

ОЦЕНКА ПРОГРАММ: МЕТОДОЛОГИЯ И ПРАКТИКА

Москва 2009

Оценка программ: методология и практика. / Под ред. А.И. Кузьмина, Р. О'Салливан, Н.А. Кошелевой. – М.: Издательство «Престо-РК», 2009. – 396 с.

Эта книга – результат партнерского проекта, который осуществила Международная сеть «Оценка программ». В написании книги приняли участие специалисты из Казахстана, Канады, России, США и Украины. В книге рассмотрены общие вопросы методологии оценки программ и описан опыт работы по оценке программ и развитию потенциала оценки в России, странах СНГ и дальнем зарубежье.

Все права защищены. Никакая часть данной книги не может переиздаваться или распространяться в любой форме или любыми средствами, электронными или механическими, без письменного разрешения компании «Процесс Консалтинг», действующей по поручению и в интересах Международной сети «Оценка программ».

ISBN 978-5-9243-0195-2

© ООО «Компания «Процесс Консалтинг»», 2009

© ООО «Престо-РК», 2009

Содержание

От редакторов 7

1. Общие вопросы методологии оценки программ

Что такое программа или проект..... 10

Алексей Кузьмин

Оценка как функция управления программой.....20

Алексей Кузьмин, Наталья Кошелева

Оценка и аудит программ: сходства и различия.....28

Жан Кенел

Оценка замысла программы35

Алексей Кузьмин

Оценка программы на стадии реализации.....44

Алексей Кузьмин

Использование логических моделей в оценке программ81

Томас Грейсон

Мониторинг программы88

Алексей Кузьмин

Принципы оценки программ99

Алексей Кузьмин

2. Как сделать оценку полезной

Оценка, ориентированная на использование..... 112

Майкл Пэттон

Партнерская оценка: создаем условия для участия заинтересованных сторон..... 145

Рита О'Салливан

3. Практика оценки в государственных структурах

**Интеграция оценки в государственное управление
Российской Федерации**170

Даниил Цыганков

Оценка эффективности программ содействия занятости193

Марина Карцева

**Особенности оценки государственных
и муниципальных программ**202

Татьяна Макарова

**Использование оценки в грантовой программе
Красноярского края**219

Людмила Владыко, Елена Малицкая

4. Оценка социальных программ бизнеса

Оценка корпоративных социальных программ232

Владимир Балакирев, Алексей Кузьмин

**Оценка программы «100 классных проектов»
компании РУСАЛ**241

Владимир Балакирев

**Оценка социальной программы компании
«Сахалин Энерджи»**262

Наталья Тюшкевич, Марина Михайлова, Анна Лыгина

5. Использование оценки в фондах

Современные подходы к оценке эффективности фондов278

Любовь Паливода

Оценка в практике доноров, работающих в России288

Наталья Каминарская

**Построение системы мониторинга
программы преодоления эпидемии туберкулеза
в Донецкой области**292

Анатолий Заболотный, Денис Денисенко, Ирина Сошенко

6. Оценка в некоммерческом секторе

Оценка программ в некоммерческом секторе302
Алексей Кузьмин

**Развитие оценочного потенциала в Сибирском центре
поддержки общественных инициатив**305
Алексей Кузьмин

7. Оценка программ как профессия

Профессионализация оценки.....326
Жан Кенел

**На пути к профессионализации: создание объединений
специалистов по оценке программ**332
Алексей Кузьмин

**Содействие развитию оценки в мире:
опыт Международной организации сотрудничества
в области оценки** 345
Росс Коннер

8. Взгляд в будущее

Будущее оценки362
Майкл Пэттон

Тенденции развития оценки программ378
в странах СНГ
Джамиля Асанова

Об авторах..... 383

От редакторов

Начнем с главного. Эта книга – результат настоящего партнерского проекта. В ее написании приняли участие 22 автора, представляющие Казахстан, Канаду, Россию, США и Украину. Редактировала книгу российско-американская команда. Придумал и инициировал проект¹ попечительский совет Международной сети «Оценка программ» (IPEN)². По его поручению координацией работы занималась компания «Процесс Консалтинг»³. Средства на реализацию проекта предоставило Агентство США по международному развитию⁴ (USAID) через Программу поддержки гражданского общества «Диалог» Совета по международным исследованиям и обменов (IREX)⁵. Свои пожелания относительно содержания данной книги высказали несколько десятков специалистов из России и стран СНГ.

Мы хотели бы выразить благодарность всем людям и организациям, благодаря которым стала возможной публикация этой книги. Особые слова признательности, конечно, – нашим уважаемым авторам, подробная информация о которых приведена в конце книги. Хотелось бы подчеркнуть, что все они участвовали в данном проекте на добровольных началах.

Уникальная особенность этой книги заключается еще и в том, что с самого начала она как бы зажила своей жизнью и в итоге стала такой, как вы ее видите. Мы думали, что в книге будет больше теории и меньше практики. По ходу дела выяснилось, что в нашем регионе накоплен такой интересный опыт проведения оценки, что мы сознательно сократили теоретический раздел, оставив место для описания практики оценки в России и СНГ. Мы надеялись, что в написании книги примут участие определенные люди, а они отказались в силу своей занятости

¹<http://www.eval-net.org/?id=52>

²www.eval-net.org

³<http://www.processconsulting.ru>

⁴www.eval-net.org

⁵<http://www.irex-dialog.ru/about/>

или по каким-то другим причинам. В то же время мы почти не надеялись, что сумеем привлечь к участию в проекте некоторых специалистов, а они согласились и предоставили нам свои тексты, написанные специально для этой книги. Мы рассчитывали, что без особых проблем переведем английские тексты на русский язык, а пришлось потратить массу времени и сил на выбор и согласование оптимальных вариантов перевода терминов, которые в английском языке давно устоялись, а в русском языке пока используются не очень широко.

И вот теперь результат нашего партнерского проекта у вас в руках.

Итак, что получилось в итоге? В первом разделе этой книги рассматриваются особенности программы как объекта оценки, а также общие вопросы методологии и принципы оценки программ. Во втором разделе подробно обсуждаются два подхода к оценке, помогающие максимизировать ее практическую пользу: оценка, ориентированная на использование, и партнерская оценка. Следующие четыре раздела посвящены особенностям развития и использования оценки в государственном секторе, бизнесе, некоммерческих организациях и фондах. Каждый из этих разделов включает вводную обзорную главу и главы, описывающие примеры, взятые из практики оценки программ в России и СНГ. В седьмом разделе речь идет о профессионализации оценки. В нем рассматриваются критерии зрелости профессии и общие тенденции в нашем регионе и в мире, свидетельствующие о прогрессирующей профессионализации оценки программ. Заключительный раздел этой книги посвящен прогнозу развития оценки в СНГ и в мире.

Надеемся, что эта книга будет полезна всем, кто имеет отношение к управлению программами и проектами: руководителям организаций, менеджерам и специалистам, представляющим государственные учреждения, бизнес, некоммерческие организации и фонды. Думаем, что книга может также заинтересовать преподавателей и студентов вузов, где изучаются социальные науки и менеджмент. Вероятно, она сможет пригодиться и организационным консультантам, поскольку представляет новый для нашего региона сегмент рынка консалтинговых услуг.

1

Общие вопросы методологии оценки программ

Оценка программы – это систематический сбор информации о деятельности в рамках программы, ее характеристиках и результатах. Оценивание является одной из функций управления программой и предполагает как контроль за ее ходом и результатами, так и получение нового знания. Различные виды оценочной деятельности, к которым относятся программный аудит, мониторинг и оценка, строятся в соответствии с общими принципами и имеют свои отличительные особенности. Однако во всех случаях важно принимать во внимание специфику и проработанность самой программы как объекта оценки.

Что такое программа или проект

Алексей Кузьмин

Начнем с формальных определений.

Программа (экономическая, социальная) – совокупность взаимосвязанных мер, план действий, направленных на достижение единой цели, решение одной проблемы¹.

Проект – ограниченная во времени деятельность, направленная на создание уникального продукта или услуги; любая деятельность, имеющая четко определенную отправную точку и цели, достижение которых означает завершение деятельности. На практике большинство проектов для достижения целей могут использовать лишь ограниченные ресурсы².

Таким образом, программа или проект – это особая форма организации деятельности, отличающаяся тем, что

- она направлена на достижение запланированного конкретного результата,
- заранее определенным способом,
- с использованием известного заранее и ограниченного количества ресурсов,
- в оговоренные заранее сроки.

В отличие от проекта программа предполагает больший масштаб и продолжительность деятельности и может включать несколько проектов. В дальнейшем мы будем исходить из того, что сущности понятий «программа» и «проект» идентичны.

¹Словарь экономических терминов, <http://www.4ac.ru/slova/p/10.html>

²<http://www.projectauditors.com/Dictionary/P.html>

В нашем регионе широко используется понятие «целевая комплексная программа». Целевая комплексная программа – совокупность взаимоувязанных по срокам, исполнителям, ресурсам мероприятий (действий) производственно-технологического, научно-технического, социального, организационного характера, направленных на достижение единой, общей цели. Известны федеральные и региональные, научно-технические, социально-экономические, экологические целевые комплексные программы³.

С точки зрения логики в этом понятии есть ошибка, так называемый «круг»: понятие «целевая программа» определяется как деятельность, направленная на достижение цели. Подобной ошибкой было бы, например, определять логику как учение о логических принципах. Согласно принятым во всем мире определениям, наличие цели является сущностной характеристикой программы. Другими словами, программа не может быть «нецелевой». Отсутствие цели означает, что рассматриваемая деятельность попросту не является программой.

Откуда же тогда взялось понятие «целевая программа», и почему оно так широко используется в России и СНГ? Наиболее вероятным кажется следующее объяснение. У нас было принято называть программами самые разные виды деятельности, в том числе и те, которые не имели цели. Поэтому для выделения «настоящих» программ, имеющих цель, было придумано название «целевая программа».

Иерархия целей

Важнейшей характеристикой программы является иерархия её целей или ожидаемых результатов. Эта иерархия в самом общем виде включает миссию, цель и задачи программы.

Миссия или стратегическая цель программы – это то, ради чего задумана данная программа. Миссия определяет, какой вклад должна внести программа в решение некоторой масштабной проблемы. Подчеркнем: не решить проблему, но внести вклад в ее решение. Таким образом, миссия задает контекст выполнения программы, определяет ее общую направленность. Проблема, с решением которой связана миссия программы, не может и не должна быть решена в рамках

³ Словарь экономических терминов, <http://www.4ac.ru/slova/ze/1.html>

данной программы. Реализация миссии программы лишь частично зависит от исполнителей: влияние разнообразных внешних факторов может оказаться весьма существенным и неподконтрольным исполнителям программы.

Цель программы – это тот результат, который предполагается получить в случае успешного выполнения программы. Достижение цели программы в большей мере зависит от исполнителей, чем реализация миссии. Если все рассчитано правильно и выполнено в соответствии с планом, то цель программы должна быть достигнута. Цель программы должна быть измеряемой. Другими словами, нужно, чтобы по окончании программы можно было вынести суждение о том, в какой мере удалось достичь этой цели.

Задачи программы – это ближайшие цели или непосредственные результаты действий в рамках программы, достижение которых практически полностью зависит от исполнителей программы. Задачи формулируются таким образом, чтобы их выполнение также можно было «измерить».

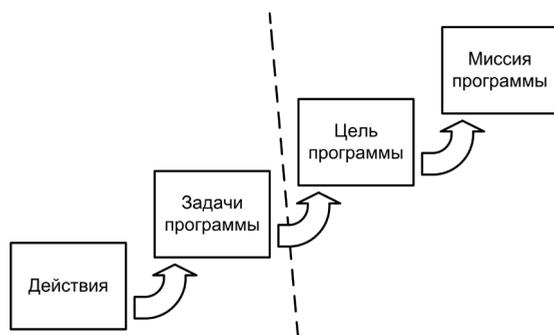
Действия в рамках программы осуществляются исполнителями программы и полностью зависят от них.

Логика программы

Общую логику любой программы можно описать так: при успешном выполнении действий решаются задачи программы, при решении задач достигается цель программы; а достижение цели программы обеспечивает вклад в решение более глобальной проблемы (осуществление миссии программы). Пунктирная линия на рисунке 1 показывает, что достижение цели программы и реализация ее миссии не могут в полной мере контролироваться исполнителями программы. При этом выполнение действий и решение задач программы находятся в зоне их контроля. Все выглядит как в известной английской поговорке: «Можно отвести лошадь к воде, но невозможно заставить ее пить»⁴.

⁴You can take a horse to the water but you cannot make him drink. Идея использовать эту метафору заимствована из материалов Всемирной организации труда: ILO (1995) Design, monitoring and evaluation of technical cooperation programmes and projects.

Рис. 1. Логика программы



Рассмотрим пример с лошадью для иллюстрации того, как формируется логика программы или проекта.

Любой проект начинается с выявления и анализа проблемы.

Ситуацию, когда лошадь хочет пить, можно рассматривать как проблемную. Понять, что лошадь испытывает жажду, мы можем по ряду внешних признаков. Известно, что из-за обезвоживания снижается работоспособность лошади, а если ее вовремя не напоить, то можно нанести вред ее здоровью. Таким образом, появляется необходимость в осуществлении «проекта», направленного на решение этой проблемы.

Миссия этого проекта – обеспечить работоспособность лошади. Это глобальная задача, в решение которой данный проект сделает лишь определенный значимый вклад.

Цель проекта – сделать так, чтобы лошадь попила воды. Если иметь в виду, что цель – это образ конечного результата, то этот образ будет таким: «лошадь попила воды». Это тот конкретный результат, на достижение которого должен быть направлен данный проект. Не нужно быть специалистом по лошадям, чтобы догадаться, что для реализации миссии проекта достижения только этого результата недостаточно. К примеру, для обеспечения работоспособности лошади ее надо еще и кормить.

Задача проекта – сделать воду доступной для лошади. Понятно, что мы можем создать определенные условия для того, чтобы лошадь могла напиться, но не можем заставить ее пить.

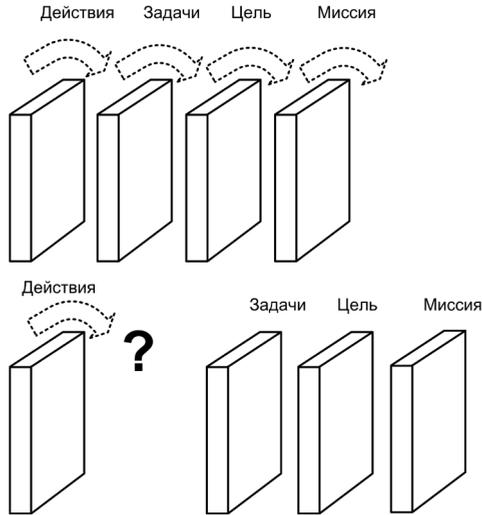
Действия в рамках проекта могут заключаться в том, что мы либо подведем лошадь к воде, либо принесем ей воды. Это важно: одну и ту же задачу можно решить разными способами. От выбора способа решения (конкретного набора действий в рамках проекта) зависит то, какие ресурсы нам потребуются. Допустим, мы, следуя английской поговорке, решили подвести лошадь к воде. В этом случае нужен источник воды и человек, который отведет туда лошадь.

Теперь логика проекта сформирована: человек подведет лошадь к источнику воды (действие); сделает тем самым воду доступной для лошади (задача проекта); лошадь попьет (цель проекта); что поможет сохранить ее работоспособность (миссия проекта). Действия приводят к решению задачи; решение задачи приводит к достижению цели; достижение цели обеспечивает вклад в реализацию миссии.

Проверим, что мы можем контролировать в рамках данного проекта. Мы можем контролировать действия и убедиться, что задача решена, то есть что вода действительно доступна для лошади. Будет ли лошадь пить, зависит не от нас. Если мы все правильно рассчитали (в частности, если лошадь действительно хотела пить, если химический состав и температура воды устраивают лошадь), то лошадь попьет. Если же в замысле нашего проекта есть изъян, например если вода слишком минерализованная или горячая, то цель проекта может и не быть достигнута.

По работе мне пришлось познакомиться с сотнями описаний самых разных проектов и программ. Как правило, в этих документах хорошо описано, что именно собираются делать разработчики (действия) и ради чего они собираются это сделать (миссия программы). Формулировки цели и задач программы; а также обоснование причинно-следственных связей (см. стрелки на рис. 1) между действиями и задачами, задачами и целями, целями и миссией зачастую бывают проработаны намного хуже. Это связано с тем, что описание логики программы является достаточно сложной задачей, требующей и знаний, и практического опыта. Особую проблему при разработке программы составляет формулирование задач и отделение задач от действий. Здесь помогает такой простой прием. Описание действий должно отвечать на вопрос «что мы собираемся сделать?» (например, мы собираемся отвести лошадь к воде). Описание задач, которые являются непосредственными результатами действий, должны отвечать на вопрос «чего мы этим добьемся?» (например, мы добьемся того, что вода станет доступной для лошади).

Рис. 2. Логика программы: «эффект домино»



«Эффект домино»

В определенном смысле выполнение программы можно сравнить с «эффектом домино». Мы толкаем первую костяшку (действия в рамках программы), она в свою очередь толкает следующую костяшку (задачи программы) и т.д. После того как мы толкнули первую костяшку, события развиваются без нашего участия, и их ход зависит лишь от того, правильно ли мы расставили костяшки. При этом первое «попадание» (выполнение задач) зависит от нас в значительной степени (рис. 2).

На этапе разработки программа является гипотезой («теорией» – рис. 3). Мы предполагаем, что совершение определенных действий приведет к цепочке событий и реализации миссии программы. Но развитие этой цепочки событий в реальной жизни зависит от того, правильно ли мы «просчитали» причинно-следственные связи между ними (см. стрелки на рис. 1). Если костяшки домино поставить слишком далеко друг от друга, то при падении первой из них вторая уже может не упасть, и «цепной реакции» не получится. Как уже было сказано выше, на развитие событий могут повлиять и внешние факторы.

Рис. 3. Логика программы: теория и реальность

«Теория» программы	Реальность
Миссия	Влияние
Цель	Фактический результат

Задачи	Результаты действий
Запланированные действия	Выполненные действия

Чаще всего реальность отличается от «теории» программы (рис. 3). То, что получается на практике, не вполне совпадает с нашими намерениями и ожиданиями. Более того, часть результатов вообще находится вне зоны нашего контроля (см. пунктирную линию на рис.3). Поэтому важно различать составляющие замысла или «теории» программы (запланированные действия, задачи, цель, миссия) и то, что происходит в реальности (выполненные действия, их результаты, результат программы, влияние программы).

Понятно, что когда речь заходит о реальных программах и проектах, все становится значительно сложнее, чем в рассмотренной нами «истории лошади». Однако при усложнении программы ее логическая целостность становится еще более значимой как для принятия решения о финансировании программы, так и для оценки ее результатов.

Пример: программа «Депозит врача»

Рассмотрим пример реальной программы. В Кыргызстане, как, вероятно, и в других странах нашего региона, есть проблема с укомплектованием врачами медицинских учреждений в отдаленных районах. Молодые специалисты ехать туда не хотят. Опытные специалисты тоже стремятся переехать туда, где выше зарплата и лучше условия жизни, в том числе в Казахстан и в Россию. В результате жители отдаленных регионов теряют возможность получения квалифицированной медицинской помощи.

Рассмотрим одну из программ министерства здравоохранения Кыргызстана, направленных на решение данной проблемы. Программа называется «Депозит врача»⁵.

Ее логика выглядит следующим образом:

- Миссией программы является обеспечение качественной медицинской помощи жителям отдаленных регионов страны. Это сложная задача, решение которой требует значительного времени, а также материальных и финансовых ресурсов.
- Целью программы является укомплектование врачами организаций здравоохранения в отдаленных районах и малых городах. Если эта цель будет достигнута, то будет сделан существенный вклад в описанную выше реализацию миссии программы. Однако только привлечь врачей в регионы для реализации миссии будет, конечно, недостаточно.
- Задача программы – обеспечение заинтересованности врачей в работе в отдаленных регионах страны. Врачи должны захотеть там работать. Именно это является ожидаемым результатом программы.
- Для того чтобы врачи захотели там работать, предлагается создать для них благоприятные финансовые условия, а именно: открыть специальный депозитный счет. «Депозитный (срочный, процентный) счет врача открывается Министерством здравоохранения в филиалах акционерного общества открытого типа «Расчетно-сберегательная компания». На данный счет Министерством здравоохранения в течение трех лет перечисляется ежемесячно по 3000 (три тысячи) сомов⁶, с удержанием налога у источника получения доходов, в день принятия решения о выплатах денежных средств врачу, участвующему в программе, и получения соответствующего письменного уведомления. Врач имеет право получить 50% от годовой суммы (18000 сомов) по окончании первого года работы на основании письменного подтверждения руководителя организации здравоохранения. В последующем каждые полгода врач имеет право получать по

⁵<http://www.med.kg/Articles/ViewSection.aspx?ArticleID=249>

⁶Сом – национальная валюта Кыргызстана. В начале марта 2009 года 1 сом был эквивалентен примерно 41,5 доллара США.

18000 сомов за отработанный период, оставшиеся 50% от годовой суммы первого года работы (18000 сомов) с процентами врач может получить по истечении срока действия договора»⁷.

Логика программы такова: для врачей создается дополнительный источник дохода, который они могут использовать, пока работают на селе (действия); это должно привести к тому, что врачи захотят работать на селе (задача); что, в свою очередь приведет к тому, что организации здравоохранения в отдельных районах и малых городах будут укомплектованы врачами (цель); а это поможет повысить качество медицинской помощи жителям отдаленных регионов страны (миссия).

Каковы были основания для утверждения такой программы? Были проведены специальные исследования, которые показали, что одной из главных причин нехватки сельских врачей являются плохие материальные условия. Кроме того, был проведен анализ опыта реализации аналогичной программы, направленной на укомплектование сельских школ учителями («Депозит учителя»⁸). Таким образом, предварительный анализ показывал, что «костяшки домино», вроде бы, расставлены правильно. Хотя уверенности в успехе не было даже у авторов программы. Так статс-секретарь министерства здравоохранения выражал надежду, что программа «хотя бы частично позволит разрядить обстановку с катастрофической нехваткой медицинских кадров на селе»⁹.

В какой мере «теория» этой программы была подтверждена на практике? Оказался ли депозит врача достаточным стимулом для того, чтобы заинтересовать врачей в работе на селе? В какой мере программа помогла решить проблему нехватки медицинских кадров на селе?

Ответы на эти вопросы можно было получить, только изучив ход реализации программы и ее фактические результаты. При министерстве здравоохранения Кыргызстана работает Центр развития здравоохранения, который провел оценку программы «Депозит врача»¹⁰ и сделал выводы, что программу следует усовершенствовать для повышения

⁷<http://www.med.kg/Articles/ViewSection.aspx?ArticleID=249>

⁸<http://www.tazar.kg/news.php?i=928>

⁹<http://www.tazar.kg/news.php?i=928>

¹⁰ Отчет об оценке программы доступен здесь: http://chsd.studionew.com/images/prp52_r.pdf

ее эффективности. Рекомендации по совершенствованию программы разделены на три категории:

- изменения, необходимые в нормативно-правовой базе, регулирующей программу,
- меры, направленные на улучшение администрирования программы на областном и центральном уровнях,
- изменения в размере депозита.

Кроме того, в отчете указывается, что финансовое обеспечение является необходимым, но недостаточным условием привлечения на село молодых врачей: «одно лишь увеличение дохода в виде увеличения заработной платы или депозита не может полностью разрешить проблему оттока кадров из сельских регионов страны. ...Необходимо инвестировать в общую инфраструктуру сельских регионов и улучшить качество жизни, для того, чтобы привлечь молодых профессионалов»¹¹.

Таким образом, «теория» программы подтвердилась на практике лишь частично. Оценка программы позволила понять, в чем состоят сильные и слабые стороны программы и как повысить ее эффективность.

В заключение

Логика программ¹² уже давно выделилась как особая область знания, имеющая хорошо проработанную методологическую основу¹³. Многие исследователи, занимающиеся вопросами разработки программ и проектов, а также оценкой их эффективности, уделяют самое серьезное внимание логике программ. Описанию основных понятий, относящихся к логике программ, а также практических аспектов ее использования в процессе оценки посвящена глава¹⁴, подготовленная специально для этой книги Томасом Грейсоном.

¹¹ Там же, стр. 12.

¹² Англ. - program logic

¹³ Те, кто интересуется этим вопросом, могут обратиться, например, к «Руководству по разработке моделей программ», опубликованному Фондом Кэллога <http://www.wkkf.org/Pubs/Tools/Evaluation/Pub3669.pdf> (англ., бесплатно)

¹⁴ Глава «Использование логических моделей в оценке программ»

Оценка как функция управления программой

Алексей Кузьмин

Наталья Кошелева

Любая программа направлена на изменение определенной ситуации к лучшему, на решение некоторой проблемы (рис. 4). Программа предполагает конкретный набор шагов, которые должны привести к желаемому изменению ситуации (процесс). Для осуществления этих шагов используются различные ресурсы (люди, оборудование, материалы, технологии, среда).

Как показано на рисунке 4, мониторинг и оценка программы представляют собой подсистемы, обеспечивающие «обратную связь» о ее ходе и результатах. Информацию, которую дают мониторинг и оценка, используют те, кто управляет программой.

Контроль и получение нового знания в управлении программой

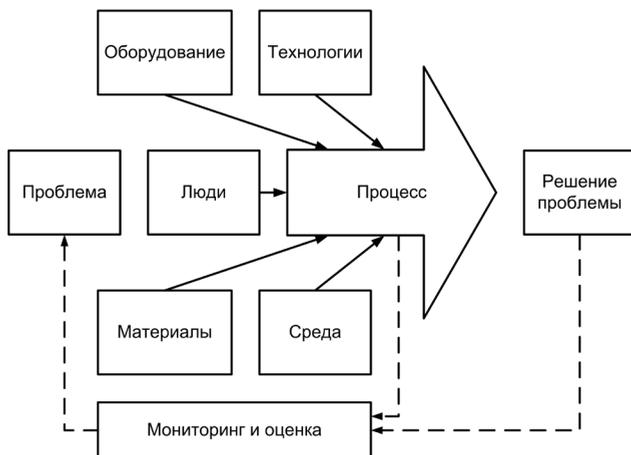
Инспекция, аудит, мониторинг, оценка и исследование – все эти виды деятельности основаны на сборе и анализе информации о ходе и результатах программы. С одной стороны, эту информацию можно использовать как инструмент контроля, с другой – она содержит новое знание о программе. При этом разные виды деятельности по сбору информации в программе сочетают в себе функции контроля и получения нового знания в разных пропорциях, что позволяет достаточно четко разграничить их между собой¹ (рис. 5).

Инспекция², направленная на выявление и предотвращение нарушений, является преимущественно функцией контроля.

¹ UNICEF, *Programme Policy and Procedure Manual Programme Operations*. Revised May 2005.

²англ. inspection.

Рис. 4. Модель программы



Программный аудит³ также в большей степени ориентирован на контроль того, в какой степени программа соответствует существующим формальным требованиям, политикам и процедурам, а также в какой мере фактическое выполнение программы соответствует плану. Аудит проводится специально подготовленными внешними специалистами преимущественно на основании изучения программной документации.

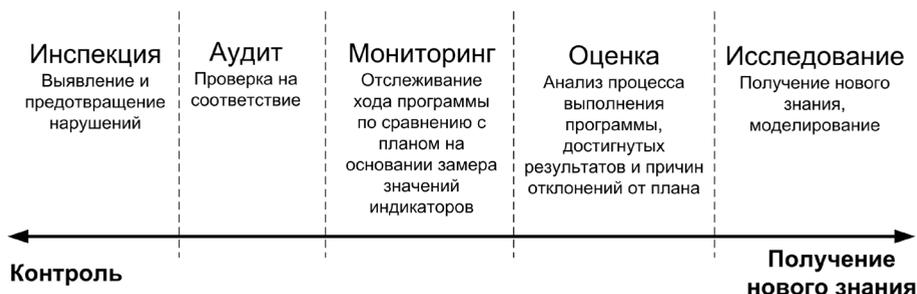
Мониторинг⁴ программы сочетает в себе функции контроля и получения нового знания. Это систематическая деятельность, направленная на отслеживание хода и результатов программы на основании планомерного измерения значений ряда показателей (индикаторов).

Система мониторинга является неотъемлемой частью программы, поэтому осуществление мониторинга выполняется самой программой.

³англ. program audit Мы используем понятие «программный аудит», чтобы подчеркнуть его отличие от аудита финансового. В русскоязычной литературе в качестве синонимов этого понятия часто используется термины «аудит эффективности» или «аудит результативности».

⁴англ. program monitoring

Рис. 5. Контроль и получение нового знания в управлении программой



В отдельных случаях для этого могут привлекаться внешние специалисты. Необходимость их привлечения определяется руководством программы.

Оценка программ⁵ в большей мере ориентирована не на контроль, а на получение нового знания о программе. Оценка предполагает глубокий анализ хода и результатов программы, а также причин отклонения от плана. Оценка может выполняться как внешними специалистами, так и силами самой программы.

Исследование⁶ направлено на получение нового знания. Оно может играть определенную роль в осуществлении контроля за ходом и результатами программы, однако эта задача для исследования всегда вторична.

Инспекция и исследование – виды деятельности, которые давно устоялись и активно используются различными структурами, в том числе органами государственного управления в нашем регионе. Мы хотели бы подробнее рассмотреть программный аудит, мониторинг и оценку, поскольку именно здесь, на наш взгляд, возникают противоречия из-за смешения жанров.

⁵англ. program evaluation

⁶англ. research

Ненаучная метафора

Для иллюстрации предложенной выше классификации предлагаем следующую метафору: в процессе эксплуатации автомобиля его (как и программу) необходимо и контролировать, и получать о нем новое знание.

Государственная *инспекция* безопасности дорожного движения осуществляет надзор за тем, чтобы не нарушались правила, гарантирующие безопасную эксплуатацию автотранспортных средств. В частности, чтобы не превышалась максимально разрешенная скорость, чтобы водитель и пассажиры пользовались ремнями безопасности, чтобы в условиях ограниченной видимости были включены фары и т.д. Инспектирование осуществляется выборочно, в том числе на потенциально опасных участках дорог.

Регулярный технический осмотр автомобилей является аналогом *программного аудита*. Каждый автомобиль независимо от модели и года выпуска проверяется на соответствие ряду заранее заданных критериев на специальном оборудовании специально обученными людьми. Проверка стандартная, проводится по определенному алгоритму и занимает относительно небольшое и заранее известное время.

Мониторинг автомобиля постоянно осуществляется самим водителем. Для этого в автомобиль встраиваются соответствующие измерительные системы. По ходу эксплуатации водитель отслеживает наиболее важные параметры автомобиля, которые замеряются с помощью соответствующих датчиков (аналог индикаторов в программе).

Необходимость в тщательной диагностике автомобиля (аналог *оценки программы*) возникает время от времени. Диагностика автомобиля должна производиться по регламенту, например, после каждых 10-15 тыс. км пробега, либо по необходимости, когда, например, начинают происходить непонятные вещи: появляются какие-то новые шумы, двигатель перегревается без внешних причин, отказывают отдельные системы. Тогда специально подготовленные люди тщательно обследуют автомобиль на станции технического обслуживания с использованием соответствующего оборудования. Они выясняют и устраняют причины происходящего и дают водителю рекомендации на будущее.

Исследование автомобиля производится с целью получения нового знания об этой модели либо об автомобилях вообще. Исследования

проводятся по особой программе, часто - в особых условиях (например, на полигоне). Здесь специалисты изучают работу различных узлов и агрегатов автомобиля. Полученное новое знание используется для совершенствования данной модели, для выработки рекомендаций по ее эксплуатации и для проектирования новых автомобилей.

Программный аудит

Согласно Лимской декларации руководящих принципов аудита⁷, принятой на Конгрессе ИНТОСАИ⁸ в 1977 г., аудит – это «неотъемлемая часть системы регулирования, целью которой является вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов»⁹.

Согласно Стандартам аудита¹⁰, принятым ИНТОСАИ, государственный аудит включает в себя аудит правильности и аудит эффективности¹¹.

Аудит правильности включает в себя традиционный финансовый аудит, а также аудит систем внутреннего контроля и аудит честности и правильности административных решений, принимаемых в проверяемой организации или программе.

Согласно Стандартам аудита ИНТОСАИ, аудит эффективности включает:

- аудит экономичности административной деятельности на ее соответствие правильным административным принципам и практикам в управленческой политике;
- аудит эффективности использования человеческих, финансовых и иных ресурсов, включая проверку информационных систем, систем показателей измерения деятельности и мониторинга, а также процедур, которым следуют проверяемые программы и

⁷The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts, 1977.

⁸International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) - Международная организация высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ)

⁹Цитируется по тексту официального перевода, опубликованного на сайте Счетной палаты РФ http://www.ach.gov.ru/agencies/priloj/010704_1.php

¹⁰Auditing Standards.

¹¹ Англ. regularity audit и performance audit соответственно.

организации для устранения обнаруженных этими системами недостатков;

- аудит результативности деятельности в части достижения проверяемой организацией или программой своих целей, а также аудит влияния, то есть сравнение фактического влияния деятельности с запланированным.

Таким образом, программный аудит (аудит эффективности) представляет собой¹² проверку деятельности программы на предмет её соответствия формальным требованиям к экономичности, эффективности и результативности.

Из данного определения вытекает, что аудит эффективности работы программы может проводиться только при наличии формальных требований к тому, как эта программа должна осуществляться и каких результатов она должна достигать. Под формальными требованиями мы в данном случае понимаем государственные нормативные документы, а также документы, регламентирующие деятельность конкретной программы.

Такое рабочее определение аудита эффективности программы полностью соответствует модели проведения аудита эффективности, разработанной ИНТОСАИ¹³. Согласно этой модели аудит должен отвечать на следующие вопросы:

- как должно быть,
- как есть на самом деле,
- какие есть различия между тем, как должно быть, и тем, как есть на самом деле,
- в чем причины различий, какими могут быть последствия,
- какие выводы и рекомендации из этого следуют,
- каково возможное влияние реализации рекомендаций (если можно его оценить)?

¹² Данное рабочее определение аудита эффективности предлагается нами с учетом уже существующих определений и нашей собственной классификации видов деятельности, связанных с контролем и получением нового знания.

¹³ Implementation guidelines for performance auditing. INTOSAI, 2004

По мнению ИНТОСАИ, аудитор эффективности должен иметь образование в области социальных наук и владеть методами проведения исследований и оценки. Полезно, чтобы он обладал знаниями по тематике программы. При этом ему не обязательно уметь проводить финансовый аудит.

Из предложенного выше рабочего определения программного аудита следует еще одно требование к специалистам, которые проводят этот вид аудита: они должны знать формальные требования, предъявляемые к проверяемым программам. В том случае, если к программам предъявляются единые требования¹⁴, аудиторы должны изучить эти требования в рамках сертификационного курса. Кроме того, на начальном этапе проведения аудита эффективности следует выяснить, есть ли специфические формальные требования, предъявляемые к данной программе. Аудит эффективности проводится преимущественно на основе анализа документации по программе.

Мониторинг программ

Мониторинг – это 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 программу¹⁵.

Система мониторинга разрабатывается на стадии разработки программы и является ее частью. Осуществление мониторинга производится специалистами программы, иногда – с привлечением внешних специалистов. Информация о результатах мониторинга поступает к руководителю программы.

Основой для проведения мониторинга является система индикаторов. Эти индикаторы должны разрабатываться экспертами в той предметной области, в которой реализуется программа. Разработка системы индикаторов – сложная профессиональная задача, решить которую

¹⁴ Именно так обстоит дело с государственными программами.

¹⁵ Evaluation and Aid Effectiveness No. 6 – Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management 2002, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris., p.11.

могут лишь специалисты в узкой предметной области. Важно, чтобы совокупность индикаторов адекватно отражала все важнейшие рабочие процессы и результаты программ.

Если система мониторинга программы несовершенна, работает неэффективно или вообще отсутствует, то восполнить отсутствующую информацию будет крайне сложно либо вовсе невозможно.

Оценка программ

Оценка программы – это систематический сбор информации о деятельности в рамках программы, ее характеристиках и результатах, который проводится для того, чтобы вынести суждение о программе, повысить эффективность программы и/или разработать планы на будущее. Оценка, ориентированная на использование (в отличие от оценки вообще), проводится для заранее определенных пользователей, с ясным пониманием того, каким образом они будут использовать результаты оценки¹⁶. Подробнее об этом подходе рассказывается в главе, написанной одним из гуру в области оценки Майклом Пэттоном.

Важно иметь в виду, что в зависимости от цели оценка может быть *формирующей* (ее результаты можно использовать, чтобы усовершенствовать программу, повлиять на ход ее реализации) или *итоговой, суммирующей* (по ее результатам можно извлечь уроки на будущее, но изменить что-либо в программе уже нельзя).

В отличие от аудита оценка не состоит лишь в том, чтобы проверить соответствие программы существующим правилам и требованиям. Хотя, естественно, методы проведения оценки могут включать анализ документации. В отличие от мониторинга оценка не базируется на измерении определенных заранее показателей (индикаторов). Хотя в оценке, конечно же, могут использоваться данные мониторинга. Однако принципиальное отличие оценки программ состоит в том, что ее методология разрабатывается под конкретную задачу и не может быть универсальной и одинаковой для любых задач. Важным отличием оценки является также большая, чем в аудите и мониторинге, глубина анализа.

Теперь обратимся к более подробному анализу сходств и различий между аудитом и оценкой программ.

¹⁶ Patton, M. Q. (2008). *Utilization-focused evaluation* (4th ed.). Thousand Oaks: Sage Publications.

Оценка и аудит программ: сходства и различия

Жан Кенел

В представлениях об оценке и аудите существует большая путаница. Одни считают, что аудит способен заменить собой оценку, другие отдают предпочтение оценке и отказываются от аудита. Особенно часто это происходит в организациях, где функции инспекции, аудита, оценки и исследовательской деятельности объединены в одном структурном подразделении. Опыт показывает, что при этом всегда страдает оценка: на нее выделяют недостаточно ресурсов, а потом и совсем про нее забывают. В этой главе мы обсудим место аудита и оценки в спектре контрольных функций; природу и задачи аудита и оценки; что между ними общего, и чем они отличаются друг о друга. В итоге мы покажем, что в определенных случаях аудит и оценка могут дополнять друг друга. Однако подходы и образ мысли аудитора и оценщика принципиально отличаются, поэтому гораздо полезнее, чтобы аудит и оценка существовали отдельно друг от друга.

Как отмечено в предыдущей главе, аудит и оценка являются контрольными функциями¹. Контроль подразумевает взгляд извне на деятельность организации в соответствии с установленными нормами и этическими стандартами. Это внимательный и ответственный надзор за соблюдением законодательных, финансовых и управленческих правил и процедур.

Задача *аудита* – проверить, как менеджеры выполняют свои обязанности. Обычно инспекцию и аудит проводят внешние по отношению к программе службы. Аудит определяет, насколько реальная управ-

¹ Спектр контрольных функций впервые был описан автором в работе *Auditoría en cápsulas* by the Contraloría General de la República de Panamá, 1997, ISSN 1027-8575. Марко Сегоне описывает спектр контрольных функций в работе *New Trends in Development Evaluation* published, IPEN and UNICEF, http://www.unicef.org/ceecis/New_trends_Dev_Evaluation.pdf

ленческая практика соответствует установленным требованиям²: принятым нормативам, критериям, правилам и стандартам практики. Масштабы проверок зависят от степени риска и того, насколько заинтересованные стороны доверяют менеджерам.

Оценка изучает, что и почему делают программы, и каково их влияние. Оценка стремится ответить на три основных вопроса: насколько правильно то, что мы делаем; насколько правильно мы делаем то, что мы делаем; и можно ли делать это лучше.

Короче говоря, аудит помогает менеджерам лучше управлять и проверять, выполняются ли нормативные требования. Оценка же изучает то, чем менеджеры управляют, и помогает улучшать практическую деятельность: делать ее более адекватной ситуации, повышать ее результативность, эффективность, согласованность и устойчивость, а также снижать относительные затраты.

Аудит

Аудит появился очень давно³. Сначала древние греки, а затем римляне создали систему контроля работы государственных чиновников, подотчетных государственному собранию или суду. В Средние века короли регулярно отправляли «*missi dominici*» – специальных посланников, которые должны были выявлять фискальные нарушения и проверять работу администрации королевских вассалов. Контрольные функции, которые появились во времена монархий, получили значительное развитие в эпоху демократий с их системами сдержек и противовесов.

Аудит⁴ – это независимая объективная контрольная и консалтинговая деятельность, направленная по повышению ценности работы организации и ее совершенствование. Аудит обеспечивает системную проверку эффективности осуществления контрольных и управленческих процессов и управления рисками. Аудит рассматривает:

²Mayne John, *Audit and Evaluation in Public Management: Challenges, Reforms, and Different Roles* published in The Canadian Journal of Program Evaluation, Vol. 21 No 1, 2008 ISSN 0834-1516

³United Nations Evaluation Group, *Oversight and Evaluation*, 2007 http://www.unevaluation.org/papersandpubs/documentdetail.jsp?doc_id=88

⁴The Institute of Internal Auditors, <http://www.theiia.org/theiia/about-the-profession/internal-audit-faqs/?i=1077>

- риски, связанные с управленческой деятельностью в организации, работой операционных и информационных систем, и то, как они влияют на результативность и эффективность работы;
- надежность и достоверность финансовой и рабочей информации;
- защиту активов;
- соблюдение законов, нормативов и контрактов.

Чтобы обеспечить независимость аудита, в организации создают специальное аудиторское подразделение, которое организационно не зависит и не подотчетно подразделениям, деятельность которых подвергается аудиту. Это подразделение обычно напрямую подчинено Совету директоров или главе организации. Объективность аудита достигается правильным выбором методов и соответствующим образом мысли и настроем сотрудников. Главная сила аудита – в его достоверности. Доверие к результатам и выводам аудита базируется на высокой репутации тех, кто его проводит, и их способности обеспечивать высокое качество выполнения работ за счет правильного выбора методов и сбора достоверной информации. Аудит как профессия хорошо развит и использует проверенные временем стандарты, которые практически имеют статус законов (например, правила ведения бухгалтерской отчетности). По сути, аудит проверяет, соблюдают ли менеджеры правила и следуют ли признанным управленческим стандартам. Аудит также служит интересам общественного контроля, так как выявляет случаи плохого управления, разбазаривания ресурсов и коррупции.

В большинстве стран существуют профессиональные организации аудиторов, которые устанавливают стандарты качества работы аудиторов и регулируют вход в профессию с помощью квалификационных экзаменов, сертификации и аккредитации. Международная организация высших контрольных органов (ИНТОСАИ)⁵ и Институт внутренних аудиторов⁶ выполняют функции регулирования и развития аудита как профессии.

Существуют следующие основные виды аудита: аудит управленческого потенциала, финансовый аудит, аудит соблюдения определенных пра-

⁵См. сайт ИНТОСАИ <http://intosai.connexcc-hosting.net>

⁶См. сайт Института внутренних аудиторов <http://intosai.connexcc-hosting.net>

вил и требований, аудит исполнения (или аудит соотношения между добавлено ценностью и затратами), аудит результативности, аудит эффективности, аудит систем и процедур.

Оценка

Оценка – относительно новая контрольная функция. Она появилась только после Второй мировой войны. Благодаря международным программам оценка получила распространение по всему миру как инструмент для определения влияния и качества работы программ развития с целью контроля и создания нового знания. В последние годы в связи с распространением идей управления качеством и управления, ориентированного на результат, спрос на профессиональную оценку во всем мире растет экспоненциально.

По определению ООН⁷, оценка – это «как можно более системное и непредвзятое изучение какой-либо деятельности, проекта, программы, стратегии, политики, темы, сектора, области деятельности, работы организации и т.п.». Оценка рассматривает ожидаемые и полученные результаты, цепочки результатов, процессы, контекст и причинно-следственные связи, чтобы понять, что было достигнуто, а что нет. Задача оценки – определить, насколько деятельность организации соответствует ситуации, насколько эта деятельность результативна, эффективна и устойчива, и какое влияние она оказывает. Выводы и рекомендации оценки базируются на надежных и достоверных фактических данных. Это позволяет оперативно использовать выводы и рекомендации оценки для принятия решений.

Проводить и заказывать оценку могут менеджеры всех уровней, независимые оценочные подразделения и операционные подразделения. Заказную оценку называют независимой итоговой или суммативной оценкой, и ее результаты пользуются доверием у общественности. Оценку, которую организация проводит своими силами, называют формирующей оценкой, автооценкой, самооценкой или децентрализованной оценкой. Независимость оценки гарантирует, что выполняющий ее оценщик свободен от какого-либо влияния и способен дать объективные и прозрачные результаты. Чтобы оценка была неза-

⁷UNEG, United Nations Norms for evaluation
http://www.uneval.org/papersandpubs/documentdetail.jsp?doc_id=21

висимой, должны соблюдаться принципы выбора методов оценки, определения квалификации оценщиков, выбора оценщиков, построения отношений между менеджерами и оценщиками, предоставления отчетов, распространения информации и исполнения рекомендаций, полученных в результате оценки. К сильным сторонам⁸ оценки следует отнести то, что она способна выявить причинно-следственные связи и объяснить, почему что-то работает или не работает, признает сложность и неопределенность реального мира, и позволяет гибко подойти к дизайну и проведению оценки. Оценка использует множество разных подходов: она может проводиться в виде эксперимента или квази-эксперимента, к ее проведению можно привлекать заинтересованные стороны, можно тестировать конкурирующие гипотезы, можно проводить оценку исходя из каких-либо теоретических построений.

Государственные, неправительственные, академические и частные организации учреждают у себя должности оценщиков и разрабатывают для них должностные инструкции и квалификационные требования. Последние десять лет ассоциации и сети оценки во всем мире уделяют все больше внимания профессионализации оценки. В Японии и Канаде создают системы профессиональной сертификации оценщиков. На глобальном уровне Международная организация по сотрудничеству в области оценки⁹ и Ассоциация по оценке международного развития¹⁰ пропагандируют более широкое использование оценки в разных странах и принятие всеми странами единых стандартов оценочной деятельности.

Можно выделить следующие виды оценки: оценка адекватности программы существующей ситуации (логики программы, удовлетворенности заинтересованных сторон, направлений развития в будущем, финансирования); оценка влияния программы (ожидаемые и непредвиденные результаты); оценка операционной результативности (институциональной результативности, результативности процессов, оптимальности использования ресурсов).

⁸Mayne John, opus citrate.

⁹International Organization for Cooperation in Evaluation (IOCE), <http://ioce.net>

¹⁰International Development Evaluation Association (IDEAS), <http://www.ideas-int.org>

Сходство, различия и взаимодополняемость оценки и аудита

И оценка, и аудит призваны помочь сделать работу менеджеров максимально полезной. Аудит отслеживает, как менеджеры работают, и определяет, соответствуют ли системы управления и контроля существующему уровню и видам риска и принятым нормативам и правилам. Оценка определяет, насколько операционная деятельность адекватна реальной ситуации и результативна, являются ли получаемые результаты желательными и насколько они отвечают интересам заинтересованных сторон. Оценка помогает совершенствовать программы, повышая прозрачность, результативность, создаваемую ценность на единицу затрат и степень вовлечения заинтересованных сторон.

