

Ключевые слова:

программа финансового образования,
механизм оценки программ,
эффективность
и результативность программ,
способы и методы оценки

Е. В. Галишникова, ст. науч. сотр. Центра финансовой политики
НИФИ Государственного университета Минфина России
(e-mail: katerinavg87@mail.ru)

Л. В. Стахович, к. э. н.,
руководитель Центра финансовой политики
НИФИ Государственного университета Минфина России
(e-mail: lyudmst@mail.ru)

Мировой опыт оценки программ финансового образования населения

Развитие сферы финансового образования населения происходит сегодня практически во всех развитых и развивающихся странах. Внимание мирового сообщества к этому вопросу усилилось в связи с разразившимся финансовым кризисом, который ярко продемонстрировал разрушительные последствия финансовой неграмотности не только отдельных людей, семей, но и общества в целом. В преддверии реализации в России государственной программы развития финансового образования и повышения уровня финансовой грамотности методика оценки эффективности и результативности указанного проекта и осуществляемых в его рамках инициатив приобретает особое значение.

Несмотря на то, что количество программ, проектов, мероприятий и информационно-образовательных продуктов в сфере финансового образования населения растет, до сих пор не сформированы **механизм и критерии оценки** их эффективности и результативности. Таким образом, это остается одной из наиболее острых проблем, стоящих перед поставщиками продуктов и программ финансового образования населения.

Так в чем же заключается сущность оценки? В Организации Объединенных Наций (ООН) оценку определяют как «систематический и беспристрастный анализ вида деятельности, проекта, программы, стратегии, политики, темы, вопроса, сектора, оперативной области, результатов деятельности организации и т. д.»¹. Оценка программ в области финансового образования населения представляет собой аналитический инструмент или процедуру, предназначенные для измерения эффектов, результативности и долгосрочных последствий от их реализации (внедрения).

¹ Нормы оценки в системе ООН / Группа Организации Объединенных Наций по оценке (http://www.uneval.org/documentdownload?doc_id=21&file_id=126).

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР; *англ. — Organization for Economic Co-operation and Development, OECD*) определяет оценку как процесс, который позволяет руководителям инициатив выявить и систематизировать изменения в уровне финансового образования населения, вызванные реализацией программы/проекта. ОЭСР выделяет четыре критерия оценки:

1. Оценка должна быть систематической (повторяющейся).
2. Результаты оценки должны быть получены на основании достоверных данных.
3. Необходимо выявить ключевые аспекты, по которым программа будет оценена.
4. Оценка должна способствовать принятию решений, направленных на совершенствование программы.

Оценка предполагает представление полной, объективной, достоверной и актуальной информации о результатах программ и эффективности хода их реализации. Проведение оценки государственных инициатив, направленных на повышение уровня финансовой грамотности населения, позволит представителям власти придерживаться принципов ответственности за эффективность расходования бюджетных средств и результативность инициатив, поможет своевременно учитывать рекомендации в процессе принятия решений, а также ответить на три основных вопроса: насколько правильно то, что делается; насколько правильно это делается; и можно ли это делать еще лучше.

Таким образом, оценка обеспечивает **обратную связь** между поставщиками программы и заинтересованными сторонами, а также служит фундаментом для принятия взвешенных, экономически и политически рациональных решений, касающихся реализации инициатив развития финансового образования и повышения уровня финансовой грамотности населения и их своевременной корректировки. Грамотно проведенная оценка образовательной программы выявит погрешности проекта, а также докажет оправданность затрат на его реализацию.

Оценка представляет собой практически непрерывный процесс, происходящий на всех этапах реализации инициатив. Она позволяет рассмотреть ожидаемые и полученные результаты, их цепочки, контекст и причинно-следственные связи, чтобы понять, что было достигнуто, а что нет; объяснить, почему что-то работает или не работает. Оценка помогает совершенствовать программы, повышая прозрачность, результативность и степень вовлеченности заинтересованных сторон. Ее главная задача — извлечение полезной информации из практического опыта.

В большей мере оценка ориентирована не на контроль, а на получение нового знания о программах, она предполагает глубокий анализ хода и результатов их реализации, а также причин отклонения от намеченного плана и может выполняться как внешними специалистами, так и участниками самой программы (ее поставщики, преподаватели, руководители организации и пр.).

