

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

*Синявская О.В., к.э.н., заместитель директора ИСП ВШЭ
(osinyavskaya@hse.ru)*

В период пандемии социальная политика стала не только гарантом социальной стабильности, но и инструментом макроэкономической стабилизации. Реактивные меры социальной политики, оперативно внедряемые в ответ на внешние шоки и срочные вызовы, могут давать результаты в краткосрочной перспективе и сглаживать колебания в уровне жизни населения, не создавая при этом предпосылок для систематического и устойчивого социально-экономического развития на длинном временном горизонте. В условиях ограниченных бюджетных ресурсов и высокой волатильности экономической конъюнктуры реактивное развитие системы социальной поддержки населения может приводить к ее постепенной трансформации в широко разветвленную систему разрозненных мер с низкой или не поддающейся оценке эффективностью.

Альтернативой, позволяющей преодолеть это ограничение, может стать формирование проактивной социальной политики, основанной на принципах доказательной государственной политики, – такой, которая опирается на результаты научных исследований и экспериментов, а принимаемые решения опираются на результаты систематических обзоров прошлого опыта (как национального, так и международного) в реализации социальных программ. Спрос на доказательную социальную политику особенно возрастает в текущих условиях экономического шока, когда в дополнение к вызовам бюджетных ограничений возникают новые социальные риски, связанные с появлением «новых пострадавших» от санкционного давления. Переход к парадигме социальной политики, основанной на доказанной эффективности, способствует устойчивому и инклюзивному социально-экономическому развитию, однако он требует систематизации, обобщения и критического осмысления накопленного к настоящему моменту международного опыта реализации такой политики: подходов к ее разработке и внедрению, методов оценки ее эффективности и выявления прямых и косвенных социально-экономических эффектов от ее проведения, способов преодоления ограничений, присущих методам оценивания эффектов.

Поскольку мы впервые обсуждаем вопросы доказательной социальной политики в рамках семинара данного стратегического проекта, я вижу свою задачу в том, чтобы коротко рассказать о том, что такое доказательная социальная политика. Как это понятие соотносится с более известным уже понятием оценки эффективности социальных программ? Какие основные парадигмы сложились в доказательной социальной политике, чем они отличаются, какие методы используют; каковы их сильные стороны и ограничения? А также показать примеры формирования открытых банков социальных программ за рубежом – как образца той деятельности, которой мы планируем заниматься в рамках данного стратпроекта.

История доказательной государственной политики¹ насчитывает уже несколько десятилетий. Интерес к ней, а точнее – к методам оценки эффективности государственных

¹ В тезисах я буду говорить в основном о доказательной государственной политике в целом, рассматривая доказательную социальную политику как ее часть, к которой применимы большинство

программ и их способности достигать поставленные цели – сформировался в результате неолиберальной критики низкой эффективности государственного управления в 1970-80-е гг. и возникновения новых стандартов государственного управления (*new public management approach*), впервые примененных правительством М. Тэтчер. Передача на аутсорсинг многих государственных программ и привнесение принципов бизнес-управления в государственное управление привели к появлению так называемого оценивающего государства, существенную часть деятельности которого занимают теперь вопросы мониторинга и оценивания результатов деятельности подрядчиков / исполнителей работ и услуг (например, в сфере социального обслуживания). Растущая доступность данных, появление больших данных, как и развитие компьютерных технологий привели к буму количественных методов оценки результативности, эффективности и влияния программ в 1980-90-е гг., что в конце концов нашло отражение в признании важности осуществлять политику, основанную на разработке программ с доказанной эффективностью. Этот подход к государственному управлению был впервые сформулирован в программных документах новых левых Тони Блэра в Великобритании.

Усиление акцента на необходимости выстраивать государственную политику, основанную на фактах и «солидных» эмпирических доказательствах, указывает на продолжающееся влияние в государственном управлении философских идей, сформировавшихся на Западе еще в Эпоху Просвещения, и, прежде всего, «модернистской» веры в прогресс, основанный на разуме, и рациональность управленцев и политиков. Не случайно также золотым стандартом оценки эффективности и результативности социальных программ в рамках этой парадигмы считаются экспериментальные методы, которые максимально точно имитируют методы естественных наук, позволяя установить причинно-следственные связи между мерой и ее эффектом. В этом же ключе развиваются современные подходы к анализу рисков и ответных мер по смягчению их последствий.

Изначально одной из важнейших компонент доказательной государственной политики, наряду с мониторингом и текущей «классической» оценкой деятельности, рассматривалась оценка результативности, эффективности и воздействия (последствий) программ. Как отмечается в известной публикации Всемирного банка «*Impact evaluation in practice*» (2016), «оценка воздействия может предоставить надежные и достоверные данные об эффективности и, что особенно важно, о том, достигла или достигает ли конкретная программа желаемых результатов» (р. 4). «На глобальном уровне оценка воздействия играет центральную роль в накоплении знаний об эффективности программ развития, выявляя, что работает, а что нет, для сокращения бедности и повышения благосостояния» (р. 4). В силу несовпадения политических и исследовательских циклов и того, что значительная часть решений по-прежнему принимается без попыток оценить их возможные последствия, в основном оценка эффективности и воздействия производится постфактум (*retrospective, summative*). Примеров, когда удается провести оценку ожидаемой (*prospective*) результативности на этапе запуска программы, намного меньше.