Аудит и оценка развивались отдельно друг от друга и в разное время, и их предшественниками были разные дисциплины. Аудит берет свое начало от бухгалтерского учета и финансового менеджмента, он традиционно независим от программного менеджмента. Большим достоинством аудита является то, что он выполняется в соответствии с широко признанными стандартами. Аудит может быть разным: от комплексного аудита до аудита соответствия определенным нормативам, но в любом случае аудит начинается с рассмотрения управления и работы организации, а затем уже рассматривают конкретные виды деятельности и продукцию организации.

Оценка появилась относительно недавно, когда возникла потребность в осмыслении реальных последствий реализации политик, стратегий, программ, проектов и отдельных действий. В оценке широко используют методы социальных наук, которые позволяют получать эмпирические данные о влиянии и результатах деятельности организаций, необходимые для принятия решений. Оценка начинается с рассмотрения влияния и результатов деятельности организации, а только затем может подниматься вопрос, как были получены данные результаты. Специалисты по оценке разработали собственные стандарты для оценки работы организации, но оценка сохраняет традиционные связи с теми, кто управляет программами и ценит объективность выше независимости.

Выводы

Аудит и оценка – это две разные контрольные функции. Оценка рассматривает, *что и почему* делают программы и организации. Ее главная задача – способствовать извлечению знаний из практического опыта. Аудит рассматривает, *как* организация использует свои активы для оптимизации работы по программе в соответствии с управленческими нормативами и стандартами. Аудит смотрит на то, как мы работаем, и проверяет, соблюдаются ли управленческие правила. Оценка смотрит, делаем ли мы именно то что надо, делаем ли мы это правильно и экономически эффективно, и можно ли делать это лучше.

Две эти контрольные функции появились в условиях разных организационных культур, для которых характерны совершенно разные модели поведения. Они опираются на профессиональные знания и навыки совершенно разных дисциплин. Оценка рассматривает заинтересованные стороны как партнеров и вместе с ними ищет пути усовершенствования программной деятельности. Аудит, напротив, смотрит на то, каким образом заинтересованные стороны пытаются усовершенствовать программу. Это приводит нас к следующему вопросу¹¹: если оценка является частью управленческого цикла, а задача аудита – проверять, насколько правильно реализуется управленческий цикл, может ли руководитель подразделения, которому делегировано выполнение обеих этих надзорных функций, выполнять часть управленческих функций и одновременно давать независимое заключение, что управленческие функции выполняются должным образом?

¹¹ Quesnel, Jean Serge, Audit and Evaluation, UNEG Annual General Assembly of 2006.

Оценка замысла программы

Алексей Кузьмин

Замысел программы оценивается на стадии ее разработки, и результаты оценки используются в процессе принятия решения о том, стоит ли приступить к полномасштабной реализации программы.

Оценка замысла или «теории» программы должна ответить на следующие вопросы:

- Насколько обоснована логика программы? Хорошо ли сформулированы ее миссия, цель и задачи? Аргументированы ли причинно-следственные связи в логике программы?
- Какие потенциальные риски связаны с реализацией программы? Что может не сработать так, как задумано, или сработать не совсем так? Почему? Можно ли свести эти риски к минимуму? Если да, то каким образом?
- Каковы возможные позитивные и негативные эффекты программы, являющиеся прямыми или косвенными, запланированными или непреднамеренными следствиями ее реализации?

Существует три возможных подхода к оценке замысла программы:

- проведение экспертизы,
- моделирование,
- осуществление экспериментального проекта.

Экспертиза замысла программы

Наиболее распространенным способом оценки замысла программы (иногда в таких случаях говорят об оценке программы на стадии разработки) является экспертиза. Специалистам, имеющим глубокие познания в предметной области, связанной с будущей программой,

предлагают ознакомиться с описанием программы и ответить на указанные выше вопросы. Основанием для ответов являются опыт экспертов и уже имеющиеся у них знания. Аргументируя свою точку зрения, эксперты могут ссылаться на уже имеющийся положительный либо отрицательный опыт, а также на данные научных исследований. Понятие «эксперт» я здесь использую в широком смысле, не ограничиваясь лишь наличием формального образования и официальных регалий. Экспертом, оценивающим замысел программы, может стать человек, вообще не имеющий специального образования, но хорошо знакомый с практической стороной дела.

Рассмотрим несколько примеров.

- Психолог, которому поручено провести экспертизу замысла программы, направленной на повышение мотивации персонала, может опираться на существующие теории мотивации. Он может рассмотреть модель программы через призму каждой из этих теорий и таким образом оценить сильные и слабые стороны замысла программы. Специалист-практик, проработавший на руководящих должностях несколько десятков лет, может оценить замысел этой же программы на основе своего опыта. Он будет исходить из того, что действительно помогало мотивировать сотрудников, а что – не очень.
- Ученый-агроном может провести оценку замысла программы внедрения новой технологии производства сельскохозяйственной продукции с учетом имеющегося мирового опыта и условий региона, в котором планируется реализация этой программы. Фермер, работающий в этом регионе, может вынести свое суждение относительно замысла этой же программы с учетом своего прошлого опыта и знания особенностей производства именно этого вида сельхозпродукции в конкретных условиях.
- Директор общеобразовательной школы с большим педагогическим и управленческим опытом может подробно оценить все «за» и «против» программы внедрения инклюзивного образования, предполагающего совместное обучение обычных детей и детей с ограниченными возможностями.
- Эколог-специалист по биоразнообразию может подробно спрогнозировать, как повлияет реализация программы промышленного освоения региона на флору и фауну. Он будет проводить

анализ исходя из уже имеющегося в мире и в стране опыта и с учетом особенностей тех видов растений и животных, которые есть в данном регионе.

Ассесмент влияния

Прогнозирование влияния программ, которое часто называют ассесментом влияния¹, в последнее время стало выделяться как отдельная сфера деятельности. Поэтому о нем стоит сказать особо.

По определению Комитета помощи развитию, «влияние² (или воздействие) программы – это позитивные и негативные, главные или второстепенные долгосрочные изменения (эффекты), являющиеся прямыми или косвенными, запланированными или непреднамеренными следствиями выполнения программы»³.

Рассмотрим несколько определений ассесмента влияния.

По мнению Гослинга и Эдвардса⁴, «ассесмент – это процесс, включающий выявление и изучение проблемы, а также планирование действий, направленных на ее решение (полное или частичное). Ассесмент может включать различные этапы, но его конечным результатом всегда является ясный и реалистичный план деятельности, направленной на достижение четко определенных целей».

Европейская Комиссия использует следующее определение:

«Ассесмент влияния – это процесс, направленный на поддержку разработки политик. Он включает выявление и анализ проблемы, а также оценку поставленных целей. Кроме того, ассесмент влияния включает выявление основных возможных путей достижения целей и анализ их наиболее вероятных экономических, экологических и социальных последствий. Ассесмент показывает преимущества и недостатки каждого варианта, а также их возможности и ограничения с точки зрения их комбинированного использования. Ассесмент влияния является

¹Англ. Impact Assessment

²Англ. Impact

³Development Assistance Committee. (2003). *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*. Paris, France: OECD Publications

⁴Gosling, L., & Edwards, M. (1998). *A practical guide to assessment, monitoring, review and evaluation* (Vol. 5): Save the Children.

лишь вспомогательным инструментом в принятии политических решений, но не заменяет этот процесс»⁵.

А Киркпатрик и Хюльм предложили такое определение ассессмента влияния (АВ): «В самом широком смысле АВ – это процесс выявления ожидаемых либо реальных воздействий программы на те социальные, экономические и экологические факторы, ради изменения которых данная программа разрабатывалась или на которые она могла повлиять непреднамеренно. АВ может проводиться до утверждения программы, после окончания программы либо на любой стадии реализации программы. Предварительный АВ прогнозирует потенциальное воздействие программы и является частью процесса разработки программы. Промежуточный и итоговый АВ выявляет реальное воздействие, оказанное программой, чтобы при необходимости внести коррективы и предоставить информацию для разработки будущих программ»⁶.

Ассессмент влияния как область знания и сфера профессиональной деятельности развивается в последние годы очень динамично. Важным событием стало создание Международной ассоциации ассессмента влияния (МААВ)⁷. Как это обычно бывает при развитии профессии, в рамках ассессмента влияния наметились различные области специализации: ассессмент социального влияния, ассессмент экологического влияния, ассессмент экономического влияния.

По определению МААВ, «ассессмент социального влияния включает процессы анализа, мониторинга и управления преднамеренными и непреднамеренными социальными последствиями (как положительными, так и отрицательными) запланированных интервенций (политик, программ, планов, проектов) и любых социальных процессов, вызванных указанными интервенциями. Основной целью АВ является продвижение к более устойчивой и сбалансированной биофизической и социальной среде»⁸.

⁵European Commission. (2002). Impact Assessment. Скачано 26.05.2005 с сайта: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/index_en.htm

⁶Kirkpatrick, C., & Hulme, D. (2001). Basic Impact Assessment at Project Level. Скачано 1.06.2005 с сайта <http://www.enterprise-impact.org.uk/overview/index.shtml>

⁷International Association for Impact Assessment (IAIA) <http://www.iaia.org/Index.htm>

⁸International Association for Impact Assessment. (2003). Social Impact Assessment: International Principles. *IAIA Special Publication Series, 2*.

А вот как понимают ассесмент социального влияния в США: «Под социальным влиянием (воздействием) мы понимаем последствия любых общественных, государственных или частных инициатив, которые отражаются на том, как люди живут, работают, развлекаются, относятся друг к другу, самоорганизуются для удовлетворения своих потребностей и в целом функционируют как члены общества. Значение термина «социальное влияние (воздействие)» включает также изменения в культуре, касающиеся норм, ценностей и убеждений, которые определяют самосознание отдельных людей и общества в целом... Ассесмент социального влияния (воздействия) – это совокупность мероприятий, направленных на то, чтобы определить заранее или предусмотреть вероятные социальные последствия предлагаемых действий»⁹.

Ассесмент экологического влияния (АЭВ), по мнению Центра исследований глобального развития, может быть определен как «формальный процесс, используемый для предсказания экологических последствий проекта. Таким образом, АЭВ гарантирует, что потенциальные проблемы приняты во внимание на ранних стадиях разработки и планирования»¹⁰.

В связи со специализацией в сфере ассесмента влияния естественным образом появился подход, в рамках которого производится рассмотрение всех аспектов влияния программы в комплексе. Его назвали интегрированным ассесментом влияния. «Интегрированный АВ представляет собой собрание разнообразных методов и практик, позволяющих достичь общей цели: интегрировать экологические, экономические, социальные и другие формы ассесмента влияния»¹¹.

При внимательном прочтении приведенных выше определений нетрудно заметить некоторые противоречия, свидетельствующие о том, что единого понимания, что такое ассесмент влияния (АВ), пока не сформировалось. В частности, Международная ассоциация ассесмента влияния понимает АВ расширительно и распространяет его как на оценку возможных, так и на оценку фактических последствий про-

⁹The Interorganizational Committee on Principles and Guidelines for Social Impact Assessment. (2003). Principles and guidelines for social impact assessment in the USA. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 21(3), 231–250.

¹⁰The Global Development Research Center. (1991). Defining impact assessment. Скачано 28.05.2005 с сайта <http://www.gdrc.org/uem/eia/impactassess.html>

¹¹Milnera, S. J., Bailey, C., Deans, J., & Pettigrew, D. (2004). Integrated impact assessment in the UK—use, efficacy and future development. *Environmental Impact Assessment Review*, 25(1), 47–61.

граммы. Однако в большинстве случаев ассесмент влияния программы рассматривается исключительно как инструмент прогнозирования и планирования.

Принципы ассесмента влияния подробно описаны в литературе и доступны, в том числе, в электронном виде. Для подробного ознакомления с ними можно обратиться к руководству, опубликованному Европейской Комиссией¹², а также принципам ассесмента социального влияния, разработанным Международной ассоциацией ассесмента влияния¹³ и Межведомственным комитетом по принципам ассесмента социального влияния в США¹⁴.

Приведем здесь принципы, предложенные Европейской Комиссией¹⁵, поскольку они универсальны (подходят для любого вида ассесмента) и не противоречат принципам, представленным в других публикациях:

- *Принцип соблюдения разумных пропорций*¹⁶ говорит о том, что объем работы и глубина анализа возможного влияния программы должны быть пропорциональны значению и масштабам программы.
- *Принцип выхода за привычные рамки* заключается в том, чтобы не ограничиваться при анализе лишь одной (наиболее знакомой) областью, но рассматривать возможное влияние программы или политики в более широком контексте. Рекомендуются также принимать во внимание альтернативные варианты политики или программы, а также их наиболее и наименее амбициозные версии.
- *Принцип «открытых дверей»* заключается в том, чтобы привлекать к работе различные заинтересованные стороны и экспертов

¹² European Commission. (2003). Impact assessment in the Commission: Guidelines. Retrieved June 9, 2005, from http://europa.eu.int/comm/governance/docs/comm_impact_en.pdf

¹³ International Association for Impact Assessment. (2003). Social Impact Assessment: International Principles. *IAIA Special Publication Series*, 2.

¹⁴ The Interorganizational Committee on Principles and Guidelines for Social Impact Assessment. (2003). Principles and guidelines for social impact assessment in the USA. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 21(3), 231–250.

¹⁵ European Commission. (2003). Impact assessment in the Commission: Guidelines. Скачан 9.06.2005 с сайта http://europa.eu.int/comm/governance/docs/comm_impact_en.pdf

¹⁶ Здесь и далее названия принципов даны в интерпретации автора, отражающей их смысл, но не всегда в точности совпадающей с английской версией.

в соответствующих предметных областях. Рекомендуется консультироваться с ними, чтобы, например, собрать новую информацию, проверить имеющиеся данные или интерпретации.

- *Принцип прозрачности* гласит, что лица, принимающие решения, должны ясно понимать внутреннюю логику программы или политики и причинно-следственные связи, приводящие к тем или иным последствиям. Специалистов по ассессменту призывают писать такие отчеты, чтобы человек, не являющийся экспертом, мог их понять.
- *Принцип использования существующего опыта и знаний* заключается в том, чтобы максимально использовать результаты мониторинга и оценки предыдущих программ. Уроки прошлого могут помочь спрогнозировать будущее влияние программ. С другой стороны, проведение мониторинга и оценки будущих программ поможет повысить качество работ по ассессменту влияния в перспективе.
- *Принцип сравнения положительных и отрицательных воздействий* подразумевает, что любые программы могут иметь как положительные, так и отрицательные последствия. Задача лиц, принимающих решения, – убедиться в том, что положительное влияние превысит отрицательное, и чем больше будет это превышение, тем лучше. Поэтому ассессмент должен ясно и систематически показать все возможные положительные и отрицательные последствия программы или новой политики.
- *Принцип самостоятельности суждений* напоминает о том, что единого рецепта или алгоритма проведения ассессмента влияния не существует, как не существует двух одинаковых политик или программ. Этот принцип призывает специалистов основываться на здравом смысле и выносить самостоятельные суждения.

Организация работы экспертов при оценке замысла программы

Поскольку основой экспертизы замысла программы являются знания и опыт экспертов, то ключевыми факторами, обеспечивающими качество оценки замысла программы, являются правильный отбор специалистов и грамотная организация их работы.

При работе с экспертами следует руководствоваться следующими принципами:

- Необходимо обращаться к лучшим в данной области специалистам¹⁷. Лучших можно выявить, опросив несколько экспертов и составив рейтинг на основе их ответов. Другими важными источниками информации при выборе экспертов являются публикации по тематике будущей программы и цитируемость авторов.
- В зависимости от особенностей программы в число экспертов могут быть включены и теоретики, и практики. Практиков нужно выбирать так же тщательно, как и теоретиков.
- Желательно использовать для оценки замысла программы не одного, а несколько экспертов, чтобы можно было сопоставить их мнения и тем самым повысить надежность полученных данных.
- Важно исключить возможные конфликты интересов, то есть такие ситуации, в которых на заключение эксперта могут повлиять другие факторы кроме его знаний и опыта.
- Необходимо создать условия, которые позволят экспертам хорошо ознакомиться с замыслом программы, чтобы исключить риск вынесения ими суждений, основанных лишь на поверхностном знании замысла программы.
- Перед специалистами необходимо ставить узкую задачу с учетом области их экспертизы.
- Заключение эксперта всегда должно быть аргументированным и развернутым. Другими словами, он должен не только вынести определенное суждение о замысле программы, но и развернуто объяснить, на чем оно основано.
- В отдельных случаях, например когда эксперты в интересующей нас области не имеют навыков написания письменных заключений, следует предусмотреть другие способы работы с ними, включая проведение индивидуальных или групповых интервью. Все упомянутые выше принципы при этом остаются в силе.

¹⁷Естественно, с учетом ограничений, которые диктует жизнь, точнее было бы сказать «лучшим из доступных».

Оценка замысла проекта с помощью моделирования

Сегодня существуют весьма сложные компьютерные модели, позволяющие спрогнозировать развитие событий при осуществлении того или иного воздействия на социальную, экологическую или экономическую систему. Однако на практике в подавляющем большинстве случаев при разработке социальных программ использование компьютерных моделей проблематично в силу их сложности, дороговизны и невозможности отразить реальность достаточно адекватно.

Осуществление экспериментального проекта

Это своего рода «разведка боем» – реализация программы или осуществление отдельных ее компонентов в небольших масштабах, чтобы понять, сработает ли замысел программы на практике при полномасштабной ее реализации. Здесь важно продумать, как будут извлечены уроки из проведенного эксперимента. Другими словами, необходимо серьезно подойти к оценке экспериментального проекта с применением всего арсенала методологии оценки программ на стадии их реализации.

Оценка программы на стадии реализации

Алексей Кузьмин

На рисунке 6 показаны основные этапы проведения оценки. Они включают:

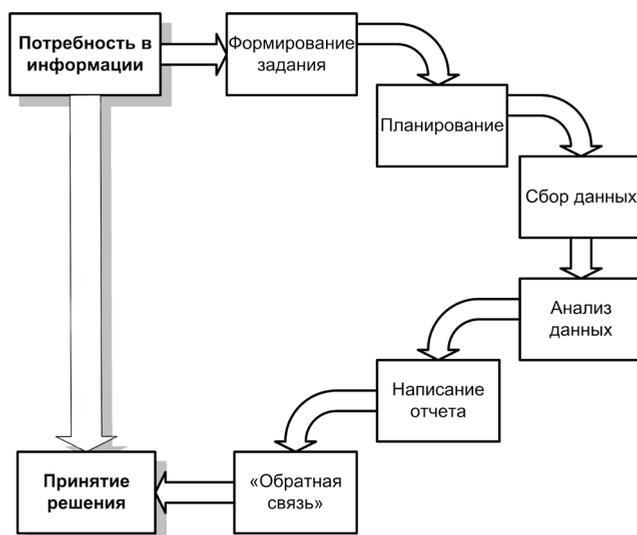
1. Возникновение потребности в информации
2. Постановку задачи
3. Планирование оценки
4. Сбор данных
5. Анализ данных
6. Подготовку отчета
7. «Обратную связь» по результатам оценки
8. Принятие решения

Строго говоря, первый и последний этапы выходят за рамки оценки программы. Собственно оценка начинается с постановки задачи и заканчивается «обратной связью». Однако мы рассматриваем оценку как одну из функций управления, поэтому считаем важным увязывать этапы проведения оценки с жизнью программы.

Результатом оценки является информация. Задача оценки – собрать сведения, которые необходимы для принятия управленческих решений. Поэтому отправной точкой для проведения оценки является *возникновение потребности в информации для принятия решений*. Естественно, эта потребность возникает у вполне конкретных людей, принимающих решения. Оценка будет максимально полезной, если она сориентирована на этих людей и проводится с учетом того, как они будут пользоваться полученными результатами¹.

¹Здесь представлен подход к оценке, подробно описанный Майклом Пэттоном в главе «Оценка, ориентированная на использование».

Рис. 6. Этапы проведения оценки программы



Следующим шагом является преобразование возникшей потребности в задание на проведение оценки. Главным компонентом задания являются вопросы, на которые нужно ответить, чтобы получить необходимую для принятия решений информацию. Кроме того, в задании оговариваются детали проведения оценки: источники и методы сбора информации, требования к отчету, кто будет участвовать в проведении оценки, график работ, организационные вопросы, условия использования и распространения полученной информации, необходимые для проведения оценки ресурсы.

На следующем этапе – *планирование и подготовка к проведению оценки* – разрабатывают детали проведения работ и подготавливают необходимые инструменты. На этом этапе могут быть разработаны анкеты, списки вопросов для интервью, методики проведения наблюдения и т.д.

Теперь можно приступать к *сбору данных*. Для этого используют интервьюирование (индивидуальное и групповое), анкетирование, наблюдение, различные методы анализа документации. При сборе дан-

ных важно беспристрастно фиксировать факты, не пытаясь их интерпретировать. Главная идея разделения этапов сбора данных и анализа полученной информации заключается в том, что выводы должны базироваться не на отдельных фактах, а на их совокупности. Например, один из участников проекта может очень эмоционально и убедительно доказывать бесперспективность выполненной работы. Человек, проводящий оценку, должен воспринимать это лишь как мнение одного из участников, несмотря на убедительность приведенных доводов. Время для обобщений и выводов наступит позже, когда будут собраны мнения других участников, клиентов, представителей финансирующей организации.

На этапе *анализа данных* совершается главное таинство: из мозаики разрозненных фактов составляется целостная картина. На основании полученных данных делаются выводы и формируются рекомендации относительно принятия того самого управленческого решения, с которого все начиналось. Выводы – это ответы на вопросы Задания.

Форма и содержание *отчета о проведенной оценке* определяются при согласовании задания. Главное на этом этапе – помнить о том, что отчет – важнейшая часть оценки. Отчет предназначен для тех, кто инициировал оценку, и должен быть удобен в первую очередь для них. Отчет, написанный с мыслью о будущем читателе, обречен на успех.

«Обратная связь» по результатам оценки – эта наиболее волнительная для всех сторон фаза проведения оценки. Для тех, кто инициировал оценку, – это своего рода заключение об успешности работы, которой они руководили или которую финансировали. Для тех, кто проводил оценку, это экзамен на профессионализм и проверка качества выполнения задания. Для тех, чья программа оценивалась, это прелюдия к важным решениям, которые могут повлиять на будущее их организации. Особые сложности возникают, когда организация производит оценку своими силами. В этом случае приходится давать «обратную связь» коллегам, с которыми вместе работаешь. Оценка призвана показать программу такой, как она есть. Это значит, что сообщение о результатах может содержать и положительные, и отрицательные выводы. Как рассказать о них, не обидев людей? Как выслушать сообщение о результатах оценки без обид на тех, кто «принес плохие новости»? Все стороны должны тщательно подготовиться к этой встрече.

Последний этап – *принятие решений* с учетом полученной информации. Здесь главная роль принадлежит людям, у которых возникла потребность в информации и которые инициировали проведение оценки. Принятие решений – это их компетенция.

Постановка задачи на проведение оценки

Что входит в задание на проведение оценки

В общем случае задание на проведение оценки включает следующие разделы:

1. Краткая информация о программе, история программы
2. Почему возникла необходимость в проведении оценки
3. Вопросы, на которые надлежит ответить
4. Кто и как будет использовать результаты оценки
5. Методы проведения оценки
6. Источники информации
7. График работ
8. Требования к отчету и условия распространения результатов

Если задание используется для выбора консультанта на конкурсной основе, то можно включить еще два раздела: кто приглашается для проведения оценки (требования к опыту и квалификации консультантов), а также – по усмотрению заказчика – предельные размеры бюджета на проведение оценки.

Такая структура задания полностью соответствует международной практике, в частности стандартам ООН на проведение оценки программ².

Ядром задания, его самой важной частью являются вопросы, на которые надлежит ответить в ходе оценки. Все остальные разделы задания, конечно, тоже важны для успешного проведения оценки. Однако хорошие вопросы – это самое главное. Недаром на Востоке говорят: «Ответ готов. Готов ли твой вопрос?».

²http://www.uneval.org/documentdownload?doc_id=22&file_id=131

На какие вопросы надлежит ответить в ходе оценки

Оценка позволяет получить информацию о программе. Этой информацией могут воспользоваться люди, имеющие отношение к программе.

Если информация не нужна, неизвестно, кому она может понадобиться, или неизвестно, как ее будут использовать, оценку проводить не стоит. В этом случае слишком велик риск того, что результаты оценки не будут востребованы.

Поэтому, до того как начинать постановку задачи на проведение оценки, нужно выяснить:

- Кто нуждается в получении информации о программе? Этот человек или эти люди будут играть главную роль при постановке задачи.
- Что именно этот человек или эти люди хотели бы узнать о программе? Запрос на получение информации формулируется в виде вопросов, на которые надлежит ответить в ходе оценки. Эти вопросы являются наиболее важной частью задания на проведение оценки.
- Как этот человек или эти люди предполагают использовать полученную информацию? Информация о предполагаемом использовании ответов на вопросы задания помогает, с одной стороны, уточнить сами вопросы, а с другой – сфокусировать оценку на получении максимально полезной информации.

Чаще всего пользователями результатов оценки являются лица, принимающие решения, то есть руководители программ и проектов, руководители организаций, выполняющих программы, представители финансирующих организаций. Именно у них время от времени возникает потребность в получении дополнительной информации о программах.

Интересное исследование было проведено Канадским обществом оценки³. На их интернет-сайте⁴ было организовано обсуждение *потенциальных выгод от использования оценки*. Несколько десятков специалистов высказали свое мнение о том, что может дать оценка или для

³Canadian Evaluation Society

⁴<http://consultation.evaluationcanada.ca/results.htm>

чего она может быть использована. Ниже приводятся результаты этого обсуждения⁵. Канадские специалисты пришли к выводу, что:

1. Оценка может пригодиться для финансовой и программной отчетности.
2. Оценка может помочь в принятии решений о направленности программы или политики.
3. Оценка может помочь при постановке или корректировке целей и приоритетов.
4. Оценка может помочь в принятии решений о распределении ресурсов.
5. Оценка может помочь улучшить программы и политики, а именно:
 - улучшить реализацию программы/политики;
 - повысить экономическую эффективность программы/политики;
 - поддержать эффективные управленческие решения;
 - более эффективно использовать саму оценку;
 - поддержать демократические процессы принятия решений по программе/политике;
 - поддержать энтузиазм и ощущение причастности к программе/политике.
6. Оценка может помочь получить знания и навыки:
 - при проведении оценки может проясниться понимание программы или политики;
 - оценка может дать знания о социальных потребностях и социальном программировании.
7. Оценка может развить аналитическое мышление:
 - научить более критически думать о программе/политике;
 - улучшить отношения к оценке программ;
 - развить способности проводить оценку.

⁵McGuire, M., Perrin, B., & Zorzi, R. (2002). Description of benefits that may be derived from evaluation. Project in support advocacy and professional development. Toronto, ON, Canada: Canadian Evaluation Society.

8. Оценка может служить катализатором социальных изменений:
 - оценка может быть использована для продвижения конкретных программ и политик или для противостояния им;
 - оценка может быть использована для формирования общественного мнения;
 - оценка может быть использована для поддержания плюрализма и демократии.
9. От оценки может быть прагматическая выгода:
 - оценка может помочь соответствовать требованиям доноров;
 - оценка может вызывать чувство гордости или удовлетворения, что процесс оценки успешно пройден.

Достоверный ответ на вопрос о том, что хотел бы узнать о программе потенциальный пользователь результатов оценки и зачем ему это нужно, можно получить только у самого пользователя. В качестве примеров приведем несколько вопросов, которые встречаются в заданиях на проведение оценки достаточно часто⁶:

- Как воспринимается программа различными заинтересованными лицами: участниками, сотрудниками, администрацией, донорами? Насколько совпадают или отличаются их взгляды на программу? В чем причина различий?
- Каковы фактические характеристики участников программы? В какой мере эти характеристики соответствуют описанной в заявке целевой группе?
- * Как соотносятся фактические сроки выполнения программы и фактически использованные ресурсы с запланированными сроками и ресурсами?
- * Что при выполнении программы получилось так, как было задумано? Что не совпало с исходным замыслом? Какие сложности возникли по ходу выполнения программы? Как сотрудники программы отреагировали на возникшие проблемы?
- Какие исходные предположения подтвердились, а какие – нет?

⁶Patton, M. Q. (2008). *Utilization-focused evaluation* (4th ed.). Thousand Oaks: Sage Publications.

- Что нравится и что не нравится участникам программы и клиентам? Что в программе по их мнению работает хорошо, а что – нет? Как они видят свою роль в программе? Как они представляют себе цели программы и планируемые результаты? В какой мере их мнение совпадает с программными документами?
- Насколько эффективно работает команда исполнителей программы? Что нравится и что не нравится сотрудникам программы? Что в программе, по их мнению, работает хорошо, а что – нет? Как они видят свою роль в программе? Как они представляют себе цели программы и планируемые результаты? В какой мере их мнение совпадает с программными документами?
- ◆ Какие произошли изменения в программе по сравнению с исходным планом? По какой причине произошли эти изменения? Кто и как принимал решения об изменениях в программе?
- ◆ Как была построена система мониторинга для постоянного отслеживания хода выполнения программы? Как эта система использовалась?
- Какая модель возникла в результате выполнения программы? В какой мере прослеживается логика программы, взаимосвязь между отдельными компонентами программы: миссией, целями, задачами, деятельностью и результатами?
- В какой мере был реалистичен исходный замысел программы? Что оказалось реалистичным, а что – нет и почему? Были ли отклонения от исходного замысла программы, которые могут свидетельствовать об изменении логической модели программы? Другими словами, подтверждает ли практическая реализация программы исходный замысел ее авторов?
- В какой мере опыт программы может быть применим в других регионах, в других организациях?
- Какова устойчивость деятельности, начатой в рамках программы? Удастся ли ее продолжить после окончания программы?
- Какие есть аргументы «за» и «против» продолжения программы?

Кто будет проводить оценку?

Существует четыре варианта:

1. Оценка проводится сами участники программы. Такой подход называют *самооцениванием*.
2. Оценка проводится сотрудники организации, которая выполняет программу. При этом те, кто проводит оценку, в программе не участвуют. Такой подход называют *внутренней оценкой*.
3. Оценка проводится внешние по отношению к организации-исполнителю программы специалисты. Такая оценка называется *внешней*.
4. Комбинированный вариант, который в той или иной мере включает элементы трех предыдущих.

Самооценивание имеет ряд неоспоримых преимуществ перед другими подходами. Во-первых, сотрудники программы лучше всех знают свою программу и обладают всей или почти всей информацией, необходимой для проведения оценки, поэтому этап сбора данных существенно сокращается. Во-вторых, когда люди сами оценивают свою программу, повышается вероятность, что результаты оценки будут востребованы и использованы. Наконец, самооценивание не требует больших финансовых затрат.

При этом у самооценивания есть и определенные ограничения или слабые стороны. Может быть проблематично обеспечить непредвзятость суждений, поскольку участники программы не могут быть нейтральны по отношению к своей работе. У участников программы может быть недостаточно знаний и навыков в области проведения оценки. Участники программы заняты текущими делами, поэтому у них нет ни времени, ни желания всерьез заниматься оценкой.

Внешняя оценка также имеет ряд преимуществ и недостатков. К ее преимуществам относятся непредвзятость консультантов и «незамыленность» их взгляда на программу; специальная квалификация консультантов в области оценки; а также то, что оценка является для консультантов их главным делом, а не дополнением к массе других дел как в случае с самооцениванием. Недостатками внешней оценки являются ее высокая стоимость; необходимость подробного и продолжительного ознакомления консультантов с программой и ее окружением;

риск того, что результаты оценки и рекомендации консультантов не будут использованы сотрудниками программы.

Не существует единственно правильного ответа на вопрос о том, кому следует проводить оценку. Практика показывает, что одним из основных факторов при принятии соответствующего решения является доступность ресурсов. В небольших проектах и программах просто нет средств для привлечения внешнего специалиста, и выбирать приходится между тем чтобы провести оценку самим участникам программы или поручить ее проведение сотруднику организации, не занятому в программе⁷.

В крупных проектах и программах средства на внешнюю оценку заранее закладываются в бюджет. Для них более актуальным оказывается вопрос выбора внешнего консультанта.

Как выбрать внешнего консультанта для проведения оценки

Основными критериями для выбора внешнего консультанта можно считать:

- способность консультанта выполнить задание в установленные сроки и с должным уровнем качества,
- соответствие стоимости услуг консультанта возможностям организации-заказчика,
- установление хороших доверительных отношений между заказчиком и консультантом.

Получить стопроцентную гарантию, что консультант способен хорошо выполнить работу, можно только одним способом: поручить ему эту работу и оценить результат. То есть, при поиске внешнего консультанта мы можем говорить лишь о повышении вероятности правильного выбора. Для этого можно устроить конкурс и предложить нескольким специалистам прислать свои предложения. Можно попросить консультантов дать координаты людей, для которых они в прошлом выполняли аналогичную работу. Во время беседы с консультантами можно и нужно просить их привести примеры успешно выполненных похожих заданий. Но следует иметь в виду, что названия проектов

⁷То есть выбирать приходится между самооцениванием и внутренней оценкой.

и организаций-клиентов иногда могут являться конфиденциальной информацией.

Важно решить, должен ли консультант, проводящий оценку проекта, быть специалистом в определенной предметной области (медицина, экология, право и т.д.). Это во многом будет зависеть от характера вопросов задания на проведение оценки. Задание может содержать такие вопросы, что понять их и дать грамотный ответ сможет только специалист. Нужно помнить, однако, что сочетание в одном человеке требуемой экспертизы с хорошими навыками и знаниями в области оценки программ встречается в нашем регионе довольно редко. Кроме того, приглашение эксперта в определенной предметной области всегда сопряжено с риском получить консультанта с заранее определенной точкой зрения (на то он и эксперт!). И тогда под угрозой окажется объективность оценки. Практика свидетельствует, что сегодня оптимальным вариантом в большинстве случаев является приглашение специалистов, хорошо владеющих методологией и инструментами оценки, и подключение к оценке экспертов, когда это необходимо для ответа на отдельные конкретные вопросы.

Поскольку рынок услуг по оценке пока не сложился, руководствоваться можно стоимостью похожих услуг, например, стоимостью услуг по управленческому консультированию или стоимостью прикладных социологических исследований. При этом следует учитывать региональную специфику. Можно также иметь в виду международную практику, в соответствии с которой доля расходов на мониторинг и оценку в общем бюджете программы составляет от 2% до 7% (чем больше бюджет, тем меньше этот процент). Согласно рекомендациям Агентства международного развития США, эта доля может составлять от 3% до 10%. Похожие показатели уже используются и в нашем регионе. Так в Красноярском крае принят закон, согласно которому бюджет оценки проекта, выполняемого на средства краевого гранта, должен составлять 5% от суммы гранта⁸.

Приглашая специалистов, нужно принимать во внимание, что независимые консультанты обойдутся дешевле, чем услуги организаций. Причина очень проста: при равной или даже меньшей заработной

⁸ Подробнее об этом можно прочесть в главе Людмилы Владыко и Елены Малицкой «Использование оценки в грантовой программе Красноярского края»

плате консультантов организации имеют более высокие фиксированные затраты (аренда помещения, оплата вспомогательного персонала, коммуникаций и т.д.), которые включаются в стоимость услуг.

Отношения, которые складываются между заказчиком и консультантом, также являются важнейшим фактором при принятии решения о том, кто будет проводить оценку. Продолжительная совместная работа, возможность возникновения сложных и даже конфликтных ситуаций, высокая значимость результатов требуют хорошего контакта и «совместимости».

Контракт на проведение оценки

Независимо от того, какая оценка проводится (самооценивание, внутренняя или внешняя), между заинтересованными сторонами должна быть четкая договоренность о содержании задания, порядке выполнения работ и ожидаемых результатах. Такую договоренность мы будем называть контрактом (формальным или неформальным).

При заключении контракта на проведение оценки кто-то обязательно выступает в роли заказчика. Им может быть человек, который нуждается в результатах оценки и будет в дальнейшем их использовать. Заказ также может формироваться в режиме коллективного обсуждения, особенно при проведении самооценивания. Однако даже в этом случае руководитель проекта будет представителем «коллективного» заказчика.

Вторая важная роль при заключении контракта – консультант (или консультанты). Это те люди, которые будут проводить оценку и возьмут на себя ответственность за ответы на вопросы задания. В роли консультантов при проведении самооценивания могут выступать сотрудники программы.

На рисунке 7 показана схема трехстороннего взаимодействия, когда заказчиком оценки является донор. Для проведения оценки приглашается внешний консультант. Оценивается программа, которую финансирует донор.

Рис. 7. Схема трехстороннего взаимодействия при заключении контракта на проведение оценки программы



По условиям грантового соглашения донор имеет право пригласить внешнего консультанта и заключить с ним контракт, не спрашивая мнения руководителя программы. Но, как показывает практика, участие руководителя программы в обсуждении контракта помогает провести оценку более эффективно и с большей пользой для всех заинтересованных сторон. И независимо от того, кто инициирует проведение оценки, руководитель программы является одним из потенциальных пользователей ее результатов.

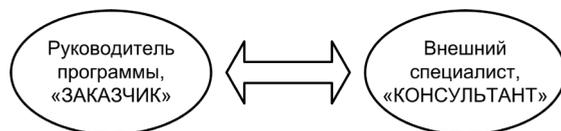
Второй вариант взаимодействия при заключении контракта показан на рисунке 8.

В этом случае консультанта для проведения внешней оценки своей программы приглашает ее руководитель. То есть заказчик одновременно представляет собой и «объект» оценки. Выбор консультанта и переговоры происходят с участием лишь двух сторон. Это упрощает задачу. Но если оценку заказывает некоммерческая организация, нужно иметь в виду, что условия гранта могут включать требование предоставлять грантодателю (донору) отчеты о внешней оценке программы, и в таком случае при заключении контракта с консультантом руководителю программы стоит проконсультироваться с представителями донора.

Какие темы нужно обсудить сторонам при заключении формального или неформального контракта? Поскольку оценку программ можно считать одним из видов консультирования, ответ на этот вопрос мы позаимствовали у одного из гуру в области консалтинга – Питера Блока⁹.

⁹Block, P. (2000). *Flawless consulting: A guide to getting your expertise used* (2nd ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Рис. 8. Схема двухстороннего взаимодействия при заключении контракта на проведение оценки программы



Контракт на оценку должен включать следующие элементы:

1. Рамки анализа (проект, программа, организация, группа проектов и т.д.).
2. Цель оценки (для чего проводится, как будут использованы результаты) и вопросы, на которые надлежит ответить в результате оценки.
3. Какого рода информация потребуется консультанту. Это важно оговорить при заключении контракта, поскольку доступ к информации и людям, которые ей владеют, может оказаться критическим условием для успешного выполнения работ.
4. Роль консультанта в проекте. Речь идет о распределении ответственности между консультантом и заказчиком, поскольку обе стороны будут обязательно участвовать в процессе.
5. Каков будет результат работы. Следует детально обсудить, что станет конечным итогом оценки: конкретные советы, рекомендации общего характера, описание технологий и т.п. Нужно договориться о том, как будет выглядеть отчет.
6. В какой поддержке со стороны заказчика нуждается консультант, и в какой мере рассчитывает на его включенность в работу. Это важно согласовать с самого начала. Возможно, для успеха оценки необходимо будет выпустить распоряжение, провести совещание, представить консультанта сотрудникам. Вероятно, будут нужны регулярные встречи с заказчиком. Может быть, понадобится отдельное помещение или доступ к оборудованию.
7. График работ (начало, окончание, промежуточные этапы).
8. Конфиденциальность. Кто будет иметь доступ к результатам работ? Какие сведения являются конфиденциальными?

9. «Обратная связь» через некоторое время после окончания оценки. Часто бывает так, что оценить результаты работы можно только через некоторое время после ее окончания. В частности, судить об использовании результатов оценки, как правило, можно лишь через несколько месяцев после ее завершения. Об этом лучше договориться сразу.

Отметим еще раз, что здесь речь идет о своего рода «общественном договоре», который должен заключаться при проведении любой оценки – внешней или внутренней. Возможно даже, что для внутренней оценки наличие четкого контракта важнее, так как слишком неформальный подход («мы и так знаем, что и как нужно сделать») может свести на нет все усилия.

Планирование оценки

На этом этапе происходит подготовка к проведению оценки. Задание на проведение оценки, сформированное на предыдущем этапе, теперь детализируется и трансформируется в конкретные инструменты сбора и анализа данных, а также в подробные планы действий.

Шаг 1

Обратиться к вопросам, на которые надлежит ответить. Например, один из вопросов задания может выглядеть так: «В какой мере ход программы соответствовал плану? Если были отклонения, то с чем они были связаны».

Шаг 2

Определить, что нужно узнать для ответа на вопросы задания. В рассматриваемом примере необходимо получить исходный план выполнения программы; скорректированные планы (если таковые были), а также выяснить реальный график выполнения программы. После сравнения реального графика с планом станет понятно, были ли отклонения. Если окажется, что были, то нужно будет понять причину каждого из них.

Шаг 3

Теперь нужно понять, где есть необходимая нам информация, то есть определить источники информации. В нашем случае информация наверняка имеется в программных документах, отчетах и, возможно, в протоколах совещаний. Кроме того, важными сведениями, не в полной мере отраженными в документах, могут обладать руководитель и специалисты программы.

На этом этапе необходимо помнить об очень важном принципе – так называемой триангуляции. Этот принцип предполагает, что для повышения надежности эмпирических данных нужно использовать различные виды источников информации. Оптимальное число источников – не менее трех. Например, в нашем случае для получения информации используются программная документация, менеджер программы и специалисты.

Другой важный аспект, связанный с определением источников информации, – это стратегия формирования выборки. Дело в том, что, как правило, число потенциально интересующих нас источников информации оказывается слишком большим. Поэтому необходимо решить, каким образом мы выберем относительно небольшое число источников, на основании которых можно будет дать аргументированные и основанные на фактах ответы на вопросы задания.

Существует две принципиально разные стратегии формирования выборки: *вероятностная* (случайная) и *целевая*. Вероятностная выборка используется в тех случаях, когда нам необходимо перенести результаты изучения источников, включенных в выборку, на всю совокупность источников. Вероятностная выборка применяется, например, когда нужно выяснить мнение жителей города, региона или страны по какому-то вопросу. При соблюдении правильной процедуры отбора респондентов можно узнать мнение жителей многомиллионного города, опросив всего около полутора тысяч человек. При этом вероятность ошибки при переносе (обобщении) полученных данных с выборки на все население города не превысит трех процентов. Такое свойство вероятностной выборки называют репрезентативностью¹⁰. Когда мы говорим, что выборка является репрезентативной, это означает, что результаты ее изучения могут быть перенесены на всю совокупность

¹⁰ От англ. represent – представлять.

интересующих нас элементов с небольшой и известной заранее вероятностью ошибки.

Целевая стратегия формирования выборки используется либо когда общее количество источников относительно невелико¹¹, либо когда нашей задачей является глубокое изучение какого-либо явления или процесса, а обобщать полученные данные не требуется. Исходя из того, какое именно явление и зачем мы собираемся изучить, мы определяем состав и количество источников информации, которые позволят нам достичь цели. Здесь главное – выбрать *информационно насыщенные* случаи (источники). Информационная насыщенность означает, что из этих источников можно узнать многое из того, что связано с целью оценки. Другими словами, в зависимости от цели оценки нам нужно будет найти либо наиболее знающих людей, либо людей, принимавших участие в чем-то, либо людей, переживших что-то, и т.п. Если речь идет о наблюдении, то нужно выбрать значимые для нас события и процессы. Аналогичным образом выбираются документы.

Американский исследователь Майкл Пэттон приводит один из наиболее полных перечней возможных стратегий целесообразного формирования выборки¹². В него входят следующие стратегии:

1. Использование экстремальных или отклоняющихся случаев, то есть случаев, которые в наибольшей степени отличаются от тех, которые можно считать типичными или средними.
2. Использование случаев, характеризующихся высокой интенсивностью (но не экстремальных).
3. Выборка с максимально возможным разнообразием.
4. Однородная (гомогенная) выборка (противоположна выборке с максимальным разнообразием).
5. Выбор типичных случаев.

¹¹ Например, размер репрезентативной выборки для учебной группы в 20 человек составит 20 человек. Другими словами, чтобы узнать мнение такой группы и не сделать при обобщении слишком большой ошибки, необходимо опросить всех без исключения. Такая выборка называется сплошной.

¹² Patton, M. Q. (2001). *Qualitative research and evaluation methods* (3 rd. ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

6. Стратифицированная целесообразная выборка (не путать со случайной!): например, выбирают случаи, когда полученные программой результаты были выше среднего, на среднем уровне и ниже среднего.
7. Критические случаи (наиболее важные, ярко демонстрирующие какие-то вещи).
8. «Снежный ком» – используется, когда трудно очертить границы генеральной совокупности. Опрашивается небольшая группа заранее выбранных респондентов. В ходе интервью им задается вопрос относительно того, с кем еще следует поговорить. При беседе с рекомендованными ими людьми, тем задается аналогичный вопрос и т.д. Получается, что выборка формируется по принципу «снежного кома» – новые источники выявляются по мере проведения интервью.
9. Выборка в соответствии с установленными заранее критериями.
10. Выборка, основанная на теории, модели. Выбираются случаи, которые отвечают теоретическим конструктам.
11. Выбор подтверждающих и опровергающих случаев.
12. Выборка, основанная на появляющихся в ходе работы возможностях.
13. Целесообразная случайная выборка. Повышает достоверность, но не репрезентативность. Чтобы исключить подозрения в субъективном выборе случаев.
14. Выбор политически значимых случаев.
15. Удобная выборка – выбираем то, что наиболее доступно (не от хорошей жизни, но лучше чем ничего).

Шаг 4

Определить, как можно получить информацию с учетом имеющихся ограничений. Речь идет о методах сбора данных. А ограничения могут быть связаны с самыми разными причинами – от конфиденциального характера некоторых документов до физической недоступности отдельных людей.

Здесь также применим принцип триангуляции, но уже по другому основанию. Речь идет о методологической триангуляции – исполь-

зованию разных методов для повышения надежности эмпирических данных. В частности, мы могли бы изучить документацию, провести индивидуальные интервью, а также провести групповое интервью.

Шаг 5

Разработать инструменты для сбора данных. Продумать технологию обработки и анализа данных. К инструментам относятся, например, анкеты; списки вопросов для проведения интервью; инструкция для осуществления наблюдения с формой для регистрации его результатов и т.д. Обработка данных представляет собой особую задачу. Дело в том, что собранные эмпирические данные необходимо представить в удобном для анализа виде. Для этого их нужно обработать: например, свести сотни заполненных анкет в одну таблицу или представить статистические данные в виде диаграмм. Технология анализа данных также должна быть продумана на этапе планирования оценки, в том числе потому, что для анализа данных может потребоваться специальное программное обеспечение.