Совершенно справедливы выводы канадских специалистов, которые считают², что:

- проведение оценки помогает определить степень достижения поставленных целей и приоритеты, а также необходимость дальнейшего внесения корректировок или постановки новых целей;
- результаты оценки могут быть использованы при составлении финансовой и программной отчетности для целесообразного распределения финансовых ресурсов;
- оценка увеличивает эффективность и результативность;

² McGuire M., Perrin B. and Zorzi R. *Description of benefits that may be derived from evaluation. Project in support advocacy and professional development.* — Toronto, ON, Canada: Canadian Evaluation Society, 2002.

— оценка способствует получению новых знаний о программе (выявление социальных потребностей населения; усиление мер, направленных на информационные кампании и пр.);

— результаты, полученные после проведения оценки, помогают изменить отношение поставщиков программ и заинтересованных сторон к ней самой, выявить ее слабые места и внести соответствующие корректировки;

— оценка может служить катализатором социальных изменений и быть использована для продвижения конкретных программ и политики или для противостояния им, формирования общественного мнения, поддержания плюрализма и демократии.

Понятие оценки часто используют в одном ряду с такими понятиями, как мониторинг, инспекция, исследование и аудит. Несмотря на очевидную связь между этими терминами, следует четко понимать их принципиальные различия.

Оценка призвана выявить причины появления проблем в ходе реализации программы. В свою очередь **мониторинг** определяет сами проблемы и слабые места программы, а также фиксирует разницу между планируемыми и фактическими показателями. В соответствии с определением ОЭСР, мониторинг — «постоянный и систематический сбор информации о значениях заранее выбранных индикаторов для обеспечения руководителей и других заинтересованных сторон сведениями о том, насколько успешно выполняется программа, в какой степени достигаются поставленные цели и как используются фонды, выделенные на данную программу»³.

Основой для проведения мониторинга служит система индикаторов — количественных и/или качественных факторов, или переменных, которые обеспечивают простой и надежный способ измерения достижений, отражения изменений и помогают оценить действия участников. Мониторинг и оценка напрямую связаны с измерением итогов реализации программы. Именно поэтому отсутствие четкого определения ожидаемых итогов при планировании и разработке программ негативно сказывается на эффективности проведения их мониторинга и оценки.

Помимо оценки контрольную функцию выполняет и **аудит**. Он помогает определить, насколько эффективно выполняются нормативные требования. Оценка же изучает то, чем управляют, и помогает улучшать практическую деятельность — делать ее более подходящей для конкретной ситуации, повышать ее результативность, эффективность, согласованность и устойчивость, а также снижать относительные затраты. **Инспекция** проводится, когда необходимо выявить и предотвратить нарушения в ходе реализации инициатив.

Исследование — это процесс научного изучения, способствующий получению нового знания об исследуемом объекте для решения конкретных теоретических и практических задач. Научное исследование проводят на этапе принятия решения о необходимости разработки и внедрения программы финансового образования и повышения уровня финансовой грамотности населения в том случае, если:

— недостаточно изучена и понятна область предмета;

— инициативы направлены на различные целевые группы (дети, молодежь, пенсионеры, иммигранты и пр.), пользователями образовательных услуг будут являться граждане другой культуры и т. д.

³ Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management / OECD (<http://www.oecd.org/dataoecd/43/54/35336188.pdf>).

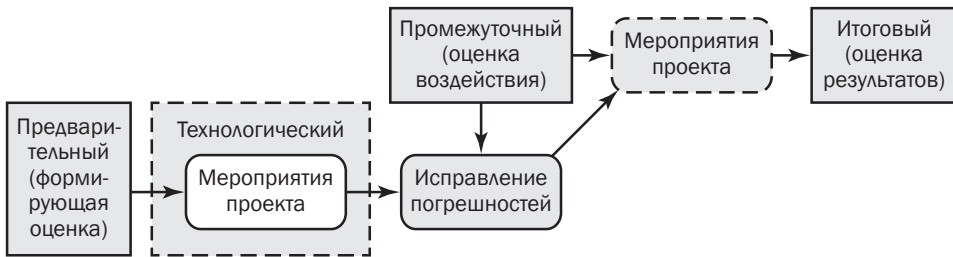
Рассмотрев различия терминов, можно сделать вывод, что оценка и мониторинг являются наиболее существенными и значимыми методами и представляют собой подсистемы, обеспечивающие обратную связь между поставщиками программ и заинтересованными сторонами.

