Институт социальной политики

Доказательный подход в социальной политике: pro et contra

Москва, 28 июля 2022 г.

# **Доказательная социальная политика**: парадигмальное разнообразие, банки социальных программ с доказанной эффективностью и возможности применения в России

Синявская Оксана Вячеславовна, к.э.н., заместитель директора Института социальной политики НИУ ВШЭ (osinyavskaya@hse.ru)

# Структура презентации

Предпосылки и предыстория возникновения концепции доказательной государственной (социальной) политики

Практики, основанные на доказательствах, и доказательная политика: определения

Оценивание и измерение эффективности в государственном управлении и социальной политике

Успешные примеры

Барьеры и ограничения

Конкурирующие парадигмы

Банки данных о социальных программах с доказанной эффективностью

А что в России?

ЦПУР, Счетная палата

Место ВШЭ?

# Предпосылки и предыстория возникновения концепции доказательной государственной (социальной) политики

**Неолиберализм + модерн**

Доказательная медицина

Развитие данных и ИТ

*«фокус на результативности и эффективности – главный драйвер доказательных практик и доказательной политики» (Trinder, 2000, cit.by Marston & Watts, 2003, p. 148)*

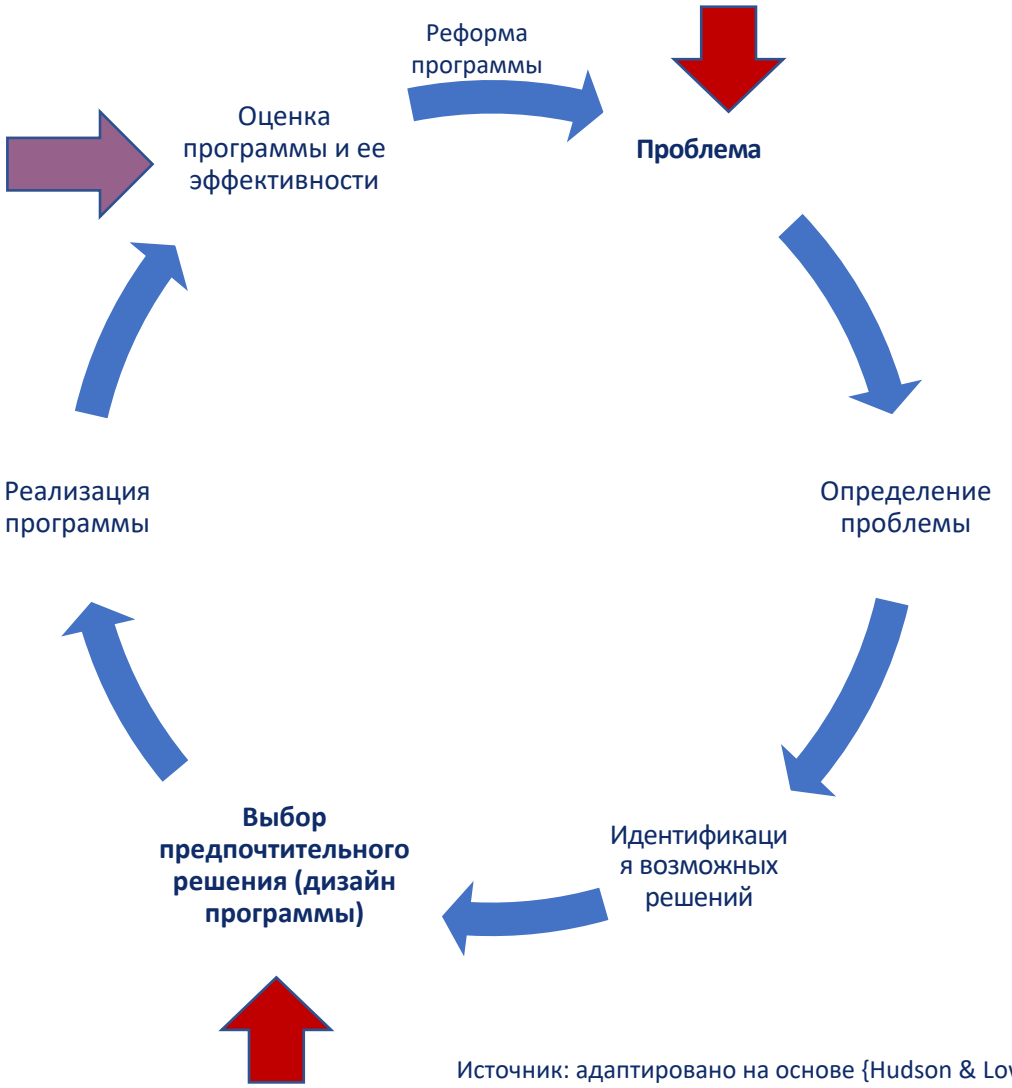
Оценивание эффектов и эффективности социальных программ – США, с 1965