Шаг 6

На этом этапе определяется подробный график проведения оценки и назначаются ответственные за выполнение всех работ.

Шаг 7

Теперь нужно уточнить, что нужно для проведения оценки с организационно-технической точки зрения.

Методы сбора данных

Для получения эмпирических данных при проведении оценки используются четыре группы методов: анкетирование, интервью, наблюдение и изучение документации. Каждая группа методов имеет свои особенности, сильные стороны и ограничения, которые нужно учитывать при планировании и проведении оценки программ.

Анкетирование

Анкетный опрос предполагает жестко фиксированный порядок, содержание и форму вопросов, а также ясное указание формы ответов, которые даются самим опрашиваемым¹³.

Разработка анкеты начинается с принятия решения о том, для ответа на какие вопросы задания используется анкетирование. Чаще всего этот метод сбора данных позволяет получить информацию лишь по некоторым из интересующих нас тем.

После этого необходимо решить, что именно мы хотим узнать. Об этом мы подробно писали в предыдущем разделе.

Теперь можно определить, кто обладает интересующей нас информацией, и изучить – с помощью отдельного исследования – информированность потенциальных участников анкетного опроса, чтобы точнее сфокусировать анкету и избежать попаданий «в молоко».

Затем, исходя из того, что мы хотим узнать у респондентов, составляется и тестируется пробная анкета. Тестирование инструмента сбора информации особенно важно при проведении анкетирования, поскольку корректировать что-либо после начала опроса будет уже невозможно – анкета будет жить своей жизнью, и респонденты ответят так, как сочтут нужным.

Составление пробной анкеты включает:

- Формулирование вопросов. (Нас могут интересовать, например, знания респондентов, их отношение к чему-либо или их поведение в определенных ситуациях.)
- Выбор формы ответов.
- Выстраивание логической последовательности вопросов.
- Написание введения и заключения.
- Графическое оформление анкеты.

Тестирование пробной анкеты является обязательным этапом при проведении анкетирования, даже если невозможно протестировать анкету на представителях целевой группы. Просто свежий взгляд на

¹³Ядов, В. А. (2003). *Стратегия социологического исследования: описание, объяснение, понимание социальной реальности*. Москва: «Добросвет».

анкету позволяет выявить и устранить многие недостатки, незаметные для ее разработчиков.

После корректировки анкеты по итогам тестирования проводят ее распространение. Это можно сделать разными способами, включая электронную почту и интернет. Онлайн-системы анкетирования, например SurveyMonkey.com¹⁴, могут оказаться весьма удобными в случае, когда респонденты имеют доступ в интернет.

Сбор ответов и обработка полученных данных в случае онлайн-анкетирования не составляют никакой проблемы: всё происходит автоматически. Если же анкета напечатана на бумаге, то сбор и обработка ответов могут потребовать значительных затрат времени и сил.

Метод анкетирования хорошо освещен в литературе. Можно воспользоваться, например, следующими книгами:

- Аверьянов Л.Я. Искусство задавать вопросы. Заметки социолога. - М.: Моск. рабочий, 1997;
- Браун Т., Черчилль Г.А. Маркетинговые исследования. - СПб.: Питер, 2007 (в этой книге есть несколько глав, где подробно описано, как проводить анкетирование);
- Никандров В. В. Вербально-коммуникативные методы в психологии. СПб.: Речь, 2002.

Интервью

Интервью – это «проводимая по определенному плану беседа, предполагающая прямой контакт интервьюера с респондентом (опрашиваемым), причем запись ответов последнего производится либо интервьюером, либо механически»¹⁵ (на диктофон или видеокамеру).

Интервью могут быть как индивидуальными (беседа один на один), так и групповыми (интервьюер беседует с группой респондентов). В зависимости от процедуры проведения интервью делятся на:

- структурированные, в ходе которых интервьюер задает строго определенные вопросы в строго определенной последовательности,

¹⁴ <http://www.surveymonkey.com>

¹⁵ Ядов, В. А. (2003). *Стратегия социологического исследования: описание, объяснение, понимание социальной реальности*. Москва: «Добросвет». с.229

- полуструктурированные, при проведении которых по ходу беседы интервьюер может задавать не только обязательные, но и дополнительные вопросы,
- неструктурированные, то есть интервьюер задает вопросы, которые возникают у него в процессе общения в заданном контексте.

Важнейшим фактором, определяющим успешность интервью, является установление хорошего контакта между интервьюером и респондентом. Именно межличностный контакт определяет степень доверия между сторонами и, в конечном итоге, объем и качество полученной информации. Эффективность установления контакта, конечно, зависит от квалификации специалиста, проводящего интервью. Неслучайно навыки коммуникации считаются одной из ключевых компетенций специалиста по оценке. Но организаторы оценки могут помочь создать условия для установления контакта при проведении интервью. На этом мы остановимся подробнее.

При проведении оценки в нашем регионе необходимо учитывать, что дело это новое и для большинства людей незнакомое. Участники оцениваемой программы часто воспринимают оценку как инспекцию или проверку, а тех, кто ее проводит, считают, соответственно, проверяющими. Кроме того, большинство жителей нашего региона не имеют опыта участия в интервью и могут испытывать определенный дискомфорт в такой ситуации.

У приглашенного на интервью сотрудника программы могут возникнуть следующие типичные вопросы¹⁶:

- Почему проводится оценка?
- К чему она приведет?
- Кто заказчик?
- Какие материалы я должен предоставить?
- Можно ли будет познакомиться с отчетом о результатах оценки?
- Кто будет проинформирован о результатах?
- Почему выбрали именно меня?
- С кем еще вы хотите побеседовать кроме меня?

¹⁶ Для проверки и дополнения списка читатель может провести мысленный эксперимент, поставив себя на место респондента.

- Какой опыт у консультанта, проводящего оценку? Чем раньше занимался этот человек? Где и кем он работает?
- Могу ли я отказаться от интервью? Не отвечать на некоторые вопросы?
- Будет ли сохранена анонимность?

Понятно, что многие из этих вопросов вслух заданы не будут. Это не означает, однако, что люди не хотят знать ответы на них. Поэтому важнейшим шагом при проведении оценки является открытое и подробное объяснение того, что происходит, с какой целью, каковы «правила игры» и т.п. Другими словами, необходимо дать ответы на вопросы, которые возникают или могут возникнуть у респондентов, причем сделать это нужно до начала интервью. Оптимальным вариантом для этого является встреча с коллективом программы, на которой руководитель программы представляет консультантов, а те, в свою очередь, рассказывают сотрудникам программы об оценке вообще и о своей миссии в частности. В ходе этой встречи следует запланировать возможность ответов на вопросы сотрудников. Такой разговор создает благоприятные условия для дальнейшей работы.

Еще один практический аспект проведения интервью, на который мы хотели бы обратить внимание, это необходимость тщательного формулирования вопросов. Хотя во время интервью можно что-то уточнять, дополнять и корректировать, хорошо выполненная консультантом «домашняя работа» лишней не будет никогда.

Так же как и при подготовке анкеты, отправной точкой являются вопросы задания на проведение оценки. Сами эти вопросы включить в интервью невозможно. Если бы на них можно было получить ответ, обратившись к кому-то, то так и надо было бы сделать, и тогда оценка попросту была бы не нужна. Но вопросы задания таковы, что для ответа на них требуется большая работа по сбору и анализу данных из разных источников. Представим себе, к примеру, что в ходе интервью у менеджера программы спрашивают: «В какой мере ход программы соответствовал плану, и если были отклонения, то с чем они были связаны?» Скорее всего, такой вопрос вызовет замешательство и отвечать на него будет сложно. Задача интервьюера – сделать так, чтобы человек отвечал на вопросы легко и естественно, размышляя вслух. Поэтому на основании вопросов задания надо разработать набор дружелюб-

ных и естественных вопросов, которые можно использовать в ходе интервью.

Техника проведения интервью описана в специальной литературе. Рекомендуем обратиться к следующим книгам:

- Белановский С.А. Метод фокус-групп. - М.: Никколо-Медиа, 2001.
- Белановский С.А., Глубокое интервью. – М.: Никколо-Медиа, 2001.
- Квале С., Исследовательское интервью. – М.: Смысл, 2003.
- Крюгер Р., Кейси М.Э. Фокус-группы. Практическое руководство. – М.: Williams, 2003.

Наблюдение

Под наблюдением в оценке программ, также как и в социологии или психологии, подразумевают регистрацию событий очевидцем. Важно иметь в виду, что «в ряде других наук, например в экономической статистике или демографии, наблюдением называют любую полевую процедуру (опрос, визуальное наблюдение, сбор письменных сведений путем обхода по домам). Также особо следует рассматривать метод наблюдения в рамках этнометодологии – глубокого изучения социальных субъектов в их обыденной жизни. Во всех этих случаях наблюдение как бы противопоставляется методу косвенного знания по литературным источникам»¹⁷.

Метод наблюдения основан на естественной способности человека видеть и слышать. Однако, для эффективного использования этого метода при сборе данных в рамках оценки программы необходима тщательная подготовка.

Первый вопрос, на который нужно ответить: «Что наблюдать? Как выбрать объекты для наблюдения?» Отправной точкой, как и в случае других методов, служат вопросы задания на проведение оценки. В качестве объектов наблюдения необходимо выбрать информационно насыщенные с точки зрения задания на проведение оценки события, процессы, ситуации.

¹⁷ Ядов, В. А. (2003). *Стратегия социологического исследования: описание, объяснение, понимание социальной реальности*. Москва: «Добросвет». с.194

Наблюдатель, начавший сбор данных без предварительной подготовки, рискует оказаться перегруженным информацией, не обязательно значимой для проведения оценки. Поэтому после выбора объекта наблюдения необходимо продумать, на что именно следует обращать внимание в процессе наблюдения. И здесь мы тоже будем руководствоваться вопросами задания. Например, для нас могут иметь значение определенные взаимодействия между людьми, физическое окружение, поведение отдельных людей в определенных ситуациях и т.д. То есть, нужно решить, что именно нам искать в «океане» информации. С другой стороны, важно оставаться открытым к восприятию новых важных данных, спланировать получение которых невозможно.

Важно заранее продумать, как регистрировать данные наблюдения, поскольку использование традиционного блокнота и авторучки в этом случае будет не всегда уместно, удобно и достаточно.

Чтобы избежать ошибок, нужно также помнить о возможном влиянии наблюдателя на происходящее. Например, взрослый человек, наблюдающий за поведением детей в детском саду, поначалу будет наблюдать не что иное, как их реакцию на его появление. Для получения искомой информации о поведении детей в естественных условиях наблюдатель должен вначале стать для них «мебелью». И только после этого начинать сбор данных.

Подробнее о методе наблюдения можно почитать в следующих книгах:

- Айламазян А. М. (ответственный редактор). Хрестоматия по курсу «Метод наблюдения и беседы в психологии»: М.: «Психология», 2000
- Алексеев А.Н. Драматическая социология и социологическая авторефлексия: В 2-х т. Спб.: Норма, 2003.
- Готлиб А.С. Введение в социологическое исследование. Качественный и количественный подходы. Методология. Исследовательские практики : учеб. пособие / А.С. Готлиб. - 2-е изд., перераб. и доп. - М. : Флинта : МПСИ, 2005

Изучение документации

Документом в оценке программ, как и в социологии¹⁸, называют любую информацию, которая зафиксирована на бумажных или иных носителях. Таким образом, к документации, связанной с программой, могут относиться описание программы; отчеты и другие тексты в электронном или печатном виде; финансовые документы; деловая переписка; рукописные тексты, например отзывы о программе; фото, аудио и видеоматериалы; информация на интернет-сайтах и т.д. В документах могут быть как количественные, так и качественные данные, относящиеся к программе.

Перечень документов, обязательных к использованию в процессе оценки, как правило, указывается в задании. Другие документы, которые могут пригодиться, выбираются по признаку информационной насыщенности с учетом вопросов задания. Здесь мы еще раз сошлемся на принцип подбора источников информации сообразно цели оценки.

Методика изучения документов зависит как от задания, так и от характера самих документов. Например, описание программы может быть использовано для реконструкции логики программы. Публикации в прессе можно изучить на предмет того, в какой мере они отражают сущность и ценности программы. Видеозапись семинара можно использовать как один из источников информации о том, в какой мере использовались интерактивные методы обучения.

Обратим здесь особое внимание на то, что документы не всегда адекватно и достоверно отражают жизнь программы. Это следует учитывать при использовании документов в качестве источника информации при оценке программы.

Методы изучения документов подробно описаны в следующих книгах:

- Лекции по методике конкретных социологических исследований / Под ред. Г.М.Андреевой. – М.: Издательство МГУ, 1972.
- Методы сбора информации в социологических исследованиях / Под ред В.Г. Андрееенкова, О.М. Масловой. – М.: Наука, 1990 – Кн. 1, 2.

¹⁸ Ядов, В. А. (2003). *Стратегия социологического исследования: описание, объяснение, понимание социальной реальности*. Москва: «Добросвет». с.212

Таблица 1. Преимущества и ограничения различных методов.

Метод	Преимущества	Ограничения
Анкетирование	<p>Большой охват</p> <p>Стандартизация</p> <p>Удобство обработки данных</p> <p>Гарантия анонимности</p>	<p>Сложно получить достаточное количество ответов.</p> <p>Нельзя менять «фокусировку» в процессе проведения.</p> <p>Не узнаем того, о чем не спросим.</p>
Интервью	<p>Очень большой объем детальной информации.</p> <p>Возможность смены «фокусировки» в процессе проведения</p> <p>Возможность уточнить и вопросы, и ответы.</p> <p>В некоторых случаях только так можно узнать действительное положение вещей.</p>	<p>Большая трудоемкость (продолжительность).</p> <p>Требует особых условий для проведения.</p> <p>Зависимость от психологического контакта и эмоционального состояния участников.</p> <p>Обработка данных занимает много времени.</p>
Наблюдение	<p>Жизнь программы изучается, как она есть, а не опосредованно.</p> <p>Возможность получения новых незапланированных и непредвиденных данных.</p> <p>Не требует ни создания особых условий, ни дополнительных действий со стороны программы – работа идет своим чередом.</p>	<p>Возможно влияние наблюдателя, которое сложно исключить.</p> <p>Этические ограничения – не все, что важно для оценки, можно наблюдать.</p> <p>Сложность регистрации и обработки данных требует времени.</p>
Изучение документации	<p>Неизменность информации, возможность многократного обращения к одному и тому же документу, перепроверки.</p> <p>Не требует создания специальных условий: можно проводить когда удобно и где удобно.</p> <p>Могут отражать официальную точку зрения, а также содержать нормы и стандарты.</p>	<p>Не всегда адекватно отражают программу.</p> <p>Слишком большой объем «лишней» информации.</p> <p>Трудоемкость изучения.</p> <p>Неудобство работы с документами на разных носителях.</p> <p>Недоступность некоторых документов по причинам конфиденциальности.</p>

- Татарова А.Н. Методология анализа данных в социологии (введение): Учебное пособие. – М.: Изд-во МГУ, 1998.
- Ядов В.А. Стратегия социологического исследования: описание, объяснение, понимание социальной реальности. – М.: «Добросвет», 2003.

Преимущества и ограничения различных методов сбора данных

Завершая обзор методов сбора данных, кратко отметим их преимущества и ограничения в случае, когда они используются при проведении оценки программ (Таблица 1).

Анализ данных

Общая схема анализа данных

Независимо от характера и объема данных, общая схема анализа¹⁹ при проведении оценки программы выглядит следующим образом:

1. Что обнаружено? Излагаются факты, эмпирические данные.
2. Как это можно объяснить? Эти факты и взаимосвязи между ними обсуждаются, интерпретируются, наполняются смыслом.
3. Какой из этого следует вывод? На основании интерпретаций делаются выводы, выносятся суждения: хорошо или плохо, много или мало, в нужном ли направлении развивается или нет и т.п.
4. Что теперь делать? На основании выводов даются рекомендации.

Подходы к анализу количественных данных

При проведении оценки всегда приходится иметь дело с большими объемами информации. Чтобы можно было на ее основании сделать выводы, полученные данные необходимо каким-то образом организовать, структурировать и уменьшить в объеме. Целью анализа количественных данных является сведение массива полученной информации к относительно небольшому числу значимых для нас результатов.

¹⁹Patton, M. Q. (2008). *Utilization-focused evaluation* (4th ed.). Thousand Oaks: Sage Publications, с.478

Самый простой подход к анализу количественных данных называется *описательным анализом*. К нему относятся:

- создание частотной таблицы;
- вычисление статистических характеристик;
- графическое представление данных.

Другая группа методов анализа количественных данных называется *аналитической статистикой*. Эти методы позволяют, в частности²⁰:

- оценить вероятность ошибки,
- выявить связи между двумя переменными (*корреляционный анализ*),
- спрогнозировать значение одной переменной в зависимости от значения другой переменной (*регрессионный анализ*),
- объединить заданные наблюдения в группы со схожими проявлениями переменных (*кластерный анализ*),
- свести большое число переменных к меньшему числу независимых факторов влияния (*факторный анализ*).

Во всех случаях анализ количественных данных включает две фазы: математическую обработку и смысловую интерпретацию полученных результатов. Несмотря на то, что многие способы математической обработки данных содержат слово «анализ» (корреляционный анализ, факторный анализ, кластерный анализ и т.д.), этот анализ нельзя считать законченным с точки зрения проведения оценки. Вычисления позволяют лишь выявить определенные математические закономерности, связанные с полученными данными. Для ответа на вопросы исследования эти закономерности необходимо наполнить смыслом.

Подходы к анализу качественных данных

Общая направленность анализа качественных данных - от большого количества фактов к обобщениям, моделям, теориям. Поскольку качественные данные носят описательный характер, стратегия качественного анализа связана с классификацией данных, объединением их в группы (категоризацией), установлением взаимосвязей (в том числе

²⁰ Приведенный ниже список методов лишь иллюстрирует некоторые возможности аналитической статистики.

причинно–следственных) между отдельными фактами и группами данных. Конечной целью всегда являются ответы на вопросы задания.

Многочисленные примеры анализа качественных данных можно найти в детективных историях. Сыщик, расследующий преступление, по крупицам собирает информацию, складывает из полученных фактов «мозаику», которая позволяет объяснить происшедшее, защитить невиновных и найти преступника.

Здесь приводится диалог между доктором Ватсоном и Шерлоком Холмсом²¹, в ходе которого знаменитый сыщик раскрывает логику своих размышлений. То есть рассказывает о том, как он анализировал качественные данные для разоблачения преступника. Вопросы, естественно, задает Ватсон:

« – Я не вполне понимаю ход Ваших рассуждений, – заметил я.

– Мне с самого начала было ясно, что этот мистер Госмер Энджель своим странным поведением преследует какую-то цель; и так же очевидно было и то, что единственный человек, кому это происшествие могло быть на руку – был отчим девушки. Тот факт, что эти двое никогда не встречались, также наводил на размышления. Темные очки, странный голос и бакенбарды наталкивали на мысль о маскировке. Мои подозрения подтвердились тем, что подпись под письмами была не от руки: это, конечно, заставляло думать, что его почерк был хорошо знаком мисс Сузерлэнд. Вы видите, все эти отдельные факты указывали в одном направлении.

– А как вы их проверили?

– Это было нетрудно. Я знал фирму, для которой работал отчим девушки. Я взял описание внешности, данное в объявлении, и, устранив из него все, что могло быть за счет маскировки, – бакенбарды, очки, голос, – послал его фирме с просьбой сообщить мне, соответствует ли это описание кому-нибудь из коммивояжеров фирмы. Я уже заметил особенности пишущей машинки и написал Виндибэнку по служебному адресу, приглашая его зайти сюда. Как я и ожидал, ответ он отстучал на машинке, шрифт которой обнаруживал те же мелкие, но характерные дефекты. Той же почтой я получил письмо от фирмы Вестгауз

²¹ Цитируется по А. Конан Дойл, «Доказательство тождества», в сборнике «Записки о Шерлоке Холмсе», Ленинград, «Молодая гвардия», 1946, стр. 192.

и Марбэнк на Фенчерчстрит. Мне сообщали, что мое описание во всех отношениях соответствует служащему фирмы Джемсу Виндибэнку. Вот и все!

– А мисс Сузерлэнд?

– Если я ей скажу это, она мне не поверит. Помните старую персидскую поговорку: «Опасно отнять у тигрицы тигренка, а у женщины ее заблуждение...»

В этом небольшом фрагменте очень много исключительно важных характеристик качественного исследования. Вопрос «задания» в данном случае звучал так: «Кто преступник?».

1. Холмс указывает на то, что несколько разрозненных фактов позволили ему сформулировать версию происшедшего. Именно так в процессе качественного исследования из отдельных фактов «прорастает» гипотеза.
2. Версия Холмса лишь указывала в определенном направлении, но требовала проверки. Фактов для того, чтобы сделать окончательные выводы, было недостаточно. В качественном исследовании версий, или гипотез, часто бывает несколько, и все они требуют проверки.
3. Для проверки версии Холмс использовал новые методы сбора информации и дополнительные источники. При проведении качественного исследования также приходится собирать дополнительную информацию, используя различные методы и источники.
4. Полученных данных оказалось достаточно, чтобы уличить преступника, но недостаточно, чтобы убедить заказчика. С подобной ситуацией могут столкнуться и оценщики: даже очень убедительные с точки зрения консультанта аргументы могут оказаться недостаточными для заказчика оценки.

Тема представления результатов качественного исследования заказчику является исключительно важной. Многие авторы сходятся во мнении, что результаты нужно представить таким образом, чтобы у читателя (слушателя, заказчика) возникло яркое представление об объекте исследования и обнаруженных фактах (этому способствует «плотное описание»), и был достигнут эффект вовлечения читателя или слушателя в процесс анализа.

Пэттон даже рекомендует включать в отчет раздел, в котором рассматриваются альтернативные объяснения собранных данных: «... этот раздел отчета читается как детективная история, в которой аналитик (детектив) ищет зацепки, ведущие в разных направлениях, и обосновывает выбор наиболее правдоподобного направления на основании имеющихся данных»²².

Отчет о результатах оценки

Как написать хороший отчет

Следуя принципам оценки, ориентированной на практическое использование получаемых ею результатов, и опираясь на собственный опыт (как положительный, так и отрицательный), мы предлагаем при написании отчетов руководствоваться следующими принципами:

- Отчет должен быть ориентирован на конкретного пользователя. Главная функция отчета – предоставление нужной пользователю информации в удобном для него формате.
- Основная часть отчета – аргументированные, основанные на эмпирических данных ответы на вопросы задания.
- При изложении результатов оценки должна соблюдаться логическая цепочка «факты – интерпретации – выводы – рекомендации».
- Отчет должен быть самодостаточным. Он должен содержать всю информацию, которая может понадобиться читателю, чтобы получить аргументированные ответы на вопросы задания. В отчете не должно быть лишних сведений. Таким образом, объем информации должен быть необходимым и достаточным для аргументированного ответа на вопросы задания.
- Язык отчета должен быть понятен пользователю.
- При подготовке отчета нужно исходить из того, что читатель знает меньше пишущего.
- Отчет должен быть написан и оформлен так, чтобы пользователь мог легко в нем ориентироваться и быстро находить нужную информацию.

²²Patton, M. Q. (2001). *Qualitative research and evaluation methods* (3 rd. ed.). Thousand Oaks, CA: Sage, стр.555

Структура и оформление отчета должны, в первую очередь, соответствовать условиям контракта на проведение оценки. Требования к отчету чаще всего указываются в задании на проведение оценки и обязательно обсуждаются исполнителем и заказчиком на этапе постановки задачи.

Структура отчета

В нашем регионе пока нет официальных документов, которые бы регламентировали структуру и правила оформления отчетов об оценке программ. Поэтому ориентироваться следует на требования заказчика, нормативные документы организации-заказчика, определяющие структуру и правила оформления отчетов, а также на существующую международную практику.

Следует отметить, что в 2001-2002 гг. Россия и многие страны СНГ приняли стандарт «Отчет о научно-исследовательской работе. Структура и правила оформления»²³. Этот ГОСТ может быть полезен тем, кто занимается оценкой либо разрабатывает документы, регламентирующие ее проведение.

Организация объединенных наций разработала «Стандарты оценки в системе ООН». Этот документ переведен на русский язык и доступен в интернете²⁴. В нем подробнейшим образом описываются требования ООН к оформлению отчетов о результатах оценки.

Прочитав отчет, человек должен получить следующую информацию²⁵:

- какова цель оценки;
- что именно оценивалось;
- как разрабатывалась и проводилась оценка;
- какие данные были получены;
- какие выводы были сделаны;

²³ Постановлением Государственного комитета Российской Федерации по стандартизации и метрологии от 4 сентября 2001 г, № 367-ст межгосударственный стандарт ГОСТ 7.32–2001 введен в действие непосредственно в качестве государственного стандарта Российской Федерации с 1 июля 2002 г. Его можно скачать на сайте www.ed.gov.ru/files/materials/3589/GOST_7.32-2001.rtf

²⁴ http://www.uneval.org/documentdownload?doc_id=22&file_id=131

²⁵ Стандарты оценки в системе ООН. 2005, Стандарт 3.16, стр.19, http://www.uneval.org/documentdownload?doc_id=22&file_id=131

- какие рекомендации были вынесены;
- какие уроки были извлечены.

Поэтому в общем случае отчета об оценке включает следующие разделы:

1. Титульный лист
2. Оглавление
3. Аннотация
4. Перечень сокращений
5. Введение
6. Общие сведения об оценке
7. Полученные данные
8. Выводы и рекомендации
9. Приложения

На титульном листе указываются название организации-заказчика; название программы, в рамках которой выполняется программа; название отчета (включает название проекта); информация о тех, кто проводил оценку (с указанием адреса организации-исполнителя, контактного телефона и электронной почты); дата сдачи отчета.

В аннотации на одной-двух страницах приводится краткое содержание отчета.

Введение задает контекст, предоставляет читателю информации о проекте, которая может понадобиться для понимания отчета. Сюда включается объяснение истории возникновения программы; описание проблемы, на решение которой направлена программа; описание сущности и основных характеристик программы; ситуация, предшествовавшая оценке.

Общие сведения об оценке включают описание того, с какой целью проводится оценка и как будет использоваться полученная информация. В этот раздел также включается краткое изложение методологии проведения оценки.

Полученные эмпирические данные приводятся в объеме, достаточном для изложения последующих интерпретаций и выводов. Форма пред-

ставления данных должна быть удобной для восприятия (таблицы, диаграммы, графики, списки и т.д.).

Обсуждение и объяснение (интерпретация) полученных данных, а также выводы и рекомендации могут присутствовать в ответе на каждый из вопросов задания.

Приложения как минимум включают задание на проведение оценки и перечень источников информации, которые были использованы при проведении оценки. Кроме того, к отчету может прилагаться любая информация, которая, по мнению авторов, может понадобиться пользователю.

Можно ли публиковать отчеты о результатах оценки программ

Кому должен быть доступен отчет о результатах внешней оценки программы? С точки зрения внешнего консультанта, ответ на этот вопрос однозначен: клиенту, который заказывал проведение оценки. По условиям контракта монопольным правом распоряжаться отчетом обладает именно клиент, а консультант не может сообщать третьим лицам информацию, ставшую ему известной в процессе проведения оценки.

Ситуация, однако, не так проста, как это может показаться на первый взгляд.

При оценке программ и проектов зачастую происходит так, что заказывает проведение оценки и оплачивает работу консультантов одна организация (например, донор), а объектом оценки является другая организация (например, грантополучатель). Таким образом, консультант вступает в трехсторонние отношения, и возникает законный вопрос: имеет ли право грантополучатель ознакомиться с отчетом о результатах оценки? Мы считаем, что отчет о внешней оценке обязательно должен быть доступен тем, кто осуществляет программу. Это увеличивает возможности практического использования результатов оценки, повышает требования к качеству отчета, да и попросту справедливо по отношению к тем, чья работа оценивается. При этом консультант направляет отчет заказчику оценки (донору), а тот, в свою очередь, пересылает его в организацию, чей проект оценивался. В таком случае заказчик монополично распоряжается отчетом, но отчет доступен не только ему, и это должно оговариваться заранее и включаться в условия контракта.

Если принять описанный выше подход, то возникает новый вопрос: имеет ли в таком случае заказчик исключительное право распоряжаться отчетом? Другими словами, может ли он передавать отчет третьим сторонам без согласования с организацией, чей проект оценивался? Здесь однозначный ответ дать уже довольно сложно. С одной стороны, собственник отчета может распоряжаться им по своему усмотрению. С другой, распространение отчета в некоторых случаях может нанести вред организации-исполнителю. Например, несколько лет назад один из зарубежных доноров, работавших в России, опубликовал в интернете отчет о результатах внешней оценки профинансированного им проекта. Отчет был весьма негативным и представлял проект как очень неудачный. Организация-исполнитель была не согласна с результатами оценки и считала, что консультант подошел к ней предвзято, а в своих суждениях основывался не на фактах, а на домыслах. Публикация отчета в интернете наносила ущерб имиджу организации. По ее требованию донор убрал отчет с сайта. Не вдаваясь в анализ этого случая, мы можем констатировать, что организации-исполнителю логично иметь право вето на распространение донором результатов внешней оценки. Реализовать это право в некоторых случаях будет непросто, поскольку политика многих доноров предполагает обязательную открытую публикацию отчетов о внешних оценках. Такая политика может быть связана с тем, что средства на финансирование программ поступают, например, от местного сообщества или от налогоплательщиков. Поэтому считается, что и результаты оценки программ должны быть доступны широкой общественности. Оценка становится своеобразной формой общественного контроля за эффективностью использования средств, придает прозрачность общественно значимым программам.

Другим аргументом в пользу публикации отчетов является то, что практически любая оценка содержит новое знание, которое может быть полезно не только в рамках отдельной программы, но и за его пределами. Значит, имеет смысл это знание делать доступным для всех, кому оно может пригодиться.

Картина сильно меняется, если посмотреть на публикацию отчетов глазами внешнего консультанта. Естественно, консультант должен знать об условиях распространения отчета до начала работы. Если отчет предполагается публиковать, то это создает потенциальный конфликт интересов для консультанта и ставит под угрозу качество выполнения оценки. В чем заключается конфликт интересов? С одной

стороны, консультант знает о том, что отчет будет общедоступен, а с другой стороны, стремится действовать в интересах заказчика, следуя принципу «не навреди». Если в проекте не все благополучно, то конфликт интересов для консультанта неизбежен.

Согласно принципам оценки программ, «следует обращать особое внимание на ситуации, которые могут привести к возникновению конфликта интересов, и своевременно информировать об этом клиентов»²⁶. Получается, что в этом случае консультант с самого начала должен информировать заказчика о наличии потенциального конфликта интересов и, возможно, даже отказаться от проведения работы.

Ситуация с публикацией результатов оценки настолько сложна, что вряд ли можно предложить универсальное решение на все случаи жизни. На наш взгляд, одним из возможных подходов может стать публикация лишь той части отчета, которая содержит общие сведения, которые могут быть полезны за рамками данного проекта или программы. То есть можно заранее договориться, что открыто публиковаться будет лишь новое обобщенное знание, полученное в результате оценки (например, соответствующий раздел отчета или статья, написанная по результатам оценки), а доступ ко всему отчету будет ограничен.

«Обратная связь» по результатам оценки

Этот этап завершает проведение оценки. Именно поэтому он исключительно важен как переход от формального письменного отчета к решениям, влияющим на программу. Оценка начиналась с разговора между заказчиком и исполнителем, и завершиться она должна разговором, в ходе которого исполнитель представит результаты оценки заказчику и стороны смогут вместе их обсудить. Часто сообщение о результатах оценки сопровождается подготовленной в программе PowerPoint презентацией, предоставление которой в качестве обязательного продукта оговаривается в задании на проведение оценки.

Вероятно, одно из самых подробных и практически полезных описаний этой фазы взаимодействия между исполнителем и заказчиком дается в книге Питера Блока «Безупречный консалтинг»²⁷.

²⁶ <http://www.eval-net.org/index.php?id=3>, пункт С3.

²⁷ Блок П. Безупречный консалтинг. – СПб.: Питер, 2007

Использование логических моделей в оценке программ

Томас Грейсон

Не имея ясного представления о целях программы, порядке ее реализации и о том, как и почему действия в рамках программы должны привести к достижению ожидаемых результатов, сложно, если вообще возможно, интерпретировать информацию, собранную в ходе оценки¹.

Часто руководителям программ приходится описывать как отдельные элементы программы, так и ее общую логику: как программа работает и зачем она нужна. Такое описание называют «теорией действия»² или теорией изменений. Эту теорию используют в качестве эталона, с которым систематически сравнивают достигнутые программой результаты³.

Для многих из нас описание таких теорий изменений – обычное дело. Большинству управленцев приходится регулярно разрабатывать бюджеты программ или заявки на получение финансирования. Каждая такая заявка описывает программу или деятельность, которая, по нашему мнению, должна решить определенную проблему. Кроме того, нас часто просят описать стратегическую цель или назначение программы. Иногда нас просят обосновать, зачем нужна программа. И во всех этих случаях мы описываем теорию программы: мы говорим, что если мы выполним определенные действия, то получим соответствующие результаты. А оценка программы помогает проверить эту теорию.

¹ Harrell, A., Burt, M., Hatry, H., Rossman, S., Roth, J., & Sabol, W. (2000). *Evaluation Strategies for human services programs: A guide for policymakers and providers*. The Urban Institute, Washington, DC

² Англ. «espoused theory of action». См. работы: Patton, M. Q. (1997). *Utilization focused evaluation*. Beverly Hills, CA: Sage и Argyris, C., & Schon, D. A. (1974). *Theory in practice: Increasing professional effectiveness*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

³ Coffman, J. (1999). *Learning from logic models: An example of a family/school partnership*. Harvard Family Research Project. Harvard Graduate School of Education.

Логическая модель описывает программу, представляя правдоподобное и разумное объяснение того, каким образом эта программа при определенных условиях будет решать заявленные проблемы⁴. Логическая модель ясно и наглядно описывает связи между ресурсами, которые использует программа, действиями в рамках данной программы и изменениями, которые должны произойти благодаря данным действиям. Логическая модель – очень удобный и полезный способ описания того, зачем нужна программа и как она должна работать.

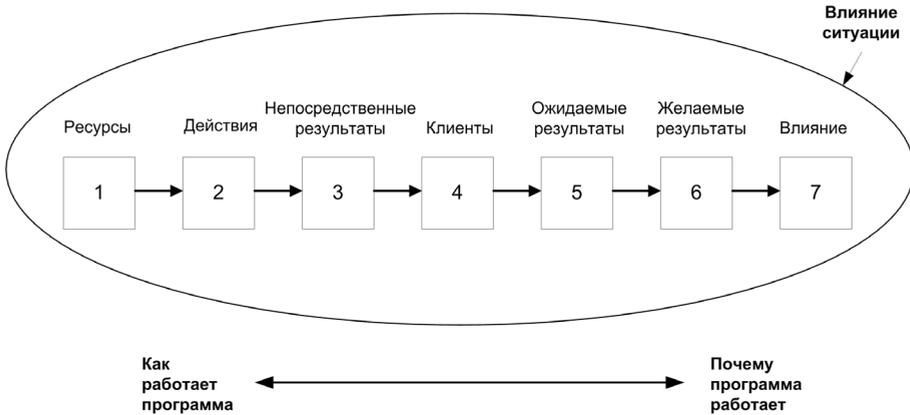
Элементы логической модели

Логическая модель программы состоит из следующих элементов:

- *Ресурсы* – ресурсы, которые использует программа. Вопрос, на который нужно ответить при разработке модели: *Какие ресурсы нужны для эффективной реализации программы?*
- *Действия* – то, что программа делает с ресурсами, чтобы выполнить свою миссию. Вопрос, на который нужно ответить при разработке модели: *Что нужно сделать, чтобы достичь целей программы и выполнить ее миссию?*
- *Клиенты* – лица, группы людей или организации, на которых распространяются непосредственные результаты программных действий.
- *Непосредственные результаты* – продукты действий. Вопрос, на который нужно ответить при разработке модели: *Что мы получим, выполнив те или иные действия?*
- *Результаты* – изменения, которые должны произойти с людьми, группами людей или организациями во время или после того, как они примут участие в программных действиях. Вопрос, на который нужно ответить при разработке модели: *Каким образом мы хотим изменить положение наших клиентов?*
- *Внешние факторы* – параметры ситуации, в которой реализуется программа, находящиеся вне контроля ее исполнителей.

⁴McLaughlin, J. A., & Jordan, G. B. (1999). Logic models: A tool for telling your program's performance story. *Evaluation and Program Planning*, 22, 1, 65-72. Elsevier Science Ltd, UK: Pergamon; Bickman, L. (Ed.). (1987). *Using program theory in evaluation*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Рис. 9. Логическая модель программы



Когда мы соединяем эти элементы так, чтобы были видны связи между ресурсами и программными действиями, между действиями и изменениями, которые произойдут с клиентами программы, и между этими изменениями и решением определенной проблемы, мы можем наглядно представить себе сложный мир программы. Модель дает нам комплексное описание программы в следующем виде: «мы используем вот такие ресурсы, чтобы сделать то-то и то-то для вот этих людей, чтобы с ними произошли вот такие изменения для того, чтобы были достигнуты вот такие цели программы». А если говорить коротко, то, логическая модель показывает, как ресурсы связаны с результатами.

На рисунке 9 изображена логическая модель программы в общем виде.

Измерение параметров работы программы

Логическую модель можно использовать для разработки индикаторов, которые позволят отслеживать ход реализации программы⁵. Логическая модель помогает определить, какие данные необходимы, чтобы рассказать о работе программы и достижениях наших клиентов. Данные могут быть как количественными, так и качественными.

⁵Friedman, M. (2001). *The results and performance accountability implementation guide*. Скачано с <http://www.raguide.org/>

Рис. 10. Категории параметров программы по М.Фридману

	Качество	Количество
Усилие <i>Как сильно мы старались?</i>	Сколько мы сделали?	Насколько хорошо мы выполнили работу?
Результат <i>Стало ли кому-то лучше?</i>	Каков масштаб изменений?	Каково качество изменений?

По сути, измерение параметров работы программы позволяет описать ее ход в терминах результатов, полученных за определенный период времени, и соотнести полученные результаты с запланированными. Мы стараемся выяснить:

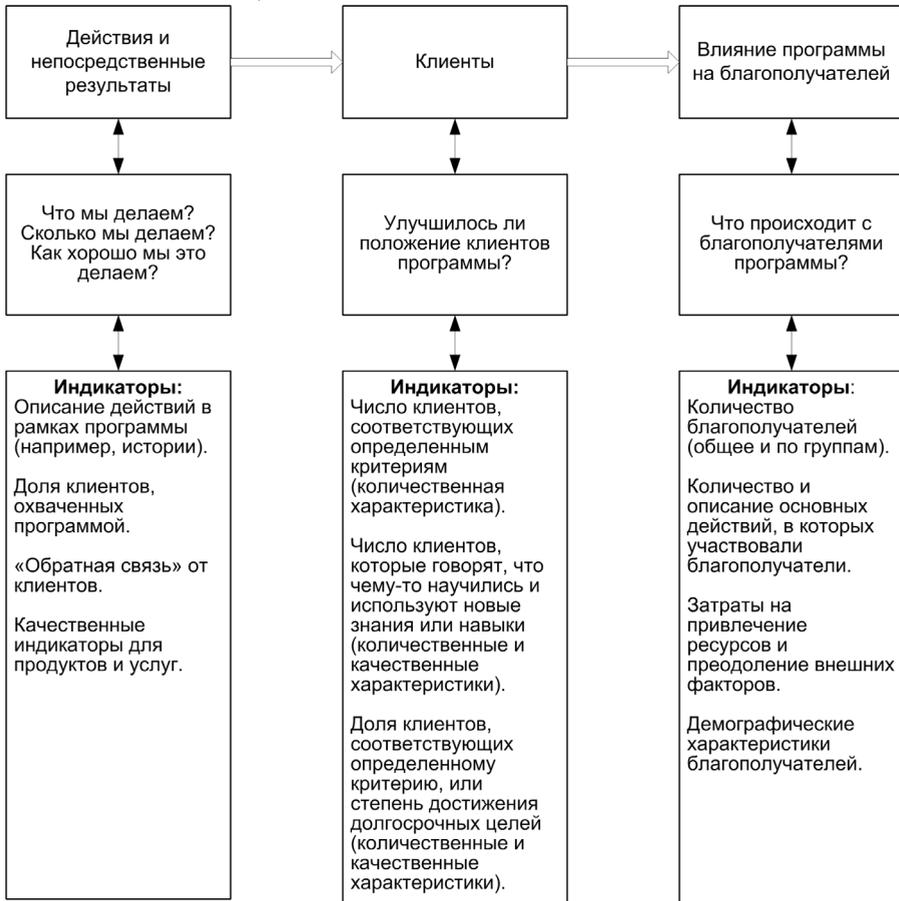
- приближается ли программа к запланированным целям;
- способствуют ли предпринимаемые действия достижению целей;
- возникают ли в процессе реализации программы проблемы, требующие внимания;
- есть ли примеры успешной работы, которые могут быть полезны для других.

Марк Фридман считает⁶, что все параметры программы можно разделить на четыре категории (рис. 10). По Фридману параметры программы могут относиться либо к количеству и качеству затраченных усилий, либо к количеству и качеству полученных результатов.

Если мы хотим измерять непосредственные результаты, представленные в логической модели, мы можем разработать индикаторы, которые будут описывать объем проделанной работы и ее качество. Эти индикаторы помогут нам ответить на вопросы о том, *какие услуги и в каком объеме мы предоставили и как хорошо мы это сделали*. Если же мы хотим измерять результаты, нам нужно будет разработать индикаторы, которые бы отвечали на вопросы, *каков масштаб изменений и каково их качество*.

⁶ Friedman, M. (2007) *Trying hard is not good enough: How to produce measurable improvements for customers and communities*. Trafford Publishing.

Рис. 11. Связь между элементами логической модели и индикаторами



Мы также можем разработать количественные и качественные индикаторы, которые помогут нам рассказать о достижениях наших клиентов. Это могут быть, например:

1. Количество клиентов и их гендерный и этнический состав.
2. Число и описание основных действий,
3. Затраты на привлечение ресурсов и преодоление внешних факторов,
4. Количество запросов на предоставление услуг,
5. «Обратная связь» от клиентов,
6. Описание качественных характеристик продуктов и услуг.

На рисунке 11 приведены индикаторы, соответствующие отдельным элементам логической модели.

Разработка вопросов оценки

Логическая модель способна помочь ответить на множество вопросов, которые интересуют руководителей программы:

1. Какую стратегическую проблему пытается решить программа?
2. Каковы причины данной проблемы?
3. Какую часть данной проблемы мы пытаемся решить?
4. Кто наши клиенты?
5. Что мы даем нашим клиентам (как мы на них воздействуем)?
6. Как изменились наши клиенты?
7. Помогут ли данные изменения улучшить положение наших клиентов?

Рисунок 12 показывает, как логическую модель программы можно использовать при проведении оценки. На нем приведены элементы логической модели и соответствующие каждому из них вопросы оценки.

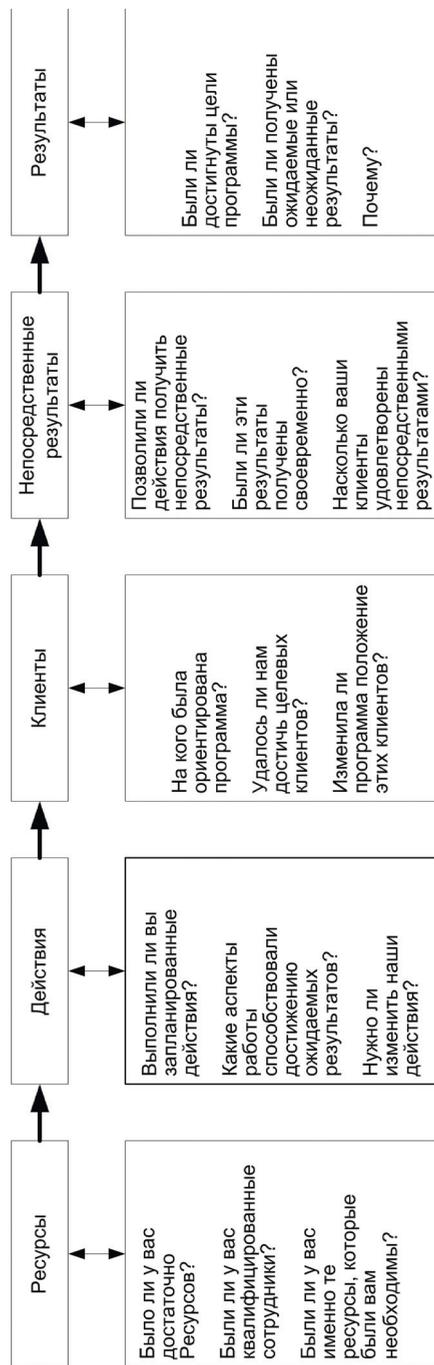
В заключение

Подведем итоги. Логическая модель описывает, какие ресурсы имеются для реализации программы; какие действия выполняются для достижения целей и осуществления миссии программы; каковы непосредственные результаты этих действий; какие изменения происходят с участниками программы во время и после программных действий; какие внешние факторы влияют на программу. Логическая модель помогает при разработке индикаторов и вопросов оценки, так как показывает, каким образом можно будет использовать информацию о работе программы, полученную в процессе оценки⁸.

⁷McLaughlin, J. A. & Grayson, T. E. (1999). Planning and conducting performance-based evaluations. Annual Meeting of Model Project Directors sponsored by the National Transition Alliance, University of Illinois at Urbana, IL, Washington, DC.

⁸Patton, M. Q. (2002). *The Evaluation Exchange*. Vol. VIII No.1. pgs 10-11. Harvard Family.

Рис. 12. Связь между элементами логической модели и вопросами оценки



Мониторинг программы

Алексей Кузьмин

Мониторинг – это 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 программу¹.

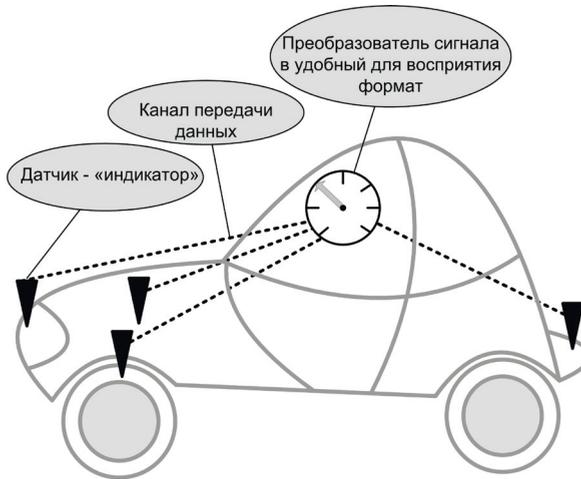
Другими словами, мониторинг отвечает на вопрос «Как идут дела?» и позволяет оперативно отслеживать ход программы по сравнению с планом. Принципиальное отличие мониторинга от оценки – глубина анализа. Оценка предполагает глубокий анализ, а мониторинг – лишь отслеживание текущей «картинки». С технической точки зрения главные отличия между мониторингом и оценкой заключаются в том, что: а) мониторинг – постоянно действующая система, а оценка проводится время от времени; б) система мониторинга основана исключительно на замерах значений индикаторов, оценка же проводится с учетом данных мониторинга (значений индикаторов), но не ограничивается ими. Именно поэтому системы мониторинга и оценки являются взаимодополняющими, но никак не могут заменить друг друга.

