

# Оценка эффективности социальной политики: поиск путей в современном государственном управлении

Оценка эффективности социальной политики должна быть интегрирована в процессы разработки и имплементации государственной политики и отражать желательные социальные изменения в средне- и долгосрочной перспективе через систему соответствующих эмпирически протестированных индикаторов.

И. Ромашевская, Т. Чулицкая

Современное общество становится все более сложным, и социальные проблемы, с которыми приходится сталкиваться полисемейкерам, все реже можно решить, используя лишь какой-то один подход в изолированной сфере государственного влияния. Правительству все чаще приходится задумываться о том, как оценить эффективность той или иной социальной политики, а также имеющихся в распоряжении государства инструментов влияния, в контексте желаемых изменений в обществе.

## ПРОБЛЕМА

Мы считаем, что социальная политика в Беларуси в недостаточной степени использует методики оценки эффективности используемых подходов и редко анализирует эффективность (как экономическую, так и с точки зрения желательных социальных изменений - определяемую как «результативность») различных инструментов, которые могли бы способствовать достижению заявленных целей. Разработка методов комплексной оценки эффективности социальных программ, основанных на эмпирических данных, и включение этих методов в дизайн социальных программ на всех этапах их разработки и имплементации позволит повысить эффективность социальной политики в Беларуси.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Разработка и реализация 3-х пилотных проектов социальных программ, использующих методологию оценки эффективности, основанной на доказательствах. Проекты должны быть выбраны на основе критерия доступности корпуса данных, позволяющих предложить научно обоснованные меры по их реализации и оценке;
2. Создание инфраструктуры для внедрения принципов и практик государственной политики, основанной на доказательствах, в том числе через механизм государственного социального заказа:
  - Создание центра по разработке социальной политики при Министерстве труда и социальной защиты (один из вариантов - на базе управления комплексного анализа, используя опыт РФ);

- Государственное финансирование (на конкурсной основе) исследований по разработке инструментов реализации социальных программ, основанных на эмпирических доказательствах. Схема финансирования должна быть построена таким образом, чтобы поощрять участие исследователей в региональных программах;
  - Разработка и внедрение курсов «Социальные индикаторы», «Разработка государственной политики, основанной на доказательствах» в программы подготовки государственных служащих, в первую очередь тех, кто участвует в реализации проектов по механизму государственного социального заказа;
3. Разработка национальной стратегии накопления и использования массива цифровых данных о социальных явлениях, т.н. Big Data, включающую компонент обучения исследователей и практиков методике их использования в социальных исследованиях (Digital Social Research).

## КОНТЕКСТ ПОИСКА ПУТЕЙ ОЦЕНКИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Общепризнанным современным концептуальным практическим подходом к разработке государственной политики является так называемая «доказательная государственная политика» (*evidence-based policy*).

В рамках этого подхода утверждается, что без объективной доказательной базы, разработчики государственной политики опираются на идеологию, интуицию, традиции или «отдельно взятую» теорию (например, политэкономическую). Хотя наличие объективной доказательной базы не является панацеей от ошибок при разработке государственной политики, все же доказательная государственная политика реже приводит к дорогостоящим ошибкам. Более того, доказательная база помогает прекратить реализацию неэффективной или вредной политики.

Доказательная государственная политика исторически является расширением практик доказательной медицины (*evidence based medicine*) в сферу государственной политики. Хотя исторически действия государства, особенно после Второй мировой войны, когда государство стало активно заниматься социальной политикой, зачастую основывались на научных данных, формулировку этой практики в виде системного подхода связывают с приходом к власти в Великобритании Лейбористской партии в середине 90-х годов. Новый подход к разработке государственной политики был сформулирован в виде лозунга «То, что работает» (*What works*) и обозначал переход от государственной политики, основанной на традиции, идеологических установках и т.к. к политике, основанной на научных данных.

За более чем 20 лет, прошедшие с тех пор, доказательная государственная политика стала мейнстримным подходом, созданы ассоциации, базы лучших практик, разработка государственной политики, в особенности социальной, все в большей степени невозможна

без предварительного изучения ситуации методами научного исследования. Прогнозирование результатов социальной политики, выбор инструментов, проведения оценки на основе встроенных в дизайн политики индикаторов стали привычными элементами для полисимейкеров как в развитых, так и во многих развивающихся странах.