Специалисты, занимающиеся проблемами финансовой грамотности на национальных уровнях, отмечают необходимость введения единых стандартов в отношении оценки эффективности и результативности программ. Это положительно повлияет на качество и эффективность реализации инициатив в этой области, поможет сформировать действенный механизм отбора материалов для преподавателей и консультантов в указанной сфере.

В оценке используется множество разных подходов: она может проводиться в виде эксперимента или квазиэксперимента, к ее проведению можно привлечь заинтересованные стороны, можно тестировать конкурирующие гипотезы, можно проводить оценку исходя из каких-либо теоретических построений. Оценка представляет собой многоуровневый процесс, включающий предварительный, промежуточный и итоговый этапы (рис. 1).

Рисунок 1

Основные этапы процесса оценки



Источник: составлено авторами.

Перед внедрением проект/программа должен быть предварительно оценен (**формирующая оценка**). Также должен быть сделан прогноз результатов от его реализации. На этом этапе все планы, процедуры, действия и материалы проходят оценку на пригодность их использования в данной программе (проекте, мероприятии).

Наглядно процесс проведения формирующей оценки представлен на рис. 2.

Рисунок 2

Процесс проведения формирующей оценки



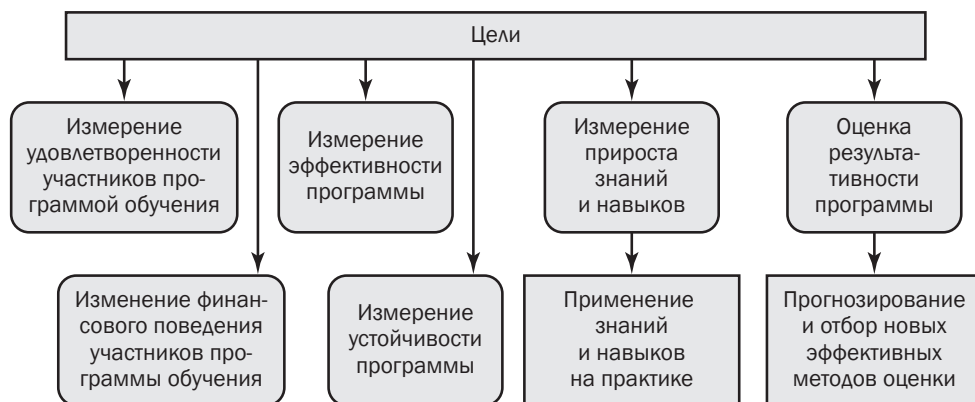
Источник: составлено авторами.

Как видно из схемы, процесс оценки начинается с постановки задачи и заканчивается обеспечением обратной связи между экспертами, проводившими оценку, и лицами, отвечающими за запуск и реализацию программ. Задача оценки — собрать сведения, которые необходимы для принятия управленческих решений.

Таким образом, определение целей и задач — один из ключевых этапов разработки инструментария формирующей оценки (рис. 3 и 4). В конечном счете, именно четко поставленные цели и задачи оценки определяют выбор методов сбора и анализа данных, а также объем требуемых ресурсов для ее осуществления.