Как строится система мониторинга программы

Рассмотрим создание системы мониторинга на примере технического объекта – автомобиля. Предположим, что мы сконструировали автомобиль. Теперь мы задумались о том, какая информация будет нужна

¹ Данное определение основано на определении понятия «мониторинг», приведенном в следующем документе: Рабочая группа Комитета содействия развитию. Организация экономического сотрудничества и развития. Глоссарий ключевых терминов в области оценки и управления, основанного на результатах. – Париж: 2004 <http://www.oecd.org/dataoecd/22/61/31650813.pdf>

Рис. 13. Система мониторинга для автомобиля



водителю (в программе – руководителю) для эффективного и безопасного управления. Можно почти не задумываясь назвать несколько параметров состояния автомобиля, которые важно было бы знать водителю: например, скорость движения, температуру охлаждающей жидкости, количество топлива и т.д. (рис.13).

Почему водителю нужно знать скорость движения автомобиля?

Потому что:

- скорость существенно влияет на решения, которые принимает водитель;
- превышение допустимой скорости может привести к аварии;
- скорость постоянно меняется.

Почему водителю нужно знать температуру охлаждающей жидкости?

Потому что:

- от температуры охлаждающей жидкости зависит работа и исправность одного из самых дорогих узлов автомобиля – двигателя;
- температура охлаждающей жидкости постоянно меняется;

- при температуре ниже определенной величины и выше определенной величины двигаться нельзя.

Аналогичным образом можно было бы объяснить, почему водителю нужно иметь информацию о других параметрах, например, количестве топлива. Отметим существенный для нас момент: *прежде чем начать строить систему мониторинга, мы определяем не только то, что нужно знать о системе (программе), но и почему эта информация важна.*

Следующий вопрос: как часто может потребоваться водителю информация о скорости движения? Можно ли получать ее, скажем, один раз в день? Один раз в час? Очевидно, нет! Знать скорость нужно постоянно. Причина: этот параметр очень значимый и очень динамичный (меняется постоянно и непредсказуемо). А вот знать количество жидкости, которая используется для омывания стекол, водителю все время не обязательно. Причина: этот параметр не очень значимый, меняется плавно, предсказуемо. Можно проверять время от времени. Впрочем, кто-то может с последним утверждением и не согласиться: все зависит от условий, в которых мы находимся. При вождении на сильном морозе или в слякоть лучше проверять, сколько осталось омывателя, почаще.

Таким образом, следующим шагом в построении системы мониторинга является *определение периодичности получения информации о системе (программе).* Здесь также нужно тщательно все продумать. *От частоты получения информации будет зависеть в конечном итоге стоимость системы мониторинга.*

Как узнать значение отдельных параметров состояния автомобиля? Для этого используются датчики (на рис. 13 они обозначены треугольниками). Например, мы можем поставить датчик, который будет постоянно измерять температуру охлаждающей жидкости. Естественно, он должен быть расположен там, где находится охлаждающая жидкость. Аналогичным образом, *в программе определяются индикаторы, значение которых можно измерить там, где выполняется программа.*

Однако для того, чтобы у водителя была нужная ему информация, одних датчиков недостаточно. Нужны каналы передачи информации с датчиков к водителю. Аналогично, *в программе мало определить значение индикаторов, нужно также продумать каналы передачи этой информации к лицам, принимающим решения.*

Аналогия с автомобилем позволяет рассмотреть еще один важный аспект системы мониторинга – форму предоставления информации. Представим себе, что для определения скорости движения мы дадим водителю сведения о том, сколько оборотов делает колесо в единицу времени (это то, что измеряет датчик). Сколько водителей смогут в уме перевести такую информацию в километры в час? То есть *нам нужно позаботиться еще и о том, чтобы информация, поступающая к лицам, принимающим решения, была преобразована в удобный для восприятия формат.*

Подведем итоги. Для построения системы мониторинга программы необходимо сделать следующее:

1. Определить, какие характеристики программы нам необходимо отслеживать.
2. Определить измеряемые показатели (индикаторы), по которым можно будет отслеживать эти характеристики.
3. Установить источники информации для проведения мониторинга (организации, отделы, отдельные люди или группы людей, документы и т.д.).
4. Выбрать методы сбора информации.
5. Определить периодичность и график сбора информации (замера значений индикаторов).
6. Назначить ответственных за получение необходимой информации и договориться с теми, кто эту информацию будет предоставлять.
7. Определить технологию обработки и анализа получаемой информации.
8. Спланировать, как и кому будут переданы данные мониторинга, а также кто и как будет их использовать.
9. Учесть в бюджете программы расходы, необходимые для проведения мониторинга.

Мы хотели обратить особое внимание на последний пункт. Работа любой подсистемы в программе требует ресурсов. Ресурсы стоят денег. Если не учесть расходы на мониторинг программы на стадии проектирования, то при внедрении этой системы могут возникнуть большие трудности. К сожалению, именно такую ошибку зачастую совершают

авторы проектов и программ: подробно рассчитывают все статьи бюджета, связанные с реализацией программы, но не учитывают расходы на мониторинг.

Встраивать же систему мониторинга в программу на стадии реализации – дело неблагодарное. И хорошо не получится. Так же как и встраивание соответствующих датчиков, проводов и приборов в уже готовый автомобиль. Разрабатывать систему мониторинга нужно на стадии создания программы. Основой для построения качественной системы мониторинга является тщательная проработка логики программы, корректная формулировка ее целей².

Индикаторы

Основную проблему при создании системы мониторинга составляет разработка индикаторов.

Индикатор – это показатель, который служит простым и надежным средством измерения достижений, отражает изменения, вызванные программой, или помогает оценить деятельность структуры, осуществляющей программу³.

Как справедливо указывают специалисты Всемирного Банка Джоди Кусек и Рей Рист, «разработка индикаторов требует значительных усилий. Очень важно, чтобы в решении этой задачи участвовали компетентные специалисты-эксперты, разбирающиеся как в технических и предметных вопросах, так и в политике. При выборе индикаторов необходимо учесть все аспекты: предметный, технический и политический. Измеряет ли данный индикатор именно то, что нужно, можно ли технически собрать необходимую информацию, соответствует ли индикатор политической ситуации?»⁴ Подчеркнем: в разработке индикаторов обязательно должны участвовать эксперты в данной предметной области. Только глубокое и всестороннее знание предмета в сочетании с хорошим знанием техники измерений и общей ситуации вокруг программы может обеспечить выбор правильных показателей.

² Подробнее о логике и целях программы см. главу «Что такое программа или проект»

³ Рабочая группа Комитета содействия развитию. Организация экономического сотрудничества и развития. Глоссарий ключевых терминов в области оценки и управления, основанного на результатах. – Париж: 2004 <http://www.oecd.org/dataoecd/22/61/31650813.pdf>

⁴ Kusek, J. Z., & Rist, R. C. (2004). *Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system : a handbook for development practitioners*. Washington, DC: World Bank., стр.74

Индикаторы формируются экспертами с учетом замысла и целей программы. Однако существуют общие правила описания индикаторов, которые не зависят от содержания программы.

Описание индикатора в самом общем случае должно включать:

- Краткое название.
- Определение (точный и однозначный ответ на вопрос о том, что представляет собой данный индикатор).
- Ссылку на инструмент измерения данного индикатора.
- Периодичность измерения.

Кроме того, описание индикатора может включать:

- Описание того, что именно данный индикатор измеряет. Оно может понадобиться в случае, если определение (см. выше) не дает достаточной информации для пользователей.
- Краткое описание методики измерения (ответ на вопрос о том, как определить значение индикатора). Оно может понадобиться, если пользователи самостоятельно будут производить измерения, пользуясь рекомендованной методикой или инструментом.
- Преимущества и сильные стороны данного индикатора, а также ограничения по его применению. Эти характеристики индикатора уточняются по мере его использования. Они могут понадобиться для дальнейшей интерпретации данных, а также для совершенствования системы индикаторов.

Хороший индикатор⁵ должен быть:

- ясным – однозначным и хорошо определенным;
- существенным – относиться к значимым характеристикам программы;
- экономичным – предполагать разумные затраты;
- адекватным – замерять именно то, что он призван замерять;
- проверяемым – допускать независимую проверку.

⁵Kusek, J. Z., & Rist, R. C. (2004). *Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system : a handbook for development practitioners*. Washington, DC: World Bank., стр.74

Существует несколько классификаций индикаторов. В зависимости от того, какие характеристики программы измеряются, индикаторы делятся на количественные и качественные. При этом значение индикатора – это всегда число, которое служит признаком чего-либо, на что-либо указывает, о чем-либо предупреждает. То есть, индикатор – это «осмысленное, «говорящее» число, в основе которого лежит какая-то концепция»⁶.

Индикаторы могут отражать как количественные, так и качественные характеристики программы. Когда речь идет о количественной характеристике, то ее представление в числовом виде не вызывает особых затруднений. Представить в числовом виде качественную характеристику программы несколько сложнее.

Принимая во внимание, что индикатор – это шкала или система шкал, основанная хотя бы на одной эмпирической системе⁷, задачу формирования так называемого «качественного» индикатора можно свести к формированию шкалы, характеризующей качественный параметр программы.

Допустим, нужно разработать индикатор интерактивности интернет-сайта, то есть его способности взаимодействовать⁸ с посетителем. Нам придется вначале изучить, как сайт может взаимодействовать с посетителем. После этого мы сможем сформировать шкалу, предлагающую несколько уровней «интерактивности»⁹: (0) сайт имеется, но информация на нем отсутствует, (1) сайт предоставляет информацию (можно прочесть), (2) сайт предоставляет возможность скачивания информации, (3) сайт предоставляет возможность скачивания и отправки информации, (4) сайт предоставляет возможность получения консультаций в масштабе реального времени. Теперь можно сказать, что индикатор «степень интерактивности» может принимать значения 0,1,2,3 или 4, и что за каждой из этих цифр стоит вполне определенный смысл. Причем индикатор было бы ошибочно отождествлять с интерактивностью сайта. Он является лишь ее признаком.

⁶Бородкин Ф.М., Айвазян С.А, Социальные индикаторы. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2006, с.33

⁷Бородкин Ф.М., Айвазян С.А, Социальные индикаторы. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2006, с.228

⁸Interaction – взаимодействие, англ.

⁹ООО Компания «Процесс Консалтинг». Мониторинг и оценка «электронных правительств». Аналитический отчет. - 2003, стр.18, http://www.processconsulting.ru/doc/fin_otchet.pdf

Естественно, для измерения интерактивности сайта нужно разработать подробную инструкцию. Кроме того, необходимо еще определить, кто будет производить измерение, какие требования будут предъявляться к этим людям и сколько человек должны измерять интерактивность каждого исследуемого сайта. Имеет смысл привлечь к этой работе несколько человек, поскольку замеры будут производиться экспертами субъективно¹⁰, и для повышения надежности полученных данных разумно прибегнуть к «экспертной триангуляции»¹¹.

Другой часто встречающийся вариант «качественного» индикатора – это указание доли респондентов, отвечающих на некий вопрос определенным образом. Допустим, нас интересует осведомленность старших школьников о том, как распространяется вирус иммунодефицита человека (ВИЧ). Осведомленность – качественная характеристика. Ее нельзя непосредственно выразить в цифрах. Однако можно разработать индикатор, который будет служить признаком осведомленности. К примеру, можно провести анкетный опрос целевой группы и посчитать процент респондентов, которые при ответе на вопрос о каналах распространения ВИЧ выберут только правильные варианты из всех предложенных. Этот процент, опять же, нельзя отождествлять с осведомленностью, он лишь является ее признаком, индикатором, числом со смыслом.

Итак, независимо от того, какой параметр программы – количественный или качественный – характеризует индикатор, значение индикатора всегда является числом. И система мониторинга оперирует исключительно числами.

В зависимости от того, что они измеряют, различают индикаторы ресурсов, процесса, непосредственного результата, общего результата, влияния.

Иногда невозможно подобрать индикатор, который бы напрямую измерял то, что нас интересует. Тогда приходится прибегать к косвенным замерам. Индикаторы, которые измеряют что-либо косвенным образом, называются прокси-индикаторами. Обратимся к примеру прокси-индикатора, приведенному в книге Кусек и Риста:

¹⁰ В качественном исследовании инструментом является сам исследователь, поэтому такое исследование субъективно по своей природе. Это, естественно, не исключает возможности использования единых методик измерения, регламентирующих работу экспертов.

¹¹ Подробнее о принципе триангуляции в оценке программ см. главу «Оценка программы на стадии реализации»

«Чикагский Музей науки и промышленности захотел определить, какие экспонаты пользуются наибольшей популярностью у посетителей. В музее много залов и очень больших экспонатов. Например, там выставлена настоящая подложка и макет угольной шахты в натуральную величину. Сотрудники музея обнаружили, что невозможно посчитать, сколько людей осматривает тот или иной экспонат, поэтому решили использовать прокси-индикатор. Для этого они выяснили, как часто приходится менять плитку на полу перед разными экспонатами. Где же приходилось ремонтировать пол чаще всего? Перед стендом, где было показано, как вылупляются цыплята»¹².

В случае использования прокси-индикаторов, естественно, необходимо вначале доказать, что существует связь между их значением и параметром, который нас интересует.

Каково оптимальное число индикаторов? С одной стороны, чем их меньше, тем лучше, поскольку мониторинг требует определенных затрат. С другой стороны, мы должны иметь достаточное количество индикаторов, чтобы их значения адекватно отражали ход и результаты программы. Система индикаторов основана на упрощенной модели программы. Чтобы на ее основе можно было судить о том, что происходит на самом деле, эта модель должна учитывать все наиболее важные аспекты программы и быть достаточно адекватной реальности. Образно говоря, система мониторинга дает руководителю карту некоей местности. Если эта «карта» напоминает условную туристическую схему, то ориентироваться по ней рискованно, а то и вовсе невозможно. «Карта» должна быть достаточно детальной для решения поставленных задач. Но она всегда останется картой, а не местностью.

В ходе программы, особенно программы долгосрочной, необходимо периодически пересматривать систему индикаторов. От одних индикаторов придется отказаться, поскольку они перестанут быть актуальными. Другие индикаторы и способы их измерения нужно будет модифицировать с учетом изменившихся условий. Не исключено также, что придется разработать и какие-то новые индикаторы. В любом случае необходимо помнить о том, что система мониторинга может корректироваться по ходу программы и не является чем-то раз и навсегда определенным.

¹²Kusek, J. Z., & Rist, R. C. (2004). Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system : a handbook for development practitioners. Washington, DC: World Bank., стр.71

Манипулирование значениями индикаторов

Мы бы хотели остановиться на одной проблеме, которая часто возникает при внедрении систем индикаторов, на основании которых судят о прогрессе программы и ее результатах. Проблема эта не является характерной лишь для нашего региона, о ней говорят и пишут менеджеры и специалисты по оценке из разных стран мира. Состоит она в следующем.

Внедряется система индикаторов, и исполнителям программы говорят, что об эффективности их деятельности теперь будут судить по тому, насколько указанные показатели соответствуют плановым. То есть, теперь решения о поощрениях и наказаниях, а также карьерный рост менеджеров напрямую зависят от значений индикаторов. Соответственно, для исполнителей задача обеспечения плановых значений индикаторов становится не просто важной, а судьбоносной.

Решать эту задачу можно двумя способами. Можно стараться эффективно управлять программой, мотивировать людей, обеспечивать командный дух, оперативно решать возникающие проблемы и т.д., – то есть стремиться реализовать программу наилучшим образом. Теоретически, в этом случае значения индикаторов должны соответствовать плановым. Но это трудный способ опосредованного влияния на показатели. К тому же, как мы писали ранее¹³, достижение целей программы зависит не только от ее исполнителей, но и от внешних факторов, находящихся вне их контроля. Следовательно, и достижение плановых значений индикаторов, особенно индикаторов результатов, не в полной мере зависит от исполнителей.

Другой способ – подойти к вопросу «творчески» и найти более простые способы обеспечения требуемых значений индикаторов, не связанные напрямую с эффективной реализацией программы. Например, при реализации программы, направленной на улучшение качества медицинской помощи детям, одним из ключевых был индикатор детской смертности в возрасте до одного года¹⁴. По ходу реализации программы, значение этого индикатора снизилось и приблизилось к запланированному. Но когда стали анализировать причины такого снижения, оказалось, что многие руководители здравоохранения просто дали

¹³ В главе «Что такое программа или проект»

¹⁴ Этот пример относится к программе, реализованной в одной из стран СНГ.

распоряжение регистрировать смерть ребенка в возрасте до одного года лишь по истечении года со дня его рождения. То есть оказалось, что в этом случае цель и задачи деятельности подменялись плановыми значениями индикаторов. Вместо борьбы за улучшение качества медицинского обслуживания, которое должно было привести к улучшению здоровья детей, началась борьба за обеспечение нужных показателей. И это вполне объяснимо, ведь благополучие соответствующих должностных лиц зависело не столько от качества работы вверенных им структур, сколько от значений индикаторов.

Есть ли выход из этого положения? С одной стороны, можно и нужно следить за тем, чтобы измерение показателей производилось корректно, чтобы не было умышленных и неумышленных искажений данных. То есть, нужно жестко контролировать работу системы мониторинга.

С другой стороны, контроль не устранил системной причины происходящего. Пока с людей будут спрашивать за достижение определенных значений индикаторов, проблема манипулирования этими значениями останется. Поэтому, возможно, стоит задуматься о том, как используются данные мониторинга. Если они будут использоваться в первую очередь для того, чтобы иметь информацию о программе для своевременного принятия управленческих решений (функция получения нового знания), а не для поощрения и наказания, то шансы снять описанную выше проблему значительно возрастут.

Принципы оценки программ

Алексей Кузьмин

Начнем с примеров. Все они взяты из практики оценки программ в России. Возможно даже, что кто-то из читателей был их участником или знает о подобных случаях. Мы предлагаем вам, ознакомившись с каждой ситуацией, ответить на несколько вопросов. И только после этого продолжить чтение.

Примеры и вопросы

Ситуация 1 – «Анализ отчетов»

Фонд предлагает внешнему консультанту оценить эффективность программы, включающей несколько десятков проектов. Нужно определить, в какой мере программе удалось достичь поставленные цели и что можно сделать до окончания программы, чтобы обеспечить ее максимальную эффективность.

Для ответа на эти вопросы консультанту предлагают использовать лишь промежуточные и итоговые отчеты, представленные фонду грантополучателями.

Вопросы:

- Можно ли только на основании анализа отчетов дать ответы на интересующие фонд вопросы?
- Что бы вы сделали на месте консультанта?

Ситуация 2 – «Анонимность»

В ходе оценки внешний консультант интервьюирует руководителей и сотрудников проекта. Все беседы проводятся один на один. Ответы консультант записывает в блокнот.

К отчету о результатах оценки консультант прикладывает подробные записи всех бесед с указанием фамилии и должности респондента. Сотрудники проекта возмущаются тем, что нарушена анонимность предоставления информации. Консультант объясняет, что анонимность никому из сотрудников не гарантировалась. Этот вопрос вообще не обсуждался. Кроме того, по записям бесед можно проверить те выводы, которые консультант сделал в отчете. Это обязательное требование к исследованиям такого рода.

Вопрос:

- С вашей точки зрения, правильно ли поступил консультант?

Ситуация 3 – «Инкогнито»

Фонд заказывает внешнему консультанту проведение оценки нескольких проектов. Один из вопросов задания связан с анализом качества услуг, предоставляемых клиентам в рамках этих проектов. Фонд предлагает консультанту в качестве одного из методов сбора информации использовать метод включенного наблюдения инкогнито. Это означает, что консультант должен связаться с указанными проектами под видом клиента, посетить их офисы и получить консультации или другие услуги. Фонд, являющийся в данном случае заказчиком оценки, аргументирует такой подход стремлением получить объективную информацию «от первого лица».

Консультант принимает задание. Под видом клиента он посещает проекты. После того, как он получает достаточно информации, консультант информирует руководителей проектов о своей истинной задаче и продолжает сбор информации, беседуя с сотрудниками и изучая документацию.

Вопросы:

- Как бы вы отнеслись к такому методу оценки вашего проекта?
- Изменилось ли бы ваше отношение, если бы консультант, который изображал клиента, не раскрывал себя, а, получив услуги, удалялся? (А с сотрудниками беседовал бы другой консультант).
- Какие могут быть аргументы «за» и «против» такого подхода?

Ситуация 4 – «Знание проекта»

Проведение внешней оценки проекта поручается консультанту, который ранее работал в этом проекте. При выборе исполнителя заказчик руководствовался тем, что этому специалисту не придется тратить много времени на ознакомление с сущностью проекта. Кроме того, консультант сохранил хорошие личные контакты с сотрудниками проекта, что должно облегчить сбор информации.

Вопросы:

- Согласны ли вы с этой аргументацией?
- Существуют ли какие-то потенциальные проблемы в этой ситуации?

Ситуация 5 – «Будущее сотрудничество»

Во время проведения внешней оценки у руководителя проекта устанавливаются хорошие доверительные отношения с консультантом. Руководитель видит, что это хороший специалист, который мог бы провести тренинг для сотрудников проекта. Руководитель предлагает консультанту обсудить возможности будущего сотрудничества.

Вопрос:

- Как должен повести себя консультант в этом случае?

Как формируются принципы оценки программ

Почему мы начали обсуждение принципов оценки программ с описания конкретных ситуаций? Дело в том, что принципы рождаются из практики. Они не могут быть придуманы в тиши кабинетов до того, как будет накоплен опыт проведения оценки. Именно успешный практический опыт трансформируется в нормы профессиональной деятельности, определяющие, как следует поступать в тех или иных ситуациях. Это естественный эволюционный процесс.

Вначале каждый, кто занимается оценкой, формирует принципы для себя. Затем специалисты, работающие вместе (в одном проекте, в одной организации), договариваются об общих принципах между собой. Позже, когда профессия достигает определенного уровня зрелости и формируется профессиональное сообщество (ассоциация),

индивидуальные и групповые принципы преобразуются в принципы, принятые всем профессиональным сообществом.

Принципы не могут быть введены директивно. Вряд ли можно сформулировать *абсолютно правильные принципы*, пригодные для всех. О принципах нужно договариваться. Вполне может сложиться ситуация, когда договориться не удастся. Зачастую люди, которые не могут договориться о принципах работы, не могут работать вместе. Вполне естественно также, что принципы, принятые в одной группе, могут отличаться от принципов, принятых в другой группе.

Важным основанием для выработки принципов являются ценности и убеждения людей. Именно поэтому иногда не удается договориться. Когда разногласия связаны с различиями в ценностных установках, достичь единого мнения бывает крайне сложно или вообще невозможно: люди не склонны менять свои убеждения в одночасье.

Анализ ситуаций

Теперь вернемся к анализу практических ситуаций. Может случиться, что ваше мнение не совпадет с нашей точкой зрения. Это нормально. Как мы уже сказали, принципы должны быть результатом договоренности. Мы не склонны абсолютизировать свою позицию. Отметим, однако, что она основана на достаточно большом практическом опыте, и не только нашем собственном, но и международном. Поэтому, если вы с чем-то не согласитесь, постарайтесь разобраться, почему.

Анализ ситуации 1 – «Анализ отчетов»

Предложение провести анализ отчетов грантополучателей само по себе не вызывает никаких сомнений. Наверняка, результаты такого анализа могут быть интересны и фонду, и самим грантополучателям. Проблема возникает в связи с тем, на какие вопросы нужно ответить.

Если в качестве единственного источника информации использовать отчеты грантополучателей, то консультанту придется основывать свое мнение о достижении целей программы лишь на том, что *написали* ее участники в *официальных документах*, на основании которых фонд судит об *успешности их проектов*. То есть консультант вынужден будет полагаться только на официальное документально оформленное мнение весьма заинтересованных сторон.

Сможет ли консультант в таком случае вынести собственное суждение о том, в какой мере программе *на самом деле* удалось достичь поставленные цели? Чтобы сформировать свою точку зрения, консультанту нужно не только прочесть, что думают другие, но и самому увидеть, что происходит в программе. Нужно посетить хотя бы некоторые проекты; посмотреть, как идет работа, поговорить с менеджерами, сотрудниками, клиентами, представителями местных администраций и другими заинтересованными лицами. Если вдобавок проанализировать отчеты, то можно получить достаточно полную картину.

Таким образом, консультанту следовало бы:

1. объяснить проблему, связанную с ограничением источников информации, и то, как эта проблема может повлиять на результаты оценки;
2. проинформировать заказчика о том, как можно выполнить оценку наилучшим образом;
3. если в силу каких-то причин использовать разные источники информации нельзя, то консультант должен предложить пересмотреть вопросы задания.

При анализе мы опирались на один из принципов оценки программ, принятых Международной Сетью «Оценка программ» (IPEN), который гласит:

«Необходимо информировать клиента о возможных подходах к проведению оценки, а также о преимуществах и ограничениях этих подходов. Оценщик должен быть готов обсуждать, какое влияние могут оказывать используемые им методы на процесс оценки, ее результаты и выводы»¹.

Анализ ситуации 2 – «Анонимность»

С формальной точки зрения, консультант, приложивший к отчету записи интервью с указанием личностей респондентов, поступил правильно: договоренности о сохранении анонимности не было, значит, никаких обязательств в этом плане он на себя не брал.

¹Международная Сеть «Оценка программ», 2000, принцип А.2, <http://www.eval-net.org/index.php?id=3>

Проблема заключается в том, что ожидания участников оценки были обмануты. Кроме того, для некоторых из них нарушение принципа анонимности могло представлять угрозу. По крайней мере, это могло отрицательно повлиять на их отношения с коллегами по проекту и с руководством.

Консультант не прав в том, что *не обсудил «правила игры» с участниками оценки* в начале работы. Например, если бы все понимали, что анонимность сохранена не будет, то имели бы это в виду, отвечая на вопросы. Кроме того, чаще всего качество оценки повышается при соблюдении анонимности: люди чувствуют себя свободнее и отвечают более полно и откровенно. Да и для заказчика важен сам отчет, а не первичная информация в виде текстов интервью. Его интересуют ответы на вопросы задания, а не кто что сказал в ходе бесед с консультантом.

При проведении оценки хорошим тоном считается *информировать всех участников* о цели оценки, методах сбора информации и последующем использовании полученной информации. Например, согласно принципам оценки программ IPEN:

«Информация для проведения оценки должна предоставляться добровольно. Люди, предоставляющие такую информацию, должны иметь полное представление о существующих рисках и о том, как будет использована предоставляемая ими информация»².

Анализ ситуации 3 – «Инкогнито»

Все без исключения представители проектов обиделись на фонд и консультанта, которые использовали такой подход. В этом нет ничего удивительного. Они считали, что взаимоотношения с фондом строятся на основе доверия. Избранный же метод получения информации демонстрировал недоверие со стороны фонда. Некоторые из участников событий считали, что это было демонстрацией неуважения к ним. Таким образом, проведенная оценка отрицательно повлияла на отношения фонда с грантополучателями.

Насколько ценной была информация, полученная таким способом? Это большой вопрос. Консультант получил сведения о том, как была

²Международная Сеть «Оценка программ», 2000, принцип Г.4., <http://www.eval-net.org/index.php?id=3>

оказана одна услуга человеку, которому эта услуга на самом деле была не нужна. То есть не клиенту, а человеку, который *изображал клиента*. Полезнее было бы открыто побеседовать с менеджером, с исполнителем проекта, а также с несколькими настоящими клиентами.

В этом случае был нарушен принцип добровольности предоставления информации (см. анализ ситуации 2). Люди вообще не знали, что идет оценка. Естественно, информация о проекте была получена помимо их воли.

А вот еще один принцип IPEN, который применим к данной ситуации: *«Следует проводить работу и сообщать о её результатах с уважением к достоинству каждого заинтересованного лица»³.*

Часто при обсуждении этой ситуации люди апеллируют к широко известной и активно применяемой в бизнесе методике «загадочный покупатель»⁴, предполагающей проверку качества работы персонала специально подготовленными для этого «покупателями». Мы бы хотели отметить, что использование этой методики также требует соблюдения определенных этических норм, установленных специализированной международной ассоциацией⁵. Одна из этих норм гласит: «Персонал клиента должен быть уведомлен о том, что его работа может периодически проверяться путем применения технологии «загадочный покупатель»⁶. Эта норма в данном случае не была соблюдена: грантополучатели не знали, что их могут проверять таким образом.

Анализ ситуации 4 – «Знание проекта»

В данном случае мы имеем дело с так называемым возможным конфликтом интересов. Проблема заключается в том, что стремление консультанта сделать качественную оценку и вынести независимые суждения о проекте может вступить в противоречие с желанием сохранить дружеские отношения с сотрудниками проекта. Еще один потенциально возможный мотив консультанта (не обязательно осознаваемый) – представить свою предыдущую работу в проекте в хорошем свете. Это тоже может помешать беспристрастному анализу.

³Международная Сеть «Оценка программ», 2000, принцип Г.3., <http://www.eval-net.org/index.php?id=3>

⁴«Mysterious customer»

⁵Mystery Shopping Providers Association, <http://www.mspa-eu.org/>

⁶http://www.mspa-eu.org/pdf/Guidelines/Guidelines_RUSSIAN.pdf

С другой стороны, хорошее знание проекта действительно может помочь консультанту быстрее сориентироваться, наладить контакты с людьми и собрать нужную информацию.

Как поступить в этом случае? Во-первых, консультант должен решить для себя, существует ли конфликт интересов и может ли он возникнуть. Возможно, придется просто отказаться от выполнения этой работы. Во-вторых, консультант должен убедиться, что заказчик знает о его предыдущей работе в проекте и его знакомстве с сотрудниками проекта. Если консультант считает, что конфликта интересов нет, то окончательное решение принимает заказчик. Именно он должен взвесить все «за» и «против». Следовательно, главное – вовремя проинформировать клиента о возможном конфликте интересов.

Проводя анализ данной ситуации, мы использовали принцип IPEN, который гласит:

«Следует обращать особое внимание на ситуации, которые могут привести к возникновению конфликта интересов, и своевременно информировать об этом клиентов»⁷.

Анализ ситуации 5 – «Будущее сотрудничество»

В действиях руководителя проекта нет ничего необычного: полезные для организации ресурсы нужно стараться использовать. Проблема может возникнуть в том случае, если стороны договорятся о будущем сотрудничестве. Наличие контракта на проведение тренинга может стать фактором, отрицательно влияющим на объективность консультанта. Даже сам факт переговоров или достижение предварительной неформальной договоренности могут стать таким фактором.

В период проведения оценки между консультантом и программой не должно быть никаких отношений, которые могут привести к упоминавшемуся в ситуации 4 конфликту интересов. Какие интересы сталкиваются в данном случае? Финансовая заинтересованность консультанта в проведении тренинга и необходимость сохранять нейтралитет при проведении оценки.

⁷Международная Сеть «Оценка программ», 2000, принцип В.3., <http://www.eval-net.org/index.php?id=3>

Со стороны консультанта было бы правильным не вступать в переговоры относительно тренинга и объяснить руководителю проекта причину такого решения. К разговору о тренинге можно вернуться после сдачи отчета об оценке. Заказчика оценки об этой ситуации также следует проинформировать. Даже если отчет уже будет сдан. Дело в том, что в некоторых структурах есть правила, определяющие минимальный период времени между завершением оценки проекта и заключением прямого контракта между консультантом и организацией, которая этот проект выполняла. Были случаи, когда консультанту предлагалось подождать в течение шести месяцев.

В этой ситуации также применим принцип, который мы использовали при анализе ситуации 4.

Так на основании успешного практического опыта формируются нормы профессиональной деятельности, которыми должны руководствоваться специалисты по оценке. Ниже приводится полный перечень принципов оценки программ⁸, принятый Международной сетью «Оценка программ» (IPEN) в 2000 году. При формировании этого перечня были учтены и опыт российских специалистов, и соответствующие наработки Американской ассоциации по оценке⁹. Мы считаем, что каждый, кто может иметь отношение к оценке программ в качестве исполнителя, заказчика или оцениваемого, должен знать эти принципы.

Принципы оценки программ, принятые Международной Сетью «Оценка Программ»

1. Основой оценки программ может быть только точная и достоверная информация.
 - 1.1. При проведении оценки следует придерживаться определенных технических стандартов, позволяющих получать точную и достоверную информацию о предмете оценки. В частности, методы сбора информации, используемые оценщиком, должны быть воспроизводимыми.

⁸<http://www.eval-net.org/index.php?id=3>

⁹С принципами, принятыми Американской ассоциацией оценки, можно ознакомиться здесь: <http://www.eval.org/Publications/GuidingPrinciples.asp>

- 1.2. Необходимо информировать клиента о возможных подходах к проведению оценки, а также о преимуществах и ограничениях этих подходов. Оценщик должен быть готов обсуждать, какое влияние могут оказывать используемые им методы на процесс оценки, ее результаты и выводы.
2. Исполнение работы по оценке должно быть компетентным.
 - 2.1. Специалисты по оценке программ должны гарантировать, что они обладают достаточным образованием, знаниями и навыками для выполнения задач, возникающих при проведении оценки.
 - 2.2. Специалистам по оценке программ следует действовать в пределах их профессиональной компетентности и отказываться от проведения оценки, выходящей за эти пределы.
3. Специалисты по оценке программ гарантируют честность и открытость всего процесса оценки.
 - 3.1. На стадии заключения контракта следует обсудить с клиентом цели и задачи оценки, стоимость работ, методы сбора информации и порядок использования результатов оценки.
 - 3.2. Если в ходе проведения оценки происходят события, которые могут повлиять на заключительные результаты работы, следует своевременно информировать об этом клиента и все заинтересованные стороны.
 - 3.3. Следует обращать особое внимание на ситуации, которые могут привести к возникновению конфликта интересов, и своевременно информировать об этом клиентов.
4. Специалисты по оценке программ уважают безопасность и достоинство людей, с которыми они взаимодействуют в процессе своей профессиональной деятельности.
 - 4.1. Оценка иногда приводит к отрицательным для клиента или других заинтересованных сторон результатам. В таких случаях специалистам по оценке программ следует стремиться к минимизации вреда при условии, что этим не будет скомпрометирована честность оценочных заключений.

- 4.2. Необходимо тщательно взвешивать необходимость проведения оценки в ситуациях, когда результаты оценки могут нанести вред отдельным людям или организациям.
 - 4.3. Следует проводить работу и сообщать о её результатах с уважением к достоинству каждого заинтересованного лица.
 - 4.4. Информация для проведения оценки должна предоставляться добровольно. Люди, предоставляющие такую информацию, должны иметь полное представление о существующих рисках и о том, как будет использована предоставляемая ими информация.
 - 4.5. Специалисты по оценке программ ответственны за уважение особенностей людей, причастных к оценке. К таким особенностям относятся, в частности, культура, религия, пол, ограничение физических возможностей, возраст, сексуальная ориентация и этническое происхождение. Оценщики должны учитывать эти особенности на всех стадиях подготовки и проведения работ.
 - 4.6. Необходимо строго соблюдать условия конфиденциальности, оговоренные в контракте с клиентом.
5. Специалисты по оценке программ имеют профессиональные обязательства, определяющиеся общественными интересами и общественным благом.
 - 5.1. Если при постановке задачи на проведение оценки не принимаются во внимание отдельные значимые социальные факторы или мнения заинтересованных общественных групп, специалисты по оценке программ должны тщательно рассмотреть обоснованность такого подхода.
 - 5.2. Во всех случаях специалистам по оценке программ следует стараться представить результаты оценки по возможности ясно и просто, чтобы клиенты и другие заинтересованные стороны могли легко понять процесс проведения и результаты оценки.
 - 5.3. Специалистам по оценке программ следует соблюдать баланс между нуждами клиента и прочими нуждами. Между специалистами по оценке программ и клиентами, которые финансируют или заказывают оценку, неизбежно возникают особые отношения. В силу таких отношений специалисты по оценке должны стремиться к удовлетворению законных нужд клиента. Тем не менее, такие отношения могут ставить оценщика перед труд-

ными дилеммами в случаях, когда нужды и интересы клиента находятся в противоречии с другими интересами. Например, может случиться, что интересы клиента окажутся в противоречии с принципами достоверности информации, компетентности, объективности и уважения к людям. В подобных случаях специалистам по оценке программ следует обсудить конфликтные ситуации с клиентом и другими заинтересованными сторонами и найти взаимоприемлемое решение.

2

Как сделать оценку полезной

Одна из основных задач специалиста по оценке – выполнить работу так, чтобы ее результаты пригодились на практике. Ориентация на потребности тех, кто будет применять результаты оценки, подробное обсуждение с ними предполагаемого использования этих результатов на этапе постановки задачи и активное вовлечение заинтересованных сторон в процесс работы помогают сделать оценку максимально полезной. Кроме того, такой подход позволяет развить соответствующие знания и навыки сотрудников программы, что создает условия для более эффективного использования оценки в будущем.

Оценка, ориентированная на использование

Майкл Пэттон

Выносить суждение о проведенной оценке следует на основании того, в какой мере пригодились на практике ее результаты. Этот тезис является основополагающим для оценки, ориентированной на использование. Поэтому на всех этапах планирования и проведения такой оценки – с начала и до конца – необходимо внимательно отслеживать, как могут повлиять наши действия на практическое использование оценки. Таким образом, оценка, ориентированная на использование, фокусируется на том, как предполагают ее применять те, для кого она делается, – реальные люди в реальном мире.

Любая оценка может затрагивать интересы множества сторон, и спектр возможного применения ее результатов весьма широк. Оценка, ориентированная на использование, требует отказаться от общих и абстрактных рассуждений о том, кому она может быть потенциально полезна, и четко определить, кто конкретно будет ее использовать и каким образом. Специалист по оценке при этом не выступает в роли внешнего независимого «судьи», а помогает заранее определенным пользователям выносить суждения о программе и принимать управленческие решения.

Ценности различных заинтересованных сторон неизбежно влияют на оценку. Если мы хотим, чтобы ее результаты использовались, ценности основных пользователей – то есть тех, кто должен будет применять выводы и рекомендации – приобретают решающее значение. По существу, нам настолько важно, чтобы результаты оценки использовались, что мы не можем просто на это надеяться или считать это решенным делом. Использование результатов оценки необходимо заранее спланировать и затем – поддержать.

Параметры оценки, ориентированной на использование, зависят от конкретной ситуации и от пользователей. Специалист по оценке

должен установить с ними рабочие отношения, предложить «меню» возможностей и помочь определить, какая именно оценка им нужна. В оценке, ориентированной на использование, не отдается предпочтения никаким конкретным моделям, методам и теориям. Этот подход также никак не ограничивает пользователей в определении объектов оценки и возможностей применения ее результатов. Поэтому оценку, ориентированную на использование, можно рассматривать как процесс, в ходе которого консультант помогает пользователям определить содержание работ, модель, метод, теорию и способы применения результатов, которые в наибольшей степени соответствуют конкретной ситуации. Чувствительность к контексту создает хорошую основу для диалога и взаимодействия между специалистом по оценке и пользователями.

В оценке программ сегодня можно обнаружить массу самых разных подходов. С учетом такого богатого выбора оценка, ориентированная на использование, может иметь любую цель (т.е. быть формирующей, итоговой или развивающей); основываться на любых данных (количественных, качественных, смешанных); следовать любому методологическому подходу (в частности, экспериментальному или неэкспериментальному); фокусироваться на любых аспектах программы (среди них – процессы, результаты, влияние, затраты-выгоды и многие другие). *Оценка, ориентированная на использование, представляет собой процесс, в ходе которого консультант и основные пользователи совместно принимают решения относительно всех этих параметров исходя из того, каким образом будут применяться результаты оценки.*

В основе оценки, ориентированной на использование, лежат идеи «психологии пользы»¹. Исследования² показывают, что:

- пользователи с большей вероятностью применяют результаты оценки, если относятся к ним как к «своим»;

¹ Концепция «психологии пользы» (от англ. psychology of use) предложена австрийским психологом Альфредом Адлером. Она заключается в том, что индивид приобретает только такие характеристики, которые соответствуют его личной цели, и отвергает такие, которые не соответствуют его намерениям. Эта концепция, в частности, предполагает ответственность человека за его собственный характер. (Прим. ред.)

² Patton, Michael Quinn. 2008. *Utilization-Focused Evaluation*, 4th edition. Thousand Oaks, Ca: Sage Publications.

- «чувство собственности» по отношению к процессу и результатам появляется у пользователей в тех случаях, когда они активно вовлечены в проведение оценки;
- через активное вовлечение в процесс оценки консультант обучает пользователей применять ее результаты, создает условия для будущего использования этих результатов и шаг за шагом приближает их запланированное внедрение.

Использование результатов оценки – это, конечно, главная задача, однако специалист по оценке также должен обеспечить точность оценки, реалистичность ее дизайна и соблюдение этических норм³. Более того, как профессионал он обязан следовать существующим в профессии принципам: проводить оценку системно; основывать суждения на эмпирических данных; выполнять свою работу компетентно; быть честным и непредвзятым; уважать людей, которые участвуют в оценке и на которых могут повлиять ее результаты; учитывать многообразие интересов и ценностей, которые могут быть связаны с общественными интересами и общественным благом⁴.

Концептуальная основа оценки, ориентированной на использование

Основные определения

Оценка программ – это систематический сбор информации о деятельности в рамках программы, характеристиках и результатах программы, который проводится для того, чтобы вынести суждение о программе, повысить ее результативность и/или получить информацию для разработки будущих программ. Отличительной чертой оценки программ, ориентированной на использование (в отличие от оценки программ в целом), является то, что она выполняется для заранее определенных пользователей и с учетом того, как они будут применять результаты оценки.

Общее определение оценки программ включает три взаимосвязанных компонента: (1) систематический сбор информации по (2) потенци-

³Joint Committee on Standards for Educational Evaluation. 1994. *The Program Evaluation Standards*. Thousand Oaks, CA: Sage.

⁴Shadish, William R., Jr., Dianna L. Newman, Mary Ann Scheirer, Christopher Wye. 1995. *Guiding Principles for Evaluators*. *New Directions for Program Evaluation*. Number 66. San Francisco: Jossey-Bass.

ально широкому кругу вопросов для (3) различных вариантов использования. Определение оценки, ориентированной на использование, дополнительно указывает на необходимость выяснить, кто и как будет использовать результаты. В данном случае определения очень важны, потому что разные подходы к оценке основываются на разных определениях этого понятия.

Предложенное выше определение оценки программ, ориентированное на пользу, существенным образом отличается от других определений, где оценку определяют как средство отчетности, как механизм измерения степени достижения целей программы либо как использование методов общественных наук для вынесения суждения об эффективности программы.

Участие пользователей в принятии решений относительно параметров оценки: личностный фактор

При проведении любой оценки приходится принимать множество решений. Необходимо определить назначение оценки. Требуется, как правило, сформулировать конкретные критерии для вынесения суждения об успешности программы. Нужно выбрать методы и согласовать график проведения работ. Все эти решения важны при проведении любой оценки. Вопрос в том, кто будет их принимать. В случае, когда оценка ориентирована на использование, ответ на этот вопрос однозначен: *те, кто будет применять результаты оценки.*

Четко и ясно определить, кто получит пользу от проведения оценки, настолько важно, что специалисты используют особый термин для обозначения потенциальных пользователей: заинтересованные стороны. Этот термин относится к людям, у которых есть законный интерес к результатам оценки. Свои интересы могут быть у разных сторон: у тех, кто финансирует программу, у тех, кто руководит программой или является ее сотрудником; у тех, кто участвует в программе или является ее клиентом. К заинтересованным сторонам могут быть отнесены и другие группы, прямо или косвенно заинтересованные в эффективности программы: журналисты, общественность или, если быть более точным, налогоплательщики – в случае, если программа финансируется государством. Таким образом, в число заинтересованных сторон попадает каждый, кто принимает решения о программе или хочет получить о ней информацию. При этом интересы различных сторон зачастую очень разнообразны и даже противоречивы. И ни

одна оценка не может в равной мере ответить на все возможные вопросы о программе. Соответственно, нужно каким-то образом сократить список возможных вопросов для «фокусировки» оценки. При проведении оценки, ориентированной на использование, сначала из обширного списка потенциальных заинтересованных сторон выбирают небольшое число основных пользователей; а затем уже планируют и проводят саму оценку исходя из информационных потребностей этих основных пользователей и из того, как они собираются применить ее результаты.

Взгляды, интересы и потребности разных людей могут сильно отличаться. Это утверждение кажется банальным и очевидным. Однако при планировании оценочных исследований об этом очевидном факте регулярно забывают. Планирование оценки с учетом информационных потребностей конкретного человека или группы людей принципиально отличается от традиционного подхода, в котором рекомендуется определять «целевые аудитории» оценки. Аудитория – это нечто аморфное и анонимное. Организация тоже не может быть пользователем результатов оценки, потому что организация – это безликое собрание должностей.

Люди, а не организации, пользуются результатами оценки. Поэтому огромное значение имеет личностный фактор - наличие конкретного человека или группы людей, лично заинтересованных в оценке и ее результатах. Исследования⁵ показывают, что в тех случаях, когда есть человек или группа людей, активно вовлеченных в оценку и заинтересованных в ней, вероятность использования результатов оценки повышается. В тех же случаях, когда личностный фактор отсутствует, практическая польза оценки сводится к нулю.

Личностный фактор проявляется как заинтересованность, энтузиазм и поддержка конкретных людей. Людей, которые активно ищут информацию, чтобы сделать выводы и сократить неопределенность при принятии решений. Людей, которые хотят повысить свою способность предвидеть возможные результаты программ и стать более прозрачными менеджерами, политиками, потребителями, донорами, участ-

⁵Patton, Michael Quinn. 2008. *Utilization-Focused Evaluation*, 4th edition. Thousand Oaks, Ca: Sage Publications.

никами программ. Именно они являются основными пользователями результатов оценки.

Конкретные обстоятельства могут изменяться от случая к случаю, однако общая закономерность не подлежит сомнению: там, где имеет место личностный фактор, оценка оказывает влияние. Когда же личностный фактор отсутствует, такого влияния нет. Фактическое применение результатов оценки зависит не от сочетания каких-то абстрактных причин, а от личной заинтересованности конкретных людей.

«Ничто так не влияет на использование результатов оценки как *личностный фактор* – стремление должностных лиц использовать оценку как инструмент получения знаний и желание специалиста по оценке привлечь внимание к тому, что он выяснил в ходе оценки»⁶.

