаты на детей в возрасте от 3 до 7 лет	112003	+ 0,11%	- 1,17п.п.	- 16,6%	+ 0,24 п.п.
2	Ежемесячные выплаты отдельным категориям населения	417205	+ 0,68%	нет данных	нет данных	- 0,89 п.п.
3	Социальные доплаты к пенсии	55321	+ 0,09%	- 0,2-0,3 п.п.	нет данных	- 0,12 п.п.
4	Пособия по безработице	35887	+ 0,06%	- 0,35 п.п.	- 4,7%	+ 0,08 п.п.

27 Пособие уже учтено в денежных доходах за соответствующий период.

5	Пособия по временной нетрудоспособности	нет данных				
6	Выплаты за утраченное жилье в Чеченской республике	-	-	-	-	-

Мера №2 «Повышение заработных плат работникам бюджетного сектора»

1. Краткие сведения по мере государственной политики

№	Атрибут меры	Статус
1.	НЦ, на которую направлена мера	НЦ «Бедность – Доходы»
2.	Целевая аудитория	Работники бюджетного сектора, попадающие под действие Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597, Указа Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761, Указа Президента Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 1688 в части повышения средних заработных плат.
3.	Ожидаемый целевой эффект (outcome)	Рост доходов, снижение монетарной бедности
4.	Структурная / системная ²⁸	Системная
5.	Действующая / планируемая к реализации / предлагаемая	Действующая
6.	Степень доказанности ²⁹	Доказательства удовлетворительного качества
7.	Количество привязанных мероприятий ³⁰	1
9.	Вклад в достижение НЦ ³¹	Рост доходов: 0,04
		Снижение бедности: –

²⁸ Структурная мера направлена на борьбу с причинами, системная – со следствиями.

²⁹ В соответствии с разработанной методологией.

³⁰ На основании сводной аналитической таблицы.

³¹ По итогам оценки влияния.

2. Описание меры государственной политики

2.1. Отечественная практика

Механизм действия меры

В период с 2000 по 2010 год работники бюджетного сектора в России получали заработные платы, в среднем, на 30% ниже, чем работники не бюджетного сектора, обладающие аналогичными характеристиками.³² Подобный межсекторальный разрыв в уровне заработных плат не является типичным для развитых стран Западной Европы и Северной Америки. Результаты исследований демонстрируют наличие положительной премии в оплате труда работников, занятых в бюджетном (государственном) секторе в Канаде³³, Великобритании, Франции, Италии.³⁴ В тоже время, в некоторых постсоветских странах заработные платы в бюджетном секторе были, в среднем, ниже, чем в коммерческом. К примеру, в Польше³⁵³⁶ в начале 2000-х годов межсекторальный разрыв в уровне зарплат оценивался в 7-10%, однако более новые работы указывают на то, что со временем премия для работников государственного сектора, в среднем, стала иметь положительное значение.³⁷

32 Шаруина, А. (2013). Является ли российский «бюджетник» неудачником? Анализ межсекторных различий в оплате труда. Экономический журнал ВШЭ. Т. 17, № 1. С. 75—107. В данной работе к занятым в бюджетном секторе отнесены занятые в видах деятельности «Образование», «Здравоохранение и предоставление социальных услуг» и «Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение».

33 Tiagi, R. (2010) Public sector wage premium in Canada: evidence from labour force survey. *Labour* 24: 456-473.

34 Lucifora, D., Meurs, D. (2006). The public sector pay gap in France, Great Britain and Italy. *Review of Income and Wealth*, Vol. 52, № 1, pp. 43—59.

35 Adamchik, V., Bedi, A. (2000). Wage differentials in the public and the private sector: Evidence from an economy in transition. *Labor Economics*, Vol. 7, №2, pp. 203—224.

36 Grotkowska, G. and Wincenciak, L. (2014) Public sector wage premium in Poland: can it be explained by structural differences in employment? *Ekonomia* 38: 47-72.

37 Grotkowska, G., Wincenciak, L., Gajderowicz, T. (2018). Public-private wage differential in a post-transition economy: A copula approach to the switching regression model. *Economics of Transition*. 26. 10.1111/ecot.12149.

Рассмотренные исследования демонстрируют схожие выводы о неоднородности размеров премии работников бюджетного сектора. Независимо от того, являются ли заработные платы бюджетников более или менее высокими, чем заработные платы работников коммерческого сектора в рассматриваемой стране, женщины, в среднем, выигрывают больше (или проигрывают меньше) мужчин в относительных размерах заработной платы, работая в государственном секторе. Также, в бюджетном секторе наблюдается более низкая отдача на образование. Для работников с более высоким уровнем дохода, в среднем, менее выгодно быть занятыми в бюджетной сфере.

В 2012 году в России был принят ряд нормативных документов, предполагающих увеличение средних значений заработных плат определенных категорий работников бюджетной сферы до 100% или 200% (в зависимости от категории) от средней заработной платы в соответствующем регионе.

В данной аналитической записке предлагается рассматривать меру по повышению заработных плат тем категориям работников бюджетного сектора, на которых направлено действие Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», Указа Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы» и Указа Президента Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» в части

повышения заработной платы отдельных категорий работников предусмотрено:

- педагогическим работникам образовательных учреждений общего образования доведение в 2012 году средней заработной платы до средней заработной платы в соответствующем регионе.
- педагогическим работникам дошкольных образовательных учреждений доведение к 2013 году средней заработной платы педагогических работников дошкольных образовательных учреждений до средней заработной платы в сфере общего образования в соответствующем регионе;
- преподавателям и мастерам производственного обучения образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования доведение к 2018 году средней заработной платы до средней заработной платы в соответствующем регионе;
- работникам учреждений культуры доведение к 2018 году средней заработной платы до средней заработной платы в соответствующем регионе;
- преподавателям образовательных учреждений высшего профессионального образования повышение к 2018 году средней заработной платы до 200% от средней заработной платы в соответствующем регионе;
- научным сотрудникам повышение к 2018 году средней заработной платы до 200% от средней заработной платы в соответствующем регионе;

- **врачам и работникам медицинских организаций, имеющих высшее медицинское (фармацевтическое) или иное высшее образование, предоставляющие медицинские услуги (обеспечивающие предоставление медицинских услуг)** повышение к 2018 году средней заработной платы до 200% от средней заработной платы в соответствующем регионе.

Также предусмотрено повышение к 2018 году:

- **социальным работникам, включая социальных работников медицинских организаций** средней заработной платы - до 100% от средней заработной платы в соответствующем регионе;
- **младшему медицинскому персоналу** (персоналу, обеспечивающему условия для предоставления медицинских услуг) средней заработной платы - до 100% от средней заработной платы в соответствующем регионе;
- **среднему медицинскому (фармацевтическому) персоналу** (персонала, обеспечивающего условия для предоставления медицинских услуг) средней заработной платы - до 100% от средней заработной платы в соответствующем регионе.

Указом Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы» предусмотрено доведение оплаты труда **педагогов учреждений дополнительного образования детей, в том числе педагогов в системе учреждений культуры**, до уровня не ниже среднего для учителей в регионе.

Указом Президента Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты

детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» предусмотрено доведение к 2018 году средней заработной платы педагогических работников образовательных, медицинских организаций или организаций, оказывающих социальные услуги детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, до 100% от средней заработной платы в соответствующем субъекте Российской Федерации.³⁸

Общее количество работников бюджетной сферы, попадающих под действие вышеуказанных нормативно-правовых актов, составило 5 287 867 человек за январь – декабрь 2019 года.³⁹

Рассматриваемая мера «повышение заработных плат работникам бюджетной сферы» может быть осуществлена как с помощью определенных решений, принятых в одностороннем порядке органами государственной власти различных уровней (увеличение базовой части окладов работников на определенную величину, повышение МРОТ, индексация выше уровня инфляции), так и с помощью инструментов, требующих активных действий со стороны самих работников (стимулирующая часть заработной платы, выплачиваемая в рамках эффективного контракта, может привести к увеличению размера оплаты труда работника при условии выполнения им определенных показателей эффективности). Также течение последних лет происходила оптимизация численности работников бюджетного сектора с целью перераспределения средств для увеличения заработных плат.

Повышение заработных плат работникам бюджетной сферы может приводить к росту заработных плат в коммерческом секторе. В некоторых странах ОЭСР

³⁸ Информация заимствована с официального сайта Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации [Типовые вопросы в части оплаты труда и ответы к ним](#)

³⁹ [Численность отдельных категорий работников социальной сферы и науки](#), Росстат.

– Ирландии, Франции, Финляндии, Италии, Германии, Бельгии и Японии – наблюдается значимое влияние изменений в уровне заработных плат в бюджетном секторе на заработные платы в коммерческом секторе.⁴⁰ Данный механизм не реализован в России.

Эффективный контракт

В целях повышения качества услуг, предоставляемых работниками бюджетного сектора, а также в целях увеличения размеров их заработных плат⁴¹ начиная с 2012 года предполагается переход к эффективному контракту.

Система эффективного контракта предполагает:

- рост базовой части заработной платы работников бюджетной сферы
- формирование механизмов стимулирования качественного труда и «социального пакета» (за счет компенсационных и стимулирующих надбавок в структуре заработной платы).⁴²

В целях перехода к эффективному контракту была принята Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012 - 2018 годы. Действие Программы распространяется на федеральные учреждения и рекомендовано для региональных и муниципальных учреждений. К 2019 году все учреждения должны перейти на эффективные контракты. Причем перевести нужно весь персонал учреждения, в том числе административный.⁴³ В период 2012–2016

40 Lamo, A., Perez, J.J., Schuknecht, L. (2008). Public and private sector wages: co-movement and causality. ECB Working Paper 937, November.

41 Путин, В. Строительство справедливости. Социальная политика для России. Комсомольская правда. 13.02.2012.

42 Экспертный доклад «Эффективный контракт для профессионалов социальной сферы: тренды, потенциал, решения». Высшая школа экономики, 2017.

43 Эффективный контракт с работниками бюджетных учреждений: образец 2018 года <https://www.budgetnik.ru/>, 2018.

гг., по данным Минтруда России, на эффективный контракт были переведены более 80% работников организаций социальной сферы и научных организаций.⁴⁴

В научной литературе выделяют недостатки, связанные с переходом на эффективный контракт. Среди них:

- Субъективно трактуемые показатели, используемые для назначения стимулирующих выплат. Это создает возможность назначать размер выплат в соответствии с субъективным решением руководителя. Положение, при котором сотрудник не имеет четкого представления о том, какие его действия приведут к гарантированному повышению дохода, снижает мотивацию к интенсивному труду. Значительная доля работников может вообще не получить стимулирующие выплаты, не набрав необходимое количество баллов.⁴⁵ Методические указания по разработке самого набора показателей эффективности по-разному трактуются в различных субъектах, органах власти и учреждениях, что приводит к существованию большого количества модификаций набора показателей.⁴⁶
- Низкая базовая часть заработной платы. Не установленное на законодательном уровне допустимое соотношение базовой и стимулирующей части приводит к тому, что слишком большая часть заработной платы оказывается под риском. Работники бюджетного

⁴⁴ Экспертный доклад «Эффективный контракт для профессионалов социальной сферы: тренды, потенциал, решения». Высшая школа экономики, 2017.

⁴⁵ «согласно официальной вузовской отчетности, только 40,1% ППС вуза за 2016 г. набрали «пороговые» баллы, позволяющие им получать стимулирующие выплаты в 2017 г., т.е. более половины преподавателей вуза различных категорий (и ассистенты, и доценты, и профессора) не смогли «перешагнуть порог», и, соответственно, остались без доплат.» Банных, Г., Тихомирова, А. (2017) Мотивация персонала высшей школы и эффективный контракт: особенности восприятия. Достойный труд основа стабильного общества Материалы IX Международной научно-практической конференции.

⁴⁶ Экспертный доклад «Эффективный контракт для профессионалов социальной сферы: тренды, потенциал, решения». Высшая школа экономики, 2017.

сектора, в частности, занятые в медицине, хотели бы увеличить именно размер базовой части.⁴⁷

- Высокая степень неравенства по уровню заработных плат. Нормы, касающиеся допустимых границы соотношений заработных плат в пределах должностей, категорий бюджетников и организаций, не установлены законодательно. Это приводит к возможности выполнения целевых показателей по уровню средних зарплат в условиях растущего неравенства. Результаты исследований демонстрируют улучшение положения бюджетников, получающих высокие заработные платы, и ухудшение положения бюджетников, получающих низкие заработные платы, вследствие реформ, направленных на достижение целевых показателей Майских Указов.⁴⁸
- Неравномерность достижения целевых показателей в зависимости от формы собственности организации, для федеральных учреждений значительно выше, чем для муниципальных. В Приложении 1 показано, что для всех категорий работников бюджетного сектора, за исключением педагогических работников образовательных, медицинских организаций или организаций, оказывающих социальные услуги детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, показатели средних заработных плат значительно ниже для организаций муниципальной формы собственности, в сравнении с федеральными и региональными организациями.

47 Shishkin, S., Temnitsky, A. (2017). From Salary to the Performance-Based Remuneration of Russian Physicians: How Motivation at Work is Changing. National Research University Higher School of Economics. HSE Research Paper No. WP BRP 08/PSP/2017.

48 Gimpelson, V., Lukiyanova, A., Sharunina, A. (2015). Estimating the Public-Private Wage Gap in Russia: What Does Quantile Regression Tell Us? National Research University Higher School of Economics. HSE Working papers WP BRP 104/EC/2015

Оптимизация численности

В целях экономии средств для увеличения заработных плат работникам бюджетного сектора происходила оптимизация (сокращение) их численности. По данным Росстата, за последние годы численность работников бюджетной сферы, в отношении которых предусмотрены мероприятия по повышению заработной платы, в целом по стране сократилась. За период с 2013 по 2019 год численность сократилась на 893 тыс. человек, или 14,5%⁴⁹. Более подробно изменение численности работников бюджетного сектора по категориям рассмотрено в Приложении 3.

Основными негативными последствиями сокращения численности работников бюджетного сектора являются:

- Возросшая нагрузка на сотрудников. Сокращение неэффективных организаций и менее эффективных работников ведет к перераспределению трудовых обязанностей, при котором нагрузка может оказаться чрезмерной, не позволяющей выполнять требования для получения стимулирующих выплат, на которые приходится значительная часть заработной платы.
- Сложности в трудоустройстве для работников, попавших под сокращение в связи с оптимизацией. Достаточно низкая межсекторальная мобильность может приводить к снижению трудовых доходов данной категории граждан.

⁴⁹ Расчеты авторов.

Международный опыт

- На стимулирующую часть заработной платы в ведущих медицинских учреждениях США приходится 0-10%, более редко 20-25%.⁵⁰
- Стимулирующая часть не должна выплачиваться ежемесячно широкому кругу работников. Её функцией остается поощрение наиболее выдающихся результатов работы.⁵¹
- Назначением эффективного контракта является улучшение качества предоставляемых услуг. Система эффективного контракта не рассматривается как инструмент повышения среднего уровня заработных плат.

Допущения: МРОТ равен ПМ, индексация заработных плат

На Рисунок 2 представлена динамика отношения минимального размера оплаты труда к прожиточному минимуму по России в целом.

С 1 января 2020 года МРОТ составил 12 130 рублей, при этом прожиточный минимум (далее - ПМ) на 3 квартал 2019 года составил 11 942 рубля. На 1 квартал 2020 года ПМ не установлен.

Одно из существенных повышений относительного размера МРОТ произошло 1 января 2018 года, соотношение МРОТ к ПМ составило 0,88. Это повышение стало одним из факторов ускоренного роста заработных плат бюджетников в начале 2018 года.⁵² Начиная с 1 мая 2018 года МРОТ был практически равен

50 Khullar, D., Kocher, R., Conway, P., Rajkumar, R. (2015). How 10 leading health systems pay their doctors. *Healthcare*, 3: 60-62

51 Lavy, V. (2007). Using Performance-Based Pay to Improve the Quality of Teachers. *The Future of Children*, 17(1), 87-109.

52 [О чем говорят тренды. Макроэкономика и рынки. Бюллетень Департамента исследований и прогнозирования Банка России, №3 \(23\)](#)

ПМ, соотношение не менее 0,97. Можем предположить, что эффекты роста доходов и сокращения бедности среди работников бюджетного сектора уже проявились; дальнейшее поддержание МРОТ на уровне ПМ, вероятно, не внесет значимый вклад в изменение уровня заработных плат и уровня бедности бюджетников.

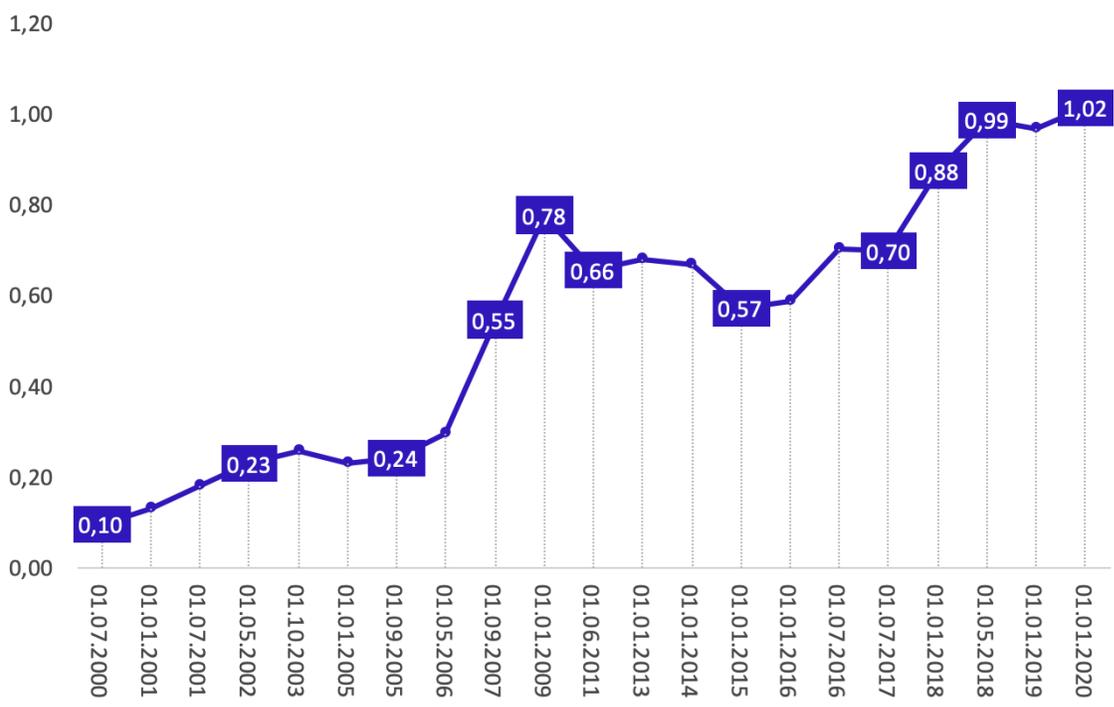


Рисунок 2 - Отношение федерального МРОТ к прожиточному минимуму в целом по Российской Федерации. | ЕМИСС⁵³, Гарант⁵⁴.

Темпы индексации, запланированные на 2020 – 2022 гг.⁵⁵, предположительно, превысят инфляцию, рассчитанную по ИПЦ. Прогнозные темпы индексации заработных плат работникам бюджетного сектора немного отстают от

⁵³ Величина прожиточного минимума, ЕМИСС.

⁵⁴ Минимальный размер оплаты труда (подготовлено экспертами компании "Гарант")

⁵⁵ № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

прогнозных темпов роста реальных заработных плат, Таблица 1. Рост реальных заработных плат бюджетников, который может обеспечить индексация в случае реализации базового варианта Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации⁵⁶, приведен в Таблица 6.

Таблица 6 - Индексация заработных плат работников бюджетного сектора и прогнозный рост реальных заработных плат.

	2019	2020	2021	2022	Рост реальной з/п, 2019-2022
Рост реальной з/п бюджетников, % ⁵⁷	1,3	1,4	2,1	2,5	7,5
Рост реальной з/п, % ⁵⁸	2,4	2,4	2,4	2,4	9,95
Индексация бюджетникам, % ⁵⁹	4,3	5,4	6,1	6,5	
ИПЦ (2019 факт, 2020-2022 прогноз), % ⁶⁰	3	4	4	4	

Структурных изменений в уровне доходов бюджетников такая индексация не обеспечит. Выход из бедности только за счет индексации возможен для тех домохозяйств, где кто-либо из его членов занят в бюджетном секторе, и дефицит дохода которых может быть покрыт ростом реальных доходов

⁵⁶ Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года, Министерство экономического развития Российской Федерации.

⁵⁷ Разница между показателями индексации заработных плат работникам бюджетного сектора и ИПЦ за соответствующий период.

⁵⁸ Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года, Министерство экономического развития Российской Федерации. (базовый вариант)

⁵⁹ 2019 г. – фактические данные; 2020-2022 гг. № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

⁶⁰ 2019 г. – фактические данные; 2020-2022 гг. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года, Министерство экономического развития Российской Федерации.

вследствие индексации. Не представляется целесообразным оценивать количество таких домохозяйств в отрыве от роста доходов, связанного с другими механизмами повышения заработных плат с целью достижения целевых показателей по уровню средних заработных плат.

Нормативно-правовое обеспечение меры.

Целевые группы работников бюджетного сектора, попадающие под действие указов о повышении средних заработных плат:

- Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»
- Указ Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы»
- Указа Президента Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

Эффективный контракт:

- Распоряжение Правительства РФ от 26 ноября 2012 г. № 2190-р О программе поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012 - 2018 гг.
- Приказ Минтруда России №167н от 26 апреля 2013 г. «Об утверждении рекомендаций по оформлению трудовых отношений с работником государственного (муниципального) учреждения при введении эффективного контракта»

Системы оплаты труда работников учреждений устанавливаются:

- в федеральных государственных учреждениях - коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

- в государственных учреждениях субъектов Российской Федерации - коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации;
- в муниципальных учреждениях - коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Регулирование стимулирующей части заработной платы:

- Показатели эффективности определяются руководителями ведомств, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и организаций,⁶¹ в соответствии с методическими рекомендациями.⁶²

Регулирование базовой части заработной платы:

- Размер базовой части заработной платы работников бюджетного сектора на сегодняшний день не регулируется и не ограничен снизу иными суммами, кроме МРОТ. Базовая часть устанавливается учредителем

⁶¹ Экспертный доклад «Эффективный контракт для профессионалов социальной сферы: тренды, потенциал, решения». Высшая школа экономики, 2017.

⁶² Пример: Письмо Минобрнауки России от 28 ноября 2013 г. № 06-948 «О методических рекомендациях» (вместе с «Методическими рекомендациями о внедрении апробированных моделей эффективного контракта в системе профессионального обучения и среднего профессионального образования», «Методическими рекомендациями о стимулировании руководителей образовательных организаций системы профессионального образования, направленного на установление взаимосвязи между показателями качества предоставляемых организацией государственных (муниципальных) услуг и эффективностью деятельности руководителя среднего профессионального образования (в том числе по результатам независимой оценки)»

бюджетного учреждения. В соответствии с Методическими рекомендациями Министерства труда и социальной защиты.⁶³

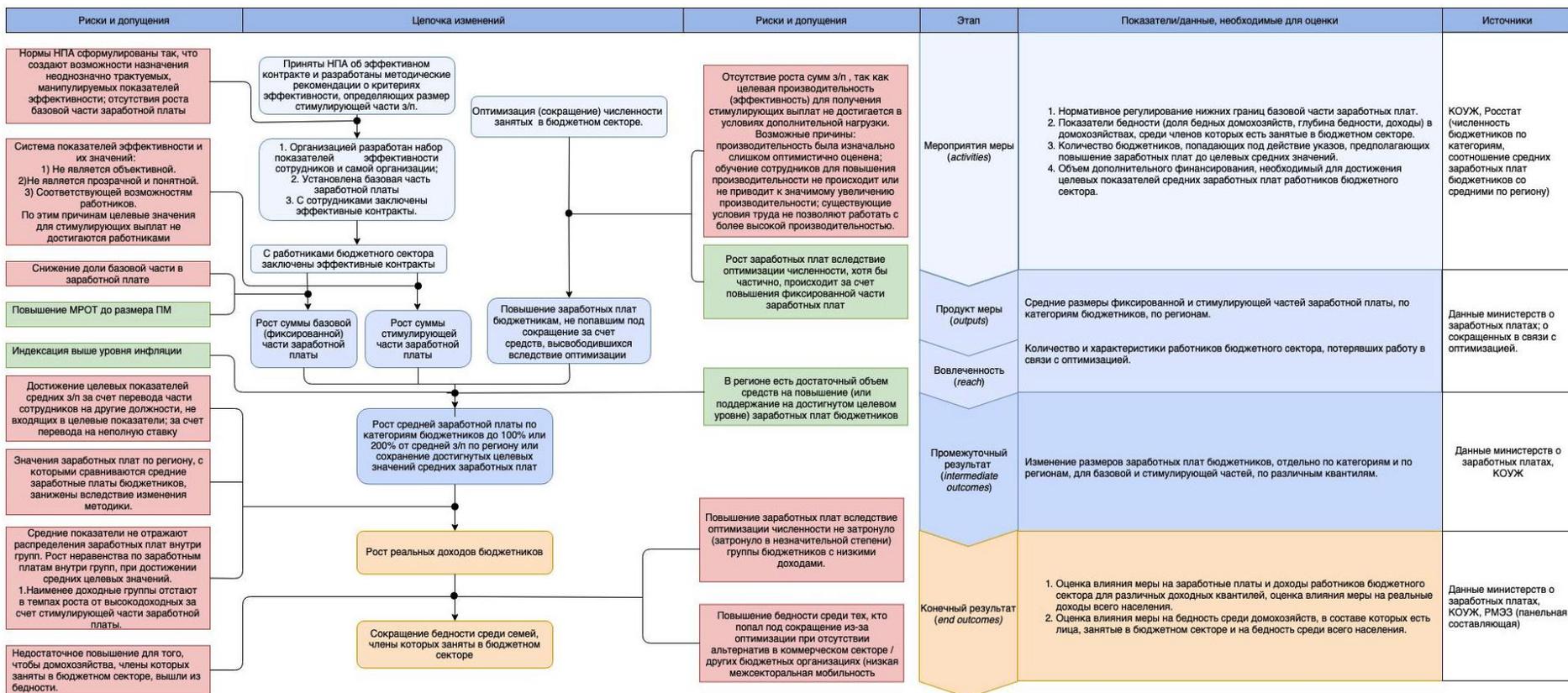
Регулирование компенсирующих выплат в составе заработной платы:

- В соответствии с Методическими рекомендациями Министерства труда и социальной защиты.⁶⁴

⁶³ Единые рекомендации по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2020 год от 24 декабря 2019 г.

⁶⁴ Единые рекомендации по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2020 год от 24 декабря 2019 г.

3. Карта изменений для меры по повышению заработных плат работникам бюджетного сектора.



4. Степень доказанности меры государственной политики

4.1. Оценка доказательной базы

В российской научной литературе существует определенное количество исследований, посвященных проблемам и рискам внедрения эффективного контракта и достижения целевых показателей по уровню средних заработных плат бюджетников. В основном, эти исследования содержат описания проблемы и иллюстративные кейсы по отдельным организациям, категориям бюджетников, регионам. Выводы подобных работ можно рассматривать как основания для предположений о том, что рост средних заработных плат не является гарантией улучшения материального положения определенных групп бюджетников. В особенности это касается бюджетников, получающих относительно низкие заработные платы.

Влияние достижения целевых показателей по средним заработным платам на уровень доходов бюджетников не оценено. Влияние достижения целевых показателей по средним заработным платам на уровень бедности также не оценено в научной литературе. Эти факты свидетельствуют о наличии доказательного пробела в отношении эффектов рассматриваемой Меры.

В зарубежной литературе не анализируется влияние изменения средних заработных плат работников бюджетного сектора на уровень бедности, так как в абсолютном большинстве стран, как развитых, так и развивающихся, заработные платы работников государственного сектора превосходят заработные платы в коммерческом секторе. Таким образом, меры государственной политики для борьбы с бедностью направлены, в первую очередь, не на бюджетников.

Эффективный контракт рассматривается в зарубежных исследованиях как инструмент повышения качества услуг.

Среди исследований, посвященных проблемам эффективного контракта и достижения целевых показателей средних заработных плат, можно выделить:

- Экспертный доклад «Эффективный контракт для профессионалов социальной сферы: тренды, потенциал, решения». Высшая школа экономики, 2017.
- Shishkin, S., Temnitsky, A. (2017). From Salary to the Performance-Based Remuneration of Russian Physicians: How Motivation at Work is Changing. National Research University Higher School of Economics. HSE Research Paper No. WP BRP 08/PSP/2017.
- Лопатина, М., Ляшок, В. (2018). Исполнение майских указов 2012 г.: последствия для бюджетного сектора. Экономическое развитие России, 25 (9), 89-94.

Наиболее релевантным исследованием, затрагивающим оценку неоднородности изменения заработных плат в бюджетном секторе с 2000 по 2014 годы, является статья

Gimpelson, V, Lukiyanova, A., Sharunina, A. (2015). Estimating the Public-Private Wage Gap in Russia: What Does Quantile Regression Tell Us? National Research University Higher School of Economics. HSE Working papers WP BRP 104/EC/2015

Результаты работы демонстрируют относительное улучшение положения бюджетников с более высокими заработными платами, и относительное ухудшение положения бюджетников с низкими заработными платами в период после 2012 года. Предполагается, что бюджетники с более высокими

заработными платами выиграли, в то время как получатели более низких зарплат проиграли вследствие проведения реформ, направленных на достижение целей Майских Указов. Однако в данной работе в категорию «бюджетники» входит гораздо более широкий круг работников государственного сектора, что не позволяет безоговорочно распространить выводы исследования на рассматриваемую Меру.

Оценка качества доказательств								
№	Критерий	1	2	3	4	5	6	7
		Очень низкое	Низкое	Удовлетворительное	Высокое	Очень высокое	Вес критерия	Расчет
1	Метод		2				0.8	1.6
2	Страновой фактор					5	1.4	7
3	Временной контекст				4		0.6	2,4
4	Каузальность		2				1	2
5	Воспроизводимость				4		0.6	2,4
6	Соответствие механизмов		2				1.6	3,2
Итоговая оценка								2,7

4.2. Ретроспективная оценка

Анализ уровня текущего исполнения Указов Президента в отношении уровня заработных плат бюджетников.

Согласно заключению Счетной палаты Российской Федерации на исполнение бюджета 2018 года (протокол от 29 августа 2019 г. № 46К (1342)) По результатам анализа реализации в 2018 году задач по повышению уровня оплаты труда отдельных категорий работников в соответствии с Указом № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» (далее – Указ № 597) отмечается следующее. Обеспечено достижение показателя по доведению средней заработной платы педагогических работников образовательных учреждений и работников учреждений культуры общего образования до средней заработной платы в соответствующем регионе, которые, по данным Росстата, по итогам 2018 года составили 101,4 % и 102,9 %, повышение средней заработной платы преподавателей образовательных учреждений высшего профессионального образования, научных работников до 200 % от средней заработной платы в соответствующем регионе, которое, по данным Росстата, по итогам 2018 года составило 2,2 раза и 2,6 раза соответственно. По остальным категориям работников бюджетной сферы достижение показателей повышения средней заработной платы до 100 % средней заработной платы в соответствующем регионе, установленных Указом № 597, в 2018 году не обеспечено. Это касается показателей повышения средней заработной платы преподавателей и мастеров производственного обучения образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования (по данным Росстата, в 2018 году показатель составил 96,4 %), педагогических работников дошкольных образовательных учреждений (92 %), врачей (198 %), среднего

медицинского персонала (97,6 %), младшего медицинского персонала (90,4 %), социальных работников (87,4 %). При этом значения указанных показателей по ряду субъектов Российской Федерации ниже среднестатистических.

5. Мероприятия меры

Финансирование меры осуществлялось в рамках текущей деятельности ФОИВов и в документах стратегического планирования не обозначено.

Исключением является лишь Государственная программа Российской Федерации "Доступная среда". Подпрограмма "Совершенствование государственной системы медико-социальной экспертизы". Основное мероприятие "Обеспечение деятельности учреждений медико-социальной экспертизы". Характеристика результата: обеспечение деятельности учреждений медико-социальной экспертизы; рост заработной платы врачей и работников, предоставляющих медицинские услуги системы медико-социальной экспертизы, среднего и младшего медицинского персонала, обеспечивающего предоставление медицинских услуг системы медико-социальной экспертизы.

Анализируемые меры были озвучены Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию:

«Все параметры по уровню зарплат учителей, врачей, бюджетников в целом, заданные в майских указах ещё 2012 года, должны строго соблюдаться».

«С этого года начнет поэтапно внедряться новая система оплаты труда в здравоохранении, основанная на прозрачных, справедливых и понятных правилах, с установлением фиксированной доли окладов в заработной плате и единым для всей страны перечнем компенсационных выплат и стимулирующих надбавок.» Поручение Президента Российской Федерации от 2.09.2019 № Пр-1755; Перечень Поручений по итогам совещания о модернизации первичного звена здравоохранения от 08.10.2019 № Пр-2064 п.1 пп. в)

Финансирование меры.

С целью мониторинга показателей результатов Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597, Федеральной службой государственной статистики (далее – Росстат), а также Указа Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы» и Указа Президента Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»

В 2019 году Росстат выпустил приказ «Об утверждении форм федерального статистического наблюдения для организации федерального статистического наблюдения за численностью, условиями и оплатой труда работников, потребностью организаций в работниках по профессиональным группам, составом кадров государственной гражданской и муниципальной службы» с целью дальнейшего мониторинга заработных плат бюджетников.

При этом формы статистического наблюдения, утвержденные Росстатом, не предоставляют информации о необходимом размере бюджетных средств для выполнения целевых показателей.

Рассчитать объем необходимого дополнительного финансирования (при не достижении целевых показателей по уровню средних заработных плат) возможно следующим образом: из значения средней заработной платы по региону (или удвоенного значения средней заработной платы по региону) вычитается значение средней заработной платы определенной категории бюджетников. Полученная разница умножается на численность работников по категориям и умножается на 12 месяцев. Эти действия производятся отдельно для различных категорий работников бюджетного сектора, для различных

регионов. Полученная общая сумма будет являться оценкой необходимого дополнительного финансирования для достижения целевых показателей.

На основании проведенных расчетов по состоянию на 2019 год объем дополнительного финансирования, необходимого для достижения целевых значений по средним заработным платам работников бюджетного сектора оценивается, приблизительно, в 22,2 млрд. рублей.⁶⁵

Организации бюджетного сектора используют для выплаты заработных плат средства федерального, региональных и местных бюджетов, в зависимости от формы собственности организаций (федеральная, субъектов Российской Федерации, муниципальная). Из федерального бюджета субъектам могут выделяться дотации на обеспечение сбалансированности. В 2013–2014 гг. дополнительные дотации на обеспечение сбалансированности могли быть использованы регионами на различные цели, связанные с выполнением указов от 7 мая 2012 г. С 2015 г. дотации носят целевой характер, связанный с компенсацией непосредственно расходов на оплату труда в виде Дотации бюджетам субъектов Российской Федерации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы.

⁶⁵ Расчеты авторов.

6. Дизайн оценки влияния меры на уровень доходов/снижение бедности

6.1. Оценка влияния меры на рост доходов.

Насколько выросли бы среднедушевые денежные доходы россиян в 2019 году относительно фактически сложившегося уровня, если бы целевые показатели по повышению средних заработных плат бюджетников были достигнуты в 2019 году во всех регионах Российской Федерации?

1. Вычисляем разницу между значением среднемесячной начисленной заработной платы наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (или удвоенным значением этой величины, в зависимости от категории работников бюджетного сектора) и средней заработной платой рассматриваемой категории работников бюджетного сектора, для каждого субъекта Российской Федерации. Если полученное значение меньше нуля, заменяем его на ноль, так как в этом случае целевые показатели Указов уже достигнуты.
2. Полученную разницу умножаем на численность работников бюджетного сектора для данной категории, для каждого субъекта Российской Федерации.
3. Суммируем значения, вычисленные в пункте 2, по все субъектам Российской Федерации и всем категориям работников бюджетного сектора. Полученное значение соответствует общей сумме дополнительных денежных средств, выплата которых ежемесячно позволит достичь целевых показателей Указов.
4. Сумму, вычисленную в пункте 3, делим на численность населения Российской Федерации. Полученное значение соответствует росту среднедушевых денежных доходов населения Российской Федерации.

5. Результат вычислений пункта 4 делим на значение среднедушевых денежных доходов населения Российской Федерации и умножаем на 100%. Итог соответствует вкладу увеличения заработных плат бюджетников, обусловленному исполнением Майских Указов, в рост денежных доходов населения Российской Федерации. Вклад увеличения заработных плат работников бюджетного сектора до среднего значения (или удвоенного среднего значения) заработных плат в регионе, в рост среднедушевых доходов населения составит 0,04%, относительно уровня 2019 года.

6.2. Оценка влияния меры на уровень бедности

Исследовательские вопросы.

- Как достижение целевых средних значений заработных плат работников бюджетного сектора повлияет на изменение уровня бедности?
- Сколько необходимо затратить средств для полного сокращения бедности среди домохозяйств, в составе которых есть бюджетники, попадающие под целевое повышение средних заработных плат?

Рассмотренные риски (манипулируемые и субъективно трактуемые показатели эффективности; случаи перевода сотрудников на оплату за неполную ставку при формальной отчетности о заработной плате за полную ставку; существенная доля в средней заработной плате, приходящаяся на стимулирующие выплаты) и результаты оценок, выполненных с использованием квантильных регрессий⁶⁶ наталкивают на предположение о

66 Gimpelson, V., Lukiyanova, A., Sharunina, A. (2015). Estimating the Public-Private Wage Gap in Russia: What Does Quantile Regression Tell Us? National Research University Higher School of Economics. HSE Working papers WP BRP 104/EC/2015

том, что заработные платы наиболее бедных бюджетников могут расти медленнее, чем заработные платы более богатых.

Методология оценки

Для оценки изменения уровня бедности, вызванного повышением средних заработных плат работников бюджетной сферы до целевых значений по регионам и профессиональным группам необходимы данные о том, как менялись не только средние значения, но и всё распределение заработных плат работников бюджетной сферы при увеличении средних значений в рамках достижения целевых показателей. Эти данные необходимы для корректной оценки того, как изменятся доходы домохозяйств, в составе которых есть работники бюджетной сферы, при дополнительном росте средних заработных плат работников бюджетной сферы, соответственно, как изменится уровень бедности.

Ответ на вопрос о том, сколько необходимо затратить средств для полного сокращения бедности среди домохозяйств, в составе которых есть занятые в бюджетном секторе, может быть получен при помощи расчета показателя дефицита доходов в домохозяйствах с бюджетниками.

Ограничения

Сама по себе постановка целевых показателей, при которой мы ориентируемся только на средние значения, не является удачной ни для оценки и мониторинга влияния на бедность (требуется либо сильно упрощать предположения, либо строить достаточно сложную модель и собирать дополнительные данные), ни для самих бедных (не предусмотрено специальных механизмов для роста доходов наименее защищенных групп бюджетников).

Данные

РМЭЗ (панельная составляющая), данные опросов (необходимо провести), данные министерств, ВНДН.

Все перечисленные виды данных имеют свои ограничения. РМЭЗ содержит малое количество наблюдений, особенно в панельной части выборки; опросы могут дать искаженную информацию в силу того, что респонденты могут недостаточно точно помнить изменения в уровне заработных плат с 2012 года; данные министерств могут собираться в слишком высоко агрегированном виде; результаты наблюдений ВНДН содержат слишком мало наблюдений домохозяйств, имеющих в своем составе работников бюджетного сектора, для выполнения задачи по оценке изменения распределения доходов работников бюджетной сферы при достижении средних целевых показателей. Рекомендацией по изменению формата сбора данных является формирование панельной составляющей набора данных, а также увеличение количества наблюдений домохозяйств, содержащих в своем составе работников бюджетного сектора.

Для оценки изменения уровня бедности, вызванного повышением средних заработных плат бюджетников до целевых значений по регионам и профессиональным группам необходимы данные о том, как менялись не только средние значения, но и все распределение заработных плат бюджетников при увеличении средних значений в рамках достижения целевых показателей. Эти данные необходимы для корректной оценки того, как изменятся доходы домохозяйств, в составе которых есть бюджетники, при дополнительном росте средних заработных плат бюджетников, соответственно, как изменится уровень бедности. Имеющиеся данные не

позволяют провести подобную оценку: ВНДН содержит слишком мало наблюдений домохозяйств, имеющих в своем составе работников бюджетного сектора, для выполнения задачи по оценке изменения распределения доходов бюджетников при достижении средних целевых показателей.

7. Оценка вклада

Повышение заработных плат работников бюджетной сферы до среднего значения (или удвоенного среднего значения, в зависимости от того, как сформулирован целевой показатель в отношении рассматриваемой категории работников бюджетного сектора) заработных плат в регионе, обусловленного исполнением Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 597, от 1 июня 2012 г. № 761 и от 28 декабря 2012 г. № 1688, подразумевает введение эффективных контрактов. Объем дополнительных финансовых средств, необходимых для достижения целевых показателей, оценивается в 22,2 млрд рублей. Вклад увеличения заработных плат работников бюджетной сферы до среднего значения (или удвоенного среднего значения) заработных плат в регионе, в рост среднедушевых доходов населения составит 0,04%, относительно уровня 2019 года, в реальные располагаемые доходы населения – 0,047 п.п.

Оценка влияния меры на снижение уровня бедности не возможна из-за отсутствия данных. Рекомендацией по изменению формата сбора данных является формирование панельной составляющей датасета, а также увеличение количества наблюдений домохозяйств, содержащих в своем составе работников бюджетного сектора.

Приложение

Уровень достижения целевых значений в отношении уровня заработных плат работников бюджетного сектора.

По данным Росстата⁶⁷ выполнение целевых показателей по уровню средних заработных плат неравномерно по видам собственности учреждений, по категориям работников и по регионам. В Таблице 3 приведены данные о выполнении нормативных показателей в разрезе категорий работников бюджетной сферы по России в целом и отдельно по формам собственности организаций; регионы с наименьшим уровнем достижения целевых показателей; количество регионов, не достигших целевых показателей в отдельно по формам собственности организации. Показатели можно считать достигнутыми в полной мере только в отношении заработных плат работников общеобразовательных учреждений (целевые значения выполнены для всех регионов, кроме одного; по всем формам собственности). Наиболее низкий уровень достижения целевых показателей наблюдается для работников дошкольного и дополнительного образования, младшего медицинского персонала, социальных работников. При этом для всех категорий работников бюджетного сектора, за исключением педагогических работников образовательных, медицинских организаций или организаций, оказывающих социальные услуги детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, показатели средних заработных плат значительно ниже для организаций муниципальной формы собственности в сравнении с федеральными и региональными организациями. К примеру, для врачей

⁶⁷ Итоги федерального статистического наблюдения в сфере оплаты труда отдельных категорий работников социальной сферы и науки за I полугодие 2019 года

показатель по федеральным учреждениям по России в целом -- заработная плата составляет 240% от средней заработной платы по России, среди этой формы собственности 19 регионов не достигли целевых 200%. Для муниципальных организаций аналогичный показатель по России составляет 151,1%, количество регионов, не достигших целевых показателей – 35.

Таблица 7 - Таблица 3. Уровень достижения целевых значений в отношении уровня заработных плат работников бюджетного сектора. Первое полугодие 2019 года.

Дошкольные учреждения	необходимый процент реализации (100%)	не достигли установленных показателей (кол-во)
Всего по Российской Федерации (по всем видам собственности)	86,7%	
Федеральная собственность (всего)	114,2%	5
Региональная собственность (всего)	117,4%	17
Муниципальная собственность (всего)	84,5%	75
Наименьший процент исполнения		
Приморский край (муниципальная собственность)	81,40%	
Хабаровский край (муниципальная собственность)	83,40%	
Тыва (муниципальная собственность)	83,30%	
Общеобразовательные учреждения	необходимый процент реализации (100%)	
Всего по Российской Федерации (по всем видам собственности)	113,9%	
Федеральная собственность (всего)	199,3%	

Региональная собственность (всего)	167,6%	1 (Белгородская область 97,6%)
Муниципальная собственность (всего)	100,8%	
Дополнительное образование	необходимый процент реализации (100%)	
Всего по Российской Федерации (по всем видам собственности)	92,9%	
Федеральная собственность (всего)	112,9%	1 (Краснодарский край 86,2%)
Региональная собственность (всего)	121,2%	58
Муниципальная собственность (всего)	88,2%	65
Наименьший процент исполнения		
Вологодская область (собственность субъекта)	74,50%	
Республика Адыгея (собственность субъекта)	84,20%	
Республика Чувашия (собственность субъекта)	82,80%	
Производственное обучение образовательных организаций начального и среднего профессионального образования	необходимый процент реализации (100%)	
Всего по Российской Федерации (по всем видам собственности)	110,1%	
Федеральная собственность (всего)	113,3%	1

Региональная собственность (всего)	109,6%	1
Муниципальная собственность (всего)	73,1%	1 (Краснодарский край 99,7%, по остальным субъектам информация отсутствует)
Наименьший процент исполнения		
Костромская область (федеральная собственность)	87,7%	
Орловская область (региональная собственность)	99,7%	
Краснодарский край (муниципальная собственность)	99,7%	
Высшее образование	необходимый процент реализации (200%)	
Всего по Российской Федерации (по всем видам собственности)	В 2,4 раза зарплаты выше среднероссийских	
Федеральная собственность (всего)	В 2,4 раза зарплаты выше среднероссийских	1 (Республика Бурятия, 198,4%)
Региональная собственность (всего)	2,6 раза зарплаты выше среднероссийских	Данные отсутствуют
Муниципальная собственность (всего)	115%	Данные отсутствуют
Врачи и работников медицинских организаций, имеющих высшее медицинское (фармацевтическое) или иное высшее	необходимый процент реализации (200%)	

образование		
Всего по Российской Федерации (по всем видам собственности)	197,8%	
Федеральная собственность (всего)	В 2,4 раза зарплаты выше среднероссийских	19
Региональная собственность (всего)	192,6%	28
Муниципальная собственность (всего)	151,1%	35
Наименьший процент достижения		
Смоленская область (муниципальная собственность)	46,7%	
Республика Коми (муниципальная собственность)	55,5%	
Омская область (муниципальная собственность)	61,7%	
Средний медицинский (фармацевтического) персонал муниципальные учреждения	необходимый процент реализации (100%)	
Всего по Российской Федерации (по всем видам собственности)	98,2%	
Федеральная собственность (всего)	117,5%	5
Региональная собственность (всего)	96,8%	18
Муниципальная собственность (всего)	76,6%	52

Наименьший процент достижения		
Тверская область (муниципальная собственность)	50,70%	
Псковская область (муниципальная собственность)	63,1%	
Приморский край (муниципальная собственность)	58,3%	
Алтайский край (муниципальная собственность)	52,1%	
Младший медицинский персонал	необходимый процент реализации (100%)	
Всего по Российской Федерации (по всем видам собственности)	88,8%	
Федеральная собственность (всего)	102,3%	34
Региональная собственность (всего)	86,7%	46
Муниципальная собственность (всего)	70,5%	16
Наименьший процент достижения		
Калужская область (муниципальная собственность)	22,1%	
Тверская область (муниципальная собственность)	45,3%	
Кемеровская область (муниципальная собственность)	57,8%	
Социальные работники	необходимый процент реализации (100%)	

Всего по Российской Федерации (по всем видам собственности)	86,6%	
Федеральная собственность (всего)	86,2%	Нет данных
Региональная собственность (всего)	88,7%	34
Муниципальная собственность (всего)	78,8%	3 Отсутствуют данные по большинству субъектов
Наименьший процент достижения		
Красноярский край (региональная собственность)	73,1%	
Забайкальский край (региональная собственность)	95,1%	
Костромская область (региональная собственность)	93,9%	
Работники учреждений культуры	необходимый процент реализации (100%)	
Всего по Российской Федерации (по всем видам собственности)	102,1%	
Федеральная собственность (всего)	165,7%	3
Региональная собственность (всего)	116,3%	6
Муниципальная собственность (всего)	83,1%	61
Наименьший процент достижения		

Москва (муниципальный уровень)	63%	
Орловская область (муниципальный уровень)	77,9%	
Республика Карелия (муниципальный уровень)	79,4%	
Научные работники	необходимый процент реализации (200%)	
Всего по Российской Федерации (по всем видам собственности)	В 2,4 раза зарплаты выше среднероссийских	
Федеральная собственность (всего)	В 2,4 раза зарплаты выше среднероссийских	46
Региональная собственность (всего)	В 2,3 раза зарплаты выше среднероссийских	3 (данные отсутствуют практически по всем субъектам)
Муниципальная собственность (всего)	143,9%	данные отсутствуют по всем субъектам
Наименьший процент достижения		
Красноярский край (муниципальная собственность)	168,80%	
Омская область (муниципальная собственность)	171,90%	
Амурская область (муниципальная собственность)	172,80%	

Педагогические работники образовательных, медицинских организаций или организаций, оказывающих социальные услуги детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей	необходимый процент реализации (100%)	
Всего по Российской Федерации (по всем видам собственности)	100,6%	
Федеральная собственность (всего)	-	-
Региональная собственность (всего)	97,5%	8
Муниципальная собственность (всего)	121,9%	Данные по большинству субъектов отсутствуют
Наименьший процент достижения		
Костромская область (региональная собственность)	91,6%	
Республика Тыва (региональная собственность)	95,8%	
Красноярский край (региональная собственность)	97,7%	

Таблица 8 - Оценка влияния меры на бедность: определение основных факторов (внешних и внутренних), влияющих на достижение желаемых эффектов меры государственной политики

№	Этапы (процессы) реализации меры	Основные факторы		Риск	Стейкхолдеры, восприимчивые к риску	Приоритет риска (существенный / несущественный) ⁶⁸
		Внутренние (подвергаются влиянию)	Внешние			
1.	Издание нормативных актов, регламентирующих правила установления базовой, компенсационной и стимулирующей частей заработной платы			Нормы НПА сформулированы так, что создают возможности назначения неоднозначно трактуемых, манипулируемых показателей эффективности; отсутствия роста базовой части заработной платы	Работники профильных органов исполнительной власти.	
2.	1. Организацией разработан набор показателей эффективности сотрудников и самой организации; 2. Установлена базовая часть заработной платы	Минимальный размер фиксированной части заработной платы. ничем, кроме МРОТ не регулируется законодательно. Возможность субъективной трактовки нормативных актов, регулирующих	Низкая переговорная сила профессиональных союзов работников бюджетного сектора.	Базовая часть заработной платы является слишком низкой, не соответствует потребностям бюджетников, делает их доход чрезмерно восприимчивым к рискам, связанным с фактом получения и	Руководители и трудовые коллективы организаций бюджетного сектора. Работники профильных органов исполнительной	

⁶⁸ Валидируется стейкхолдерами в рамках опроса.