Хотя элементы данного подхода постоянно уточняются, а не критическое применение без учета контекста реализации политики критикуется как в среде исследователей, так и практиков, данный подход можно рекомендовать для применения в Беларуси с учетом социально-политических вызовов, с которыми страна встретится уже в ближайшее время.

## АНАЛИЗ И ОЦЕНКА СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В БЕЛАРУСИ

Подход к анализу и оценке государственной социальной политики в Беларуси отличается теми же чертами, что и подход к оценке работы государственных органов в целом. В частности, такой подход оценивает «валовые» показатели работы, и в его рамках организация/политика считается эффективной, если показатели ее деятельности имеют характер количественного увеличения прежних показателей («от достигнутого уровня»), но не рассматривают их качественного изменения.

В качестве примера такого подхода можно рассмотреть годовое планирование и реализацию одной из пяти государственных программ в социальной сфере - «Программу содействия занятости населения» на 2013 год.

В Программе социально-экономического развития Республики Беларусь на 2011-2015 годы обозначено, что основными задачами социальной политики являются «повышение уровня и качества жизни населения и создание условий для развития человеческого потенциала на основе **повышения эффективности** (*выделение наше - ИР, ТЧ*) функционирования систем здравоохранения, образования, культуры и других видов деятельности, относящихся к сфере услуг.»<sup>1</sup>

Однако в содержащихся в программе итогах за 2012 можно обнаружить лишь количественные показатели без обозначения их эффективности, в частности<sup>2</sup> «Трудоустроено на созданные рабочие места и имеющиеся вакансии 183,1 тыс. человек, из них 120,7 тыс. - безработных [...], в том числе 1143 человека - на рабочие места, созданные нанимателями за счет выделенных бюджетных ссуд»

<sup>1</sup> <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=P31100136&p2={NRPA}>

<sup>2</sup>

«оказано содействие в организации предпринимательской, ремесленной деятельности, а также деятельности по оказанию услуг в сфере агроэкотуризма путем предоставления субсидий 2,8 тыс. безработных (96,2 процента)»

«организовано обучение 14,7 тыс. граждан (96,6 процента)»

«в оплачиваемых общественных работах приняли участие 76,8 тыс. человек, в том числе 39,1 тыс. безработных (соответственно 100,2 и 99,3 процента)»

«За 9 месяцев 2012 года оказана социальная поддержка 65,4 тыс. безработных».

В отчете о программе, утвержденном постановлением Совета министров, не содержится данных об эффективности, в частности, касательно упомянутых выше мер, не проводилась оценка эффективности таких мер, как содействие в организации бизнеса, выделение ссуд на трудоустройство. Программа утверждается ежегодно, и поэтому по предоставленным документам невозможно проследить долгосрочную эффективность указанных мер.

План реализации программы на 2013 содержит 46 мероприятий, в том числе «Разработка и внедрение системы мониторинга эффективности деятельности самозанятых граждан из числа бывших безработных, получивших финансовую поддержку в органах по труду, занятости и социальной защите». Однако в отчете о результатах реализации программы за 2013 создание такой системы не упомянуто.<sup>3</sup>

Некоторые меры, перечисленные в программе на 2012 год, не сопровождаются указанием выделенного финансирования, в том числе такие, как «30. Организация и проведение тренингов, семинаров по обучению методам самостоятельного поиска работы, составления резюме, подготовке к собеседованию с потенциальным нанимателем, оказание психологической помощи инвалидам, молодежи, женщинам, длительное время не работавшим [...]»

Перечисленные в программе меры не сопровождаются указанием приоритетов, например, «41. Размещения в средствах массовой информации, в глобальной компьютерной сети Интернет материалов по вопросам организации самозанятости населения», а также количественными показателями, которые давали бы исполнителям программы ориентиры при их определении.