Соответственно, одна из главных задач консультанта при проведении оценки ориентированной на использование – выяснить у предполагаемых пользователей, как они собираются применять результаты оценки. Принимая во внимание личностный фактор, необходимо: а) работать с конкретными заинтересованными людьми, которые понимают значимость оценки, и б) ориентироваться на их потребности. Опыт показывает, что именно такой подход способствует применению результатов оценки. Сегодня это признают многие практикующие специалисты⁷.

Ориентация на пользователя

По существу, оценка ориентированная на использование является *ориентированной на пользователя*⁸. Так как никакая оценка не может в равной мере удовлетворить потребности всех заинтересованных сторон, оценка, ориентированная на использование открыто фокусируется на интересах небольшого числа людей, от которых зависит применение полученных результатов.

⁶Cronbach, Lee J. and associates. 1980. *Toward Reform of Program Evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass.

⁷Cousins, J. B., J. Donohue, and G. Bloom. 1996. «Collaborative Evaluation in North America: Evaluators' Self-reported Opinions, Practices and Consequences.» *Evaluation Practice*, 17, 3: 207-226. Preskill, Hallie and Valerie Caracelli. 1997. «Current and Developing Conceptions of Evaluation Use: Evaluation Use TIG Survey Results.» *Evaluation Practice*, 18, 3: 209-225.

⁸Alkin, Marvin. 1995. «Lessons Learned About Evaluation Use.» Panel presentation, International Evaluation Conference, American Evaluation Association, Vancouver, November 2.

Ориентация на основных пользователей имеет сугубо практическое значение. Когда люди, для которых предназначены результаты оценки, вовлечены в процесс работы на всех этапах от планирования до подготовки отчета и его распространения, они понимают, почему и как были получены результаты оценки, и воспринимают их как «свои». Если лица, принимающие решения, проявляют слабый интерес к оценке на начальных этапах, маловероятно, что позже они захотят использовать ее результаты. Они просто не будут *готовы* к этому.

Этапы оценки, ориентированной на использование

На первом этапе необходимо определить, кто будет использовать результаты оценки. Эти люди объединяются во временную рабочую группу, чтобы вместе с консультантом принимать все основные решения, касающиеся оценки.

На втором этапе консультант и основные пользователи обсуждают, как будут применяться результаты оценки и на что она должна быть направлена (например, на улучшение программы, подведение итогов или получение нового знания). При определении приоритетных вопросов оценки во многих случаях нужно будет решить, что именно будет объектом изучения: достижение целей программы, процесс ее реализации или «теория» программы (логическая модель). Выбор возможных вариантов оценки очень широк, поэтому может иметь смысл обсудить их все. Будущее использование результатов следует планировать с учетом политического контекста и этических соображений. В диалоге с пользователями консультант проясняет:

- стоит ли – с учетом ожидаемого применения результатов – вообще проводить оценку,
- готовы ли они использовать результаты так, как запланировано.

Третий этап включает выбор методов, способов измерений и дизайна оценки. Основные пользователи должны участвовать в принятии методологических решений, чтобы, применяя результаты оценки на практике, хорошо понимать их сильные и слабые стороны. Методологическое «меню» оценки программ достаточно обширно: данные могут быть качественными или количественными; дизайн – неэкспериментальным, экспериментальным или квази-экспериментальным; выборка – целевой или вероятностной; степень обобщения результатов – высокой или низкой. Кроме того, существу-

ют различные способы обеспечения достоверности, надежности и полезности данных.

На этом этапе необходимо обсудить следующие вопросы:

- насколько подходит в данной ситуации тот или иной метод,
- можно ли будет доверять полученным данным,
- насколько они будут понятными и точными,
- как соблюсти баланс интересов,
- как сделать оценку практичной и экономически оправданной.

При этом все время следует иметь в виду полезность оценки: будут ли применены на практике результаты, полученные с использованием определенной методологии?

Четвертый этап включает сбор данных, в котором пользователи могут принимать активное участие и как «источники» информации, и как исследователи, собирающие эмпирические данные. В оригинале же по-другому

Когда все необходимые данные собраны и подготовлены для анализа, начинается *пятый этап* оценки. Пользователи активно участвуют в интерпретации данных, формировании выводов и выработке рекомендаций.

На *шестом этапе* с учетом полученных результатов следует уточнить конкретные стратегии их использования. Консультант может оказать содействие не только в формировании, но и в реализации этих стратегий. Наконец, «пользователи» должны решить, нужно ли распространять отчет об оценке более широко, чем предполагалось на этапе планирования. Обсуждение этого вопроса еще раз подчеркивает разницу между запланированным использованием результатов оценки и широким публичным распространением отчета, которое делается в надежде, что кто-то еще сможет воспользоваться результатами оценки непреднамеренно.

Хотя логика проведения оценки ориентированной на использование незамысловата и предполагает поэтапное, шаг за шагом, выполнение определенных действий, на практике этот процесс редко бывает простым и прямолинейным. Например, в процессе работы могут обнаружиться не учтенные ранее, но важные пользователи. При обсуждении методов могут возникнуть новые вопросы. И совершенно не обяза-

тельно жестко разграничивать процессы уточнения вопросов оценки и выбора методов сбора и анализа данных. Характер вопросов влияет на выбор методов, а специфика тех или иных методов – на формулировки вопросов.

Привязка оценки к конкретной ситуации

Оценка, ориентированная на использование, предполагает переговоры между консультантом и пользователями на всех этапах проведения работ. Вероятно, наиболее очевиден этот тезис для этапа планирования. Дизайн конкретной оценки зависит от того, кто в ней участвует, и в какой ситуации находятся эти люди.

«Ситуативная» оценка во многом аналогична ситуативной этике⁹, ситуативному лидерству¹⁰ или ситуативному обучению: «действие определяется той конкретной ситуацией, в которой оно происходит»¹¹. Стандарты и принципы важны как основа для компетентного, честного и этичного проведения оценки. Однако не существует правил, которые бы предписывали, как поступать в каждой отдельно взятой ситуации, имея дело с конкретными пользователями. Именно поэтому Кэтрин Ньюкамер и Джозеф Хоули в своей работе, посвященной стратегиям оценки, позволяющим повышать эффективность программ, пришли к следующему выводу: «Прежде чем начинать оценку, консультанты и менеджеры программы должны вместе определить, что будет ее идеальным конечным продуктом»¹². Другими словами, стороны должны *договариваться* о том, как будут использованы результаты оценки.

Ситуация, в которой проводится конкретная оценка, уникальна. Успешная (то есть полезная, практичная, этическая и точная) оценка учитывает особенности ситуации: сочетание людей, политик, истории, контекста, ресурсов, ограничений, ценностей, потребностей, интере-

⁹Fletcher, Joseph. 1966. *Situation Ethics: The New Morality*. London: Westminster John Knox.

¹⁰Hersey, Paul. 1985. *Situational Leader*. North Carolina: Center for Leadership.

¹¹Anderson, J., L. Reeder, and H. Simon. 1996. «Situating Learning and Education.» *Educational Researcher*, 25, 4: 5-21..

¹²Newcomer, Kathryn E. and Joseph S. Wholey. 1989. «Conclusion: Evaluation Strategies for Building High-Performance Programs.» Pp. 195-208 in J.S. Wholey and K. E. Newcomer (eds.), *Improving Government Performance: Evaluation Strategies for Strengthening Public Agencies and Programs*. San Francisco: Jossey-Bass, стр. 202.

сов и непредвиденных обстоятельств. Хотя это утверждение кажется очевидным и даже банальным, большинство заинтересованных сторон обычно озабочены не учетом особенностей ситуации, а тем, чтобы оценка была сделана «правильно». Чаще всего пользователи отказываются активно включаться в планирование оценки, потому что считают, что не обладают знаниями, которые необходимы, чтобы сделать оценку «правильно». Людям очень сложно отказаться от мысли, что существует только один «правильный» способ действия. Но с точки зрения оценки ориентированной на использование оценка будет сделана «правильно», если ее результаты будут понятными и полезными для конкретных людей. Для этого, в свою очередь, необходимы анализ ситуации, взаимодействие и переговоры между консультантами и пользователями.

Сущность процесса взаимодействия между консультантом по оценке и пользователем можно представить в виде такой схемы: «активный – отзывчивый – интерактивный – адаптивный». Эта схема является одновременно и описанием, и предписанием. С одной стороны, она показывает, каким образом происходит принятие решений в реальном мире. С другой стороны, она указывает, как повысить эффективность работы с основными пользователями.

Активность в работе консультанта по оценке состоит в том, чтобы сознательно и расчетливо выявлять пользователей и формулировать вопросы оценки так, чтобы те смогли применить ответы. Отзывчивость консультанта состоит в том, что он внимательно выслушивает пользователей и принимает во внимание особенности ситуации, в которой происходит оценка. Консультант интерактивен¹³ в процессе переговоров с пользователем. Консультант адаптивен, когда он изменяет вопросы оценки и ее дизайн по мере того, как все лучше и лучше понимает и саму ситуацию, и то, как она меняется. То есть консультант по оценке не должен пользоваться готовыми рецептами или делать одно и то же раз за разом. При проведении каждой оценки он должен погружаться в конкретную ситуацию и учитывать интересы конкретных пользователей.

¹³ Интерактивный (от англ. interactive) – основанный на взаимодействии, диалоге – прим.ред.

Активность, отзывчивость, интерактивность и адаптивность характерны для всех этапов взаимодействия между консультантом и пользователями: от определения основных пользователей до уточнения формулировок вопросов оценки, выбора методов и анализа собранных данных. Поэтому консультанту приходится играть самые разные роли: партнера, тренера, фасилитатора¹⁴ групповых процессов, техника, политика, организационного аналитика, коллеги по работе, внешнего эксперта, методолога, посредника в процессе передачи информации, проводника изменений, дипломата, специалиста по разрешению проблем или креативного консультанта. Набор ролей, которые консультант будет играть в каждой конкретной ситуации, зависит от назначения оценки, ее уникальных характеристик, а также от его *личных знаний, умений, стиля работы, ценностей и этики*.

Схема «активный – отзывчивый – интерактивный – адаптивный» неслучайно начинается с активности консультанта. В процессе взаимодействия с пользователями консультант, в первую очередь, должен быть активным. Его отзывчивость не означает безоговорочного и пассивного принятия всех пожеланий заинтересованных сторон. Конечно, консультант, проводящий оценку ориентированную на использование, не может в одностороннем порядке определять направление и методы оценки. Но так же точно и пользователи не могут в одностороннем порядке навязывать свои пристрастия и предпочтения. Окончательный дизайн оценки вырабатывается в процессе переговоров, в ходе которых консультант и пользователи согласовывают свои ценности и потенциальные возможности.

Будучи «активным – отзывчивым – интерактивным – адаптивным», консультант, ориентированный на пользователя, занимает лишь одно из мест за столом переговоров. Переговоры эти не всегда идут гладко, по каким-то вопросам стороны могут расходиться во мнениях. Но, что бы ни случилось, консультант никогда не действует в одиночку.

Использование процесса

Когда говорят о практическом применении оценки, чаще всего имеют в виду использование ее результатов. Однако и само участие в процес-

¹⁴Фасилитатор (от англ. facilitator) – ведущий процесса группового обсуждения, использующий недирективные методы и помогающий участникам достичь того результата, который они сами запланировали. – прим.ред.

се оценки может оказаться полезным вне зависимости от того, какие результаты будут получены. Рассуждение – главная движущая сила оценки. Если пользователи, участвуя в оценке, научатся думать как специалисты по оценке, использовать логику оценки и действовать в соответствии с профессиональными ценностями оценки, это станет значимым эффектом наряду с результатами. Таким образом, польза от процесса заключается в освоении участниками логики, образа мысли и профессиональных ценностей оценки.

Люди, изучавшие методы исследований и оценки, часто воспринимают лежащую в их основе логику как нечто само собой разумеющееся. Тем, кто постоянно «варится» в научной среде, принятый здесь образ мысли кажется простым и естественным. Такое восприятие любой культуры характерно для тех, кто в нее погружен. Однако для практиков, руководителей и политиков исследовательская логика может казаться чересчур сложной и искусственной. Людям, которые привыкли действовать на основании смутных догадок, общих положений и непроверенных убеждений, нелегко начать мыслить, оперируя четкими и конкретными данными, полученными эмпирическим путем. Способность смотреть на мир глазами специалиста по оценке, которая формируется в процессе проведения оценки, зачастую сохраняется в течение длительного времени и оказывается даже более устойчивым и значимым эффектом, чем собственно результаты оценки.

Процесс оценки помогает приобрести новые знания и навыки тем, кто в него вовлечен. Польза от процесса оценки проявляется в изменении способов мышления и поведения на индивидуальном уровне, а также в изменениях на уровне программы или организации. Приведем высказывание одного из участников оценки, подтверждающее пользу процесса: «Влияние на программу оказали не столько результаты оценки, сколько процесс наших собственных размышлений в ходе оценки».

В любой оценке часто имеют место подобные эффекты. Оценка, ориентированная на использование, отличается тем, что усиливает их через активное вовлечение пользователей. Более того, получение пользы и от процесса, и от результатов становится в этом случае преднамеренным. Вместо того чтобы относиться к эффектам от процесса оценки как к неформальным и побочным, достижение таких эффектов сознательно делают одной из целей. С самого начала потенциальному влиянию процесса оценки уделяется специальное внимание. Такой подход позволяет усилить это влияние и увеличить общую полезность оценки.

Основа для будущего использования процесса закладывается уже на этапе обсуждения возможного и желательного влияния того, как будет проводиться оценка. Вопрос о том, кто будет принимать участие в оценке, приобретает совсем иное значение, если учесть, что люди, максимально вовлеченные в процесс, не только сильнее всего повлияют на содержание и результаты оценки, но и больше других испытают на себе ее влияние. Характер и степень влияния оценки на программу зависят от того, насколько вовлечены в процесс оценки ее сотрудники.

Целенаправленное использование процесса оценки увеличивает ее относительную полезность в глазах доноров и других заинтересованных сторон: соотношение затрат на оценку и выгод от ее использования меняется, когда продуктом оценки помимо новой информации о программе становится развитие персонала и организации.

Исследования позволили выделить шесть основных видов использования процесса оценки:

- внедрение оценочного мышления в организационную или программную культуру;
- обеспечение единого понимания результатов оценки;
- поддержание и усиление программы через оценку, направленную на изменения;
- повышение вовлеченности участников, поддержка их самоопределения и формирование у них ощущения причастности к результатам оценки;
- улучшение работы программы: то, что измеряется, то и делается;
- содействие организационному развитию программы¹⁵.

Пример использования процесса оценки можно найти в работе Брэдли Казинса и Лорны Эрл¹⁶. Эти авторы выступают за активное участие заинтересованных сторон и за партнерский подход к проведению оценки¹⁷, потому что это способствует использованию ее результатов. Помимо этого Казинс и Эрл показывают, как вовлеченность людей в

¹⁵ Patton, Michael Quinn. 2008. *Utilization-Focused Evaluation*, 4th edition. Thousand Oaks, Ca: Sage Publications.

¹⁶ Cousins, J. Bradley and Lorna M. Earl (eds.). 1995. *Participatory Evaluation in Education: Studies in evaluation use and organizational learning*. London: Falmer Press.

¹⁷ См. главу «Партнерская оценка» (Прим. ред.)

оценку может способствовать формированию обучающейся организации¹⁸. В публикациях, увязывающих оценку программ с обучающимися организациями, оценка с участием заинтересованных сторон рассматривается как средство формирования культуры непрерывного обучения¹⁹.

Оценка ориентированная на использование по сути своей является партнерской и предполагает активное участие пользователей на всех этапах работы. Такой подход представляет собой стратегию повышения полезности результатов оценки. Дополнительное внимание к использованию процесса, включение заинтересованных сторон в оценку и партнерский подход к ее проведению способствуют формированию культуры обучающейся организации и встраиванию в нее оценочной логики. Сознательное использование процесса оценки расширяет возможности для ее практического применения, которые обсуждаются с пользователями в каждом конкретном случае. Если принимается решение о том, что оценка должна способствовать формированию культуры обучающейся организации, то в план работ нужно включить соответствующий тренинговый курс по оценке программ для участников.

Основные положения оценки ориентированной на использование

1. Движущей силой оценки должно быть твердое решение использовать ее определенным и заранее известным образом. Решение это должны принять будущие пользователи. И каждый раз, когда приходится принимать какое-либо решение относительно назначения оценки, ее направленности, дизайна, методов, подходов к анализу данных или к написанию отчета, консультант

¹⁸Обучающиеся организации – это «организации, в которых люди постоянно повышают свою способность добиваться того, к чему они действительно стремятся; в которых всячески поддерживаются новые способы мышления; в которых предоставляется свобода для коллективных творческих инициатив; и в которых люди постоянно учатся совместно учиться». Концепция обучающейся организации предложена в 1990 году Питером Сенге (*Peter Senge*) в книге «Пятая дисциплина» (*The Fifth Discipline*). (Прим. ред.)

¹⁹King, Jean A. 1995. «Involving Practitioners in Evaluation Studies: How Viable is Collaborative Evaluation in Schools.» Pp. 86-102 in Cousins, J. Bradley and Lorna Earl (eds.). 1995b. Sonnichsen. Richard C. 1993. «Can Governments Learn?» In F.Leeuw, R. Rist, and R. Sonnichsen (eds.) *Comparative Perspectives on Evaluation and Organizational Learning*. New Brunswick, N.J.: Transaction.

- задает пользователям один и тот же вопрос: «Каким образом это решение повлияет на использование оценки?».
2. Использование является стратегическим приоритетом и красной нитью проходит через всю оценку – от начала и до конца. Это не та тема, к которой следует обращаться лишь по завершении оценки. К этому моменту возможности для ее использования уже бывают, в основном, предопределены. С того самого момента, как специалист по оценке и заинтересованные стороны начинают взаимодействовать и планировать оценку, все без исключения решения самым серьезным образом будут влиять на использование оценки.
 3. Личностный фактор существенно влияет на использование оценки. Исследования показывают, что личные интересы и обязательства участников оценки способствуют ее использованию. Поэтому оценка должна быть сориентирована на *конкретного* пользователя – на интересы и информационные потребности конкретных людей, а не расплывчатых пассивных «целевых аудиторий».
 4. Тщательное и вдумчивое рассмотрение всех сторон, заинтересованных в оценке, позволяет определить основных пользователей, принимая во внимание разнообразные и многочисленные интересы, связанные с программой, и следовательно с оценкой. Персонал программы, ее участники, руководители, официальные лица, доноры и лидеры сообществ – все они так или иначе могут быть заинтересованы в оценке. Однако природа и степень их заинтересованности будут варьировать. При выявлении основных пользователей приходится обращать особое внимание на политический контекст и разрешать этические дилеммы.
 5. Оценка должна иметь четкий «фокус». Концентрация на заранее оговоренном использовании оценки конкретными заранее известными людьми – самый полезный вариант «фокусировки». Время и ресурсы для проведения оценки ограничены, поэтому невозможно ответить абсолютно на все имеющиеся вопросы или одинаково внимательно рассмотреть все возможные проблемы. Следовательно представители различных заинтересованных сторон должны договориться между собой о том, какие проблемы и вопросы заслуживают того, чтобы считать их приоритетными.

6. Ориентация на использование требует тщательного и продуманного подхода к принятию решений. Оценка может быть направлена на вынесение суждения о ценности или значимости программы (итоговая оценка), на совершенствование программы (формирующая оценка) или на получение нового знания (оценка как инструмент познания). По мере реализации программы и информационные потребности, и применение результатов оценки могут меняться.
7. Оценка, ориентированная на использование, должна быть адаптирована к конкретной ситуации. Стандартизованный подход здесь не работает. Относительную практическую значимость результатов оценки можно определить только в контексте конкретной программы с учетом интересов пользователей. На применение оценки могут повлиять такие факторы, как особенности местного сообщества и/или организации, реализующей программу; характер оценки; доверие к специалисту по оценке; политические интересы; ограничения ресурсов. В процессе работы консультант совместно с пользователями постоянно отслеживает, как различные факторы и условия могут повлиять на применение оценки.
8. Готовность и желание пользователей применять результаты оценки необходимо поддерживать, привлекая этих людей к принятию значимых решений. Вовлечение пользователей делает оценку более понятной, адекватной и значимой для них и повышает вероятность сознательного и правильного применения ее результатов.
9. Целью является «качество», но не «количество» участия. Иногда качество процесса оценки может быть обратно пропорционально времени, потраченному на групповые обсуждения. Специалисты по оценке ориентированной на использование должны быть умелыми фасилитаторами.
10. Высокое качество вовлечения пользователей в процесс оценки позволяет обеспечить высокое качество и полезность самой оценки. Многие исследователи опасаются, что участие непрофессионалов в принятии решений относительно методов может нанести ущерб методологической корректности оценки. Здесь следует иметь в виду, что лица, принимающие решения, заин-

тересованы в том, чтобы получить полезные и точные данные. Валидность²⁰ и полезность взаимосвязаны. Потенциальные угрозы для полезности оценки столь же важно учитывать, как и угрозы для ее валидности. Квалифицированный специалист по оценке способен помочь пользователям, не имеющим исследовательской подготовки, разобраться в вопросах методологии и сознательно выбрать компромиссные решения с учетом возможностей и ограничений различных методов и вариантов дизайна оценки.

11. Консультант является полноправным участником процесса оценки и имеет свои законные интересы, ведь ставкой для него являются профессиональная репутация и честность. Поэтому он должен использовать подход, который можно охарактеризовать четырьмя словами: активность, отзывчивость, интерактивность и адаптивность. Активность состоит в том, что консультант берет на себя инициативу, предлагая пользователям оптимальные с его точки зрения подход и методы оценки. Отзывчивость состоит в том, что консультант внимательно выслушивает мнения других людей и уважительно относится к ним. Интерактивность состоит в том, что консультант постоянно находится в процессе переговоров и во взаимодействии с пользователями. Наконец, суть адаптивности состоит в поиске таких вариантов дизайна оценки, которые позволяли бы удовлетворить различные интересы, включая интересы самого консультанта, и соответствовали бы профессиональным стандартам. Репутация специалиста по оценке и его честность – факторы, влияющие как на использование оценки, так и на основы самой профессии. Поэтому консультанты по оценке программ должны строго следовать профессиональным стандартам и принципам.
12. Специалисты, для которых приоритетом является полезность оценки, несут ответственность за обучение участников оценки тому, как ее проводить и как использовать полученную информацию. Обучение заинтересованных сторон методам проведения оценки повышает ее полезность как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе. Повышение компетентности лиц,

²⁰Валидность - мера соответствия того, насколько методика и результаты исследования соответствуют поставленным задачам. (Прим. ред.)

принимающих решения, в области оценки приводит со временем к более эффективному ее использованию. Соответственно, каждую конкретную оценку нужно рассматривать как возможность для обучения участников и для развития потенциала организации. Такой подход получил название «использование процесса»: процесс оценки используют как средство развития программы и организации.

13. Использование не то же самое, что отчетность и распространение информации, которые, конечно, могут быть средствами стимулирования использования. Однако их не следует ставить в один ряд с такими видами использования оценки, как поддержка принятия решений, улучшение программ, изменение образа мысли или создание новых знаний.
14. Оценка, ориентированная на использование, требует существенных вложений времени и денег, которые окупаются стоимостью за счет применения результатов оценки на практике. Соответствующие расходы необходимо предусматривать в бюджете оценки, чтобы впоследствии недостаток ресурсов не помешал использованию ее результатов.

Проблемы проведения оценки ориентированной на использование

Отзывчивость по отношению к пользователям и качество выполнения оценки

Учет интересов пользователей и их активное вовлечение в процесс оценки не должны негативно влиять на ее техническое качество. Рассуждения по этому поводу нужно начать с признания того, что стандарты технического качества оценки будут разными для разных пользователей и для разных ситуаций. Поэтому задача состоит не в том, чтобы следовать неким универсальным исследовательским стандартам качества, а в том, чтобы выбранные методы и средства измерений обеспечивали *соответствующие* конкретной цели и потребностям конкретных пользователей уровни валидности и достоверности результатов.

Дженнифер Грин²¹ провела тщательный анализ дискуссии, в рамках которой техническое качество проведения оценки противопоставлялось отзывчивости консультанта по отношению к пользователям. Оказалось, что все авторы считают обе эти задачи важными, но расходятся в оценке того, какая из них является приоритетной. Грин пришла к выводу, что по сути спор идет о том, в какой степени нужно признавать неразрывность связи между оценкой и политикой: «Необходимо признать, что проведение оценки неизбежно сопряжено с конфликтами и трениями, и что если не все, то большинство определений отзывчивости и технического качества оценки (не говоря уже о выполнимости и правомерности) отражает политические и ценностные противоречия в каждом отдельно взятом случае»²². Грин рекомендует специалистам по оценке «выяснить, какие политические интересы и ценности» влияют на решения относительно предназначения, аудитории, дизайна и методологии оценки. Эта рекомендация полностью соответствует принципам оценки, ориентированной на использование.

Текучесть пользователей: «ахиллесова пята» оценки ориентированной на использование

«Ахиллесова пята» оценки ориентированной на использование ее самое слабое место – это текучесть основных пользователей. Активное участие пользователей на всех этапах оценки настолько важно, что их уход – по причине смены работы, реорганизации программы, перераспределения должностных обязанностей или выборов – может в конечном итоге сорвать использование результатов. Интересы новых пользователей редко полностью совпадают с интересами тех пользователей, которые стояли у истоков оценки. Лучшим «противоядием» на этот случай является создание рабочей группы, чтобы уход одного или двух человек был не столь критичен. Но при существенном изменении состава основных пользователей, скорее всего, потребуется заново договариваться с вновь прибывшими о дизайне оценки и том, как они будут использовать ее результаты.

²¹ Greene, Jennifer C. 1990. «Technical Quality Versus User Responsiveness in Evaluation Practice.» *Evaluation and Program Planning*, 13 (3): 267-74.

²² Там же, стр. 273.

В ходе оценки приходится решать ряд непростых задач: необходимо правильно выбрать основных пользователей; убедить их уделять оценке достаточно времени и внимания; разобраться в политических хитросплетениях внутри программы; выстроить доверительные отношения между участниками и провести оценку с соблюдением этических норм. Решение всех этих задач так или иначе связано с взаимоотношениями между консультантом и основными пользователями. Когда новые пользователи приходят на смену старым, консультанту приходится заново выстраивать отношения с ними. На это нужно время, поэтому сроки проведения оценки могут сдвигаться. Но такая задержка оправдана, так как позволяет восстановить взаимопонимание и отношения, на которых зиждется оценка, ориентированная на использование.

Формирование потенциала для использования результатов оценки

Точно так же как студенты нуждаются в выполнении практических заданий для освоения оценки программ, организации нуждаются в практике, чтобы научиться использовать оценку для совершенствования программ и собственного развития. Специалисты, работающие в области оценки программ, уделяют все больше внимания способам развития потенциала оценки в организациях²³. Открытость к оценке повышается по мере того, как организации приобретают положительный опыт в этой сфере, научаются анализировать его и извлекать из этого опыта уроки. Весьма распространенная проблема, возникающая при внедрении оценки в организациях, заключается в том, что сразу делается слишком много (проводится широкомасштабная оценка по стандартной схеме), в то время как еще не сформирован потенциал для использования полученных результатов. Формирование потенциала включает: освоение руководителями и сотрудниками логики оценки и принятие ее базовых ценностей; разработку и внедрение процедур оценки в планирование деятельности организации и дизайн про-

²³Kuzmin, Alexey. 2005. Exploration of Factors That Affect the Use of Evaluation Training in Evaluation Capacity Development. Doctoral dissertation, Union Institute and University, Cincinnati, Ohio. Patton, Michael Quinn. 1994. «Developmental Evaluation.» *Evaluation Practice*, 15, 3 (October): 311-20.

грамм; встраивание оценки в систему организационного совершенствования²⁴.

Исследования, посвященные готовности организаций к оценке²⁵, показывают, что необходимым условием использования оценки является признание организацией значимости обучения, развития и собственно оценки программ. Но понимание значимости оценки не приходит само по себе. И оно не возникает естественным образом. Приверженность пользователей идеям и принципам оценки – вещь хрупкая. Ее нужно холить и пестовать как новый вид растения – весьма капризного, но способного принести богатый урожай при правильном и тщательном уходе. В оценке ориентированной на использование такое «вращивание» приверженности пользователей считается приоритетом не только для того чтобы получить большую отдачу от конкретной работы, но и для того, чтобы сформировать потенциал²⁶ для использования будущих оценок.

Связь роли консультанта с назначением оценки

Различные цели оценки обуславливают появление спектра различных ролей консультанта по оценке. Исторически в оценке программ сформировались три традиции: (1) исследовательская, связанная с социальными науками; (2) практическая, связанная в первую очередь с работой внутренних консультантов; (3) аудиторская, связанная с финансовым и программным аудитом.

Когда оценочное исследование направлено на получение обобщенного знания о причинно-следственных связях между деятельностью в рамках программы и ее результатами, необходимо строго следовать методологии социальных наук. Консультант по оценке здесь будет выступать в первую очередь в роли эксперта-методолога.

²⁴ Sonnichsen, Richard C. 2000. *High Impact Internal Evaluation*. Thousand Oaks, Ca: Sage Publications. Preskill, Hallie. and Rosalie Torres. 1998. *Evaluative Inquiry for Learning in Organizations*. Thousand Oaks, Ca: Sage Publications.

²⁵ Preskill, Hallie. and Rosalie Torres. 2000. «The Readiness for Organizational Learning and Evaluation Instrument.» Oakland, Ca: Developmental Studies Center. Seiden, Katherine 2000. Development and Validation of the 'Organizational Readiness for Evaluation' Survey Instrument. Unpublished doctoral dissertation, University of Minnesota.

²⁶ использование процесса

Когда главной задачей является определение общей ценности или значимости программы, центральной для консультанта становится роль судьбы.

Когда оценка проводится в связи с требованиями публичной отчетности и в рамках подготовки соответствующего документа, консультант по оценке выступает перед общественностью и лицами принимающими решения в роли аудитора, инспектора или проверяющего.

Когда главным предназначением оценки является совершенствование программы, консультант становится советником и фасилитатором для сотрудников программы.

Когда специалист по оценке работает в команде, занимающейся проектированием, он играет роль советника.

Когда оценка связана с установлением социальной справедливости, специалист по оценке становится «агентом изменений»²⁷.

В оценке ориентированной на использование консультант всегда является переговорщиком и в диалоге с основными пользователями выясняет, какие еще роли он должен играть. При этом выбор ролей, как и выбор методов, ничем не ограничен. Он зависит только от того, как основные пользователи намереваются применить результаты оценки.

Рассмотрим в качестве примера оценку международной программы, которая оказывает продовольственную помощь жителям сельских районов во время жестокой засухи. Если назначение оценки – проверить эффективность проводимой политики и правильность расходования средств, то основными пользователями будут члены наблюдательного совета, сформированного международной организацией-донором для контроля реализации программы. В разгар международного продовольственного кризиса программа будет привлекать большое внимание, требовать значительных затрат и, возможно, вызывать споры о том, как распределять продовольствие и кому помогать в первую очередь. В такой ситуации доверие к результатам оценки и их полезность будут в очень большой степени зависеть от независимости, идеологической нейтральности, методологической экспертизы и политической смекалки консультанта по оценке.

²⁷ Агент изменений (от англ. change agent) – человек, который прямо или косвенно вызывает или стимулирует социальные, культурные или поведенческие изменения. (Прим. ред.)

Теперь для сравнения рассмотрим роль консультанта в совершенно другой ситуации, когда оценка помогает усилить влияние небольшой программы, направленной на развитие лидерства. Программа реализуется в нескольких сельских сообществах. Основными пользователями результатов этой оценки являются местные учителя, чиновники и медицинские работники, которые принимали участие в разработке программы при поддержке международного донора. Оценка направлена на улучшение программы: повышение степени удовлетворенности участников, улучшение их знаний и изменение их поведения. В таких условиях использование оценки будет самым серьезным образом зависеть от взаимоотношений консультанта с местными сотрудниками программы. Консультанту потребуются выстроить с ними близкие доверительные отношения, основанные на взаимном уважении, чтобы эффективно организовать процесс принятия коллективных решений относительно приоритетов оценки и методов сбора данных. Консультант также должен будет помочь местной команде достичь согласия по поводу результатов оценки и тех изменений, в которых нуждается программа. Здесь консультант выступает в роли фасилитатора – организатора процесса совместной работы участников программы.

Рассмотренные примеры показывают, насколько сильно может варьировать контекст оценки программы. Роль консультанта должна в каждом случае соответствовать этому контексту и назначению оценки, согласованному с основными пользователями. Это становится особенно важным, когда консультант и основные пользователи договариваются уделить специальное внимание использованию процесса оценки. Использование процесса выходит за рамки традиционных представлений о том, что основными факторами, определяющими влияние оценки, являются полученные данные, выводы и рекомендации, а также отчет, в котором они описаны. Незапланированные эффекты часто имеют место при проведении оценки либо как прямое следствие влияния процесса оценки, либо как побочное следствие использования ее результатов. Оценка, ориентированная на использование, отличается тем, что возможность и желательность извлечения уроков как из процесса оценки, так и из ее результатов могут быть формализованы и включены в план работ – по усмотрению основных пользователей. Другими словами, вместо того, чтобы относиться к влиянию процесса оценки как к неформальному эффекту в виде «кругов на воде», предлагается рассматривать его как одну из целей оценки. Такой подход

повышает пользу, которую организация получает от оценки, и способствует формированию потенциала оценки на будущее.

Предложение выйти за рамки узкого традиционного подхода и использовать оценку не только как инструмент для получения данных, выводов и рекомендаций, обязательно должно сопровождаться открытым обсуждением возможных возражений и сомнений. Это обязанность консультанта по отношению к основным пользователям. Когда консультанты по оценке предлагают пользователям инновационные подходы, они должны ясно и открыто показать, что это никоим образом не связано с обманом, коррупцией, подтасовкой фактов или «впариванием» сомнительных услуг.

Если основные пользователи хотят провести независимую итоговую оценку и нуждаются в ней, то это именно то, что они должны получить. Если они хотят, чтобы независимый консультант провел формирующую оценку и представил предложения по совершенствованию программы, – это то, что они должны получить. Но упомянутые выше два варианта уже не являются единственно возможными в оценочном «меню». Уже используются новые подходы к оценке, предполагающие участие заинтересованных сторон и партнерство с ними, стимулирующие социальные изменения и развитие. Поэтому новая задача консультантов, работающих в традиции оценки ориентированной на использование состоит в том, чтобы помочь основным пользователям понять, в каких случаях наиболее адекватны те или иные подходы. С помощью консультанта основные пользователи должны получить достаточно информации, чтобы самостоятельно выбрать оптимальный подход к проведению конкретной оценки.

Политическая подоплека оценки ориентированной на использование

Оценка ориентированная на использование требует особого чутья и проницательности при выявлении основных пользователей, при планировании, при обсуждении возможностей внедрения результатов. Использование оценки всегда связано с определенным политическим контекстом. Обсудим некоторые уроки, извлеченные из практики.

1. Не вся информация полезна.

Сведения, полученные в результате оценки, будут востребованы, если окажутся значимыми и понятными для пользователей.

Организационный социолог Майкл Крозье как-то заметил: «Людей и организации интересует только то, что, по их мнению, влияет на них, и на что они сами способны повлиять»²⁸.

2. Не все люди являются пользователями информации.

Одним людям проще участвовать в оценке и применять ее результаты, другим – сложнее. Эти различия определяются как врожденными способностями, так и социальной принадлежностью, уровнем образования и жизненным опытом. Это означает, что информация обладает большим потенциалом в руках тех, кто готов ей воспользоваться и знает, как это сделать. Соответственно, проблема использования может быть интерпретирована как проблема соответствия: нужно предоставить правильную информацию правильным людям.

А что делать с теми, кто не склонен использовать информацию и поэтому относится к оценке настороженно, безразлично или даже враждебно? Консультант, для которого практическое применение результатов оценки является приоритетом, находит возможности для привлечения новых пользователей информации и для их обучения. Таким образом, для обеспечения использования результатов оценки нужно решить две задачи: а) найти и привлечь тех, кто предрасположен использовать информацию; б) научить тех, кто не имеет такой предрасположенности.

3. Если информация изначально была предназначена для использования, есть больше шансов, что ее действительно будут использовать.

Заранее сложно предугадать, какая информация окажется наиболее ценной. Оценка ориентированная на использование повышает вероятность того, что собранные сведения будут значимыми, поскольку с самого начала речь идет о реальных проблемах, реальных сроках и реальных решениях. В этом смысле оценка ориентированная на использование стремится сократить разрыв между потенциальным и фактическим применением информации, между знанием и действием. Когда оценка нацеливается на применение ее результатов основными пользователями, шансы поразить цель возрастают.

²⁸ Crozier, Michel. 1964. *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press, стр. 158.

4. Реальное влияние оказывает только та информация, которой можно доверять.

Доверие к оценке и оценщику – одно из важнейших условий использования полученных результатов²⁹. Это особо подчеркивает Элеанор Челимски, которая на протяжении многих лет успешно выполняла оценки программ для Конгресса США: «В том, что касается честности, сбалансированности, качества методологии или точности, любые усилия, которые повышают доверие, оправданы. О плохо выполненной работе помнят долго...»³⁰. Чем более политизирован контекст оценки и заметна оценка в этой политизированной среде, тем важнее получить независимое подтверждение качества работы, так как это поможет обеспечить доверие к полученным результатам. Задача здесь сводится к выработке мер безопасности для предугадывания и распознавания вторжений со стороны определенного политического окружения и для противодействия этим вторжениям, чтобы сохранить доверие к оценке.

Когда есть возможность, можно создать рабочую группу, которая будет принимать все основные решения относительно задач, методов и назначения оценки. Рабочая группа – эффективный инструмент для вовлечения в оценку ключевых заинтересованных сторон. Участие в совместном принятии решений, как правило, повышает готовность этих людей использовать результаты оценки, улучшает их знания в сфере оценки, совершенствует их навыки проведения оценки и их умение интерпретировать полученные данные. Участники рабочей группы разделяют с консультантом ответственность за принятие решений, а сама рабочая группа служит «площадкой» для обсуждения политических и практических интересов тех, кто будет использовать результаты оценки.

²⁹ Alkin, Marvin C., Richard Daillak, and Peter White. 1979. *Using Evaluations: Does Evaluation Make a Difference?* Beverly Hills, CA: Sage.

³⁰ Chelimsky, Eleanor. 1987. «The Politics of Program Evaluation.» Pp. 5-22 in D.S. Cordray, H.S. Bloom, and R.J. Light (eds.), *Evaluation Practice in Review. New Directions for Program Evaluation*. No. 34, Summer. San Francisco: Jossey-Bass, стр. 14.

Для проведения оценки ориентированной на использование требуются особые навыки

Чтобы оградить оценку от политического давления и деструктивных групповых процессов, а также повысить вероятность использования ее результатов, специалист по оценке должен быть находчивым политической динамики и уметь представлять информацию в дружественной по отношению к пользователям манере³¹. Из этого следует, что специалистам по оценке программ нужны не только технические и методологические навыки, но также умение управлять групповыми процессами и политическая прозорливость. Иначе говоря, оценщик должен «уметь работать с людьми»³².

Ненадлежащее использование оценки

В оценке ориентированной на использование конечно же, предполагается *надлежащее использование* результатов и процессов. Следовательно необходимо иметь в виду и возможность ненадлежащего использования. В стремлении к получению политического преимущества кто-то может неверно интерпретировать результаты оценки либо злоупотребить ими. Марвин Алкин и Карен Койл³³ провели важное разграничение между «*ненадлежащей оценкой*», когда консультант попросту выполняет свою работу плохо либо не соблюдает стандарты и принципы, и «*ненадлежащим использованием оценки*», когда пользователи манипулируют оценкой, чтобы сознательно исказить ее результаты или нарушить ход исследования. При этом Джин Кинг³⁴ справедливо утверждает, что сознательный отказ от использования результатов плохо выполненной оценки является ответственным решением и может быть отнесен к категории «надлежащего использования».

³¹ Patton, Michael Quinn. 2008. *Utilization-Focused Evaluation*, 4th edition. Thousand Oaks, Ca: Sage Publications. Torres, Rosalie, Hallie Preskill, and Mary E. Piontek. *Evaluation Strategies for Communicating and Reporting: Enhancing Learning in Organizations*. 1996. Thousand Oaks, Ca: Sage.

³² Ghere, Gail, Jean King, Laurie Stevahn, and Jane Minnema. 2006. "A Professional Development Unit for Reflecting on Program Evaluation Competencies." *American Journal of Evaluation* 27(1): 108-123.

³³ Alkin, Marvin and Karin Coyle. 1988. «Thoughts on Evaluation Misutilization.» *Studies in Educational Evaluation*.

³⁴ King, Jean A. 1982. «Studying the Local Use of Evaluation: A Discussion of Theoretical Issues and an Empirical Study". *Studies in Educational Evaluation*, 8: 175-183.

Рассмотрим некоторые соображения относительно ненадлежащего использования оценки.

С расширением использования могут участиться и злоупотребления, поэтому консультанты, ориентированные на внедрение результатов, должны привлекать больше внимания к тому, чтобы оценка не обернулась против себя самой. Когда люди игнорируют оценку, они игнорируют как ее потенциальную пользу, так и потенциальные злоупотребления. Когда консультанты успешно привлекают большее внимание к результатам оценки и содействуют их использованию, может наблюдаться и соответствующий рост ненадлежащего использования этих результатов. Дональд Кэмпбелл сделал аналогичное заключение о «возникновении неприятной закономерности: чем шире используется тот или иной социальный индикатор, тем чаще им пытаются манипулировать»³⁵.

Одно из лучших средств против злоупотреблений – работа с многочисленными пользователями, которые понимают оценку и ее значимость. Сопутники в использовании оценки одновременно являются соратниками в предотвращении ее ненадлежащего использования. Злоупотребления могут быть существенно сокращены, если в результате совместной работы с консультантом пользователи станут считать оценку «своей», будут лидерами в сфере внедрения результатов оценки; станут защитниками от ненадлежащего использования оценки и гарантами сохранения доверия к оценке в случае возможных злоупотреблений ее результатами.

Специалист по оценке не всегда может пресечь злоупотребления ее результатами, но он всегда может, и это является его прямой обязанностью, гарантировать надлежащее проведение оценки и избежать «провалов» в своей собственной работе. Это естественным образом подводит нас к разговору об этике оценки.

Этические аспекты ориентации на пользователя

Некоторые люди выражают беспокойство о том, что консультант, проводящий оценку, ориентированную на пользователя, будет кооптирован в ряды заинтересованных сторон. Как специалистам по

³⁵ Campbell, Donald T. 1988. *Methodology and Epistemology for Social Science: Selected Papers*, edited by E.S. Overman. Chicago: University of Chicago Press.

оценке оградить себя от внешних посягательств, если они вовлекаются в тесные партнерские отношения с заинтересованными сторонами? Как может специалист по оценке принять во внимание политический контекст, не становясь при этом политическим инструментом в руках одной из заинтересованных сторон?

Природа взаимоотношений между специалистами по оценке и людьми, с которыми они работают, весьма сложна. С одной стороны, специалистов по оценке призывают сохранять уважительную дистанцию между ними и теми, кого они изучают, чтобы обеспечить объективность и свести к минимуму личную предвзятость и политические предубеждения. С другой стороны, теория межличностных отношений свидетельствует о том, что тесный контакт является необходимым условием формирования взаимопонимания между людьми. Таким образом, специалисты по оценке оказываются перед следующей дилеммой: если чересчур сблизиться с лицами принимающими решения это может поставить под сомнение научную достоверность оценки; а если сохранить дистанцию, это пагубно скажется на использовании результатов оценки.

Беспокойство по поводу возможной кооптации специалиста по оценке в число заинтересованных сторон можно снять, если сконцентрироваться на эмпирической основе оценки. Эмпирический подход к оценке программы подразумевает, что нужно выявить ценности и предположения, составляющие ее основу; проверить состоятельность этих предположений и тщательно изучить, что происходит в действительности. Стройность и целостность оценки зависят от ее эмпирической ориентации, то есть направленности на систематический сбор достоверных данных и представление их в отчете. Аналогичным образом связность и целостность процесса оценки зависят от того, насколько участники примут эмпирический подход. Необходимо добиться, чтобы все участники оценки действительно захотели разобраться в том, что происходит с программой – разобраться настолько, насколько это позволят применяемые методы исследований и скудные ресурсы, отпущенные на проведение оценки. Формирование такой устремленности участников предполагает и их обучение, и фасилитацию их совместной работы. Умелый специалист по оценке следит за эмпирической ориентацией пользователей и предпринимает действия, необходимые для сохранения такой ориентации. При этом он про-

являет ситуативную отзывчивость и действует по схеме «активный-реактивный-интерактивный-адаптивный».

Специалисты по оценке сталкиваются с самыми разными ситуациями, в которых необходимо строго следовать этическим принципам, а иногда – проявлять мужество. Разумеется, специалисты по оценке, ориентированные на внедрение результатов, должны иметь хорошо развитую общую этическую чувствительность. При этом им наверняка придется обратиться к этическим нормам в связи с двумя существенными особенностями оценки ориентированной на использование: а) вовлечением в процесс оценки не всех заинтересованных сторон, а только основных пользователей; б) работой в тесном контакте с этими пользователями. Знание, порождаемое оценкой, – это сила. Этика ограничения числа заинтересованных сторон рассматривает выбор тех, кто имеет доступ к этому знанию. Этика выстраивания тесных взаимоотношений с пользователями касается цельности, защищенности от внешних посягательств, нейтральности и неподкупности специалиста по оценке. Оба этих аспекта оценки ориентированной на использование связаны с фундаментальным этическим вопросом: кому служат оценка и специалист по оценке?

Начнем с того, что специалист по оценке должен отчетливо сознавать собственные моральные принципы и сознательно следовать им. Кроме того, он должен анализировать, чьи интересы отражают вопросы оценки и кто получит доступ к ее результатам. Активный компонент модели «активный-реактивный-интерактивный-адаптивный» обуславливает открытое обсуждение с участниками оценки сомнений, проблем и ценностей самого специалиста по оценке, у которого, безусловно, есть свои интересы, хотя он, конечно, не относится к числу основных заинтересованных сторон. В каждой оценке на кону оказываются его профессиональная репутация и ценности.

Специалист по оценке ориентированной на использование не просто пассивно выслушивает и принимает все, что бы ни пожелал основной пользователь. Активно-реактивно-интерактивно-адаптивный процесс предполагает обязательство специалиста по оценке представлять основным пользователям стандарты и принципы профессии, а также свои собственные моральные принципы. При этом специалист по оценке всегда с уважением относится к убеждениям и сомнениям основных пользователей.

Другой важный момент связан с тем, как представлены интересы различных заинтересованных сторон в процессе оценки ориентированной на использование. Предпочтительно, чтобы в оценку были вовлечены представители всех групп, на которые она может повлиять. Как уже упоминалось выше, ориентация на пользователя означает внимание к конкретным людям, но никак не к абстрактным «целевым аудиториям». Бывает, что оценка затрагивает интересы людей, не облеченных властью. Формальная «покровительственная» позиция специалиста по оценке по отношению к ним неприемлема. Необходимо рассмотреть возможности их непосредственного включения в работу, либо – как минимум – выяснения их мнений. Как именно сделать это, обсуждается в процессе переговоров с заинтересованными сторонами.