№	Этапы (процессы) реализации меры	Основные факторы		Риск	Стейкхолдеры, восприимчивые к риску	Приоритет риска (существенный / несущественный) ⁶⁸
		Внутренние (подвергаются влиянию)	Внешние			
	3. С сотрудниками заключены эффективные контракты.	характеристики эффективных контрактов.		<p>суммой стимулирующей части заработной платы.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Система показателей эффективности и их значений: – Не является объективной. – Не является прозрачной и понятной. – Не соответствует возможностям работников. <p>По этим причинам целевые значения для стимулирующих выплат не достигаются работниками.</p>	власти всех уровней.	
3.	Выделение средств из бюджета соответствующего уровня на реализацию меры по повышению заработной плат	Забюрократизированность процесса предоставления средств на выплату заработной плат бюджетникам; человеческий фактор – ошибки в документации, нарушения установленных сроков, мошенничество и		Регион или муниципалитет не обладают достаточным бюджетом на реализацию Меры и не получили достаточную сумму межбюджетных трансфертов.	Работники министерств, руководители бюджетных организаций.	

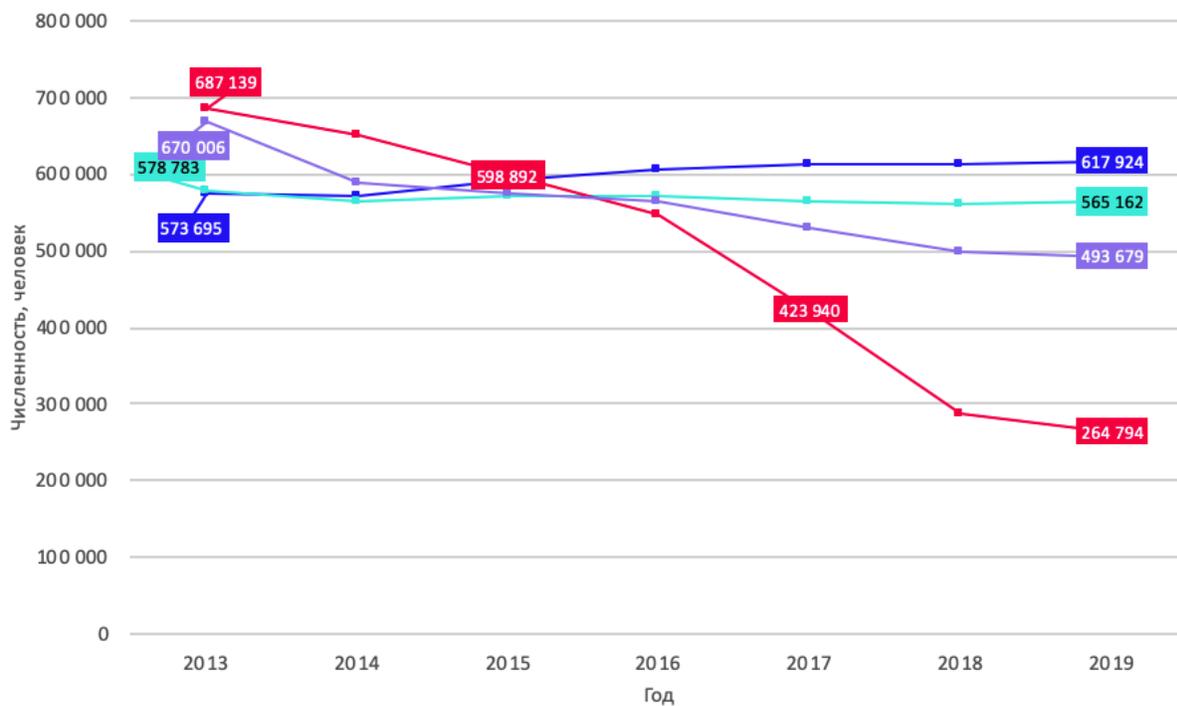
№	Этапы (процессы) реализации меры	Основные факторы		Риск	Стейкхолдеры, восприимчивые к риску	Приоритет риска (существенный / несущественный) ⁶⁸
		Внутренние (подвергаются влиянию)	Внешние			
		коррупционные нарушения.				
4.	Рост средней заработной платы по категориям бюджетников до 100% или 200% от средней з/п по региону или сохранение достигнутых целевых значений средних заработных плат	<p>1. Включение в целевые показатели по росту средних заработных плат не всех сотрудников бюджетных организаций, а только некоторых профессиональных категорий.</p> <p>Особенности методики учета достижения целевых показателей не по фактически полученной заработной плате, а по полным ставкам.</p> <p>2. Отсутствие законодательно закрепленных запретов на изменение методики расчета показателей, связанных с достижением целевых значений.</p>		<p>1. Достижение целевых показателей средних з/п за счет перевода части сотрудников на другие должности, не входящих в целевые показатели; за счет перевода на неполную ставку.</p> <p>2. Значения заработных плат по региону, с которыми сравниваются средние заработные платы бюджетников, занижены вследствие изменения методики.</p>	<p>1. Руководители и работники организаций бюджетного сектора.</p> <p>2. Сотрудники Росстата.</p>	
5.	Оптимизация (сокращение) численности занятых в бюджетном секторе.	2. Целевая производительность (эффективность) для получения стимулирующих выплат не достигается в условиях	1. Барьеры для межсекторальной мобильности из-за низкого уровня	1. Снижение уровня заработных плат работников, сокращенных в связи с оптимизацией.	1. Работники бюджетного сектора, сокращенные в связи с оптимизацией.	

№	Этапы (процессы) реализации меры	Основные факторы		Риск	Стейкхолдеры, восприимчивые к риску	Приоритет риска (существенный / несущественный) ⁶⁸
		Внутренние (подвергаются влиянию)	Внешние			
		дополнительной нагрузки. Возможные причины: производительность была изначально слишком оптимистично оценена; обучение сотрудников для повышения производительности не происходит или не приводит к значимому ее увеличению; существующие условия труда не позволяют работать с более высокой производительностью.	развития коммерческих альтернатив бюджетному сектору.	2. Отсутствие роста сумм з/п бюджетников, не уволенных в процессе оптимизации	2. Работники бюджетного сектора, выполняющие дополнительные обязанности в связи с осуществленной оптимизацией.	
6.	Рост реальных доходов бюджетников		Постановка целей не предусматривает обязательный равномерный рост заработных плат по всему их распределению.	Средние показатели не отражают распределения заработных плат внутри групп. Рост неравенства по заработным платам внутри групп, при достижении средних целевых значений. Наименее доходные группы отстают в темпах роста от высокодоходных за счет стимулирующей части заработной платы.	Руководители и работники организаций бюджетного сектора.	

№	Этапы (процессы) реализации меры	Основные факторы		Риск	Стейкхолдеры, восприимчивые к риску	Приоритет риска (существенный / несущественный) ⁶⁸
		Внутренние (подвергаются влиянию)	Внешние			
7.	Сокращение бедности среди семей, члены которых заняты в бюджетном секторе	1. Механизмы сокращения бедности для бюджетников (целевой рост заработных плат именно бедных работников бюджетного сектора) не разработаны.	1. Постановка целей не предусматривает механизмов ускоренного роста заработных плат низкодоходных групп бюджетников. Концепция эффективного контракта со значительной долей стимулирующих выплат в своей структуре предполагает дополнительный рост неравенства по уровню заработных плат. 2. Барьеры для межсекторальной мобильности из-за низкого	1. Недостаточное повышение з/п для того, чтобы домохозяйства, члены которых заняты в бюджетном секторе, вышли из бедности. 2. Рост бедности среди бюджетников, уволенных в связи с оптимизацией.	1. Работники бюджетного сектора. 2. Работники бюджетного сектора, сокращенные в связи с оптимизацией.	

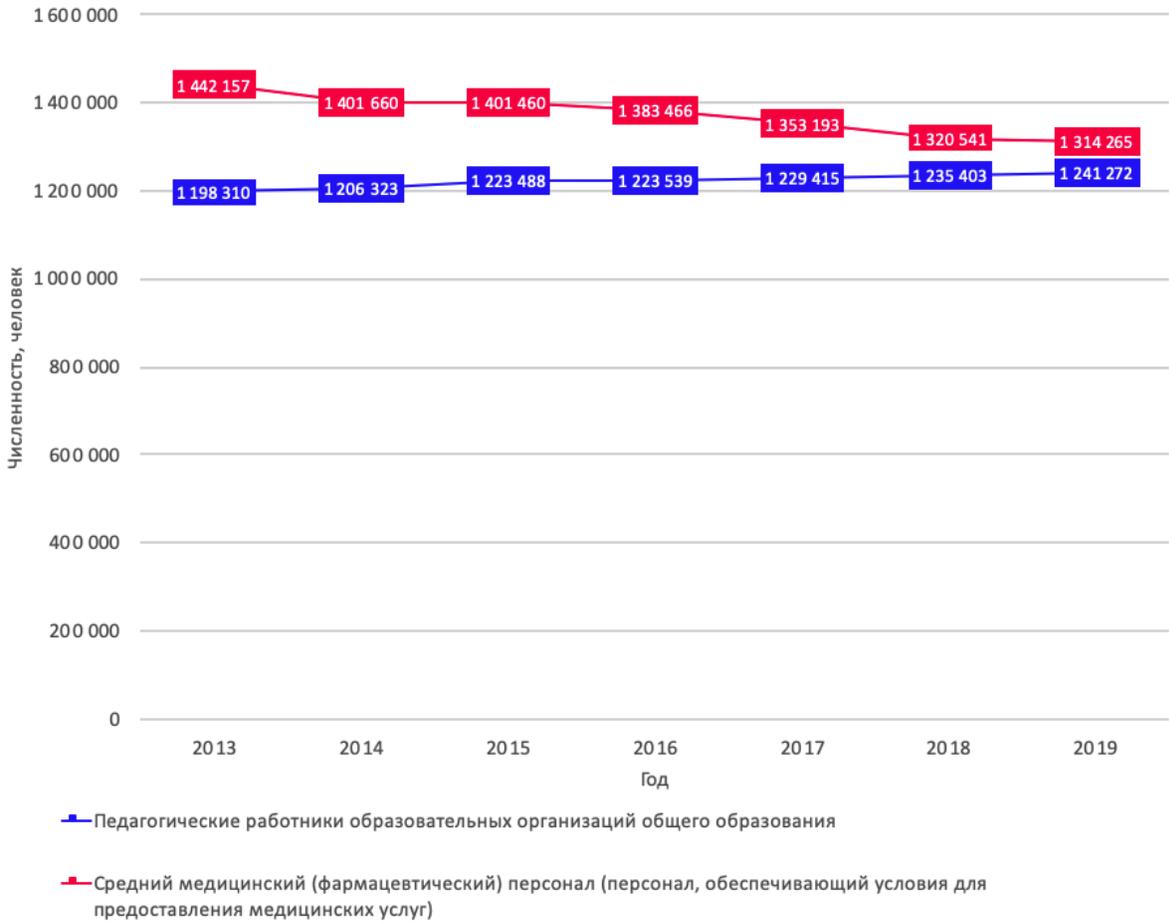
№	Этапы (процессы) реализации меры	Основные факторы		Риск	Стейкхолдеры, восприимчивые к риску	Приоритет риска (существенный / несущественный) ⁶⁸
		Внутренние (подвергаются влиянию)	Внешние			
			уровня развития коммерческих альтернатив бюджетному сектору.			

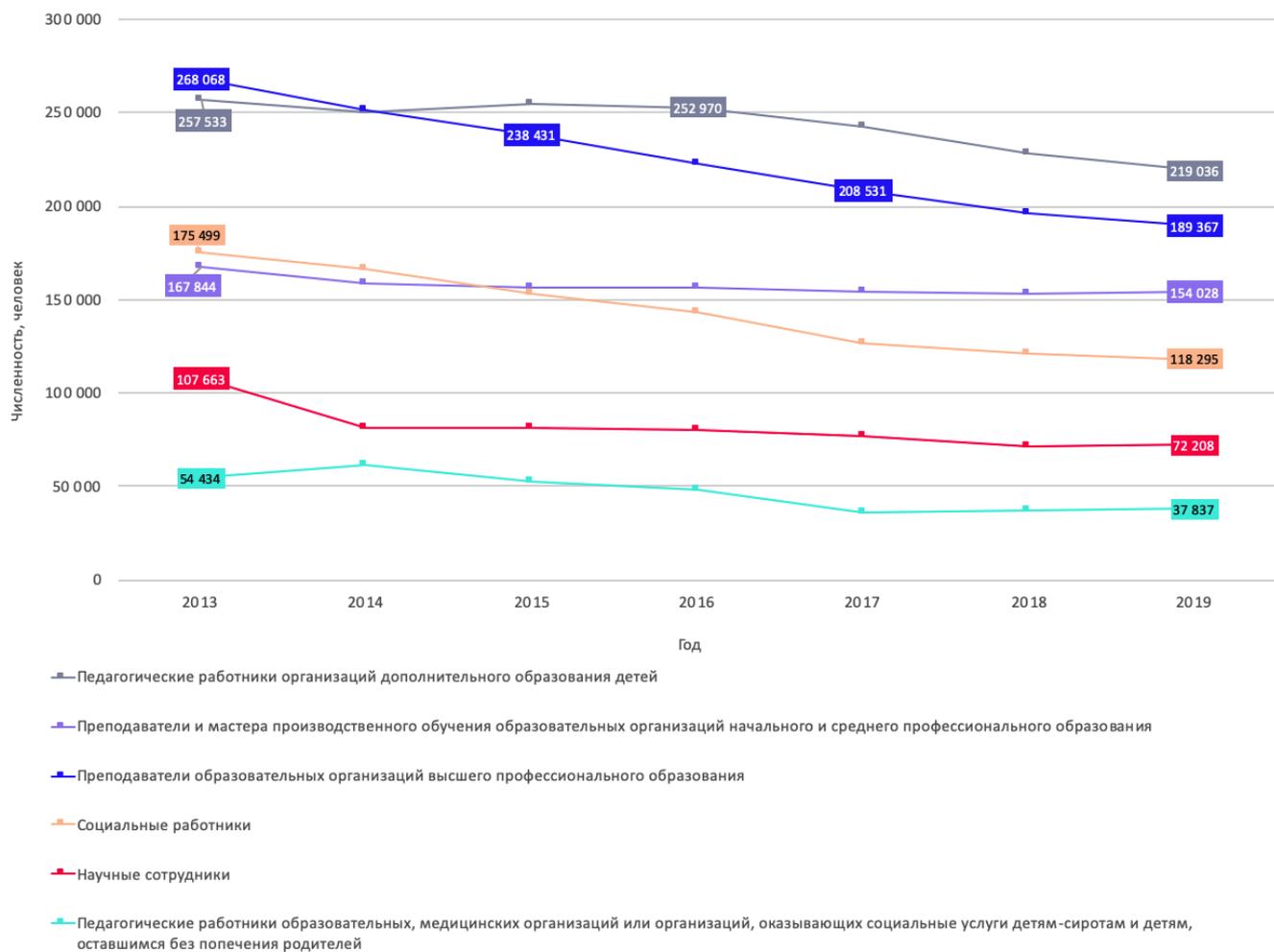
Изменение численности работников бюджетного сектора в период с 2013 по 2019 годы.⁶⁹



- Педагогические работники дошкольных образовательных организаций
- Врачи и работники медицинских организаций, имеющие высшее медицинское (фармацевтическое) или иное высшее образование, предоставляющие медицинские услуги (обеспечивающие предоставление медицинских услуг)
- Младший медицинский персонал (персонал, обеспечивающий условия для предоставления медицинских услуг)
- Работники учреждений культуры

⁶⁹ Данные: Итоги федерального статистического наблюдения в сфере оплаты труда отдельных категорий работников социальной сферы и науки за январь-декабрь, 2013 – 2019 годы. Численность отдельных категорий работников социальной сферы и науки. Росстат.





Мера №3 «Специальная доплата классным руководителям в размере не менее пяти тысяч рублей за счет средств федерального бюджета»

1. Краткие сведения по мере

№	Атрибут меры	Статус
1.	НЦ, на которую направлена мера	НЦ «Бедность – Доходы»
2.	Целевая аудитория	Малоимущие домохозяйства, минимум один из членов которого является учителем
3.	Ожидаемый целевой эффект (outcome)	Рост доходов, снижение монетарной бедности
4.	Структурная / системная ⁷⁰	Системная
5.	Действующая / планируемая к реализации / предлагаемая	Действующая
6.	Степень доказанности ⁷¹	Доказательства очень низкого качества
7.	Количество привязанных мероприятий ⁷²	0
8.	Сумма финансирования привязанных мероприятий, млн руб.	За 2019-2024 гг. (по паспорту ФП): 0 рублей
		За 2020-2022 гг. (бюджетные ассигнования): 171 630,62 (ФБ)
9.	Вклад в достижение НЦ ⁷³	Рост доходов: 0,06%
		Снижение бедности: нет данных

⁷⁰ Структурная мера направлена на борьбу с причинами, системная – со следствиями.

⁷¹ В соответствии с разработанной методологией.

⁷² На основании сводной аналитической таблицы.

⁷³ По итогам оценки влияния.

2. Описание меры

2.1 Отечественная практика

В ходе Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января 2020 года было предложено уже с 1 сентября 2020 года ввести специальную доплату классным руководителям в размере не менее пяти тысяч рублей за счет средств федерального бюджета (далее – Мера).

Таким образом, Мера направлена на обеспечение роста доходов педагогических работников государственных образовательных учреждений, реализующих образовательные программы начального общего, основного общего и среднего общего образования, осуществляющих классное руководство, а также снижение уровня бедности в их семьях.

Вместе с тем, необходимо отметить, что рассматриваемая Мера отличается от подобных мер, направленных на повышение оплаты труда педагогических работников. Несмотря на декларируемую задачу по росту доходов классных руководителей, фактически, Мера направлена на компенсацию внеурочной деятельности таких педагогов. Основная проблема заключается в том, что в функциональные обязанности классных руководителей могут входить различные непрофильные задачи, на которые педагоги вынуждены тратить свое рабочее и свободное время, из-за чего качество их работы и жизни могут существенно снижаться.

Нормативно-правовое обеспечение меры

Для реализации Меры Минпросвещения России разработан проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации

«Развитие образования» (далее – Проект постановления). Проект постановления размещен на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов 10 февраля 2020 года (ID проекта 01/01/02-20/00099397). Основанием для разработки Проекта постановления является Перечень поручений Президента Российской Федерации от 15 января 2020 г. № Пр-113 по итогам Послания Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января 2020 года.

В соответствии с Проектом постановления реализация Меры предлагается путем обеспечения выплат денежного вознаграждения за выполнение функций классного руководства педагогическим работниками государственных образовательных организаций субъектов Российской Федерации и муниципальных образовательных организаций, реализующих образовательные программы начального общего, основного общего и среднего общего образования, в том числе адаптированные образовательные программы (указанная категория педагогических работников является целевой аудиторией Меры).

Подобная мера реализовывалась в Российской Федерации ранее. Начиная с 1 января 2006 года, за счет средств федерального бюджета, выплачивалось ежемесячное вознаграждение за классное руководство:

- из расчета 1000 рублей за классное руководство в классе наполняемостью, не менее установленной для образовательных учреждений соответствующими типовыми положениями;
- из расчета 1000 рублей за классное руководство в классе с наполняемостью 14 человек и более в расположенных в сельской местности общеобразовательных учреждениях, вечерних (сменных) общеобразовательных учреждениях, кадетских школах, кадетских школах-интернатах и т.д.;

- для классов с наполняемостью меньше установленной численностью размер вознаграждения уменьшается пропорционально количеству обучающихся.

Для осуществления выплаты из федерального бюджета в бюджеты субъектов Российской Федерации направлялись субсидии на выплату вознаграждения за выполнение функций классного руководителя педагогическим работникам государственных образовательных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных образовательных учреждений, реализующих образовательные программы начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования в образовательных учреждениях.

Субсидирование выплаты вознаграждения за классное руководство из федерального бюджета было отменено с 1 января 2014 года.

2.2 Международная практика

Практика классного руководства, под которым можно понимать деятельность учителя по организации учебно-воспитательной работы и иных функций, определенных соответствующим положением, в порученном ему классе в дополнение к основной учительской нагрузке за дополнительную плату⁷⁴, не является уникальной для России. Подобные педагогические роли можно найти во многих развитых и развивающихся странах. В каждой из них применяются разные подходы и виды поддержки учителей, исполняющих функции классных руководителей.

США

74 Уварова, Л.Р. «Институт классного руководства. Вчера, сегодня, завтра.» / Вестник КГУ им. Н.А. Некрасова, 2009, том 15 // <https://cyberleninka.ru/article/n/institut-klassnogo-rukovodstva-vchera-segodnya-zavtra>

В США система школьного образования не предполагает наличие классов в том смысле, в котором они существуют в России, так как обучающиеся самостоятельно составляют индивидуальные учебные планы. Вместе с тем, каждый ученик прикреплен к «домашней комнате» («home room») – аудиторному помещению, где еженедельно закрепленный за этой комнатой учитель («homeroom teacher») делает организационные объявления, осуществляет надзор за учениками во время выполнения ими домашнего задания.

Преподаватель, на которого возложены обязанности «homeroom teacher», осуществляет их еженедельно в рамках рабочего времени. Учитывая, что они не требуют отдельной психолого-педагогической квалификации и фактически носят административно-надзорный характер, дополнительная оплата такой работы, как правило, не производится⁷⁵. Вместе, отдельные штаты могут осуществлять выплаты за дополнительную внеурочную деятельность школьных учителей. Так, Государственные школы Денвера (Колорадо) и Ассоциация классных руководителей Денвера разработали и внедрили ProComp, новую систему вознаграждения, которая заменяет единый график оплаты труда системой поощрения за конкретные достижения. ProComp включает стимулы для развития учащихся в школах и классных комнатах, работы в труднодоступных школах и над трудными для педагогического персонала заданиями, приобретения и демонстрации навыков и знаний, а также получения удовлетворительной или лучшей оценки.

Харрисоновский Школьный округ Два (штат Колорадо) недавно начал реализовывать план «Effectiveness and Results», согласно которому оплата

75 Teacher Compensation / U.S. Department of Education, 2019 // <https://www.ed.gov/oii-news/teacher-compensation>

труда учителей строится на основе данных об успеваемости учащихся и данных об эффективности учителей (в основном, наблюдений учителей). Чтобы перейти с одного уровня на другой, учителя должны соответствовать критериям как эффективности, так и успеваемости учащихся.

Государственные школы округа Колумбия внедряют систему оплаты труда учителей «IMPACTplus», которая предназначена для поощрения высокоэффективных учителей ежегодными премиями. План опирается на систему оценки производительности труда учителей для определения наиболее высокоэффективных педагогов на основе данных о добавленной стоимости.

ЕС

В ряде стран Европейского Союза, согласно данным Европейской Комиссии, так или иначе реализуются практики классного руководства и иных подобных форм взаимодействия с обучаемыми, помимо непосредственно преподавательской деятельности. Вместе с тем, у некоторых государств ЕС размер дополнительной оплаты классного руководства определяется либо образовательными учреждениями, либо местными властями, из-за чего установить объективные средние значения поддерживающих классных руководителей выплат в таких странах не представляется возможным⁷⁶.

Сводная информация о форме, величине и периодичности выплат за классное руководство и иных форм поддержки преподавателей в странах Европейского Союза отражена в Таблица 9.

76 European Commission/EACEA/Eurydice, 2019. Teachers' and School Heads' Salaries and Allowances in Europe – 2017/18. Eurydice Facts and Figures. Luxembourg: Publications Office of the European Union. // https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/sites/eurydice/files/teacher_and_school_head_salaries_and_allowances_2017_18.pdf

Таблица 9 - Виды надбавок классным руководителям по странам ЕС

Государство ЕС	Форма поддержки классного руководства	Уровень власти, регулирующий поддержку	Величина выплаты, евро	Периодичность
Болгария	Нерегулярные платежи	Центральный (высший)	от 15,3 до 25,5	-
Чехия	Регулярные платежи / Процент от базового оклада	Разные уровни власти	от 15,5 до 50,4 (определяется директором школы)	ежемесячно
Эстония	Процент от уставного базового оклада	Школьное руководство	Часы за классное руководство оплачиваются как рабочее время	ежемесячно
Франция ⁷⁷	Процент от уставного базового оклада	Центральный (высший)	от 906 до 1426	ежегодно
Финляндия	Регулярные платежи	Коллективные соглашения или другие виды договоров	от 90,22 до 129,92	ежемесячно
Босния и Герцеговина	Для одного класса: иная компенсация (без дополнительной выплаты) Для двух и более классов: процент от уставного базового оклада	Коллективные соглашения или другие виды договоров	Для одного класса: сокращение рабочего времени на 2 часа в неделю / компенсация за переработку; Для двух классов: увеличение	Для одного класса: еженедельно Для двух и более классов: ежемесячно

77 Indemnités 2nd degré / Le site Enseignants de l'Unsa du SE-Unsa, 2019 // <https://enseignants.se-unsas.org/Indemnitees-2nd-degre>

Государство ЕС	Форма поддержки классного руководства	Уровень власти, регулирующий поддержку	Величина выплаты, евро	Периодич ность
			базового оклада на 5%; Для трех классов: увеличение базового оклада на 8%; Для четырех и более классов: увеличение базового оклада на 10%	

Великобритания

В Великобритании существует система выплат для учителей «Teaching and Learning Responsibility» (TLR), которые на добровольной основе осуществляют внеурочную деятельность, включая тьюторство и классное руководство. Соответствующий орган (руководящий орган школы или местный орган власти) определяет, следует ли присудить это пособие и в каком размере. Такая поддержка измеряется ежегодными суммами, носит регулярный характер и сохраняется до того времени, пока учитель осуществляет свою деятельность. Кроме того, на эти выплаты имеют право претендовать учителя с высоким размером оплаты труда (Upper Pay Range Teachers).

Система делится на три типа выплат – TLR1, TLR2 и TLR3. На 2019-2020 годы наименьший тип выплат, TLR2, установлен на уровне от 2796 до 6829 фунтов стерлингов, в то время как наибольший, TLR1, установлен на уровне от 8 069 до 13 654 фунтов стерлингов. Недавно введенный платеж

TLR3 должен составлять не менее 555 фунтов стерлингов и не более 2757 фунтов стерлингов.

Для того, чтобы претендовать на оплату TLR любого рода, обязанности учителя должны включать:

- значительная ответственность, которая не требуется от всех классных учителей, при этом
- педагог должен оставаться ориентирован на преподавание и обучение;
- требует от учителя профессиональных навыков и суждений;
- требует, чтобы учитель руководил, управлял и развивал предмет или область учебной программы; или вести и управлять развитием ученика через учебную программу;
- оказывает влияние на успеваемость учеников, помимо назначенных учителю классов или групп учеников;
- включает в себя руководство, развитие и совершенствование педагогической практики других сотрудников.

Несмотря на то, что эти критерии устанавливаются правительством Соединенного Королевства, руководство школ имеет право само определять значение каждого из критериев и соответствие им того или иного педагога.

3. Карта изменений (механизм меры)

Цепочка изменений уровня доходов малоимущих домохозяйств, минимум один из членов которого является учителем, в связи с реализацией Меры отражена на Рисунок 3

В целях определения основных и второстепенных внешних и внутренних факторов, влияющих на реализацию Меры для их учета при оценке эффекта, были выделены основные этапы (процессы) реализации Меры, для которых были определены факторы, влияющие на промежуточные результаты, а также сопутствующие им риски и степень их влияния на результат (Таблица 11)

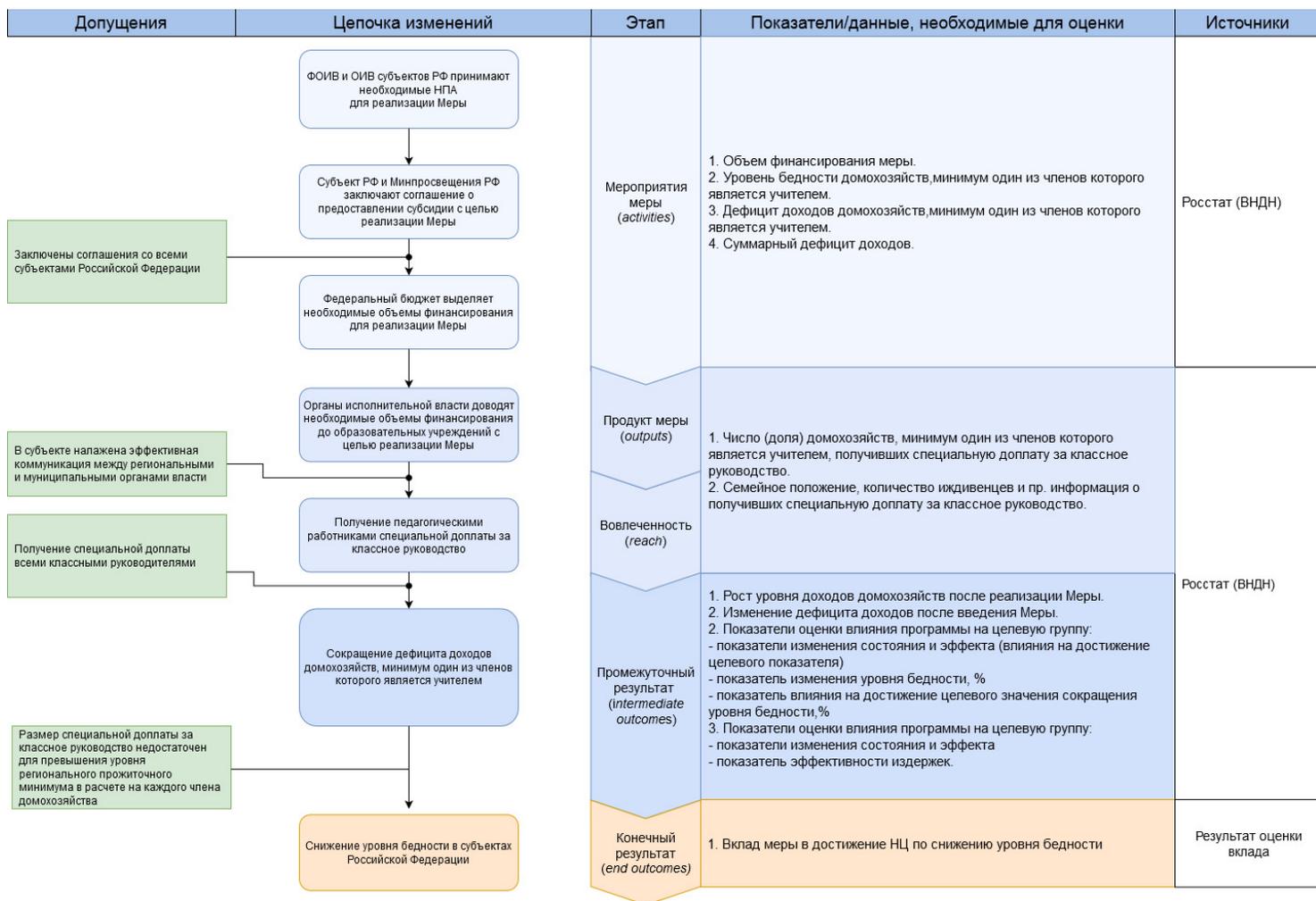


Рисунок 3 - Карта изменений доходов малоимущих домохозяйств, минимум один из членов которого является учителем в результате реализации Меры

4. Доказанность механизма меры

Учитывая специфику проблематики высокой нагрузки школьных преподавателей внеурочными обязанностями, входящими в классное руководство, а также особенности этой деятельности в России в отличие от других стран, можно сделать вывод, что данная проблематика не рассматривается в научной литературе в достаточной степени и выходит за рамки исследований финансовых стимулов учителей. Для полноценного анализа социально-экономической проблематики, на которую направлена рассматриваемая мера, необходимо:

- исследовать соотношения оплаты труда школьных педагогов и уровня их урочной и внеурочной нагрузки;
- проанализировать, в том числе, ретроспективно, и изучить правовую базу классного руководства в Российской Федерации;
- оценить функциональные обязанности классных руководителей, определить трудовые, временные и финансово-экономические затраты учителей на осуществление такой деятельности, выявить почасовой уровень оплаты («стоимость») каждой функциональной обязанности классного руководителя.

Ввиду важности ведения воспитательной работы в образовательных учреждениях в рамках приоритетного национального проекта «Образование» действовало направление по дополнительному денежному вознаграждению за выполнение функций классного руководителя. Вознаграждение за классное руководство выплачивалось ежемесячно исходя из максимального размера одна тысяча рублей за счет средств федерального бюджета в период с 1 января 2006 года по 31 декабря 2013 года.

В своей статье С. И. Феклин⁷⁸ обращает внимание на то, что благодаря приоритетному национальному проекту «Образование» впервые в системе образования России на федеральном уровне был нормативно закреплён статус классного руководителя.

Акцент на значимости и необходимости классного руководства в школе делают также А. И. Уварова в статье «Институт классного руководства: вчера, сегодня, завтра» (журнал «Вестник КГУ им. Н.А. Некрасова», 2009, том 15) и А. А. Долгих в статье «Место и роль системы кадров в реализации национального проекта «Образование»⁷⁹.

Основным пробелом в контексте доказательной политики в отношении рассматриваемой меры является отсутствие научных исследований, в том числе на отечественных данных, свидетельствующих о влиянии доплаты классным руководителям на снижение бедности.

Общая оценка качества доказательств влияния реализации Меры на снижение уровня бедности приведена в Таблица 10

Таблица 10 - Оценка доказательной базы влияния Меры на достижение национальных целей по росту доходов и снижению бедности

Оценка качества доказательств								
		1	2	3	4	5	6	7
№	Критерий	Очень низкое качество	Низкое качество	Удовлетворительное качество	Высокое качество	Очень высокое качество	Вес критерия	Расчет

78 С.И. Феклин «Общие вопросы оплаты труда педагогических работников», журнал «Эксперимент и инновации в школе», 2008, № 2

79 А.А. Долгих, «Место и роль системы кадров в реализации национального проекта «Образование», The scientific heritage, 2020, № 43.

1	Метод	1					0.8	0.8
2	Страновой фактор	1					1.4	1.4
3	Временной контекст	1					0.6	0.6
4	Каузальность	1					1	1
5	Воспроизводимость	1					0.6	0.6
6	Соответствие механизмов	1					1.6	1.6
Итоговая оценка								1

Таким образом, исходя из оценки, в отношении Меры существует доказательный пробел. Требуются качественные исследования на базе отечественных данных выявляющие вклад Меры в снижение уровня бедности.

5. Мероприятия меры

В настоящее время взаимосвязь Меры с мероприятиями федеральных проектов отсутствует. Анализируемая Мера закреплена в Перечне поручений Президента Российской Федерации от 15 января 2020 г. № Пр-113 по итогам Послания Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января 2020 года. В рамках исполнения поручения Минпросвещения России разработан проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Развитие образования», предусматривающий выплату специальной доплаты за классное руководство в размере 5 тыс. рублей в месяц.

С целью финансового обеспечения реализации Меры указанным Проектом постановления определены бюджетные ассигнований для предоставления Минпросвещения России в 2020, 2021 и 2022 годах иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в объеме 24 518 660,7 тыс. рублей на 2020 год, 73 555 980,8 тыс. рублей на 2021 год и 73 555 980,8 тыс. рублей на 2022 год. Указанные бюджетные ассигнования предусмотрены Минпросвещения России Федеральным законом от 2 декабря 2019 г. № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

6. Дизайн оценки влияния меры на достижение НЦ

Количественную оценку влияния мер предлагается провести методом микросимулирования. Этот метод, в том числе, применяется в исследованиях эффективности программ социальной поддержки семей с детьми, проводимых Институтом социальной политики НИУ ВШЭ.

В результате анализа нам нужно будет получить ответы на следующие вопросы:

- Какой процент целевых категорий получателей социальных денежных выплат являются малоимущими?
- Насколько снизится дефицит доходов домохозяйств в результате получения социальных денежных выплат по категориям целевых получателей?
- Насколько снизится дефицит доходов малоимущих домохозяйств в результате получения социальных денежных выплат?
- Какова величина «переплаты» домохозяйствам?
- Насколько социальные денежные выплаты снизят уровень бедности на горизонте до 2024 г.?

Оценка вклада специальной надбавки классным руководителям в размере 5 тыс. рублей в достижение национальных целей по росту доходов и снижению бедности

Этап 1: Сбор данных о распределении доходов домохозяйств целевой аудитории (учителей школ, исполняющих обязанности классного руководства)

Для оценки влияния надбавок за классное руководство невозможно использование существующих наборов данных (ВНДН, КОУЖ), которые не содержат признаков осуществления обязанностей классного руководства. Организация кросс-секционных или панельных наборов данных, в которых подобная узкая целевая аудитория была бы представлена репрезентативно трудно осуществима.

В связи с этим необходима организации сбора данных для проведения оценки. Собранные данные должны быть должны содержать следующую информацию о респондентах:

- Уровень среднедушевого дохода домохозяйства (включая все дополнительные) респондента без учета специальных надбавок за классное руководство;
- Численность состава домохозяйства респондента;
- Какие дополнительные льготы и социальные выплаты получает домохозяйство респондента?

Этап 2: определение дефицита бедных домохозяйств среди всех домохозяйств, в которых хотя бы 1 член домохозяйства является классным руководителем:

- Уровень бедности и численность бедных в выборке - среднедушевой доход членов домохозяйства ниже уровня регионального прожиточного минимума;
- Дефицит доходов домохозяйств в выборке - разница между РПМ и среднедушевым доходом домохозяйства, умноженным на количество членов домохозяйства.

Этап 3: определение объема дефицита бедных домохозяйств целевой аудитории, который покрывается социальными денежными выплатами:

- Среднедушевой доход домохозяйств целевой аудитории с учетом специальной надбавки за классное руководство;
- Уровень бедности и численность бедных в выборке - среднедушевой доход членов домохозяйства ниже уровня регионального прожиточного минимума с учетом специальных надбавок за классное руководство;
- Дефицит доходов домохозяйств целевой аудитории с учетом надбавок за классное руководство - разница между РПМ и среднедушевым доходом домохозяйства, умноженным на количество членов домохозяйства.

Этап 4: определение вклада надбавок за классное руководство в рост доходов и снижение бедности целевой аудитории:

- Вклад надбавок за классное руководство в рост доходов целевой аудитории – отношение среднедушевых доходов домохозяйств респондентов до и после выплаты;
- Вклад надбавок за классное руководство в снижение уровня бедности целевой аудитории – разница между уровнем бедности респондентов до и после выплаты.

Этап 5: определение вклада надбавок за классное руководство в рост доходов и снижение бедности населения:

- Вклад надбавок за классное руководство в рост доходов населения – отношение совокупного годового объём финансирования меры в пересчете на численность населения к среднедушевому доходу домохозяйств;
- Вклад надбавок за классное руководство в снижение бедности – отношение абсолютной численности бедных, вышедших из бедности после выплаты, к общей численности бедных.

7. Оценка влияния

Оценка влияния надбавок за классное руководство на уровень среднедушевых доходов может быть основана на данных о совокупном объеме выплат и среднедушевом уровне доходов. Оцениваемый годовой объем надбавок равен 40,9 млрд рублей⁸⁰. Вклад дополнительных ежемесячных выплат классным руководителям в размере 5 тыс. рублей в рост среднедушевых доходов населения составит 0,06% относительно уровня 2019 года, реальных располагаемых доходов – 0,09 п.п. Проведение более точной оценки невозможно в связи с отсутствием данных.

В связи с этим, возможны следующие **рекомендации по организации сбора данных для проведения оценки:**

1. Проведение опросов соответствующей целевой группы (учителей школ, осуществляющих классное руководство) на предмет влияния данных видов выплат на годовой среднедушевой доход домохозяйств получателей – *данные субъективной оценки целевой группы.*
2. Организация сбора административных панельных данных по линии Минпросвещения России в разрезе целевой группы (учителей школ, осуществляющих классное руководство): анализ и наблюдение таких данных не позволит судить об уровне бедности домохозяйств, однако обеспечит *наблюдение изменения индивидуальных доходов внутри целевой группы.*
3. Включение вопроса о классном руководстве, виде и размере получаемых надбавок в опросник ВНДН Росстата: в совокупности с оценкой домохозяйств, в состав которых входят работники

⁸⁰ В 2018 г. количество классов общеобразовательных школ - 818 тыс.

бюджетного сектора, дополнительная информация позволит агрегировать результаты данной оценки в отношении целевых групп.

Приложение

Таблица 11. Оценка влияния меры на бедность: определение основных факторов (внешних и внутренних), влияющих на достижение желаемых эффектов меры государственной политики

№	Этапы (процессы) реализации меры	Основные факторы		Риск	Стейкхолдеры, восприимчивые к риску	Приоритет риска (существенный / несущественный) 81
		Внутренние (подвергаются влиянию)	Внешние			
8.	Издание необходимых нормативных правовых актов, определяющего порядок осуществления специальной доплаты за классное руководство.	В нормативно правовых актах субъектов Российской Федерации определен порядок осуществления специальной доплаты за классное руководство, в том числе порядок межведомственного взаимодействия между региональными и муниципальными органами исполнительной власти		Отсутствие в НПА субъекта Российской Федерации порядка взаимодействия между лицом, имеющим право на получение специальной доплаты и уполномоченным органом, а также порядка межведомственного взаимодействия может негативно влиять на эффективность реализации Меры	1. Сотрудники Минпросвещения России 2. Сотрудники РОИВ, ответственные за разработку НПА (региональные министерства / департаменты образования)	

81 Валидируется стейкхолдерами в рамках опроса.

№	Этапы (процессы) реализации меры	Основные факторы		Риск	Стейкхолдеры, восприимчивые к риску	Приоритет риска (существенный / несущественный) 81
		Внутренние (подвергаются влиянию)	Внешние			
9.	Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и Минпросвещения России заключают соглашения о предоставлении субсидии с целью реализации Меры	Заключены соглашения о предоставлении субсидии		При отсутствии заключенного соглашения между Минпросвещения России и органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации софинансирование не будет предоставлено	1. Сотрудники Минпросвещения России 2. Сотрудники региональных министерств / департаментов образования	
10.	Минпросвещения России в полном объеме осуществляет финансирование реализации меры за счет средств федерального бюджета, согласно заключенным соглашениям	Перечисление средств федерального бюджета в полном объеме		Нарушение условий соглашений	1. Сотрудники Минпросвещения России 2. Сотрудники региональных министерств / департаментов образования	
11.	Органы исполнительной власти доводят необходимые объемы финансирования до образовательных учреждений с целью реализации Меры	Межведомственное взаимодействие между региональными и муниципальными органами исполнительной власти		Излишние бюрократические процедуры. Формирование плана финансово-	1. Сотрудники региональных министерств / департаментов образования	

№	Этапы (процессы) реализации меры	Основные факторы		Риск	Стейкхолдеры, восприимчивые к риску	Приоритет риска (существенный / несущественный) 81
		Внутренние (подвергаются влиянию)	Внешние			
				хозяйственной деятельности образовательных учреждений без выделения в них субсидии на выплату специальной доплаты за классное руководство отдельной строкой.	2. Сотрудники муниципальных органов исполнительной власти, в том числе управлений образования	
12.	Установление педагогическим работникам специальной доплаты за классное руководство	Специальная доплата устанавливается всем классным руководителям в полном объеме в дополнение к уже действующим региональным (муниципальным) выплатам за классное руководство		Установление специальной доплаты не как выплаты именно за классное руководство, а просто стимулирующей выплаты с учетом наполняемости классов и загруженности педагогов	1. Педагогические работники 2. Представители малоимущих домохозяйств – получателей специальной доплаты	
13.	Получение педагогическими работниками специальной доплаты за классное руководство	Выплата специальной доплаты за классное руководство осуществляется в полном объеме в установленные		Нарушение сроков выплаты и осуществление выплаты специальной доплаты за классное руководство не в полном	1. Педагогические работники 2. Представители малоимущих домохозяйств – получателей	

№	Этапы (процессы) реализации меры	Основные факторы		Риск	Стейкхолдеры, восприимчивые к риску	Приоритет риска (существенный / несущественный) 81
		Внутренние (подвергаются влиянию)	Внешние			
		сроки всем классным руководителям		объеме или не всем классным руководителям	специальной доплаты	
14.	Сокращение дефицита доходов малоимущих домохозяйств, минимум один из членов которого является учителем	Обеспечение роста доходов малоимущих домохозяйств, минимум один из членов которого является учителем, что способствует их выходу из зоны бедности		Размер специальной доплаты за классное руководство недостаточен для выхода домохозяйства из зоны бедности.	1. Представители малоимущих домохозяйств – получателей специальной доплаты	

Перечень стейкхолдеров-респондентов для валидации рисков

1. Педагогические работники государственных образовательных организаций субъектов Российской Федерации и муниципальных образовательных организаций, реализующих образовательные программы начального общего, основного общего и среднего общего образования, в том числе адаптированные образовательные программы, выполняющие функции классного руководства;
2. Представители малоимущих домохозяйств – получателей специальной доплаты;
3. Сотрудники муниципальных органов исполнительной власти, в том числе управлений образования;
4. Сотрудники региональных Министерств / Департаментов образования;
5. Сотрудники Минпросвещения России.