Рисунок 3

Основные цели оценки финансово-образовательной программы

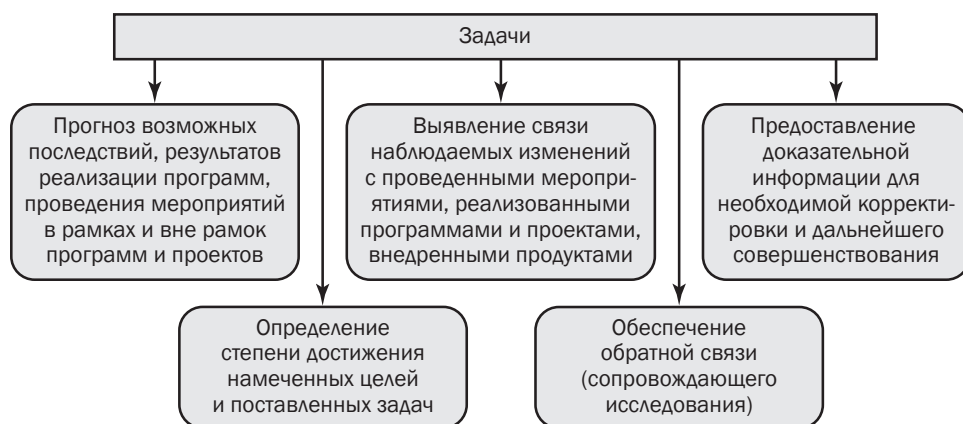


Источник: составлено авторами.

При проведении оценивания следует четко различать понятия «цель» и «задача». При постановке задачи формулируются вопросы, на которые должны быть получены ответы для реализации цели. Очень важно разграничивать программные задачи и те, что будут возникать в ходе оценки. В целом формулировка задач — это не единовременный акт, а процесс. Цель оценки ориентирована на конечный результат реализации программы — повышение уровня финансовой грамотности населения и изменение его финансового поведения.

Рисунок 4

Основные задачи оценивания



Источник: составлено авторами.

Следует учитывать, что оценивание — специфический процесс, который не может осуществляться без учета множества факторов, поэтому для принятия максимально эффективного решения и достижения лучшего результата при его проведении необходимо учитывать интересы многих заинтересованных сторон — государственных, частных и общественных организаций. Цели и задачи оценки должны быть четко определены и согласованы со всеми сторонами на всех этапах проведения оценивания.

Как только программа начнет реализовываться, необходимо проведение **технологического оценивания** — оценки соответствия количества людей, на которых программа (проект, мероприятие) должна была быть направлена (целевая аудитория), количеству людей, которых она реально затрагивает.

Цель этапа **оценки воздействия** заключается в том, чтобы выявить все изменения, произошедшие с момента реализации программы, и получить промежуточные результаты ее функционирования. Проведение промежуточной оценки необходимо для:

- корректировки объема финансовых средств, выделяемых на дальнейшую реализацию данной инициативы;
- составления рейтинга наиболее эффективных программных мероприятий на основе общих показателей;
- выявления погрешностей в ходе реализации инициативы и их незамедлительного устранения;
- заключения о целесообразности использования бюджетных средств.

На этапе оценивания результатов, или **итоговой оценки**, осуществляется сбор информации о том, насколько конкретной инициативе удалось достигнуть поставленной цели и выполнить запланированные задачи, а также какие реальные выгоды получили ее участники. Результаты данного этапа играют определяющую роль при принятии решения о продолжении финансирования данной инициативы.

СПОСОБЫ ОЦЕНКИ И МЕТОДЫ СБОРА ИНФОРМАЦИИ

На сегодняшний день в мировой практике существует два основных способа организации оценки:

- внешнее оценивание;
- внутреннее оценивание и самооценивание.

Каждый из них имеет свои достоинства и недостатки, что определяет их применение в конкретной ситуации.

Внутренняя оценка проводится сотрудниками организации — инициатора реализации программы, не принимающими участие в ней или не пользующимися конкретным информационно-образовательным продуктом. В нашем случае это оценка, проводимая государственными органами. Внешняя оценка проводится сторонними наблюдателями — экспертами, специальными комиссиями или комитетами. Она, как правило, необходима для организации публичного отчета и контроля над действиями органов государственной власти.

При выборе способа оценки необходимо четкое понимание достоинств и недостатков каждого из них (табл. 1), а для подведения объективных итогов оценки — грамотное сочетание обоих способов.

Таблица 1

Достоинства и недостатки способов оценки

| Способ оценки | Достоинства | Недостатки |
|---|---|---|
| Внутреннее оценивание и само-оценивание | — Возможность проведения в краткие сроки. — Сравнительно незначительные издержки проведения | — Вероятность предвзятости экспертов. — Недостаток опыта в проведении оценки. — Невключение в отчет, сокрытие каких-либо результатов оценки |
| Внешнее оценивание | — Независимость оценщиков и объективность оценки. — Наличие большого опыта проведения оценки. — Широкий охват собираемой информации | — Значительные издержки проведения, большие временные затраты |

Источник: составлено авторами.