М.Тэтчер, 1980-е: новые стандарты государственного управления (new public management approach)

- «Оценивающее государство»

Т.Блэр, 1999, «третий путь новых левых»: доказательная политика (evidence-based policy)

- … Грохнуть ~~автопробегом~~ доказательствами результатов по ~~бездорожью,~~ субъективизму, «разгильдяйству , а заодно, может быть, даже и по бюрократизму»
- «от обещаний к свидетельствам» (World Bank, 2006)
- «основано на научных исследованиях» (Цыганков, 2021)




Источник: адаптировано на основе {Hudson & Lowe, 2011: Fig. 13.1, p. 265)

# Практики, основанные на доказательствах, и доказательная политика: определения

Государственная политика, решения в которой принимаются на основе / с учетом строго установленных объективных фактов (Wiki)

Процесс планирования, реализации и реформирования государственной политики на основе множества данных (статистика, опросы, результаты научных исследований и др.) (OECD, 2020)

Доказательная политика – это опора правительства и отдельных ведомств на наилучшие имеющиеся результаты научны исследований в процессе принятия решений. (Счетная палата, 2021)

«Это государственная политика, которая основывается на результатах научных исследований и экспериментов.» (ЦПУР, https://ebpm.cpur.ru/)

**Практика (мера, программа), основанная на доказательствах**, — это любая практика, которая была признана эффективной в результате научных исследований, выполненных в соответствии с четким набором явных критериев. (Mullen & Streiner, 2006).

**Доказательная государственная политика** – это политика, в которой решения о введении новых программ / мер или реформировании действующих программ принимаются с учетом и на основе систематических обзоров прошлого опыта в реализации социальных программ (адаптировано на основе Hudson & Lowe, 2011)

Сбор данных → Анализ данных → Использование доказательств

# В чем привлекательность доказательной политики и оценки эффективности вмешательств?

Государственное управление – выбор решений среди множеств альтернатив в условиях ограниченного времени и финансовых ресурсов

- «На чем стоит сделать больший акцент в вопросах обеспечения роста доходов населения – на социальных выплатах или на формировании равных условий доступа к качественному образованию? В решении задачи роста производительности труда что важнее – субсидировать программы подготовки кадров на предприятиях или содействовать снижению стоимости заемного капитала на модернизацию производств?» (Цыганков, 2021)
- Что позволяет лучше снизить бедность – повышение пенсий, усиление адресности мер социальной помощи бедным, повышение МРОТ, или создание условий для занятости женщин с детьми?

Базовое допущение: государственные решения неэффективны из-за дефицита данных, научно-обоснованных доказательств

- «Было ли нововведение, заключающееся в включении некогнитивных навыков в программу обучения молодежи, успешным в развитии предпринимательства и повышении доходов?» «Влияет ли размер класса на успеваемость учащихся, и если да, то насколько?» (World Bank, 2016)
- Привела ли реализация пилотного проекта по СДУ к улучшению доступности услуг по уходу в группах наиболее нуждающихся?