Группа мер №4 «Компенсационные выплаты»

1. Краткие сведения по группе мер государственной политики

№	Атрибут меры	Статус
1.	НЦ, на которую направлена мера	НЦ «Бедность – Доходы»
2.	Целевая аудитория	Получатели компенсационных льгот
3.	Ожидаемый целевой эффект (outcome)	1. Рост доходов 2. Снижение бедности
4.	Структурная / системная ⁸²	структурная
5.	Действующая / предлагаемая	действующая
6.	Количество привязанных мероприятий ⁸³	6 мер/17 мероприятий
7.	Сумма финансирования привязанных мероприятий (2020-2022 гг.), млн руб.	2546950 млн рублей
8.	Вклад в достижение НЦ ⁸⁴	Рост доходов: нет данных
		Снижение бедности: нет данных

⁸² Структурная мера направлена на борьбу с причинами, системная – со следствиями.

⁸³ На основании сводной аналитической таблицы

⁸⁴ По итогам оценки влияния

2. Описание меры государственной политики

2.1. Отечественная практика

В результате анализа мероприятий ГП, ФП и НП была выделена группа «Компенсационные выплаты», которая включила в себя все виды пособий, выплачиваемых населению с целевым назначением, а также в виде льгот, услуг и товаров, предоставляемыми бюджетными организациями.

Группа «Компенсационная выплата» включает в себя следующие виды денежных пособий, влияние которых будет оценено в данном исследовании:

1. Компенсация расходов на услуги и товары в сфере здравоохранения:
 - Финансирование обязательное медицинское страхование;
 - Закупка лекарств социального значения;
 - Социальное пособие на погребение
2. Компенсация расходов на услуги ЖКХ;
3. Компенсация расходов на услуги в сфере образования;
4. Компенсация расходов пенсионеров Крайнего Севера;
5. Предоставление жилья детям-сиротам;
6. Пособия лицам, ходящим на получение статуса беженца.
7. Предоставление ипотечных кредитов (займов) семьям, имеющим двух и более детей, по ставке 6%;
8. Выплата материнского капитала при рождении ребенка;

Более подробная информация о каждом из видов социальных денежных выплат отражена в Таблица 13, а также в соответствующих НПА⁸⁵.

Компенсационные выплаты выплачиваются либо напрямую населению в качестве компенсации расходов, либо организациям, предоставляющим услуги и товары. В первую очередь, такие выплаты увеличивают располагаемые доходы домохозяйств посредством снижения расходов. Однако компенсационные выплаты менее эффективны, чем прямые выплаты, что во многом объясняется высокими издержками на администрирование.

⁸⁵Выплата материнского капитала при рождении ребенка и предоставление ипотечных кредитов (займов) семьям, имеющим 2 и более детей, по ставке 6% рассматриваются в отдельных карточках

2.2. Международный опыт

В развитых странах на социальную поддержку населения выделяются значительные средства. На социальные трансферты домохозяйствами страны Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в среднем за 2018-2019 гг. направляли около 23,42% ВВП. В то же время существуют сильные различия в социальных расходах между странами. Так, затраты на помощь домохозяйств Чили, Мексике и Канаде составляют по 3,74% ВВП, 8,39% ВВП и 9,95% соответственно. Тогда как расходы Франции на социальную сферу достигли 34,36% ВВП.

В системе национальных счетов стран ОЭСР выделяют два основных типа социальных трансфертов:

1. Социальные выплаты в натуральной форме (*Social Benefits In Kind*), например, в виде предоставления товаров и услуг в области здравоохранения и образования, в отношении использования которых домохозяйства не имеют права усмотрения (компенсационные выплаты).
2. Социальные выплаты в денежной форме (*Social Benefits Other Than In Kind*), которые могут быть использованы домохозяйствами по их усмотрению (прямые выплаты).

Прямые выплаты, в свою очередь, включают пенсионные выплаты и любые другие виды денежных пособий, выплачиваемых государством с целью финансовой поддержки домохозяйств в случае непредвиденных ситуаций, таких как болезни, отсутствие работы и прочие обстоятельства.

Ряд эмпирических исследований доказал, что прямые денежные выплаты эффективнее выплат в натуральной форме. поэтому в 70% стран ОЭСР прямые выплаты занимают большую долю в социальных затратах. В

среднем, соотношение выплат составляет 45% компенсационные и 55% прямые. В Канаде и Чили 100% социальных трансфертов населению реализуются в форме прямых денежных выплат. В то же время в Австралии, Израиле, Мексике и Исландии компенсационные выплаты составляют около 70% социального пакета⁸⁶.

Социальные трансферты при этом не всегда направлены на малоимущие домохозяйства. По последним данным, около 23% трансфертов лицам трудоспособного возраста попадают к 20% наименее обеспеченных домохозяйств, тогда как 19% трансфертов получают 20% наиболее обеспеченные домохозяйства. Более развитой системой адресной помощи населению характерны Австралия, Финляндия и Новая Зеландия, у которых 40% трансфертов получают малоимущие. С другой стороны, в странах Средиземноморского побережья ЕС с развитой системой страхования, где уровень пособий сильно зависит от заработков, только 15% социальной помощи адресован бедным⁸⁷.

Примером социальной денежной помощи различным категориям населения является универсальное пособие (*Universal Credit*) в Великобритании, размер которого составляет месячный прожиточный минимум (*standard allowance*). Претендовать на получение выплаты могут резиденты страны от 18 до 65 лет с низким уровнем доходов или потерявшие работу с объемом накоплений ниже 16 тыс. фунтов стерлингов. Получатели универсального пособия могут также обратиться за помощью в оплату жилья в случае аренды или в оплате процентов по ипотечному кредиту⁸⁸.

⁸⁶ OECD (2020), Social benefits to households (indicator). <https://doi.org/10.1787/423105c6-en> (Accessed on 27 May 2020).

⁸⁷ OECD (2020), Society at a Glance 2019: <https://doi.org/10.1787/19991290> (Accessed on 27 May 2020)

⁸⁸ <https://www.gov.uk/housing-and-universal-credit>

3. Карты изменений

Компенсационные меры похожи по механизму работы на прямые выплаты. Они отличаются тем, что целевая аудитория получает не деньги напрямую, а некоторое благо со скидкой или бесплатно, что позволяет сократить расходы домохозяйства и тем самым увеличить свой доход.

Например, при получении льготы на оплату ЖКХ, домохозяйство не тратит свой доход на ЖКХ, а значит может потратить его на что-то еще. При этом в соответствии с законодательством льготы на ЖКХ включаются в совокупный доход домохозяйства при расчете иных субсидий.

При рассмотрении иных компенсационных мер (например, компенсация за проезд в транспорте) требуется учитывать, что данная мера отвечает потребностям целевой аудитории. В противном случае такой мерой не воспользуются и желаемый эффект в виде роста доходов достигнут не будет.

Выделенные средства из федерального бюджета на реализации компенсационных льгот в виде субвенций поступают в региональные бюджеты.

На уровне субъекта данные средства используются для компенсации расходов юридических лиц, которые предоставили льготу. В случае с ЖКХ – это компании, которые предоставляют жилищно-коммунальные услуги.

При этом льготы оформляются по заявлению лиц, относящихся к целевой аудитории. В связи с этим, указанные лица должны знать о существовании подобных льгот.

Также целевая аудитория должна иметь возможность эту льготу получить. Для большинства льгот требуются документы, подтверждающие право на их получение, которые не всегда возможно просто и быстро получить.

В случае, когда целевая аудитория получает льготы, которые реально снижают текущие затраты домохозяйства, их располагаемый доход растет.

Если среди целевой аудитории имеются малоимущие, а денежный объем льгот достаточен, чтобы покрыть их дефицит доходов, то тогда такая мера позволяет влиять на бедность.

Цепочка изменений уровня доходов домохозяйств, получивших социальную денежную выплату в натуральной форме, отражена на Рисунок 4

В целях определения основных и второстепенных внешних и внутренних факторов, влияющих на реализацию мер, для их учета при оценке эффекта, были выделены основные этапы (процессы) реализации меры, для которых были определены факторы, влияющие на промежуточные результаты, а также сопутствующие им риски и степень их влияния на результат (Таблица 15)

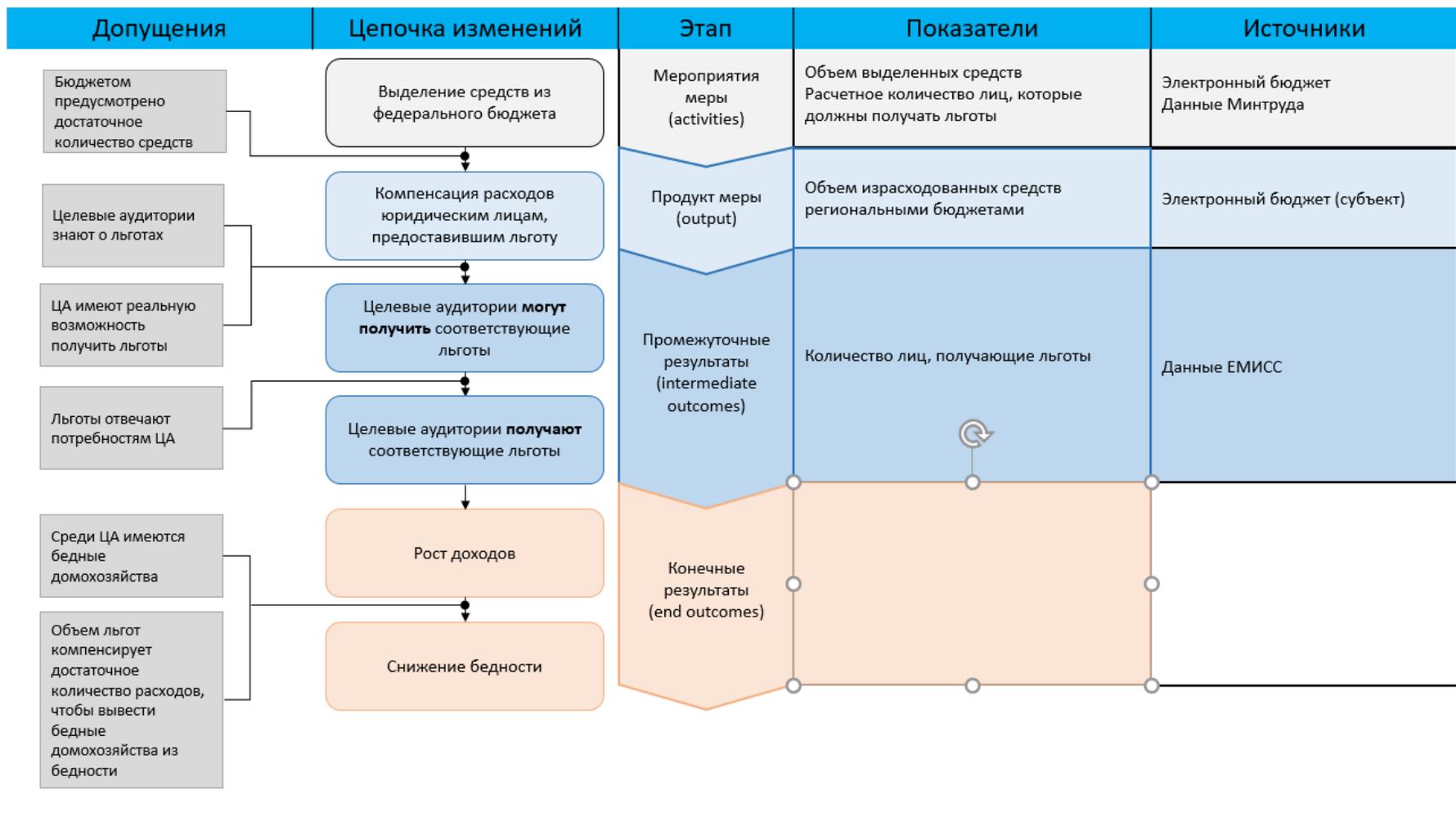


Рисунок 4 - Карта изменений "Компенсационные выплаты"

4. Степень доказанности меры

Результаты многочисленных научных исследований последствий социальных выплат можно свести к следующим выводам:

1. Социальные трансферты являются одним из наиболее эффективных инструментов борьбы с бедностью как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе. Например, в докладе Международной организации труда (МОТ) о социальной защите в мире в 2017-2019 гг. говорится о значительном положительном влиянии денежных трансфертов на детей. При выплате денежных пособий уменьшается риск использования детей в качестве рабочей силы, растет посещаемость школ, успеваемость, улучшается питание и доступ к медицинским услугам. Таким образом, денежные пособия превращаются в инвестиции в развитие человеческого капитала, что приведет впоследствии к снижению уровня бедности⁸⁹.
2. Денежные выплаты эффективнее в борьбе с бедностью, чем помощь в натуральном виде. Так, эффективность прямых выплат по отношению к мерам поддержки в натуральной форме, которые были на 20% дороже, была продемонстрирована в ходе эксперимента в сельских районах Мексики⁹⁰. Адресность и универсальность выплат. Прямые выплаты в большей мере способствуют увеличению рациона потребления - в Малави показатель потребления в случае денежной выплаты вырос на 50%, при получении натуральной помощи – на

89 МОТ (2018), "Доклад о социальной защите в мире в 2017–2019 гг. Обеспечение всеобщей социальной защиты для достижения Целей в области устойчивого развития".

90 Jesse M. Cunha (2014), "Testing Paternalism: Cash versus In-Kind Transfers", American Economic Journal: Applied Economics, vol. 6, no. 2.

20%⁹¹. В Зимбабве каждый доллар, обеспеченный денежными выплатами, циркулировал в местной экономике в 2,59 раза дольше тех денег, которые были потрачены на предоставление натуральной помощи⁹².

3. Адресность выплат сопряжена с высоким риском исключенности, высокими издержками на администрирование процесса, низкой адаптивностью к быстро изменяющейся обстановке. Всемирный Банк и научное сообщество выдвинуло концепцию универсального (безусловного) базового дохода - трансферт в денежной форме, который выплачивается всему населению без наложения дополнительных условий⁹³.

Среди российских научных исследований в области влияния социальных трансфертов в натуральной форме на рост доходов населения и снижение уровня бедности **нет** работ, которые бы рассматривали компенсационные выплаты. Таким образом, в рамках данной меры существует доказательный пробел (Таблица 12).

91 Sarah Bailey (2013), "The impact of Cash Transfers on Food Consumption in Humanitarian Settings: A review of evidence", Study for the Canadian Foodgrains Bank.

92 Cormac Staunton, Michael L. Collins (2010), "Evaluating the Effectiveness of Cash Transfers versus Food Aid: a case study in Rural Zimbabwe", Draft Paper.

93 World Bank (2020), "Exploring Universal basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices".

Таблица 12 - Оценка доказательной базы влияния компенсационных выплат на рост доходов и снижение бедности

Оценка качества доказательств								
№	Критерий	1	2	3	4	5	6	7
		Очень низкое качество	Низкое качество	Удовлетворительное качество	Высокое качество	Очень высокое качество	Вес критерия	Расчет
1	Метод	1					0.8	0.8
2	Страновой фактор	1					1.4	1.4
3	Временной контекст	1					0.6	0.6
4	Каузальность	1					1	1
5	Воспроизводимость	1					0.6	0.6
6	Соответствие механизмов	1					1.6	1.6
Итоговая оценка								1

5. Мероприятия меры

В группу «Компенсационные выплаты» собраны 8 мер, которые объединяют 24 мероприятий ГП, ФП и НП с совокупным объемом финансирования в 2019-2024 гг. 5008885 млн рублей. В данной группе мер 6 мер/ 17 мероприятий стоимостью 2546950 млн рублей. Меры «Выплата материнского капитала при рождении ребенка» и «Предоставление ипотечных кредитов (займов) семьям, имеющим двух и более детей, по ставке 6 % годовых» выделены в отдельные разделы.

5 мероприятий из программы «Финансовая поддержка семей при рождении детей», 20 мероприятий подпрограммы «Обеспечение мер социальной поддержки отдельных категорий граждан» и 1 мероприятие подпрограммы «Активная политика занятости населения и социальная поддержка безработных граждан».

Подробный перечень мероприятий вынесен в Таблица 14

4. Дизайн оценки влияния меры на достижение НЦ

Оценка компенсационных мер в разрезе достижения НЦ должна проводиться преимущественно статистически-расчётными методами. Поскольку компенсационные выплаты сами по себе представляют передачу денег при соблюдении некоторых условий, они будут напрямую влиять на уровень бедности с некоторым коэффициентом, который можно интерпретировать как «коэффициент адресности»: насколько выплаченные в рамках компенсации деньги попадают именно к бедным гражданам?

Наиболее простым способом в рамках данной оценки могла бы служить оценка бедности с использованием дефицита дохода.

Методика измерения бедности, принятая во множестве исследований – методология Фостера (FGT), определяемая формулой:

$$Poverty(\alpha) = \frac{1}{N} \sum q_i \left(\frac{z - q_i}{z} \right)^\alpha$$

где N – число бедных, q_i – индекс суммирования по бедным людям, z – доход уровня прожиточного минимума, q_i – доход i -го бедного человека, α – параметр, определяющий вид параметра бедности:

- 0 – число бедных людей
- 1 – дефицит дохода
- 2 – усиленный дефицит дохода (чем более бедный человек, тем с большим весом он входит в параметр)

В случае национальных целей, нас интересует в первую очередь $\alpha=0$, но для более глубоких аналитических исследований может быть интересно также рассмотреть и другие случаи.

Методика подсчёта влияния компенсации на бедность будет базироваться на основании собираемых данных (в идеале – более продвинутого КОУЖ).

Компенсационные выплаты, направленные на граждан с определенным статусом, могут быть оценены «в лоб»: для этого необходимо посмотреть, насколько изменится уровень бедности среди них после введения выплат. Это может быть сделано на основании части базы данных, в которой фигурируют граждане с данным статусом, с поправкой на изменение их численности со временем. Зная общую численность бедного населения в стране в конкретный момент времени, можно посчитать, насколько введение данных мер изменит уровень бедности в общем.

Поскольку численность некоторых категорий граждан со временем может только уменьшаться (ветераны войны, ликвидаторы и т.д.), для них более подходит оценка не по общему числу, а по среднему дефициту дохода ($\alpha = 1$). Это также может быть сделано на основании базы данных, в которой фигурируют данные лица.

Так как любая льгота выплачивается лишь определенному кругу лиц, в идеале статистическая служба может собирать данные по всем из них, либо, зная общую численность данной категории (которая может быть получена из соответствующих органов социальных служб), создавать по ним репрезентативную выборку в каждом субъекте федерации и собирать данные только по ним. Способ «собирать данные по всем представителям группы» может подходить для малочисленных групп (ветераны), способ «использовать подмножество имеющихся обследований групп населения» подходит для более широких категорий населения (люди с детьми школьного возраста).

Таким образом, алгоритм действий для оценки меры, направленной на определенную социальную группу (или множество групп), выглядит следующим образом:

Этап 1: оценить численность данной группы.

Данные о численности некоторой группы лиц должны быть в ведении ПФР: численность категории должна совпадать с числом выплачиваемых ПФР пенсий. Похожий запрос может быть сделан по ветеранам войны, чернобыльцам, а также любой другой социальной группе.

При этом следует понимать, что группы будут очень дисперсионны по численности. Так, можно ожидать, что число ветеранов войны и приравненных к ним лиц будет в районе миллиона, число чернобыльцев – в районе нескольких тысяч. Оценка данных цифр должна быть в ведении ПФР (в какой именно форме содержатся данные по отдельным лицам?), необходимо понять, насколько они готовы предоставлять данные о группе а) численность в общем, б) обезличенные данные о доходах, в) именные данные обо всех представителях данных категорий.

Этап 2: оценить, насколько данная группа репрезентативна в имеющихся наборах данных.

Простейший тест на репрезентативность может выглядеть следующим образом: тест равенства биномиальных коэффициентов распределения принадлежности к группе в существующем наборе данных. В качестве референтной оценки возможно взять долю граждан, принадлежащих к группе в стране в целом. Базы данных (КОУЖ, ВВДН) могут считаться репрезентативным, если нулевая гипотеза о равенстве биномиального коэффициента распределения переменной «принадлежность к группе» и референтного коэффициента не будет отвергаться. При возможности получить от ПФР данные о численности группы в регионах следует также проводить тест на подмножестве датасета по регионам.

В случае, если репрезентативность недостаточна: следует дополнительно собрать данные о доходах данной категории населения. Источник данных в первую очередь снова формы ПФР. Идеальная ситуация – когда в формах содержится полная информация о доходах лиц данной категории. В случае,

если такой информации нет и возможно получить только данные со списком имен – следует провести выборочное социологическое обследование по опроснику основного датасета. Собранные данные должны быть добавлены к общему датасету, чтобы получить опросник, репрезентативный относительно данной категории. В опроснике для категории лиц должны фигурировать следующие пункты:

- Уровень среднедушевого дохода домохозяйства респондента без учета социальных трансфертов (включая все дополнительные);
- Получает ли лицо выплату, соответствующую его статусу?
- Если да, то на протяжении какого времени?
- Какие дополнительные льготы соответственно статусу лицо получает?

Этап 3: получить данные, относящиеся к моменту времени до введения компенсационной меры и после её введения.

Для этого следует рассчитать метрики бедности FGT по выборке населения и по категории по представленной выше формуле. Возможна ситуация, при которой репрезентативный датасет будет существовать только с некоторого момента времени, относящегося к уже введенной компенсационной мере.

Этап 4: проанализировать временные рамки меры.

Для большинства категорий (ветераны, чернобыльцы) льготы определенного уровня существуют на протяжении долгого времени, при этом их размер может меняться как значительно, так и не меняться вовсе (индексация на инфляцию). Данные временные рамки следует сравнить с временными рамками существующего набора данных. В результате данного анализа будет получен временной промежуток, на котором мера была введена, возможно менялась, а также, возможно, временной промежуток до введения меры:

- Если существует панельная часть датасета до введения меры (мера была введена начиная с некоторого момента и до этого момента существует репрезентативный набор данных, содержащих анализируемую категорию), то следует провести оценку методом diff-in-diff по влиянию введенной меры на уровень бедности.

$$poor_i = Probit(beta_t * was_{treated_i} + beta_y * T + beta_{DD} * T * was_{treated} + individual_i) + \varepsilon_i$$

где *poor* – показатель того, что человек является бедным, *was_treated* – наличие у него льготы, *T* – момент времени, начиная с которого была введена мера, *individual* – набор контрольных характеристик для уровня бедности (возраст человека, наличие у него работы, уровень образования, семейный статус)

- Если не существует подмножества датасета до введения меры (мера была введена до начала сбора данных), но при этом уровень компенсационных выплат менялся со временем, то следует провести квази-diff-in-diff с использованием синтетического коэффициента влияния:

$$poor_i = Probit \left(beta_t * level_i + \sum_{t=1}^T (beta_{year T year T}) + individual_i \right) + \varepsilon_i$$

где *level* – уровень выплат, *T* – годы, во время которых выплаты менялись.

- Если же существует только датасет, в котором есть репрезентативная выборка по данной категории, то возможно провести квази-эксперимент по подсчёту уровня бедности по метрикам FGT. Для этого следует рассчитать FGT по интересующим метрикам (число бедных, дефицит дохода) с учётом существующей доходной ситуации, а также с учётом симулированной ситуации, при которой у

интересующей группы населения из доходов будут вычтены льготы в том случае, если конкретные индивидуумы внутри датасета их получают.

Этап 5: оценить изменение показателя бедности внутри данной группы, его вклад в общую бедность и оценку параметра адресности.

Данная оценка производится для последнего случая из предыдущего пункта. Следует сравнить два FGT: рассчитанный на основании полного датасета, а также при вычитании льготы. Результатом расчёта будут следующие метрики:

- $poverty\ change = poverty_{without} - poverty_{with}$,
где $poverty = FGT (\alpha=0)$ и рассчитывается на датасете по приведенной выше формуле
- $deficit\ change = (deficit_{without} - deficit_{with}) * \frac{region_population}{dataset_length}$,
где $deficit = FGT (\alpha=1)$ и рассчитывается на датасете по приведенной выше формуле.
- $adressity = \frac{region_money}{deficit\ change}$,
где $region\ money$ – общая сумма денег, выделенных на меру в данном регионе

7. Оценка вклада

Вклад компенсационных мер в достижение национальных целей по росту доходов и снижению бедности не может быть оценен в связи с отсутствием данных. Базы данных (КОУЖ, ВДН) не могут считаться репрезентативными для каждого вида выплат.

Следует дополнительно собрать данные о доходах данной категории населения. Источник данных в первую очередь - формы ПФР. Идеальная ситуация – когда в формах содержится полная информация о доходах лиц данной категории. В случае, если такой информации нет и возможно получить только данные со списком имен – следует провести выборочное социологическое обследование по опроснику основного набора данных. Собранные данные должны быть добавлены к общему набору данных, чтобы получить опросник, репрезентативный относительно данной категории. В опроснике для категории лиц должны фигурировать следующие пункты:

- Уровень среднедушевого дохода домохозяйства респондента без учета социальных трансфертов (включая все дополнительные);
- Получает ли лицо выплату, соответствующую его статусу?
- Если да, то на протяжении какого времени?
- Какие дополнительные льготы соответственно статусу лицо получает?

Приложение

Таблица 13 - Виды социальных выплат в натуральной форме отдельным категориям населения

№	Тип выплаты	Описание меры	Количество привязанных мероприятий	Численность получателей	Финансирование из федерального бюджета (2019-2024 гг.) ⁹⁴	Исполнитель выплаты (уровень исполнения)
1	Компенсация расходов на услуги и товары в сфере здравоохранения	<p>Мера включает компенсации по покупке и приобретению лекарственных средств (в том числе ЖНВЛП). Близкие родственники, которые взяли на себя затраты на погребение пенсионеров, не подлежавших обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством на день смерти, в имеют право на компенсационную выплату на погребение в размере 4000 тыс. рублей (6125 рублей в 2020 г.)</p> <p>Федеральный закон от 12.01.1996 N 8-ФЗ (ред. от 01.10.2019) "О погребении и похоронном деле"</p>	13	146745098 человек	2009451 млн руб.	

⁹⁴ в номинальных рублях 2019 г.

№	Тип выплаты	Описание меры	Количество привязанных мероприятий	Численность получателей	Финансирование из федерального бюджета (2019-2024 гг.) ⁹⁴	Исполнитель выплаты (уровень исполнения)
2	Компенсация расходов на услуги ЖКХ	Мера включает компенсации по услугам ЖКХ (в т.ч. оплату электроэнергии)	1	55444 человек	434362 млн руб.	региональные органы социальной защиты населения, регулируемые организации.
3	Компенсация расходов на услуги в сфере образования	Предоставление бесплатного горячего питания ученикам начальной школы за счет софинансирования из федерального бюджета	0	41840826 школьников	0	региональные министерства образования
4	Предоставление жилья детям-сиротам	Однократно предоставляются благоустроенные жилые помещения специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых помещений	1	601000 человек	83692 млн руб.	
5	Компенсация расходов пенсионеров Крайнего Севера	Компенсации расходов на оплату стоимости проезда пенсионерам, являющимся получателями страховых пенсий по старости и по инвалидности и проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, к месту отдыха на территории РФ и обратно, а также компенсация расходов, связанных с переездом из районов Крайнего Севера и приравненных	1	2994300 человек	19445 млн руб.	региональные органы социальной защиты; территориальным органом ФСС РФ;

№	Тип выплаты	Описание меры	Количество привязанных мероприятий	Численность получателей	Финансирование из федерального бюджета (2019-2024 гг.) ⁹⁴	Исполнитель выплаты (уровень исполнения)
		к ним местностей в другую местность на территории РФ, лицам, являющимся получателями трудовых пенсий и (или) пенсий по государственному пенсионному обеспечению, и членам их семей, находящимся на их иждивении				
6	Пособия лицам, ходатайствующим на получение статуса беженца	В настоящее время беженцу полагаются суточные в размере 800 рублей. Эти деньги напрямую ему не выплачиваются. Они поступают на счет пункта временного размещения, и расходуются данным заведением на содержания лица, получившего статус беженца.	1	23619 человек	0	территориальный орган ФМС (федеральный)

Таблица 14 - Мероприятия группы мер "Компенсационные выплаты" с указанием регулирующих НПА

№	Мера	Программа/ подпрограмма	Мероприятия меры	Регулирующие НПА
1	Компенсация расходов на услуги и товары в сфере здравоохранения	Борьба с онкологическими заболеваниями	Финансовое обеспечение оказания медицинской помощи больным с онкологическими заболеваниями в соответствии с клиническими рекомендациями	Федеральный закон от 06.03.2006 N 35-ФЗ (ред. от 18.03.2020) "О противодействии терроризму", ст. 21, п.2
		Старшее поколение	В целях осуществления доставки лиц старше 65 лет, проживающих в сельской местности, в медицинские организации в 2019 году приобретен автотранспорт.	Федеральный закон от 30.12.2012 N 283-ФЗ (ред. от 01.03.2020) "О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", ст. 9
		Подпрограмма "Развитие медицинской реабилитации и санаторно-курортного лечения, в том числе детей"	Ведомственная целевая программа "Санаторно-курортное лечение"	Федеральный закон от 19.07.2011 N 247-ФЗ (ред. от 01.03.2020) "О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", ст.10
		Подпрограмма "Совершенствование оказания медицинской помощи, включая профилактику заболеваний и формирование здорового образа жизни"	1. Ведомственная целевая программа "Предупреждение и борьба с социально значимыми инфекционными заболеваниями"; 2. Ведомственная целевая программа "Развитие системы оказания паллиативной медицинской помощи"; 3. Ведомственная целевая программа "Обеспечение отдельных категорий граждан лекарственными препаратами в амбулаторных условиях"; 4. Ведомственная целевая программа "Организация обязательного медицинского страхования в Российской Федерации"	Федеральный закон от 30.06.2002 N 78-ФЗ (ред. от 01.03.2020) "О денежном довольствии сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, других выплатах этим сотрудникам и условиях перевода отдельных категорий сотрудников федеральных органов налоговой полиции и таможенных органов Российской Федерации"

		<p>Подпрограмма "Обеспечение мер социальной поддержки отдельных категорий граждан"</p>	<p>1. Основное мероприятие "Предоставление отдельным категориям граждан государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг в части санаторно-курортного лечения, проезда к месту лечения и обратно, а также проезда на железнодорожном транспорте пригородного сообщения";</p> <p>2. Основное мероприятие "Оказание мер социальной поддержки гражданам при возникновении поствакцинальных осложнений";</p> <p>3. Основное мероприятие "Оказание поддержки в связи с погребением умерших";</p> <p>4. Основное мероприятие "Обеспечение выплаты ежемесячных пособий и пособий (компенсаций) на проведение летнего оздоровительного отдыха детям погибших (умерших) военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов государственной власти"</p>	<p>Федерации на иные условия службы (работы)", ст.2</p> <p>Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ (ред. от 01.03.2020) "Об образовании в Российской Федерации", ст. 47, п.8</p> <p>Федеральный закон от 27.05.1998 N 76-ФЗ (ред. от 01.03.2020) "О статусе военнослужащих", ст.24, п.4</p> <p>Федеральный закон от 12.01.1995 N 5-ФЗ (ред. от 18.02.2020) "О ветеранах", ст.14, п.8, ст.15, п.5, ст.18, ст.21</p> <p>Федеральный закон от 10.01.2002 N 2-ФЗ (ред. от 02.12.2019) "О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2020), ст.2, п.17</p> <p>Федеральный закон от 24.11.1995 N 181-ФЗ (ред. от 02.12.2019) "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2020), ст.17</p> <p>Закон РФ от 15.05.1991 N 1244-1 (ред. от 02.12.2019) "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС", ст.14, п.3</p> <p>Федеральный закон от 09.01.1997 N 5-ФЗ (ред. от 06.06.2019) "О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда, Героям Труда Российской Федерации</p>
		<p>Развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям</p>	<p>Будет оказана медицинская помощь женщинам в период беременности, родов и в послеродовый период, в том числе за счет средств родовых сертификатов</p>	
		<p>Финансовая поддержка семей при рождении детей</p>	<p>Количество циклов экстракорпорального оплодотворения, выполненных семьям, страдающим бесплодием, за счет средств базовой программы обязательного медицинского страхования</p>	

				<p>и полным кавалерам ордена Трудовой Славы", ст.3</p> <p>Федеральный закон от 07.11.2000 N 136-ФЗ (ред. от 07.03.2018) "О социальной защите граждан, занятых на работах с химическим оружием", ст.11, п.6</p> <p>Закон РФ от 21.01.1993 N 4328-1 (ред. от 02.07.2013) "О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим, проходящим военную службу на территориях государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также выполняющим задачи в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах", ст. 3</p>
2	Компенсация расходов на услуги ЖКХ	Обеспечение мер социальной поддержки отдельных категорий граждан"	Основное мероприятие "Оказание мер социальной поддержки по оплате жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан"	<p>Постановление Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2007 г. № 861 «Об утверждении методики распределения субвенций из федерального бюджета между бюджетами субъектов Российской Федерации и г. Байконура на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан и Правил предоставления субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджету г. Байконура на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан и осуществления расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджета г. Байконура, источником</p>

				финансового обеспечения которых являются указанные субвенции»
3	Компенсация расходов на услуги в сфере образования	0	0	перечень поручений по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 года.
4	Предоставление жилья детям-сиротам	Обеспечение государственной поддержки семей, имеющих детей	Основное мероприятие "Оказание мер социальной поддержки детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа указанной категории детей, а также гражданам, желающим взять детей на воспитание в семью"	ЖК РФ Статья 109.1.
5	Компенсация расходов пенсионеров Крайнего Севера	Старшее поколение	Основное мероприятие "Оказание мер социальной поддержки пенсионерам в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях"	статье 34 закона РФ «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» от 19 февраля 1993 г. № 4520-1
6	Пособия лицам, ходатайствующим на получение статуса беженца	Обеспечение мер социальной поддержки отдельных категорий граждан"	Основное мероприятие "Оказание мер государственной поддержки лицам, ходатайствующим о признании их беженцами или вынужденными переселенцами, а также прибывшим с ними членам их семей"	Федеральный закон №4528 от 19 февраля 1993 г.

Таблица 15 - Оценка влияния меры на бедность: определение основных факторов (внешних и внутренних), влияющих на достижение желаемых эффектов меры

№	Этапы (процессы) реализации меры	Основные факторы		Риск	Стейкхолдеры, восприимчивые к риску	Приоритет риска (существенный / несущественный) ⁹⁵
		Внутренние (подвергаются влиянию)	Внешние			
5.	Мероприятия меры					
1.1	Выделение средств федерального бюджета	Бюджетом предусмотрено достаточное количество средств		Неправильный расчет количества лиц, которым необходимо предоставить льготу	Минтруд РОИВы	
6.	Продукт меры					
2.1	Компенсация расходов юридическим лицам, предоставившим льготу		Целевые аудитории знают о льготах	ЦА не знают о возможности получить льготу	Минтруд РОИВы Целевые аудитории	
			Целевые аудитории имеют реальную возможность получить льготы	Для получения льготы требуется собрать пакет документов, что бывает не всегда возможно	Минтруд РОИВы Целевые аудитории	
7.	Промежуточные результаты					

⁹⁵ Валидируется стейкхолдерами в рамках опроса.

3.1	Целевые аудитории могут получить соответствующие льготы		Льготы отвечают потребностям ЦА	Компенсация расходов, которая приводит к росту располагаемых доходов, может произойти только в случае использования данных льгот целевыми аудиториями. Если речь идет, например, про проезд на общественном транспорте, то далеко не все им воспользуются.	Целевые аудитории	
4.	Конечные результаты					
4.1	Снижение бедности		Среди ЦА имеются бедные домохозяйства	Среди ЦА может вообще не оказаться бедных домохозяйств	Целевые аудитории	
		Объем льгот компенсирует достаточное количество расходов, чтобы вывести бедные домохозяйства из бедности		Объем льгот должен быть достаточным, чтобы оказывать существенное влияние на бюджет домохозяйства.	Минтруд	

Перечень стейкхолдеров-респондентов для валидации рисков

1. Министерство труда и социальной защиты
2. Региональные органы исполнительной власти, отвечающие за политику в области труда и социальной защиты
3. Целевые аудитории, на которые направлены компенсационные меры

Мера №5 «Предоставление ипотечных кредитов (займов) семьям, имеющим двух и более детей, по ставке 6% годовых»

1. Краткие сведения по мерам государственной политики

№	Атрибут меры	Статус
1.	НЦ, на которую направлена мера	НЦ «Бедность – Доходы»
2.	Целевая аудитория	Семьи с двумя и более детьми; семьи с ребенком-инвалидом ⁹⁶
3.	Ожидаемый целевой эффект (outcome)	Повышение доступности приобретения жилья для семей с детьми за счет снижения расходов.
4.	Структурная / системная ⁹⁷	системная
5.	Действующая / предлагаемая	действующая
6.	Количество привязанных мероприятий ⁹⁸	3
7.	Сумма финансирования привязанных мероприятий (2020-2022 гг.), млн руб.	За 2020 г. – 11,5 млрд. руб., 2021 – 14,7 млрд. руб., 2022 – 18,2 млрд. руб.
8.	Вклад в достижение НЦ ⁹⁹	Рост доходов: –
		Снижение бедности: –

⁹⁶ Более подробно требования к целевой аудитории, в том числе, к срокам, в которые должны быть рождены дети для того, чтобы семья имела право воспользоваться кредитом с субсидированной ставкой, представлены в Таблице 1.

⁹⁷ Структурная мера направлена на борьбу с причинами, системная – со следствиями.

⁹⁸ На основании сводной аналитической таблицы

⁹⁹ По итогам оценки влияния

2. Описание меры государственной политики

Мера государственной политики «Предоставление ипотечных кредитов (займов) семьям, имеющим двух и более детей, по ставке 6 % годовых» (далее -- Мера) реализуется в Российской Федерации с 1 января 2018 г. по 31 декабря 2022 г.; в случае рождения с 1 июля 2022 г. по 31 декабря 2022 г. второго ребенка и (или) последующих детей - с 1 января 2018 г. по 1 марта 2023 г.

Мера регулируется Постановлением Правительства РФ от 30.12.2017 N 1711 (ред. от 31.10.2019) «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям и акционерному обществу "ДОМ.РФ" на возмещение недополученных доходов по выданным (приобретенным) жилищным (ипотечным) кредитам (займам), предоставленным гражданам Российской Федерации, имеющим детей» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2020). (далее – Постановление).

Согласно данному Постановлению, ипотечный кредит с субсидированной ставкой выдается следующим категориям граждан (**Таблица 1**):

Таблица 1 – Категории граждан и условия кредитования.

Категория граждан	Условия кредитования
Гражданин Российской Федерации при рождении у него начиная с 1 января 2018 г. по 31 декабря 2022 г. <i>второго ребенка и (или) последующих детей</i> , которые являются гражданами Российской Федерации	6 процентов годовых на весь срок кредита (займа)
Гражданин Российской Федерации, проживающий на территории Дальневосточного федерального округа и приобретающий жилое помещение на указанной территории , при рождении у него начиная с 1 января 2019 г.	5 процентов годовых на весь срок кредита (займа)

по 31 декабря 2022 г. <i>второго ребенка и (или) последующих детей</i> , которые являются гражданами Российской Федерации	
Гражданин Российской Федерации, имеющий ребенка, который является гражданином Российской Федерации, рожден не позднее 31 декабря 2022 г. и которому установлена категория «ребенок-инвалид»	6 процентов годовых на весь срок кредита (займа)
Гражданин Российской Федерации, проживающий на территории Дальневосточного федерального округа и приобретающий жилое помещение на указанной территории , имеющий ребенка, который является гражданином Российской Федерации, рожден не позднее 31 декабря 2022 г. и которому установлена категория «ребенок-инвалид»	5 процентов годовых на весь срок кредита (займа)

Право на такой вид кредита возникает и у матери, и у отца детей, упомянутых в Таблице 1. Количество ипотечных кредитов, выданных одному и тому же заемщику, не ограничено.

В Таблице 2 приведены цели, в соответствии с которыми может быть выдан кредит.

Таблица 2 – Цели использования кредита.

Цель использования кредита	Регион
Приобретение у юридического лица на первичном рынке жилья готового жилого помещения или жилого помещения с земельным участком. Погашение ранее выданных кредитов (займов), выданных с этой же целью, независимо от даты их выдачи.	Все субъекты Российской Федерации
Приобретение у юридического лица находящегося на этапе строительства жилого помещения или жилого помещения с земельным участком по договору участия в долевом строительстве Погашение ранее выданных кредитов (займов), выданных с этой же целью, независимо от даты их выдачи.	Все субъекты Российской Федерации

Приобретение у юридического или физического лица на вторичном рынке жилья готового жилого помещения или жилого помещения с земельным участком, расположенных в сельских поселениях .	Дальневосточный федеральный округ
Погашение ранее выданных кредитов (займов), выданных с этой же целью, независимо от даты их выдачи.	

Ограничения, связанные с суммами кредитных средств:

- сумма первоначального взноса не менее 20% от общей суммы кредита, допускается использование материнского капитала.
- размер кредита (или остаток задолженности по кредиту) не более 12 млн. руб. для жилых помещений в г. Москве, Московской области, г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области; не более 6 млн. руб. для жилых помещений, расположенных на территориях других субъектов Российской Федерации.

Финансирование Меры осуществляется путем предоставления субсидий из федерального бюджета на возмещение недополученных доходов кредитным организациям и акционерному обществу «ДОМ.РФ». Субсидия предоставляется в размере разницы между размером ключевой ставки Центрального банка Российской Федерации, увеличенной на 4 процентных пункта, и размером процентной ставки, установленной в соответствии с Таблицей 1. При этом кредитные организации имеют право дополнительно снижать процентную ставку по кредиту¹⁰⁰. Субсидия в этом случае все равно будет рассчитана, исходя из ставок, указанных в Таблице 1.

В Федеральном законе от 02.12.2019 N 380-ФЗ (ред. от 18.03.2020) «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» предусмотрены соответствующие субсидии кредитным организациям и акционерному обществу «ДОМ.РФ» в размере 44,4 млрд. руб. в рамках

¹⁰⁰ К примеру, [ВТБ](#) и [Сбербанк](#) предлагают ставки от 5% в г. Москва.

реализации Федерального проекта «Финансовая поддержка семей при рождении детей». В данном Федеральном проекте содержатся 3 мероприятия, связанных с Мерой. Только одно из них включает в себя финансирование. Общий объем финансирования, запланированный в соответствии с Федеральным проектом на период с 2019 по 2024 год составляет 66,6 млрд. руб.

В Послании Президента Федеральному Собранию 2020 года были озвучены уже принятые изменения порядка действия Меры – льготная ставка действует на протяжении всего срока кредита.

Значения некоторых показателей, характеризующих рынок ипотечного кредитования для семей, имеющих детей, в разрезе субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 февраля 2020 года (без учета кредитов, обязательства по которым исполнены в полном объеме) приведено в **Таблице 3**.¹⁰¹

Таблица 3 – Показатели, характеризующие рынок ипотечного кредитования семей с детьми в субъектах РФ.

Регион	Общее количество кредитов	Средняя величина ипотечного кредита, млн. руб. ¹⁰²	Средняя площадь помещений в пересчете на один кредит, кв.м ¹⁰³
Все регионы	47172	2,53	60,7
Все регионы, кроме г. Москвы, Московской обл., г. Санкт-Петербурга, Ленинградской обл.	32465	1,91	60,8

¹⁰¹ Источник данных: [Информация о выданных \(приобретенных\) жилищных \(ипотечных\) кредитах \(займах\) гражданам Российской Федерации, имеющим детей, в разрезе субъектов Российской Федерации и кредитных организаций по состоянию на 1 января 2020 года](#) (без учета кредитов, обязательства по которым исполнены в полном объеме). Сайт Министерства финансов Российской Федерации.

¹⁰² Рассчитывается как отношение суммы выданных ипотечных кредитов с субсидированной ставкой и общего количества выданных ипотечных кредитов.

¹⁰³ Рассчитана как отношение суммы площадей всех помещений, на приобретение которых (в том числе, с рефинансированием) получены кредиты с субсидированной ставкой, и общего количества выданных кредитов.

г. Москва, Московская обл., г. Санкт-Петербург, Ленинградская обл.	14707	3,92	60,5
--	-------	------	------

Субсидии кредитным организациям и обществу «ДОМ.РФ» предоставляются ежемесячно. Суммы субсидий приведены в **Таблице 4**.¹⁰⁴

Таблица 4 – Объем субсидий, предоставленных кредитным организациям и обществу «ДОМ.РФ».

Период	Сумма субсидий, млн руб.
Февраль – ноябрь 2018 гг.	57,3
Декабрь 2018 г. – ноябрь 2019 г.	1 401,7
Декабрь 2019 г.	382,8
Январь 2020 г.	382,5
Итого за февраль 2018 – январь 2020 гг.	2 224,3

Согласно ФП «Финансовая поддержка семей при рождении детей» за 2019 год кредитом по ставке 6% должны были воспользоваться 20 тыс. семей. Фактически, в рамках реализации Постановления, 2019 год было выдано 46 135 кредитов, из них 25 283 – без рефинансирования.

Согласно НП «Демография» ФП «Финансовая поддержка семей при рождении детей» направлен на внедрение к 2024 году механизма финансовой поддержки семей при рождении детей, создание благоприятных условий для жизнедеятельности семьи, рождения детей, минимизации последствий изменения материального положения граждан в связи с рождением детей.

¹⁰⁴ Источник данных: [Информация о выданных \(приобретенных\) жилищных \(ипотечных\) кредитах \(займах\) гражданам Российской Федерации имеющим детей и размере субсидии, предоставленной на возмещение недополученных доходов, нарастающим итогом с 2018 года по 2020 год](#). Сайт Министерства финансов Российской Федерации.

Субсидирование ставок по ипотечным кредитам можно считать механизмом, направленным на снижение расходов домохозяйств с детьми в предположении, что домохозяйство в любом случае берет ипотечный кредит на определенную сумму.

С другой стороны, если предположить, что домохозяйство определяет для себя максимальную сумму ежемесячного платежа по ипотечному кредиту и в соответствии с этой суммой выбирает максимально привлекательное для себя жилье, то субсидирование ставок можно считать механизмом, позволяющим, при прочих равных (в частности, при том же уровне расходов), получить жилье большей площади и / или уровня комфорта. В этом случае мера не способствует сокращению расходов, но способствует улучшению жилищных условий.

Мера не направлена на сокращение монетарной бедности, так как, в любом случае, не способствует росту доходов малоимущих домохозяйств.

Мера может способствовать росту реальных располагаемых доходов домохозяйств, уже взявших или рефинансирующих ипотечный кредит, так как уменьшает их процентные платежи, которые входят в категорию обязательных платежей и вычитаются из денежных доходов при вычислении реальных располагаемых доходов.

С другой стороны, наличие субсидий может послужить стимулом для взятия ипотечных кредитов некоторыми домохозяйствами, которые до введения этой субсидии не планировали его брать. В этом случае их располагаемые доходы снизятся, поскольку они уменьшатся на сумму процентных платежей по взятому ипотечному кредиту.

Мы предполагаем, что монетарно бедным домохозяйствам затруднительно получить ипотечный кредит, поскольку ипотечные кредиты предоставляются только при наличии доходов, значительно превышающих

сумму прожиточного минимума. Средние суммы кредитов, указанные в Таблице 3, являются основанием для предположения о том, что основная часть бенефициаров данной Меры не относятся к категории малоимущих (в смысле монетарной бедности) домохозяйств.