Специалисты выделяют количественные и качественные методы сбора информации для проведения оценки. Количественные отвечают на вопрос «сколько?». К ним относятся наблюдение и массовый опрос. Информация, получаемая в результате их применения, всегда обрабатывается с использованием статистических методов анализа. Качественные методы сбора данных позволяют получить глубокую, развернутую информацию о предмете исследования. Они опираются на интерпретацию эмпирических данных и отвечают на вопрос «почему?». Использование качественных методов помогает исследователю раскрыть мотивы, установки, отношения, предпочтения, ценности, степень удовлетворенности респондентов, а также их проблемы в области повышения уровня финансовой грамотности. К качественным методам исследования относятся проведение индивидуального интервью и метод фокус-групп.

Рассмотрим наиболее популярные методы оценки: индивидуальное и групповое интервью, телефонный опрос, анкетирование, прямое и включенное наблюдение, анализ административных данных (количество зарегистрированных участников, гендерные признаки и пр.).

Интервью представляет собой целенаправленную беседу, цель которой — получить ответы респондента (опрашиваемого) на вопросы, заранее предусмотренные интервьюером или заданные по ходу проведения интервью. По технике проведения в научной литературе выделяют:

1. Формализованное интервью — получение однотипной информации от каждого респондента. Следует отметить, что заранее подготовленные и правильно поставленные вопросы помогут наиболее точно оценить эффективность и результативность программ и сфокусируют внимание респондентов на тех пунктах, на которых они, возможно, не остановились бы по личной инициативе.
2. Неформализованное интервью — вид опросов, не отвечающих требованию сопоставимости вопросов и ответов.

Каждый из методов сбора информации может включать в себя различные варианты. Например, интервью может проводиться как:

- интервью мнений — выявление оценок, взглядов и суждений о программе (проекте, мероприятии);
- свободное интервью — длительная беседа без строгой детализации вопросов;
- клиническое интервью — получение сведений о внутренних побуждениях, мотивах респондента и т. д.

Как правило, оценка осуществляется путем сочетания ряда методов, что требует сопоставления их преимуществ и недостатков (табл. 2). Так, комплекс опроса и наблюдения повышает достоверность полученной информации, а интервью и анкетирование могут быть использованы как единственный источник данных.

Преимущества и недостатки методов сбора информации для проведения оценки

| Метод | Описание | Преимущества | Недостатки |
|--------------------------------|--|---|--|
| Опрос | Телефонный опрос — анкетирование респондентов по телефону на основе заранее разработанной анкеты | — Минимальные затраты на проведение. — Возможность формирования общей базы респондентов. — Немедленная обработка данных. — Легкость контроля качества работы интервьюеров | — Низкий порог достоверности информации. — Недоверие респондентов. — Большие затраты времени. — Ограничение проведения интервью по времени. — Низкий уровень телефонизации отдельных районов |
| | Анкетирование | — Легкость интерпретации и анализа результатов. — Накопленный опыт в области проведения анкетирования | — Качество полученных данных зависит от правильной формулировки вопроса. — Значительные затраты на проведение. — Большой объем информации для анализа |
| | Уличный опрос / опрос в местах продаж — интервью проводятся на улице или в местах скопления потребителей | — Высокая скорость проведения. — Низкая стоимость. — Возможность опроса разных целевых групп | — Ограничение проведения по времени. — Сложность организации контроля за работой интервьюеров |
| | Радиотелевизионные методы сбора социологической и политической информации | — Немедленная обработка данных. — Широкий охват населения внутри регионов страны. — Проявление доверия к опросам | — Могут принять участие неграждане страны. — Технические ограничения: не все имеют возможность позвонить или отправить сообщение |
| | Опрос по e-mail — на почтовый ящик отправляется анкета для дальнейшего заполнения ее респондентом | Минимальные затраты на проведение | — Технические сбои: неполная информация, недоставка письма. — Стихийность выборки. — Получение заведомо ложной информации |
| | Индивидуальное интервью — беседа, цель которой получить ответы респондента на вопросы, предусмотренные интервьюером | Прямой контакт — положительный фактор для более точного ответа на вопросы | — Большие временные затраты. — Вероятность неправильного истолкования вопроса респондентом и ответа интервьюером |
| | Метод фокус-групп, или групповое интервью, — групповая дискуссия с интервьюером | — Широкие возможности интерпретации. — Выявление нечетких установок и осознание их в процессе коммуникации | Большие временные затраты |
| Наблюдение | Прямое наблюдение — прямая регистрация событий оценщиком | Возможность видеозаписи для дальнейшего детального анализа | Большие временные затраты |
| | Включенное наблюдение — оценщик действует как полноправный участник программы (проекта, мероприятия) | — Непосредственное участие исследователя в процессе, что дает ему более четкое представление о программе. — Понимание механизма действия программы изнутри. — Системность подхода | — Большие временные затраты. — Недостаточно широкий охват наблюдения. — Вероятность необъективности |
| Анализ административных данных | Данные документы содержат информацию о количестве зарегистрированных участников программы, статистические отчеты и пр. | — Низкая вероятность ошибок оценщика за счет исключения временных рамок. — Возможность проверки полученных данных | Проблема получения достоверной информации |