➔ Знания могут помочь более эффективному расходованию средств, лучшему достижению целей, избежать негативных последствий принимаемых решений и, тем самым, способствовать устойчивому социально-экономическому развитию

➔ «Новые стандарты государственного управления … нацелены на постоянное улучшение проводимых политик, повышение результативности программ, поиск полезных и актуальных знаний, а также на точную диагностику и выявление причинно-следственных связей между государственными интервенциями и достижением итоговых эффектов» (Цыганков, 2021: https://econs.online/articles/opinions/osnovano-na-nauchnykh-issledovaniyakh/)

# Оценивание и измерение эффектов и эффективности в государственном управлении и социальной политике

Знания и оценки – не любые, а «научно-обоснованные», отвечающие определенным требованиям ➔ Смещение фокуса от традиционных мониторинга и оценки (процессов, результатов) в сторону оценки эффектов (impact evaluation) и эффективности воздействия / вмешательства

- «оценка эффектов может предоставить надежные и достоверные данные об эффективности и, что особенно важно, о том, достигла или достигает ли конкретная программа желаемых результатов. … На глобальном уровне оценка эффектов играет центральную роль в накоплении знаний об эффективности программ развития, выявляя, что работает, а что нет, для сокращения бедности и повышения благосостояния» (World Bank, 2016, p. 4)

Методы (van den Bosch & Cantillon, 2005; World Bank, 2016; Abadie & Cattaneo, 2018 и др.):

Эксперименты

Квази-экспериментальные («разность разностей», «разрывный дизайн» / регрессии разрыва, инструментальные переменные и др.)

Сравнительные исследования

Качественные исследования / смешанные методы

## Иерархия доказательств

«золотой стандарт» оценки эффектов социальных программ - экспериментальные методы (полевые эксперименты, рандомизируемые контролируемые эксперименты), максимально точно имитирующие методы естественных наук, позволяя установить причинно-следственные связи между мерой и ее эффектом

# Примеры успеха и признания экспериментальных методов и применения подходов, основанных на доказательствах эффективности в социальной политике

Нобелевская премия по экономике 2019 г. Абхиджит Банерджи, Эстер Дюфло и Майклу Кремеру за «экспериментальный подход в облегчении бедности»

- Кремер – «полевые эксперименты» в школьном образовании в Кении
- Банерджи и Дюфло – в Индии

Американская программа Партнерства медсестер и семьи (Nurse-family partnership, https://www.nursefamilypartnership.org/; цит. по Цыганков, 2021)

- долгосрочное рандомизированное контрольное исследование с 1970-х гг.
- убедительные результаты в снижении случаев жестокого обращения с детьми, снижении материнской судимости, улучшении развития детей
- Привела к появлению аналогичных программ в Великобритании, Австралии, Германии и др.

(* но: результаты в Великобритании скромнее, чем в США: https://apolitical.co/solution-articles/en/evidence-based-policymaking-is-there-room-for-science-in-politics)

Программы обусловленных денежных выплат (conditional cash transfer programs) (Rawlings & Rubio, 2003)

- Мексика, Бразилия – оценки эффективности как основа устойчивости программ в этих странах независимо от правящей партии и источник быстрого распространения подобных программ в других странах (World Bank, 2016)

# Барьеры и ограничения

Связанные с объектом – социальными процессами и социальной политикой (Pawson, 2002; Head, 2010; Hudson & Lowe 2011)

- Изменчивость, подвижность, комплексность → сложности с выделением эффектов отдельных программ
- Важность учета ценностей, предпочтений населения и др. субъективных факторов
- Политики социально, культурно и исторически обусловлены
- Невозможность добиться такого же качества данных, как в медицинских исследованиях или естественно-научных измерениях
- Зависимость результатов оценивания от исследовательской стратегии (невозможность обеспечить по-настоящему «свободное от ценностей» исследование)
- Этические: использование полевых экспериментов в социальной политике

Относящиеся к процессу принятия политических решений:

- допущение о рациональности лиц, принимающих политические решения;
- недооценка сложности процесса выработки политики и влияния на нее других факторов – культурных, политических, идеологических, институциональных (Hudson & Lowe 2011)
    - многие политические решения отражают результат согласования позиций различных участников процесса, ценностные представления которых о «желательной» социальной политике могут существенно различаться, и в этом случае получение большего количества данных для заполнения пробелов в знаниях о «работающих» программах не обязательно выведет нас на путь к хорошим политическим решениям (Head, 2008);
- недооценка важности учета контекста реализации политики → проблемы при «переносе»
- различные временные перспективы – в принятии политических решений и в проведении научных исследований по оценке эффектов воздействия программ (лаг) (Pawson, 2002)

- Доказательная политика – не панацея от ошибок!