Также следует отметить наличие некоторых рисков, которые могут негативно повлиять на достижение целей, на которые направлена реализация данной Меры.

Во-первых, предоставление субсидий увеличивает потенциальный спрос на ипотечные кредиты и, тем самым, вообще спрос на недвижимость, а это, с точки зрения экономической теории, приводит к повышению равновесной цены на недвижимость.

Во-вторых, предоставление субсидий, увеличивая потенциальный спрос на ипотечные кредиты, приводит к увеличению количества выданных кредитов. Увеличение количества выданных кредитов ведет, во-первых, к увеличению кредитной нагрузки населения, а во-вторых, увеличивает количество заемщиков, которые при неблагоприятном стечении обстоятельств могут столкнуться с невозможностью осуществлять выплаты по взятым кредитам.

Все эти факторы и риски найдут отражение в построенных картах изменений.

3. Карта изменений

При разработке карт изменений для меры «Предоставление ипотечных кредитов (займов) семьям, имеющим двух и более детей, по ставке 6 % годовых» мы принимаем следующие допущения:

- Правительство приняло все необходимые нормативно-правовые акты и выделило необходимые объемы финансирования;

- Основные бенефициары программы – граждане РФ, относящиеся к категориям, перечисленным в **Таблице 1**;
- Кредиты предоставляются на сумму до 12 млн руб. (Москва, Московская область, Санкт-Петербург) либо до 6 млн руб. (остальные регионы РФ)
- Субсидируется процентная ставка в размере разницы между размером ключевой ставки Центрального банка Российской Федерации, увеличенной на 4 процентных пункта, и размером процентной ставки, установленной в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30.12.2017 N 1711.

Цепочки изменений приведены на рисунке ниже¹⁰⁵. (Рисунок 1)

В целях определения основных и второстепенных внешних и внутренних факторов, влияющих на реализацию вышеописанных мер для их учета при оценке эффекта, были выделены основные этапы (процессы) реализации меры, для которых были определены факторы, влияющие на промежуточные результаты, а также сопутствующие им риски¹⁰⁶ (Приложение 1, Таблица 9).

¹⁰⁵ Подлежит дополнению

¹⁰⁶ Таблица с рисками подлежит дополнению

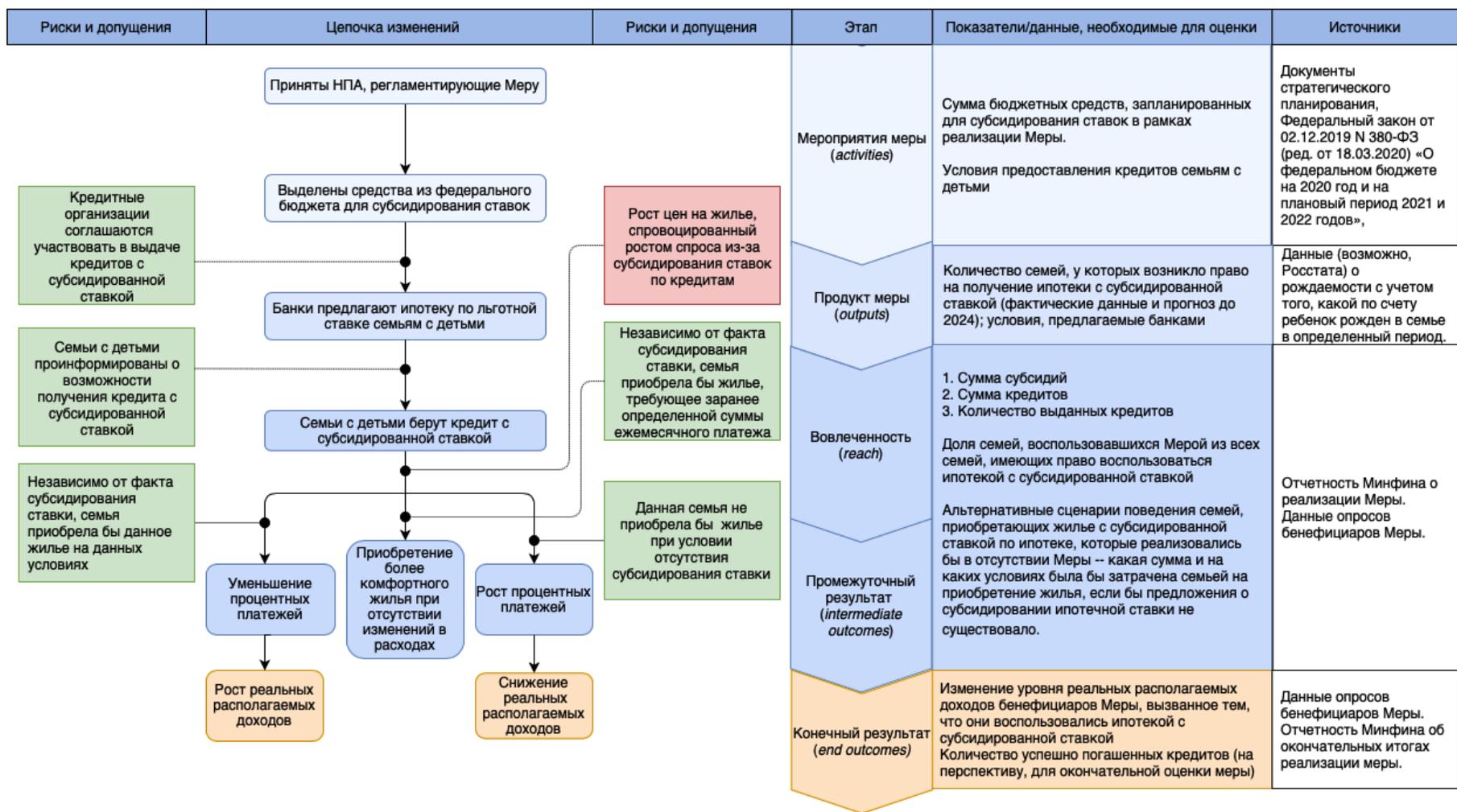


Рисунок 1 - Карта изменений для меры «Предоставление ипотечных кредитов (займов) семьям, имеющим двух и более детей, по ставке 6 % годовых».

4. Доказанность механизма меры

Анализ научных исследований

1. Christian A. L. Hilber and Tracy M. Turner, “The mortgage interest deduction and its impact on homeownership decisions”, The Review of Economics and Statistics, Vol. 96, No. 4 (October 2014), pp. 618-637.

Страна: США

ЦА для субсидий: все население.

Основные выводы: 1) Субсидии на ипотеку дают эффект – как положительный, так и отрицательный (соответственно увеличение или уменьшение вероятности взять ипотечный кредит) – в зависимости от ограничений в регулировании рынка земли; 2) положительный эффект на приобретение жилья в собственность имеется там, где имеется эластичное предложение жилья, причем только для высокодоходных групп населения; 3) там, где имеется значительная зарегулированность рынка земли и много ограничений, наблюдается отрицательный эффект на приобретение жилья в собственность, опять-таки только для высокодоходной группы населения; 4) для низкодоходных групп населения наличие или отсутствие субсидий не оказывает влияния на приобретение жилья в собственность.

Источник данных: PSID (The Panel Study of Income Dynamics), 1984-2007.

Оценка качества доказательной силы исследования приведена в **Таблице 5**.

Таблица 5 – Оценка качества доказательства исследования 1.

Оценка качества доказательств								
№	Критерий	1	2	3	4	5	6	7

		Очень низкое качеств о	Низкое качеств о	Удовлет ворител ьное качеств о	Высоко е качеств о	Очень высокое качеств о	Вес критери я	Расчет
1	Метод		2				0,8	1,6
2	Страновой фактор		2				1,4	2,8
3	Временной контекст				4		0,6	2,4
4	Каузальность		2				1	2
5	Воспроизводимость				4		0,6	2,4
6	Соответствие механизмов		2				1,6	3,2
Итоговая оценка								2,40

2. Adam Radzimski, "Subsidized mortgage loans and housing affordability in Poland", GeoJournal (2014) Vol. 79, pp.467–494

Страна: Польша

Годы субсидирования: 2007-2012.

ЦА для субсидий: все население.

Основные выводы: 1) Количество ипотечных кредитов и их общая сумма резко выросли после начала действия программы, общий долг по ипотеке также резко вырос – с 8.4% от ВВП в 2006 году до 19.1% от ВВП в 2010 году; 2) количество разрешений на строительство значительно выросло сразу после начала действия программы, однако упало в 2009-2012 годах; средние цены на квартиры в городах значительно выросли после начала реализации программы (в крупных городах этот рост был сильнее, чем в маленьких провинциальных, в более развитых провинциях сильнее, чем я

менее развитых), в ряде городов они выросли с 2006 года к 2008 году на 50-70%; 3) доступность жилья в столицах (в т.ч. в региональных столицах) оказалась ниже, чем более мелкие провинциальных городах; основные бенефициары программы – крупные города и региональные столицы.

Источники данных:

- 1) Статистические данные банка BGK—Bank Gospodarstwa Krajowego (2012). Dane liczbowe programu “Rodzina na swoim” [Statistical data on “Family’s own home” policy], <http://www.bgk.com.pl/program-rodzina-na-swoim/dane-liczbowe-programu-rns>. Данные: количество и сумма субсидированных ипотечных кредитов;
- 2) Статистические данные Central Statistical Office of Poland.

Оценка качества доказательной силы исследования приведена в Таблице 6.

Таблица 6 – Оценка качества доказательства исследования 2.

Оценка качества доказательств								
№	Критерий	1	2	3	4	5	6	7
		Очень низкое качество	Низкое качество	Удовлетворительное качество	Высокое качество	Очень высокое качество	Вес критерия	Расчет
1	Метод		2				0,8	1,6
2	Страновой фактор				4		1,4	5,6
3	Временной контекст				4		0,6	2,4
4	Каузальность			3			1	3
5	Воспроизводимость				4		0,6	2,4

6	Соответствие механизмов		2			1,6	3,2
Итоговая оценка							3,03

3. Nuno C. Martins, Ernesto Villanueva, “The impact of mortgage interest-rate subsidies on household borrowing”, Journal of Public Economics, Vol. 90 (2006), pp.1601– 1623.

Страна: Португалия.

Годы субсидирования: 1986-2002, реформа субсидирования (ограничение сверху на стоимость жилья при покупке через ипотеку) в конце 1998.

ЦА для субсидий: молодые и малоимущие жители страны.

Основные выводы: 1) стоимость субсидируемых кредитов и совокупный долг снизились с 1999 по 2001 годы; 2) заметный рост вероятности получить ипотечный кредит после реформы в более бедных регионах по сравнению с более богатыми; эластичность вероятности получить ипотечный кредит по отношению к процентной ставке оказалась в пределах между -1.33 и -2.8% . Главный вывод: программа ипотечных субсидий значима для молодых и малоимущих людей, снижение процентных ставок по кредитам для них облегчает им доступ к рынку кредитования.

Источники данных:

- 1) Статистические панельные наблюдения за 1998 и 2001 годы;
- 2) База Central de Risco de Cre'dito database Центрального банка Португалии.

Оценка качества доказательной силы исследования приведена в **Таблице 7**.

Таблица 7 – Оценка качества доказательства исследования 3.

Оценка качества доказательств

№	Критерий	1	2	3	4	5	6	7
		Очень низкое качество	Низкое качество	Удовлетворительное качество	Высокое качество	Очень высокое качество	Вес критерия	Расчет
1	Метод		2				0,8	1,6
2	Страновой фактор				4		1,4	5,6
3	Временной контекст				4		0,6	2,4
4	Каузальность			3			1	3
5	Воспроизводимость				4		0,6	2,4
6	Соответствие механизмов			3			1,6	4,8
Итоговая оценка								3,30

4. Jonathan Gruber, Amalie Jensen, Henrik Kleven, “Do people respond to the mortgage interest deduction? Quasi-experimental evidence from Denmark”, NBER Working Paper 23600, July 2017, <http://www.nber.org/papers/w23600>.

Страна: Дания.

Реформа субсидий: 1987 (существенное уменьшение налоговых вычетов при покупке жилья для самой богатой группы населения при почти неизменности вычетов для средней и беднейшей по доходам групп населения).

ЦА для субсидий: средняя и низшая группы по доходам.

Основные выводы: 1) отсутствие влияния реформы на долю домохозяйств, владеющих жильем, т.е на изменения спроса на владение жильем; 2) заметное сравнительное улучшение характеристик жилья (увеличение

средней площади и средней стоимости жилья) в средней и беднейшей группах населения по сравнению с самой богатой группой среди тех, кто переезжал в новое собственное жилье; заметное сравнительное увеличение платежей по кредитам для средней и низшей групп населения по сравнению с самой богатой группой. Эффекты наблюдались в первые 6-7 лет после реформы, после чего наступила стабилизация и разница между богатейшей группой населения и всеми прочими сохранялась почти неизменной.

Источник данных: административные реестры с данными обо всем датском населении за 1980-2011 годы. В данных есть информация о доходах, налогах, жилье в собственности, характеристиках жилья и о других социально-экономических характеристиках.

Оценка качества доказательной силы исследования приведена в Таблице 8.

Таблица 8 – Оценка качества доказательства исследования 4.

Оценка качества доказательств								
№	Критерий	1	2	3	4	5	6	7
		Очень низкое качество	Низкое качество	Удовлетворительное качество	Высокое качество	Очень высокое качество	Вес критерия	Расчет
1	Метод		2				0,8	1,6
2	Страновой фактор		2				1,4	2,8
3	Временной контекст				4		0,6	2,4
4	Каузальность			3			1	3
5	Воспроизводимость				4		0,6	2,4
6	Соответствие механизмов			3			1,6	4,8

Мере соответствует удовлетворительная степень доказанности. Таким образом, мы можем сделать вывод, что в отношении влияния рассматриваемой меры на устойчивый рост доходов и снижение уровня бедности существует доказательный пробел. Требуется проведение дополнительной оценки влияния меры на изменение размеров процентных платежей, являющихся компонентом располагаемых доходов, проведенное на российских данных. Мера не направлена на борьбу с монетарной бедностью, таким образом, несмотря на отсутствие исследований влияния меры на изменение монетарной бедности, их проведение не представляется целесообразным. Субсидирование ставок ипотечных кредитов повышало вероятность получения кредита (в том числе, для молодых и малоимущих граждан); приводило к приобретению жилья большего метража – такие результаты можно интерпретировать как снижение депривации по жилищным условиям, то есть, как сокращение немонетарной бедности. Однако и в отношении этого эффекта необходимы исследования на российских данных, так как существующие исследования выполнены в ином страновом и временном контексте, и демонстрируют противоречивые результаты.

5. Мероприятия меры

Мера «Предоставление ипотечных кредитов (займов) семьям, имеющим двух и более детей, по ставке 6% годовых» включает 3 мероприятия федерального проекта «Финансовая поддержка семей при рождении детей», общей стоимостью 68098 млн рублей:

- Семьи с двумя и более детьми воспользовались правом получения ипотечного кредита (займа) по ставке 6 процентов годовых;
- Анализ механизма предоставления субсидирования ипотеки по ставке 6% годовых проведен, предложения о необходимости совершенствования данного механизма подготовлены;
- К концу 2024 года количество активно вовлеченных российских кредитных организаций, предоставляющих ипотечные кредиты (займы) семьям, имеющим двух и более детей, по ставке 6 процентов годовых, увеличится в 5 раз.

6. Дизайн оценки влияния меры на достижение НЦ

Как уже отмечалось выше, данная Мера не направлена непосредственно на рост доходов или борьбу с бедностью.

ФП «Финансовая поддержка семей при рождении детей» реализуется в рамках НП «Демография». Согласно этому НП данный ФП направлен на внедрение к 2024 году механизма финансовой поддержки семей при рождении детей, создание благоприятных условий для жизнедеятельности семьи, рождения детей, минимизации последствий изменения материального положения граждан в связи с рождением детей.

Оценка влияния данной меры на достижение НЦ по доходам и бедности должна основываться на том, что такое влияние может быть только косвенным, при этом данная Мера может приводить как к росту располагаемых доходов домохозяйства, так и к их падению. Непосредственная цель данной Меры – способствовать улучшению жилищных условий семей с детьми и тем самым к устранению деприваций, связанных с жильем.

Соответственно оценка влияния данной Меры на достижение национальных целей должно производиться по трем направлениям:

1. Оценка влияния предоставленных субсидий на располагаемые доходы домохозяйств с детьми;
2. Оценка влияния увеличения спроса на жилье вследствие реализации данной Меры на рост жилищного строительства, как следствие – на экономический рост, и, как следствие – на снижение бедности;
3. Оценка влияния данной меры на жилищные условия семей с детьми.

Для оценки влияния данной Меры на располагаемые доходы семей с детьми требуется выяснить следующее:

1. Повлияло ли внедрение субсидий, предусмотренных данной Мерой, на решение о взятии ипотечного кредита;
2. Повлияло ли внедрение субсидий, предусмотренных данной Мерой, на изменение условий взятого ипотечного кредита (например, если без данных субсидий ипотечный кредит был бы взят в меньшем размере);
3. Как повлияло изменение спроса на ипотечные кредиты на изменение объемов жилищного строительства и, как следствие, на экономический рост.

Ответы на первые два вопроса можно получить по результатам опроса получателей субсидий на ипотечные кредиты.

Ответ на второй вопрос можно получить из макроэкономической статистики, либо, при проведении *ex ante* оценки, из данных о предполагаемом увеличении объемов жилищного строительства.

Для оценки влияния данной меры на жилищные условия семей с детьми нужно использовать данные Росстата.

7. Оценка вклада

Субсидирование льготной ставки по ипотечным кредитам для семей с детьми может иметь положительный эффект по сравнению с базовыми условиями отсутствия льготной ставки, который выражается в: а) улучшении жилищных условий семьи, в случае принятия семьей решения о получении кредита или получении кредита на большую сумму и покупке жилья лучшего качества или больших размеров, б) сокращении расходов на выплату кредита. Необходимо учитывать, что возможности получения ипотечных кредитов для малоимущих семей ограничены отсутствием у таких семей стабильных источников дохода, достаточных для осуществления регулярных выплат по ипотечному кредиту. Поэтому малоимущие семьи не входят в состав целевой аудитории этой меры.

Реализация меры может приводить как к росту, так и к падению располагаемых доходов домохозяйств, уже взявших или рефинансирующих ипотечный кредит, так как может способствовать уменьшению или увеличению процентных платежей, которые входят в категорию обязательных платежей и вычитаются из денежных доходов при вычислении располагаемых доходов. Изменение сумм процентных платежей зависит от конкретного соотношения результирующих выплат по кредиту, фактически полученному семьей по льготной ставке, и кредиту, который семья наиболее вероятно получила бы без льготы. Данные о влиянии возможности получить кредит по льготной ставке на решения домохозяйств, связанные с ипотечным кредитованием, на сегодняшний день недоступны и, предположительно, не собираются.

Для оценки влияния ипотечного кредитования по льготной ставке на располагаемые доходы семей-получателей необходимо выяснить следующее:

- повлияла ли льготная ставка на решение о получении ипотечного кредита;
- как льготная ставка повлияла на размер регулярных платежей по полученному семьей ипотечному кредиту, включая то, как изменились суммы уплачиваемых процентных платежей.

Ответы на эти вопросы можно получить по результатам опроса получателей субсидий на ипотечные кредиты. Информация о количестве выданных и рефинансированных кредитов, средних суммах кредитов и метражах приобретаемого жилья доступна на сайте Министерства финансов. Данные агрегированы по субъектам Российской Федерации и кредитным организациям. Эти данные могут быть полезны для обеспечения репрезентативности результатов опросов.

Приложение

Таблица 9 - Оценка влияния меры на бедность: определение основных факторов (внешних и внутренних), влияющих на достижение желаемых эффектов меры.

№	Этапы (процессы) реализации меры	Основные факторы		Риск	Стейкхолдеры, восприимчивые к риску	Приоритет риска (существенный / несущественный) ¹⁰⁷
		Внутренние (подвергаются влиянию)	Внешние			
1. Мероприятия меры						
1.1	Приняты все необходимые НПА, регламентирующие Меры			Существенных рисков не выявлено	Правительство РФ, Министерство финансов (сотрудники, отвечающие за разработку соответствующих НПА)	
1.2	Выделены средства из федерального бюджета для			Существенных рисков не выявлено	Министерство финансов	

¹⁰⁷ Валидируется стейкхолдерами в рамках опроса.

	субсидирования ставок					
2. Продукт меры						
2.1	Банки предлагают ипотеку по льготной ставке семьям с детьми		Кредитные организации соглашаются участвовать в выдаче кредитов с субсидированной ставкой	Существенных рисков не выявлено	Кредитные организации Министерство финансов	
3. Промежуточные результаты и вовлеченность						
3.1	Семьи с детьми берут кредит с субсидированной ставкой	Семьи с детьми узнают о возможности получить ипотечный кредит с субсидированной ставкой		Низкая информированность семей с детьми о возникающем у них праве на субсидирование ипотечной ставки	Семьи с детьми, имеющие право на получение льготной ипотеки; сотрудники банков, отвечающие за выдачу ипотечных кредитов	
3.2	Уменьшение процентных платежей		Намерение семьи приобрести конкретное (фиксированное) жилье, независимо от затрат на его приобретение	Существенных рисков не выявлено	Семьи с детьми, имеющие право на получение льготной ипотеки	
3.3	Приобретение более комфортного жилья при отсутствии		Намерение семьи затратить на приобретение жилья заранее	Из-за повышенного спроса на жилье вследствие субсидирования ставок по ипотечным кредитам, цены на жилые помещения	Семьи с детьми, имеющие право на получение льготной ипотеки	

	изменений расходах	в	определенную, фиксированную сумму	повысились таким образом, что предполагаемый эффект относительного улучшения жилищных условий при фиксированных затратах компенсируется повышением цен на жилье.		
3.4	Увеличение процентных платежей		Намерение семьи приобрести конкретное жилье, возникающее в результате получения информации о Мере Жесткость требований банков к потенциальным заемщикам	Возросшая кредитная нагрузка на домохозяйства, принявшие решение о покупке жилья вследствие получения информации о Мере, окажет слишком сильный негативный эффект на стандарты потребления домохозяйства	Семьи с детьми, имеющие право на получение льготной ипотеки	
4. Конечный результат						
4.1	Рост / падение располагаемых доходов		Альтернативные сценарии поведения семей, приобретающих жилье с субсидированной ставкой по ипотеке, которые реализовались бы в отсутствии Меры	Существенных рисков не выявлено	Семьи с детьми, имеющие право на получение льготной ипотеки	
4.2	Улучшение жилищных условий семей с детьми	Жесткость требований к заемщикам в НПА, регулирующих Мере	Уровень цен на жилье Уровень доходов семей, имеющих право на субсидирование ставки	Из-за повышенного спроса на жилье вследствие субсидирования ставок по ипотечным кредитам, цены на жилые помещения повысились таким образом, что домохозяйство не может	Семьи с детьми, имеющие право на получение льготной ипотеки	

				воспользоваться мерой и улучшить свои жилищные условия.		
--	--	--	--	---	--	--

Перечень стейкхолдеров-респондентов для валидации рисков

1. Министерство труда и социальной защиты
2. Региональные органы исполнительной власти, отвечающие за политику в области труда и социальной защиты
3. Целевые аудитории, на которые направлены компенсационные меры

Мера №6 «Выплата материнского капитала при рождении ребенка»

1. Краткие сведения по мерам государственной политики

№	Атрибут меры	Статус
1.	НЦ, на которую направлена мера	НЦ «Бедность – Доходы»
2.	Целевая аудитория	семьи с детьми (~7 млн семей ¹⁰⁸)
3.	Ожидаемый целевой эффект (outcome)	Снижение деприваций по жилью, образованию, специальным средствам для адаптации инвалидов. Снижение монетарной бедности и рост доходов малоимущих семей за счет ежемесячных выплат <i>Побочный эффект: снижение среднедушевых доходов и увеличение уровня бедности вследствие стимулирования рождаемости</i>
4.	Структурная / системная ¹⁰⁹	системная
5.	Действующая / предлагаемая	действующая
6.	Количество привязанных мероприятий ¹¹⁰	4
7.	Сумма финансирования привязанных мероприятий (2019-2024 гг.), млн руб.	2 393 836,77 млн рублей: - 2019 год: кассовое исполнение 325632.47 млн рублей; - 2020 год: бюджетные ассигнования 428308.56 млн рублей; - 2021 год: бюджетные ассигнования 522313.3 млн рублей; - 2022 год: бюджетные ассигнования 549778.23 млн рублей; - 2023 год: финансирование по паспорту 299756.4 млн рублей; - 2024 год: финансирование по паспорту 268047.8 млн рублей.
8.	Вклад в достижение НЦ ¹¹¹	Рост доходов: оценка не проводилась из-за отсутствия данных

108 Согласно открытым данным ПФР по итогам 2018 года полностью не распорядилось средствами материнского капитала 3,4 млн семей (www.pfrf.ru/opendata/). В 2019 году средствами материнского капитала воспользовались 0,9 млн семей (tass.ru/obschestvo/7876799). Исходя из динамики за 2017-2018 годы, можно предположить, что получило материнский капитал в 2019 году 0,7-0,9 млн семей. В 2020 году по прогнозам Правительства (tass.ru/obschestvo/7617129) получат материнский капитал на первого ребенка около 0,55 млн семей, на второго — столько же. Можно приблизительно оценить количество получателей сертификатов на материнский капитал в 2020-2021 годах в 3-3,5 млн семей. Таким образом, общий размер целевой аудитории меры на 2020-2024 годы можно оценить примерно в 7 млн человек.

109 Структурная мера направлена на борьбу с причинами, системная – со следствиями.

110 На основании сводной аналитической таблицы

111 По итогам оценки влияния.

		Снижение бедности: оценка не проводилась из-за отсутствия данных
--	--	--

2. Описание меры государственной политики

2.1 Отечественная практика

Мера государственной поддержки «материнский капитал» регулируется федеральным законом от 29 декабря 2006 года №256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» (далее — 256-ФЗ). Федеральная программа материнского капитала начала действовать с 1 января 2007 года. Закон о материнском капитале был внесен в Государственную Думу в октябре 2006 года. Можно считать, что первые рождения детей, на которые повлиял материнский капитал, случились в июле 2007 года (через девять месяцев после октября предыдущего года).

До недавнего времени право на материнский капитал семья получала только при рождении (усыновлении) второго ребенка. В 2020 году действие программы материнского капитала было расширено на первых детей.

До 2018 года основными направлениями использования средств материнского капитала в соответствии с 256-ФЗ являлись:

- улучшение жилищных условий;
- получение образования ребенком (детьми);
- формирование накопительной пенсии матери;
- приобретение товаров и услуг, предназначенных для социальной адаптации и интеграции в общество детей-инвалидов¹¹².

С 1 января 2018 года установлена возможность получения ежемесячной денежной выплаты из средств материнского капитала на основаниях, определенных федеральным законом от 28 декабря 2017 года N 418-ФЗ «О

¹¹² Был введен в действие в 2015 году в соответствии с Федеральным законом от 28.11.2015 N 348-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей».

ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей». В настоящее время семьи, чей среднедушевой доход не превышает двукратную величину прожиточного минимума трудоспособного населения в регионе за II квартал предыдущего года, имеют право на получение ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) второго ребенка после 1 января 2018 года. Ежемесячный размер такой выплаты устанавливается в размере прожиточного минимума ребенка в регионе проживания семьи. Выплата предоставляется до достижения ребенком возраста трех лет, однако с заявлением о ее получении необходимо обращаться каждый год. В случае, если ребенку не исполнился год и заявление подано до достижения им возраста шести месяцев, семья получает ежемесячные денежные выплаты за все предыдущие месяцы с рождения. Если заявление подано после достижения возраста шести месяцев, то ежемесячные выплаты устанавливаются сроком на один год.

В 2009-2010 в рамках антикризисных мер более 3 млн семей воспользовались правом получить единовременную выплату из средств материнского капитала в размере 12 тыс. рублей¹¹³.

Наиболее популярным направлением расходования средств материнского капитала на протяжении всех лет его действия оставалось улучшение жилищных условий (**Рисунок 1**) — в 2019 году его выбрало 67 процентов семей. Второе по востребованности среди семей направление — получение образования ребенком (детьми). В 2018 и 2019 годах семьи стали чаще направлять средства материнского капитала на оплату образования детей. Отчасти это может быть связано с тем, что с момента запуска программы материнского капитала в 2007 году уже прошло 13 лет. Несмотря на то, что вторые дети, на которых выдавался материнский капитал еще не доросли до

113 РБК. Как власти впустую потратили на маткапитал 1 трлн рублей. URL: <https://www.rbc.ru/society/28/04/2015/553f90d29a79470b70a108ff> [Дата обращения: 24.03.2020].

возраста поступления в высшие учебные заведения, в таких семьях в высшие учебные заведения начинают поступать первые дети, и некоторые семьи могут тратить средства материнского капитала на их образование.

Набирает популярность после введения в 2018 году направление части средств материнского капитала на ежемесячную выплату в связи с рождением (усыновлением) второго ребенка (в 2018 году — 42,1 тыс. семей, в 2019 году — 123,1 тыс. семей). Данный способ использования материнского капитала направлен непосредственно на борьбу с бедностью семей с двумя и более детьми.

Два других направления (формирование накопительной части трудовой пенсии матери и социальная адаптация детей-инвалидов) на **Рисунке 1** не отражены, поскольку общее количество семей, воспользовавшихся материнским капиталом по этим направлениям, каждый год не превышало нескольких сотен (в 2019 году 616 семей решили направить материнский капитал на формирование накопительной части трудовой пенсии, а 70 — на приобретение товаров и услуг, предназначенных для социальной адаптации инвалидов).

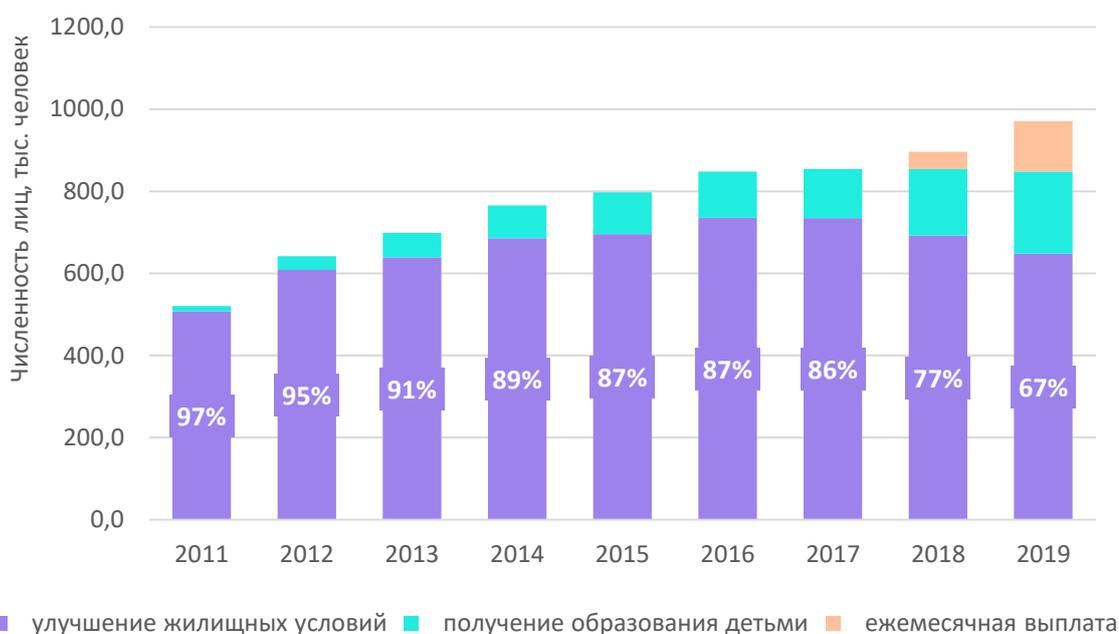


Рисунок 1 — Численность лиц, распорядившихся средствами (частью средств) материнского (семейного) капитала (на улучшение жилищных условий, образование детей и получение ежемесячной выплаты), тыс. человек¹¹⁴ | Источники: Росстат (данные с 2011 по 2018 годы), ПФР (данные за 2019 год), Отчет ПФР за 2018 год (данные о ежемесячных выплатах за 2018 год)

Второе измерение значимости направлений расходования средств материнского капитала — расходы на реализацию сертификатов по этим направлениям. В совокупности с 2007 года по 2019 год включительно расходы по программе материнского капитала превысили 2,5 трлн рублей в текущих ценах (Рисунок 2). 97,5 процентов средств было направлено на улучшение жилищных условий (треть из них — на улучшение жилищных условий без привлечения кредитных средств). 2 процента средств было израсходовано по направлению получения образования детьми. Оставшиеся полпроцента пришлись на три направления: ежемесячная выплата в связи с рождением

¹¹⁴ Распорядится материнским капиталом можно несколькими способами в рамках одного года, поэтому часть семей могла попасть в статистику использования материнского капитала по нескольким направлениям.

второго ребенка (11,3 млрд рублей), формирование накопительной части трудовой пенсии матери (1,1 млрд рублей) и приобретение товаров и услуг для детей-инвалидов (13 млн рублей).

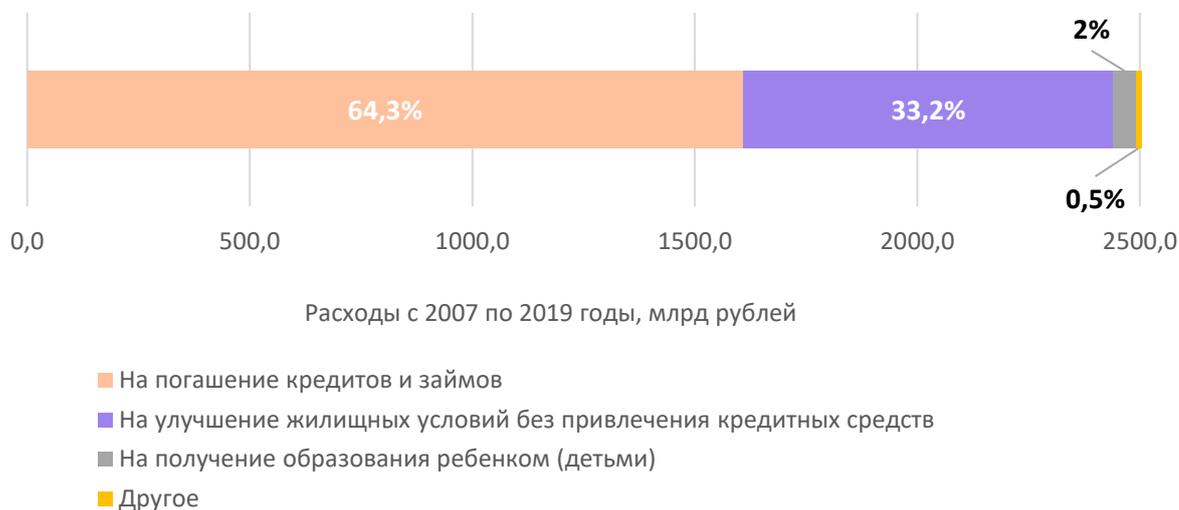


Рисунок 2 — Информация о расходах на реализацию программы материнского (семейного) капитала по направлениям использования с 2007 года по 2019 год включительно | Источник: Открытые данные ПФР

Исходя из анализа использования материнского капитала, далее анализируются два направления:

- улучшение жилищных условий;
- получение ежемесячных выплат на второго ребенка из средств материнского капитала.

Возможность направить часть средств на формирование накопительной части трудовой пенсии матери и приобрести необходимые товары и услуги для детей-инвалидов важны для отдельных семей, но их влияние с точки зрения достижения рассматриваемой НЦ несущественно. Получение образования детьми за счет материнского капитала важно с точки зрения компенсации расходов, однако на данном этапе также не рассматривается.

Далее кратко рассмотрены потенциальные каналы влияния на достижение национальных целей по росту доходов и снижению уровня бедности двух направлений использования средств материнского капитала — для улучшения жилищных условий и для получения ежемесячных денежных выплат.

Улучшение жилищных условий

Существует несколько возможных форм¹¹⁵ использования материнского капитала для улучшения жилищных условий:

- приобретение жилого помещения;
- строительство или реконструкция объекта индивидуального жилищного строительства (ИЖС) с привлечением строительной организации;
- строительство или реконструкция объекта индивидуального жилищного строительства без привлечения строительной организации;
- компенсация затрат за построенный или реконструированный объект индивидуального жилищного строительства;
- уплата первоначального взноса при получении кредита (займа), в том числе ипотечного, на приобретение или строительство жилья;
- погашение основного долга и уплата процентов по кредитам или займам на приобретение или строительство жилья, в том числе ипотечным;
- уплата цены по договору участия в долевом строительстве;
- платеж в счет уплаты вступительного взноса и (или) паевого взноса, если владелец сертификата либо его супруг (супруга) является

¹¹⁵ Как направить материнский (семейный) капитал на улучшение жилищных условий. URL: <http://www.pfrf.ru/knopki/zhizn/~4359> [Дата обращения: 23.03.2020].

участником жилищного, жилищно-строительного, жилищного накопительного кооператива.

Ремонт жилого помещения не относится к возможным формам использования материнского капитала.

Использование гражданами средств материнского капитала для улучшения жилищных условий влияет на достижение национальной цели по росту доходов путем компенсации части расходов на обязательные платежи (по ипотеке, кредитам, и др.). В этом случае увеличиваются реальные располагаемые доходы граждан. Однако о таком влиянии можно говорить, только если решение о приобретении жилья на определенную сумму принимается независимо от действия программы материнского капитала. В противном случае программа может стимулировать взятие на себя гражданами дополнительных обязательств и привести к снижению реальных располагаемых доходов. С другой стороны, если предположить, что домохозяйство определяет для себя максимальную сумму ежемесячного платежа по кредиту (ипотеке и др.) и в соответствии с этой суммой выбирает максимально привлекательное для себя жилье, то средства материнского капитала позволяют при прочих равных (одном и том же уровне ежемесячных расходов) получить жилье лучшего качества.

Рассматриваемые механизмы не затрагивают монетарную бедность, поскольку не способствуют росту доходов малоимущих домохозяйств. Единственный случай, когда можно говорить о влиянии на монетарную бедность — это возможность получить денежную компенсацию за расходы на строительство или реконструкцию объекта индивидуального жилищного строительства. В этом случае граждане могут получить денежную сумму в размере ранее понесенных расходов на руки. Однако, такое влияние сильно ограничено и имеет краткосрочный эффект.

Относительная сложность рассмотренных выше каналов влияния меры на национальные цели связана с двумя причинами:

- в данном разделе рассматривается влияние программы материнского капитала только на две национальные цели, прочие положительные эффекты остаются за рамками анализа;
- достижение/ или недостижение национальных целей трактуется через призму индикаторов, используемых для мониторинга, они сужают взгляд на имеющиеся эффекты. Так, улучшение жилищных условий с помощью материнского капитала даже путем взятия на себя гражданами дополнительных обязательств, безусловно, положительно влияет на их благосостояние. Однако, формально реальные располагаемые доходы снижаются.

Получение ежемесячных выплат

С 1 января 2018 года для семей с детьми, получивших государственный сертификат на материнский (семейный) капитал, и в которых, размер среднедушевого дохода в пересчете на одного человека не более 1,5-кратной величины регионального прожиточного минимума трудоспособного населения была введена возможность получения ежемесячных выплат. Размер выплаты равен величине регионального прожиточного минимума для детей, за 2 квартал предшествующего года. При этом размер материнского капитала ежемесячно уменьшается на сумму выплаты в связи с рождением (усыновлением) второго ребенка. В январе 2020 года диапазон среднедушевых доходов, которые позволяют использовать материнский капитал для получения ежемесячных денежных выплат, расширен до двух региональных прожиточных минимумов, а продолжительность получения выплат была увеличена с 1,5 до 3 лет.

Данное направление использования средств материнского капитала направлено непосредственно на малоимущих граждан, позволяет увеличить среднедушевые доходы малоимущих семей с детьми и снизить уровень бедности в случае, если домохозяйство, которое ранее находилось за чертой бедности, после получение выплат, выходит из бедности.

Отрицательный эффект программы материнского капитала

Материнский капитал является демографической мерой и, как показывают исследования (Slonimczyk, Yurko, 2014; Yakovlev, Sorvachev, 2019), стимулирует рождаемость в краткосрочном и долгосрочном периодах. Появление ребенка в семье снижает среднедушевые доходы¹¹⁶, часть домохозяйств может оказаться в этом случае за чертой бедности. Таким образом, в части, в которой программа материнского капитала стимулирует дополнительные рождения, существует канал потенциального отрицательного влияния на рассматриваемые национальные цели.

Поскольку семьи с детьми — это одна из наиболее подверженных риску попадания в бедность групп, данный отрицательный эффект влияния путем стимулирования рождаемости необходимо рассмотреть отдельно.

В целом программа материнского капитала не является новой относительно 2018 года. В этом смысле влияние программы на доходы и бедность уже заложено в базовые значения показателей, по которым будет осуществляться мониторинг достижения НЦ в 2024 году. Влияние может измениться по следующим причинам:

- расширение целевой аудитории, на которую направлена мера, за счет изменения параметров меры. Например, распространение программы

¹¹⁶ Если только этот эффект полностью не покрывается за счет дополнительных мер поддержки.

материнского капитала на первого ребенка, которое произошло в начале 2020 года;

- «затухание» эффекта меры, связанное с привыканием к ней населения;
- увеличение размеров материальной поддержки в рамках меры;
- влияние внешних факторов, которые влияют на возможность использования инструментов, заложенных в меру. Например, изменения условий ипотечного кредитования или влияние демографических тенденций.

Без конструирования специальных обследований и опросов идентифицировать вклад перечисленных факторов является проблематичным. Методологическая трудность при оценке мер, которые действовали ранее, заключается в том, что сравнивается не два состояния мира, когда в одном мера действует, а в другом — нет. В данном случае мера действует в обоих случаях, однако предполагается, что интенсивность ее воздействия (эффект) на целевую переменную различается в разных состояниях мира. Для получения несмещенных оценок в таком случае требуется гораздо больше данных. Решать проблему эндогенности и оценивать альтернативные (counterfactual) значения также намного сложнее.

Региональные программы материнского капитала

В настоящее время региональный материнский капитал действует в большинстве субъектов Российской Федерации (по состоянию на 2019 год в 70 субъектах Российской Федерации).

Регионы вправе определять:

- условия получения дополнительных средств;
- сумму пособия;
- список направлений для распоряжения средствами.

В большинстве регионов родители получают право на разовую помощь в установленном размере после рождения третьего (иногда второго) ребенка.

Местные органы власти определяют также направления использования маткапитала. В целом способы расходования пособия в разных регионах аналогичны, но есть и различия, иногда весьма значительные. В рамках анализа региональные программы материнского капитала более подробно не рассматриваются.

2.2 Международная практика

Прямых аналогов программы материнского капитала в зарубежных странах нет. Речь идет прежде всего о компенсациях расходов семей строго на определенные цели (например, улучшение жилищных условий). Однако единовременные и ежемесячные пособия для семей с детьми существуют во многих странах, поддержка семей с детьми осуществляется и с помощью других инструментов.

Германия

Поддержка осуществляется в виде пособия, которое выплачивается ежемесячно до достижения 18 лет, в некоторых случаях его могут продлевать до 21 года и до 25 лет. Размер пособия зависит от количества детей и варьируются от 192 евро до 223 евро.

Франция

Поддержка осуществляется в виде пособия. Единовременное пособие в размере 927 евро и 1855 евро при усыновлении. Дополнительно выплачивается на детей до 3-х лет ежемесячное пособие в размере от 92 до 185 евро.

Австралия

Осуществляют только единовременная выплата в размере 1631 евро на первого ребенка и 815 евро на второго и последующих.

США

Предоставляются только налоговые льготы за рождение ребенка (максимум 1000\$).

Все эти меры направлены в первую очередь на повышение рождаемости, и на борьбу с бедностью влияют опосредовано. Хотя именно прямые выплаты являются наиболее простым способом борьбы с бедностью.

3. Карты изменений

В данном разделе представлены карты изменений для программы материнского капитала по следующим направлениям:

- улучшение жилищных условий (Раздел 3.1);
- получение ежемесячных выплат на второго ребенка из средств материнского капитала (Раздел 3.2).

Отдельно построена карта изменений для отрицательного эффекта¹¹⁷ программы материнского капитала на доходы и бедность в связи с тем, что при появлении ребенка может снизиться среднедушевой доход в семье (Раздел 3.3).

В целях определения основных и второстепенных внешних и внутренних факторов, влияющих на реализацию вышеописанных мер для их учета при оценке эффекта, были выявлены основные этапы (процессы) реализации меры, для которых были определены факторы, влияющие на промежуточные результаты, а также сопутствующие им риски и степень их влияния на результат (Приложение, Таблицы 2-4).

Анализ судебной практики, связанной с распоряжением средствами материнского капитала

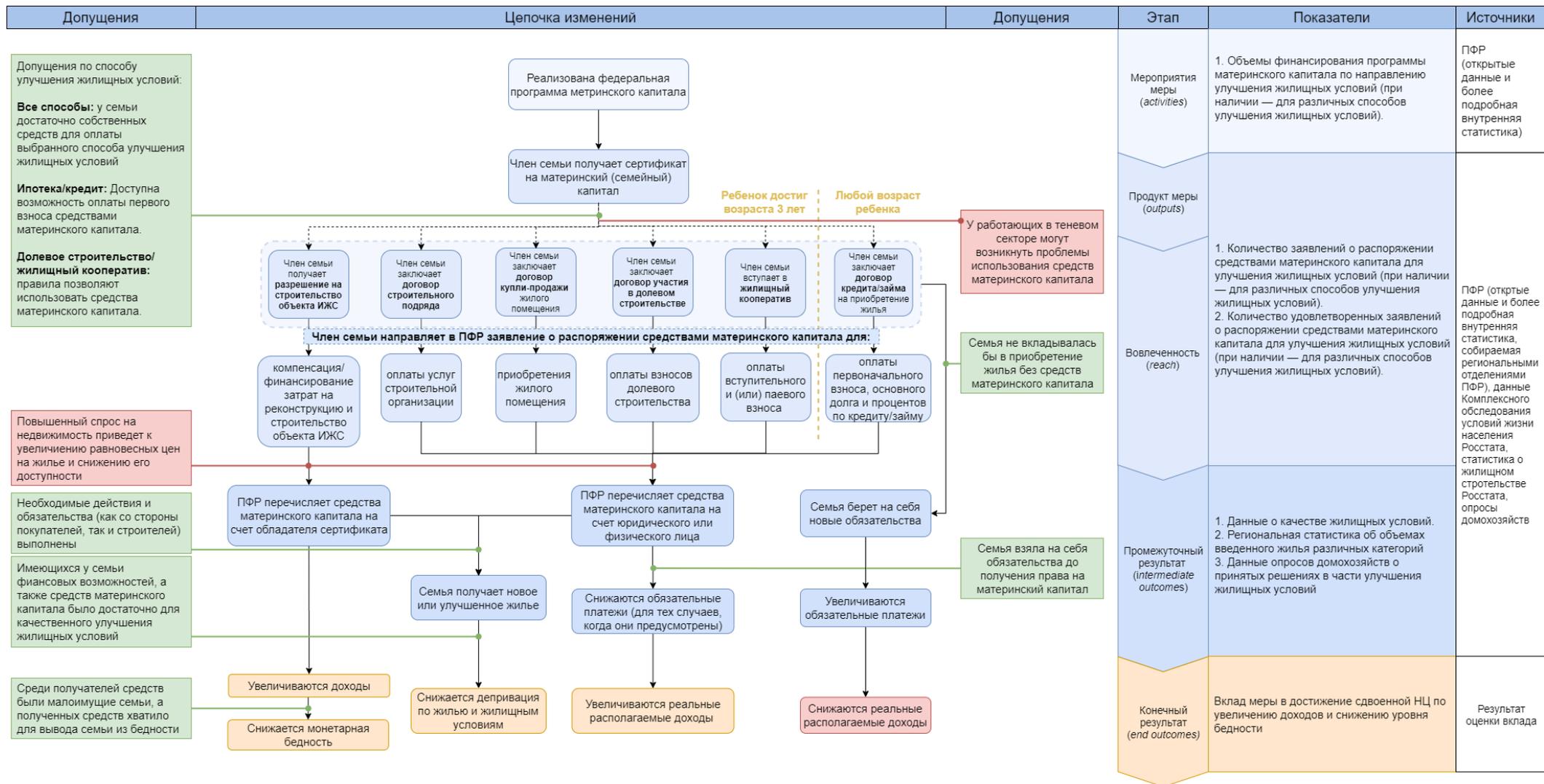
Практика судов общей юрисдикции и решения Верховного суда РФ являются источником данных о рисках, сопровождающих реализацию программы материнского капитала.