Источник: составлено авторами.

Метод фокус-групп, или групповое интервью, — качественный метод, отвечающий на вопросы «как именно?» и «почему?». Основным его достоинством следует назвать возможность оперативного получения так называемой глубинной информации в небольшой группе респондентов. Суть метода заключается в том, что внимание участников фокусируется на исследуемой проблеме (в нашем случае это повышение финансового образования и уровня финансовой грамотности населения) с целью определить отношение к поставленной проблеме, выяснить мотивацию тех или иных действий и мероприятий.

В первую очередь при использовании этого метода формулируется цель исследования. Далее происходит написание сценария:

1. Вступление (рассчитано на 15 минут). Разъясняется цель встречи и важность мнения участников для проведения оценки.
2. Фоновые вопросы (примерно 10 минут), относящиеся к теме фокус-группы, но более общего характера. Цель — дать участникам возможность сориентироваться и привыкнуть друг к другу и к модератору.
3. Основные вопросы (около 50 минут). Ответы на них позволяют достичь цели — провести качественное исследование. Вопросы должны быть тщательно продуманы и объективны. Они задаются в логической последовательности: каждый последующий проясняет и раскрывает ответ на предыдущий.
4. Дополнительные вопросы (порядка 10 минут). Обычно посвящены тому, каким способом участники получают информацию об обсуждаемом предмете или теме (Интернет, СМИ, родственники, сотрудники и т. д.).
5. Окончание обследования фокус-группы (составляет 5 минут). Перед окончанием делается краткий перерыв, во время которого модератор сверяется со сценарием и обсуждает ход беседы с наблюдателем. Затем задаются завершающие вопросы, выражается благодарность группе за участие и вручается вознаграждение, если оно предусмотрено.

В западных странах метод фокус-групп используется весьма широко. Только в США в середине 1990-х гг. число проведенных исследований фокус-групп составило более 200 тыс. Опрос фокус-групп проводится в специальных стационарных помещениях либо в помещениях, временно приспособленных для проведения мероприятия. Согласно американскому Национальному справочнику по техническим средствам для проведения опроса фокус-групп, в начале 1990-х гг. было задействовано около 800 помещений, среди них были также территории университетов и маркетинговых отделов. Следует также отметить, что оценка фокус-групп не вытеснила метод индивидуального интервью, который до сих пор широко применяется в оценке программ и проектов.

Для проведения эффективного **опроса** (анкетирование, опрос по e-mail, телефонный опрос и пр.) требуется наличие специально разработанного исследовательского инструмента — опросного листа или анкеты. Перед проведением оценки анкета должна пройти проверку на обоснованность. Исследователь тщательно анализирует опросный лист по следующим направлениям:

- понятны ли вопросы и варианты ответов;
- сможет ли респондент справиться с объемом вопросов;
- не содержит ли опросный лист вопросов, которые могут вызвать недоверие респондента;
- нет ли монотонности в опросном листе, и т. д.