# Альтернативные парадигмы в доказательной политике

**Позитивисткая парадигма: суммативное (результирующее) оценивание** – преимущественно ретроспективное, рациональное, «Что работает? Что происходит? Работает ли это? К каким результатам привела эта программа? Оправданны ли вложения средств? Как можно сделать расходование средств более эффективным?» , количественное, фокус – на сопоставлении эффективности

**Конструктивистская парадигма: «созидательное» (формативное, адаптивное) оценивание** – интервенционистское, проспективное, «Почему и как это произошло? Что Вы делали? Какие факторы способствовали успеху или неудаче? К чему мы стремимся? Как это можно улучшить?», преимущественно качественное, фокус – на процессе принятия политических и управленческих решений, чиновники и практики – активные участники процесса оценивания

**Ограничения**: ключевые стейкхолдеры должны разделять общие ценности, быть готовы к сотрудничеству;

результат – до-настройка политики,

не решает проблему сопротивления политиков необходимости менять программу, если результаты оценивания выявят проблемы с ее реализацией

**Реалистская парадигма: смешанное, количественно-качественное оценивание** - оценивание программ должно опираться на теоретический анализ и фокусироваться на объяснении того, как та или иная программа достигает определенных результатов; «что работает для кого и в каких обстоятельствах?» - учет контекста, в котором программе удается достичь желаемых результатов; сочетание количественных и качественных методов оценивания; чаще применяется «нарративный» систематический обзор, а не мета-анализ (Pawson 2002).

Различные подходы к оцениванию можно выбирать / комбинировать в зависимости типа вмешательства (программы), целей оценивания, возможностей проведения эксперимента / доступности данных. Например, в Великобритании разработаны рекомендации по выбору подходов и методов оценивания в зависимости от типа вмешательства и вопросов, на которые должно ответить оценивание (Magenta Book, 2020)

# Банки данных о социальных программах с доказанной эффективностью

Внедрение принципов доказательной политики в культуру государственного управления стимулирует сотрудничество между органами государственной власти и исследовательскими организациями в области сбора, использования и распространения доказательств

Может быть в разных форматах – блоги, коллекции статей, данных о том, что работает в разных сферах

- Великобритания: Economic and Social Research Council (ESRC) и What Works Network. В том числе What Works Centre for Wellbeing https://whatworkswellbeing.org/about-us/ - собирают и распространяют различные данные и доказательства о программах улучшения благосостояния – есть блоги, описания практик, исследовательских проектов и пр.
- Или разработки / продвижения методологии доказательств в социальной / экономической политике: Германия – German Institute for Economic Evaluation https://www.deval.org/en/about-us/the-institute/goals-and-functions

Базы доказательств результативности / банки программ, по которым есть результаты «полевых» экспериментов (РКЭ)

- Глобальные / международные
  - International Initiative for Impact Evaluation https://www.3ieimpact.org/
  - Лаборатория борьбы с бедностью (The Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL)) https://www.povertyactionlab.org/
- США:
  - US Department of Labor https://web.archive.org/web/20210712174059/https:/www.dol.gov/agencies/oasp/evaluation/CompletedStudies
  - Social Programs that Work https://evidencebasedprograms.org/
- ЕС: European Platform for Investing in Children https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1251
- Дания: The National Board of Social Services https://vidensportal.dk/ (база данных по региональным и местным инициативам в социальной сфере)
- Нидерланды: MOVISIE database (250 programs) https://www.movisie.nl/databank-effectieve-sociale-interventies