¹¹⁷ Наличие отрицательного влияния программы материнского капитала на среднедушевые доходы и бедность не означает, что в целом программа материнского капитала является нежелательной и неэффективной, поскольку ее главная цель лежит в демографической плоскости (стимулирование рождаемости).

В обзоре судебной практики по делам, связанным с реализацией права на материнский капитал¹¹⁸, отмечено, что «между владельцами сертификатов и территориальными органами Пенсионного фонда Российской Федерации чаще всего возникали споры в связи с отказом последних направить средства материнского (семейного) капитала на выплату части стоимости квартиры, дома либо доли в праве собственности на жилое помещение, приобретенных по договорам купли-продажи; на погашение основного долга, уплату процентов по договорам займа, кредитным договорам (в том числе ипотечным); на возмещение расходов, произведенных в связи со строительством, реконструкцией жилого помещения». Сложным моментом в таких спорах является требование улучшения жилищных условий в результате использования средств материнского капитала. Разное понимание критериев «улучшения» приводит к судебным спорам.

¹¹⁸ Утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 22 июня 2016 г. URL: http://www.vsrj.ru/Show_pdf.php?Id=10894 [Дата обращения: 03.05.2020 г.].

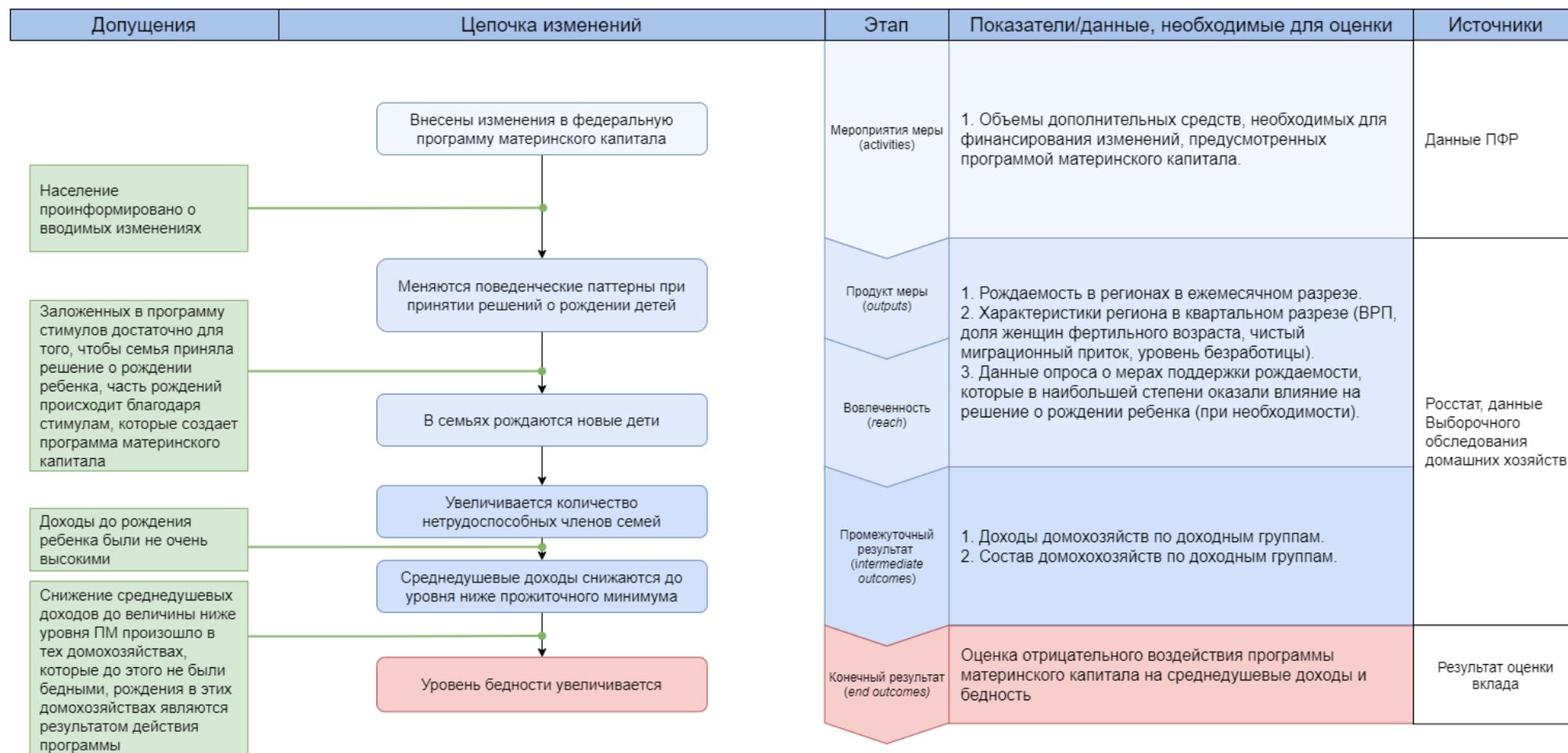
3.1 Карта изменений «материнский капитал по направлению «Улучшение жилищных условий»



3.2 Карта изменений «материнский капитал по направлению «Получение ежемесячных выплат на второго ребенка»

Допущения	Цепочка изменений	Этап	Показатели/данные, необходимые для оценки	Источники
	<p>Реализована федеральная программа материнского (семейного) капитала</p>	Мероприятия меры (activities)	1. Объемы финансирования ежемесячных выплат из средств материнского капитала по регионам РФ.	Данные ПФР
<p>Семьи проинформированы о возможности направить средства материнского (семейного) капитала на ежемесячные денежные выплаты</p>	<p>Члены семей получают сертификат на материнский (семейный) капитал</p> <p>Члены семей направляют в ПФР заявление о распоряжении средствами материнского капитала для получения ежемесячной выплаты на второго ребенка из материнского капитала (сроком на 1 год)</p>	<p>Продукт меры (outputs)</p> <p>Вовлеченность (reach)</p>	<p>1. Количество выданных сертификатов на материнский (семейный) капитал.</p> <p>2. Количество заявлений, поданных в ПФР, о распоряжении средствами материнского капитала для получения ежемесячной денежной выплаты на второго ребенка по регионам.</p>	Данные ПФР
<p>Порядок подтверждения величины доходов семьи простой, не требует значительных усилий</p>	<p>ПФР принимает решение о возможности назначить выплаты</p> <p>Семьи получают ежемесячные выплаты</p>	Промежуточный результат (intermediate outcomes)	<p>1. Количество семей, получающих ежемесячные денежные выплаты из средств материнского капитала по регионам РФ.</p> <p>2. Общее количество семей, имеющих право воспользоваться материнским капиталом с целью получения ежемесячных денежных выплат.</p> <p>3. Характеристики занятости, бедности семей, члены которых подали заявление на получение ежемесячных денежных выплат.</p> <p>4. Прогноз количества семей, которые воспользуются правом на получение ежемесячных денежных выплат из средств материнского капитала в 2020-2024 годах.</p>	Данные ПФР, выборочные обследования, прогноз по данным 2018-2019 годов
<p>Часть выплат получают семьи с доходами ниже прожиточного минимума, получаемых выплат достаточно для вывода домохозяйств из бедности</p>	<p>Растут среднедушевые доходы семей</p> <p>Снижается уровень бедности</p>	Конечный результат (end outcomes)	Вклад меры в достижение двойной НЦ по увеличению доходов и снижению уровня бедности для семей с двумя и более детьми	Результат оценки вклада

3.3 Карта изменений «материнский капитал по направлению «Влияние на доходы и бедность посредством стимулирования рождаемости»



*возможны два основных сценария: сдвиг рождения на более ранний период и/или увеличение общего количества детей в семье

4. Степень доказанности меры государственной политики

Материнский капитал является демографической мерой, по этой причине научные исследования с оценкой ее влияния на доходы и бедность отсутствуют. Оценка воздействия материнского капитала на демографические процессы осуществляется в целом без учета способов его использования.

В статье (Yakovlev, Sorvachev, 2019) рассматривается влияние материнского капитала на рождаемость, а также затрагиваются эффекты программы для равновесия на рынке жилья и устойчивости семей. Результаты оценки свидетельствуют о том, что запуск программы повысил рождаемость как в краткосрочном, так и долгосрочном периоде. Авторы выявили положительное влияние материнского капитала на предложение и цены на рынке жилья. Рождаемость, при прочих равных условиях выше в регионах, где размер материнского капитала позволяет приобрести большее количество квадратных метров. Оценка издержек правительства за дополнительные роды, вызванные программой материнского капитала, составляет приблизительно 50 000 долларов.

В статье (Slonimczyk, Yurko, 2014) авторы, используя динамические структурные модели рождаемости и участия в рабочей силе, показывают, что в долгосрочном периоде программа материнского капитала повышает рождаемость на 15 процентов. Этот эффект существенно ниже краткосрочного, который в первую очередь объясняется сдвигом времени рождения без увеличения общего числа рождений, приходящихся на одну женщину. Авторы не рассматривают влияние программы на доходы и бедность, но показывают, что ее влияние на рождаемость выше для женщин с меньшими возможностями заработка.

В статье (Гришина, Цацура, 2018) на основе расчетов, проведенных на данных социологического опроса домохозяйств с детьми ИНСАП РАНХиГС, показано, что «семьи, использовавшие материнский капитал, в большей степени обеспечены дополнительным жильем и общей площадью жилья из расчета на человека, чем семьи, имеющие право, но не использовавшие его». Таким образом, программа способствует улучшению жилищных условий семей с детьми. Одновременно у семей, воспользовавшихся средствами материнского капитала, имеются повышенные риски бедности. «Почти треть семей с детьми, использовавших на выплату ипотеки материнский капитал, оказывается за чертой бедности после выплаты ипотечных платежей». Нужно отметить, что группы семей, использовавших и не использовавших материнский капитал на выплату ипотеки, могут существенно различаться по своим характеристикам. По этой причине сделать вывод о влиянии программы материнского капитала на доходы и бедность без конструирования правильной контрольной группы невозможно.

Анализ релевантности рассмотренных исследований по страновому фактору, временному контексту и соответствию рассматриваемых механизмов влияния, а также оценка внутренней и внешней валидности результатов исследований позволяет выделить работу, которая в наибольшей степени соответствует потребностям оценки: (Slonimczyk, Yurko, 2014). Оценка качества доказательств приведена в Таблице 1.

Таблица 1 – Оценка качества доказательств.

№	Критерий (вес критерия)	1	2	3	4	5
		Очень низкое качество	Низкое качество	Удовлетворительное качество	Высокое качество	Очень высокое качество
1.	Дизайн эксперимента (0,8)			3		
2.	Страновой фактор (1,4)					5
3.	Временной контекст (0,6)			3		
4.	Каузальность (1)		2			
5.	Воспроизводимость (0,6)			3		
6.	Соответствие механизмов (1,6)		2			
Итоговая оценка		3,03 (Доказательства удовлетворительного качества)				

Таким образом, в отношении влияния рассматриваемых мер на устойчивый рост доходов и снижение уровня бедности существует доказательный пробел.

5. Мероприятия меры

Рассматриваемой мере соответствуют следующие результаты федерального проекта «Финансовая поддержка семей при рождении детей» (Национальный проект «Демография»):

- «Семьи, имеющие двух и более детей, распорядились средствами материнского (семейного) капитала»;
- «Предложения об изменении механизма индексации размера материнского (семейного) капитала представлены в Правительство Российской Федерации»;
- «Семьи, имеющие двух и более детей получили государственный сертификат на материнский (семейный) капитал»;
- «Предложения о необходимости совершенствования механизмов распоряжения средствами материнского (семейного) капитала, в том числе по продлению программы материнского (семейного) капитала после 2021 года, представлены в Правительство Российской Федерации».

6. Дизайн оценки влияния меры на достижение НЦ

Два выбранных для оценки направления использования материнского капитала имеют разные механизмы влияния на достижение НЦ.

Получение ежемесячных выплат на второго ребенка из средств материнского капитала относится к группе мер с прямыми выплатами — они оказывают непосредственное воздействие на рост доходов и снижение уровня бедности посредством сокращения дефицита доходов.

Улучшение жилищных условий с помощью средств материнского капитала относится к мерам, направленным на компенсацию расходов. Однако, в отличие, например, от компенсации расходов на оплату услуг ЖКХ или проезда в общественном транспорте, когда компенсируются обязательные расходы, случай с материнским капиталом сложнее. Наличие сертификата на материнский капитал может стимулировать взятие на себя гражданами и семьями дополнительных обязательств. Например, возможность оплатить первый взнос средствами из материнского капитала, может стимулировать семьи брать ипотеку, которая сопряжена затем с ежемесячными платежами. Это приводит к падению реальных располагаемых доходов. При этом следует иметь в виду, что доступ малоимущих домохозяйств к использованию средств материнского капитала для улучшения жилищных условий может быть ограничен.

Отдельно рассматривается влияние программы материнского капитала на бедность посредством стимулирования рождаемости, что может привести к снижению среднедушевых доходов и росту уровня бедности. Данный эффект рассматривается независимо от того, какие направления расходования средств материнского капитала могут быть выбраны.

Основная сложность при разработке дизайна оценки связана с тем, что изменения в программу материнского капитала вводились повсеместно и для

всех граждан из целевой группы одновременно. В результате оказывается достаточно сложным выделить экспериментальную и контрольные группы, чтобы отделить эффект программы от влияния всех остальных наблюдаемых и ненаблюдаемых факторов. В работе Slonimczyk, Yurko, 2014 для оценки причинно-следственного эффекта использовался тот факт, что программа должна стимулировать вторые рождения (экспериментальная группа), но не первые (контрольная группа). В работе Yakovlev, Sorvachev, 2019 использовалась вариация во времени введения региональных программ материнского капитала, а также в рамках разрывного дизайна предположение о том, что распределение наблюдений слева и справа вблизи точки старта программы воспроизводит условия случайного эксперимента.

Главное изменение (распространение действия программы материнского капитала на случай рождения первого ребенка) произошло в начале 2020 года. Поскольку эта мера (с учетом изменений) является новой, для данные оценки эффекта отсутствуют. Кроме того, основная сложность при разработке дизайна оценки связана с тем, что изменения в программу материнского капитала вводятся повсеместно и для всех граждан из целевой группы одновременно. По этой причине сложно выделить экспериментальную и контрольные группы, чтобы отделить влияние программы от влияния других факторов на достижение национальных целей (например, других изменений в социальной политике, которые вводятся в тот же период).

Проблемы оценки напрямую связаны с тем, насколько принятие управленческих решений в государственном управлении базируется на данных и исследованиях специалистов. Собираемые в настоящее время статистические данные и порядок имплементации мер государственной политики служат в лучшем случае целям операциональной оценки, но не оценки эффектов воздействия. Идеальным, с точки зрения оценки, было бы, например, постепенное введение программы материнского капитала или

изменений в программу в отдельных регионах. При соответствующем качестве собираемых данных это бы позволило исследователям сконструировать экспериментальную и контрольную группы, провести оценку и при необходимости предложить корректировки.

Дизайн оценки для направления использования материнского капитала «Улучшение жилищных условий»

Исследовательские вопросы

Использование средств материнского капитала для улучшения жилищных условий напрямую не влияет на рассматриваемые национальные цели. Однако, имеет косвенное влияние на национальную цель по росту доходов через компенсацию расходов на обязательные выплаты. Также программа позволяет снизить депривацию по жилищным условиям.

Исследовательские вопросы в рамках этого направления оценки:

- Насколько программа материнского капитала снизит обязательные платежи семей с детьми в 2020-2024 годах по сравнению с 2018 годом благодаря возможности направить часть средств на улучшение жилищных условий (для тех семей, которые уже имели обязательства или взяли их на себя независимо от влияния программы)?
- Каков отрицательный эффект программы материнского капитала на реальные располагаемые доходы населения из-за того, что часть семей возьмет на себя новые обязательства (программа материнского капитала послужит стимулом) по оплате жилищного строительства в разных формах (ипотека, кредит, долевое строительство и т.п.)?
- Каков эффект программы материнского капитала на снижение деприваций по жилищным условиям?

Источники данных

Для ответа на первые два вопроса требуются либо очень подробные данные по истории каждого домохозяйства (с тем, чтобы оценить, как материнский капитал повлиял на снижение выплат по ипотеке и кредитам), либо масштабный опрос домохозяйств (с тем, чтобы оценить влияние программы на принимаемые домохозяйствами решения). Такие данные в настоящее время отсутствуют. Сложность оценки заключается в том, что рассматриваемые эффекты (рост доходов и снижение уровня бедности) не являются целевыми для программы материнского капитала. Шоки, вызванные программой, по-разному отражаются на поведении разных домохозяйств (в частности, по уровню обеспеченности), что в конечном счете оказывает влияние на конечный эффект. Например, без подробного опроса домохозяйств, невозможно ответить на вопрос, стимулирует ли программа материнского капитала брать домохозяйства на себя дополнительные обязательства (что снижает реальные располагаемые доходы) или такие решения домохозяйства приняли бы и без программы.

Может показаться спорной постановка исследовательских вопросов в целом: если семья приняла решение о приобретении жилья (даже если это ведет к росту обязательных платежей), значит с ее точки зрения выгоды превышают издержки. Однако, достижение/недостижение национальных целей измеряется с помощью конкретных индикаторов (в частности, реальных располагаемых доходов населения), которые не учитывают в полной мере, как меняется общее благосостояние экономических агентов. При принятии управленческих решений необходимо учитывать такие ограничения отдельных показателей.

Дизайн оценки для направления использования материнского капитала «Получение ежемесячных выплат на второго ребенка из средств материнского капитала»

Исследовательские вопросы

Право использовать средства материнского капитала для получения ежемесячных денежных выплат на второго ребенка установлено с 1 января 2018 года. Таким образом, относительно периода достижения рассматриваемых НЦ (с 2018 по 2024 годы) данную меру можно считать новой.

В рамках оценки предстоит ответить на следующий исследовательский вопрос:

- Насколько программа материнского капитала снизит дефицит доходов малоимущих семей с детьми в 2020-2024 годах по сравнению с 2018 годом благодаря возможности направить часть средств на ежемесячные выплаты на второго ребенка?

Использование материнского капитала для получения ежемесячных выплат на второго ребенка относится к прямым выплатам. Количественную оценку влияния данной меры на рассматриваемые НЦ целесообразно провести методом микросимулирования на данных выборочных наблюдений.

Поскольку право на получение ежемесячных денежных выплат из средств материнского капитала имеют семьи со среднедушевыми доходами, не превышающими двух прожиточных минимумов в регионе, не всю целевую аудиторию данной меры можно отнести к малоимущим. Часть таких выплат отразится на росте среднедушевых доходов, но не повлияет на статистику бедности.

В процессе анализа также должны быть получены ответы на следующие вопросы:

- Какая доля получателей ежемесячных выплат из средств материнского капитала относится к малоимущим домохозяйствам (на момент назначения ежемесячной денежной выплаты)?
- Сколько семей обратятся за ежемесячной денежной выплатой в 2020-2024 годах, какова будет доля малоимущих домохозяйств среди этих семей, а также каким будет дефицит доходов в этих малоимущих семьях?

Определенную сложность представляет прогноз количества семей, решивших воспользоваться материнским капиталом для получения ежемесячных денежных выплат. В отличие от обычных прямых выплат, решение о получении ежемесячных денежных выплат принимается семьей. По этой причине далее используется понятие потенциальной целевой группы — семьи, которые потенциально могли бы воспользоваться материнским капиталом для получения ежемесячных денежных выплат на второго ребенка. Вместе с тем, следует отметить, что направление средств материнского капитала для малоимущих семей на другие цели затруднено (у таких семей недостаточно собственных средств для улучшения жилищных условий, также они не соответствуют требованиям кредитных организаций).

Источники данных

Оператором программы материнского капитала является Пенсионный фонд РФ. Поскольку при принятии решения о назначении ежемесячной денежной выплаты, оценивается среднедушевой уровень доходов семьи, ПФР располагает сведениями о том, какая доля семей, получающих ежемесячные денежные выплаты из средств материнского капитала, относится к малоимущим. Не передавая конфиденциальные данные, ПФР может

самостоятельно оценить дефицит доходов таких домохозяйств в 2018-2019 годах. Без этих данных оценка затруднена.

Для подготовки прогноза на 2020-2024 годы используются данные Выборочного наблюдения доходов домохозяйств (ВНДН).

Методология оценки

Этап 1: прогноз количества домохозяйств, которые воспользуются материнским капиталом для формирования ежемесячных денежных выплат на второго ребенка.

1. Оценка количества домохозяйств, которые потенциально смогут воспользоваться мерой в 2020-2024 годах (домохозяйства, в которых родился второй ребенок после 1 января 2018 года со среднедушевыми доходами ниже двух региональных прожиточных минимумов до исполнения трех лет второму ребенку). Для оценки используются данные ВНДН, которой может быть дополнен демографическим прогнозом, однако оценка может проводиться и в предположении сохранения существующей структуры населения.
2. Оценка доли бедных домохозяйств среди всех потенциальных пользователей меры также осуществляется по данным ВНДН.
3. Прогноз доли домохозяйств (отдельно — бедных), которые воспользуются правом на получение ежемесячной денежной выплаты на второго ребенка из средств материнского капитала. Нижняя граница будет определена исходя из данных за 2019 год (статистика ПФР)¹¹⁹ в предположении, что в 2020-2024 годах воспользуется мерой не меньшая доля домохозяйств, чем в 2019 году. Верхняя граница

¹¹⁹ Следует учитывать, что понятия «домохозяйство» в ВНДН и «семья» для ПФР неравнозначны.

приравнивается 100 процентам (все, кто имел право, воспользуются мерой).

Этап 2: оценка дефицита доходов домохозяйств-потенциальных пользователей меры:

1. Установить абсолютную численность бедных домохозяйств-потенциальных пользователей меры (для нижней и верхней границ).
2. Выявить общий дефицит доходов домохозяйств-потенциальных пользователей меры.
3. Рассчитать количество домохозяйств, которое выйдет из бедности после реализации меры, для нижней и верхней границ Этапа 1 в предположении, что в первую очередь обращаются за ежемесячными денежными выплатами самые бедные домохозяйства.
4. Рассчитать дефицит доходов домохозяйств, который останется после реализации меры.
5. Рассчитать долю дефицита доходов, которая покрывается рассматриваемой мерой.

Этап 3: влияние на доходы:

1. Рассчитать рост реальных располагаемых доходов домохозяйств, которые воспользуются мерой для нижней и верхних границ участия, полученных на Этапе 1.

Дизайн оценки для направления использования материнского капитала «Влияние на доходы и бедность посредством стимулирования рождаемости»

Исследовательские вопросы

Исследования влияния программы материнского капитала на рождаемость в долгосрочном периоде сходятся на том, что это влияние положительное и

значимое (Slonimczyk, Yurko, 2014; Yakovlev, Sorvachev, 2019). Выполнение цели по увеличению рождаемости может оказать отрицательное влияние на достижение национальных целей по снижению уровня бедности и росту доходов, поскольку рождение ребенка в семье снижает среднедушевые доходы, что для не очень обеспеченных семей может означать попадание в категорию бедных.

В общем случае решения о рождении ребенка и выборе направления расходования средств материнского капитала могут быть связаны. Например, для семьи, у которой уже есть хорошая квартира, возможность улучшить жилищные условия с помощью материнского капитала не будет являться достаточным стимулом для рождения ребенка, но при этом сыграет роль возможность оплатить обучение детей. Возрастающая популярность ежемесячных денежных выплат показывает, что семьи с невысокими доходами рассматривают материнский капитал как страховку от попадания в бедность после рождения ребенка. Однако в данном случае предполагается оценить общий эффект независимо от последующих решений о направлениях расходования средств материнского капитала.

Следует отметить, что в рассматриваемом дизайне эффект материнского капитала оценивается не вообще, а по сравнению с 2018 годом. Относительно этого периода сама программа материнского капитала не является новой. Если бы основные параметры программы оставались стабильными на протяжении 2018-2024 годов, и мы предполагали, что эффект программы постоянен во времени (не затухает¹²⁰), то оценку можно было бы не проводить — одинаковые эффекты действовали бы, как в 2018 году, так и в 2024 году, т.е. в базовые значения показателей среднедушевых доходов и уровня бедности уже

120 Материнский капитал. Экспертная позиция Высшей школы экономики. URL: <https://www.hse.ru/expertise/matcapital> [Дата обращения: 30.03.2020].

заложен эффект программы материнского капитала. Однако, с начала 2018 года по начало 2020 года в программу был внесен ряд существенных изменений (главное – выплата материнского капитала при рождении первого ребенка с 1 января 2020 года, а также увеличение объемов выплат). Они могли изменить эффект, который оказывает программа материнского капитала на суммарный коэффициент рождаемости.

Исследовательские вопросы в рамках этого направления оценки:

- Какой дополнительный эффект оказали изменения в программе материнского капитала на суммарный коэффициент рождаемости в 2020-2024 годах по отношению к 2018 году?
- Как изменятся среднедушевые доходы и уровень бедности домохозяйств из-за принятия решения о рождении ребенка, вызванного дополнительными стимулами, связанными с изменениями в программе материнского капитала?

Основная методологическая трудность в данном случае — оценить дополнительный эффект, который вносят изменения программы материнского капитала на рождаемость. При этом эффект программы может быть даже противоположным демографическим тенденциям: общая рождаемость будет снижаться, однако программа материнского капитала будет частично компенсировать это снижение.

Основное изменение в программе материнского капитала в период с 2018 по 2020 годы — возможность получения материнского капитала при рождении первого ребенка. Таким образом, первые рождения, которые могли состояться благодаря внесенным в программу изменениям, произойдут в конце 2020 – начале 2021 года. Самые ранние оценки измененной программы материнского капитала могут быть получены не ранее 2022 года.

Источники данных

Могут быть использованы данные Росстата по рождаемости в региональном разрезе с ежемесячной частотой для оценки эффекта изменений в программе материнского капитала на коэффициенты рождаемости.

Для оценки влияния на доходы и бедность используются данные Выборочного наблюдения доходов домохозяйств и Российского мониторинга экономического положения и здоровья НИУ ВШЭ.

Методология оценки

В отношении программы материнского капитала существуют различные мнения относительно ее долгосрочных эффектов: считается, что повышение рождаемости может являться временным эффектом, который объясняется сдвигом в календаре рождений, но не изменением коэффициента фертильности, поскольку семья имеет право на получение материнского капитала лишь один раз в жизни. Однако, на горизонте 2020-2024 данное различие не столь существенно, поскольку долгосрочные эффекты внесенных в программу изменений на этом горизонте все равно не наблюдаются.

Чтобы оценить эффект программы, нужно сравнить решения домохозяйств, которые подпадают под ее действие, с теми которые не подпадают. В частности, в качестве экспериментальной группы могут рассматриваться женщины детородного возрасте без детей

Оценка состоит из двух основных этапов:

Этап 1. Оценка эффекта изменений в программе материнского капитала в 2020 году на коэффициент рождаемости.

На Этапе 1 предполагается использовать дизайн регрессии разрыва для того, чтобы оценить краткосрочный эффект изменений в программе материнского капитала на коэффициенты рождаемости. Поскольку изменения были озвучены в Послании Президента Федеральному Собранию в середине января

2020 года, первые рождения, на решение о которых могли повлиять эти изменения, состоятся в октябре 2020 года. Следуя методологии, изложенной в работе Yakovlev, Sorvachev (2019) январь 2020 года рассматривается как точка разрыва для принятия решений о зачатии ребенка, а октябрь 2020 года как точка, когда эти решения реализуются¹²¹. Может быть оценена следующая модель:

$$Y_{rt} = \theta I(t \geq 0)_{rt} + f(t) + g(t) * I(t \geq 0)_{rt} + D'_{rt}\Gamma + u_{rt}$$

где t — дата (год + (месяц - $\frac{1}{12}$)), нормализованная к 0 для месяца, в котором было объявлено об изменениях в программе материнского капитала, $f(t)$ и $g(t)$ — функции сглаживания, зависящие от времени; Y_{rt} — зависимая переменная (логарифм рождений); D_{rt} — набор контрольных переменных, содержащий, в частности, фиксированные эффекты для месяцев, поскольку на рождаемость влияет время года.

Модель оценивается с использованием месячных данных на региональном уровне. Однако, предложенный дизайн не до конца позволяет устранить влияние других наблюдаемых и ненаблюдаемых факторов вблизи точки разрыва и решить проблему эндогенности. Например, в начале 2020 года были приняты дополнительные меры поддержки семей с детьми. Кроме того, эпидемия коронавируса, которая приходится на второй квартал 2020 года также является сильным шоком, который тоже влияет на решения о рождении детей.

Внешняя валидность таких оценок ограничена — они дают представление только о локальном среднем эффекте воздействия (LATE), интерпретировать

¹²¹ Существует существенное методологическое ограничение, связанное с тем, что в Послании Президента Федеральному Собранию было анонсировано сразу несколько новых мер, направленных на стимулирование рождаемости. Таким образом, полученная оценка эффекта изменений в программе материнского капитала может быть смещена — на нее будет накладываться влияние других мер. Решить эту проблему возможно только с помощью проведения опросов семей с целью выявить, какая из мер государственной политики в наибольшей степени оказала влияние на их решение о рождении ребенка.

их в смысле более широких выборок и других отрезков времени нужно аккуратно.

Поскольку первые рождения, на которые могли повлиять изменения в программе материнского капитала, состоятся только осенью 2020 года, оценка в данной части возможна не ранее 2022 года.

Этап 2. Оценка изменения коэффициента рождаемости на среднедушевые доходы и уровень бедности семей вследствие рождения ребенка.

На втором этапе с помощью микросимулирования проводится оценка влияния увеличения рождаемости, вызванного изменениями в программе материнского капитала, на доходы и бедность. Основная трудность на данном этапе — определить, как увеличение рождаемости благодаря внесенным изменениям в программу материнского капитала распределится по домохозяйствам с разным уровнем доходов. Оценить, какие именно домохозяйства приняли решения о рождении ребенка вследствие изменений, внесенных в программу материнского капитала, на имеющихся данных не представляется возможным. По этой причине эффект моделируется исходя из предположения, что увеличение рождаемости, вызванное изменениями в программе материнского капитала, распределяется по доходным группам домохозяйств равномерно.

Следует отметить, что пандемия коронавируса и вызванный ей экономический кризис, могут сделать оценку эффектов воздействия в 2020 году *крайне затруднительной*, поскольку будет очень сложно отделить влияние изменений в программе от влияния кризиса.

Упростить оценку и позволить отделить эффект программы от влияния других факторов мог бы постепенный ввод изменений в программу в отдельных регионах. В этом случае, регионы, в которых изменения еще не вступили силу, могли бы использоваться в качестве контрольной группы. Ограничивают такой

подход политические и социальные факторы: ввести материнский капитал на первого ребенка в условиях, когда по сути, материнский капитал частично трансформируется из демографической меры в социальную, представляется довольно проблематичным.

7. Оценка вклада

К сожалению, проведение оценки невозможно в связи с отсутствием данных. Для целей оценки целесообразно проведение ежегодного панельного обследования домашних хозяйств с набором постоянных вопросов, а также с вопросами, которые будут включаться в обследование специально для того, чтобы стало возможным оценить каузальный эффект различных действующих мер государственной политики на целевые переменные. Имеющихся данных для оценки рассматриваемого способа использования материнского капитала недостаточно.

8. Литература

Гришина Е.Е., Цацура Е.А. (2018). Материальное положение семей, использовавших федеральный материнский капитал. Демография УЭКС,, 9(115). URL: <http://uecs.ru/demografiya/item/5105-2018-09-13-12-10-15> [Дата обращения: 30.04.2020].

Светличная Т. Г., Меньшикова Л. И. (2017). Материнский капитал как экономический фактор формирования социальных ожиданий женщин, имеющих двух и более детей. *Journal of Economic Regulation*, 8 (1), с. 85–95.

Slonimczyk F., Yurko A. V. (2014). Assessing the Impact of the Maternity Capital Policy in Russia Using a Dynamic Model of Fertility and Employment. *Labour Economics*, 30, 265-281.

Yakovlev E., Sorvachev I. (2019). Short- and Long-Run Effects of Sizable Child Subsidy: Evidence from Russia. Working Paper. URL: <https://ssrn.com/abstract=3416509> [Дата обращения: 30.03.2020].

Приложение

Таблица 2 - Оценка влияния меры «Выплата материнского капитала при рождении ребенка» (улучшение жилищных условий) на НЦ: определение основных факторов (внешних и внутренних), влияющих на достижение желаемых эффектов меры

№	Этапы (процессы) реализации меры	Основные факторы		Риск	Стейкхолдеры, восприимчивые к риску	Приоритет риска (существенный / несущественный) ¹²²
		Внутренние (подвергаются влиянию)	Внешние			
Мероприятия меры						
1	Реализована и действует программа материнского капитала (в части улучшения жилищных условий)			Существенных рисков нет		
Продукт меры						
2	Получение семьями сертификата на материнский капитал			Существенных рисков нет	1. Сотрудники региональных отделений ПФР. 2. Семьи с детьми, у которых возникло право на получение материнского капитала.	
Вовлеченность						

¹²² Валидируется стейкхолдерами в рамках опроса.

3 · 1	Семьи предпринимают действия, направленные на улучшение жилищных условий, вызванные получением материнского капитала (оформляют ипотеку, заключают договор-купли продажи, ...)	Ограничения на использование средств материнского капитала на стороне второго агента сделки (банка, который выдают ипотеку, жилищного кооператива, ...)	Объем дополнительных средств, которыми располагает семья и которые она готова потратить на улучшение жилищных условий	<p>Недостаточный объем собственных средств у семьи, которые она может направить на улучшение жилищных условий в дополнение к средствам материнского капитала</p> <p>Невозможность для семей взять ипотеку или кредит из-за несоответствия требованиям банков</p> <p>Наличие ограничений по использованию средств материнского капитала для улучшения жилищных условий (например, банки отказываются принимать средства материнского капитала в качестве первого взноса по ипотеке, в жилищном кооперативе имеются ограничения по использованию средств материнского капитала).</p> <p>Отсутствие возможности взять</p>	<p>1. Семьи с детьми, которые использовали и материнский капитал для улучшения жилищных условий.</p> <p>2. Специалисты рынка жилья и строительного рынка.</p>	
-------------	--	---	---	--	---	--

				ипотечный кредит с целью улучшения жилищных условий в виду занятости в «теневом» секторе экономики		
3 · 2	Семьи предпринимают действия, направленные на улучшение жилищных условий, вызванные получением материнского капитала (оформляют ипотеку, заключают договор-купли продажи, ...)		Увеличение спроса на жилье в результате предоставления материнского капитала, изменение равновесия на рынке жилья	Использование материнского капитала для улучшения жилищных условий приводит к увеличению спроса на жилье, что приводит к росту цен и снижает доступность жилья		
3 · 3	Направление в ПФР заявления о распоряжении средствами материнского капитала для улучшения жилищных условий		Намерение семьи приобрести жилье, возникшее в результате предоставления сертификата на материнский капитал	Программа материнского капитала стимулирует семью брать на себя дополнительные обязательства, в результате чего вырастают обязательные платежи, а реальные располагаемые доходы снижаются	1. Семьи с детьми, которые использовали материнский капитал для улучшения жилищных условий.	
Промежуточные результаты						
4 · 1	Перечисление средств ПФР на счет владельца сертификата или на счет физического или юридического лица-участника сделки по	Простота процедур подтверждения легальности сделки в отношении возможности воспользоваться средствами		Необоснованные отказы в распоряжении средствами материнского капитала	1. Сотрудники региональных отделений ПФР. 2. Семьи с детьми, которые использовали	

	улучшению жилищных условий	материнского капитала			и материнский капитал для улучшения жилищных условий.	
--	----------------------------	-----------------------	--	--	---	--

Таблица 3 - Оценка влияния меры «Выплата материнского капитала при рождении ребенка» (ежемесячные денежные выплаты) на ИЦ: определение основных факторов (внешних и внутренних), влияющих на достижение желаемых эффектов меры

№	Этапы (процессы) реализации меры	Основные факторы		Риск	Стейкхолдеры, восприимчивые к риску	Приоритет риска (существенный / несущественный) ¹²³
		Внутренние (подвергаются влиянию)	Внешние			
1.	Мероприятия меры					
1.1	Реализована и действует федеральная программа материнского капитала (в части ежемесячных выплат из материнского капитала на текущее потребление)			Существенных рисков нет	1. Сотрудники ПФР.	
2.	Продукт меры					
2.1	Получение сертификата на материнский капитал			Существенных рисков нет	1. Сотрудники региональных отделов ПФР; 2. Сотрудники органов ЗАГС.	
3.	Вовлеченность					
3.1	Направление в ПФР заявления о распоряжении средствами материнского капитала для	Знание и понимание гражданами условий получения ежемесячных денежных	Уровень средних доходов семей, имеющих право	Невысокая информированность семей о возможности направить средства материнского	1. Сотрудники региональных отделов ПФР;	

¹²³ Валидируется стейкхолдерами в рамках опроса.

	получения ежемесячной выплаты на второго ребенка	выплат из средств материнского капитала	воспользоваться средствами и материнского капитала для получения ежемесячных денежных выплат	капитала на ежемесячные денежные выплаты	2. Представители домохозяйств, в которых родился второй ребенок после 2018 года, со среднедушевыми доходами ниже 2 ПМ в регионе	
4.	Промежуточные результаты (реализация программы социальной адаптации социального контракта)					
4.1	Принятие о возможности назначить выплаты	Простота подтверждения уровня доходов и права на получение выплаты		Сложная процедура подтверждения величины доходов семьи, требующая сбора большого количества документов, необоснованные отказы	1. Сотрудники региональных отделений ПФР. 2. Семьи, обращавшиеся за ежемесячными денежными выплатами из средств материнского капитала.	
4.2	Получение ежемесячных денежных выплат семьями			Существенных рисков нет		

Таблица 4 - Оценка влияния меры «Выплата материнского капитала при рождении ребенка» (влияние на рождаемость) на НЦ: определение основных факторов (внешних и внутренних), влияющих на достижение желаемых эффектов меры

№	Этапы (процессы) реализации меры	Основные факторы		Допущение ¹²⁴	Стейкхолдеры, восприимчивые к допущениям	Приоритет допущения (существенный / несущественный) ¹²⁵
		Внутренние (подвергаются влиянию)	Внешние			
Мероприятия меры						
1	Изменены правила предоставления материнского капитала и сумма материнского капитала			Существенных рисков нет		
Продукт меры						
2	Изменение поведенческих паттернов семей при принятии решений о рождении детей	Достаточность информирования населения о новых возможностях программы материнского капитала		Население проинформировано о внесенных в программу изменениях	1. Семьи, в которых родился ребенок после 1 января 2020 года.	
Вовлеченность						
3	Рождение новых детей в семьях		Степень влияния внешних стимулов в виде материнского капитала на первого	Дополнительных стимулов было достаточно для стимулирования дополнительно го числа семей	1. Семьи, в которых родился ребенок после 1 января 2020 года.	

¹²⁴ Рассматриваются допущения, так как данная цепочка изменений характеризует отрицательный эффект для рассматриваемых НЦ.

¹²⁵ Валидируется стейкхолдерами в рамках опроса.

			ребенка и большого размера материнс кого капитала на решение о рождении детей существе нна	к рождению детей		
Промежуточные результаты (реализация программы социальной адаптации социального контракта)						
4 · 1	Увеличение количества детей в семье сильно снижает среднедушевые доходы семьи и зачастую ведет ее в бедность		Уровень среднедушевых доходов семей до рождения детей	Доходы домохозяйств до рождения ребенка были не очень большими, рождение ребенка оказывает значимое влияние на сокращение доходов в семье	1. Семьи, в которых родился ребенок после 1 января 2020 года.	

Перечень стейкхолдеров-респондентов для валидации рисков

5. Сотрудники территориальных органов ПФР, вовлеченные в рассмотрение заявлений о распоряжении средствами материнского (семейного) капитала;
6. Представители банков, выдающих ипотечные кредиты с частичным погашением через материнский (семейный) капитал;
7. Представители семей с детьми, которые воспользовались материнским (семейным) капиталом для улучшения жилищных условий;
8. Представители семей с детьми, которые воспользовались материнским (семейным) капиталом для получения ежемесячных выплат на второго ребенка;

9. Специалисты рынка жилья и строительного рынка.

Мера №7 «Создание дополнительных мест дошкольного образования»

1. Краткие сведения по мере государственной политики

№	Атрибут меры	Статус
1.	НЦ, на которую направлена мера	НЦ «Бедность – Доходы»
2.	Целевая аудитория	1. Матери с детьми дошкольного возраста младше трех лет 2. Дети дошкольного возраста с детьми младше трех лет
3.	Ожидаемый целевой эффект (outcome)	1. Рост численности воспитанников ДООУ 2. Рост уровня занятости матерей с детьми дошкольного возраста 3. Рост доходов 4. Снижение монетарной бедности
4.	Структурная / системная ¹²⁶	системная
5.	Действующая / предлагаемая	действующая
6.	Степень доказанности ¹²⁷	Доказательства удовлетворительного качества (3)
7.	Количество привязанных мероприятий ¹²⁸	11
8.	Сумма финансирования привязанных мероприятий (2020-2022 гг.), млн руб.	123 794,03 млн. руб.

¹²⁶ Структурная мера направлена на борьбу с причинами, системная – со следствиями.

¹²⁷ В соответствии со шкалой: 5 - рандомизированные эксперименты на российских данных; 4 - рандомизированные эксперименты на зарубежных данных или исследования на российских данных, использующие квази-экспериментальные методы; 3 - исследования на зарубежных данных, использующие квази-экспериментальные методы или исследования, использующие иные методы / теоретические модели; 2 - экспертные мнения без эмпирических или теоретических исследований; 1 - формальные логические суждения без исследований.

¹²⁸ На основании сводной аналитической таблицы.

9.	Вклад в достижение НЦ ¹²⁹	–
----	--------------------------------------	---

2. Описание меры государственной политики

2.1. Отечественная практика

Формально дошкольное образование в России может начинаться, когда ребенку исполняется два месяца. На практике в группы раннего развития принимают детей в возрасте от одного года или от полутора лет.

Мера по развитию образования в дошкольных образовательных учреждениях (далее ДООУ) находит свое отражение в паспорте подпрограммы 2 «Содействие развитию дошкольного и общего образования» государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013-2020 годы. В рамках данной подпрограммы предусмотрены проекты и программы, связанные с дошкольным образованием: в процессной части — ведомственная целевая программа (далее ВЦП) «Развитие современных механизмов и технологий дошкольного и общего образования»; в проектной части — федеральный проект «Содействие занятости женщин — создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет» (далее — ФП).

ВЦП предусматривает качественное развитие системы образования, но при этом не предполагает создание дополнительных мест дошкольного образования. Помимо этого, основной акцент мероприятий и показателей ВЦП направлен именно на общее образование. Таким образом, процессная часть не рассматривается в рамках данного анализа меры.

¹²⁹ По итогам оценки влияния.

ФП в свою очередь нацелен на создание условий занятости женщин, посредством создания дополнительных мест дошкольного образования, что является предпосылкой для выделения данной меры государственной политики. Данная мера используется в таком контексте в России впервые.

Согласно паспорту федерального проекта увеличивать количество мест дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет предполагается двумя способами. Во-первых, в 2019-2021 годах должно быть создано не менее 255 тысяч дополнительных мест в государственных и муниципальных учреждениях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотра и ухода для детей. Во-вторых, в 2020-2024 годах должно быть создано не менее 8600 групп в негосударственном секторе дошкольного образования

2.2. Международная практика

Мера по содействию занятости женщин с детьми путем повышения доступности дошкольного образования часто применялась в других странах, например, в Чили и Мексике (Staab, Gerhard, 2011). В частности, в Мексике программа была особенно успешна: за 2 года со старта программы было создано более 8 000 центров ухода за детьми, которые приняли на воспитание более 244 000 детей, освободив для работы 222 000 матерей. К 2007 — 2008 году программой удалось охватить всех детей четырех и пяти лет, а также 34% трехлетних детей. Успех был обеспечен за счет некоторых ключевых элементов меры:

1. В начале 2000-х ДОУ стало обязательным для детей с 3 до 5 лет.
2. Мера была реализована за счет государственно-частного партнерства, в котором государство выступало в качестве инвестора.
3. Было установлено, что на каждые 8 детей должен приходиться 1 специалист по уходу за детьми.
4. Сертификат специалиста по уходу за детьми мог получить каждый, пройдя специальные курсы.
5. Для получения ряда субсидий по уходу за ребенком матери должны были обучаться, находиться в поиске работы или работать.

Опыт латиноамериканских стран показывает, что исследуемая мера может быть эффективна в содействии трудоустройству женщин для стимулирования экономического роста.

Другая масштабная программа по повышению доступности мест в дошкольных учреждениях для детей младше трех лет с 2002 года реализуется в Европейском Союзе. В соответствии с «Целями Барселоны»,

которые Европейский Союз согласовал¹³⁰ в 2002 году, государства-члены должны были к 2010 году предоставлять места в детских учреждениях минимум 33 процентам детей в возрасте до трех лет. В 2018 году Европейская комиссия отчиталась¹³¹ о том, что в целом по 28 государствам-членам местами в дошкольных учреждениях было обеспечено 32,9 процента детей младше трех лет. Цель была достигнута в 12 странах, в 5 странах дошкольные учреждения посещало более 50 процентов детей младше трех лет, в 10 странах значение показателя оказалось меньше 25 процентов. Реализация данной программы послужила источником данных для квазиэкспериментальных оценок влияния доступности мест в дошкольных учреждениях для детей младше трех лет на занятость женщин¹³² в разных странах.

Часто государственные системы дошкольного образования дополняются частными. Например, во Франции (Givord, Marbot, 2015) для детей младше трех лет действует государственная система недорогих детских ясельных групп, однако количество мест в них не удовлетворяет потребности населения в услугах такого рода. По этой причине параллельно развивается система частных квалифицированных нянь. Часть затрат на услуги таких нянь компенсируется государством в рамках семейных пособий и пособий по уходу за ребенком. Повышая развитость частного сектора по присмотру и уходу за детьми младше трех лет, государство также влияет на занятость матерей этих детей.

130 Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the development of childcare facilities for young children with a view to increase female labour participation, strike a work-life balance for working parents and bring about sustainable and inclusive growth in Europe (the «Barcelona objectives»). (2018). European Commission. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0273> (дата обращения: 11.03.2020).

131 Использовались статистические данные за 2016 год.

132 Например, Dujardin et al. (2018), De Henau et al. (2010).

3. Карты изменений

Выполнение мероприятий ФП (описаны в разделе 5) можно отслеживать по мониторингу федеральных проектов и документов, подтверждающих создание мест в ДООУ.