Проведение количественных исследований высокого качества, использующих экспериментальный или квазиэкспериментальный дизайн, для оценки той или иной социальной программы, – непростая задача, сопряженная с множеством трудностей, включая получение полных и достоверных данных, требующая затрат времени и ресурсов

аргументов. В развернутом докладе примеры – и успешных кейсов, и проблем, а также банков программ с доказанной эффективностью – будут относиться именно к социальной политике.

и являющаяся сенситивной для политикой и чиновников, ответственных за внедрение этой социальной программы. В результате, исследований, применяющих эти методы в политических целях – как изначально планировалось в идеологии доказательной социальной политики – не так много, и, как показывает опыт уже нескольких десятилетий, они мало влияют на формирование политики (Hudson & Lowe, 2011). Большую часть по-прежнему составляют академические (научные) исследования, оценивающие постфактум результативность и эффективность социальных программ.

Накопление большого количества таких исследований, повышение их доступности благодаря публикациям в рецензируемых журналах или в открытом доступе в Интернете сделало возможным сравнение результатов, полученных разными исследователями. И в конечном итоге привело к появлению систематических обзоров литературы, заимствованных из медицинских исследований, одной из форм которых является метаанализ существующих эмпирических публикаций.

В результате, поиск основанных на доказательствах практик все больше превращается в систематические обзоры результатов предыдущих исследований в соответствующей области политики. Именно систематические обзоры составляют основу доминирующих доказательных подходов в современной социальной политике. Цель таких обзоров состоит в выявлении социальных программ с доказанной эффективностью и – шире – в производстве знаний, необходимых для тонкой настройки программ и создания руководств и «наборов инструментов» для решения известных проблем.

Таким образом, **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). А **доказательная государственная политика** – это политика, в которой решения относительно запуска новых программ / мер принимаются с учетом и на основе систематических обзоров прошлого опыта в реализации социальных программ². Анализ доказательств помогает чиновникам ответить на вопросы: что работает? и что произойдет, если мы изменим существующие параметры / дизайн меры или программы?

Наиболее известный пример успеха и признания экспериментальных методов в экономике и применения подходов, основанных на доказательствах эффективности, – Нобелевская премия по экономике, которую получили в 2019 г. Абхиджит Банерджи, Эстер Дюфло и Майкл Кремер за «экспериментальный подход в облегчении бедности». Существуют также другие успешные примеры, когда практики с доказанной эффективностью были использованы при разработке аналогичных мер в других странах (среди развитых стран – программа партнерства медсестер и семьи, реализованная и оцениваемая в США и впоследствии повлиявшая на аналогичные программы в Австралии, Великобритании, Германии; среди развивающихся – программы обусловленных денежных трансфертов в Мексике, Бразилии; программы борьбы с бедностью в Китае и др.). Эти и другие примеры будут рассмотрены в докладе.

В докладе также будут рассмотрены ограничения доказательной (социальной) политики, включая лежащее в ее основе допущение о рациональности лиц, принимающих политические решения; недооценку сложности процесса выработки политики и влияния на нее других факторов – культурных, политических, идеологических, институциональных. Критические исследования государственного управления показывают, что многие

² Это определение мне представляется более точным, чем более широкие определения ЦПУР или ОЭСР, включающие в доказательную политику любые решения, принятые на научной основе

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). Важно также учитывать специфику именно социальной политики по сравнению, например, с медицинскими исследованиями (Hudson & Lowe, 2011).

Часть вызовов и ограничений, с которыми столкнулась доказательная государственная политика, трансформировались в появление новых подходов к тому, что можно считать доказательствами, как проводить исследования и какие вопросы учитывать при формировании доказательной политики. Одна из современных конкурирующих парадигм внутри движения за доказательную политику – «созидательное оценивание» (formative evaluation), базирующееся на идеях конструктивизма. В нем исследователи не только (или не столько) собирают данные о результатах и последствиях реализации социальных программ, но и анализируют данные о процессах или контексте, которые могли (могут) повлиять на полученный результат. Они активно вовлекают чиновников или практиков в исследование. Используют методы качественных исследований.

Еще одна парадигма – «реалистская» – настаивает на том, что оценивание программ должно опираться на теоретический анализ и фокусироваться на объяснении того, как та или иная программа достигает определенных результатов. В рамках этой традиции исследователи настаивают на расширении вопроса с традиционного «что работает?» на «что работает, для кого и в каких обстоятельствах?», позволяющего учесть контекст, в котором программе удастся достичь желаемых результатов. В этой парадигме также традиционные количественные методы оценивания если и не уступают место качественным, то активно дополняются ими; чаще применяется «нарративный» систематический обзор, а не метаанализ (Pawson, 2002).

Тем не менее важность использования фактических данных и собранных по установленным правилам доказательств для выработки политики не вызывает сомнений. Именно поэтому, несмотря на достаточно большой пласт критической литературы о возможностях и границах использования доказательств в государственной политике, включая социальную, направление продолжает развиваться. Создается инфраструктура для реализации такой политики – принимаются нормативно-правовые акты, создаются государственные органы (группы, комиссии и пр.) и/или независимые исследовательские центры, отвечающие за разработку методологии и стандартов оценки программ, за сбор данных о программах с доказанной эффективностью и т.п., разрабатываются и утверждаются стандарты и требования к качеству доказательств, появляются в открытом доступе банки данных о программах с доказанной эффективностью.

В рамках выступления я остановлюсь на нескольких примерах таких банков: (а) Social Programs that Work (США, <https://evidencebasedprograms.org/>), (б) Evidence-based practices in social protection and social inclusion (ЕС, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1251>), (в) Poverty Action Lab (США, фокус – на развивающихся странах, <https://www.povertyactionlab.org/evidence-policy>).