# США: банк данных социальных программ с доказанной эффективностью Social Programs that Work

Только программы, реализуемые в США, сгруппированные в 11 направлений

**Аудитория**: чиновники, исследователи, др.заинтересованные лица

**Отбор** – на основе систематического мониторинга публикаций

**Требование** – программа должна иметь результаты рандомизированного контролируемого эксперимента

Все программы **ранжируются в 3 группы**: top tier – near top tier – suggestive tier (в зависимости от качества доказательств, воспроизводимости)

**Описание программы** содержит «аннотацию» (название, метод оценивания, ключевые результаты, ограничения, прочее) и более развернутое описание, включая оценку качества доказательств и доказательства эффективности

Где возможно – приводят количественные оценки выгод для общества, стоимости для налогоплательщиков

**Фишка банка данных** – попытка давать не только краткосрочные оценки эффектов, но и приводить данные о более широком круге социально-политических, социально-экономических эффектов, в том числе с отложенным действием

Social Programs That Work Review

**Evidence Summary for Career Academies**

**HIGHLIGHTS:**

- **PROGRAM:** Small learning communities in low-income high schools, combining academic and technical/ career curricula, and offering workplace opportunities through partnerships with local employers.
- **EVALUATION METHODS:** A large, multi-site randomized controlled trial (RCT).
- **KEY FINDINGS:** 11% increase in average annual earnings ($2,555 per year in 2017 dollars), sustained over the eight years after scheduled high school graduation. The effect was concentrated among men (who experienced a 17% earnings increase), and was not statistically significant for women.
- **OTHER:** Strong evidence of effectiveness applies to the Career Academy model evaluated in this trial (as opposed to other types of Career Academies).

**Evidence Summary for Project QUEST—**
**A Workforce Development Program for Low-Income Individuals**

**HIGHLIGHTS:**

- **PROGRAM:** A workforce development program for low-income workers, to support them in training for well-paying careers in high-growth sectors of the local economy. The program version that has been rigorously evaluated focuses on training for healthcare sector employment.
- **EVALUATION METHODS:** A well-conducted randomized controlled trial (RCT) with a sample of 410 low-income adults.
- **KEY FINDINGS:** The program increased participants' annual earnings by a statistically significant 20 percent ($5,726) in the ninth year after random assignment and a near significant 15 percent ($4,616) in the eleventh year after random assignment, compared to the control group.
- **LIMITATIONS:** A study limitation is that its sample was geographically concentrated in San Antonio, Texas. Replication of these findings in a second trial, in another setting, would be desirable to confirm the initial results and establish that they generalize to other settings where the program might be implemented.

# ЕС: Европейская платформа инвестиций в детей (EPIC)

Инструмент для стран-членов отслеживать активности, появляющиеся в развитие Рекомендаций ЕС по инвестированию в детей

**Охват** – все страны-члены ЕС

**Аудитория**: чиновники и практики стран-членов, семьи с детьми

**Задача:** содействовать сотрудничеству и взаимному обучению, распространению опыта

**3 банка данных:** (1) программ с доказанной эффективностью (76), (2) инновационных практик, реализуемых менее 5 лет, по которым еще может не быть достаточно серьезных доказательств, и (3) программ, которые были заимствованы странами друг у друга

Все программы подаются самими странами. Программы с доказанной эффективностью отбираются группой ведущих европейских экспертов.