Еще одно критическое замечание относительно оценки ориентированной на использование высказывается теми, кто считает, что многочисленные роли, которые может играть специалист по оценке, могут поставить под вопрос решение задачи, которую данная группа критиков считает центральной (или единственной) задачей оценки – вынести независимое суждение о ценности программы. Что если вместо вынесения такого независимого суждения специалист по оценке станет помогать основным пользователям делать это самостоятельно либо начнет поддерживать формирование обучающихся организаций? Не создаст ли это путаницу относительно самого жанра оценки?

Майкл Скривен, например, утверждает, что специалисты по оценке не служат конкретным людям. Они служат истине. Скривен уверен, что истина пострадает, если специалисты по оценке начнут устанавливать тесные рабочие отношения с сотрудниками программы. Скривен призывает оценщиков тщательно блюсти свою независимость, поскольку они призваны выносить жесткие суждения, а сотрудничество с «пользователями» может им в этом помешать. По словам Скривена, специалист по оценке должен уметь справляться с одиночеством, которое является оборотной стороной независимости. Скривен выступает против «ассимиляции» специалиста по оценке, когда он кооптируется в программу и становится ее адвокатом³⁶. В этом случае, по мнению Скривена, возникают «кровосмесительные отношения», и «специалист по оценке оказывается «в одной постели» с оцениваемой

³⁶ Scriven, Michael. 1991a. *Evaluation Thesaurus*. 4th edition. Newbury Park, CA: Sage, стр. 182.

программой»³⁷. Если оценщик не смог вынести независимое суждение, он «нарушил профессиональный долг...»³⁸. Скривен иронично называет такой подход к оценке «подобрее и помягче»³⁹. Все эти сомнения и критические замечания проистекают из того, что Скривен испытал:

- сопротивление со стороны клиентов, когда приходилось сообщать им негативные сведения о программе,
- обычную для специалистов по оценке внутреннюю психологическую проблему, связанную с необходимостью сообщать клиентам плохие новости.

Скривен призывает оценщиков быть стойкими и бескомпромиссными, когда нужно сообщить клиенту о негативных результатах оценки. Он пишет: «Оценщики избегают негативных выводов только потому, что им не хватает мужества...»⁴⁰.

Мой опыт проведения оценок ориентированных на использование отличается от опыта Скривена, поэтому я пришел к совершенно иным выводам. Я работаю с клиентами, которые горят желанием получить высококачественную информацию для улучшения программ. Это компетентные профессионалы и цельные личности, способные конструктивно воспринять как позитивные, так и негативные выводы и использовать их в своей практической деятельности. И я считаю своим долгом построить работу таким образом, чтобы клиенты смогли принять и использовать на практике и позитивные, и негативные результаты оценки. Я не считаю, что клиенты склонны к сопротивлению. Наоборот, люди готовы воспринимать любую качественную информацию, чтобы улучшить программы, которым они искренне преданны. Даже когда мы договариваемся, что я буду выступать в роли «судьи», то я стараюсь преподносить результаты своей работы так, чтобы быть услышанным, и помогаю клиентам сделать собственные выводы. Иногда они судят себя намного строже, чем это бы сделал я.

По моему опыту, тем, кто приносит плохие вести, нужно не мужество, а умение давать негативную «обратную связь». И клиентам не нужно

³⁷ Там же, стр. 192.

³⁸ Scriven, Michael. 1991. «Beyond Formative and Summative Evaluation.» Pp.18-64 in M.W. McLaughlin and D.C. Phillips (eds.), *Evaluation and Education: At Quarter Century*. 90th Yearbook of the National Society for the Study of Education. Chicago: University of Chicago Press, стр. 32

³⁹ Там же, стр. 39.

⁴⁰ Там же, стр. 42.

быть особо «просветленными», чтобы выслушать критику и использовать ее, если вы умело подготовите их воспринять ее как средство повышения эффективности программы. Люди, искренне преданные программе, не хотят тратить время на бесполезную работу.

Заключение

Основной тезис оценки ориентированной на использование – работа с основными пользователями для обеспечения применения результатов оценки – стал базовым постулатом для большинства профессионалов. В 1995 году Казинс с коллегами провели анкетирование специалистов по оценке (564 респондента) и практиков (68 респондентов). Выборка была сформирована на основе списков членов американской и канадской профессиональных ассоциаций. Анкета включала перечень утверждений относительно оценки, с которыми респонденты могли либо согласиться, либо не согласиться. Подавляющее большинство респондентов согласилось с тем, что «специалист по оценке по итогам своей работы должен формулировать рекомендации». На втором же месте оказалось утверждение о том, что «основной задачей специалиста по оценке является обеспечение применения данных оценки основными пользователями»⁴¹ (71% респондентов согласились с этим). Похожие результаты были получены Прескилл и Караселли по итогам опроса членов Американской ассоциации оценки в 1996 году⁴². Таким образом, через 30 лет после выхода в свет первого издания книги об оценке ориентированной на использование⁴³ ее базовый постулат превратился из дискуссионной идеи⁴⁴ в господствующую тенденцию.

⁴¹ Cousins, J. B., J. Donohue, and G. Bloom. 1996. «Collaborative Evaluation in North America: Evaluators' Self-reported Opinions, Practices and Consequences.» *Evaluation Practice*, 17, 3: 207-226, стр. 215.

⁴² Preskill, Hallie and Valerie Caracelli. 1997. "Current and Developing Conceptions of Evaluation Use: Evaluation Use TIG Survey Results." *Evaluation Practice*, 18, 3: 209-225.

⁴³ Patton, Michael Quinn. 1978. *Utilization-Focused Evaluation*. Beverly Hills, Ca: Sage.

⁴⁴ Alkin, Marvin (ed.). 1990. *Debates on Evaluation*. Newbury Park, CA: Sage.

Партнерская оценка: создаем условия для участия заинтересованных сторон в проведении оценки

Рита О'Салливан

Суть партнерской оценки состоит в том, что представителей заинтересованных сторон систематически привлекают к работе по планированию и проведению оценки. «Дистанцированные» подходы не допускают участия заинтересованных сторон в команде, проводящей оценку программы. Партнерский подход, напротив, исходит из того, что если специалисты по оценке будут активно и постоянно сотрудничать с сотрудниками программ, это положительно скажется на качестве дизайна оценки, сбора и анализа данных и результатов оценки. Кроме того, в этом случае заинтересованные стороны будут лучше понимать смысл полученных выводов и рекомендаций и использовать их на практике.

Последовательность шагов при проведении партнерской оценки программы соответствует «типовой» схеме¹, в рамках которой заказчику/руководителю нужно получить ответы на вопросы, касающиеся программы; а для ответа на эти вопросы необходимо собрать информацию. Чтобы обеспечить высокое качество оценки, при ее проведении компетентный специалист должен следовать профессиональным стандартам².

Партнерский характер оценки проявляется в том, *как* она проводится. Особенность этого подхода заключается в использовании различных приемов вовлечения заинтересованных сторон в процесс оценки.

¹Fitzpatrick, J. L., Sanders, J. R. & Worthen, B.R. (2004). *Program evaluation*, 3rd Edition. Boston: Pearson.

²См., например, *Guiding Principles for Evaluators*, American Evaluation Association; *Evaluation Guidelines*, International Program Evaluation Network, или *United Nations' Standards for Evaluation*.

От других подходов, также предполагающих участие заинтересованных сторон³, партнерская оценка отличается тем, что допускает различную степень вовлеченности. То есть, степень участия представителей заинтересованных сторон при проведении партнерской оценки различных программ может быть разной. Специалист по оценке определяет адекватный уровень вовлечения представителей заинтересованных сторон в зависимости от степени их готовности, характера решаемых задач и имеющихся ресурсов.

По определению Лилианы Родригес-Кампос, которая активно продвигает идеи партнерской оценки, «партнерская оценка – это оценка, которая предполагает интенсивное сотрудничество между оценщиком и заинтересованными сторонами в процессе проведения оценки»⁴. Таким образом, партнерская позиция специалиста по оценке предполагает создание условий для участия заинтересованных сторон. Кроме того, специалисты, использующие партнерский подход, должны выявлять и анализировать препятствия для сотрудничества с представителями заинтересованных сторон и создавать условия для преодоления этих препятствий. При этом нужно принимать во внимание, какая именно оценка проводится, и учитывать организационный контекст программы.

Вопросы теории

Хотя термин «партнерская оценка» используется очень широко, его общепринятого определения пока не существует. Часто этот термин используют как синоним терминов «оценка с участием заинтересованных сторон»⁵ и «оценка, помогающая заинтересованным сторонам поверить в свои силы»⁶. В Американской ассоциации оценки, в рамках которой действуют различные тематические группы⁷, есть группа специалистов, использующих подходы с ориентацией на участников. В на-

³Fitzpatrick, J. L., Sanders, J. R. & Worthen, B.R. (2004). Program evaluation, 3rd Edition. Boston: Pearson.

⁴Rodriguez-Campos, L. (2005). Collaborative evaluations: A step-by-step model for the evaluator. Tamarac, FL: Llumina Press, стр. 1..

⁵англ. Participatory evaluation

⁶англ. Empowerment evaluation

⁷англ. Topical Interest Groups

звание этой группы включены все три упомянутых выше термина⁸, и никто даже не попытался формально определить или как-то разделить их. Во избежание путаницы для целей данной публикации мы определяем партнерскую оценку следующим образом: это оценка, в ходе которой представителей заинтересованных сторон привлекают к работе в качестве членов команды оценщиков в той мере, в которой они способны и готовы выполнять данные функции. Планирование и проведение такой оценки подробно описано в работах Риты О'Салливан⁹ и Лилианы Родригес-Кампос¹⁰.

С точки зрения теории партнерская оценка, по классификации Алкина, приведенной в книге «Истоки оценки»¹¹, относится к направлению, связанному с использованием оценки и ее результатов. У партнерской оценки много общего с оценкой, помогающей заинтересованным сторонам поверить в свои силы¹²; с оценкой с участием заинтересованных сторон¹³; и с оценкой, ориентированной на использование¹⁴. Все эти подходы объединяет обязательное участие представителей заинтересованных сторон в проведении оценки и стремление сделать оценку максимально полезной.

⁸англ. Collaborative, Participatory and Empowerment Evaluation Topical Interest Group

⁹O'Sullivan, R. G., Skaga, J., & Chernow, M. (2005). First 5 Los Angeles Child Care Initiative Evaluation Phase II Final Report. Chapel Hill, NC: Evaluation, Assessment & Policy Connections, School of Education, University of North Carolina at Chapel Hill.

¹⁰Rodriguez-Campos, L. (2005). *Collaborative evaluations: A step-by-step model for the evaluator*. Tamarac, FL: Llumina Press.

¹¹M. C. Alkin (Ed.) *Evaluation roots*. Thousand Oaks, CA: Sage.

¹²Fetterman, D. M. (2001). *Foundations of empowerment evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage. Fetterman, D. M., & Wandersman, A. (2005). *Empowerment evaluation principles in practice*. New York, NY: Guilford.

¹³Cousins, J. B. (2004). Crossing the bridge: Toward understanding us through systematic inquiry. In M. C. Alkin (Ed.) *Evaluation roots* (pp. 293-318). Thousand Oaks, CA: Sage. Cousins, J. B., & Earl, L. M. (Eds.). (1995). *Participatory evaluation in education: Studies of evaluation use and organizational learning*. London: Falmer.

King, J. A. (1998). Making sense of participatory evaluation practice, *New Directions for Evaluation* 80: 57-67.

King, J. A. (2004). Tikun Olam: The roots of participatory evaluation. In M. C. Alkin (Ed.) *Evaluation roots* (pp. 293-303). Thousand Oaks, CA: Sage.

¹⁴Alkin, M. C. (2004). Context adapted utilization: A personal journey. In M. C. Alkin (Ed.) *Evaluation roots* (pp. 293-303). Thousand Oaks, CA: Sage.

Patton, M. Q. (2004). The roots of utilization-focused evaluation. In M. C. Alkin (Ed.) *Evaluation roots* (pp. 276-292). Thousand Oaks, CA: Sage.

Patton, M. Q. (2008). *Utilization-focused evaluation* (4th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

От других «родственных» подходов партнерская оценка отличается тем, что рассматривает все заинтересованные стороны в качестве потенциальных партнеров и допускает различную степень вовлечения представителей заинтересованных сторон в проведение оценки. Нет жестких требований относительно объема работы, выполняемого заинтересованными сторонами в процессе оценки. Нет строгих правил, как эта работа должна строиться. Не оговаривается, кто является «главным» при проведении оценки. Партнерский подход исходит из того, что сотрудничество с персоналом программы и другими заинтересованными сторонами повышает качество оценки, и специалист, использующий данный подход, стремится привлекать людей к работе настолько, насколько они хотят и могут.

Перед началом оценки возможности взаимодействия между всеми заинтересованными сторонами внимательно изучаются и подробно обсуждаются. Сотрудничество может быть как минимальным, так и очень активным. В идеале, в ходе переговоров консультант должен понять оценочный потенциал заинтересованных сторон и, исходя из этого понимания, разработать план проведения оценки, который позволит собрать высококачественную информацию для ответа на вопросы задания. Кроме того, консультант может использовать процесс первоначальных переговоров для обучения участвующих в нем заинтересованных сторон. Таким образом, при партнерском подходе работа по уточнению заказа на оценку приобретает особенное значение.

Партнерский подход, в отличие от других, предполагает большую гибкость в распределении полномочий по принятию решений (жестким остается только требование соблюдать этические правила и процедуры проведения оценки). Оценка, помогающая заинтересованным сторонам поверить в свои силы, по определению Дэвида Феттермана¹⁵, отличается от оценки с участием (в версии, представленной Бруннером и Гузманом¹⁶) тем, что заинтересованные стороны в большей степени контролируют дизайн и процесс оценки. Позже Феттерман писал, что при проведении оценки, помогающей заинтересованным сторонам поверить в свои силы, оценщик выполняет функции фасилитатора: он обучает членов местного сообщества, которые участвуют в проведении

¹⁵ Fetterman, D. M. (2001). *Foundation of empowerment evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage.

¹⁶ Brunner, I. and Guzman, A. (1989). *Participatory evaluation: A tool to assess projects*

оценки и руководят ею¹⁷. При проведении оценки ориентированной на использование по определению Майкла Пэттона¹⁸, внешний консультант выполняет функции фасилитатора, соратника и «ресурсного центра», а заинтересованные стороны принимают все решения и проводят оценку. Казинс и Эрл¹⁹, напротив, утверждают, что при проведении оценки с участием внешний консультант играет ведущую роль.

Последовательность выполнения партнерской оценки

При проведении партнерской оценки последовательность действий остается такой же, как и при проведении прикладных эмпирических исследований или оценки, «дистанцированной» от заинтересованных сторон. Формулируются вопросы или гипотезы, затем проводится сбор необходимых данных для ответа на вопросы (проверки гипотезы). Методы сбора данных и стратегии формирования выборки «заимствуют» из богатого «арсенала», применяемого исследователями. В партнерской оценке используют практически те же методы анализа данных и варианты представления результатов оценки, что и при других подходах к оценке или при проведении прикладных исследований в области социальных наук. Принципиальное отличие партнерской оценки состоит в том, как и кем эти методы используются. Огромное значение имеет последовательность выполнения работ и сопутствующее общение с заинтересованными сторонами.

Лиана Родригес-Кампос разработала «модель партнерской оценки»²⁰, которая отражает важность построения команды оценщиков с участием заинтересованных сторон и преодоления препятствий для сотрудничества с ними. Модель включает шесть блоков:

1. Определение ситуации;
2. Уточнение ожиданий;
3. Выработка совместных обязательств;
4. Обеспечение открытого общения;

¹⁷ Fetterman, D. M. (2005). In D. M. Fetterman & A. Wandersman (Eds.), *Empowerment evaluation principles in practice* (pp. 1-26). New York, NY: Guilford.

¹⁸ Patton, M. Q. (2008). *Utilization-focused evaluation* (4th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

¹⁹ Cousins, J. B., & Earl, L. M. (1992). The case for participatory evaluation, *Educational Evaluation and Policy Analysis* 14(4): 397-418.

²⁰ Rodriguez-Campos, L. (2005). *Collaborative evaluations: A step-by-step model for the evaluator*. Tamarac, FL: Llumina Press.

5. Стимулирование использования лучших методов работы;
6. Следование определенным правилам.

Родригес-Кампос описывает компоненты каждого из этих блоков, объясняет их значение и иллюстрирует их примерами того, как следует вовлекать представителей заинтересованных сторон в процесс партнерской оценки. Она подчеркивает, что нужно использовать эти шесть блоков по мере необходимости для развития партнерских отношений, а не рассматривать их как «меню» возможных вариантов партнерской оценки.

В Центре изучения взаимосвязей между оценкой, ассесментом и политикой при Школе образования Университета Северной Каролины в Чапел Хилл ²¹ Рита О'Салливан определила ряд приемов и технологий, которые хорошо работают, когда партнерская оценка продолжается несколько лет и охватывает несколько организаций либо ряд территориально обособленных подразделений одной организации²². Длительность оценки принципиального значения не имеет, но когда работа продолжается несколько лет, это создает благоприятные условия для развития сотрудничества с заинтересованными сторонами и для повышения их оценочной экспертизы. В целом, цикл партнерской оценки включает четыре этапа:

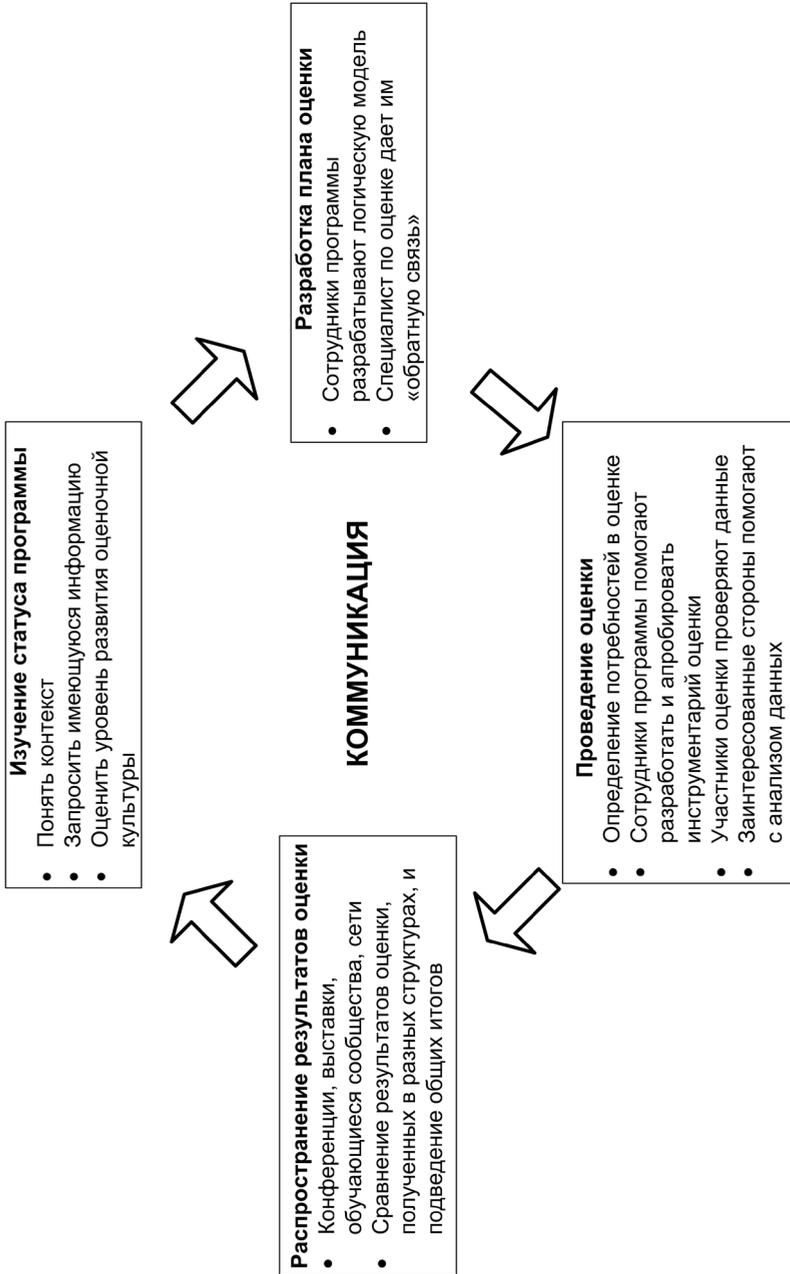
1. Изучение статуса программы;
2. Разработка плана проведения оценки;
3. Проведение оценки;
4. Распространение результатов оценки.

На каждом этапе нужно использовать определенные приемы и технологии, которые позволяют сделать процесс оценки партнерским. И на всех этапах важно поддерживать коммуникацию между специалистом по оценке и ключевыми заинтересованными сторонами. На рисунке 14 представлен годовое циклическое выполнение работ, которые нужно выполнить в ходе партнерской оценки.

²¹ Evaluation, Assessment, & Policy Connections (EvAP) in the School of Education at the University of North Carolina at Chapel Hill

²² Примеры использования данных технологий можно найти в следующей литературе: O'Sullivan, R. G., Hudson, M. L., Jay, M., Anderson, A., Steiner, N., Muller, T. & Powers, E. (2006). *Toolkit for Evaluation of K-12 International Outreach Programs*. Retrieved January 11, 2009 from <http://cgi.unc.edu/research/k-12-toolkit/evaluating-k-12.html>. O'Sullivan, R. G., Skaga, J., & Chernow, M. (2005). *First 5 Los Angeles Child Care Initiative Evaluation Phase II Final Report*. Chapel Hill, NC: *Evaluation, Assessment & Policy Connections, School of Education, University of North Carolina at Chapel Hill*

Рис. 14. Годовой цикл партнерской оценки.



Технологии и приемы партнерской оценки

Изучение статуса программы – это первый шаг, который нужно сделать при проведении партнерской оценки программы, осуществляемой на нескольких территориях. На этом этапе нужно сделать следующее:

- *понять контекст программы*, то есть разобраться, в каких культурных и политических условиях работает программа, уточнить ее содержание, выяснить, чем она отличается от других аналогичных программ;
- *попросить предоставить имеющуюся информацию о программе*, например отчеты о предыдущих оценках или мониторинге, проектные предложения, внутренние отчеты и т.п.;
- *определить уровень развития культуры оценки*, в том числе выяснить, какой опыт оценки уже есть, какие требования по проведению оценки существуют в организации, какие знания и навыки сотрудников могут помочь при проведении оценки, хотят ли люди сотрудничать со специалистом по оценке, и т.п.

Разработка плана проведения оценки организациями или территориальными подразделениями, которые участвуют в программе, – это следующий шаг в проведении партнерской оценки. Перед началом планирования обычно проводится обучение, в ходе которого участникам объясняют формат плана оценки и требования к нему, а также обсуждают с ними, зачем проводится оценка и какие информационные потребности она должна удовлетворить. Важно, чтобы организации или подразделения включили в план проведения оценки вопросы, касающиеся их собственной работы. В большинстве случаев каждую организацию или территориальное подразделение просят *разработать логическую модель своей части оценки*, формат которой заранее подготавливается совместно с организацией-заказчиком оценки. Специалист по оценке изучает представленные логические модели, дает их разработчикам «обратную связь» и – при необходимости – просит внести коррективы. Здесь очень важно, что план оценки остается «собственностью» разработавшей его организации или подразделения. Опыт показывает, что примерно треть организаций или территориальных подразделений успешно разрабатывают логические модели самостоятельно, еще одной трети приходится переделывать их

один-два раза, и, наконец, еще одной трети для выполнения этой задачи требуется существенная помощь.

Проведение оценки – третий шаг. Так как на предыдущем этапе уже были определены общие для разных организаций или подразделений требования к оценке и рассмотрены все логические модели, специалисты по оценке имеют возможность *выявить общие для всей программы потребности и сформулировать задачи оценки*. У большинства оценщиков есть необходимые для этого навыки, а организации и подразделения обычно высоко ценят эту часть их работы, тем более что она позволяет разработать более валидные и надежные инструменты. *Сотрудники программы принимают участие в разработке и апробировании оценочного инструментария*. Такое расширение команды разработчиков помогает обеспечить соответствие инструментов содержанию программы, адекватность используемого языка и реалистичность процедур сбора данных. При сборе качественных данных используется такой прием, как *проверка собранной информации участниками программы*: людей просят прокомментировать и скорректировать сводные результаты фокус-групп и интервью. Использование этого приема настоятельно рекомендуется и участникам программы, когда они собирают информацию самостоятельно. Такой подход делает процесс сбора информации более прозрачным и способствует активному вовлечению заинтересованных сторон. Наконец, *сотрудники программы привлекаются к анализу собранных данных*. Это повышает качество результатов оценки, так как позволяет проверить и подтвердить интерпретацию данных.

Распространение результатов оценки – четвертый шаг. Для этого используют инструменты, которые способствуют развитию сетевого взаимодействия: проводят «ярмарки оценки» или конференции, организуют обучающиеся сообщества²³ или сетевые встречи. На этапе планирования сотрудников организаций или территориальных подразделений предупреждают, что в конце года их соберут вместе, чтобы они поделились друг с другом результатами своих оценок. В ходе консультаций с организацией-заказчиком и другими ключевыми заинтересованными сторонами оценщики разрабатывают план устной презентации, которую должна сделать каждая организация. Кроме того, как

²³ Обучающееся сообщество (от англ. *learning community*) – группа людей, объединенных общими ценностями и убеждениями и активно вовлеченных в совместное обучение, в том числе – обучение друг от друга. (Прим. ред.)

правило, участников просят также предоставить письменные отчеты об оценке. Такой обмен опытом оказывает огромное влияние на участников. Они получают возможность порадоваться своим достижениям и познакомиться с успешными методами работы. Кроме того, такой обмен информацией со временем способствует повышению качества отчетов об оценке. После представления результатов организациями-участницами программы специалисты по оценке разрабатывают общий отчет о достижениях программы, опираясь на имеющиеся в их распоряжении письменные отчеты и устные презентации.

Предложенная схема была использована для партнерской оценки как больших, так и малых программ, работающих в самых разных тематических областях, например занимающихся проблематикой раннего детства, медицинским просвещением, профилактикой наркомании и токсикомании, организационным развитием НКО, продвижением идей устойчивого сельского хозяйства, профориентации в школах, ликвидации неграмотности, обеспечением доступа к высшему образованию²⁴.

Положительное влияние партнерской оценки

Использование партнерского подхода и прямо, и косвенно оказывает позитивное влияние как на саму оценку, так и на участвующие в ней заинтересованные стороны и оцениваемые программы. Установлено, что использование партнерского подхода повышает качество сбора информации и представления результатов оценки. Кроме того, партнерский подход эффективен экономически: сотрудники программы работают в составе команды оценщиков, поэтому для сбора информации нужно привлекать меньшее число внешних специалистов. Благодаря участию в оценке сотрудники организации-клиента и организаций или подразделений, участвующих в программе, лучше понимают смысл результатов оценки и, соответственно, могут эффективнее их использовать. В процессе оценки также повышается самооценка сотрудников, потому что они понимают, что способны

²⁴ См. Jay, M, O'Sullivan, R. G., & Costello, E. P. (2006). Using Collaborative Evaluation to Capture GEAR UP North Carolina's Program Outcomes Paper presented at the Annual Meeting of the American Educational Research Association - San Francisco, CA, April 11, 2006. В этой работе О'Салливан и Костелло подробно описано, как партнерский подход был использован при оценке программы, направленной на улучшение доступа к высшему образованию в 15 округах одного штата.

успешно справляться с задачами, которые раньше казались сложными и невыполнимыми.

Практика партнерской оценки

Бывает полезно посмотреть, как теоретическая модель применяется на практике. Далее мы рассмотрим гипотетический пример партнерской оценки некой Программы развития местного сообщества. Данный пример синтезирует реальный опыт, полученный Центром изучения взаимосвязей между оценкой, ассесментом и политикой²⁵ при проведении оценок программ самой разной тематики: развитие детей первых лет жизни, художественное образование, успеваемость учеников в государственных школах, устойчивое сельское хозяйство, переселение беженцев, анализ фермерских рынков, обучение лиц со средним образованием, оценка потенциала высших учебных заведений, информационные программы для местных сообществ и т.д. Все оценки длились по несколько лет и охватывали несколько организаций или территориальных подразделений.

Гипотетическую Программу развития местного сообщества реализует некое недавно созданное неправительственное агентство, работающее в большом городе. Свои первые гранты агентство выделило на реализацию 18-ти трехгодичных проектов, направленных на улучшение качества образовательных, медицинских, социальных и других услуг, предоставляемых детям в возрасте до шести лет и их семьям. Через восемнадцать месяцев агентство решило выделить трехгодичные гранты на аналогичные проекты еще 35 организациям. Агентство провело конкурс на проведение оценки Программы развития местного сообщества. Заказ получила группа специалистов, которая предложила использовать партнерский подход: сотрудники агентства сочли, что он лучше всего подходит и им самим, и грантополучателям.

Первый этап оценки начался, когда первая группа из 18-ти грантополучателей работала уже полтора года, а вторая группа из 35-ти грантополучателей – шесть месяцев. Команда оценщиков изучила грантовые заявки, отчеты, контракты, провела интервью и фокус-группы с грантополучателями. На основании этих данных профили всех грантопо-

²⁵ Evaluation, Assessment, & Policy Connections (EvAP) in the School of Education at the University of North Carolina at Chapel Hill

лучателей были агрегированы в единую базу данных, отражающую виды предоставляемых услуг и их географию. Агентству был предоставлен подробный отчет о полученных результатах.

Второй этап оценки продолжался два с половиной года. Основное внимание было сосредоточено на отслеживании процесса программы, оценке ее результатов и политического влияния, а также на развитии потенциала оценки. Для сбора информации использовалась онлайн-система предоставления отчетности, интервью, фокус-группы и встречи с грантополучателями. Также проводились мероприятия по укреплению потенциала и мета-оценка. Команда оценщиков также изучала проектную документацию, регулярно встречалась с сотрудниками организации, ответственными за проведение оценки, и участвовала в рекомендованных ими встречах.

В таблице 2 приведен список вопросов, на которые нужно было ответить на втором этапе оценки.

Виды работ, запланированные и выполненные в рамках второго этапа оценки, представлены в таблице 3. Оценщики посещали всех 53 грантополучателей, регулярно встречались с сотрудниками организации-клиента и периодически – с консультантами программы, советом по оценке программы и советом директоров. Кроме того, оценщики совместно с сотрудниками агентства разработали онлайн-систему отслеживания хода работы (СОХР), призванную облегчить грантополучателям процесс предоставления отчетности. Оценщики также провели фокус-группы с грантополучателями, чтобы собрать данные о значениях индикаторов процесса и результатов. Кроме того, была заказана мета-оценка, то есть оценка оценки. Наконец, грантополучатели и оценщики встречались и делились результатами и методами оценки. Кроме того, оценщики обобщали данные о результатах работы грантополучателей с учетом выделенных политических индикаторов.

Таблица 2. Вопросы оценки Программы развития местного сообщества.

Оценка процесса:	
1.	В какой степени совет директоров содействовал работе грантополучателей?
2.	С какими сложностями и проблемами грантополучатели столкнулись при реализации своих программ и проектов или при оказании услуг?
3.	Каким образом грантополучатели справлялись с этими сложностями и проблемами?
4.	Каким образом организация-клиент может лучше содействовать работе грантополучателей?
5.	Каким образом грантополучатели обеспечивают устойчивость своей деятельности по проекту в будущем?
6.	Насколько эффективны усилия агентства по укреплению собственного потенциала?
7.	Насколько эффективно была выполнена оценка Программы развития местного сообщества?
Оценка результатов:	
1.	В какой степени грантополучателям удалось достичь поставленных целей?
2.	Какие результаты получили грантополучатели?
3.	В чем состоит ценность программ грантополучателей для округа?
Политические вопросы:	
1.	Какие показатели работы грантополучателей в наибольшей степени влияют на значения индикаторов экономического благосостояния?
2.	Как изменились индикаторы экономического благосостояния для отдельных районов и округа?
3.	Каким образом изменения индикаторов благосостояния связаны с работой грантополучателей?
4.	Что может сказать опыт грантополучателей о будущих потребностях округа?
Укрепление потенциала оценки:	
1.	Насколько лучше сотрудники организации-клиента, организаций-грантополучателей и члены совета директоров стали понимать и использовать оценку?
2.	Насколько шире организация-клиент стала использовать результаты оценки?

Таблица 3. Виды работ, проведенные на втором этапе оценки Программы развития местного сообщества.

Вид оценки	Виды работ
Оценка процесса	<ul style="list-style-type: none"> – Посещение грантополучателей – Фокус-группы с грантополучателями – Встречи с сотрудниками, консультантами, членами консультативной группы по оценке и совета директоров – Мета-оценка
Оценка результатов	<ul style="list-style-type: none"> – Разработка и тестирование СОХР* – Фокус-группы с грантополучателями – Посещение грантополучателей – Кластерные встречи с грантополучателями – Конференция по оценке – Матрица результатов грантополучателей
Оценка политического влияния	<ul style="list-style-type: none"> – Определение влияния индикатора округа/SPA и субиндикатора – Дизайн и реализация партнерских пилотных исследований – Встречи с грантополучателями
Укрепление потенциала оценки	<ul style="list-style-type: none"> – Семинары по оценке для грантополучателей, сотрудников агентства, партнеров из местного сообщества и представителей комиссии – Встреча оценщиков
Продукты оценки	<ul style="list-style-type: none"> – Семинары по оценке – Отчеты о фокус-группах – Матрица результатов грантополучателей – Отчет о конференции по оценке – Схема оценки качества – Результаты пилотного исследования – Отчет о мета-оценке

* СОХР - Система отслеживания хода работы (онлайн-система для предоставления отчетности по грантам, разработанная в рамках оценки)

Партнерские элементы, изначально включенные в оценку

При проведении данной оценки изначально предполагалось использовать партнерский подход, поэтому сразу планировалось активное включение в работу представителей заинтересованных сторон. Тот факт, что план оценки включал мероприятия по повышению потенциала оценки для членов совета директоров, сотрудников организации-клиента, грантополучателей и партнеров из членов местного сообщества, подчеркивает партнерский характер работы. Таким образом, участие заинтересованных сторон в оценке подразумевалось, приветствовалось и всячески стимулировалось. Ниже описаны основные моменты этого участия, подчеркнуто позитивное влияние на оценку партнерского подхода, а также показано, что данный подход требует, чтобы оценщик учитывал возможные изменения ситуации и потребности клиента.

Изучение статуса программы

У данной оценки была одна необычная особенность: ее первый этап длился всего шесть месяцев, и одним из его результатов стал дизайн второго этапа, который должен был продолжаться два с половиной года. Первые три месяца первого этапа оценщики потратили на знакомство с агентством и всеми 53 грантополучателями: изучали грантовые заявки и отчеты и посещали грантополучателей. Визиты к грантополучателям также использовались, чтобы усилить их участие в процессе оценки. Организации, получившие гранты агентства, посещали пять членов команды внешних оценщиков. Всех грантополучателей разделили на группы по тематике их проектов (например, грамотность, здравоохранение, непрерывное образование, поддержка сообщества и особые потребности). В каждой группе получилось по 12-13 организаций. К каждой группе прикрепили одного члена команды внешних оценщиков, который в ходе оценки должен был установить и поддерживать тесные отношения с сотрудниками, участвующими в реализации грантовых проектов. Визиты оценщиков в организации на первом этапе должны были заложить основы этих отношений.

Разработка планов проведения оценки

У первой и второй «волн» грантополучателей требования по заполнению грантовых заявок и предоставлению отчетности несколько

а у грантополучателей второй «волны» деньги на оценку в бюджетах были. Грантовые проекты уже шли полным ходом, поэтому изменить условия договоров было невозможно. Но при подготовке визитов к грантополучателям оценщики смогли познакомиться с планами проведения оценки и отчетами грантополучателей и разработать инструкцию по оценке качества оценки, которую потом передали сотрудникам организации-клиента, чтобы помочь при планировании оценки в будущем.

Обучение в процессе оценки

Для развития потенциала оценки оценщики провели серию семинаров по оценке для сотрудников организаций-грантополучателей, для организации-клиента, а также для партнеров из местного сообщества. Эти семинары были разработаны специально для грантополучателей с учетом их потребностей и требований агентства относительно проведения мониторинга и оценки.

Разработка Системы отслеживания хода работы

Одной из главных задач оценки процесса была разработка Системы отслеживания хода работы (СОХР). Когда оценка начиналась, грантополучатели были обязаны сдавать в агентство квартальные отчеты о работе, и последний за год квартальный отчет должен был включать результаты оценки. Для подготовки годового отчета о работе агентства его сотрудникам приходилось просматривать все 53 отчета грантополучателей и собирать информацию о достижениях за год. Было решено автоматизировать процесс сдачи и подготовки отчетности с помощью онлайн-системы. Ее разработкой занимались оценщики вместе с сотрудниками программы при помощи специально приглашенного специалиста по онлайн-управлению данными. В работе участвовали три подразделения агентства: отдел, который занимается исследованиями и оценкой, отдел развития программ и отдел контрактов и грантов. Оценщики координировали данную работу. Значительную помощь им оказывал сотрудник отдела исследований и оценки, отвечавший за оценки Программы развития местного сообщества. В ходе разработки СОХР необходимо было также учесть мнения сотрудников организаций-грантополучателей. Поэтому одна из встреч с грантополучателями была посвящена разработке онлайн-Системы отслеживания хода работы для программы. На этом семинаре гранто-

получатели овладели общей для всех терминологией оценки, а также поделились своими соображениями о том, какой должна быть СОХР и какие индикаторы нужно использовать для измерения различных результатов программы. Кроме того, из числа грантополучателей набрали добровольцев для тестирования СОХР. В последствии эти добровольцы помогли освоить СОХР всем остальным участникам программы.

Благодаря тому, что было выделено время на партнерскую разработку СОХР, ее внедрение прошло очень легко. Интересно, что параллельно проходила оценка еще одной программы того же агентства, в которой использовался более «дистанцированный» от грантополучателей подход. В рамках той оценки также требовалось создать онлайн-систему отчетности для грантополучателей. Но так как оценщики не сотрудничали с заинтересованными сторонами, грантополучатели сочли предложенные индикаторы неприемлемыми. А когда оценщики проигнорировали замечания грантополучателей, последние отказались использовать разработанную систему.

Опрос для уточнения результатов фокус-групп

Другим партнерским элементом оценки стали ежегодные фокус-группы с грантополучателями для обсуждения того, как агентство управляет грантовым процессом. На второй год проведения оценки во время двух из трех фокус-групп грантополучатели сделали ряд критических замечаний о работе агентства. Если бы эти замечания оказались репрезентативными для всей группы грантополучателей, было бы очень важно донести их до агентства. Однако выборка участников фокус-групп адекватно представляла лишь одну треть грантополучателей, поэтому оценщики сочли, что нужно собрать дополнительную информацию. После консультаций с клиентом оценщики на основании материалов фокус-групп разработали вопросник, на который в письменном виде должны были ответить все 53 грантополучателя. Информация, полученная из ответов на вопросник, несколько отличалась от той, что была собрана во время фокус-групп, и в итоге клиент ее использовал, чтобы улучшить процесс управления грантами. Оценщик, не использующий партнерский подход, просто бы отчитался о результатах фокус-групп, чем ввел бы клиента в заблуждение.

Обмен результатами оценки: «ярмарки оценки»

В рамках партнерской оценки следует организовать обмен результатами оценки между участниками оцениваемой программы. В течение трех лет, когда проводилась оценка Программы развития местного сообщества, ежегодно грантополучателей собирали на «ярмарки оценки». Грантополучатели должны были подготовить десятиминутную устную презентацию о результатах оценки своего проекта и стендовый доклад о своей работе. На ярмарку также приглашали сотрудников агентства и членов совета директоров. Чтобы обмен опытом проходил эффективно, «прикрепленные» оценщики заранее встречались со своими группами из 12-13 грантополучателей и помогали им готовиться к презентациям. На основании отчетов грантополучателей оценщики готовили сводный годовой отчет о достижениях Программы. Грантополучатели всегда очень позитивно оценивали ярмарки, особенно потому, что они давали им возможность устанавливать новые контакты.

Реагирование на изменения в программе

Партнерский подход предполагает, что оценщики должны чутко реагировать на изменения в организационной структуре и персонале программы и подстраиваться под них. Принятие партнерского подхода означает, что в случае изменений необходимо заново выстраивать отношения. Когда описываемая оценка начиналась, агентство было еще очень «молодо»²⁶ и стремительно росло. Планировались и запускались новые программы, происходило уточнение организационной политики, менялись приоритеты. Все это привело к структурным изменениям в организации, что повлияло на оценку и ее дизайн. Кроме того, постоянно происходили кадровые изменения, и оценщикам приходилось на них реагировать, чтобы сохранить тесные партнерские отношения с заинтересованными сторонами и продолжить проведение оценки.

Изменение формата квартальных отчетов

За два первых года работы агентства формат квартального отчета, предоставляемого грантополучателями, менялся три раза. В начинающей организации многое приходится менять по ходу работы, именно

²⁶ На момент начала программы агентству было всего два года

это произошло и с форматом квартального отчета. В ходе посещений грантополучателей и фокус-групп с ними оценщики обнаружили, что те воспринимали изменения довольно болезненно. Так как оценка была партнерской, оценщики регулярно делились с сотрудниками агентства получаемой информацией. Поэтому сотрудники агентства имели возможность использовать результаты оценки, чтобы лучше информировать грантополучателей о предстоящих изменениях и делать это в более оптимальные сроки.

Изменения в организационной структуре агентства

В начале оценки оценщики работали напрямую с сотрудником отдела исследований и оценки и координировали свою работу с другими отделами. Мониторингом программы занимался отдел развития программ. На втором году проведения оценки исполнительный директор агентства принял решение создать отдел управления грантами, который бы напрямую работал с грантополучателями. Принятию этого решения способствовали, в том числе, результаты опроса грантополучателей, проведенные в рамках партнерской оценки. Новому грантовому отделу передали функции проведения мониторинга и оценки. Реорганизация в структуре агентства сопровождалась кадровыми изменениями и повлияла на проведение оценки. Руководитель нового отдела должен был заново рассмотреть и утвердить ранее принятый план оценки. Новых сотрудников грантового отдела нужно было сориентировать в сфере оценки и познакомить с планом предстоящих работ. Партнерский подход требует, чтобы оценщики реагировали на подобные изменения и, прежде чем продолжать работу, объясняли новым людям, что за оценку они проводят. Оценщики, использующие более дистанцированный подход, возможно, заметили бы изменения в агентстве, но скорее всего продолжили бы работать по ранее утвержденному плану.

Изменения в организационной политике

Когда оценка начиналась, первая группа грантополучателей уже работала полтора года из трех лет, на которые им было выделено финансирование. Хотя им никто ничего не обещал, грантополучатели ожидали, что после окончания текущих проектов у них будет возможность получить новые гранты. За шесть месяцев до завершения проектов стало ясно, что нового финансирования не будет. Это политическое

решение, несомненно, повлияло на отношение грантополучателей к оценке. И оценщикам пришлось учитывать, что мотивация грантополучателей участвовать в оценке заметно уменьшилась.

Кадровые изменения

Кадровые изменения могут серьезно влиять на оценку и ее проведение. Оценщики практикующие партнерский подход должны учитывать эти изменения и вносить в работу необходимые коррективы. В идеальной ситуации единственное, что нужно будет сделать оценщику при появлении нового человека, – это рассказать ему, зачем и как проводится оценка. Но часто при кадровых изменениях оценщику приходится прилагать намного больше усилий, чтобы установить с новыми людьми партнерские отношения.

Через полгода после начала описываемой оценки сотрудник отдела исследований и оценки, который работал с оценщиками, уволился. К счастью человек, который пришел на его место, был в курсе проводимых работ и даже уже участвовал в некоторых мероприятиях, поэтому оценка продолжилась без задержек. С другой стороны, человек, который занял пост директора вновь созданного отдела управления грантами, ранее в агентстве не работал и об оценке ничего не знал. Кроме того, так как он должен был решать вопросы, связанные с организацией отдела, оценка Программы развития местного сообщества не была для него приоритетом. Оценщикам потребовался месяц, чтобы договориться о встрече по обсуждению плана оценки. После этой встречи прошел еще месяц, прежде чем директор смог приступить к реализации этого плана. А через полгода он уволился, и на его место наняли нового человека. Правда, это оказалось хорошо для оценки, так как новый директор проявил к ней интерес и поддерживал ее.

Изменения в организациях-грантополучателях

Оценщики практикующие партнерский подход также должны гибко реагировать на изменения внутри организаций-грантополучателей. За три года, в течение которых проводилась описываемая оценка, как минимум, одна из организаций сменила свою миссию и направление деятельности, а другая поменяла приоритеты, так как изменились источники ее финансирования. Оценщики практикующие партнерский подход должны поддерживать связь с грантополучателями, чтобы

быть в курсе подобных событий, так как они могут повлиять на ход оценки. Кроме того, в организациях могут происходить кадровые изменения, поэтому оценщики должны быть готовы провести обучение новых людей и оказать им дополнительную помощь в проведении оценки. В течение третьего года проведения оценки во многих организациях-грантополучателях второй «волны» произошли кадровые изменения. Новые люди не могли ответить на вопрос, как изменились результаты грантовых проектов за три года, поэтому оценщикам пришлось использовать проектную документацию в гораздо большей степени, чем планировалось изначально.

Изменения в техническом задании

Оценщики практикующие партнерский подход понимают, что план – это всего лишь отражение изначальных намерений, и даже хорошие планы могут меняться, если того требуют обстоятельства или интересы заинтересованных сторон. Например, в ходе описываемой оценки техническое задание менялось несколько раз.

Расширение обучающего компонента

Одним из результатов партнерской оценки и, в том числе, усилий оценщиков, которые старались знакомить сотрудников агентства с методологией оценки и ее результатами, стал запрос на разработку программы обучения оценке для сотрудников вновь созданного отдела управления грантами и для организаций, получающих гранты по другой программе. Благодаря такому дополнительному обучению грантовые менеджеры овладели общепринятой оценочной терминологией и научились подходить к мониторингу и оценке различных программ с учетом общих интересов организации. В результате обучения оценке во всех программах, реализуемых агентством, квартальные отчеты были заменены полугодовыми.

Разработка формата отчетности

Приведу еще один пример того, как партнерский подход к оценке может стимулировать более активное участие в ней представителей заинтересованных сторон. Отдел управления грантами попросил оценщиков помочь разработать новые форматы проектной документации.