Предполагается, что родители примут решение о направлении ребенка в ДООУ. Данное решение может быть принято при ряде допущений:

1. Требуется размещать новые ДООУ таким образом, чтобы они отвечали муниципальным потребностям и были удобны родителям в любом из смыслов. При этом из текста ФП видно, что несмотря на планируемый рост численности воспитанников ДООУ на 294 000, рост будет не во всех субъектах РФ. Так, например, запланировано падение количества воспитанников к 2024 году в Мурманской области на 2 035 мест (падение на 24%), в Новгородской области на 200 мест (падение на 2,3%), в Челябинской области на 9 552 места (падение на 20%).
2. Стоимость обучения в ДООУ по данным ОТР в 2016 году колебалась от 300 до 6700 рублей. В ДООУ имеется определенный перечень услуг, который является условно обязательным для родителей («скрытые платежи»). Данное допущение может создать барьер для самых бедных слоев населения для того, чтобы отдать детей в ДООУ. Данное допущение не имеет в ФП никакого отражения в контексте снижения бедности.
3. На текущий момент имеется возможность создания групп дошкольного образования разной длительности пребывания детей. Однако только группы длительного пребывания (от 10 часов) позволяют взрослым отлучаться на работу. Данное допущение также никак не отражено в ФП. Помимо этого, не учитывается желание

матерей ухаживать за ребенком до определенного возраста самостоятельно.

В случае направления детей в ДОО необходимо, чтобы у матерей высвободилось достаточное количество времени, которое позволит им трудоустроиться. При этом сам выход на работу также возможен при ряде допущений, которые не находят отражения в ФП:

1. Выход на работу предполагает потерю некоторых социальных выплат, а это имеет место быть, например, при доплате прожиточного минимума на ребенка до 3 лет, в случае если доход семьи составляет меньше 2-х кратного прожиточного минимума. Это может стать барьером для выхода на работу бедных слоев населения, по причине экономической нецелесообразности.
2. Неформально на рынке труда может существовать дискриминация для женщин, имеющих детей дошкольного возраста. Необходимо создать условия, при которых работодатели более «охотно» нанимали женщин с детьми дошкольного возраста.

Факт выхода на работу матерей позволит увеличить среднедушевой доход домохозяйства за счет зарплаты или дохода от предпринимательской деятельности. Однако снижение бедности в рамках данного механизма возможно только, если мера будет затрагивать малоимущие домохозяйства.

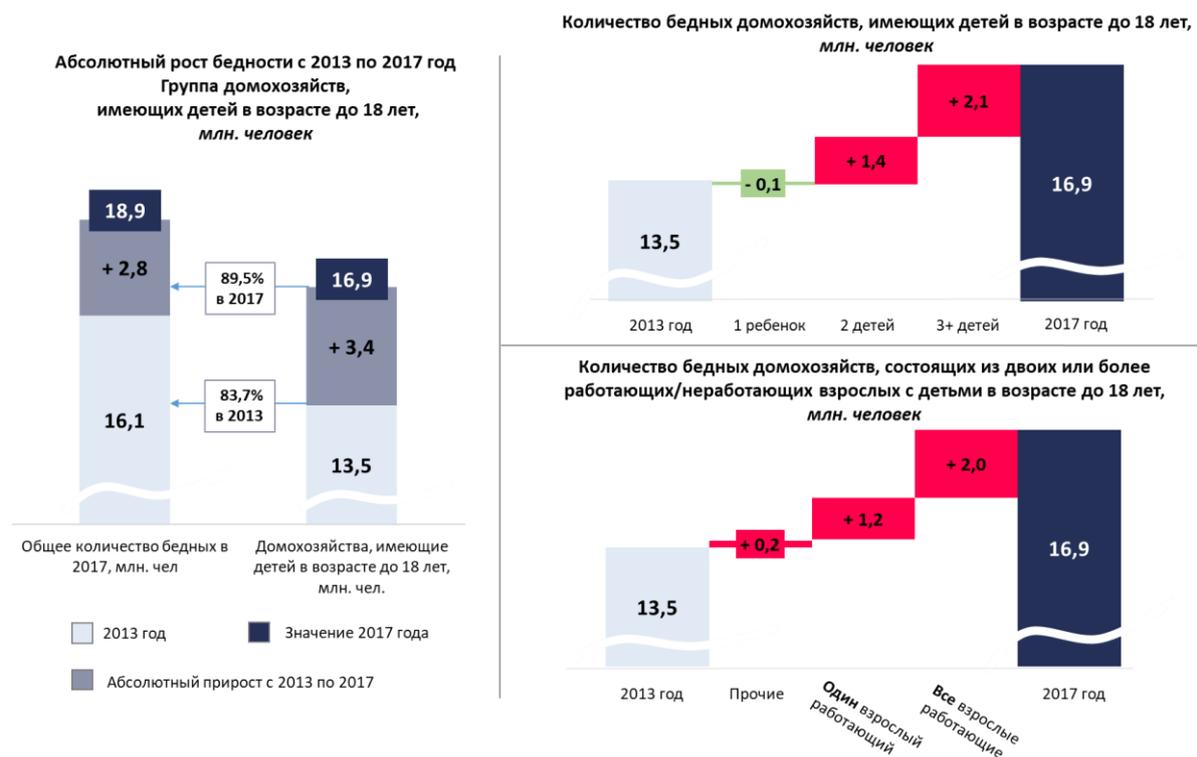


Рисунок 5 - Группа малоимущих домохозяйств с детьми в общей структуре бедных

По данным Росстата в 2017 году 16,9 миллионов человек проживают в малоимущих домохозяйствах и имеют детей в возрасте до 18 лет, что составляло 89,5% от общего количества бедных в РФ (рис.2). Данная группа бедных выросла на 3,4 миллиона человек с 2013 по 2017 год, при этом из них 1,2 миллиона бедных относятся к домохозяйствам, имеющих детей и одни работающим взрослым. Имеется предположение, что часть этих домохозяйств стали бедными за счет рождения ребенка, что уменьшает среднедушевой доход, а также за счет выхода матерей в декретный отпуск и потери части дохода.

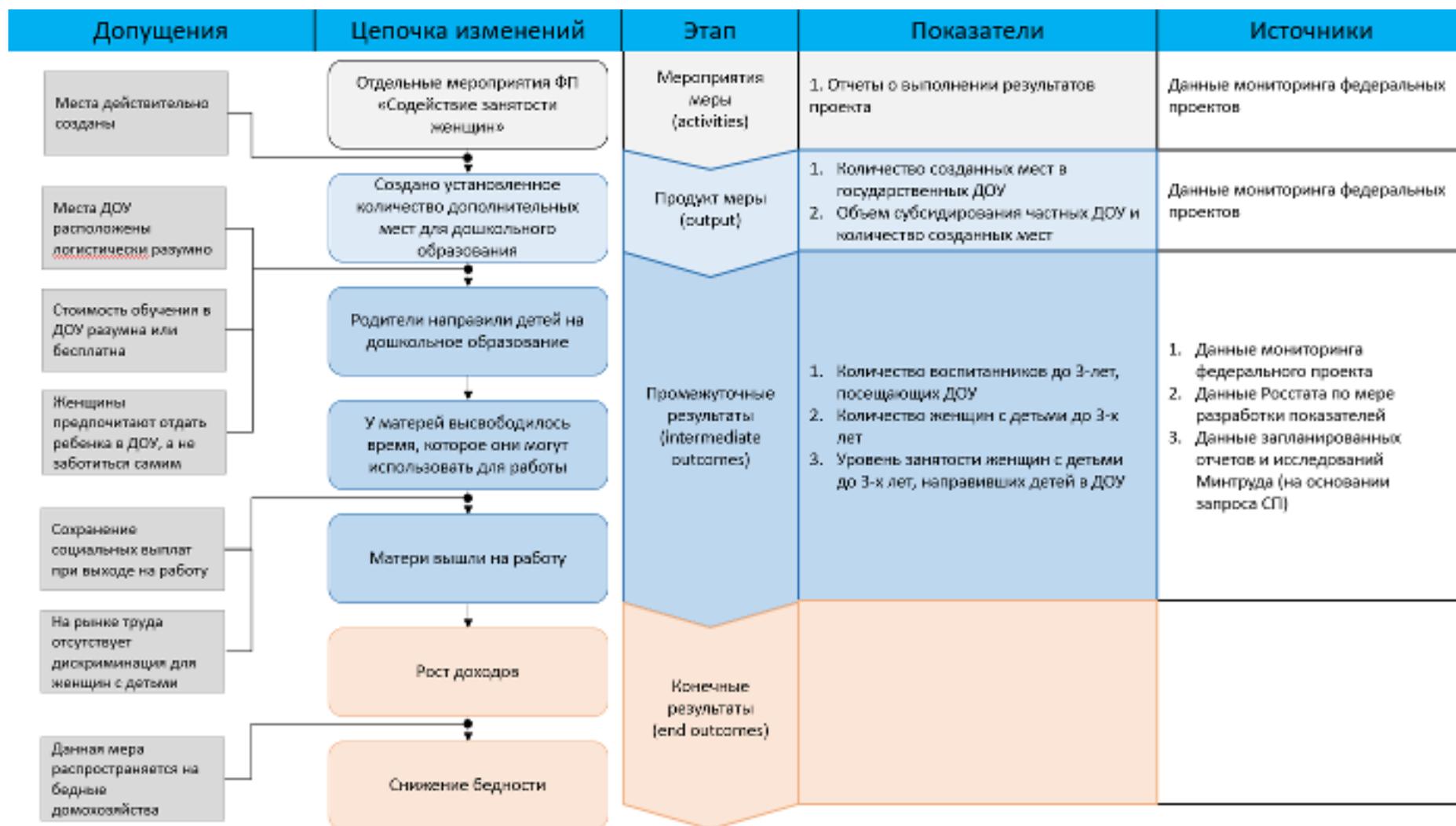


Рисунок 6 - Карта изменений «Создание дополнительных мест дошкольного образования»

4. Степень доказанности меры государственной политики¹³³

4.1. Анализ научных исследований

Исследования влияния доступности мест в дошкольных учреждениях на занятость женщин с детьми дошкольного возраста имеют достаточно обширную базу в литературе. Рассматривается как обеспеченность местами дошкольников в целом (Lee, Lee, 2004), так и наличие мест для детей младше трех лет (Dujardin et al., 2018). В научных работах использовались как зарубежные, так и российские данные (Карабчук, Нагерняк, 2013). Академические исследования сходятся на том, что в общем случае обеспеченность местами в дошкольных учреждениях положительно влияет на занятость женщин. Ниже будет рассмотрено несколько основных исследований.

Lee, Lee (2004) использовали данные о рождаемости и активности японских женщин на рынке труда в 1971-2009 годах, и, в частности, проверяли занятость женщин от величины пособий по рождению и возможности отдать ребенка в детский сад. В качестве основного метода оценки использовался тест Грэнджера на причинность (Granger causality). Авторы получили следующий результат: наличие и количество детей не влияет на решение женщин выходить на работу, однако возможность отдать ребенка в ДООУ в значительной мере стимулирует такое решение.

В работе Dujardin et al. (2018) анализировалась та же возрастная группа детей, что и целевая группа рассматриваемой меры, а именно — дети младше трех лет. Авторы изучали, как повышение обеспеченности дошкольных учреждений местами для детей такого возраста в

133 Определяется с учетом доказанности переходов в карте изменений и/или на основании доказанности всей цепочки изменений в соответствии с критериями оценки качества доказательной базы.

муниципалитетах Валлонского региона Бельгии влияет на занятость женщин, имеющих как минимум одного ребенка такого возраста. Рассматривался период с 2005 по 2009 годы. Основной метод оценки — квазиэкспериментальный подход «разность разностей» для панельных данных, использующих вариацию в динамике ввода новых мест в дошкольных учреждениях в разных муниципалитетах. Основным результатом, полученный в работе — повышение доступности мест на один процентный пункт приводит к росту занятости среди женщин, имеющих хотя бы одного ребенка младше трех лет, на 0,18 процентных пунктов. Это означает, что Карабчук, Нагерняк (2013) рассматривали различные аспекты, влияющие на принятие женщинами решения о выходе на рынок труда, используя данные Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения НИУ ВШЭ. В работе показано, что возможность отдать ребенка в ДООУ значительно повышает вероятность выхода женщины на работу независимо от прочих факторов (наличия супруга, других взрослых членов семьи, уровня доходов и т.д). Вместе с тем, в работе рассматривались дошкольники любого возраста, дети младше трех лет специально не выделялись. Однако, механизмы влияния доступности мест в ДООУ на занятость женщин с дошкольниками более младшего и более старшего возраста могут существенно различаться. Так, многие женщины даже при наличии места в дошкольном учреждении и предложений по работе могут принять решение не выходить на работу до достижения ребенком возраста 2-3 лет.

Кроме того, создание дополнительных мест в учреждениях дошкольного образования для детей может по-разному влиять на занятость женщин в зависимости от спроса на рабочую силу (Cheykowski, Powell, 2014).

Финансирование мер по строительству ДОО в разных странах по отношению к ВВП варьируется достаточно широко. Основные механизмы, которые анализируются в статьях, довольно схожи: женщины выигрывают в стоимости оказания услуг по уходу за ребенком за счет альтернативных издержек.

В рамках ФП «Содействие занятости женщин — создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет» основная часть мероприятий в части обеспечения доступности направлена на создание мест в ДОО и в частных учреждениях для детей в возрасте до 3 лет. Данный возраст имеет свою специфику: так, матери нередко делают выбор в пользу воспитания ребенка даже при невысоком уровне доходов. Главным показателем, который предлагается отслеживать в федеральном проекте, является показатель занятости женщин, однако он не учитывает тот факт, что женщины, которые ушли в декретный отпуск и имели работу до рождения ребенка, считаются работающими с точки зрения сбора статистической информации. Именно поэтому для отслеживания влияния меры по созданию дополнительных мест в дошкольных учреждениях предлагается использовать другой индикатор, который отсутствует в официальной статистике — «уровень активной занятости женщин»¹³⁴.

Основным пробелом в контексте доказательной политики в отношении рассматриваемой меры является отсутствие рандомизированных исследований, проведенных специально с целью выяснения уровня эффекта предлагаемой меры.

134 Предложено в РЭШ, 2010.

Из пула доказательств механизму меры «создание дополнительных мер дошкольного образования» наиболее отвечает работа Dujardin et al. (2018).
Общая оценка качества доказательств по этой работе приведена в Таблице 1.

Таблица 16 - Оценка доказательной базы влияния Меры на достижение национальных целей по росту доходов и снижению бедности

Оценка качества доказательств								
№	Критерий	1	2	3	4	5	6	7
		Очень низкое качество	Низкое качество	Удовлетворительное качество	Высокое качество	Очень высокое качество	Вес критерия	Расчет
1	Метод				4		0.8	3.2
2	Страновой фактор		2				1.4	2.8
3	Временной контекст	1					0.6	0.6
4	Каузальность			3			1	3
5	Воспроизводимость					5	0.6	3
6	Соответствие механизмов			3			1.6	4.8
Итоговая оценка								2.90

Таким образом, исходя из оценки, в отношении создания дополнительных мест дошкольного образования существует доказательный пробел. Требуется более качественные исследования на отечественных данных, выявляющие вклад меры в повышение уровня доходов и снижение уровня бедности.

5. Мероприятия документов стратегического планирования, соответствующие мере государственной политики

Мера по созданию дополнительных мест обучения в ДОУ в полном объеме описывается отдельным федеральным проектом «Содействие занятости женщин – создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет». Иные мероприятия, обеспечивающие создание дополнительных мест обучения в ДОУ, в документах стратегического планирования не найдены.

Для рассматриваемой меры в паспорте ФП имеется 5 целевых показателей проекта на конец 2024 года, которые описывают создание дополнительных мест для ДОУ:

- a. 90 000 мест, дети до 3-х лет
- b. 143 683 мест, дети от 1,5 до 3-х лет
- c. 69 303 мест, дети от 1,5 до 3-х лет, частный сектор
- d. 21 317 мест, дети от 1,5 до 3-лет, за счет средств бюджетов субъектов РФ
- e. 8600 групп, частный сектор

При этом из текста ФП неочевидно, какое итоговое количество мест будет создано в результате реализации проекта. Посланием Президента Правительству РФ поручено к 2021 году создать 255 000 дополнительных мест в ДОУ.

Основным индикатором проекта, характеризующим меру и представляющим ценность для достижения национальной цели по снижению бедности и увеличению доходов, является «Уровень занятости женщин, имеющих детей дошкольного возраста».

Увеличение занятости среди матерей с детьми дошкольного возраста должно составить 3,9 п.п. (с 64,6% в 2017 году до 68,5% в 2024 году). Занятость женщин с детьми по логике ФП должна повышаться за счет увеличения количества детей, посещающих ДОУ.

Таким образом, создание мест в ДОУ может повлиять на рост доходов домохозяйств и снижение бедности через увеличение занятости женщин с детьми дошкольного возраста.

Для достижения показателя по созданию дополнительных мест для дошкольного образования имеется семь результатов ФП:

1. Актуализированы механизмы поддержки негосударственного сектора в сфере дошкольного образования

2. В региональные программы субъектов ДФО и СКФО включены мероприятия по созданию дополнительных мест

3. Субъектами ДФО и СКФО реализуются мероприятия региональных программ по созданию дополнительных мест для детей

4. Заключены соглашения с субъектами РФ о предоставлении субсидий

5. Внесены изменения в НПА по поддержке частного сектора дошкольного образования

6. Утверждены правила субсидий субъектам для создания дополнительных мест для детей

7. Утвержден перечень средств обучения и воспитания, необходимых для реализации образовательных программ дошкольного образования

В рамках анализа плана мероприятий данных результатов выявлены следующие проблемы:

- Поскольку в тексте ФП имеется 5 показателей по созданию мест дошкольного образования, не очевидно, какое конечное количество мест планируется создать.

- Количество детей в возрасте от 1 до 3 лет составляет 3,9 млн детей, для которых создается 255 000 дополнительных мест в соответствии с посланием Президента. Непонятна методология оценки потребности в дополнительных местах. При текущем количестве воспитанников увеличение по местам составит всего 3,3%.

- Целевой показатель ФП «Доступность дошкольного образования для детей в возрасте от полутора до трех лет» к 2024 году должен составлять 100%. На текущий момент в системе дошкольного образования находиться 7,6 млн воспитанников, а доступность составляет 99,08%. Количество воспитанников в целом соответствует количеству детей с 3 до 7 лет, число которых составляет 7,4 млн детей. Доступность по паспорту ФП рассчитывается как отношение численности обучающихся детей к численности обучающихся детей плюс дети в очереди на обучение. Таким образом, 100% принципиально недостижимый показатель. Также уровень доступности предположительно всегда будет на высоком уровне: для того, чтобы в текущих условиях доступность снизилась хотя бы на 1% требуется очередь в дошкольные образовательные учреждения в 76 000 детей.

- Показатель не учитывает рост рождаемости, который планируется по национальным целям.

- Целевые показатели проекта предусматривают рост численности воспитанников ДОУ на 294 011 детей в государственных учреждениях, а в частных еще на 22 963 к 2024 году. Однако при этом планируется создать только 255 000 дополнительных мест.

Вывод: Поскольку итоговое количество мест дошкольного образования неочевидно, а потребность в дополнительных местах не рассчитана, сложно прогнозировать выполнимость данного показателя.

Рекомендации:

1. Определить потенциальную потребность в дополнительных местах для дошкольного образования

2. Определить какое количество мест с учетом увеличения рождаемости необходимо создать

3. Определить уровень качества для дошкольного образования (например, количество учеников на педагога)

4. Определить какое количество мест возможно создать именно за счет частного сектора с учетом установленного уровня качества.

6. Дизайн оценки влияния меры государственной политики на достижение НЦ

6.1. Исследовательские вопросы оценки

Основными вопросами, на которые необходимо получить ответы в рамках оценки, являются:

- Как доступность мест в дошкольных учреждениях для детей в возрасте до трех лет влияет на активную трудовую деятельность (занятость) женщин?

- Как более высокая доступность мест в дошкольных учреждениях для детей в возрасте до трех лет повлияет на снижение уровня бедности в семьях с такими детьми в результате выхода женщин на работу?

- Как более высокая доступность мест в дошкольных учреждениях для детей в возрасте до трех лет повлияет на рост доходов женщин с такими детьми в результате выхода на работу?

- Какие иные факторы влияют на вероятность занятости женщин с ребенком в возрасте до трех лет?

Последний исследовательский вопрос важен, поскольку даже при полной обеспеченности местами детей в возрасте до трех лет в дошкольных учреждениях, женщины могут не выходить на работу из-за ограниченного предложения рабочих мест, низкой квалификации и прочих факторов (Карабчук, Нагерняк, 2013).

Для оценки эффекта политик, подобных рассматриваемой, может быть использовано две стратегии:

- имплементация политики выстраивается таким образом, чтобы воспроизвести условия случайного (рандомизированного) эксперимента¹³⁵;
- используются имеющиеся статистические данные и квази-экспериментальные методы для выявления причинно-следственного эффекта.

В следующих разделах каждая из стратегий будет рассмотрена более подробно.

6.2. Методология оценки

Рандомизированный эксперимент

Рандомизированный подход предполагает изменение порядка предоставления мест в дошкольных образовательных учреждениях детям, которые стоят в очереди на эти места. Если в настоящее время место сначала получают те дети, которые стояли в очереди дольше других, то в рамках рандомизированного подхода при появлении свободных мест среди всех детей, стоящих в очереди и претендующих на место в определенной группе по возрасту, проводится лотерея. При этом дети, которые имеют льготы на получение мест в дошкольных учреждениях, получают такие места гарантированно и не участвуют в лотерее.

На первом этапе эксперимента происходит сбор заявок (стоящие в очереди дети считаются уже подавшими заявку) на места в дошкольных учреждениях. Затем при появлении дополнительных мест в дошкольной образовательной организации проводится лотерея среди всех подавших

135 Описание использования рандомизированного подхода опирается на результаты «Отчета об оказании услуги по экспертно-аналитическому и консультационному сопровождению разработки методологии стратегического аудита», выполненного НОУВО «Российская экономическая школа» в 2018 году.

заявку. В результате очередники делятся на две группы: группа тех, кто получил место в дошкольной организации и тех, кто не получил.

Квази-экспериментальный подход

Предполагается использование различий между муниципалитетами по доступности мест в дошкольных учреждениях для детей в возрасте до трех лет и оценка методом «разность разностей» (difference in differences). Параметры предоставления мест в дошкольных учреждениях в отличие от рандомизированного эксперимента не меняются, однако используется тот факт, что дополнительные места в дошкольных учреждениях для детей в возрасте до трех лет вводятся постепенно.

Данный подход был использован в работе Dujardin et al. (2018) для оценки эффекта повышения доступности услуг по официальному уходу за детьми на занятость женщин в муниципалитетах Валлонского региона Бельгии.

На российских данных целесообразно оценить следующую модель в разрезе муниципальных образований:

$$y_{it} = c_i + g_it + \sum_{s=1}^S ds_i(\gamma_{3s}d3_t + \dots + \gamma_{Ts}dT_t) + \delta z_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1),$$

где y_{it} – уровень занятости женщин, у которых есть минимум один ребенок младше трех лет, в муниципальном образовании i в период t , c_i – индивидуальный эффект муниципалитета, g_it – временной тренд для муниципальных образований, ds_i – дамми-переменная, равная одному, если муниципалитет i входит в состав региона s и нулю в противном случае, dT_t – дамми-переменная для времени, равная единице, если $t = T$, и нулю в противном случае, z_{it} – уровень обеспеченности местами в дошкольных учреждениях детей в возрасте до трех лет (число мест на количество детей).

Такую модель можно интерпретировать как модель разности разностей, в которой единицами наблюдения являются муниципальные образования. Значение переменной z_{it} отражает интенсивность воздействия политики ввода дополнительных мест для детей в возрасте до трех лет.

Выбор муниципальных образований для строительства новых дошкольных учреждений может зависеть от ряда характеристик этих муниципальных образований. По этой причине в общем случае переменная z_{it} будет коррелировать с c_i и g_i . С другой стороны, поскольку ввод дополнительных мест растягивается на несколько лет, конкретное время появления новых мест для дошкольников во многом определяется тем, как протекают административные процессы. В таком случае z_{it} может рассматриваться как экзогенная переменная условно по (c_i, g_i) .

6.3. Данные

Рандомизированный эксперимент

Согласно данной методике, предлагается рассчитывать значение индикатора активной занятости для двух групп женщин – тех, чьи дети получили место в ДООУ и чьи дети не получили такого места. Сложность данной проблемы состоит в том, что статистические данные (в частности, собранные Росстатом), не могут быть использованы для подобного исследования. Необходимо использовать подробные данные по целевым группам населения (женщины с детьми до 3 лет), собранные в определенный момент времени. Опрос на предмет статуса занятости должен быть проведен среди групп женщин, чьи дети получили места в ДООУ, и чьи дети не получили. Опрос должен производиться в интервале 3-6 месяцев после получения места (по административным данным).

Предлагаемая методика опроса – телефонные интервью. Участники опроса – женщины с детьми до 3 лет, которые подавали заявление на получение

места в ДООУ. Рекомендуется опрашивать всех участников программы, но в общем случае объем выборки может быть ограничен с учетом мнения экспертов. В анкете для опроса должны присутствовать социально-демографические характеристики респондента (возраст, образование, число детей, возраст младшего ребенка, число людей в домохозяйстве), вопросы о программе (когда была подана заявка о приеме ребенка и когда она фактически была исполнена, а также фактическое посещение ребенком ДООУ), информация о результате работы программы (занятость респондента), а также уровень экономического положения домохозяйства.

Основные требования к административным данным – их доступность для экспертов, проводящих оценку. В идеале них должны содержаться информация о ребенке и контактные данные матери.

Квази-экспериментальный подход

Для целей оценки необходимы годовые данные по следующим переменным в разрезе муниципальных образований:

- уровень занятости женщин в возрасте от 18 до 49 лет, у которых есть минимум один ребенок младше трех лет;
- количество мест в дошкольных учреждениях в группах для детей младше трех лет;
- количество детей в возрасте от 0 до 3 лет в муниципальном образовании.

Показатели уровня занятости женщин, которые содержатся в официальной статистике, отражают лишь формальную занятость женщин с детьми в возрасте 0-2 лет, поскольку если женщина ушла в декретный отпуск по уходу за ребенком, за ней сохраняется рабочее место до достижения ребенком возраста трех лет. Для получения более точных оценок целесообразно использовать показатель активной занятости женщин с детьми в возрасте до трех лет

База данных показателей муниципальных образований Росстата содержит следующие показатели¹³⁶, касающиеся дошкольного образования, присмотра и ухода за детьми (**Таблица 17**):

Таблица 17 - Показатели БДМО Росстата, касающиеся дошкольного образования

<i>№</i>	<i>Показатель</i>
1	Доля детей в возрасте 1-6 лет, стоящих на учете для определения в муниципальные дошкольные образовательные учреждения, в общей численности детей в возрасте 1-6 лет
2	Доля детей в возрасте 1-6 лет, получающих дошкольную образовательную услугу и (или) услугу по их содержанию в муниципальных образовательных учреждениях, в общей численности детей в возрасте 1-6 лет
3	Число организаций, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми
4	Дошкольные образовательные организации (количество всего)
5	Число мест в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми
6	Численность воспитанников, посещающих организации, осуществляющие образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми по годовичным возрастным когортам
7	Численность педагогических работников в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми

Поскольку в настоящий момент имеются очереди в дошкольные организации на места для детей в возрасте младше трех лет, количество таких мест можно оценивать по фактическому количеству детей в возрасте до трех лет, посещающих дошкольные учреждения (показатель 6 в Таблице 1).

¹³⁶ Для разных муниципальных образований в разные год доступны данные по отдельному набору показателей.

6.4. Ограничения предложенных подходов к оценке

Рандомизированный эксперимент

Несмотря на то, что оценки, полученные в рамках рандомизированного эксперимента, являются «золотым стандартом» количественных исследований влияния политик и программ, этот подход имеет свои существенные ограничения (Assey, Imbens, 2017). Переход от выделения мест в дошкольные учреждения в рамках очереди к распределению свободных мест через лотерею будет негативно воспринят родителями тех детей, которые располагались в верхней части очереди, но которые не получили места в результате лотереи. Введение такого подхода может быть воспринято населением как нарушение принципов справедливости, поскольку в результате проведения лотереи места могут получить те дети, которые находились в очереди совсем недолго. При этом останется без места часть детей, которые находились в очереди существенное время.

7. Оценка влияния

Основная проблема имеющихся данных состоит в том, что финальные данные, указанные в методике, представляют собой высокоагрегированный показатель и не могут быть использованы для оценки, указанной выше. Указанный в методике показатель, по сути, представляет собой отношение числа детей, имеющих место в ДОУ, к общему числу детей. Данные собираются, исходя из отчётов региональных государственных информационных систем. Общее число детей определяется, исходя из заявок на получение мест в ДОУ, что очевидно связано с интересующим нас значением, но не является его хорошей оценкой: так, если женщина уверена в том, что она не получит место для ребенка в ДОУ (в силу районной переполненности, недоверия к органам и т.д.), то она не будет фигурировать в данном списке. Кроме того, данный список не учитывает жителей районов, которые вообще не обеспечены ДОУ.

Далее, данные для оценки чаще всего агрегированы и не позволяют спуститься на индивидуальный уровень. Возможно, подобные данные возможно получать по запросу из региональных государственных систем, но само требование запроса может затянуть получение данных на неопределенное и достаточно длительное время. Кроме того, чаще всего подобные данные будут представлены в «машиночитаемом», но не подходящем для аналитики формате. Кроме того, можно полагать, что в них не содержится данных о занятости женщин.

Имеющиеся в распоряжении аналитика датасеты (КОУЖ, ВНДН, РМЭЗ) также не являются удовлетворительными. Данные наборов КОУЖ и ВНДН не являются панельными и представляют собой только кросс-секцию, из-за чего не получается проанализировать причинно-следственную связь с течением времени, что заложен в концепцию оценки политики diff-in-diff. РМЭЗ представляет собой панельный датасет, но он, во-первых, имеет

определенные проблемы с репрезентативностью (в частности, региональные), во-вторых, он значительно меньше, чем прочие датасеты и применяется в первую очередь для исследовательских целей.

Таким образом, оценить влияние на занятость женщин посредством используемых данных по предложенной методике не представляется возможным.

Предложения по изменению порядка сбора данных

Предполагается, что сами по себе данные возможно получить, если правильно организовать их сбор. При этом достаточно иметь только данные о женщинах с детьми — основная целевая группа политики. Целесообразно собирать следующие данные в разрезе муниципалитетов:

- Обезличенный индивидуальный номер женщины;
- Семейное положение, состав семьи;
- Наличие детей, в том числе детей возрастом 1.5 – 3 лет;
- Посещает ли ребенок ДООУ?
- Есть ли возможность у ребенка посещать ДООУ?
- Есть ли желание у родителей, чтобы ребенок посещает ДООУ?
- Работает ли мать, работала ли в течение последних лет?
- Желает ли мать работать, но не имеет возможности в силу определенных причин?
- Уровень дохода

8. Источники

Отчет об оказании услуги по экспертно-аналитическому и консультационному сопровождению разработки методологии стратегического аудита [Текст] / Российская экономическая школа; рук. Ениколопов Р.С.; исполн.: Бремзен А.С. [и др.]. – М., 2018. – 386 с. – № УДК 33.025. [РЭШ, 2018].

Lee G. H. Y., Lee, S. P. (2014). Childcare availability, fertility and female labor force participation in Japan. *Journal of the Japanese and International Economies*, 32, 71 – 85.

Leseman P.P.M., Slot P.L. (2014). Breaking the cycle of poverty: Challenges for European early childhood education and care. *European Early Childhood Education Research Journal*, 22(3), 314-326.

Staab S., Gerhard R. (2011). Putting Two and Two Together? Early Childhood Education, Mothers' Employment and Care Service Expansion in Chile and Mexico. *Development and Change*, 42(4), 1079–1107.

Dujardin C., Fonder M., Lejeune B. (2018). Does Formal Child Care Availability for 0-3 Year Olds Boost Mothers' Employment Rate? Panel Data Based Evidence from Belgium. *Annals of Economics and Statistics, GENES*, 129, 103-126.

Henau D. J., Meulders D., O'Dorchai S. (2010). Maybe Baby: Comparing Partnered Women's employment and Child Policies in the EU-15. (2010). *Feminist Economics*, 16(1), 43-77.

Приложение

Таблица 18 - Оценка влияния меры на бедность: определение основных факторов (внешних и внутренних), влияющих на достижение желаемых эффектов меры «Создание дополнительных мест дошкольного образования»

№	Этапы (процессы) реализации меры	Основные факторы		Риск	Стейкхолдеры, восприимчивые к риску	Приоритет риска (существенный / несущественный) 137
		Внутренние (подвергаются влиянию)	Внешние по отношению к мере			
1.	Выполнение отдельных мероприятий ФП «Содействие занятости женщин»	Одно или несколько мероприятий ФП не были выполнены (пример: не заключены соглашения по предоставлению субсидий).		Формальное выполнение целевого показателя проекта (места созданы «на бумаге»)	Минтруд РФ Региональные органы власти	
2.	Создано установленное количество дополнительных мест для дошкольного образования	Места созданы с учетом потребности родителей в «шаговой» доступности для возможности свободно сопровождать и забирать детей с учетом их рабочего графика.		Целевая группа не сможет воспользоваться местами ДОУ	Минтруд РФ Региональные органы власти Сотрудники государственных ДОУ Сотрудники частных ДОУ	
		Стоимость обучения в ДОУ разумна или бесплатна и должна отвечать возможностям родителей.		Формирование «скрытых платежей» за различные	Минтруд РФ Региональные органы власти	

		Также имеет значение соотношение объема услуг с платой за детский сад.		услуги в виде дополнительных кружков.	Сотрудники государственных ДОУ Сотрудники частных ДОУ	
			Желание матерей заниматься воспитанием детей самостоятельно.	Невостребованность ДОУ среди родителей при отсутствии необходимости дополнительного дохода.	Родители с детьми дошкольного возраста	
3.	У матерей высвободилось время, которое они могут использовать для работы		Снижение объема социальных выплат при выходе матерей на работу	При росте дохода домохозяйства за счет выхода на работу матери, родители не смогут претендовать на ряд социальных пособий	Минтруд РФ Родители с детьми дошкольного возраста	
			На рынке труда отсутствует неформальная дискриминация для женщин с детьми	Для женщин с малолетними детьми может быть затруднительно найти работу, в связи нежеланием работодателей брать на работу сотрудника, который не может задерживаться на работе и который вынужден оставаться с ребенком в случае его болезни.	Работодатели Родители с детьми дошкольного возраста	

Перечень стейкхолдеров-респондентов для валидации рисков

1. Минтруд РФ
2. Региональные органы исполнительной власти
3. Сотрудники государственных ДОУ
4. Сотрудники частных ДОУ
5. Родители с детьми дошкольного возраста младше трех лет
6. Потенциальные работодатели матерей с детьми дошкольного возраста младше трех лет

Мера №8 «Вовлечение женщин в трудовую деятельность: переобучение и повышение квалификации женщин»

1. Краткие сведения по мере

№	Атрибут меры	Статус
1.	НЦ, на которую направлена мера	НЦ «Бедность – Доходы»
2.	Целевая аудитория	Малообеспеченные домохозяйства
3.	Ожидаемый целевой эффект (outcome)	Рост уровня занятости, рост доходов, снижение монетарной бедности
4.	Структурная / системная ¹³⁸	Системная
5.	Действующая / предлагаемая	Действующая
6.	Степень доказанности ¹³⁹	Доказательства удовлетворительного качества
7.	Количество привязанных мероприятий ¹⁴⁰	1
8.	Сумма финансирования привязанных мероприятий (2020-2024 гг.), млн руб.	12 593, 15 млн. руб.
9.	Вклад в достижение НЦ ¹⁴¹	Рост доходов: –
		Снижение бедности: -

¹³⁸ Структурная мера направлена на борьбу с причинами, системная – со следствиями.

¹³⁹ В соответствии со шкалой: 5 - рандомизированные эксперименты на российских данных; 4 - рандомизированные эксперименты на зарубежных данных или исследования на российских данных, использующие квази-экспериментальные методы; 3 - исследования на зарубежных данных, использующие квази-экспериментальные методы или исследования, использующие иные методы / теоретические модели; 2 - экспертные мнения без эмпирических или теоретических исследований; 1 - формальные логические суждения без исследований.

¹⁴⁰ На основании сводной аналитической таблицы

¹⁴¹ По итогам оценки влияния

2. Описание меры

2.1. Отечественная практика

Мера социальной поддержки «Вовлечение женщин в трудовую деятельность: переобучение и повышение квалификации женщин» в Российской Федерации регулируется Федеральным законом от 19.04.1991 № 1032-1 ФЗ «О занятости населения в Российской Федерации».

В рамках федерального проекта «Содействие занятости женщин - создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет» одним из направлений является профессиональное обучение женщин в период отпуска по уходу за ребенком в возрасте до трех лет.

Цель меры: повышение конкурентоспособности женщин с детьми на рынке труда и профессиональной мобильности, обеспечивающих возможность совмещения трудовую занятость с семейными обязанностями.

Мера предполагает: повышение квалификации и профессиональную подготовку и переподготовку женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком в возрасте до трех лет и имеющих детей дошкольного возраста.

В перспективе мера позволяет:

- вернуться к трудовой деятельности на прежнее рабочее место;
- трудоустроиться на новое место работы, наиболее подходящее для совмещения с обязанностями по воспитанию ребенка.

Реализация меры является расходным обязательством субъектов Российской Федерации. На софинансирование расходных обязательств субъектов РФ могут быть предоставлены субсидии из федерального бюджета.

В рамках меры по вовлечению женщин в трудовую деятельность предполагается переобучение и повышение квалификации не менее 230 тыс. женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком до трех лет.

Данные мера будут способствовать притоку новой рабочей силы на рынок труда, повышению доходов населения, снижению социального неравенства, стимулированию потребительского спроса.

Для достижения соответствующих целей, необходимо наличие ресурсных возможностей территории, профицита бюджетных средств, наличие кадров соответствующей квалификации.

На переобучение и повышение квалификации женщин планируется потратить 12 593, 15 млн. руб.

2.2. Международная практика

Анализ женской занятости, проведенный МОТ¹⁴², свидетельствует о высокой выгоде для работодателей в части сохранения рабочих мест за женщинами, вышедшими в декретный отпуск. В связи с этим, охрана материнства и детства является актуальной задачей не только для социальной политики государства, но и работодателей, препятствующей текучести кадров, снижению числа невыходов на работу, сокращанию расходы на здравоохранение.

Охрана материнства также является важным аспектом гендерного равенства, которое по утверждению МОТ, способствует экономическому росту и сокращению бедности, улучшает экономическое, социальное и физическое благополучие населения.

142 Maternity Protection Resource Package // <http://mprp.itcilo.org/pages/en/modules.html>

В работе стэнфордского социолога Shelley Correll¹⁴³, директора Института гендерных исследований, объясняется метод «модель малых выигрышей» / «a small wins model», внедряемый в работу ряда технологических компаний и направленный на просвещение руководителей и сотрудников организаций о роли гендерного неравенства в экономике, его влиянии на прием на работу и продвижение по службе.

Вице-президент LinkedIn по глобальному развитию Розанна Дюррути представила исследование¹⁴⁴, по данным которого, более половины работодателей (63%) признают существование препятствий для продвижения по карьерной лестнице женщин с детьми.

На основании данных опроса LinkedIn были сделаны выводы, что работодатели предпринимают иррациональные попытки найти необходимые кадры в то время, как достаточное количество женщин, находящихся в поиске работы, обладают навыками, необходимыми в данных сферах. В том числе, такие soft skills женщин с детьми, как управление временем (37%) и терпение (30%) могут рассматриваться в качестве сильных конкурентных преимуществ на рынке труда. Следовательно, по мнению Р.Дюррути, кадровые службы должны изменить стратегии поиска рабочей силы. Среди положительных кейсов можно привести в пример, опыт компаний IBM и Toyota, имеющих программы наставничества, которые не требуют наличия у соискателей высшего образования.

143 Shelley J. Correll SWS 2016 Femenist Lecture: Reducing Gender Biases In Modern Workplaces: A Small Wins Approach to Organizational Change // <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0891243217738518>

144 <https://thriveglobal.com/stories/the-career-break-rosanna-durruthy/>

Компания LinkedIn инвестирует в программу обучения REACH для будущих инженеров, которая открыта для людей со средним профессиональным уровнем образования, в том числе женщин, находящихся в декретном отпуске.

По опросам LinkedIn, 98% работодателей заявили о готовности найма сотрудников, у которых был значительный перерыв в работе, в то время, как половина женщин (52%) считают, что их уволят, если они сообщат об этом в своем резюме. Исследование показало, что наиболее важными меры при поддержке женщин с детьми, является возможность работы по более гибкому графику (67%) и реализация мер социальной поддержки родителей и льготы (45%).

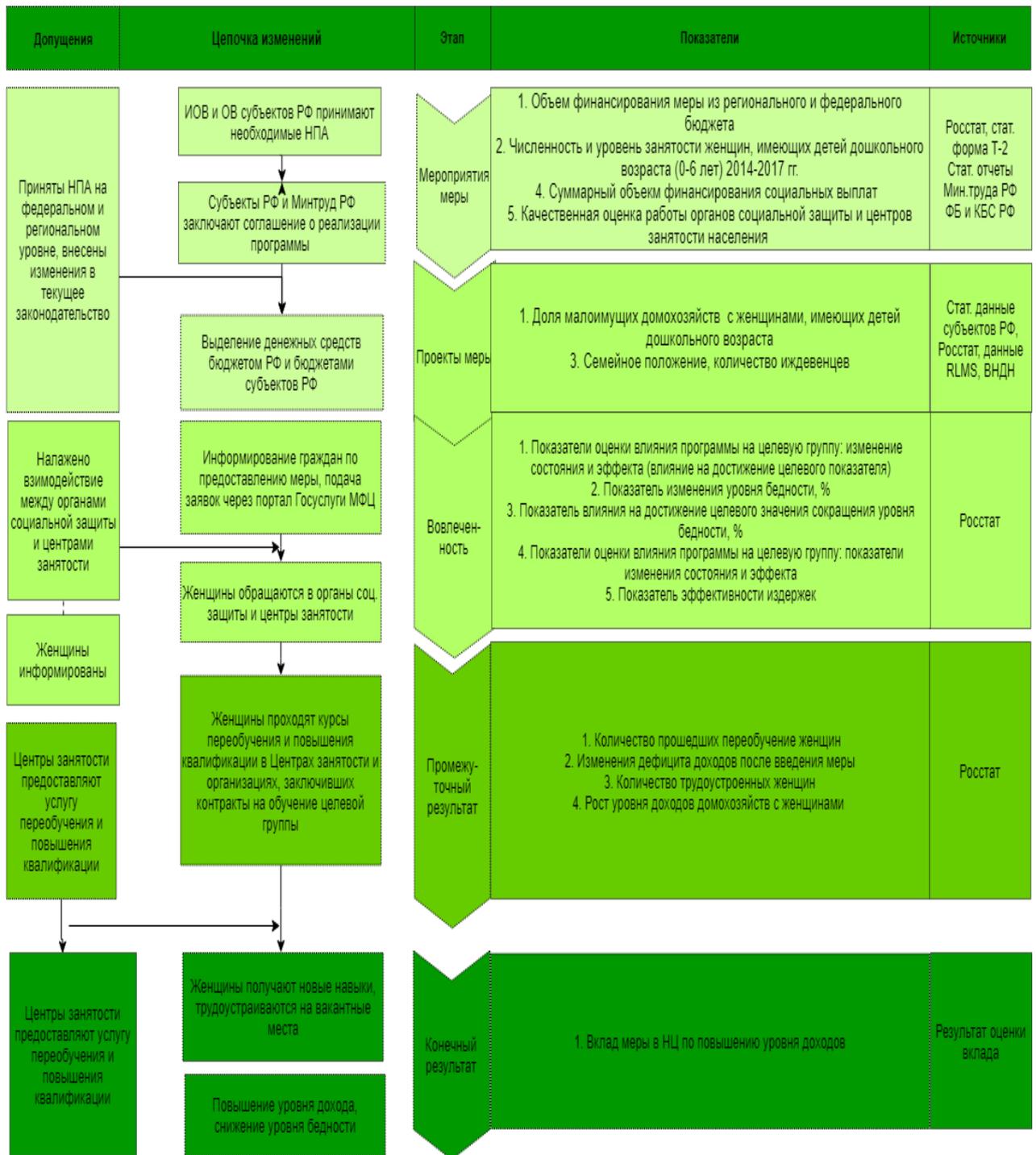
Также, в международной практике можно отметить медийные порталы, которые дают рекомендации женщинам, находящимися в декретном отпуске по способам поиска работы¹⁴⁵.

Стоит отметить проект первой международной платформы «Uma»¹⁴⁶, для расширения прав и возможностей женщин, возвращающихся на работу после декретного отпуска. Компания предлагает сетевые мероприятия, которые позволяют делиться положительным опытом трудоустройства среди женщин, а также становиться частью сообщества. Его основатель и директор Rita Kakati Shah на базе платформы создала дополнительные модули «Uma Academy» (получение новых образовательных навыков) и «Umaships» (восполнение необходимых навыков).

¹⁴⁵ <https://thriveglobal.com/stories/going-back-to-work-after-maternity-leave/>

¹⁴⁶ <https://thriveglobal.com/stories/female-disruptors-rita-kakati-shah-is-shaking-up-job-opportunities-for-women/>

3. Карта изменений (механизм меры)



4. Доказанность механизма меры¹⁴⁷

4.1. Анализ научных исследований

Отечественные исследования

Российская Федерация является страной с высокой долей занятости женского населения. Численность занятых женщин без детей в 2017 году составила 12250 тыс. человек (78,6%), с детьми до 18 лет - 12875 тыс. человек (77,9%) из них 1608 (48,9%) являлись женщины с детьми до 3 лет. Уровень безработицы среди них составил 6%.¹⁴⁸ Безработными женщинами с детьми до 18 лет является 681 тыс. человек.

Согласно прогнозу Росстата, трудоспособное население к 2025 году снизится на 8 млн. Ранее Росстат по среднему прогнозу предсказывал сокращение численности трудоспособного населения на 10 %.

Выборочное наблюдение репродуктивных планов населения Росстата 2017 г. демонстрирует спрос домохозяйств на следующие меры социальной политики:

1. обеспечение возможности устройства ребенка в дошкольное учреждение в раннем возрасте (48% респондентов).
2. обеспечение реальной возможности использования различных форм занятости (41% респондентов).

¹⁴⁷ Определяется с учетом доказанности переходов в карте изменений и/или на основании доказанности всей цепочки изменений в соответствии с критериями оценки качества доказательной базы

¹⁴⁸ Женщины и мужчины России. 2018 // https://www.gks.ru/free_doc/doc_2018/wo-man18.pdf

3. увеличение оплачиваемого (в размере 40% заработной платы) отпуска по уходу за ребенком на 6 месяцев, если отпуск берет отец ребенка (41% респондентов).
4. обеспечение возможности для женщин бесплатно пройти профессиональную переподготовку, повысить квалификацию во время и после выхода их отпуска по уходу за ребенком в удобное для них время (38% респондентов).

В исследовании «Меры государственной политики» (Фонд «Общественное мнение, 2017 г.) также отмечались запросы респондентов на необходимость расширения форм занятости для женщин с детьми и курсов переобучения и профориентации, в том числе на фоне снижения реальных доходов населения на 15% по сравнению с 2016 годом.

Согласно оценкам Института социальной политики, мера содействия занятости отдельных категорий граждан, в том числе женщин с детьми, приведет к приросту реальных располагаемых доходов на 1,9 п.п.¹⁴⁹. Данная мера, среди прочих (повышение МРОТ, поддержание достигнутого уровня заработной платы отдельных категорий населения, обеспечение роста уровня пенсионного обеспечения и пр.) вносит один из наибольших вкладов в повышение доходов населения.