**Доказательства эффективности** (Evidence of Effectiveness):

1. Практика прошла оценку (Practice has been evaluated) – 75 практик
2. Оценка эффективности уже готовится либо планируется (Evaluation currently underway or planned) – 1 практика
3. Оценка не проводилась и не планируется (No evaluation conducted or planned) – 0 практик

**3 категории программ в зависимости от уровня доказанности** (Evidence Level): (1) Лучшая практика (Best Practice) – 3 практики; (2) Перспективная практика (Promising Practice) – 26 практик; (3) Развивающаяся практика (Emergent Practice) – 47 практик

**Уровень доказанности** определяется по трём критериям:

1. Доказательство эффективности
2. Возможность перенесения практики на другие группы
3. Устойчивость эффекта

# ЕС: Европейская платформа инвестиций в детей (EPIC) - окончание

**Информация о программе:**

- **Название**
- **Категория:** Переход к взрослой жизни/Содействие созданию рабочих мест, благоприятных для семьи/Помощь уязвимым детям/Содействие финансовому благополучию семей/Поддержка родительства и помощь в уходе за детьми
- **Страна**
- **Доказательства эффективности**: Практика прошла оценку/Оценка эффективности уже готовится либо планируется/Оценка не проводилась и не планируется
- **Масштаб:** Местный/ Страновой/ Региональный/ Межстрановой/ Международный
- **Тип внедряющей организации:** Правительство страны/Правительство штата либо округа/Городское правительство/Международное правительство/Другое правительственное/Неправительственная организация/Государственная образовательная организация/Частная образовательная организация/Государственная организация здравоохранения/Частная организация здравоохранения/Государственная организация по оказанию услуг населению/Частная организация по оказанию услуг населению/Другое
- **Метод сбора информации:** Лично/Телефон/Мобильные приложения/Компьютерные (онлайн-курсы, веб-инструменты и т.д.)/Индивидуальные занятия/Групповые занятия/Другое
- **Частота проведения:** Ежедневно/2-6 раз в неделю/Еженедельно/2-3 раза в месяц/Ежемесячно/Другое
- **Практические материалы**: Доступны онлайн/Доступны по запросу/Недоступны
- **Информация о стоимости реализации**: Доступна/Недоступна
- **Уровень доказанности (Evidence level):** Лучшая практика/Перспективная практика/Развивающаяся (emergent) практика

# Что в России?

Фокус – на доказательной политике:

- Центр перспективных управленческих решений https://ebpm.cpur.ru/
- Счетная палата РФ https://ach.gov.ru/page/evidence-based-approach

Вносят вклад в доказательную политику образовательной и исследовательской деятельностью – НИУ ВШЭ, РАНХиГС, РЭШ и др. исследовательские и образовательные организации

GAP – обобщение накопленных доказательств, создание баз доказательств

Комплекс задач для нескольких подразделений ВШЭ по развитию и систематизации информации о доказательных методах и результатах в макроэкономической и социальной политике

Институт социальной политики – прикладные результаты – цифровые банки (а) методологических инструментов для отбора социальных программ с доказанной эффективностью, (б) социальных программ с доказанной эффективностью; академические – подготовка систематических обзоров по различным сферам социальной политики, продвижение знаний о методах доказательной социальной политики и ее ограничениях

Фокус – международный опыт + российский опыт (федеральный и региональный)

# Основные выводы

Данные и научно-обоснованные («солидные») доказательства жизненно важны для управления социальной политикой.

Доказательная социальная политика играет важную роль в развитии данных, в улучшении нашего понимания, как работают те или иные инструменты в данном обществе в этот конкретный момент времени.

Но ее нельзя сводить к узко понимаемым вопросам количественной оценки и моделирования эффективности отдельных программ, а также к инструменту оптимизации социальных расходов.

В зависимости от характера социальных программ и задач оценивания могут применяться различные подходы к оценке программ, среди которых проведение «полевых экспериментов» – один из лучших, но не единственный метод доказательств.

Доказательная социальная политика имеет свои ограничения, связанные как со спецификой объекта (социальные программы), так и в силу комплексного характера процесса принятия политических и управленческих решений.

Применение доказательных подходов в управлении социальной политикой не гарантирует отсутствия ошибок.

Тем не менее, развивать доказательные подходы в социальной политике важно, в том числе из-за их положительного влияния на доступность и качество данных, информационный обмен между исследователями, практиками и лицами, принимающими решения, возможности оценить эффекты инициатив для благосостояния населения.

Один из инструментов в развитии данных по доказательной социальной политике – базы доказательств или банки данных социальных программ с доказанной эффективностью