Четыре программы, реализуемые агентством, использовали похожие, но не совсем идентичные формы для подготовки технических заданий, а также промежуточных и итоговых отчетов. Оценщики изучили их и разработали для каждого вида документа типовую структуру. Новые форматы проектной документации были сначала представлены сотрудникам отдела управления грантами. Те в свою очередь провели их тестирование с грантополучателями. В результате такой совместной работы оценщиков и сотрудников агентства процесс подготовки отчетности по проектам заметно упростился.

Выводы

При проведении партнерской оценки Программы развития местного сообщества были использованы следующие приемы вовлечения заинтересованных сторон:

- изучение статуса программы, посещение грантополучателей для установления с ними хороших отношений;
- разработка и уточнение отдельных планов оценки для всех грантополучателей, что позволило более подробно описать результаты программы;
- обучение сотрудников агентства, грантополучателей и партнеров из местного сообщества оценке, причем учебная программа адаптировалась с учетом потребностей обучаемых;
- привлечение сотрудников агентства и грантополучателей к разработке онлайн-системы отслеживания хода работы;
- проведение дополнительного сбора данных для проверки полученных результатов оценки;
- использование «ярмарок оценки» для обмена результатами и опытом оценки.

Главный урок, который мы вынесли из опыта проведения партнерской оценки Программы развития местного сообщества, состоит в том, что коммуникация – главное условие плодотворного сотрудничества и успешной реализации плана оценки. Когда представители заинтересованных сторон систематически участвуют в проведении оценки, они понимают, что и зачем делается. Поэтому оценщики должны стараться как можно быстрее наладить отношения с новыми людьми, которые

включаются в работу, когда оценка уже идет, чтобы заручиться их поддержкой. В атмосфере сотрудничества гораздо выше вероятность того, что если оценщикам потребуется помощь или нужно будет внести изменения в план работы, то заинтересованные стороны пойдут им навстречу. Кроме того, при использовании партнерского подхода больше шансов, что заинтересованные стороны будут использовать результаты оценки, что, в свою очередь, приведет к улучшению программы.

3

Практика оценки в государственных структурах

Во многих странах мира оценка программ и политик уже давно вошла в арсенал инструментов государственного управления и широко применяется на практике. Государственные структуры в России и странах СНГ пока только начинают осваивать этот инструмент. Основным стимулом для внедрения оценки в практику госсектора в нашем регионе служит переход к управлению, ориентированному на результат, и все более широкое применение программно-целевого подхода. Интересно, что осваивать оценку органам власти часто помогают организации некоммерческого сектора, куда она пришла несколько раньше.

Интеграция оценки в государственное управление Российской Федерации

Даниил Цыганков¹

В зарубежных публикациях по истории оценки программ часто упоминается, что одним из толчков к развитию оценки в государственном секторе США был так называемый «спутниковый шок». После запуска в СССР первого в истории искусственного спутника Земли в октябре 1957 года американское правительство выделило значительные средства на внедрение оценки и мониторинга в рамках модернизации научной и образовательной системы². А как же обстояло дело в России и Советском Союзе? Ведь неформальное и не афишируемое копирование обеими конкурирующими системами практик на микроуровне не было чем-то исключительным.

В российском государственном секторе элементы мониторинга и оценки программ формально начали внедряться на рубеже XX-XXI веков. Однако в системе советского управления (прежде всего – социально-экономического планирования) существовали подходы, которые в определенной степени были аналогом западного оценивания. Мы полагаем, что методики прогнозирования сравнимы с оценкой программ на стадии разработки³; плановые показатели – с ключевыми показателями результативности⁴; эталонное сравнение – с так назы-

¹ Автор выражает искреннюю признательность Д.Н. Платыгину (НИИ труда и социального страхования Минздравсоцразвития России) и А.Н. Беляеву (Институт развития промышленной и экономической политики, г. Москва) за их замечания, сделанные в ходе подготовки этого материала.

² См. напр., Stamm, Margrit: Evaluation und ihre Folgen für die Bildung. – Münster: Waxmann Verlag, 2003.

³ англ. – ex-ante evaluation – оценка программ до начала их реализации.

⁴ англ. – key performance indicators.

ваемым бенчмаркингом⁵; ежегодные отчеты о выполнении плана – с текущей оценкой⁶; оценка научно-технического прогресса – с оценкой в сфере исследований и развития⁷. Даже пресловутые партхозактивы⁸ в каком-то смысле выполняли функцию новомодных консультаций с общественностью⁹.

В 1992 году, с началом рыночных реформ, все плановые подходы, включая те, которые имели оценочный потенциал, были отброшены – в первую очередь, по политическим причинам. Интересно, что в это же время в России начинается процесс, связанный с приходом в российский негосударственный сектор культуры оценки программ¹⁰ и организационного консультирования как элементов работы международных организаций-доноров¹¹.

Оценка как элемент государственного управления, таким образом, на какое-то время пропадает из «интереса эпохи»¹² и даже не находит временного убежища в академической среде, склонной представлять свои «мусорные корзины» самым оригинальным течением. Примечательно, что даже появившееся в 1992 и 1993 гг. в журнале «Социологические исследования» публикации об оценке программ,

⁵От англ. benchmarking - особая процедура поиска, изучения и внедрения в деятельность организации технологий, стандартов и методов управления лучших компаний-аналогов. Наиболее распространенные виды бенчмаркинга: внутренний (сравнение работы подразделений компании), конкурентный (сравнение своей фирмы с конкурентами), общий (сравнение организации с непрямыми конкурентами), функциональный (сравнение по функциям) (Прим.ред.).

⁶англ. – on-going evaluation.

⁷англ. – Research and Development Evaluation.

⁸Совещание партийно-хозяйственного актива – в советское время совместное совещание коммунистов, руководителей различных государственных структур, а также руководителей и представителей трудовых коллективов (Прим.ред.).

⁹От англ. public consultations – процесс включения граждан в обсуждение значимых для них вопросов. Основные цели таких консультаций – повышение эффективности использования средств, прозрачности и общественного участия в подготовке масштабных проектов, законов или политик. Срв.: «Измерение эффективности в государственном управлении: международный опыт», заседание 29.12.2004 / Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение»: сборник материалов, Вып. I. // под ред. Д.Б. Цыганкова. – М.: ГУ-ВШЭ, 2006. С. 19.

¹⁰англ. – program evaluation.

¹¹См., например, Кузьмин А.И. Развитие оценки программ в СНГ: закономерности и особенности / Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение»: сборник материалов, Вып. IV. // под ред. Д.Б. Цыганкова. – М.: ГУ-ВШЭ, 2008. С. 267.

¹²«Интерес эпохи» – идеальная модель того, что наиболее полезно индивиду, что объективно отвечает его интересам в современной ему эпохе. Понятие введено немецким социологом, экономистом и историком культуры Максом Вебером (1864-1920) (Прим.ред.).

затронувшие и ее роль в госсекторе¹³, не приводят к сколько-нибудь значимой научной дискуссии. Что до коридоров власти, то там научные журналы читают нечасто, и реже всего – в моменты радикальных экономических преобразований.

Таким образом, полузабытые «плановые корни» не позволяют расценивать оценку программ как импортированный на российскую почву «чуждый» институт. Следовательно, в отличие от многих основанных на западном опыте механизмов, «инсталлированных» в 90-е годы в систему российского управления, оценка программ имеет в ближайшие годы неплохие шансы прижиться на российской почве.

Развитие оценки в середине 1990-х – начале 2000-х

В эпоху президентства Бориса Ельцина усилия по внедрению подходов, близких к оценке, были спорадическими. Было принято несколько соответствующих нормативно-правовых актов. В одном из них, например, говорилось о необходимости проведения анализа издержек-выгод. И лишь во время первого президентского срока Владимира Путина, проходившего под знаком реализации «либерального проекта», разработанного в 1999-2000 гг. Центром стратегических разработок, появились реальные предпосылки институционализации оценки в федеральных государственных органах экономического блока. В первую очередь к этим предпосылкам относятся три закона из так называемого «пакета по де бюрократизации»:

- №134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», 2001 год;
- №128-ФЗ «Закон о лицензировании отдельных видов деятельности», 2001 год;
- №184-ФЗ «О техническом регулировании», 2002 год.

В рамках де бюрократизации госорганы начали заказывать исследования, связанные в основном с мониторингом административных

¹³ Стародубцев С.Г. Оценочные исследования: первое знакомство // Социологические исследования. 1992. № 7. С. 57-61. Стародубцев С.Г. Заказчик и исполнитель в оценочном исследовании // Социологические исследования. 1993. № 8. С. 96-100.

барьеров¹⁴. Это полностью соответствовало опыту западных стран, где в рамках аналогичных кампаний по деbüroкратизации и дерегулированию также проводились работы по анализу издержек частного сектора – преимущественно малого и среднего бизнеса – на преодоление административных барьеров.

На Западе деbüroкратизация и дерегулирование стимулировали активное развитие и внедрение в деятельность государственных структур оценки регулирующего воздействия (ОРВ)¹⁵. При этом ОРВ мигрировала от идеи «уменьшения регулирования» к идее «улучшения регулирования». У нас же в рассматриваемый период дальше мониторинга административных барьеров дело не пошло.

Другим островком развития оценки можно считать Фонд развития региональных финансов, занимавшийся, в частности, поддержкой федеральных программ развития регионов, а также оказанием дополнительной финансовой помощи дотационным субъектам Федерации. Идеи распределения средств Фонда отчасти перекликались с подходом, названным в Великобритании «режимом максимальной пользы»¹⁶. В настоящее время эти идеи получили свое развитие в так называемых «оценочных указах» Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»¹⁷ и «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»¹⁸.

¹⁴ Регулярно проводились Центром экономических и финансовых разработок при Российской экономической школе (ЦЭФИР) и - время от времени – Высшей школой экономики (ГУ-ВШЭ), а также Информационно-консультационным центром «Бизнес-тезаурус».

¹⁵ англ. - regulatory impact assessment - набор определенных средств, методик, способов, процедур, которые позволяют государственному органу или чиновнику выработать адекватную политику и внедрить ее (http://ru.wikipedia.org/wiki/Оценка_регулирующего_воздействия).

¹⁶ англ. - Best value regime – политика, внедренная в 2000 году в Англии и Уэльсе, заключавшаяся в том, что местным властям вменялось в обязанность осуществлять непрерывное совершенствование их деятельности с учетом эффективности использования средств и достижения наилучших результатов (Прим.ред.).

¹⁷ №825 от 28 июня 2007 г.

¹⁸ №607 от 28 апреля 2008 г.

Отметим также, что с 2000 года в России внедряется методика оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС)¹⁹, составляющая еще один потенциально важный фрагмент российского оценочного ландшафта. Таким образом, в начале 2000-х гг. в разных отраслях независимо друг от друга появляются «точки роста» оценки.

Развитие оценки после 2004 года

Этот период ознаменовался принятием «Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах». В рамках реализации этой концепции были приняты Указ Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»²⁰ и ряд других документов. Как казалось многим, это ознаменовало переход от экспертно-теоретической к практической фазе административной реформы.

Российская реформа возникла не из вакуума, а повторяла – как концептуально, так и технически – административные реформы, проведенные в 90-е годы во многих странах мира. Анализ концепций «новой модели управления»²¹, лежавших в основе этих масштабных преобразований, показал, что оценивание политик и программ вначале не рассматривалось в качестве одного из инструментов реформ²². За рубежом внедрение института оценивания политик и программ происходило вслед за реализацией реформ государственного управления, и значение данного института для успеха реформ стало общепризнанным. К примеру, в сборнике статей по вопросам административной реформы и оценивания, основанном на опыте двенадцати стран Европы, Азии и Латинской Америки, доказательно показана связь проведения административно-государственных реформ и внедрения оценивания

¹⁹ Приказ Госкомэкологии России от 16.05.2000 № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в РФ». Это положение аналогично проводимому на Западе ассессменту влияния на окружающую среду – environmental impact assessment.

²⁰ №314 от 9 марта 2004 года.

²¹ англ. - New public management.

²² Подробнее: Беляев А.Н., Цыганков Д.Б. Оценивая эффективность реформы: новые технологии оптимизации государственного управления // Вестник актуальных прогнозов, Москва, ноябрь 2004, № 11, С. 26-29.

начиная с 60-х гг. прошлого века. Чтобы подчеркнуть эту связь, авторы даже использовали метафору «сиамские близнецы»²³.

В России зарубежный опыт оставили без внимания и начали проводить реформы, не используя оценку программ и политик. К чему это приводило, показывает, к примеру, отечественная практика реализации программ монетизации социальных льгот или регулирования алкогольного рынка.

Тем не менее, в 2004-2005 гг. развивались все предпосылки для быстрого внедрения оценки в деятельность органов государственного управления:

- Были сформулированы национальные приоритеты, носящие программный характер: удвоение ВВП, реформа армии, борьба с бедностью, создание рынка доступного жилья, реформа здравоохранения и образования. Из западного опыта известно, что реализация государством такого рода масштабных проектов как минимум затруднительна без отлаженной системы мониторинга и оценки.
- Происходило внедрение программно-целевых методов управления, которые не просто позволяют, но и предполагают внедрение механизмов оценки политик и программ.
- «Нефтяные деньги», потекшие в министерские бюджеты на проведение научно-исследовательских работ, вызвали к жизни многие рационально-ориентированные подходы, аналогичные оценке.

Целый ряд фактов в тот период свидетельствует о появлении практического интереса к оценке:

- Правительство РФ принимает Постановление «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ»²⁴, требующее обязательного включения методики оценки эффективности в паспорта этих программ.

²³Evaluation in public-sector reform / ed. by Hellmut Wollmann, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2003.

²⁴№239 от 19 апреля 2005 г.

- Представители Счетной палаты заявляют, что надо переходить к аудиту эффективности²⁵.
- В Министерстве науки и образования России формируется запрос на оценку эффективности деятельности научных учреждений.
- Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 гг.) предусматривает развитие механизмов независимой общественной экспертизы и государственно-общественных консультаций на ранних стадиях подготовки и принятия решений.
- В бюджетном послании Президента (2007 год) звучит тезис о том, что настало время оценивать результаты и эффективность использования средств.

Текущее стояние дел и перспективы

Подводя итоги, попробуем определить, на каком этапе находится внедрение и каковы возможные сценарии развития оценки политик и программ в органах государственной власти в России.

Внедрение оценивания в деятельность государственных органов в любой стране, на наш взгляд, можно разделить на четыре этапа²⁶ (см. табл. 4).

Первый этап. Существуют лишь минимальные требования к проведению государственной политики. Проводится мониторинг исполнения законов, которым могут заниматься парламент или министерства. Есть аудит использования финансовых средств, который осуществляет Счетная палата.

Второй этап – интервенционистская государственная политика²⁷, которая предусматривает мониторинг реализации целевых программ

²⁵ Концептуальные и методические основы аудита эффективности использования бюджетных средств и государственной собственности, одобренные Научно-методическим советом АККОР 21.10.2004 и утвержденные Коллегией Счетной палаты Российской Федерации.

²⁶ Схема впервые предложена в работе: Цыганков Д.Б. Российский политико-управленческий цикл: дефициты подходов к оцениванию // Оценка политик и новая политическая экономия: инструменты анализа экономических реформ, М.: ЦЭМИ РАН, 2006. с. 9. В данной статье приводится переработанный и расширенный вариант.

²⁷ Предполагает стремление государства целенаправленно, прямо или косвенно воздействовать на социально-экономическую ситуацию в стране или в отдельных отраслях (секторах) (Прим. ред.).

и национальных проектов, подготовку аппаратных заключений на вносимые проекты регулирующих актов. На этом этапе в некоторых министерствах создаются подразделения, ответственные за аудит эффективности.

Третий этап – взаимодействие с бизнесом, когда оценка регулирующего воздействия обязательна, но носит формальный характер; проводятся публичные консультации с участием бизнес-ассоциаций и саморегулируемых объединений; бизнес заказывает в консалтинговых фирмах и университетских центрах оценку своих корпоративных социальных программ²⁸.

На четвертом этапе оценивание встроено в государственное и корпоративное управление, в общественные институты. Оценка политик и программ является такой же «индустрией», как и оценка бизнеса или имущества. Происходит интеграция оценки в систему управления снизу доверху. Государственные органы задействованы в оценке эффективности на всех этапах жизненного цикла программ.

В России второму этапу соответствуют 2004-2006 гг., а вот в 2006-2007 гг. наблюдаются более интенсивные, но уже разнонаправленные процессы. С одной стороны, на государственных тендерах предлагаются темы научно-исследовательских работ, где прямо говорится об оценке регулирующего влияния и об оценке влияния программ поддержки малого бизнеса в регионах. Некоторые федеральные целевые программы (например, «Безопасность дорожного движения» или «Русский язык») содержат методики мониторинга и оценки. С другой стороны, чиновники видоизменяют закон о техническом регулировании, закрывая одно из «окон возможностей» для оценивания. Конституционный Суд РФ в ноябре 2006 года, по запросу Государственной Думы Томской области, объявляет неконституционным пункт 100 Регламента работы Правительства России, требовавший обязательную подготовку финансово-экономического обоснования для ряда нормативно-правовых актов, вносимых в Правительство²⁹.

²⁸Подробнее об оценке корпоративных социальных программ см. в главе «Оценка корпоративных социальных программ»

²⁹Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2006 г. N 9-П по делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации // Российская Газета. 06.12.2006. эл. документ: <http://www.rg.ru/2006/12/06/reglament-ks.html>

Таблица 4. Интенсивность внедрения оценивания программ и политик

Минимальные требования к проведению государственной политики	}	<ol style="list-style-type: none"> 1. Аудит целевого использования финансовых средств 2. Мониторинг исполнения законов
«Подвижная» зона-1: интервенционистская государственная политика	}	<ol style="list-style-type: none"> 3. Мониторинг реализации целевых программ и национальных проектов 4. Подготовка аппаратных заключений на вносимые проекты регулирующих актов (иногда – с привлечением экспертов) 5. Проводятся публичные консультации с участием бизнес-ассоциаций и саморегулируемых объединений 6. Центральное правительство оценивает эффективность региональных и муниципальных властей
«Подвижная» зона-2: взаимодействие с бизнесом	}	<ol style="list-style-type: none"> 7. Бизнес заказывает в консалтинговых фирмах/университетских центрах оценку своих корпоративных программ 8. В ведомствах (парламенте) создаются подразделения, ответственные за оценку 9. Оценка регулирующего воздействия обязательна, но носит формальный характер 10. Оценка политик и программ является такой же «индустрией», как и оценка бизнеса (имущества)
Максимум: оценивание встроено в государственные и общественные институты	}	<ol style="list-style-type: none"> 11. Оценка внедрена снизу доверху 12. Не один регулирующий акт не может быть внесен без заключения ОРВ 13. Государственные и муниципальные органы задействованы в оценке эффективности региональных (муниципальных) программ на всех этапах их жизненного цикла.

Что произойдет в текущем политическом цикле (2008-2012 гг.)?

Оптимистический (и маловероятный) сценарий состоит в том, что оценка станет частью государственного управления, из ремесла превратится в признаваемую и уважаемую профессию. Пессимистический сценарий предполагает, что завоевания последних лет будут полностью ликвидированы и все вернется в ситуацию конца 90-х годов: практическое применение оценки будет ограничено некоммерческим сектором, а в академической среде будут вестись неспешные обсуждения.

Свою корректировку в эти сценарии, вероятно, внесет и разразившийся финансовый кризис. Алексей Кузьмин справедливо пишет в своем блоге³⁰: «Выборочная оценка эффективности использования средств и результативности проектов могла бы наверняка дать дополнительную пищу для размышлений (...) В ближайшее время вопрос об оценке эффективности использования средств перейдет из категории политических решений и намерений в категорию действий»³¹.

Мы считаем реалистичным такой сценарий развития событий, когда уступки и отступления последних лет компенсируются новыми «окнами возможностей». В частности, в рамках этого сценария мы считаем вероятным, что:

- оценка основных направлений деятельности правительства может быть включена в зону ответственности аппарата правительства;
- государственная политика будет реализовываться через программы;
- методики оценки целевых программ разного уровня будут совершенствоваться;
- внедрение процедур оценки на региональном уровне станет примером для федеральных министерств.

³⁰ Блог (англ. blog, от «web log», «сетевой журнал или дневник событий») — это веб-сайт, основное содержимое которого — регулярно добавляемые записи, отсортированные в обратном хронологическом порядке (последняя запись сверху). Отличия блога от традиционного дневника обуславливаются средой: блоги обычно публичны и предполагают сторонних читателей, которые могут вступить в публичную полемику с автором или между собой (в отзывах к блог-записи или в своих блогах) (Прим.ред.).

³¹ Кузьмин А. «Экстраполяция» // <http://alexey-kuzmin.livejournal.com/12043.html>

Для иллюстрации изложенного выше сценария рассмотрим более подробно развитие оценки в госсекторе России на федеральном уровне на двух примерах. Речь пойдет об оценке эффективности деятельности научных организаций и оценке регулирующего воздействия. Оба эти направления попали в политическую повестку в России примерно в одно и то же время – в 2002 году. Но если первое из них находится сейчас на пороге практического внедрения, то второе так и не вышло пока за рамки обсуждения.

Пример 1. Оценка эффективности деятельности научных организаций

В марте 2002 года Президент РФ утвердил «Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу». В этом документе прозвучали формулировки «повышение эффективности использования государственного имущества» и переход к «аттестации и сертификации научных учреждений с учетом международных стандартов качества». Таким образом, была заложена основа для проведения работ, известных за рубежом как оценка в сфере исследований, инноваций и технологий³².

В 2004 году в проекте «Концепции участия Российской Федерации в управлении государственными организациями, осуществляющими деятельность в сфере науки» (далее – Концепция), разработанной Министерством образования и науки РФ, приводились следующие цифры. Согласно Государственному реестру научных организаций РФ³³ на тот момент в России было 3180 научных организаций различных организационно-правовых форм. 70% из них находились в государственной собственности. При этом подавляющая часть стоимости основных средств исследований и разработок приходилась на научные организации, находившиеся в федеральной собственности (около 86%). В 40% случаев численность работников научных организаций РФ была в пределах ста человек. Существенная часть научно-исследовательских

³² Research, Innovation and Technology Evaluation.

³³ В реестр включаются организации, объем научной и (или) научно-технической деятельности которых составляет не менее 70% от общего объема выполняемых работ и услуг, или в учредительных документах которых указано, что выполнение исследований и разработок является для них основной деятельностью.

институтов (НИИ) и конструкторских бюро (КБ) не располагала собственными опытными и экспериментальными установками. Их материально-техническая база оставляла желать лучшего: лишь в 30% случаев возраст оборудования не превышал двух лет. Почти 20% вычислительной техники было старше шести лет. Возраст же 42% оборудования и машин превышал 11 лет.

В проекте Концепции отмечалась низкая активность научных организаций РФ в развитии сетей обмена технологиями, а также их низкая инвестиционная и патентная активность. Удельный вес числа поданных заявок на изобретения составил лишь примерно 29% от общего числа заявок, поданных в России отечественными заявителями. А удельный вес полученных патентов составил около 34% от общего числа выданных отечественным заявителям патентов на изобретения.

Согласно выводам, приведенным в Концепции, состояние научно-исследовательского сектора страны на тот момент не являлось оптимальным.

Эмпирические исследования, проведенные в тот же период государственным университетом – Высшей школой экономики, соответствовали этому выводу: большинство научно-исследовательских организаций Российской Федерации находится в упадке, некоторые перестали заниматься исследовательской деятельностью, однако сохраняют статус научной организации и, соответственно, бюджетное финансирование. Все это существенно снижает общественную полезность научного сектора. Механическое увеличение финансирования не вело к существенному повышению эффективности деятельности научных учреждений. Проблема эффективного распоряжения финансовыми средствами была актуальнее, чем нехватка финансирования.

Вдохновители правительственной версии реформы пришли к выводу, что российская наука нуждается в некотором импульсе, мотивации к результативной работе.

На заседании круглого стола в Министерстве образования и науки России (Минобрнауки)³⁴ руководитель профильного департамента ведомства Дмитрий Ливанов довольно подробно описал замысел системы формирования «рейтинга результативности» однопрофильных

³⁴ Организован фондом «Открытая экономика» в августе 2005 г.

научных организаций. При этом министерство ориентировалось на традиционные статистические инструменты измерений и использование количественных индикаторов. Лидеры рейтинга должны были получить дополнительное финансирование, а аутсайдеры могли быть и ликвидированы.

Вскоре после этого были приняты:

- Постановление Правительства РФ «О реализации в 2006-2008 годах пилотного проекта совершенствования системы оплаты труда научных работников и руководителей научных учреждений и научных работников научных центров Российской академии наук»³⁵ и
- совместный Приказ Минобрнауки РФ, Министерства здравоохранения и социального развития (Минздравсоцразвития) РФ и Российской академии наук (РАН) «Об утверждении видов, порядка и условий применения стимулирующих выплат, обеспечивающих повышение результативности деятельности научных работников и руководителей научных учреждений и научных работников научных центров Российской академии наук»³⁶.

После принятия ряда уточняющих писем и локальных нормативных актов была внедрена система показателей результативности научной деятельности (ПРНД) для научных работников, но не для организаций.

Этот момент знаменуется выплеском «подковерной» борьбы в открытую дискуссию. Публикуются открытые письма профсоюза сотрудников РАН и резкие интервью представителей РАН, противоречащие публичным заявлениям руководителя Минобрнауки Андрея Фурсенко. Последний активно использовал термин «оценка» вместо привычных «аккредитация» или «аттестация», опираясь на выступления президента РФ. Во вступительном слове на заседании Совета при Президенте по науке, технологиям и образованию Президент РФ Владимир Путин отметил: «Нам нужна серьезная ревизия системы финансирования и организации исследований. (...) Нужны кардинальные изменения в организации экспертиз и распределения грантов, нужна реальная

³⁵ № 236 от 22.04.2006 г.

³⁶ Приказ № 273/745/68 от 03.11.2006 г.

оценка сегодняшнего состояния кадрового потенциала»³⁷. В послании Федеральному Собранию 2007 года Президент РФ специально указал на необходимость дальнейшего наращивания расходов на исследования и разработки при одновременном повышении роли конкурсов в распределении бюджетных средств.

В 2006 и 2007 гг. Федеральное агентство по науке и инновациям (Роснаука) заказывает Институту статистических исследований и экономики знаний ГУ-ВШЭ две научно-исследовательских работы на общую сумму более 10 миллионов рублей. Темы этих работ – «Разработка методических рекомендаций по проведению оценки деятельности научных организаций в Российской Федерации»³⁸ и «Разработка нормативной базы по оценке результативности научных организаций»³⁹.

Рабочая группа по подготовке альтернативной методики оценки была создана при РАН. В ее деятельности учитывался положительный опыт оценки результативности научных подразделений в Сибирском отделении РАН.

Однако целостного подхода к формированию системы оценки в науке в России так и не сложилось. Было проведено два пилотных исследования. Но осенью 2007 года Роснаука отложила идею проведения оценивания в долгий ящик. Основными причинами сложившейся «патовой» ситуации можно считать взаимное недоверие между исполнительной властью и учеными, недостаточная проработанность предложенных методик, отсутствие устойчивой политической поддержки. Но история получила неожиданное продолжение.

В конце мая 2008 года сенсационно завершились выборы в Российскую академию наук, когда и.о. вице-президента РАН, директора Курчатовского института и члена команды «московских петербуржцев» Михаила Ковальчука забаллотировали противники правительственной реформы российской науки. «Коммерсант» писал по этому поводу: «...Источник «Ъ» в правительстве расценил неизбрание господина Ковальчука на основании аргумента «человек власти» как «предвзятость и неспособность РАН к объективной экспертной оценке

³⁷ 17 октября 2006 г.

³⁸ 2006 г.

³⁹ 2007 г.

научных достижений»⁴⁰. Было очевидно, что если этот факт будет воспринят наверху как «нарушение бизнес-договоренностей», то министерство в ближайшее время вытащит из-под сукна свою методику оценки научных организаций. Действительно, в конце августа 2008 года «оценочные войны» вспыхнули с новой силой.

20 августа 2008 года прошло заседание Правительства РФ, посвященное развитию науки и образования. На этом заседании премьер-министр Владимир Путин отметил, что «эффективность деятельности государственного сектора науки пока остается низкой. Успехи фундаментальной науки не обеспечивают необходимую нам динамику и качество прикладных исследований, а они, в свою очередь, не в полной мере учитывают реальные потребности экономики». После заседания министр Андрей Фурсенко сообщил в интервью ИТАР-ТАСС, что детальный план модернизации государственного сектора науки и образования в России должен быть подготовлен осенью 2008 года. Вновь, как и два года назад, он твердо высказался за повышение эффективности научных учреждений и за введение системы оценки их деятельности: «Наиболее эффективные организации должны получать большее финансирование; неэффективные должны быть реорганизованы, а часть их – закрыта».

Спустя неделю в интервью «Российской газете»⁴¹ директор Департамента научно-технической и инновационной политики Минобрнауки Александр Хлунов прояснил детали вносимого «оценочного» постановления: «Ученым предлагается на основе экспертных оценок и типовых методик раз в три года проводить инвентаризацию своего хозяйства – оценивать работу научных учреждений. От результатов должно зависеть дальнейшее финансирование. Отстающие потеряют часть денег, которые перейдут к лидерам. Повторяю, такие системы давно работают в ведущих странах мира».

В то же время газета «Поиск», представляющая позицию Президиума РАН, опубликовала интервью с вице-президентом РАН Геннадием Месяцем под ехидным заголовком «Работа над оценками». В этой статье, в частности, говорилось: «...Критерии оценки НИИ сырые и непродуманные, методы работы комиссии вызывают много вопросов,

⁴⁰ Свежевыжатый сок // Коммерсант, 31 мая 2008.

⁴¹ 27.08.2008

а выводы она будет делать глобальные. Любая, даже самая лучшая, система показателей (а подготовленная министерством методика таковой очевидно не является) при оценке научного института может выполнять только вспомогательную роль. Главное слово должно оставаться за квалифицированными экспертами. Кто, скажите, придет проверять Академию наук? У нас существует множество направлений самых передовых фундаментальных исследований, суть которых в России и мире понимают лишь десятки человек»⁴².

Однако заседание правительственной Комиссии по высоким технологиям и инновациям⁴³ под председательством вице-преьера Сергея Иванова закончилось еще большим ужесточением позиций. Желая polemически заострить позицию правительства, Иванов, по сообщениям информагентств, заявил: «Хватит строить воздушные замки, пора заниматься конкретным делом, опираясь исключительно на здоровый прагматизм. (...) Государство будет поддерживать только те научные организации, которые выдают на-гора конкретный товар или продукцию. А бюджетные деньги прежде всего будут выделяться туда, где от них действительно есть максимальная отдача. (...) Оценка результативности должна стать основой реструктуризации государственного сектора науки»⁴⁴.

Мгновенно последовала реакция академика РАН, бывшего посла во Франции Юрия Рыжова, который довольно эмоционально высказался в эфире радио «Эхо Москвы»: «Я, в основном, работал всю жизнь в прикладной науке, ориентированной на научную поддержку деятельности военно-промышленного комплекса. (...) Но то, что мы делали, было основано на достижениях, которые были созданы фундаментальной наукой: математикой, теоретической физикой, механикой, механикой жидкости, газа и плазмы. На этом основывалась прикладная наука. Если отрубить эту основу, то нам останется переплавлять старые танки на новые. И все»⁴⁵.

Тем не менее, уже 15 сентября 2008 года Правительство РФ выпустило «Постановление об оценке результативности научных организаций

⁴² Работа над оценками: РАН и Минобрнауки снова разошлись во взглядах // Поиск. 27.08.2008. Эл. документ: http://www.poisknews.ru/2008/08/27/rabota_nad_ocenkami.html

⁴³ 03.09.2008

⁴⁴ http://www.strf.ru/organization.aspx?CatalogId=221&d_no=15367

⁴⁵ <http://www.echo.msk.ru/programs/razvorot/538161-echo.phtml>

Российской Федерации», столь долго ждавшее своего часа. А вот процесс подготовки «Типовой методики оценки результативности научных организаций государственного сектора в Российской Федерации» запнулся о контраргументы научного сообщества⁴⁶. Несмотря на то, что типовую методику должны были принять еще в октябре 2008 года, на сайте Министерства⁴⁷ она по-прежнему стоит под грифом «Проект». Введенные в начале апреля 2009 года постановлением правительства⁴⁸ «Правила оценки результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения» снова содержат бланкетную норму⁴⁹, отсылающую к неутвержденной методике.

Развитие событий по бюрократическому сценарию в лучшем случае упрется в нехватку средств на проведение оценки, а в худшем – столкнется с сопротивлением со стороны РАН. Этот тезис подтверждается фрагментом из вышеупомянутого интервью вице-президента РАН академика Геннадия Месяца:

«Вопрос: Если постановление будет принято, его придется выполнять?

Ответ: У Академии наук есть Устав, утвержденный Правительством РФ, на основании которого мы и проводим контроль работы институтов. Например, закрыть институт нельзя без решения Президиума РАН».

Решение проблемы могло бы состоять в институционализации системы оценки и отделении ее от противоборствующих сторон, вновь сошедшихся в клинче и обменивающихся аппаратными и пиаровскими ударами. Центральным элементом такой системы мог бы стать новый *общественный орган* (так называемая «Научно-исследовательская

⁴⁶См. например: Дежина И.Г. Сложно представить, как сводить качественные и формальные показатели при оценке научных учреждений // Эл. документ: http://www.strf.ru/organization.aspx?CatalogId=221&d_no=15538; Варшавский А.Е., Маркусова В.А. Оценку эффективности российских фундаментальных учёных следует скорректировать // Эл. документ: http://www.strf.ru/organization.aspx?CatalogId=221&d_no=17296

⁴⁷<http://mon.gov.ru/work/nti/dok/gsn/tip-metod.doc>

⁴⁸от 8 апреля 2009 г. N 312.

⁴⁹Правовая норма, предоставляющая государственным органам, должностным лицам право самостоятельно устанавливать правила поведения, запреты и т. п. (Большой юридический словарь. 3-е изд., доп. и перераб. / Под ред. проф. А. Я. Сухарева. — М.: ИНФРА-М, 2007. — VI, 858 с.) (Прим.ред.).

коллегия»), формируемый представителями органов исполнительной власти, Государственной Думы, экспертного и научного сообществ. Формирование такого органа соответствует, в частности, опыту Китая, добившегося в последние годы наибольшего успеха в части модернизации науки. Такой шаг позволил бы в дальнейшем обеспечить стабильное наращивание финансирования науки вне зависимости от политической конъюнктуры. При этом собственно «политические» решения о судьбе той или иной научной организации будут отделены от процесса оценивания, выполняемого профессиональными исследователями при таком органе. Научно-исследовательская коллегия могла бы стать центром формирования комплексной системы оценки фактических результатов использования средств в сфере инноваций, а также результативности научных организаций государственного сектора. Формирование такой системы позволит увязать расходы с целями государственной политики и фактическими результатами. Это, в свою очередь, могло бы обеспечить толчок к росту и развитию национально-го сектора науки и инноваций.

Пример 2. Оценка регулирующего воздействия

Здесь ситуация во многом противоположна описанной выше: за внедрение оценки регулирующего воздействия (ОРВ) активно выступает почти все экспертное и академическое сообщество. При этом федеральные министерства юстиции и экономического развития, от которых зависит внедрение ОРВ, довольно осторожны.

Экспертное сообщество: исследования и публикации

В настоящее время можно выделить несколько групп, которые целенаправленно занимаются разработкой методологии ОРВ и применяют ее на практике.

Экономические эксперты, работающие в области ОРВ, представлены тремя компаниями: Фондом «Бюро экономического анализа» (далее – БЭА), альянсом «Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства» и автономной некоммерческой организации «Информационно-консультационный центр «Бизнес-Тезаурус» (далее – НИССИП-БТ), а также Институтом экономики переходного периода (далее – ИЭПП). После 2000 года эти компании вышли за пределы чисто экономической проблематики и осуществля-

ли проекты в областях, близких к оценке регулирующего воздействия: реформа дерегулирования, техническое регулирование, мероприятия административной реформы.

У БЭА необходимо выделить цикл публикаций, посвященный ОРВ в корпоративном законодательстве⁵⁰ и других секторах. В этих работах отечественный читатель впервые подробно и систематически познакомился с подходами ОРВ.

Основной труд НИСИПП-БТ по ОРВ⁵¹ подготовлен в рамках проекта Тасис⁵² «Дерегулирование экономики и устранение административных барьеров, Российская Федерация». В другой публикации⁵³ НИСИПП-БТ наряду с ОРВ рассматривались вопросы создания единой системы регламентации предпринимательской деятельности; системы оценки рисков, возникающих при осуществлении различных видов предпринимательской деятельности; соотношение форм оценки соответствия и рисков и системы технического регулирования в целом.

В рамках упомянутых выше изданий, в числе прочего, рассматривались логика встраивания процедуры оценки регулирующего воздействия в процесс дерегулирования экономики, опыт и рекомендации зарубежных стран по использованию инструментария ОРВ, а также был дан ряд рекомендаций по внедрению оценочных процедур в процесс принятия решений государственными органами власти.

ИЭПП летом 2007 года выиграл конкурс Минэкономразвития России на проведение первой масштабной научно-исследовательской разработки по методологии ОРВ.

Другой «точкой роста» ОРВ стал альянс двух консалтинговых компаний: Института оценки программ и политик (ИОПП) и Института

⁵⁰ Напр., Оценка регулирующего воздействия «Повышение ответственности директоров и менеджеров // Эл. документ: http://www.beafnd.org/common/img/uploaded/Bulletin_71.pdf

⁵¹ Повышение качества решений в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности. Оценка регулирующего воздействия // http://www.nisse.ru/publications.html?id=povish-e_kach_reshe

⁵² Тасис - это программа, разработанная Европейским Союзом для стран СНГ и Монголии, в целях содействия развитию гармоничных и прочных экономических и политических связей между Европейским Союзом и этими странами-партнерами. Цель программы состоит в поддержке усилий стран - партнеров по созданию обществ, основанных на политических свободах и экономическом процветании (Прим.ред.).

⁵³ Разработка процедуры доказательства необходимости государственного или иного вмешательства в экономику и процедуры периодической оценки эффективности регулирующих мер <http://www.nisse.ru/publications.html?id=rprdngve>

развития промышленной и экономической политики (ИРПЭП), которые целенаправленно занимаются такой разновидностью ОРВ как финансово-экономические обоснования (ФЭО) и специализируются на внедрении ОРВ в регионах России.

Публикации ИОПП и ИРПЭП, как правило, базируются на небольших инициативных исследованиях различных этапов законотворчества. В числе публикаций ИОПП стоит отметить «Обзор международного опыта применения оценивания для анализа качества и эффективности регулирующих актов».

Необходимо также упомянуть исследование «Экономические издержки законодательства», проведенное в январе 2004 года аудиторско-консалтинговой компанией ФБК. В нем анализируется практика принятия законопроектов в Государственной Думе третьего созыва (1999-2003 гг.). С тех пор ФБК не проявляла активности в области ОРВ. Исследования в этом направлении продолжает ИРПЭП.

Конференции, семинары, образование в области ОРВ в России

В последние годы ОРВ активно обсуждалась на различных конференциях и семинарах, проводимых в России.

Ассоциация Менеджеров России осенью 2006 года провела семинар «Оценка регулирующего воздействия в контексте реформы бюджетного процесса».

В Москве в сентябре 2007 года прошла Международная конференция «Реформы и оценивание программ и политик»⁵⁴, под эгидой ГУ-ВШЭ и Международной сети «Оценка программ». На этой конференции было представлено семь докладов по ОРВ.

Тематика ОРВ была также представлена на VIII Международной научной конференции «Модернизация экономики и общественное развитие»⁵⁵.

Важный вклад в продвижение ОРВ в России сделал Всемирный Банк. В ноябре 2007 года на базе Центра стратегических разработок им был организован семинар «Перспективы применения оценки регулирую-

⁵⁴ Материалы конференции доступны на сайте <http://www.eval-net.org/index.php?id=38>

⁵⁵ 3-5 апреля 2007 г.

щего воздействия в России», где выступали представители госструктур из нескольких стран и сотрудники Всемирного Банка и Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Представители Минэкономразвития России на этом семинаре говорили о необходимости создания рабочей группы по ОРВ для разработки и внедрения механизма финансово-экономического обоснования законопроектов. Другой семинар Всемирного Банка на тему «Перспективы внедрения оценки регулирующего воздействия на региональном уровне» прошел в Краснодаре в мае 2008 года. В декабре 2008 года по инициативе Банка в Центре стратегических разработок прошла международная конференция «Внедрение оценки регулирующего воздействия в России: роль в законотворчестве, ожидания и практические шаги». На конференции выступили представители Минэкономразвития и Минюста России, Совета Федерации, ОЭСР, консалтинговых компаний.

Интерес к ОРВ со стороны органов власти

Определенный интерес к ОРВ проявляют и органы власти. Так в 2002 году в Рязани при поддержке Государственной Думы России прошел первый в России международный семинар по ОРВ «Оценка законов и эффективности их принятия». По итогам этого семинара был сформирован пакет материалов по ОРВ.

В 2005 году тематике ОРВ был посвящен выпуск Аналитического вестника Совета Федерации «Способы оценки эффекта воздействия законотворческих решений в странах Европы»⁵⁶.

Целый параграф, посвященный ОРВ, содержится в «Докладе о состоянии законодательства в Российской Федерации»⁵⁷ за 2007 год. Авторы доклада указывают на «актуальность формирования института общественной экспертизы и оценки регулирующего воздействия, позволяющих учитывать интересы и потребности всех социальных групп».

В декабре 2007 года при Совете Федерации был создан Центр мониторинга права, в составе которого есть отдел ОРВ⁵⁸.

⁵⁶Способы оценки эффекта воздействия законотворческих решений в странах Европы // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ, № 18(270), 2005, http://www.council.gov.ru/inf_sl/bulletin/item/222/index.html

⁵⁷Доклад о состоянии законодательства в Российской Федерации <http://www.council.gov.ru/lawmaking/report/2007/49/index.html>

⁵⁸http://www.parliament.ru/wps/wcm/connect/parliament/ru/monitoring_centre/

Обратимся теперь к позиции действующего Президента России Дмитрия Медведева. Еще будучи кандидатом в президенты, в своем выступлении на V Красноярском экономическом форуме он отметил, что «одной из причин несоблюдения законов является, к сожалению, их не всегда еще высокое качество... И сегодня важно последовательно работать над улучшением законодательства... Каждая новая правовая норма требует детального анализа с точки зрения ее последствий для жизни людей...»⁵⁹.

19 марта 2008 года Дмитрий Медведев встретился с новым составом Общественной палаты России в связи с работой над концепцией долгосрочного развития России до 2020 года. На встрече был в том числе поднят вопрос об экспертизе российского законодательства. По мнению тогдашнего заместителя секретаря Общественной Палаты и президента Московской государственной юридической академии Олега Кутафина, одним из источников правового нигилизма являются недостатки нашего законодательства. В качестве одного из способов улучшения качества законотворчества было предложено обязательное направление всех законов на суд Общественной палаты, которая будет решать, что стоит подвергать экспертизе, а что – нет. Медведев признал, что в России работа над проектами законов не предусматривает тщательного анализа возможных последствий их принятия. У министерств нет единых принципов оценки документов. Минфину важно, чтобы закон не привел к дополнительным издержкам бюджета, а Минюст все время отписывается, что к законопроекту нет замечаний правового характера. «Я поддерживаю идею обязательной экспертизы, – согласился президент. – Правда, нельзя доводить до ситуации, когда все экспертные организации будут «молотить» на Общественную палату, а палата будет проталкивать экспертизы, которые не нужны»⁶⁰.

⁵⁹ Российская газета, 20.03.2008, <http://www.rg.ru/2008/03/20/medvedev.html> (Подробнее см. комментарий ИОПП «Избранный президент Д.А. Медведев вновь высказался за оценку последствий принимаемых законов» (<http://www.iopp.ru/a/2008/03/21/355.html>)).

⁶⁰ Российская газета, 20.03.2008, <http://www.rg.ru/2008/03/20/medvedev.html> (Подробнее см. комментарий ИОПП «Избранный президент Д.А. Медведев вновь высказался за оценку последствий принимаемых законов» (<http://www.iopp.ru/a/2008/03/21/355.html>)).

Некоторые выводы

- К настоящему моменту очевиден рост интереса органов государственной власти к ОРВ, а также понимание ими необходимости внедрения ОРВ. С другой стороны, использование ОРВ применительно к конкретным политикам, законам и законопроектам ограничивается несколькими весьма узкими областями (техническое регулирование, корпоративное законодательство) и практически не вышло за пределы академических дискуссий и «пилотных» исследований.
- Методология ОРВ в полном объеме ни на федеральном уровне, ни на региональном уровнях пока не применяется. При этом имеется достаточно большое количество исследований и общедоступных публикаций по ОРВ.
- По-прежнему существует серьезный разрыв между юристами, воспринимающими ОРВ в контексте совершенствования юридической «техники» и мониторинга законодательства, и экономистами и социологами, выступающими за переход от «нормативного юридического идеализма» к методикам законопроектной работы, основанным на эмпирических исследованиях.

Оценка эффективности программ содействия занятости

Марина Карцева

В большинстве развитых стран оценка эффективности государственных программ рассматривается как важнейшая часть механизма обеспечения эффективного размещения ресурсов. Значение такого рода исследований все больше признается и в странах с переходными экономиками. Наши исследования, кратко описанные ниже, затрагивают вопросы оценки эффективности программ содействия занятости в России и Румынии. Первая работа посвящена оценке эффективности программ социальной адаптации и программы общественных работ в двух российских регионах, а вторая – оценке эффективности программ переобучения в России (два региона) и Румынии. Мы надеемся, что предпринятые нами исследования послужат примером современного подхода к оценке эффективности государственных программ.

Программы содействия занятости: региональная интерпретация определяет эффективность?

Мы оценили эффект воздействия программ занятости на вероятность трудоустройства безработных в двух российских регионах¹. Для оценки использовалась информация Федеральной государственной службы занятости населения (ФГСЗН) о вовлеченности зарегистрированных безработных в программы социальной адаптации («Новый старт» и «Клуб ищущих работу»), профессиональной ориентации и общественных работ. В Регионе 1 мы использовали данные за 1996-2000 гг., в Регионе 2 – за 1999-2001 гг.

¹ Ахмед Ахмедов (ЦЭФИР), Ирина Денисова (ЦЭФИР) и Марина Карцева (ЦЭФИР) «Активные программы содействия занятости: региональная интерпретация определяет эффективность?» - Препринт ЦЭФИР

Мы оценили общий и групповые эффекты воздействия вышеперечисленных программ, используя неэкспериментальный метод прямого подбора контрольных групп². Было рассмотрено два случая: в первом случае предполагалось, что на шансы трудоустройства повлияла только первая программа, в которой участвовал безработный, а все последующие – не повлияли; во втором – что влияние оказало участие в каждой из программ, и потому необходимо рассматривать последовательность программ.