Ожидаемые итоги реализации программы обозначены в Постановлении как «уровень регистрируемой безработицы не превысит 1,5 процента к численности экономически активного населения, в том числе в Брестской области - 1,3 процента, Витебской - 1,4, Гомельской - 1,5, Гродненской - 1,2, Минской - 1,4, Могилевской - 1,5 и г. Минске - 0,6 процента». Очевидно, что ожидаемые итоги не в полной мере связаны с

---

<sup>33</sup> <http://pravo.by/main.aspx/www.belta.by/www.belta.by/main.aspx?guid=3871&p0=C21400093&p1=1>

запланированными мероприятиями, а с учетом методики и практик регистрации безработных в РБ - не связаны как таковые.

Кроме того, из программы не очевидно, как будет осуществляться обратная связь с теми, кто реализует программу на местах (кроме информирования исполнителей, которое, очевидно, подразумевает одностороннюю коммуникацию) а также с целевыми аудиториями программы (за исключением работодателей, которых предполагается опрашивать о наличии и характере вакансий).

Таким образом, из рассмотренного документа неясно, каким образом определяется эффективность различных мер по содействию занятости, и, соответственно, как определяются приоритеты государственного финансирования. Можно предположить, что в условиях ограниченности бюджетных средств и сокращения количества государственных служащих в местных органах власти правительство будет заинтересовано в определении наиболее эффективных инструментов социальной политики, чтобы максимально разумно использовать как финансовые, так и человеческие ресурсы для достижения необходимых социальных целей, или по крайней мере удержания уровня негативных социальных явлений в управляемом диапазоне.

Наконец, то, что количество незанятых в экономике Беларуси людей трудоспособного возраста гораздо больше официально регистрируемого уровня безработицы<sup>4</sup> (от 500 тысяч до полутора миллионов) было официально признано на уровне правительства в 2013 году и, на наш взгляд, демонстрирует большой потенциал и необходимость внедрения методов доказательной государственной политики в деятельность белорусского правительства.

## СОЗДАНИЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ ДЛЯ ДОКАЗАТЕЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

На наш взгляд, необходимая для внедрения доказательной государственной политики инфраструктура должна состоять из трех компонентов

- Государственное финансирование исследований по сбору научных данных об эффективности различных мер по решению социальных проблем
- Создание государственного учреждения, занимающегося анализом, ранжированием, адаптацией и распространением информации
- Создание обучающих программ для государственных служащих (заказчиков и разработчиков исследований по эффективности)

---

<sup>4</sup> <http://news.tut.by/economics/357197.html>

## Сбор доказательств

Доказательная база социальной политики позволяет, во первых, ответить на вопрос, как узнать, что предложенные меры действительно способствуют решению проблемы наиболее эффективным способом? Такими доказательствами могут быть:

- теория
- аргументированная методология
- количественные доказательства
- качественные доказательства
- моделирование для разных групп
- использование базы практик, проанализированных в соответствии с принципами ДГП

Второй важный вопрос, на который должны помочь ответить исследования - как узнать, к каким результатам привели выбранные меры? Для получения доказательств эффективности (или неэффективности) тех или иных инструментов используют следующие методы:

- Эксперимент (создание экспериментальной ситуации и статистический анализ результатов)
- Естественный эксперимент (статистический анализ результатов)

Таким образом, первая рекомендация по созданию инфраструктуры для доказательной государственной социальной политики - стимулирование создания доказательной базы через государственное финансирование (на конкурсной основе) исследований по разработке инструментов реализации социальных программ, основанных на эмпирических доказательствах. Поскольку ряд закономерностей социальных процессов можно выявить только в региональном контексте, схема финансирования должна быть построена таким образом, чтобы поощрять участие исследователей в региональных программах.

Второй важный компонент инфраструктуры - создание государственной организации, которая будет заниматься синтезом доказательной базы по инструментам государственной социальной политики. В частности, в функции такой организации могут входить<sup>5</sup>:

1. Систематическая оценка появляющихся данных для создания базы доказательств в виде, готовом для использования при разработке политики, через:

---

<sup>5</sup> На основании концепции центров What Works

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/136227/What\\_Works\\_publication.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/136227/What_Works_publication.pdf)

i. Оценку и ранжирование инструментов социальной политики на основе эффективности и результативности;

ii. Демонстрацию области применимости;

iii. Демонстрацию различных оценок стоимости инструмента

iv. Демонстрацию уровня достоверности доказательств.