Возможны случаи, когда проверка анкеты не требуется: если анкета заимствована у других экспертов, которые проводили оценку с ее помощью и доказывают обоснованность и адекватность полученной информации.

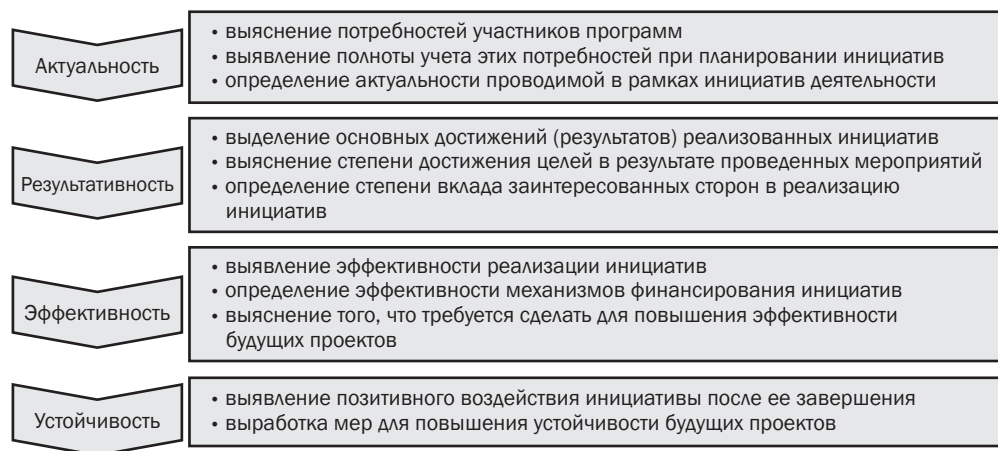
Радиотелевизионные опросы предполагают формулирование теле- или радиоведущим одного наиболее актуального вопроса, а также просьбу к телезрителям позвонить или отправить смс-сообщение и продекларировать свою позицию до окончания выпуска данной программы. Однако такой опрос позволяет получить только поверхностное представление об общественном мнении по поставленному вопросу.

При использовании одного из вышеописанных методов оценки следует помнить, что существенную роль играет определение временных рамок проведения обследований. Если не задать реальные временные ограничения, то следует ожидать неудовлетворительных результатов, неполных количественных и качественных данных.

Грамотно организованная и проведенная оценка инициативы в области повышения финансовой грамотности населения должна дать ответы на следующие блоки вопросов (рис. 5).

Рисунок 5

Основные блоки вопросов для процесса оценки



Источник: составлено авторами.

Рассмотрение общих теоретических и методологических вопросов позволит построить комплексную систему оценки результативности и эффективности различных инициатив в области развития финансового образования и повышения финансовой грамотности населения. Грамотное проведение оценки поможет получить новое знание о программе (проекте, мероприятии, продукте), выявить причины появления проблем в ходе ее осуществления, оправдать затраты, обеспечить обратную связь между инициаторами программ и организациями, заинтересованными в их реализации.

Библиография

1. Александрова, А. Л., Садовская, З. Л., Страйк, Р. Дж., Чагин, К. Г. Эффективность муниципальных социальных программ: возможность и необходимость оценки. Пример оценки программы «От пособия к зарплате» в г. Пермь. — М.: Фонд «Институт экономики города», 2003.
2. Шакина, Е. А. Многоуровневая оценка целевых программ как метод управления расходами региональных и муниципальных бюджетов: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10. — М., 2008.
3. Белановский, С. А. Метод фокус-групп: Учеб. пособие. — М.: Никколо-Медиа, 2001.
4. Нормы оценки в системе ООН [Электронный ресурс] / Группа Организации Объединенных Наций по оценке. — Режим доступа: http://www.uneval.org/documentdownload?doc_id=21&file_id=126.
5. Detailed Guide to evaluating financial literacy programmes. — OECD, 2010.
6. Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management [Электронный ресурс] / OECD. — Режим доступа: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/54/35336188.pdf>.
7. McGuire, M., Perrin, B. and Zorzi, R. Description of benefits that may be derived from evaluation. Project in support advocacy and professional development. — Toronto, ON, Canada: Canadian Evaluation Society, 2002.