Среди важных работ в области оценки программ содействия занятости женщин, нельзя не отметить статью И.Е. Калабихиной, С.С. Бирюковой, А.О. Макаренцевой¹⁵⁰ об исследовании эффективности реализации

149 Национальные цели социального развития: вызовы и решения: докл. к XX Апрельской международной науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 9-12 апр. 2019 г. НИУ ВШЭ, 2019. С.75.

150 Калабихина И.Е., Бирюкова С.С., Макаренцева А.О. (2018) Реализация программы содействия занятости через профессиональное переобучение женщин с маленькими детьми в городе Москве // Мир России. Т. 27. № 2. С. 136–162. DOI: 10.17323/1811-038X-2018-27-2-136-162

программы активного содействия занятости женщин с маленькими детьми в городе Москве.

Международные исследования

В исследовании «Equality and Human Rights Commission», проводимом в Великобритании и Северной Ирландии учеными была выявлена высокая дискриминация женщин на работе, беременность которых понижала шанс возврата на работу в шесть раз¹⁵¹.

Исследование Correll and S. Benard¹⁵² свидетельствует о снижении шансов матерей с детьми получить работу, после выхода из длительного декретного отпуска.

В исследовании «Women's economic empowerment and inclusive growth: labour markets and enterprise development»¹⁵³ отмечаются убедительные доказательства того, что образование оказывает положительное влияние на возможность трудоустройства женщин. Уделяется внимание сопоставлению гендерных шансов трудоустройства, в котором преимущество принадлежит мужчинам, в силу наличия у них технического образования.

В статье «Are the more educated receiving more training?»¹⁵⁴ рассматривается косвенная дискриминация женщин. Так, выводы исследования World Business Environment Survey свидетельствуют о том, что при увеличении

151 Equality and Human Rights Commission (EHRC): Greater Expectations (Manchester, 2005).

152 S. Correll and S. Benard: "Normative Discrimination and the Motherhood Penalty", in Gender & Society, (2010, Vol. 24, No. 5, Oct.), pp. 616-646.

153 Kabeer N. Women's economic empowerment and inclusive growth: labour markets and enterprise development // <https://www.idrc.ca/sites/default/files/sp/Documents%20EN/NK-WEE-Concept-Paper.pdf>

154 Ariga, K. and G. Brunello (2002) Are the more educated receiving more training? Evidence from Thailand IZA DP 577. Bonn: Institute for the study of labour.

размеров фирмы, количество трудоустраиваемых в нее женщин сокращается.

Слабость эффекта обучения для женщин подтверждает исследование: «Globalization, gender and work in the context of economic transition»¹⁵⁵ на данных из Вьетнама. Было обнаружено, что в то время как высшее образование прямо пропорционально увеличивало заработки, как для женщин, так и для мужчин, только мужчины получали премию в результате своего профессионального обучения. Аналогичное преимущество в повышении доходов мужчин подтвердили исследования в Гане¹⁵⁶.

В то же время, исследования показывают, что тщательно разработанные программы обучения могут иметь существенное значение. Исследования программ профессиональной подготовки IADB для лиц из неблагополучных семей в Латинской Америке свидетельствуют о повышении вероятности трудоустройства при обучении¹⁵⁷.

В международных исследованиях, актуальными представляются исследования по микросимулированию поведения женщин в сфере занятости на основании прогнозных значений демографии и экономического роста¹⁵⁸.

155 Kabeer, N. and Tran Thi Van Anh (2006) Globalization, gender and work in the context of economic transition. The case of Vietnam UNDP Policy Dialogue Paper 2006/2, Hanoi

156 Monk, C., J. Sandefur and F. Teal (2008) Does doing an apprenticeship pay off? Evidence from Ghana RECOUP Working Paper 12, University of Oxford

157 Ibarra, P. and D.R.Shady (2008) Evaluating the impact of job-training programs in Latin America: evidence from IDB funded operations Inter-American Development Bank, Washington

158 Richardson R, Pacelli L., Richiardi M. Understanding low female labour force participation: Policy evaluation using microsimulation // International Microsimulation Association, 2020.

Являются важными обзоры воздействия государственной политики на активный рынок труда: Heckman, J.J., R.J. LaLonde, and J.A. Smith¹⁵⁹, Kluve¹⁶⁰, Fay, R.G. ¹⁶¹, и Martin, J.P. and D. Grubb ¹⁶².

Таким образом, на основании обзора источников можно сделать вывод о том, что несмотря на наличие большого количества исследований в области гендерного неравенства в сфере занятости и положения женщин с детьми на рынке труда, практически ни в одном из них не было представлено методик оценки прямого влияния повышения квалификации во время декретного отпуска на изменение уровня доходов женщин с детьми и домохозяйств.

159 Heckman, J.J., R.J. LaLonde, and J.A. Smith (1999), "The economics and econometrics of active labor market programs", in O. Ashenfelter and D. Card, editors, Handbook of Labor Economics, Volume III, North-Holland, Amsterdam.

160 Kluve, J. (2006), "The effectiveness of European active labor market policy", Working paper, RIW, Essen

161 Fay, R.G. (1996), "Enhancing the effectiveness of active labour market policies: Evidence from programme evaluations in OECD countries", Working paper, OECD, Paris

162 Martin, J.P. and D. Grubb (2001), "What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies", Swedish Economic Policy Review, 8, 9–56.

Таблица 19 - Оценка доказательной базы влияния Меры на достижение национальных целей по росту доходов и снижению бедности

Оценка качества доказательств						
№	Критерий (вес критерия)	1	2	3	4	5
		Очень низкое качество	Низкое качество	Удовлетворительное качество	Высокое качество	Очень высокое качество
1.	Дизайн эксперимента (1)				4	
2.	Страновой фактор (1,4)				4	
3.	Временной контекст (0,6)					5
4.	Каузальность (1)			3		
5.	Воспроизводимость (0,6)				4	
6.	Соответствие механизмов (1,4)			3		
	Итоговая оценка	3,47 (Доказательства удовлетворительного качества)				

5. Мероприятия меры

В 2012 году Президентом РФ был принят Указ № 606 «О мерах по реализации демографической политики в Российской Федерации», направленный на создание условий для совмещения женщинами обязанностей по воспитанию детей с трудовой занятостью и на организацию профессионального обучения (переобучения) женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им трех лет. В рамках исполнения Указа во многих субъектах РФ были инициированы региональные программы содействия занятости.

В 2017 году распоряжением Правительства РФ была утверждена «Национальная стратегия действий в интересах женщин на 2017 - 2022 годы».

В соответствии с «Прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года» и Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» к основным приоритетам государственной политики в сфере демографического развития в том числе относится решение задачи по содействию трудовой занятости женщин, воспитывающих детей. Согласно Закону «О занятости населения в Российской Федерации» организация профессионального обучения и дополнительного профессионального образования женщин в период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет отнесена к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Для увеличения вовлеченности женщин, имеющих несовершеннолетних детей, в программы повышения их конкурентоспособности на рынке труда

в 2020-2024 годах на исполнение расходных обязательств субъектов Российской Федерации региональным бюджетам будут предоставлены субсидии из федерального бюджета.

6. Дизайн оценки влияния меры на достижение НЦ

Для оценки степени влияния мероприятий ФП существует ряд, разрешимых во времени, сложностей: (1) отсутствие двух сравниваемых групп, одна из которых является экспериментальной и представляет женщин, вовлеченных в рамках проекта в процесс переобучения или повышения квалификации, (2) отсутствие данных.

Основой проведения микросимулирования мы берем данные ВНДН.

При полученной информации от Центров занятости и группе женщин на следующий год целесообразно воспользоваться методом Оценка разности (Difference in Difference estimation).

Среди методик исследования возможно мы будем использовать метод микросимулирования на платформах SPSS IBM и JAS-mine¹⁶³ в целях построения экономического прогноза поведения женщин.

Актуализация текущей деятельности по программе необходима средствами количественной и качественной оценки мероприятий проекта методику которых описывает Всемирный банк и Giovanni Cerulli.

¹⁶³ Метод оценки подробно описан в статье: Richardson R. Understanding low female labour force participation: Policy evaluation using microsimulation // International Microsimulation Association, 2019. DOI: <https://doi.org/10.34196/ijm.00201>

7. Оценка влияния

ФП «Содействие занятости женщин - создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет» предполагает потенциальное достижение целевых показателей национального проекта «Демография».

В приложении к программе необходимо прописать требования к Центрам, предоставляющим услуги повышения квалификации и обучения, а также к преподавателям, которые будут осуществлять обучение. Часто, подобные курсы оказываются фиктивными.

Для достижения эффективности мероприятий проекта необходимо провести комплексный анализ территориальных различий на рынках рабочей силы.

В качестве одного из результатов - программы переобучения будут востребованы соответствующей целевой группой. Порядка 68,5% женщин к 2024 году, имеющих детей дошкольного возраста, будут обеспечены работой.

Эффект от реализации меры отложен во времени, а потому рассчитать ее влияние на кросс-секционных данных в границах одного года невозможно. Упростить идентификацию причинно-следственных эффектов в данном случае может наличие панельного репрезентативного совмещенного¹⁶⁴ обследования домохозяйств и индивидов, аналогичное РМЭЗ НИУ ВШЭ¹⁶⁵, но включающее более широкий круг респондентов и нацеленную на исследование мер социальной поддержки населения.

¹⁶⁴ Имеется постоянный от волны к волне блок вопросов, который в разные волны дополняется новыми вопросами или блоками вопросов.

¹⁶⁵ Российский мониторинг экономического положения и здоровья НИУ ВШЭ

Приложение

Таблица 20 - Оценка влияния меры на бедность: определение основных факторов (внешних и внутренних), влияющих на достижение желаемых эффектов меры «Создание дополнительных мест дошкольного образования»

№	Этап реализации меры	Основные факторы		Риск	Стейкхолдеры, восприимчивые к риску
		Внутренние	Внешние		
1	Издание нормативно-правового акта, определяющего порядок переобучения и повышения квалификации женщин	В НПА субъекта РФ определен порядок реализации вовлечения женщин		Субъекты РФ не приняли НПА	1. Сотрудники РОИВ, ответственные за разработку НПА (региональные министерства / департаменты труда и социальной защиты) 2. Сотрудники органов социальной защиты субъекта
2	Наличие бюджетных ассигнований в бюджетах субъектов РФ	В бюджетах субъектов РФ достаточно средств для выполнения расходных обязательств по реализации меры.	Из федерального бюджета выделены бюджетные ассигнования на софинансирование расходных обязательств субъекта РФ по реализации социального контракта	Сокращение бюджетных расходов на социальную политику	1. Минфин РФ 2. Сотрудники региональных министерств / департаментов финансов
3	Заключены соглашения о предоставлении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование расходных			1. Не утверждены правила предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации.	1. Сотрудники Минтруда России и иных заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, ответственных за разработку и утверждение Правил предоставления межбюджетных трансфертов

	обязательств субъектов Российской Федерации.			2. Не заключены соглашения между Минтрудом России и высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о предоставлении из федерального бюджета межбюджетных трансфертов регионам на софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации	региональным бюджетам на софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации. 2. Сотрудники Минтруда России и органов исполнительных власти субъектов Российской Федерации, ответственных за подготовку и заключение Соглашений о предоставлении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации.
4	Информирование целевой аудитории о программе социального контракта	Целевая аудитория проинформирована о возможностях социального контракта		Низкая информированность о мероприятиях меры, недоступность информации	1. Сотрудники органов социальной защиты субъекта 2. Сотрудники центров занятости субъекта 3. Представители малообеспеченных домохозяйств
5	Реализация программы	1. Центры занятости осуществляют курсы повышения квалификации и переобучения 2. Реализуются контракты по переобучению		Возрастет методическая и организационная нагрузка на центры, проводящие повышение квалификации	1. Сотрудники органов социальной защиты субъекта 2. Сотрудники центров занятости субъекта
7	Участники программы получают новые навыки и знания,			Участники программы могут не найти работу или быстро ее утратить. Рынок труда	1. Сотрудники органов социальной защиты субъекта

	предпринимают попытки поиска работы			окажется не готовым принять данное количество рабочей силы.	2. Сотрудники центров занятости субъекта
--	-------------------------------------	--	--	---	--

Перечень стейкхолдеров-респондентов для валидации рисков

1. Сотрудники региональных министерств / департаментов труда и социальной защиты
2. Сотрудники органов социальной защиты субъекта
3. Сотрудники центров занятости субъекта
4. Представители малообеспеченных домохозяйств, имеющих в своем составе женщин с детьми, находящимися в декретном отпуске
5. Сотрудники Минфина России.

Мера №9. «Социальный контракт по направлению содействия в поиске работы и трудоустройстве»

«Социальный контракт по направлению прохождения профессионального обучения, получение дополнительного профессионального образования, а также прохождения стажировки»

1. Краткие сведения по мерам государственной политики

Таблица 1		
№	Атрибут меры	Статус
1.	НЦ, на которую направлена мера	НЦ «Бедность – Доходы»
2.	Целевая аудитория	Малообеспеченные домохозяйства
3.	Ожидаемый целевой эффект (outcome)	Рост уровня занятости, рост доходов, снижение монетарной бедности
4.	Структурная / системная ¹⁶⁶	системная
5.	Действующая / предлагаемая	действующая
6.	Степень доказанности ¹⁶⁷	Доказательства удовлетворительного качества
7.	Количество привязанных мероприятий ¹⁶⁸	1

¹⁶⁶ Структурная мера направлена на борьбу с причинами, системная – со следствиями.

¹⁶⁷ В соответствии со шкалой: 5 - рандомизированные эксперименты на российских данных; 4 - рандомизированные эксперименты на зарубежных данных или исследования на российских данных, использующие квази-экспериментальные методы; 3 - исследования на зарубежных данных, использующие квази-экспериментальные методы или исследования, использующие иные методы / теоретические модели; 2 - экспертные мнения без эмпирических или теоретических исследований; 1 - формальные логические суждения без исследований.

¹⁶⁸ На основании сводной аналитической таблицы

8.	Сумма финансирования привязанных мероприятий (2020-2022 гг.), млн руб.	Согласно Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 года» на 2020 год предусмотрено 7000,0 млн. рублей, на 2021 и 2022 годы - по 29200,0 млн. рублей ежегодно
9.	Вклад в достижение НЦ ¹⁶⁹	–

¹⁶⁹ По итогам оценки влияния

2. Описание меры государственной политики

2.1. Отечественная практика

Мера социальной поддержки «Социальный контракт в виде содействия в поиске работы и трудоустройстве» в Российской Федерации регулируется Федеральным законом от 17.07.1999 г. (с изменениями) № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (далее – Закон № 178-ФЗ), статьей 8.1. Согласно указанной статье государственная социальная помощь на основании социального контракта оказывается малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам и иным категориям, предусмотренным данным федеральным законом, целях стимулирования их активных действий по преодолению трудной жизненной ситуации.

К социальному контракту прилагается программа социальной адаптации, которой предусматриваются обязательные для реализации получателями государственной социальной помощи мероприятия. В числе таких мероприятий может предусматриваться:

- оказание помощи по поиску работы;
- оказание помощи по прохождению профессионального обучения и дополнительного профессионального образования;
- оказание помощи по осуществлению индивидуальной предпринимательской деятельности;
- осуществление иных мероприятий, направленных на преодоление трудной жизненной ситуации.

Законом №178-ФЗ предусматривается, что орган социальной защиты населения при оказании государственной социальной помощи на основании социального контракта взаимодействует с органами службы занятости населения, органами исполнительной власти субъекта

Российской Федерации, органами местного самоуправления в целях содействия в реализации получателями государственной социальной помощи мероприятий, предусмотренных программой социальной адаптации. Вместе с тем порядок взаимодействия указанных служб нормативно не определен на федеральном уровне.

Государственная социальная помощь на основании социального контракта назначается на срок от трех месяцев до одного года исходя из содержания программы социальной адаптации. Данный срок может быть продлен органом социальной защиты населения по основаниям, установленным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

Предоставление государственной социальной помощи в виде социального контракта является расходным обязательством субъекта Российской Федерации.

Посланием Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации от 15 января 2020 года было установлено с 2020 года на условиях софинансирования с регионами оказать содействие субъектам Федерации, которые активно внедряют практику социального контракта. В Послании было отмечено, что за прошедшие периоды влияние социального контракта как на снижение бедности, так на повышение доходов семей было слабым, в связи с чем Правительству Российской Федерации было поручено учесть опыт пилотных проектов в субъектах Российской Федерации и обновить сами принципы социального контракта. С 2021 года планируется расширить финансовую поддержку регионов из федерального бюджета с целью внедрения этого механизма во всех субъектах Федерации.

Из федерального бюджета в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации предоставляются субсидии.

В федеральном законе о федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов предусмотрены соответствующие субсидии на 2020 год бюджетам 21 субъекта Российской Федерации в сумме 7 млрд. рублей в рамках подпрограммы 1 «Модернизация и развитие социального обслуживания населения» ГП «Социальная поддержка граждан», основного мероприятия 1.21 «Предоставление отдельным категориям граждан государственной социальной помощи на основании социального контракта».

Для женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком с детьми до 3-х лет, а также для женщин, имеющих детей дошкольного возраста, не состоящим в трудовых отношениях и обратившимся в органы занятости, альтернативой социальному контракту являются мероприятия федерального проекта «Содействие занятости женщин - создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет». В рамках федерального проекта

«Содействие занятости женщин - создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет» этой категории населения оплачивается профессиональное образование, стоимостью не более 46,3 тыс. рублей (на период 2020- 2022 годы), тогда как верхний порог стоимости профессионального образования по социальному контракту составляет всего 30 тыс. рублей. При этом максимальные сроки обучения по вышеуказанному федеральному проекту в 2 раза выше (6 месяцев), чем по социальному контракту (3 месяца). В обеих программах учащимся выплачивают стипендию.

Бюджетные ассигнования на финансирование расходов, связанных с оказанием государственной социальной помощи на основании социального контракта, из федерального бюджета бюджетам субъектам Российской Федерации предусмотрены в 2020 году 21 субъекту Российской Федерации в общем объеме 7 000 000,0 тыс. рублей, в 2021 и 2022 годах - 85 субъектам Российской Федерации в общем объеме 29 200 000,0 тыс. рублей ежегодно.

Проведенный анализ нормативного правового регулирования порядка реализации социального контракта в 21 пилотном субъекте Российской Федерации, где в 2020 году предусмотрено софинансирование расходов на реализацию социального контракта (далее – пилотные субъекты Российской Федерации), показал, что в большинстве субъектов Российской Федерации реализация социального контракта регулируется законами субъектов Российской Федерации и постановлениями высшего органа исполнительной власти субъекта. Вместе с тем, в отдельных субъектах Российской Федерации (Алтайский край, Пермский край) реализация социального контракта регулируется только административными регламентами, утвержденными приказами соответственно Минтрудзащиты Алтайского края и Министерства социального развития Пермского края.

В ходе анализа нормативных правовых актов пилотных субъектов Российской Федерации, регулирующих реализацию социального контракта, установлено отсутствие единообразия структуры и содержания данных актов, что может отрицательно сказаться на эффективности реализации социального контракта и не приведет к ожидаемому результату по снижению бедности.

Так, например, порядок осуществления межведомственного взаимодействия при реализации социального контракта установлен в 5 из 21 пилотного субъекта Российской Федерации: Республике Коми,

Республике Мордовии, Ивановской области, Нижегородской области, Удмуртской Республике. Отсутствие установленного порядка межведомственного взаимодействия может отрицательно сказаться на эффективности реализации таких направлений социального контракта как «поиск работы» и «профессиональное обучение и переобучение», предусматривающих активное взаимодействие органов социальной защиты и органов занятости в субъектах Российской Федерации и в муниципалитетах.

В нормативно-правовых актах отдельных субъектов Российской Федерации категории граждан, имеющих право на заключение социального контракта, сужены по сравнению с формулировкой, предусмотренной частью 1 статьи 8.1 Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», согласно которой получателями государственной социальной помощи на основании социального контракта в соответствии со статьей 7 Федерального закона № 178-ФЗ могут быть малоимущие семьи, малоимущие одиноко проживающие граждане и иные категории граждан, предусмотренные настоящим Федеральным законом, которые по независящим от них причинам имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации.

Так, например, в Республике Башкортостан, социальная помощь на основании социального контракта предоставляется малоимущим гражданам, являющимся гражданами Российской Федерации, проживающим в Республике Башкортостан, имеющим среднедушевой доход (доход одиноко проживающего гражданина) ниже величины прожиточного минимума на душу населения, установленной в соответствии с частями 1 и 2 статьи 4 Закона Республики Башкортостан «О

порядке определения и установления потребительской корзины и прожиточного минимума в Республике Башкортостан», относящимся к следующим категориям:

- а) многодетные семьи;
- б) неполные семьи с детьми (воспитываемыми единственным родителем);
- в) семьи, взявшие ребенка (детей) под опеку (попечительство);
- г) семьи, имеющие в своем составе ребенка-инвалида;
- д) семьи с детьми, в которых один или оба родителя являются инвалидами;
- е) одиноко проживающие трудоспособные граждане из числа мужчин в возрасте от 18 до 60 лет, женщин - от 18 до 55 лет.

Таким образом, категория семей без детей в Республике Башкортостан не имеет права на заключение социального контракта.

В пилотных субъектах Российской Федерации различается размер денежной выплаты в рамках реализации социального контракта. Так, например, в Республике Алтай размер социальной помощи определяется в соответствии с абзацем первым статьи 3 Закона Республики Алтай от 30 октября 2014 года № 61-РЗ «О государственной социальной помощи на территории Республики Алтай» (далее - Закон Республики Алтай № 61-РЗ): государственная социальная помощь на основании социального контракта определяется уполномоченным Правительством Республики Алтай исполнительным органом государственной власти Республики Алтай в размере разницы между 80 процентами суммы величины прожиточного минимума, установленного в Республике Алтай, и среднедушевым доходом получателя государственной социальной помощи.

В Республике Татарстан размер ежемесячного социального пособия на период действия социального контракта:

- для членов семей, имеющих пять и более детей в возрасте до 18 лет (за исключением семей, в которых хотя бы один из родителей является инвалидом и (или) хотя бы один из детей является ребенком-инвалидом), определяется в пределах разницы между величиной прожиточного минимума малоимущей семьи и среднедушевым доходом малоимущей семьи на день подачи заявления об оказании государственной социальной помощи на основании социального контракта;
- для граждан, заключивших социальный контракт на оказание государственной социальной помощи в поиске работы и трудоустроившихся в срок, определенный в программе социальной адаптации, а также заключивших социальный контракт на оказание государственной социальной помощи в прохождении профессионального обучения и получении дополнительного профессионального образования, равен величине прожиточного минимума для трудоспособного населения, установленного в Республике Татарстан за II квартал года, предшествующего году заключения социального контракта;
- для граждан, заключивших социальный контракт на оказание государственной социальной помощи в прохождении профессионального обучения и получении дополнительного профессионального образования, в случае последующего прохождения стажировки у работодателя равен величине минимального размера оплаты труда, установленного в Республике

Татарстан на соответствующий год, увеличенной на страховые взносы в государственные внебюджетные фонды.

В Вологодской области размеры социального пособия на основании социального контракта в месяц и единовременной материальной помощи, но не выше максимального размера и не ниже минимального размера, установленных Правительством области, вид единовременной материальной помощи (денежные выплаты и (или) натуральная помощь) определяются государственным учреждением области, уполномоченным на оказание государственных услуг и исполнение государственных функций в сфере социальной защиты населения (далее - уполномоченное учреждение), в зависимости от характера трудной жизненной ситуации, размера среднедушевого дохода семьи или одиноко проживающего гражданина, наличия возможностей к самообеспечению, а при заключении социального контракта - также исходя из содержания программы социальной адаптации.

Нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации установлены различные сроки реализации и основания продления социального контракта. В большинстве пилотных субъектов социальный контракт заключается на срок до 3 до 12 месяцев. Вместе с тем, в Республике Башкортостан программа социальной адаптации при выборе направления «организация собственного дела и осуществление предпринимательской деятельности» и «ведение личного подсобного хозяйства» составляется на срок не менее трех лет.

Сроки продления социального контракта при наличии установленных оснований также варьируются: до трех месяцев (Ивановская область, Республика Марий Эл), до 12 месяцев (Кабардино-Балкарская Республика),

без указания срока продления социального контракта (Новгородская область).

2.2. Международная практика

Исследования, посвященные программам стимулирования занятости (Active Labor Market Policies, далее ALMP) посредством инвестиций в общественные программы переподготовки или повышения квалификации, содействие в поиске работы, доплаты занятым с низкой занятости в странах ОЭСР показали в целом очень ограниченное и не всегда положительное влияние для участников. Более того, большая часть программ и инициатив не выдерживает *cost-benefit test*. В то же время для некоторых категорий участников программы действительно оказывают значительное положительное воздействие. Хекман (Heckman, 1999) предлагает два возможных объяснения таким результатам. Во-первых, затраты на программу в пересчете на 1 участника, как правило, небольшие по сравнению с разрывом доходов, которые эти программы стремятся преодолеть. Во-вторых, эти программы направлены в первую очередь на наиболее неквалифицированных и менее способных участников рынка труда, тогда как исследования отдачи от образования/обучения и первоначальных навыков показывают положительную взаимосвязь.

Большой вклад в исследования ALMP внесли социальные эксперименты, проведенные в США в 70-90-х гг. Одним из первых экспериментов стала National Supported Work Demonstration (далее NSW) - временная программа по стимулированию занятости, нацеленную на наиболее неквалифицированные категории населения, которые не обладают базовыми навыками для вхождения на рынок труда, посредством их обучения и предоставления возможности получить первоначальный опыт работы. За её реализацию отвечала Manpower Demonstration Research Corporation. В отличие от программ, финансируемых за счет бюджета, NSF отбирала участников случайным образом - те, кто становился участником

программы, получали доступ ко всем услугам, предоставляемым программой (Treatment Group), тогда как те, кто не прошли случайный отбор становился контрольной группой. Целевая аудитория охватывала женщин, находящихся на пособии по безработице, у которых либо нет детей младше 6 лет, бывшие наркоманы и заключенные, лица, не получившие полное среднее образование. Участники программы были обеспечены работой длительностью от 9 до 18 месяцев и получали заработную плату, равную МРОТ, а также стимулирующие надбавки за качество выполняемой работы и посещаемость. Затраты программы на каждого участника составили 9100 долл. США для женщин и 6800 долл. США¹⁷⁰ для остальных участников.

В Великобритании в начале 1998 г. была внедрена обязательная программа по стимулированию занятости среди молодёжи The New Deal for Young People (далее NDYP). С января по март программа внедрялась в пилотных районах, а после распространилась на всю страну. Участие в программе было обязательно для всех молодых людей возрастом до 25 лет, которые находились в статусе безработных более 6 месяцев, для дальнейшего получения пособия. NDYP предлагала услуги по активной помощи в поиске работы через центры занятости, а также занятость на субсидируемых позициях, если работу не удавалось найти на первом этапе.

С другой стороны, механизм действия социального контракта по направлению содействия в поиске работы и трудоустройстве соответствует группе программ, именуемых обусловленными денежными трансфертами (conditional cash transfers) (далее - ОДТ) и реализуемых с 1990-х годов. Особенностью таких программ является борьба с социально-

¹⁷⁰ Здесь и далее по абзацу цены приведены в привязке к 1982 г.

экономическими девиациями (бедность, высокие барьеры для вхождения на рынок труда) посредством предоставления денежных выплат отдельным категориям граждан для их целевого использования: инвестиции в образование, здоровье, открытие бизнеса

Практика имплементации ОДТ характерна для многих развивающихся и развитых стран (например, Бразилия¹⁷¹, Мексика¹⁷², Франция¹⁷³).

171 Программа прямой социальной помощи – «Bolsa Familia» (в т.ч. программы «Bolsa Escola», «Fome Zero»): <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>; <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/bolsa-familia-in-brazil/>

172 Программа выплат денежных пособий домохозяйствам с целью стимулирования посещения школ и прохождения медосмотров детьми, проживающими в домохозяйствах – Progreso / Oportunidades: <http://www.prospera.gob.mx/>

173 Программа вовлечения молодежи в трудовую деятельность – «Le Contrat d'insertion dans la vie sociale»: <http://www.jeunes.gouv.fr/spip.php?article3453>; <https://www.legisocial.fr/definition-civis-contrat-d-insertion-dans-la-vie-sociale.html>

3. Карты изменений

Цепочки изменений уровня доходов малоимущих домохозяйств (одиноко проживающих граждан) в связи с реализацией программы социальных контрактов посредством поиска работы, а также уровня доходов малоимущих домохозяйств (одиноко проживающих граждан) в связи с реализацией программы социальных контрактов по направлению прохождения профессионального обучения, получение дополнительного профессионального образования, а также прохождения стажировки приведены на рисунках 7 и 8 соответственно.

В целях определения основных и второстепенных внешних и внутренних факторов, влияющих на реализацию вышеописанных мер для их учета при оценке эффекта, были выделены основные этапы (процессы) реализации меры, для которых были определены факторы, влияющие на промежуточные результаты, а также сопутствующие им риски и степень их влияния на результат (Приложение 1 и 2).

Отдельно можно выделить такие риски имплементации меры как: проблемы теневой занятости, теневых доходов, возможности симуляции занятости по договору с работодателем, наличие «серых» зарплат и доходов, миграция, экономический спад и закрытие предприятий, ухудшение делового климата и спад предпринимательской активности, рост безработицы в связи с экономическим кризисом, сокращение «белых» зарплат.

В условиях высокого уровня инфляции и дальнейшей индексации зарплат, при пересмотре пороговых значений «бедности» существуют высокие риски реализации меры.

Среди существенных рисков имплементации меры наряду с недофинансированием, недостаточно эффективным взаимодействием и

низким уровнем информированности и мотивации существуют риски, связанные с нормативно-правовым регулированием в субъектах Российской Федерации: риски усложнения порядка и условий заключения социального контракта, введения необоснованных барьеров для его заключения (данные приведены в приложении 4).

Кроме того, в нормативно-правовых актах субъектов Российской Федерации недостаточно отражены механизмы корректировки реализации социального контракта в случае, если участниками не выполняются его условия, что не позволяет при оценке реализации меры оценить альтернативные варианты действий участников реализации социального контракта, а также степень вероятности наступления таких событий.

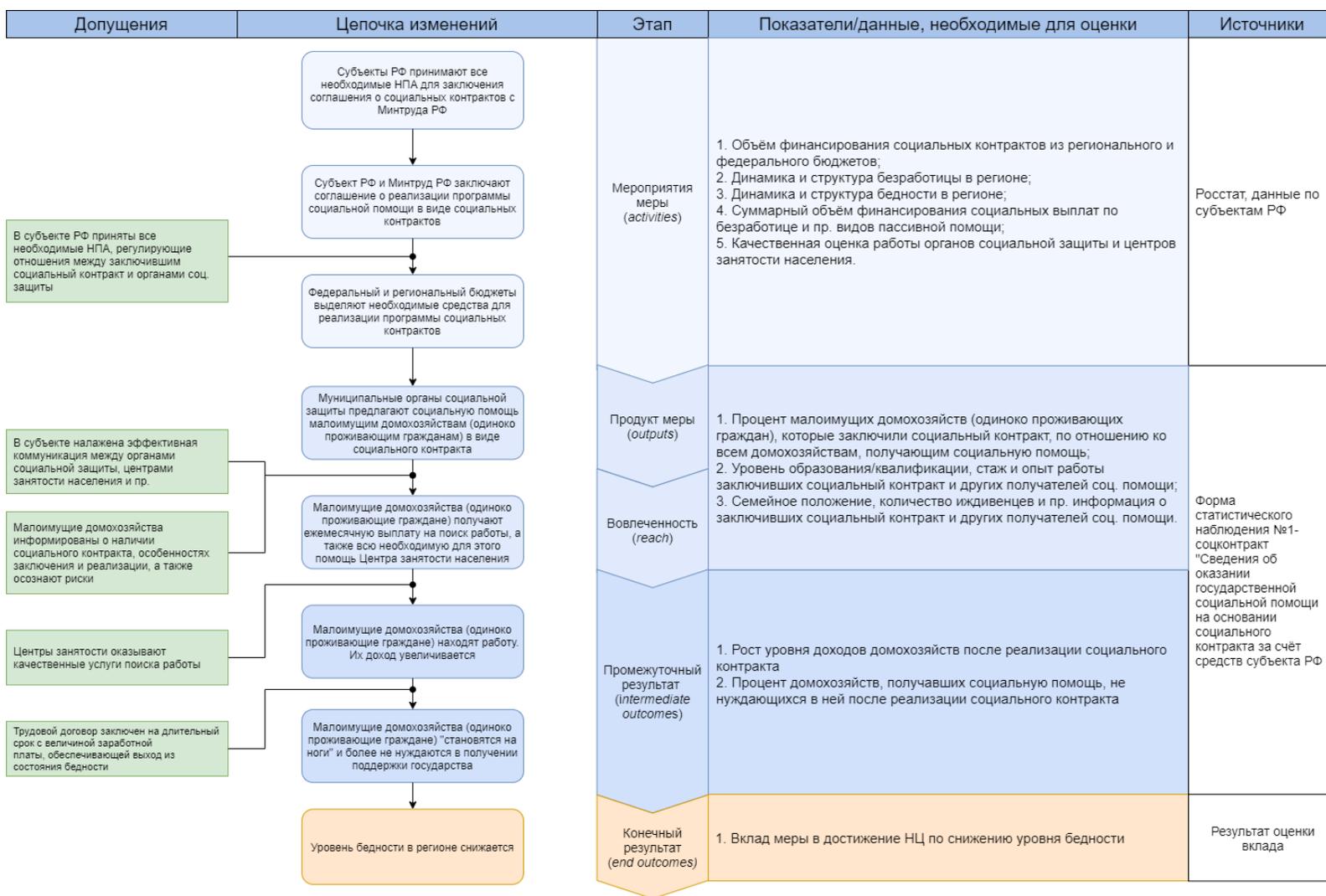


Рисунок 7 - «Карта изменений доходов малоимущих домохозяйств (одиноко проживающих граждан) в результате реализации программы социальных контрактов посредством поиска работы»

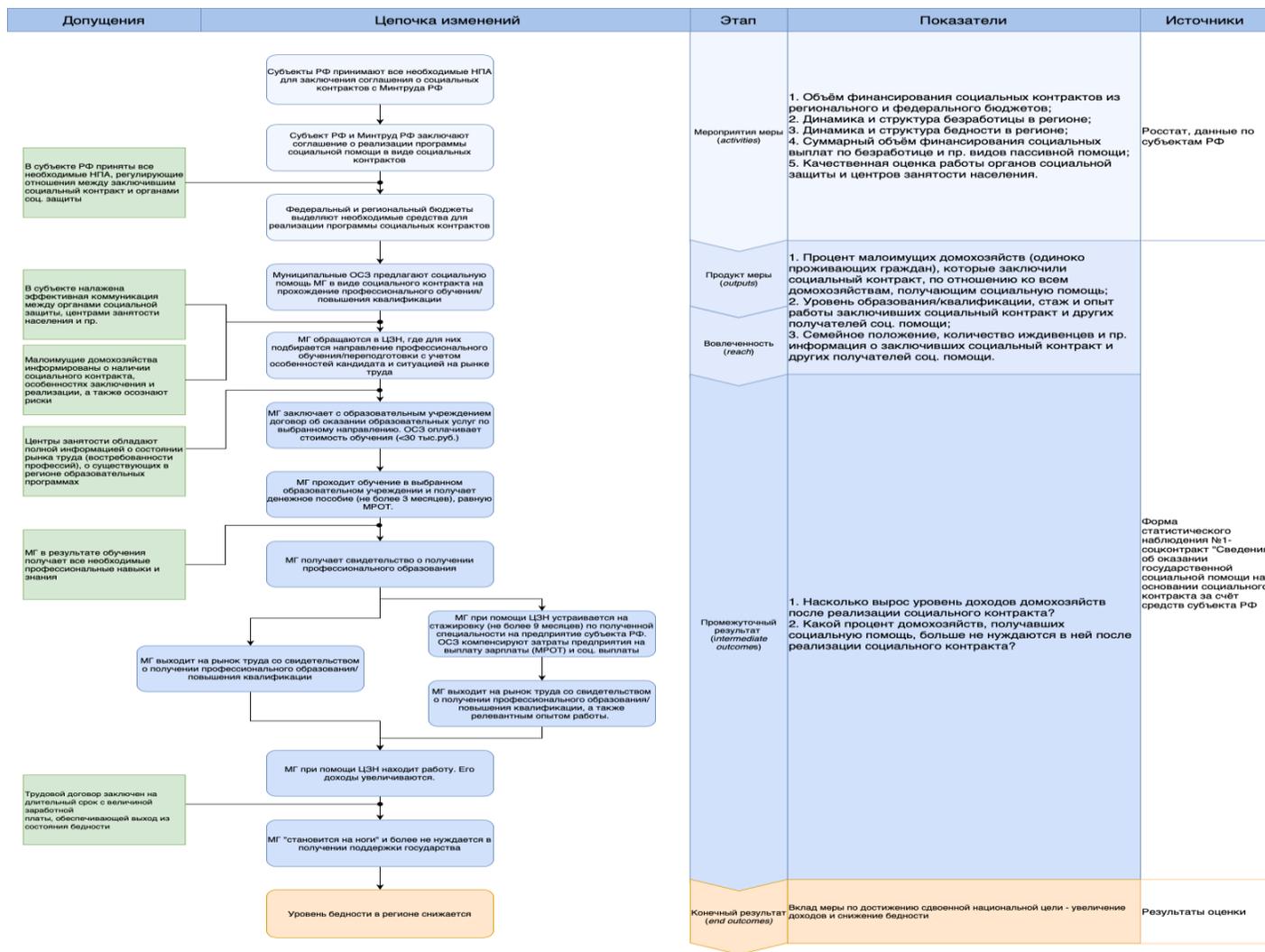


Рисунок 8 «Карта изменений доходов малоимущих домохозяйств (одиноко проживающих граждан) в результате реализации программы социальных контрактов по направлению прохождение профессионального обучения, получение дополнительного профессионального образования, а также прохождение стажировки»

4. Степень доказанности меры государственной политики¹⁷⁴

4.1. Анализ научных исследований

Программы ALMP являются одними из самых исследованных областей социологии. Применяя различные подходы к их оценке, исследователи отслеживали разные эффекты от реализации программ. В то же время большая часть исследований была сфокусирована на двух вопросах:

1. С учетом различий в навыках и возможностях участники программ стимулирования занятости выиграли от участия?
2. Стоят ли эти программы государственных вложений?

Экспериментальные данные, которые были получены в ходе реализации NSW показали, что участие в программе принесло дополнительный доход для женщин - 851 долл. США, для мужчин - 886 долл. США по сравнению с их потенциальным заработком, если бы они не принимали участия в программе. В то же время эконометрические оценки значительно отличаются от экспериментальных - для женщин эффект от реализации был положителен и выше, чем в экспериментальных, а для мужчин - эффект был незначительным и статистически незначимым (LaLond, 1986).

Исследования, проведенные на пилотных данных NDYP с применением квази-экспериментальных методов (Difference-and-Difference with Propensity Score Matching), показали, что внедрение программы оказало рост занятости среди целевой аудитории на 5% (Blundell, Dias, Meghir & Reenen, 2003). Этот результат совпал с предыдущими экспериментальными оценками по аналогичной программе RESTART (Dolton & O'Neill, 2002).

¹⁷⁴ Определяется с учетом доказанности переходов в карте изменений и/или на основании доказанности всей цепочки изменений в соответствии с критериями оценки качества доказательной базы

В Германии на административных данных были оценены программы поиска работы для занятых тоже с применением квази-экспериментального метода в сочетании с различными видами матчинга (Biewen, Fitenberger, Osikomunu & Waller, 2007 и Lechner & Wunsh, 2008). В России аналогичный метод оценки был применен для государственных программ профессиональной подготовки для безработных граждан (Denisova, Kartseva & others, 2004).

Целесообразно привести некоторые исследования на зарубежных данных со схожими механизмами:

1. Martin, J (2014), “Activation and Active Labor Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on their Effectiveness”, IZA Policy Paper No. 84;
2. Pardon, Susan & etc. (2001), “Research methods for policy evaluation”, Department for Work and Pensions Research Working Paper No. 2;
3. Heckman, J. (1999), “The economics and econometrics of active labor market programs”, Handbook of Labor Economics Vol. 3: 1865-2097;
4. Legros, Michel (2015), “ESPN Thematic Report on minimum income schemes - France”;
5. Angrist, J. D., Pischke, J-S (2009), “Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist`s Companion”, Princeton University Press;
6. Rubin, D. (1974), “Estimating causal effects of treatments in randomized and non-randomized studies”, Journal of Educational Psychology Vol. 66 No. 5, 688-701;
7. LaLond, Robert (1986), “Evaluating the Econometric Evaluations of Training Programs with Experimental Data”, The American Economic Review Vol. 76 No. 4 pp. 604-620;

8. Thompsen, Stephan L. (2009), “Job Search Assistance Programs in Europe: Evaluation Methods and Recent Empirical Findings”, FEMM Working Paper No. 18;
9. Biewen, M., Fitenberger B., Osikominu A. and Waller M. (2007), “Which program for Whom? Evidence on the Comparative Effectiveness of Public Sponsored Training Programs in Germany,” Discussion Paper No. 07-42, ZEW;
10. Lechner, M. And C. Wunsch (2008): “What Did All the Money do? On the General Ineffectiveness of Recent West German Labor Market Programs”, *Kyklos* 6(1) pp. 134-174;
11. Blundell, R., M. Costa Dias, C. Meghir and J. van Reenen (2004), “Evaluating the Employment Impact of a Mandatory Job Search Assistance Program”, *Journal of the European Economic Association*, 2(4);
12. Dolton, P. And D. O’Neill (2002), “The Long-Run Effects of Unemployment Monitoring and Work-Search Programs: Experimental Evidence from the United Kingdom”, *Journal of Labor Economics*, 20(2) pp. 381-403;
13. Benus, J., Raluca Catrinel Brinza, Vasilica Cuica, Irina Denisova & Marina Kartseva (2004), “Re-Training Programs in Russia and Romania: Impact Evaluation Study¹”, JEL-Code: J65, J68, J71, P23.

Из приведенных источников мере «социальный контракт посредством поиска работы» наиболее соответствуют источники, указанные в пунктах 11-13 вышеприведенного списка исследований. Общая оценка доказанности влияния меры «Социальный контракт по направлению поиск

в работе» на достижение национальных целей по росту доходов и снижению бедности по указанным источникам приведена в Таблица 21.

Таблица 21 «Оценка доказанности влияния меры «Социальный контракт по направлению поиск в работе» на достижение национальных целей по росту доходов и снижению бедности» на основе исследований зарубежных стран

Оценка качества доказательств								
№	Критерий	1	2	3	4	5	6	7
		Очень низкое качество	Низкое качество	Удовлетворительное качество	Высокое качество	Очень высокое качество	Вес критерия	Расчет
1	Метод			3			0.8	2.4
2	Страновой фактор		2				1.4	2.8
3	Временной контекст			3			0.6	1.8
4	Каузальность			3			1	3
5	Воспроизводимость					5	0.6	3
6	Соответствие механизмов		2				1.6	3.2
Итоговая оценка								2.70

Таким образом, исходя из оценки на основании приведенных источников доказанность влияния социального контракта по направлению содействия в поиске работы и трудоустройстве на достижение национальных целей по росту доходов и снижению бедности оценивается на 2.70 балла. Требуются дополнительные исследования на отечественных данных.

Мере «социальный контракт по направлению прохождения профессионального обучения, получение дополнительного профессионального образования, а также прохождения стажировки» наиболее соответствует источник, указанный в пункте 15 вышеприведенного списка исследований. Общая оценка доказанности влияния меры «Социальный контракт по направлению прохождения профессионального обучения, получение дополнительного профессионального образования, а также прохождения стажировки» на достижение национальных целей по росту доходов и снижению бедности по указанным источникам приведена в Таблица 21.

Таблица 22 - Оценка доказанности влияния меры «Социальный контракт по направлению прохождения профессионального обучения, получение дополнительного профессионального образования, а также прохождения стажировки» на достижение национальных целей по росту доходов и снижению бедности на основе исследований зарубежных стран

Оценка качества доказательств								
№	Критерий	1	2	3	4	5	6	7
		Очень низкое качество	Низкое качество	Удовлетворительное качество	Высокое качество	Очень высокое качество	Вес критерия	Расчет
1	Метод				4		0.8	3.2
2	Страновой фактор		2				1.4	2.8
3	Временной контекст	1					0.6	0.6
4	Каузальность			3			1	3
5	Воспроизводимость					5	0.6	3

Оценка качества доказательств								
№	Критерий	1	2	3	4	5	6	7
		Очень низкое качество	Низкое качество	Удовлетворительное качество	Высокое качество	Очень высокое качество	Вес критерия	Расчет
6	Соответствие механизмов			3			1.6	4.8
Итоговая оценка								2.90

Таким образом, исходя из оценки на основании приведенных источников доказанность влияния социального контракта по направлению «прохождение профессионального обучения, получение дополнительного профессионального образования, а также прохождение стажировки» на достижение национальных целей по росту доходов и снижению бедности оценивается на 2.90 балла. Требуются дополнительные исследования на отечественных данных, с учетом социально-экономических условий Российской Федерации.

4.2. Ретроспективная оценка¹⁷⁵

В настоящее время для оценки эффективности данного мероприятия используются целевые показатели (индикаторы) ГП «Социальная поддержка граждан»: «Доля малоимущих граждан, получивших государственную социальную помощь на основании социального контракта, в общей численности малоимущих граждан, получивших государственную социальную помощь» и «Доля граждан, преодолевших

¹⁷⁵ На основе проведенных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации

трудную жизненную ситуацию, в общей численности получателей государственной социальной помощи на основании социального контракта».

По данным Счетной палаты Российской Федерации, согласно информации о достижении значений показателей ГП «Социальная поддержка граждан» в 2018 доля граждан, преодолевших трудную жизненную ситуацию, в общей численности получателей государственной социальной помощи на основании социального контракта, составила лишь 33,3% при плановом значении 47%.

Кейс: оценка эффективности реализации социальных контрактов в ДФО

«Аудит эффективности реализации государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» за 2017 – 2018 годы и истекший период 2019 года на территориях Дальнего Востока и Байкальского региона» (совместно с Федеральным казначейством и контрольно-счетными палатами субъектов Российской Федерации), проведенный Счетной палатой Российской Федерации в 2019 году, показал следующее.

Только в 3 из 12 региональных государственных программ Дальневосточного федерального округа (далее-ДФО) есть индикаторы, оценивающие повышение уровня жизни. В программах Камчатского и Хабаровского краев установлен показатель – «Доля населения, имеющего денежные доходы ниже величины прожиточного минимума, в общей численности населения», в программе Приморского края – два показателя «Доля населения с денежными доходами ниже региональной величины прожиточного минимума в общей численности населения» и «Реальные располагаемые денежные доходы населения».

В этих условиях, оценить улучшение социально-экономического положения граждан, связанное с реализацией Госпрограммы, не представляется возможным.

В 2017 году показатель «Доля малоимущих граждан, получивших государственную социальную помощь на основании социального контракта, в общей численности малоимущих граждан, получивших государственную социальную помощь» составлял в среднем по России 6,75 %, в 2018 году – 9,1 %, при установленном значении 6 % и 7,5 % соответственно.

Однако в 2017 году в 6 Субъектах РФ, а в 2018 году – в 5 регионах значение данного показателя не превышает 4 %.

Еще один показатель эффективности предоставления государственной социальной помощи на основании социального контракта – «Доля граждан, преодолевших трудную жизненную ситуацию, в общей численности получателей государственной социальной помощи на основании социального контракта» в среднем по России не

был достигнут ни в 2017 году (26,9 % против плановых 39 %), ни в 2018 году (33,3 % против плановых 47 %).