2. Разработка общей методологии оценки эффективности различных инструментов с учетом потребностей и возможностей тех, кто будет ей пользоваться.

3. Публикация и распространение информации в таком виде, чтобы ее можно было легко понять, интерпретировать и использовать на практике

4. Идентификация пробелов в данных и рекомендация дальнейших исследований.

5. Методическая помощь тем, кто анализирует и выбирает наиболее эффективные меры социальной политики (на местном уровне, в рамках механизма социального заказа).

Таким образом, **вторая рекомендация** по созданию инфраструктуры для доказательной государственной социальной политики - **создание при Министерстве труда и социальной защиты центра по синтезу исследований в области социальной политики, разработки стандартов доказательной базы и трансформация результатов исследований в методические рекомендации для тех, кто разрабатывает и реализует социальную политику.** Опираясь на российский опыт, такой центр можно создать на базе Управления комплексного анализа данного министерства.

Создание такого центра представляется особенно важным в свете запуска в Беларуси с января 2014 года механизма государственного социального заказа.

Согласно последней редакции Закона о социальном обслуживании<sup>6</sup>, задачами государственного социального заказа являются:

- оперативное решение наиболее значимых социальных проблем;
- развитие инновационных технологий социального обслуживания;
- расширение видов оказываемых социальных услуг;
- привлечение дополнительных материальных, финансовых и трудовых ресурсов в систему социального обслуживания.

В частности, Закон предусматривает, что «государственный заказчик [...] оказывает исполнителям государственного социального заказа, финансируемого путем

<sup>6</sup> <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=h11200427&p2=%7BNRPA%7D>

предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов, информационную и консультационную помощь, а также может оказывать методическую, организационно-техническую и иные виды помощи».

Очевидно, что для реализации этих функций на местном уровне, особенно в области инноваций и расширения видов услуг, органам местной власти нужна как методическая помощь, так и доступ к доказательной базе инструментов и социальных программ.

Еще один важный компонент инфраструктуры - образование. В этом направлении сделаны шаги как в развитых странах Западной Европы и США, так и в России. В качестве примеров можно привести магистерскую программу "Доказательная образовательная политика" НИУ ВШЭ, целью которой является подготовка будущих исследователей к продолжению обучения в аспирантуре, а также профессионалов в области аналитической работы. Магистерская программа «Доказательная социальная политика и ее оценка» Оксфордского университета ставит своей целью подготовить как создателей доказательной базы, так и критических потребителей результатов исследований, как на макро, так и на микроуровне.

Таким образом, связанная с этим рекомендация - необходимость **разработать и внедрить специализированные курсы по обучению использованию новой методологии оценки эффективности социальной политики** в программы подготовки государственных служащих, в частности тех, кто реализует проекты государственного социального заказа.

И, наконец, последняя предлагаемая нами рекомендация касается инновационного подхода к сбору доказательной базы и связана с изучением использования потенциала т.н. Big Data (огромных массивов данных о поведении людей, которые постоянно генерируются записями геолокации, банковских транзакций, социальными сетями, мобильной связью ит.д. и которые не могут быть обработаны традиционными инструментами управления базами данных).

Разработка потенциала Big Data в настоящее время производится преимущественно коммерческими компаниями с целью более точной сегментизации целевой аудитории и таргетирования маркетинговых кампаний. Однако такие потенциальные возможности использования Big Data, как прогноз поведения людей, мониторинг распространения идей или знаний и высокий уровень контекстуальности вызывает интерес у также у социальных исследований. В частности, ряд проектов ориентирован на использование потенциала существующих массивов данных для планирования и оценки социальной политики:

- The National Archive of Computerized Data on Aging (NACDA)  
<http://www.icpsr.umich.edu/icpsrweb/NACDA/>
- Gapminder Project <http://www.gapminder.org/>



По предварительным оценкам, использование Big Data может снизить необходимость в проведении дорогостоящих, продолжительных и инвазивных социальных исследований для сбора доказательств в рамках доказательной социальной политики.

В связи с этим мы рекомендуем Совету министров инициировать разработку **Национальной стратегии накопления и использования массива цифровых данных о социальных явлениях**, т.н. Big Data, включающую компонент обучения исследователей и практиков методике их использования в социальных исследованиях (Digital Social Research).