Показатель рассчитывается на основании данных формы статистического наблюдения 1-соцконтракт «Сведения об оказании государственной социальной помощи на основании социального контракта за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации»¹⁷⁶ (далее – форма 1-соцконтракт) как отношение численности малоимущих граждан, получивших государственную социальную помощь на основании социального контракта, к общей численности малоимущих граждан, получивших государственную социальную помощь.

Однако численность граждан, преодолевших жизненную ситуацию¹⁷⁷, определяется на основании заключения уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, который оказал гражданину государственную социальную помощь на основании социального контракта, при отсутствии установленных в каких-либо правовых актах критериев.

Среднедушевой доход семей после реализации социального контракта увеличился в 2017 году в среднем от 1,04 раза (Хабаровский край) до 2,3 раза (Чукотский АО) и в 2018 году от 1,08 до 1,8 раза в соответствующих регионах.

Однако в рублевом эквиваленте доход увеличился в 2017 году от 322 рублей в Хабаровском крае до 10 208 рублей в Чукотском АО, а в 2018 году – от 508 рублей в Камчатском крае до 10 881 рублей в Приморском крае.

Доля граждан, имеющих среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума по окончании срока действия социального контракта, в общей численности получателей государственной социальной помощи на основании социального контракта, составила в 2017 году 53,1 %, в 2018 году – 71,7 %.

¹⁷⁶ Утверждена приказом Росстата от 30 июля 2013 г. № 297 «Об утверждении статистического инструментария для организации Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации федерального статистического наблюдения за оказанием социальной помощи на основании социального контракта за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации» (далее – приказ Росстата № 297)

¹⁷⁷ пункт 30 Указаний по заполнению формы федерального статистического наблюдения № 1-соцконтракт «Сведения об оказании государственной социальной помощи на основании социального контракта за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации», утвержденных приказом Росстата № 297

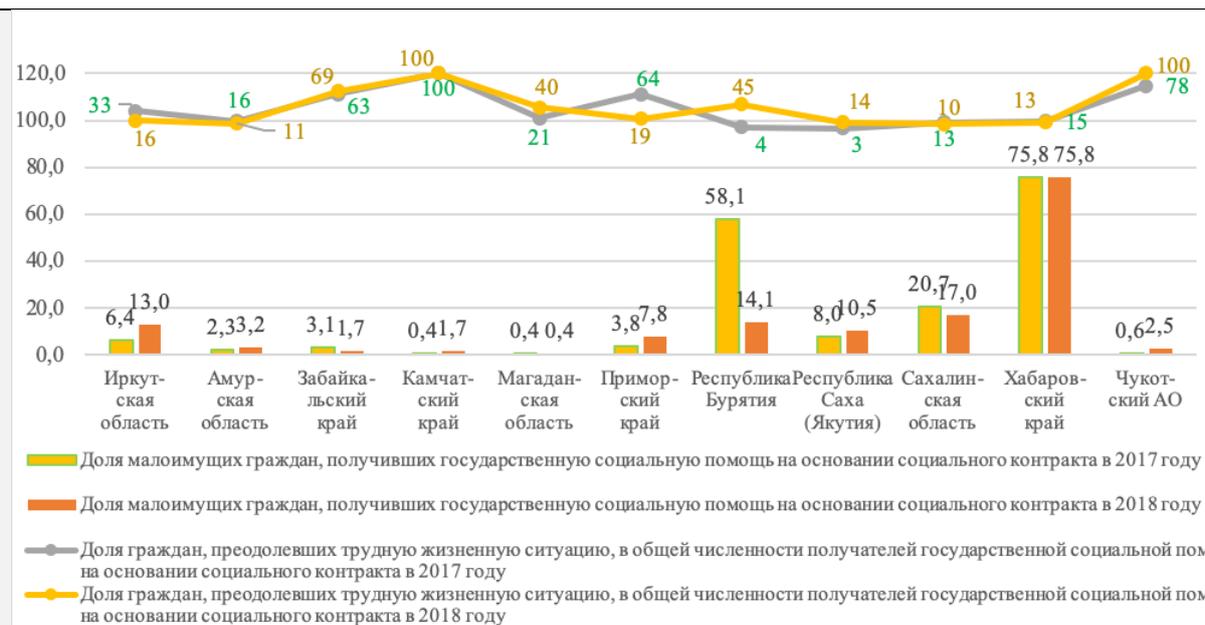


Рисунок 9. Основные показатели по эффективности социальных контрактов в ДФО по методике

Оценка эффективности оказания помощи на основании социального контракта проводится в соответствии с Методикой оценки эффективности оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта¹⁷⁸ (далее – Методика № 389) посредством 16 показателей.

Сводный индекс эффективности социального контракта, рассчитанный по Методике № 389, приведен на диаграмме:

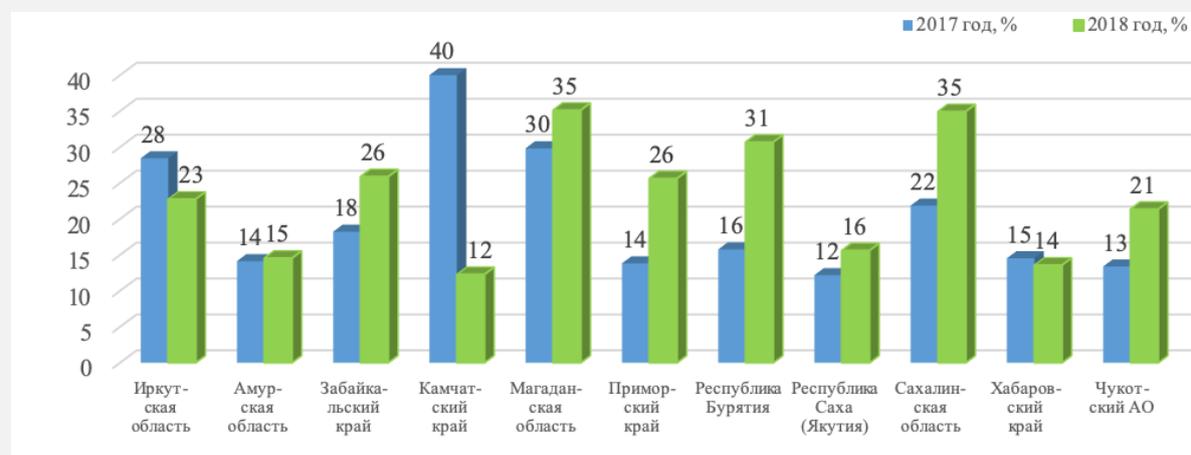


Рисунок 10. Сводный индекс эффективности социальных контрактов по ДФО

В 2017 году минимальный размер указанного показателя составил 12,2 % в Республике Саха (Якутия), максимальный размер – 40 % в Камчатском крае, в 2018 году минимальный размер указанного показателя составил 12,3 % в Камчатском крае, максимальный размер – 34,9 % в Сахалинской области.

Анализ статистических данных и произведенных по Методике № 389 расчетов показывает, что увеличение числа заключенных социальных контрактов, напрямую с выходом граждан из трудной жизненной ситуации не связано.

5. Мероприятия меры

Социальный контракт по направлению содействия в поиске работы и трудоустройстве не отражен среди мероприятий национальных и федеральных проектов. Финансирование меры предусмотрено в рамках государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» (ГП 03) по основному мероприятию «Предоставление отдельным категориям граждан государственной социальной помощи на основании социального контракта». Поручения по анализируемой мере закреплены в Перечне поручений по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию (Пр-113 от 15.01.2020) - п.4 пп. 1-3.

6. Дизайн оценки влияния меры государственной политики на достижение НЦ

В социально-экономических исследованиях одними из наиболее достоверных оценок влияния признаются оценки экспериментальных данных. Главным преимуществом экспериментального метода является отсутствие ошибки выборки (*Selection Bias*) за счёт случайного приписывания интервенций. Вместе с тем проведение социального эксперимента в условиях уже реализуемой государственной программы не представляется труднореализуемым. Альтернативным методом являются так называемые квази-экспериментальные методы оценки. Квази-экспериментальные методы оценки основаны на данных статистических наблюдений, однако требуют применения дополнительных инструментов для преодоления ошибки выборки.

Для оценки мер социальный контракт на поиск работы и социальный контракт на получение профессионального образования предлагается использовать квази-экспериментальный метод *Difference-in-Difference* и *Propensity Score Matching*.

В результате оценки нужно будет получить ответы на следующие вопросы:

- Какова вероятность того, что человек нашел работу в течение года после заключения социального контракта?
- Какова вероятность того, что человек продолжает работать через 3 года после заключения социального контракта?
- Какова вероятность того, что доходы человека и его семьи увеличились после окончания социального контракта?
- Какова вероятность того, что человек и его семья вышли из категории бедных?

Источники данных

Существующая система оценки результативности и эффективности меры основывается на данных годовой формы «1-соцконтракт» федерального статистического наблюдения, утвержденной приказом Росстата от 30 июля 2013 г. № 297. Данная форма заполняется уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим функции в области социальной защиты населения в целом по субъекту Российской Федерации, без детализации по муниципальным образованиям. В разделе II формы «1- соцконтракт» отражены данные о количестве участников и результатах мероприятий программы социальной адаптации, являющейся приложением к социальному контракту, по их видам: поиск работы и трудоустройство, профессиональная подготовка и переподготовка, осуществление индивидуальной предпринимательской деятельности, ведение личного подсобного хозяйства, иные социальные услуги и иные мероприятия, направленные на преодоление гражданином трудной жизненной ситуации. Раздел III «Основные показатели для оценки эффективности оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта» содержит сводные показатели о количестве семей (граждан) после окончания социального контракта, у которых: среднедушевой доход сложился ниже прожиточного минимума, денежный доход которых увеличился, натуральный доход которых увеличился, а также данные о количестве трудоустроенных граждан, и граждан, преодолевших трудную жизненную ситуацию.

Дополнительным источником данных являются *Выборочное наблюдение доходов населения и участия в социальных программах* Росстата, которое поможет собрать данные по домохозяйствам, которые войдут в контрольную группу.

Ограниченность существующих статистических данных для проведения оценки

В форме “1-соцконтракт” отсутствует ряд данных, что не позволяет провести оценку результативности реализации социального контракта. Прежде всего, формы содержат данные о домохозяйствах, заключивших социальный контракт, а также завершивших его реализацию в отчетном периоде и не содержит данных за последующие периоды. Домохозяйства, заключившие социальный контракт, фактически подлежат учету только на период действия социального контракта (период, включающий годы заключения, действия и завершения реализации социального контракта), что не позволяет оценить эффект социального контракта в периоды после завершения его реализации. Более того, данные по форме “1-соцконтракт” агрегируются на уровне субъекта РФ и насколько известно на данный момент нет никакой базы данных на уровне домохозяйств, заключивших социальный контракт. Такой уровень агрегации не позволяет сделать никаких оценок о краткосрочной и долгосрочной эффективности мер даже на уровне анализа издержек (*Cost-Benefit Analysis*).¹⁷⁹

В ВНДН есть данные по домохозяйствам, заключившим социальный контракт по направлениям, но также в панельном, а не в лонгитюдном представлении.

Treatment Group и Control Group (Comparison Group)

На уровне субъектов Российской Федерации правила оказания государственной социальной помощи населению в форме социального

контракта даже в ключевых вопросах (размер ежемесячного пособия, возможность получения других социальных пособий и возможность перезаключения/продления социального контракта) могут существенно различаться (примеры приведены в приложении 4 к данному разделу).

В оценке могут приниматься следующие допущения.

Основными получателями социального контракта являются семьи (одиноко проживающие граждане), чей доход домохозяйства в подушевом пересчете ниже регионального уровня прожиточного минимума. Длительность социального контракта составляет от 3 месяцев до 1 года с возможностью продления на неограниченный срок или перезаключения социального контракта по другому направлению. По социальному контракту домохозяйства получают рекуррентные платежи на время действия контракта или единовременные выплаты на развитие индивидуального предпринимательства или личного подсобного хозяйства, а также иные виды материальной помощи в натуральном выражении. Заключение социального контракта позволяет домохозяйствам получать иные виды социальной помощи, в том числе пособия по безработице (подлежит проверке). Размер ежемесячных пособий рассчитывается исходя дефицита доходов домохозяйства, с членом которого был заключен социальный контракт на поиск работы или прохождение профессионального образования. Заключение социального контракта предполагает ведение отчетности о реализации программы социальной адаптации, а также о состоянии домохозяйства в течение последующих 3 лет.

Чем отличается человек, заключивший социальный контракт на поиск работы, от человека, который также ищет работу через ЦЗН, но не на основании социального контракта?

- выплата денежного дохода выравнивает начальные условия (доход домохозяйства) для выхода на рынок труда. Человек, заключивший социальный контракт, получает возможность выбрать работу с более высоким уровнем заработной платы, лучшими условиями и соответствующей его ожиданиям/предпочтениям с учетом состояния рынка труда и его профессиональной квалификации;
- заключение социального контракта налагает обязательства по реализации программы социальной адаптации (поиск работы и сохранение рабочего места);
- в случае невыполнения программы не по уважительным причинам человек, заключивший социальный контракт, обязан вернуть всю сумму полученных денежных выплат государству. Это условие предполагает более высокую мотивацию для заключившего социальный контракт к поиску работы;
- человек, заключивший социальный контракт, несет повышенные обязательства перед органами защиты по предоставлению сведений о своем статусе, доходах с момента заключения социального контракта и в течение последующих 3 лет.

Чем отличается человек, заключивший социальный контракт на прохождение профессионального образования, от человека, который также получает профессиональное обучение через ЦЗН, но не на основании социального контракта?

- выплата денежного дохода выравнивает начальные условия (доход домохозяйства) для выхода на рынок труда. Человек, заключивший социальный контракт, получает возможность выбрать программу профессионального обучения по направлению с более высоким уровнем заработной платы, лучшими условиями и соответствующей

его ожиданиям/предпочтениям с учетом состояния рынка труда и его начальной профессиональной квалификации;

- заключившие социальный контракт на получение профессионального образования имеют преимущество перед некоторыми другими категориями безработных в процессе зачисления на программы обучения;
- заключение социального контракта налагает обязательства по реализации программы социальной адаптации (получение профессионального обучения/ профессиональной переподготовки). В случае невыполнения программы не по уважительным причинам человек, заключивший социальный контракт, обязан вернуть всю сумму полученных денежных выплат государству. Это условие предполагает более высокую мотивацию для заключившего социальный контракт к завершению обучения;
- человек, заключивший социальный контракт, несет повышенные обязательства перед органами защиты по предоставлению сведений о своем статусе, доходах с момента заключения социального контракта и в течение последующих 3 лет.

Таким образом, заключивший социальный контракт обременен обязательствами по поиску работы или завершению образовательной программы/ стажировки и по предоставлению отчетности о своем состоянии в течение 3-х лет. С другой стороны, человек, который ищет работу или получает профессиональное образование через ЦЗН, но не на основании социального контракта, руководствуется другими побудительными мотивами - получение квалифицированной помощи в поиске работы и доступу к информационным ресурсам.

В качестве контрольной группы необходимы данные по всем, кто зарегистрировался на бирже труда с целью поиска работы (для расчета влияния меры по поиску работы по направлению поиска работы) и получения профессионального образования (для расчета влияния меры по поиску работы по направлению получения профессионального образования), с подушевыми доходами домохозяйства в пределах 1-2 прожиточных минимумов.

Соотношение экспериментальной и контрольной групп – 1:1.

Размер выборки

Для формирования выборки нужно учитывать потенциальные уровни истощения экспериментальной и контрольной групп (*attrition rate*), явления, под которым подразумевается потеря возможности отслеживать наблюдаемые домохозяйства. Как правило, уровни истощения выборки выше для контрольной, чем экспериментальной группы.

Вместе с тем, необходимо отметить отсутствие единой электронной базы данных, где была бы собрана деперсонализированная информация о каждом домохозяйстве.

В пилотных регионах необходимо собрать информацию о как минимум 50 % домохозяйств, заключивших социальный контракт.

Propensity Score Matching with Replacement

Выбор переменных для PS Matching должен проходить по сочетанию *Hit-or-Match* и *Significance Test*.

- Возраст;
- Пол;
- Образование;

- Общее образование;
- Среднее профессиональное образование;
- Высшее профессиональное образование;
- Семейное положение;
- Количество детей до 16 лет;
- Место проживания:
 - Мегполис;
 - Город-миллионщик;
 - Моногород;
 - Районные центры;
 - Сельская местность;
- Условия проживания (жилищные условия);
- Сколько живет в данной местности;
- Из какого региона приехал;
- Общий стаж работы;
- Продолжительность пребывания без работы;
- Среднюю заработную плату на предыдущем месте работы, если есть;
- Доход домохозяйства в пересчете на душу населения;
- Уровень безработицы в регионе;
- Уровень бедности в регионе;

7. Оценка влияния

Для оценки вклада меры в рост доходов и снижение уровня бедности необходимы данные, дезагрегированные до индивидуального уровня. В текущей форме отчетности «1-соцконтракт» данные агрегированы на уровне субъекта РФ, что не позволяет получить информацию о характеристиках граждан, заключающих социальный контракт. Данная информация необходима для корректного подбора контрольной группы (граждан, также обращавшихся в ЦЗН в целях поиска работы и получения профессионального образования или переподготовки, не заключавших социальный контракт. Также, необходимо проводить наблюдение за обеими группами граждан (заключивших и не заключивших социальный контракт) с момента обращения в ЦЗН вплоть до нескольких лет после завершения процессов поиска работы и повышения квалификации, фиксируя данные об их индивидуальных характеристиках; уровне дохода от трудовой деятельности; факте продолжения работы по специальности, предполагающей применение знаний, полученных в процессе обучения; продолжительности работы в организации, куда гражданин смог трудоустроиться в результате обращения в ЦЗН; совокупном доходе и составе их домохозяйств. Частично необходимые данные уже собираются ЦЗН, однако их получение не представляется возможным из-за того, что данные могут собираться и храниться в не машиночитаемой форме, а также из-за того, что данные индивидуального уровня от различных ЦЗН не собираются в единые базы данных.

Для возможности оценки эффективности социального контракта для достижения национальных целей по росту доходов и снижению бедности необходима координация работы с региональными органами исполнительной власти в части сбора и обработки данных .

Приложение

Таблица 23 - Оценка влияния меры на бедность: определение основных факторов (внешних и внутренних), влияющих на достижение желаемых эффектов меры «Социальный контракт по направлению содействия в поиске работы и трудоустройстве»

№	Этапы (процессы) реализации меры	Основные факторы		Риск	Стейкхолдеры, восприимчивые к риску	Приоритет риска (существенный / несущественный) ¹⁸⁰
		Внутренние (подвергаются влиянию)	Внешние			
15.	Издание нормативно-правового акта, определяющего порядок реализации социального контракта по направлению «поиск работы».	В нормативно-правовом акте субъекта Российской Федерации определен порядок реализации социального контракта по направлению «поиск работы», в том числе порядок межведомственного взаимодействия между органами социальной защиты муниципалитета, органами занятости населения, органами социальной защиты в субъекте Российской Федерации, процедура		Отсутствие в НПА субъекта Российской Федерации порядка взаимодействия между лицом, заключившим соц. контракт и уполномоченным органом, а также порядка межведомственного взаимодействия по поиску работы может негативно влиять эффективность указанного взаимодействия	1. Сотрудники РОИВ, ответственные за разработку НПА (региональные министерства / департаменты труда и социальной защиты) 2. Сотрудники органов социальной защиты субъекта	

¹⁸⁰ Валидируется стейкхолдерами в рамках опроса.

		оказания содействия соискателю по поиску работы, содействие в трудоустройстве				
16.	Наличие бюджетных ассигнований в бюджете субъекта Российской Федерации	В бюджете субъекта Российской Федерации достаточно средств для выполнения расходных обязательств по реализации социального контракта. Запланированные бюджетные ассигнования достаточны для реализации мероприятий по поиску работы	Из федерального бюджета выделены бюджетные ассигнования на софинансирование расходных обязательств субъекта Российской Федерации по реализации социального контракта	Отсутствие достаточных ассигнований в бюджете субъекта Российской Федерации на реализацию социального контракта (возможная причина – некорректный расчет) повлечет за собой недостаточность средств на реализацию мероприятий социального контракта и повлияет на его результативность	1. Сотрудники Минтруда России, Минфина России 2. Сотрудники региональных министерств / департаментов финансов	
17.	Заключение соглашения о софинансировании между Минтрудом России и органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации			При отсутствии заключенного соглашения между Минтрудом России и органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации софинансирование не будет предоставлено	1. Сотрудники региональных министерств / департаментов труда и социальной защиты	
18.	Информирование целевой аудитории о программе социального контракта	Целевая аудитория проинформирована о возможностях социального контракта		При отсутствии объективной и полной информации об основных параметрах	1. Сотрудники органов социальной защиты субъекта	

				меры «социальный контракт» целевая аудитория не будет иметь намерение заключить социальный контракт, как следствие, низкий процент людей, заключивший социальный контракт	2. Сотрудники центров занятости субъекта 3. Представители малообеспеченных домохозяйств	
19.	Принятие решения и подача заявления гражданином о намерении заключить социальный контракт, одобрение заявления органом социальной защиты в муниципалитете. Заключение социального контракта, с приложением программы социальной адаптации					
20.	Реализация программы социальной адаптации					
6.1	Выплата материальной поддержки на поиск работы и трудоустройство	Материальная поддержка выплачивается в размере и на срок, достаточные для обеспечения возможности лицом поиска работы		В случае, если материальная поддержка выплачивается в недостаточном размере, либо на недостаточный срок, снижаются возможности гражданина по поиску работы	1. Представители малообеспеченных домохозяйств – получателей социального контракта по направлению содействия в поиске работы и трудоустройстве	

6.2	Оказание содействия в поиске работы службой занятости во взаимодействии с органами занятости населения	<p>Налажено эффективное взаимодействие между органами социальной защиты муниципалитета, органами занятости населения, органом социальной защиты в субъекте Российской Федерации по поиску вакансий, в том числе наличие информационных систем</p>		<p>При отсутствии эффективного взаимодействия между гражданином и органами социальной защиты, а также межведомственного взаимодействия с органами занятости населения, органом местного самоуправления по поиску вакансий, в том числе при отсутствии инструментов обмена информацией по вопросам поиска информации возникает риск недостаточности информации по существующим вакансиям</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Сотрудники органов социальной защиты субъекта 2. Сотрудники центров занятости субъекта 3. Представители малообеспеченных домохозяйств – получателей социального контракта по направлению содействия в поиске работы и трудоустройстве 	
		<p>Соискатель имеет образование и навыки, востребованные в данном регионе</p>		<p>При отсутствии у гражданина знаний, навыков и умений, востребованных на рынке труда, снижается вероятность нахождения им работы</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Сотрудники органов социальной защиты субъекта 2. Сотрудники центров занятости субъекта 3. Представители малообеспеченных домохозяйств – получателей социального контракта по 	

					направлению содействия в поиске работы и трудоустройстве	
		Наличие программ трудовой мобильности, предусматривающих переезд в другую местность	При отсутствии программ трудовой мобильности снижается вероятность трудоустройства гражданина в другом регионе		<ol style="list-style-type: none"> 1. Сотрудники органов социальной защиты субъекта 2. Сотрудники центров занятости субъекта 3. Представители малообеспеченных домохозяйств – получателей социального контракта по направлению содействия в поиске работы и трудоустройстве 	
		Состояние рынка труда: наличие рабочих мест, наличие вакансий с уровнями заработной платы, обеспечивающих выход из состояния бедности	При наличии напряженности на рынке труда, снижается вероятность нахождения гражданином работы даже при наличии у него знаний, навыков и умений и эффективном поиске работы		<ol style="list-style-type: none"> 1. Сотрудники органов социальной защиты субъекта 2. Сотрудники центров занятости субъекта 3. Представители малообеспеченных домохозяйств – получателей социального 	

					контракта по направлению содействия в поиске работы и трудоустройстве	
6.3	Досрочное расторжение социального контракта	Досрочное расторжение социального контракта может повлечь возникновения обязанности гражданина по возврату средств, предоставленных по социальному контракту		Возврат гражданином средств, предоставленных по социальному контракту, в том числе в судебном порядке, влечет увеличение долговой нагрузки, и как следствие, усугубление тяжелой жизненной ситуации	1. Сотрудники органов социальной защиты субъекта 2. Сотрудники центров занятости субъекта 3. Представители малообеспеченных домохозяйств – получателей социального контракта по направлению содействия в поиске работы и трудоустройстве	
21.	Трудоустройство (заключение трудового контракта)	Трудовой договор заключен на длительный срок с величиной заработной платы, обеспечивающей выход из состояния бедности		При заключении трудового договора на краткосрочный период, либо с заработной платой, не обеспечивающей выход из состояния бедности, возникает риск возврата трудной жизненной ситуации	1. Сотрудники органов социальной защиты субъекта 2. Сотрудники центров занятости субъекта 3. Представители малообеспеченных домохозяйств – получателей	

					социального контракта по направлению содействия в поиске работы и трудоустройстве	
--	--	--	--	--	---	--

Таблица 24 - Оценка влияния меры на бедность: определение основных факторов (внешних и внутренних), влияющих на достижение желаемых эффектов меры «Социальный контракт по направлению прохождения профессионального обучения, получение дополнительного профессионального образования, а также прохождения стажировки»

№	Этапы (процессы) реализации меры	Основные факторы		Риск	Стейкхолдеры, восприимчивые к риску	Приоритет риска (существенный/несущественный)
		Внутренние (подвергаются влиянию)	Внешние			
1.	Издание нормативно-правового акта, определяющего порядок реализации социального контракта по направлению «поиск работы».	В нормативно-правовом акте субъекта Российской Федерации определен порядок реализации социального контракта по направлению «поиск работы», в том числе порядок		Отсутствие в НПА субъекта Российской Федерации порядка взаимодействия между лицом, заключившим соц. контракт и уполномоченным органом а также порядка межведомственного	1. Сотрудники РОИВ, ответственные за разработку НПА (региональные министерства / департаменты труда и социальной защиты)	

№	Этапы (процессы) реализации меры	Основные факторы		Риск	Стейкхолдеры, восприимчивые к риску	Приоритет риска (существенный/несущественный)
		Внутренние (подвергаются влиянию)	Внешние			
		межведомственного взаимодействия между органами социальной защиты муниципалитета, органами занятости населения, органами социальной защиты в субъекте Российской Федерации, процедура оказания содействия соискателю по поиску работы, содействие в трудоустройстве		взаимодействия по поиску работы может негативно влиять эффективность указанного взаимодействия	2. Сотрудники органов социальной защиты субъекта	
2.	Наличие бюджетных ассигнований в бюджете субъекта Российской Федерации	В бюджете субъекта Российской Федерации достаточно средств для выполнения расходных обязательств по реализации социального контракта. Запланированные бюджетные ассигнования для реализации	Из федерального бюджета выделены бюджетные ассигнования на софинансирование расходных обязательств субъекта Российской Федерации по реализации социального контракта	Отсутствие достаточных ассигнований в бюджете субъекта Российской Федерации на реализацию социального контракта (возможная причина – некорректный расчет) повлечет за собой недостаточность средств на реализацию мероприятий социального контракта	1. Сотрудники Минтруда России, Минфина России 2. Сотрудники региональных министерств / департаментов финансов	

№	Этапы (процессы) реализации меры	Основные факторы		Риск	Стейкхолдеры, восприимчивые к риску	Приоритет риска (существенный/несущественный)
		Внутренние (подвергаются влиянию)	Внешние			
		мероприятий по поиску работы		и повлияет на его результативность		
3.	Заключение соглашения о софинансировании между Минтрудом России и органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации			При отсутствии заключенного соглашения между Минтрудом России и органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации софинансирование не будет предоставлено	1. Сотрудники региональных министерств / департаментов труда и социальной защиты	
4.	Информирование целевой аудитории о программе социального контракта	Целевая аудитория проинформирована о возможностях социального контракта		При отсутствии объективной и полной информации об основных параметрах меры «социальный контракт» целевая аудитория не будет иметь намерение заключить социальный контракт, как следствие, низкий процент людей, заключивший социальный контракт	1. Сотрудники органов социальной защиты субъекта 2. Сотрудники центров занятости субъекта 3. Представители малообеспеченных домохозяйств	
5.	Принятие решения и подача заявления					

№	Этапы (процессы) реализации меры	Основные факторы		Риск	Стейкхолдеры, восприимчивые к риску	Приоритет риска (существенный/несущественный)
		Внутренние (подвергаются влиянию)	Внешние			
	гражданином о намерении заключить социальный контракт, одобрение заявления органом социальной защиты в муниципалитете. Заключение социального контракта, с приложением программы социальной адаптации. Выбор в качестве меры прохождения профессионального обучения и получение дополнительного профессионального образования, а также в прохождении стажировки					
6.	Проведение консультаций в Центре занятости населения. Выдача центром занятости					

№	Этапы (процессы) реализации меры	Основные факторы		Риск	Стейкхолдеры, восприимчивые к риску	Приоритет риска (существенный/несущественный)
		Внутренние (подвергаются влиянию)	Внешние			
	направления на прохождение профессионального обучения и (или) получение дополнительного профессионального образования, а также стажировку					
7.	Предоставление центром социальной поддержки населения денежных средств на оплату обучения. Заключение гражданином договора на прохождение профессионального обучения и дополнительного профессионального образования, оплата обучения.	Оплата стоимости обучения производится в сумме, не превышающей 30 000 рублей.				
8.	Выплата материальной поддержки на время профессионального	Материальная поддержка выплачивается в размере и на срок, достаточные для		В случае, если материальная поддержка выплачивается в недостаточном		

№	Этапы (процессы) реализации меры	Основные факторы		Риск	Стейкхолдеры, восприимчивые к риску	Приоритет риска (существенный/несущественный)
		Внутренние (подвергаются влиянию)	Внешние			
	обучения и переобучения	обеспечения возможности лицом поиска работы		размере, либо на недостаточный срок, снижаются возможности гражданина по поиску работы		
		Налажено эффективное взаимодействие между органами социальной защиты муниципалитета, органами занятости населения, органом социальной защиты в субъекте Российской Федерации по поиску вакансий, в том числе наличие информационных систем		При отсутствии эффективного взаимодействия между гражданином и органами социальной защиты, а также межведомственного взаимодействия с органами занятости населения, органом местного самоуправления по поиску вакансий, в том числе при отсутствии инструментов обмена информацией по вопросам поиска информации возникает риск недостаточности информации по существующим вакансиям		

№	Этапы (процессы) реализации меры	Основные факторы		Риск	Стейкхолдеры, восприимчивые к риску	Приоритет риска (существенный/несущественный)
		Внутренние (подвергаются влиянию)	Внешние			
		Соискатель имеет образование и навыки, востребованные в данном регионе		При отсутствии у гражданина знаний, навыков и умений, востребованных на рынке труда, снижается вероятность нахождения им работы		
			Наличие программ трудовой мобильности, предусматривающих переезд в другую местность	При отсутствии программ трудовой мобильности снижается вероятность трудоустройства гражданина в другом регионе		
			Состояние рынка труда: наличие рабочих мест, наличие вакансий с уровнем заработной платы, обеспечивающей выход из состояния бедности	При наличии напряженности на рынке труда, снижается вероятность нахождения гражданином работы даже при наличии у него знаний, навыков и умений и эффективном поиске работы		
9.	Досрочное расторжение	Досрочное расторжение социального		Возврат гражданином средств, предоставленных по	1. Сотрудники органов	

№	Этапы (процессы) реализации меры	Основные факторы		Риск	Стейкхолдеры, восприимчивые к риску	Приоритет риска (существенный/несущественный)
		Внутренние (подвергаются влиянию)	Внешние			
	социального контракта	контракта может повлечь возникновения обязанности гражданина по возврату средств, предоставленных по социальному контракту		социальному контракту, в том числе в судебном порядке, влечет увеличение долговой нагрузки, и как следствие, усугубление тяжелой жизненной ситуации	социальной защиты субъекта 2. Сотрудники центров занятости субъекта 3. Представители малообеспеченных домохозяйств – получателей социального контракта по направлению содействия в поиске работы и трудоустройстве	
10.	Трудоустройство (заключение трудового контракта)	Трудовой договор заключен на длительный срок с величиной заработной платы, обеспечивающей выход из состояния бедно		При заключении трудового договора на краткосрочный период, либо с заработной платой, не обеспечивающей выход из состояния бедности, возникает риск возврата трудной жизненной ситуации	1. Сотрудники органов социальной защиты субъекта 2. Сотрудники центров занятости субъекта 3. Представители малообеспеченных домохозяйств – получателей социального контракта по	

№	Этапы (процессы) реализации меры	Основные факторы		Риск	Стейкхолдеры, восприимчивые к риску	Приоритет риска (существенный/несущественный)
		Внутренние (подвергаются влиянию)	Внешние			
					направлению содействия в поиске работы и трудоустройстве	

Перечень стейкхолдеров-респондентов для валидации рисков

1. Сотрудники региональных министерств / департаментов труда и социальной защиты
2. Сотрудники органов социальной защиты субъекта
3. Сотрудники центров занятости субъекта
4. Представители малообеспеченных домохозяйств – получателей социального контракта по направлению содействия в поиске работы и трудоустройстве
5. Сотрудники Минтруда России, Минфина России

Приложение. Проблемы, связанные с отсутствием данных для оценки влияния мер. Целесообразность оценок

1. Декретные выплаты по беременности и родам – это пособия, которые получают женщины в период декретного отпуска. Продолжительность выплат определяется с учетом ряда допущений, учитывающих статус женщины, характер беременности и особенности ее протекания. Размер пособия рассчитывается на основе ее среднего заработка, стипендии, денежного довольствия или МРОТ. В связи с множественностью не учитываемых при формировании базы данных характеристик, не представляет возможным провести оценку данной меры на изменение доходов ее получателей.
2. *Повышение заработных плат работникам бюджетного сектора.* Для оценки изменения уровня бедности, вызванного повышением средних заработных плат работников бюджетной сферы до целевых значений по регионам и профессиональным группам необходимы данные о том, как менялись не только средние значения, но и всё распределение заработных плат работников бюджетной сферы при увеличении средних значений в рамках достижения целевых показателей. Эти данные необходимы для корректной оценки того, как изменятся доходы домохозяйств, в составе которых есть работники бюджетной сферы, при дополнительном росте средних заработных плат работников бюджетной сферы, соответственно, как изменится уровень бедности. Имеющиеся данные не позволяют провести подобную оценку: результаты наблюдений ВНДН содержат слишком мало наблюдений домохозяйств,

имеющих в своем составе работников бюджетного сектора, для выполнения задачи по оценке изменения распределения доходов работников бюджетной сферы при достижении средних целевых показателей. Рекомендацией по изменению формата сбора данных является формирование панельной составляющей набора данных, а также увеличение количества наблюдений домохозяйств, содержащих в своем составе работников бюджетного сектора.

3. *Специальная доплата классным руководителям* в размере не менее пяти тысяч рублей за счет средств федерального бюджета. Для оценки вклада меры в снижение уровня бедности необходимы данные уровня отдельных домохозяйств, члены которых являются классными руководителями. Требуется данные о доходах и составе домохозяйств, в которые входит данная целевая группа, о суммах получаемых доплат и численности таких домохозяйств. На текущий момент эти данные недоступны и, предположительно, не собираются.
4. *Пособие по временной нетрудоспособности*. Проводить оценку вклада данной меры в рост доходов и снижение уровня бедности не является целесообразным, поскольку выплата носит краткосрочный, нерегулярный характер и не приводит к устойчивым эффектам роста доходов и сокращению бедности.
5. *Пособия женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях на ранних сроках беременности, и при рождении (усыновлении) ребенка* являются выплатами единовременного характера, незначительный размер которых не оказывает существенного влияния на устойчивый рост доходов и снижение бедности.

6. Ежемесячная денежная выплата (*ЕДВ*) - выплата, предоставляемая определенным категориям граждан из числа ветеранов, инвалидов, включая детей-инвалидов, бывших несовершеннолетних узников фашизма, лиц, пострадавших в результате воздействия радиации, и других категорий граждан. Если бы ЕДВ не выплачивалась, среднедушевые денежные доходы россиян в 2019 году были бы ниже на 0,68%. Оценка влияния выплат на сокращение уровня бедности невозможна по причине недостаточной численности наблюдений в выборке ВНДН. Для проведения оценки вклада ЕДВ в изменение уровня бедности следует расширить представительство бенефициаров данной меры в формируемых наборах данных.

Меры компенсационного характера, предполагающие прямые денежные выплаты получателям

1. *Компенсационные выплаты за утраченное жилье в результате борьбы с терроризмом в Республике Чечня.* В 2010 г. Правительство РФ объявило о том, что все надлежащие выплаты сделаны. Поэтому несмотря на то, что в бюджете 2020 г. для этих выплат зарезервировано финансирование, оценка вклада данной меры в изменение уровня бедности нецелесообразна.
2. *Пособия лицам, ходатайствующим о получении статуса беженца.* Выплаты беженцам предполагают единовременные выплаты на каждого члена семьи лица, ходатайствующего о получении статуса беженцев в размере не менее МРОТ. Оценка вклада данной меры в рост доходов и снижение уровня бедности не является целесообразной, поскольку

выплата носит разовый характер и не приводит к устойчивым эффектам роста доходов и сокращения бедности.

3. *Компенсация расходов: на услуги ЖКХ; на услуги и товары в сфере здравоохранения, а также компенсация расходов пенсионеров Крайнего Севера.* Оценка влияния выплат на снижение уровня бедности невозможна по причине отсутствия необходимой информации о получателях в статистических данных. Сложность оценки выборочных данных о получателях компенсационных выплат определяется неоднородностью условий их предоставления, влияющих на продолжительность и размер выплат. Необходимым является сбор информации о всех получателях выплат в Едином реестре данных.

Меры компенсационного характера, не предполагающие денежных выплат получателям.

Субсидирование льготной ставки по ипотечным кредитам для семей с детьми может иметь положительный эффект, который выражается в улучшении жилищных условий семьи, и сокращении расходов на выплату ипотечного кредита. Необходимо учитывать, что возможности получения ипотечных кредитов для малоимущих семей ограничены отсутствием у таких семей стабильных источников дохода, достаточных для осуществления регулярных выплат по ипотечному кредиту. Поэтому малоимущие семьи, как правило, не входят в состав целевой аудитории этой меры.

Реализация меры может приводить как к росту, так и падению располагаемых доходов домохозяйств, уже взявших или рефинансирующих ипотечный кредит, так как может способствовать изменению размера процентных платежей, относящихся к обязательным платежам.

Изменение сумм процентных платежей зависит от соотношения результирующих выплат по кредиту, фактически полученному семьей по льготной ставке, и кредиту, который семья с наибольшей вероятностью получила бы без льготы. Данные о влиянии возможности получить ипотечный кредит по льготной ставке на решения домохозяйств, в настоящий момент недоступны и, предположительно, не собираются. Для оценки влияния ипотечного кредитования по льготной ставке на располагаемые доходы домохозяйств необходимо выяснить следующее:

- повлияла ли льготная ставка на решение о получении ипотечного кредита;
- как льготная ставка повлияла на размер регулярных платежей по полученному семьей ипотечному кредиту, включая то, как изменились суммы уплачиваемых процентных платежей.
- Ответы на эти вопросы можно получить по результатам опроса получателей субсидий на ипотечные кредиты. Информация о количестве выданных и рефинансированных кредитов, средних суммах кредитов и метражах приобретаемого жилья доступна на сайте Министерства финансов. Данные агрегированы по субъектам РФ и кредитным организациям.

Льготы для семей с детьми, в том числе – приемными, а также для детей-сирот:

- бесплатное предоставление путевки для отдыха и оздоровления детей - нормативно-правовое регулирование и финансирование данной меры социальной поддержки осуществляется на региональном уровне, в

отдельных регионах возможно получение денежной компенсационной выплаты;

- предоставление бесплатных завтраков и скидки на оплату обедов в организациях дошкольного и общего школьного образования;
- полное или частичное освобождение от родительской платы за присмотр и уход за ребенком, осваивающим образовательную программу начального общего, основного общего и (или) среднего общего образования (общеобразовательную программу) - нормативно-правовое регулирование и финансирование данной меры социальной поддержки осуществляется на региональном уровне;
- предоставление жилья детям-сиротам - однократное предоставление благоустроенного жилого помещения специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых помещений;
- предоставление льготной ставки по кредитам семьям с детьми - 6% годовых, а также компенсация выпадающих доходов кредитных организаций

Перечисленные выше компоненты меры не оказывают непосредственного влияния на уровень денежного дохода получателей, и не ведут к снижению монетарной бедности.

Предоставление жилья детям-сиротам предполагает возможность получения жилья данной целевой группой. Однако рост доходов и сокращение бедности не являются прямыми и очевидными эффектами реализации меры. Для оценки меры необходимы данные об индивидуальных характеристиках бенефициаров, уровня их доходов за период, охватывающий несколько лет до и несколько лет после предоставления жилья; ; данные о времени его

получения, территориальном расположении и рыночной стоимости предоставленного жилья. При обеспечении детей-сирот жильем информация об их финансовом состоянии не собирается. Возможно получение от РОИВов информации о количестве детей-сирот, которым было предоставлено жилье по запросу. При этом информация об уровне доходов данной целевой группы отсутствует как на федеральном, так и региональном уровне.

Другие меры.

1. Социальный контракт.

1.1. Оказание государственной социальной помощи малоимущим семьям (одиноким проживающим гражданам) на основании социального контракта по направлениям «поиск работы», «получение профессионального образования или переподготовки». Для оценки вклада меры в рост доходов и снижение уровня бедности необходимы данные, дезагрегированные до индивидуального уровня. В текущей форме отчетности «1-соцконтракт» данные агрегированы на уровне субъекта РФ, что не позволяет получить информацию о характеристиках граждан, заключающих социальный контракт. Данная информация необходима для корректного подбора контрольной группы (граждан, также обратившихся в ЦЗН в целях поиска работы и получения профессионального образования или переподготовки, не заключивших социальный контракт). Также необходимо проводить наблюдение за обеими группами граждан (заключивших и не заключивших социальный контракт) с момента обращения в ЦЗН в течение нескольких лет после завершения процессов поиска работы и повышения квалификации, фиксируя данные об их индивидуальных

характеристиках; уровне дохода от трудовой деятельности; факте продолжения работы по специальности, предполагающей применение знаний, полученных в процессе обучения; продолжительности работы в организации, куда гражданин смог трудоустроиться в результате обращения в ЦЗН; совокупном доходе и составе их домохозяйств. Частично необходимые данные уже собираются ЦЗН, однако их получение не представляется возможным из-за того, что данные могут собираться и храниться в немашиночитаемой форме, а также из-за того, что данные индивидуального уровня от различных ЦЗН не собираются в единые базы данных.

1.2. Оказание государственной социальной помощи малоимущим семьям (одиноко проживающим гражданам) на основании социального контракта по направлениям «индивидуальное предпринимательство» и «развитие собственного подсобного хозяйства». Для оценки вклада меры в рост доходов и снижение уровня бедности необходимо получение данных индивидуального уровня о получателях помощи на основании социального контракта. По аналогии с социальным контрактом по направлениям «поиск работы» и «получение профессионального образования или переподготовки», необходимо подобрать контрольные группы из числа индивидуальных предпринимателей и фермеров, не получавших помощь на основании социального контракта. Наблюдение за обеими группами – получателями помощи на основании социального контракта и контрольной группой – должно быть начато до заключения социального контракта и выделения помощи. Следует продолжать сбор данных об

одних и тех же домохозяйствах (гражданах) и их деятельности на протяжении определенного времени, возможно, нескольких лет. Необходимы данные о наборе исходных характеристик домохозяйств, индивидуальных предпринимателей, подсобных хозяйств; об изменении характеристик, в том числе, о финансовых результатах деятельности индивидуальных предпринимателей и подсобных хозяйств. Эти данные недоступны на данный момент. Доступные данные о получателях помощи в рамках социального контракта агрегированы на уровне субъектов. Данные ВНДН не могут быть использованы для подбора контрольной группы, так как в ВНДН отсутствует панельная составляющая. Кроме того, для проведения оценки требуется корректировка и дополнение списков вопросов и показателей, в соответствии с которыми ведется сбор данных.

2. Создание дополнительных мест дошкольного образования. Для оценки вклада меры в рост доходов и снижение уровня бедности необходимы панельные данные, собранные на уровне индивидов и отдельных домохозяйств. Необходимо собирать данные в отношении целевой аудитории меры (включающей как воспользовавшихся, так и не воспользовавшихся возможностью отдать ребенка до трех лет в ДООУ), включающие набор индивидуальных характеристик женщин и домохозяйств, в которых они проживают, в том числе информация об уровне доходов, составе домохозяйств, занятости женщин. На сегодняшний день такие данные не доступны и не собираются.
3. Программы профессионального образования и переквалификации, в том числе онлайн-курсы и профессиональные мастерские. Для оценки вклада

данной меры в рост доходов и снижение уровня бедности необходимы панельные данные, собранные на уровне индивидов и отдельных домохозяйств. Необходимо собирать данные в отношении целевой аудитории меры (включаящей как воспользовавшихся, так и не воспользовавшихся возможностью участия в программах профессионального образования и переквалификации), включающие набор индивидуальных характеристик бенефициаров меры и домохозяйств, в которых они проживают, а также данные о характеристиках пройденных программ обучения.

4. Выплата материнского капитала при рождении ребенка. Программа материнского капитала не является новой и действует с 2007 года. При постановке национальных целей в 2018 году эффект программы уже отражался в базовых значениях показателей доходов населения и уровня бедности. Для оценки эффекта, который окажет программа на достижение национальных целей в 2018-2024 годах, необходимо оценить эффект изменений, которые вносились в программу в этот период.

4.1. Использование средств материнского капитала для улучшения жилищных условий напрямую не влияет на рассматриваемые национальные цели, однако имеет косвенное влияние на национальную цель по росту доходов через компенсацию расходов на обязательные выплаты. Также программа позволяет снизить депривацию по жилищным условиям. Одновременно программа может стимулировать семьи брать на себя дополнительные обязательства (которые они бы не взяли без программы) по кредитным и ипотечным платежам, что отрицательно влияет на реальные располагаемые доходы граждан. Для

оценки влияния программы по данному направлению требуются либо подробные панельные данные по истории каждого домохозяйства (с тем, чтобы оценить, как материнский капитал повлиял на снижение выплат по ипотеке и кредитам), либо масштабный опрос домохозяйств (с тем, чтобы оценить влияние программы на принимаемые домохозяйствами решения).

4.2. Использование материнского капитала для получения ежемесячных выплат на второго ребенка относится к прямым выплатам. Количественную оценку влияния данной меры на рассматриваемые НЦ целесообразно провести методом микросимулирования на данных выборочных наблюдений. Для оценки требуются сведения о том, какая доля семей, воспользовавшихся материнским капиталом для получения ежемесячных денежных выплат в 2018-2019 годах, относилась к малоимущим.

4.3. Материнский капитал является демографической мерой. Выполнение цели по увеличению рождаемости может оказать отрицательное влияние на достижение национальных целей по снижению уровня бедности и росту доходов, поскольку рождение ребенка в семье снижает среднедушевые доходы, что для малообеспеченных семей увеличивает риски попадания в категорию бедных. Необходимо дополнительно оценить эффект программы материнского капитала (посредством стимулирования рождаемости) на доходы и бедность. Основное изменение в программе материнского капитала в период с 2018 по 2020 годы — возможность получения материнского капитала при рождении первого ребенка. Таким образом, первые рождения,

которые могли состояться благодаря внесенным в программу изменениям, произойдут в конце 2020 – начале 2021 года. Самые ранние оценки измененной программы материнского капитала могут быть получены не ранее 2022 года. Однако кризис, вызванный пандемией коронавируса, может затруднить такую оценку, поскольку он также влияет на решения семей о рождении детей. Упростить оценку и позволить отделить эффект программы от влияния других факторов мог бы постепенный ввод изменений в программу в отдельных регионах. В этом случае, регионы, в которых изменения еще не вступили силу, могли бы использоваться в качестве контрольной группы.