Для оценки влияния программ был использован квазиэкспериментальный метод, то есть результаты участников программ трудоустройства сравнили с аналогичными показателями реконструированной контрольной группы. Для построения контрольных групп мы применили метод, позволяющий опираться на преимущества «длительной» природы используемых административных данных и одновременно нивелировать их недостатки. Для каждого участника программы мы подобрали человека, который не участвовал в программе, но имел аналогичные характеристики: возраст, образование, семейное положение, трудовую историю до эпизода безработицы, район проживания, время вхождение в регистр ФГСЗН (год), похожий «допрограммный» эпизод безработицы³. Трудовая история до эпизода безработицы, описанная в базе данных, – это информация о статусе человека на рынке труда в период, предшествовавший получению им статуса безработного: вне рабочей силы (длительно не работавшие и никогда не работавшие) и занятые (те кто попал под сокращение или ликвидацию, и те кто потерял работу по иным причинам). Кроме того, для Региона 1 были учтены различия в местожительстве.

Выяснилось, что в Регионе 1 участие во всех четырех вышеупомянутых программах увеличивает продолжительность эпизода безработицы на 2- 4 месяца. В Регионе 2 картина разительно отличается. Все программы (за исключением программы психологической поддержки) как минимум не удлиняют продолжительность периода, когда у человека нет работы, а некоторые программы помогают быстрее выйти из безработицы. Кроме того, величина эффектов от участия в программах исчисляется неделями, а не месяцами, как в первом случае.

²Метод exact matching

³Эпизодом безработицы называют период, в течение которого человек официально имеет статус безработного.

Разложение средних эффектов на составляющие для отдельных подгрупп участников, выделяемых, в частности, по возрасту, уровню образования и статусу, показывает, что программы относительно лучше воздействуют на людей, потерявших работу в связи с сокращением или ликвидацией предприятия, и на тех, у кого есть среднее профессиональное и высшее образование. Эффект участия в программах в среднем лучше для женщин.

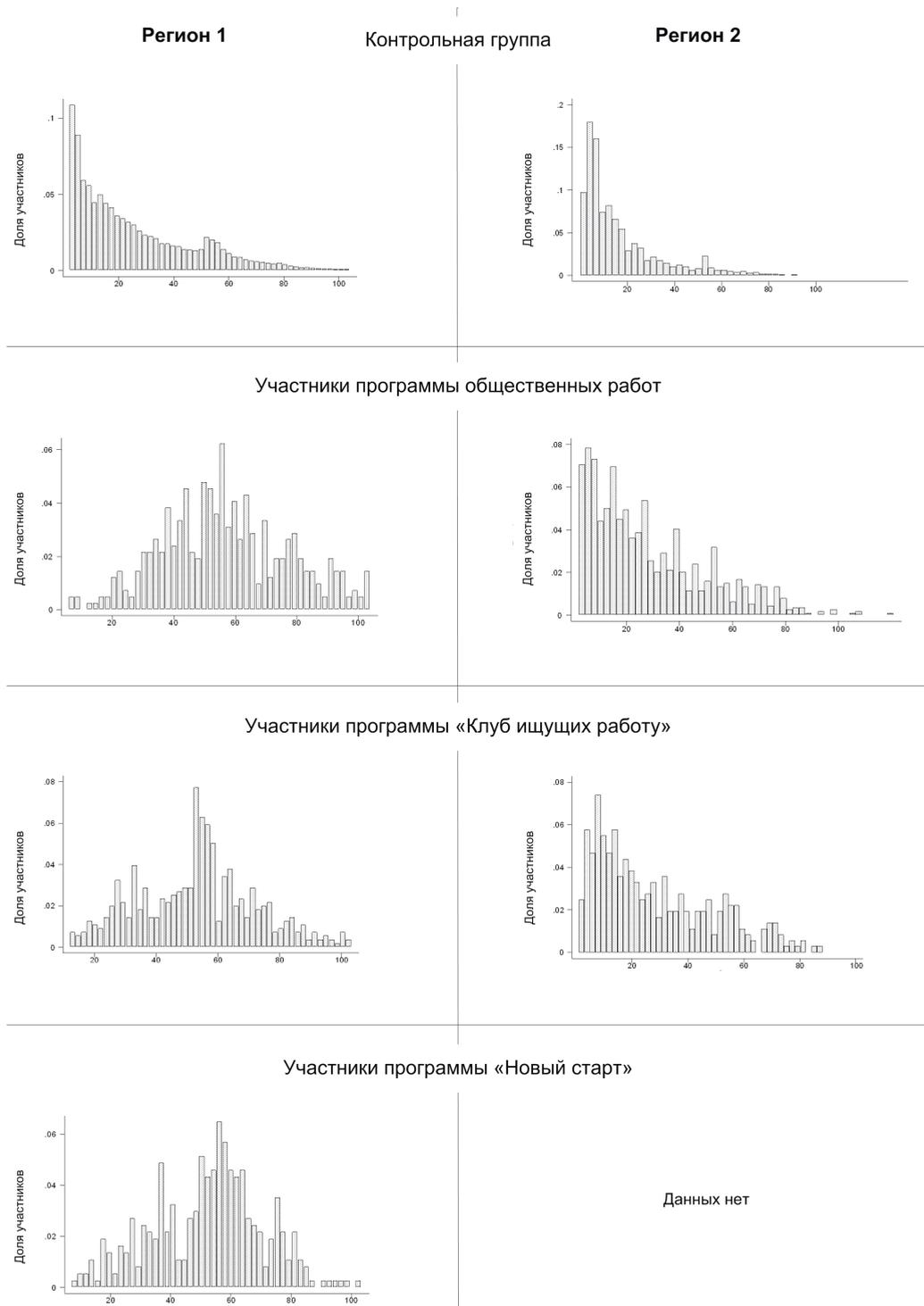
При рассмотрении последовательностей программ, в которых принимали участие безработные, выяснилось, что средний эффект участия в программах в Регионе 1 в большинстве случаев остается отрицательным (то есть участие в программах удлиняет эпизод безработицы), тогда как во втором регионе эффект положителен или незначим.

Выявленные нами существенные различия между регионами вряд ли можно объяснить только различиями в структуре их экономик. Мы полагаем, что решающее значение имеют институциональные факторы: в двух регионах наблюдается значительные расхождения в понимании роли Федеральной государственной службы занятости населения (ФГСЗН), что в свою очередь сказывается на отборе участников программ. В частности, в Регионе 1 ФГСЗН рассматривают скорее как социальный институт, призванный помочь ослабленным категориям потенциальных участников рынка труда⁴. В Регионе 2 скорее считают, что основная роль ФГСЗН – обеспечить эффективное посредничество на рынке труда между теми, кто ищет работу, и теми, кто ее предоставляет. Как результат, в Регионе 1 для участия в рассматриваемых программах отбирают социально слабых людей, у которых зачастую ниже мотивация к трудоустройству и есть иные невыгодные с точки зрения рынка труда *ненаблюдаемые* характеристики, тогда как в Регионе 2 стараются отобрать тех, для кого участие в программе может повысить шансы найти работу.

К такому выводу нас привело сравнение графиков распределений продолжительности эпизодов безработицы участников программ в двух регионах (см. рис. 15). На графиках для Региона 1 четко просматривается структурный перелом в районе 52-ой недели (время прекращения

⁴ До 30% тех, кому присваивается статус безработного, на самом деле не относятся к экономически активному населению (рабочей силе), и тем самым не должны бы иметь этот статус. Присвоение статуса в этом случае происходит либо из-за того, что доказать обратное слишком дорого, либо по мотивам социальной поддержки слабых групп населения.

Рис. 15. Продолжительность эпизодов безработицы (недели)



выплаты пособия по безработице): большинство участников программ как бы выжидают окончания выплаты пособия и только после этого начинают активно искать работу. Ничего подобного нет на графиках для Региона 2. При этом распределения продолжительности эпизодов безработицы для людей, не участвовавших в программах, в обоих регионах выглядят однотипно. Таким образом, выявленные нами существенные различия в эффектах программ занятости в двух регионах скорее объясняются различиями в принципах отбора участников программ, а не в характеристиках рынков труда.

Программы переобучения в России и Румынии: сравнительный анализ эффективности

Основная цель данного исследования⁵, выполненного в рамках программы партнерства региональных аналитических центров⁶, состояла в проведении сравнительного анализа эффективности программ переобучения, осуществляемых государственными центрами занятости в России и Румынии. Законодательные основы регистрации в государственной службе занятости, перечни программ и подходы к отбору участников программ в этих двух странах очень схожи, что позволило сблизить подходы к анализу.

Основой оценки эффективности переобучения стал эмпирический анализ данных, полученных в результате опроса клиентов служб занятости в 2001-2002 гг. Мы опросили как участников программ, так и тех, кто не принимал в них участия, в двух регионах России и одном регионе Румынии. Общий размер выборки составил 2223 клиента российских центров занятости и 602 клиента румынских центров занятости. Анкеты, которые использовались для проведения исследования в России и Румынии, были очень похожи и включали вопросы о трудо-

⁵Ирина Денисова (ЦЭФИП), Марина Карцева (ЦЭФИП), Якоб Бенус (IMPAQ International, USA), Па-люка Бринза (NRILSP, Romania), Василика Чука (NRILSP, Romania) «Программы переобучения в России и Румынии: сравнительный анализ эффективности» - Препринт ЦЭФИП

⁶Исследование было проведено при финансовой поддержке U.S. Agency for International Development's SEGIR EP Contract No. PCE-I-00-00-00014-00, reference Russia Task Order No. 803 Improvement of Economic Policy through Think Tank Partnership Project (Grant No. 220/001 No. 13-A). Российское исследование было проведено при финансовой поддержке правительства Швеции (Swedish Agency for International Development (SIDA)). Все результаты, мнения и выводы являются авторскими и не отражают взгляды U.S. Agency for International Development или SIDA.

вой истории человека на протяжении всего периода после того, как его сняли с учета в службе занятости, то есть за полтора-два года. Следует отметить, что для проведения анализа эффективности программ переобучения необходимо точно знать процедуру отбора в программу. Законом установлено, что участвовать в программе переобучения могут только безработные, зарегистрированные в органах ФГСЗН. Тем не менее, мы предполагали, что существуют неформальные правила отбора в программу (например, гарантийное письмо от работодателя). Для уточнения неформальных правил отбора участников в анкету нашего исследования была включена серия вопросов, касающихся процедуры отбора в программу, а также собственно содержания программы.

Используя индивидуальные данные, собранные в результате анкетирования, мы оценили эффект воздействия программ переобучения на вероятность трудоустройства, длительность эпизодов безработицы и занятости, а также размер заработной платы. Для оценки воздействия программ переобучения мы использовали неэкспериментальный метод подбора контрольных групп на основе балльной оценки⁷. Применение данной методики возможно, когда отбор в программу происходит с учетом лишь наблюдаемых факторов. Как показало наше исследование, гарантийное письмо от работодателя требовалось лишь в 3-10% случаев, что не ограничивает применение описанной выше методики.

В рамках метода подбора контрольных групп на основе балльной оценки с помощью logit-модели была оценена вероятность (в баллах) направления клиента на программу переобучения в зависимости от его возраста, образования, состояния здоровья, трудовой истории до эпизода безработицы и местожительства. Затем, используя полученные коэффициенты, мы определили вероятность попадания в программу тех, кто в ней не участвовал, и подобрали контрольную группу, аналогичную по составу группе участников программ.

Для определения эффективности программ переобучения использовалась информация о текущей занятости, текущей заработной плате и т.п. участников программ и контрольной группы. Результаты анализа приведены в таблице 5.

⁷ Метод propensity score matching

Таблица 5. Оценка эффективности программ переобучения

	Участники программы	Контрольная группа	Разница	Эффект
Россия, Регион 1				
Вероятность иметь работу на момент проведения исследования	68.6%	69.7%	-1.1%	-0.2%
Вероятность иметь хотя бы один эпизод занятости после выбытия из регистра безработных	84.1%	85.5%	-1.4%	-0.6%
Вероятность высокой заработной платы (более 6 тыс. руб.)	5.4%	4.8%	0.6%	0.6%
Длительность текущего периода безработицы, месяцы	16.6	18.6	-1.8	-1.3
Россия, Регион 2				
Вероятность иметь работу на момент проведения исследования	72.0%	72.0%	0%	2.0%
Вероятность иметь хотя бы один эпизод занятости после выбытия из регистра безработных	89.0%	87.3%	1.7%	3.0%
Вероятность высокой заработной платы (более 6 тыс. руб.)	6.0%	3.7%	2.3%	1.8%
Длительность текущего периода безработицы, месяцы	15.4	16.8	-1.4	-0.2
Румыния				
Вероятность иметь работу на момент проведения исследования	73.9%	61.4%	12.5%	13.9%***
Вероятность иметь хотя бы один эпизод занятости после выбытия из регистра безработных	85.3%	76.6%	8.7%	8.8%***
Зарплата на текущем месте работы (log)	14.92	14.93	0.01	0.04**
Длительность текущего периода безработицы, месяцы	9.4	9.6	-0.2	0.7

*** эффект значим на 1% уровне; ** значим на 5% уровне;

Полученные результаты свидетельствуют, что в России программы переобучения в целом не оказывают статистически значимого воздействия – ни положительного, ни отрицательного – на занятость и доходы участников. Такой результат получен для обоих российских регионов. В то же время в Румынии программы переобучения в целом способствуют улучшению позиций их участников на рынке труда как в смысле занятости, так и в смысле зарплаты. Так, например, в Румынии вероятность иметь работу на момент проведения исследования у участников программы переобучения была на 14% выше, чем у членов контрольной группы. Участие в программе также значительно увеличивает вероятность иметь хотя бы один эпизод занятости после того, как человек перестает получать пособие по безработице. Влияние программы переподготовки на текущую заработную плату не столь велико и не столь значимо, но тоже положительно. Эффект программ, однако, значительно варьирует в зависимости от возраста, образования и состояния здоровья участников. Оценивание влияния переобучения на различные подгруппы участников показывает, что в России программы переобучения улучшают позиции на рынке труда людей старше 45 лет, а молодых – до 25 лет – ухудшают. Люди со средним общим образованием также выигрывают от переобучения, тогда как участники с начальным профессиональным образованием теряют от участия в программе – по сравнению с контрольной группой. В одном из регионов переобучение оказалось чрезвычайно полезным для инвалидов – участники выигрывают по сравнению с контрольной группой как с точки зрения вероятности найти работу, так и в смысле зарплаты.

Оценивание эффектов переобучения для различных подгрупп в Румынии свидетельствует о том, что участие в программе улучшает положение на рынке труда молодых людей. В Румынии от переобучения также выигрывают женщины, тогда как в России никакого гендерного различия в эффективности переобучения не было установлено.

При этом анализ субъективного восприятия пользы переобучения для получения работы показывает, что более 70% респондентов в России и чуть менее 70% респондентов в Румынии считают, что участие в программе помогло им найти работу.

Таким образом, наш анализ свидетельствует, что для некоторых категорий участников переобучение оказало значимое положительное воздействие. А результаты оценивания эффектов для отдельных подгрупп

могут быть использованы для выработки правил отбора участников в программы переобучения.

В заключение

Подводя итог, мы хотели бы подчеркнуть следующее:

- Не существует общих «рецептов» эффективности государственных программ. Одна и та же программа может оказаться эффективной в одной стране или регионе и неэффективной в другой. Более того, одна и та же программа может по-разному влиять на разные подгруппы участников. Следовательно, важно проводить оценку воздействия каждой государственной программы.
- Оценивать нужно не только крупномасштабные государственные программы, находящиеся на стадии реализации. Необходимо проводить пилотную апробацию разрабатываемых программ и политик. Такая пилотная апробация важна как для разработки структуры и механизмов программ, так и для принятия решения о целевых группах и категориях их участников.
- Сбор данных и администрирование оценки государственных программ требуют значительных затрат. Однако, выгоды, получаемые от оценки воздействия программы, могут оказаться больше, чем связанные с такой оценкой затраты, особенно если анализ общего воздействия сопровождается оценкой эффектов для различных подгрупп. Опыт стран, которые включили оценку государственных программ в повседневную деятельность госструктур, свидетельствует, что оценка помогает политикам улучшать качество структуры программ, а также, во многих случаях, изменять направленность программ, способствуя росту общественного и индивидуального благосостояния.
- Важно, чтобы оценка и ее результаты рассматривались как инструмент совершенствования качества предоставляемых государственных услуг, а не как способ поставить под сомнение компетенцию государственной службы и государственных служащих, отвечающих за программы. Иначе оценка может столкнуться с серьезным сопротивлением, что в конечном счете приведет к потерям для общества.

Особенности оценки государственных и муниципальных программ

Татьяна Макарова

Начиная с середины 90-х годов практика российского муниципально-го управления стала расширяться за счет внедрения различных форм программно-целевого развития территорий. Согласно Бюджетному Кодексу РФ могут существовать два вида программ: долгосрочные целевые (статья 179) и ведомственные целевые (статья 179.3). Полномочия по их разработке и реализации отданы исполнительным органам власти государственного и местного уровня. Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»¹ дополнительно ввел понятие плана и программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования. Полномочия по принятию и организации выполнения таких планов и программ отнесены к исключительной компетенции представительных органов местного самоуправления.

Бюджетный Кодекс предусматривает, что «по каждой долгосрочной целевой программе ежегодно проводится оценка эффективности ее реализации. Порядок проведения и критерии указанной оценки устанавливаются, соответственно, Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования». Нужно отметить, что требование об оценке эффективности долгосрочных целевых программ появилось в Бюджетном Кодексе совсем недавно², а об эффективности исполнения ведомственных программ в нем до сих пор ничего не говорится. Таким образом, органы власти, разрабатывающие и исполняющие программы, имеют доста-

¹ от 06.10.2003 г.

² В 2007 году.

точно большую свободу в вопросах проведения оценки их эффективности. Как же используется эта свобода на практике? Рассмотрим, как происходит оценка программ, на примере органов власти Самарской области и городского округа Тольятти³.

Согласно Порядку разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ городского округа Тольятти Самарской области⁴, «ведомственная целевая программа должна содержать методику оценки эффективности с учетом ее экономической, социальной, бюджетной, отраслевой особенностей». Критерием оценки эффективности реализации программы является степень достижения целевых индикаторов (показателей конечного результата). То есть при оценке эффективности программы применяются следующие формулы:

1. Уровень исполнения запланированного объема финансирования $C = C(f)/C(p) \times 100\%$ (фактический объем / плановый объем X 100%).
2. Уровень достижения целевого индикатора или показателя $I = I(f)/I(p) \times 100\%$ (фактический количественный показатель / плановый количественный показатель x 100%).
3. Эффективность реализации мероприятия $R = I/C \times 100\%$.

Несложно понять, что речь идет о традиционном механизме количественного контроля (сколько запланировали затратить – сколько затратили; сколько запланировали «охватить» – сколько «охватили»), а если сказать более жестко, то о профанации оценки эффективности выполнения программ.

Возьмем другой пример – на региональном уровне. В Самарской области принято постановление областного Правительства, в котором устанавливаются правила индикативного планирования социально-экономического развития городских округов и муниципальных районов. Используются, как и в предыдущем случае, только количественные индикаторы: плотность пользователей интернета, обеспеченность легковыми автомобилями и т.п. Механизм же качественной оценки – оценки того, что происходит с сообществом, количественные характеристики которого изменяются в ту или иную сторону – отсутствует.

³Некоторые из упоминаемых в настоящей главе экспертных работ представлены на сайте «Регион`63: Общественный выбор» (<http://my-tlt.narod.ru>)

⁴От 5 июня 2008 года.

Плохо или хорошо для сообщества, если увеличивается плотность пользователей сети интернет? Зависит ли эта плотность от содержания информации? Какие социальные процессы могут быть инициированы пользователями сети интернет? Насколько включено городское сообщество в сеть интернет, какие его части включены больше, а какие меньше, и как это отражается на состоянии сообщества? Ни на один из подобных вопросов с помощью количественного контроля ответить невозможно.

Приведенные примеры являются типичными для существующей практики. В большинстве случаев власти осуществляют лишь контроль проведения намеченных мероприятий. При этом используются количественные показатели, основанные на сравнении планируемых и фактических затрат и охвата клиентов: сколько денег выделили – сколько потратили, сколько человек или организаций планировалось «охватить» – сколько «охвачено» в итоге.

Качественную оценку эффекта от выполнения программных действий и соответствующих изменений в социуме практически никогда не делают. Соответственно, вопрос о качестве работы программы, об удовлетворенности населения и об эффекте от вложения бюджетных средств не стоит.

В то же время от успешности работы каждой отраслевой муниципальной или государственной структуры в текущем году зависит ее доля в бюджете следующего года, поэтому руководителям приходится публично доказывать эффективность своей деятельности. Опыт показывает, что оценку эффекта своей работы чиновники дают, не столько основываясь на реальных фактах, сколько исходя из каких-то собственных представлений, и подкрепляют свое мнение специально «подогнанными» статистическими данными. В результате складывается иллюзорная картина, которая достаточно далека от реальности, а исполнительные органы местного самоуправления и региональной власти превращаются в замкнутые корпорации, решающие свои внутренние проблемы, а не проблемы местного сообщества.

Понятно, что в такой ситуации административный аппарат будет стремиться избегать качественной и, тем более, независимой оценки своей деятельности. Но с другой стороны, требования федеральной власти по переходу к системе БОР (бюджетов, ориентированных на результат) и требования административной реформы заставляют местную власть хотя бы внешне проявлять интерес к технологиям качественной оценки.

Внедрение механизма независимой экспертной оценки в практику госструктур

Технология независимой качественной экспертной оценки «проникает» в практику муниципального и государственного управления из практики некоммерческого сектора. Происходит это различными способами:

- через закрепление требований о независимой экспертной оценке в тексте самой программы;
- через экспертную деятельность общественных структур, наделенных для этого соответствующими полномочиями;
- через волевое решение первого руководителя органа власти;
- через закрепление требований о проведении оценки в специальном нормативном правовом акте.

Закрепление требований об экспертной оценке в тексте программы

В 2006 году Дума городского округа Тольятти утвердила городскую целевую Программу развития некоммерческого сектора через социальное партнерство в городском округе Тольятти на 2006-2008 гг.⁵. Надо отметить, что эта программа сама по себе достаточно интересна:

- Это первая внеотраслевая программа, решение о разработке которой было принято мэром города.
- Программу разрабатывала рабочая группа, состоящая исключительно из числа лидеров активных некоммерческих организаций города.
- Исполнение программы происходило почти без влияния муниципалитета. Мэрия только выделяла запланированные в бюджете средства и принимала отчеты, а всю остальную деятельность осуществляли сами некоммерческие организации. Администрировал программу городской благотворительный фонд «Фонд Тольятти».

⁵Решение № 380 от 16.03.2006г.

- Бюджетные средства составили только 16% от общего объема финансирования программы, а 84% привлекли некоммерческие организации.

В эту программу в качестве одного из плановых мероприятий была заложена ежегодная оценка ее социальной и экономической эффективности. Для проведения оценки – впервые в муниципальной практике – привлекались специалисты-оценщики из некоммерческих организаций, причем не только из Тольятти, но и из нескольких других городов (Москва, Пермь, Самара). Это сделало процесс оценки максимально открытым, а ее результаты – максимально достоверными. Ежегодные отчеты об оценке программы – опять-таки впервые в муниципальной практике – рассматривались и утверждались городской Думой одновременно и наравне с традиционными отчетами.

Правда, формального закрепления требования о проведении независимой экспертной оценки в тексте программы может оказаться недостаточно для реализации такой оценки на практике. Например, мероприятия по патриотическому воспитанию граждан в Самарской области на 2007 - 2010 гг.⁶ предусматривают оценку эффективности работы по патриотическому воспитанию. Оценка должна осуществляться на основе ряда показателей, большая часть из которых – количественные. Но есть и такой показатель, как «оценка независимыми экспертами результатов работы». Следовало ожидать, что в отчетах о реализации мероприятий по патриотическому воспитанию будут представлены данные об итогах экспертной оценки. Однако, когда эксперты Общественного совета при Самарской губернской думе обратились к отчету Министерства культуры и молодежной политики Самарской области, которое отвечает за реализацию мероприятий, оказалось, что никакая «независимая оценка» не проводилась.

Экспертная деятельность общественных структур

Общественный совет при Самарской губернской думе – одна из таких структур. Совет создан несколько лет назад. Для реализации одной из его основных функций – общественной экспертизы регионального

⁶ Мероприятия утверждены постановлением Правительства Самарской области от 30 июня 2006 г. №86. Необходимо пояснить, что по своей сути этот документ имеет программный характер. Название «Мероприятия» присвоено ему, чтобы не проходить процедуру утверждения законодательным органом, а ограничиться решением исполнительного.

законодательства – в составе совета в 2006 году создана специальная экспертная комиссия. В ее состав вошли представители общественных объединений, прошедшие специальную подготовку в региональной школе общественных экспертов.

За время своей работы экспертная комиссия провела множество различных работ, в числе которых:

- антикоррупционная оценка областного законодательства в сфере социальной защиты;
- экспертная оценка эффективности реализации областной целевой программы развития туризма в Самарской области;
- оценка эффективности деятельности областного антикоррупционного партнерства;
- оценка региональной практики и тенденций развития в нескольких социально значимых направлениях;
- гендерная экспертиза областного законодательства;
- экспертная оценка мероприятий по патриотическому воспитанию.

Опыт общественной экспертной работы показал, что одной из самых сложных задач является получение – особенно в органах власти – информации, необходимой для проведения оценки. Однако и эту задачу можно успешно решить. Например, при проведении итоговой оценки эффективности реализации областной целевой программы развития туризма в Самарской области (2004-2008 гг.) выполнявший программу Департамент развития туризма Самарской предоставил экспертам только текст программы и стенограмму промежуточного отчета о ее выполнении. В условиях такого «информационного голода» эксперты использовали информацию с сайта самого Департамента, из правовой системы «Консультант» и из интернета (сведения о действиях, произведенных в рамках программы – пресс-релизы, публикации в СМИ, переговоры на интернет-форумах, информация с муниципальных сайтов и др.). Выводы, сделанные экспертами, позволили понять, почему департамент, отвечающий за выполнение программы, так усиленно уклоняется от любых вопросов общественности: было потрачено 200 миллионов бюджетных рублей, но не была достигнута ни одна из целей программы и не была решена ни одна из задач. Опровергнуть эти вы-

воды экспертов невозможно, так как они подкреплены конкретными данными.

Волевое решение первого руководителя органа власти о проведении оценки

Начиная в 2000-м году внедрение оценочных технологий в муниципальную практику, мы понимали, что одного распоряжения первого руководителя города будет недостаточно, чтобы запустить процесс оценки. Необходимо было объяснить чиновникам, что такое оценка, и убедить их в эффективности применения технологии оценки программ. Для этого мы провели несколько встреч и семинаров для руководителей отраслевых подразделений мэрии. Это помогло нам снять – хотя бы частично – противодействие чиновников, которые могли бы препятствовать проведению оценки исполняемых ими программ.

Познакомившись с технологией оценки, некоторые руководители органов власти приняли волевое решение провести общественную оценку своих программ в порядке эксперимента. Например, Постановлением мэра города Тольятти⁷ группе оценщиков было поручено провести оценку социальной эффективности программы «Молодежь Тольятти» за 2001 год. В этом же году по решению своего руководителя Департамент культуры мэрии Тольятти заказал оценку Программы муниципальных грантов в сфере культуры – одного из разделов Программы развития культуры в Тольятти на 2000-2004 гг.

Закрепление требований о проведении оценки в специальном нормативном правовом акте

Постепенно требования о проведении независимой оценки закрепляются в различных нормативных документах, то есть оценка перестает рассматриваться чиновниками как эксперимент и приобретает обязательный статус.

Например, в 2007 году Дума Тольятти утвердила Положение о порядке разработки, утверждения, реализации целевых программ городского округа Тольятти и контроле за ходом их исполнения⁸. Принятие этого документа является результатом многолетней работы по оценке муни-

⁷ № 797-1/р от 01.03.2002 г.

⁸ Решение Думы городского округа Тольятти № 620 от 24 января 2007 года

ципальных программ силами экспертов из некоммерческого сектора. В Положении указано, что «при необходимости проводится общественная экспертиза проекта программы. Для проведения общественной экспертизы привлекаются независимые специалисты, профильные общественные объединения и научные организации». Кроме того, «текущие результаты реализации программы при необходимости могут быть подвержены общественной экспертизе, которая проводится на договорной основе независимой организацией, определяемой мэром городского округа».

В этом же документе в разделе «Требования к содержанию программы» указано, что программа должна содержать специальный раздел, описывающий ожидаемые экономическую и социальную эффективность программы⁹.

С 2008 года независимая экспертная оценка в обязательном порядке проводится при принятии решений о выделении субсидий некоммерческим организациям городского округа Тольятти на оказание общественно значимых социальных услуг.

А вот, наверное, самый интересный пример. В 2008 году принято решение о разработке стратегического плана развития городского округа Тольятти. Городская Дума постановила, что в составе органов, осуществляющих стратегическое планирование, должен быть общественный стратегический совет, основной функцией которого будет общественная экспертная оценка планов и программ развития городского округа. Для обеспечения работы этого совета разработаны соответствующие Методические рекомендации¹⁰.

Примеры из практики общественной оценки муниципальных программ

Рассмотрим на двух типичных примерах, с чем общественные эксперты могут столкнуться при оценке муниципальных программ.

⁹Этот раздел включает ожидаемые результаты программы

¹⁰Методические рекомендации по экспертной оценке проектов и программ, разрабатываемых в процессе стратегического планирования развития города

Пример 1. Оценка эффективности программы «Молодежь Тольятти»

Оценка¹¹ должна была определить эффективность организационного и финансового механизмов программы и межведомственного сотрудничества в рамках ее реализации. Эксперты стремились понять, все ли элементы программного механизма срабатывают, а если не срабатывают, то почему. Цикл программы представлен на рисунке 16. Отметим, что данный цикл характерен для большинства муниципальных программ.

Хотя оценка проводилась по решению мэра города, из всех запрошенных у Комитета по делам молодежи материалов (официальные документы, статьи, справочные данные и т.д.) экспертам представили только текст утвержденной программы и отчет о ее исполнении; то есть те документы, которые и так имелись в открытом доступе. Необходимую информацию было решено получить, не прибегая к административному давлению (скажем, через дополнительное поручение мэра), а с помощью различных методов сбора данных: интервью, анкетирования и контекстного анализа.

Интервью проводились, в основном, с людьми, принимающими управленческие решения относительно программы. Протоколы интервью сочетали элементы анкетирования и свободного опроса. Вопросы для каждой группы респондентов были сформулированы таким образом, чтобы можно было формализовать ответы и получить по ним количественные данные. Кроме того, опрашиваемые имели возможность высказать свое мнение в произвольной форме. В результате были получены как количественные, так и качественные данные – набор произвольных высказываний: мнений, предложений и идей, – из которых каждое имело собственную ценность.

В анкетировании участвовали различные группы людей, имеющих отношение к программе: сотрудники служб по работе с молодежью (отделов по работе с молодежью районов города, районных и городского молодежных центров), организации - исполнители ряда программных мероприятий, а также молодежь города, для которой, собственно, и

¹¹ Напомним, что оценка проводилась согласно Постановлению мэра города Тольятти № 797-1/р от 01.03.2002 г.. Оценивалась эффективность работы Программы «Молодежь Тольятти» в 2001 году.

Рис. 16. Стандартный цикл муниципальной программы



выполнялась программа. У каждого участника опроса эксперты спрашивали, можно ли будет цитировать его ответы. Большинство респондентов были категорически против, опасаясь «оргвыводов» со стороны руководства.

Анализ собранной информации позволил сделать следующие выводы:

- В работе механизма программы есть явные пробелы. Недостаточно внимания уделяется разработке концепции программы (определение целей и основных направлений производится волевым решением «сверху»), мониторингу исполнения программы и информированию сообщества о мероприятиях программы («программный пиар» отсутствует).
- Несовершенны механизмы выявления проблем и развития программы. Административный прессинг зачастую препятствует развитию инициативы «снизу». Повлиять на содержание программы могут только депутаты и сотрудники мэрии. Фактически отсутствует внутрпрограммная координация (сотрудничество между подпрограммами).
- Отсутствует стратегическое видение целей и перспектив развития программы на предстоящие годы. По мнению опрошенных, описание программы не соответствует всем требованиям к этому документу и является скорее бюджетной заявкой.
- Мероприятия программы не всегда находятся в явной связи с ее целями и задачами и способствуют достижению запланированных результатов. Реализацией мероприятий чаще всего

- занимаются административные структуры, общественность не привлекается.
- Отсутствует механизм, позволяющий определить, насколько верно определены приоритеты программы и достигаются ли они на практике.
 - Нерациональна схема распределения средств между отдельными исполнителями и мероприятиями программы. Средств, выделяемых в рамках бюджета, недостаточно для достижения всех поставленных целей и задач.
 - Недостаточно развито сотрудничество с профильными общественными объединениями, что понижает имидж программы и реализующих ее муниципальных структур.
 - Имиджевая политика программы несовершенна, не полностью используются возможности распространения информации о мероприятиях программы, не учитываются особенности соответствующей социальной среды.

Закономерным, хотя и не совсем ожидаемым результатом оценки стала практически полная смена руководства Комитета по делам молодежи. Новый же руководитель при разработке программы «Молодежь Тольятти» постарался учесть выводы общественных экспертов. Начиная с 2003 года, программа формировалась по проектному принципу и в нее включались только те проекты, которые получили положительную оценку независимых экспертов.

Пример 2. Оценка Программы муниципальных грантов в сфере культуры

Напомним, что заказчиком этой оценки был Департамент культуры мэрии Тольятти. Целью оценки было оценить социальную эффективность реализации проектов и выработать рекомендации по совершенствованию условий и процедуры грантовой программы, которую Департамент проводил в рамках Программы развития культуры в Тольятти на 2000-2004 гг.

Социальная эффективность проекта определяется тем, насколько полно в результате его реализации будут удовлетворены потребности основных заинтересованных сторон: организаторов конкурса, руководителей и сотрудников проекта, жителей города.

Эксперты определили, в чем состоят эти интересы:

- Организаторы конкурса заинтересованы в том, чтобы профинансированные проекты органично дополнили городское поле культуры; средства были потрачены целевым образом и не впустую; а деятельность, начатая на грантовые средства, получила свое продолжение после завершения проектов.
- Руководители проекта, члены и сотрудники организаций-грантополучателей заинтересованы в том, чтобы их проекты получили заслуженную оценку как от должностных лиц, так и от благополучателей.
- Благополучатели (жители города) заинтересованы в получении качественных услуг.

Эксперты тщательно проанализировали все этапы подготовки и проведения конкурса: от выработки идеи и утверждения правоустанавливающей документации до предоставления отчетов о выполнении проектов.

В результате были сделаны следующие выводы:

- Форма грантовой заявки нечеткая; при проведении отбора содержание заявок может трактоваться достаточно произвольно.
- Сроки проведения конкурсного отбора постоянно сдвигаются. Имеются регламентные нарушения. Например, мэр подписал постановление о проведении конкурса уже после того, как было объявлено о начале сбора заявок (не дождались, пока мэр вернется из командировки). Положение об экспертизе проектов было утверждено за два дня до окончания срока ее проведения (исполнитель затянул разработку этого документа). Заявки принимались и после того, как официально прием закончился (поступили «убедительные просьбы» от влиятельных лиц).
- Нет четкой процедуры выделения средств. Имелись случаи произвольного уменьшения или увеличения финансирования проекта по сравнению с запрашиваемой суммой. В договоре на реализацию проекта не оговаривалось, на что именно выделенные средства должны быть потрачены; зачастую средства тратились не на те задачи, которые были сформулированы в проекте.
- Имелись факты влияния на экспертный совет конкурса со стороны руководителей мэрии, то есть грантовый фонд рассма-

тривался как «свободный бюджетный кошелек», которым можно распоряжаться без излишнего контроля. Это дискредитировало идею состязательности.

Особенности проведения общественной оценки муниципальных программ

Если обобщить накопленный нами опыт проведения оценки муниципальных и государственных программ, можно выделить ряд особенностей, отличающих такую оценку от оценки в некоммерческом секторе:

1. Пресловутые административные барьеры. Определяя, из каких источников оценщики будут получать информацию, необходимо понимать, что доступ к информации, связанной с деятельностью органов местной власти, фактически ограничен, хотя по закону эта информация должна находиться в свободном доступе.
2. Так называемые «пределы дозволенного». Полномочия разработчиков и исполнителей муниципальных и государственных программ нормативно ограничены. Даже когда чиновники понимают, что работают неэффективно, изменить стиль работы они не могут, так как ограничены рамками должностных обязанностей. Это нужно понимать, разрабатывая инструменты оценки и делая выводы относительно эффективности муниципальных и государственных программ.
3. Комплексный и многоуровневый характер системы органов, которые разрабатывают, утверждают, исполняют и контролируют программу. Взаимосвязи между этими органами определяются законодательством, и это делает муниципальные и особенно государственные программы гораздо менее гибкими, чем проекты некоммерческих организаций. В муниципальные, а тем более в государственные программы невозможно оперативно вносить изменения, потому что необходимо пройти все этапы определенной бюрократической процедуры: от разработки, согласования и нормативного закрепления изменений в тексте программы до внесения изменений в бюджет муниципального образования либо бюджет субъекта РФ. На это требуется около года. Кроме того, в силу иерархичности госструктур непосредственный исполнитель в большинстве случаев не может напрямую обратиться к лицу, принимающему решения. Предложение исполнителя

должно последовательно пройти все ступени власти, и на каждой из них происходит утеря информации, вносятся изменения и т.п.

4. Наличие взаимосвязей и взаимовлияния между программной и текущей деятельностью отраслевых подразделений исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, НКО и бизнес-структур. Это не всегда позволяет вычленить эффект от исполнения оцениваемой программы. Кроме того, анализ программных отчетов выявил, что практически все муниципальные структуры отчитываются «за себя и за того парня», то есть приписывают себе деятельность профильных некоммерческих организаций и, в какой-то мере, деятельность иных структурных подразделений исполнительной власти, а иногда и бизнес-проекты. Руководители муниципальных образований этого не замечают, потому что общий мониторинг социальных процессов, как правило, не ведется.
5. Слабое развитие механизма продвижения программы к потребителям конечного продукта, а также механизма «обратной связи». В органах исполнительной власти не сложилось понимание того, что местное сообщество должно знать о муниципальных программах. С точки зрения большинства руководителей, программа остается всего лишь бюрократическим документом, который нужен, чтобы получить дополнительное финансирование из бюджета либо чтобы продемонстрировать начальству свои достижения и деловые качества и получить повышение по службе. Чиновники считают, что оценка их деятельности должна осуществляться исключительно вышестоящим руководством и не приветствуют внимание к программе со стороны кого-то еще. Поэтому население, как правило, совсем не информируют о том, что делается в рамках программ, или ограничиваются публикациями в официальных городских средствах массовой информации (СМИ). В Тольятти такое СМИ имеет тираж всего 5000 экземпляров, а в городе - 250 тысяч семей.
6. Регулярное нарушение логической последовательности этапов работы в силу бюрократических причин и волевого влияния «сверху».
7. Волонтаризм в принятии решений. При проведении конкурсного отбора исполнителей программы нормативно установленные

критерии отбора не всегда принимаются во внимание, а победители отбираются по принципу «понравился - не понравился» или через рекомендации «сверху». Бывает, что процедура конкурса установлена, заявки собираются, эксперты работают, но вдруг к руководителю приходит некий хороший знакомый, и руководитель дает указание включить в программу определенный проект, несмотря на то, что эксперты ставят этому проекту низкую оценку. Это дискредитирует идею конкурентности, состязательности. И оценка проектов по итогам работы обычно показывает, что эксперты были правы, а руководитель – нет.

8. Неумение чиновничьего аппарата пользоваться результатами оценки. Если оценка проводится по заказу, то сотрудники органов власти в силу служебного регламента обязаны изучить представленный отчет и хотя бы как-то отреагировать на выводы и рекомендации. Если же оценка проводится по инициативе общественности, без заказа со стороны органов власти, то экспертам лучше руководствоваться требованиями Федерального закона № 59-ФЗ «Об обращениях граждан» и официальным письмом направлять результаты экспертной оценки и предложения по их использованию в адрес соответствующего руководителя. В течение месяца этот руководитель должен будет представить письменный ответ о том, что он намерен делать для выполнения рекомендаций общественности. Даже если он не собирается ничего делать, то, как минимум, должен аргументировать свою позицию в ответе, а это уже повод для дальнейших действий.

Общественным экспертам следует учитывать все перечисленные выше особенности при разработке инструментария и планов оценки, выборе источников информации и способов ее получения, а также при подготовке выводов и рекомендаций.

Преимущества общественной оценки

За несколько лет работы экспертов-оценщиков на муниципальном уровне у отраслевых руководителей все-таки сложилось понимание,

что механизм оценки имеет ряд преимуществ перед традиционным контролем:

- Контроль лишь выявляет недостатки работы. Оценка же, как процесс совместной творческой работы экспертов и исполнителей, предлагает пути преодоления недостатков.
- Контроль вызывает отрицательные эмоции у исполнителей программ, так как чаще всего работает схема «проверил – наказал». Контролируемые часто искажают результаты своей работы, чтобы выглядеть лучше, чем есть на самом деле. Оценка строится на доверии между экспертом и клиентом по принципу «не сумел – помогу». Это позволяет собрать объективную информацию и улучшить работу программы, что важно для представителей исполнительной власти.
- Оценка может проводиться в процессе реализации программы, что заведомо улучшает конечные результаты работы и позволяет, отчитываясь, «не краснеть и не отдуваться».
- Контроль позволяет только проверить степень выполнения планов проведения мероприятий и расходования средств. Оценка же дает возможность получить представление о качестве и эффективности работы, а также масштабах и характере социального эффекта программы или проекта. Данная информация может послужить весомым аргументом, в том числе, и при отстаивании бюджетных заявок.
- Для органов власти оценка особенно важна как способ легитимизации собственной деятельности, потому что оценка позволяет чиновникам получать «обратную связь» от общества, во имя интересов которого они, по существу, и должны работать.
- И уже не однажды нам пришлось столкнуться с тем, что чиновнику высокого ранга, когда он представляет свои проекты или отчеты, проще и удобнее подкреплять свое мнение мнением общественности (общественных экспертов), а не мнением своих коллег-специалистов. Руководители отраслевых подразделений мэрии Тольятти стали сами приглашать экспертов-оценщиков для текущих консультаций и при проведении отраслевых работ. А на уровне Самарской Губернской Думы было принято решение, что ни один проект регионального закона не должен приниматься без проведения общественной экспертной оценки.

В заключение

Опыт нашей работы показывает, что общественная экспертная оценка является эффективным механизмом общественного участия в формировании муниципальной и государственной политики (особенно в социальной сфере). Развитие этого механизма позволит повысить качество управленческих решений, принимаемых на муниципальном и региональном уровне, и гармонизировать социальную политику.

Использование оценки в грантовой программе Красноярского края

*Людмила Владыко,
Елена Малицкая*

Грантовая программа Красноярского края, действующая с 2005 года, сегодня является одной из наиболее комплексных и эффективных грантовых программ, реализуемых органами региональной власти в России. Высокая эффективность программы объясняется, в том числе, и тем, что с самого начала было принято решение интегрировать в нее механизмы оценки. Их разработкой и внедрением занимались Управление общественных связей Губернатора Красноярского края и Совет по краевым социальным грантам при участии Межрегионального общественного фонда «Сибирский центр поддержки общественных инициатив».

Необходимо отметить, что решение о необходимости внедрения механизмов оценки в краевую государственную грантовую программу Красноярского края было принято в 2005 году, когда на федеральном уровне еще не было обязательных требований об оценке эффективности использования бюджетных средств и соотношении их объема с достигнутыми результатами. Методики бюджетирования, ориентированного на результат, еще не получили широкого распространения. В управленческой культуре региональных администраций практически не существовало единых критериев эффективности бюджетных программ. Не существовало тогда и методик выработки критериев оценки. Внедрение механизмов оценки в практику грантовой программы Красноярского края практически стало пилотным проектом, в ходе которого предстояло выработать политики, инструменты, подходы, методики и процедуры оценки.

Описание грантовой программы Красноярского края

Грантовая программа «Социальное партнерство во имя развития»¹ осуществляется в соответствии с Законом Красноярского края «О краевых социальных грантах». Объем средств и основные направления грантовой поддержки на год определяются Законом Красноярского края о краевом бюджете на соответствующий год.

Грантовая программа поддерживает на конкурсной основе проекты и социальные инициативы, реализуемые на территории Красноярского края. Цель программы – обеспечение взаимодействия граждан, общественных объединений, организаций и органов государственной власти края, направленного на социально-экономическое развитие Красноярского края, его духовное возрождение.

Отличительными особенностями программы являются ее согласованность с общим задачам комплексного социально-экономического развития края и активное использование механизмов вовлечения общественности в разработку, реализацию и оценку самой программы. Благодаря широкому спектру номинаций программа оказывает влияние на все аспекты социально-культурного развития края.

Грантополучателями программы могут быть не только общественные и некоммерческие организации, но и школы, библиотеки, музеи и другие муниципальные учреждения, где созданы инициативные гражданские группы для реализации социальных проектов. То есть грантовые средства могут становиться дополнительным целевым финансированием социальных проектов бюджетных организаций, оказывающих услуги самым различным слоям населения, но только в том случае, если проект не является частью функциональных обязанностей организации и выполняется в партнерстве с общественными организациями и местным сообществом.

Грантовая программа призвана повысить конкурентоспособность, а также инвестиционную и социальную привлекательность Красноярского Края, помогая улучшать качество жизни населения. Кроме того, грантовая программа должна способствовать установлению горизонтальных связей между отдельными районами края,

¹ Подробную информацию о программе можно найти на сайте <http://www.krskstate.ru/kraygrants>

тиражированию опыта успешных проектов и повышению активности местных сообществ.

Особенностью распределения грантового фонда является квотирование сумм по территориям в соответствии с количеством проживающего населения. Это обеспечивает равные возможности для участия в конкурсе некоммерческих организаций всех регионов, в том числе удаленных, малонаселенных и т.п.

В 2005-2008 гг. на конкурсы государственной грантовой программы Красноярского края поступило 3375 проектных заявок и было профинансировано 790 проектов. Объем финансирования, выделяемого в рамках грантовой программы Красноярского края, вырос с 14,5 миллионов рублей в 2005 году до 28 миллионов в 2008. Отметим, что на каждый рубль, выделенный из бюджета края, грантополучатели привлекли не менее 1,1 рубля дополнительных средств в своем сообществе.

Хотелось бы отметить очень высокий качественный уровень принятого в 2004 году Закона о краевых государственных грантах, на основании которого реализуется описываемая программа. Инициатором принятия закона выступил депутат Законодательного Собрания Красноярского края А.М. Клешко². В разработке участвовали эксперты от общественных организаций, сотрудники различных управлений и агентств администрации края. Закон и саму грантовую программу поддержал губернатор края А.Г. Хлопонин. В законе изначально были заложены принципы развития программы через оценочные механизмы и предусмотрено финансирование на проведение оценки. Согласно статье 7 указанного закона, «...расходы на проведение экспертизы представленных на конкурс социальных проектов устанавливаются законом края о краевом бюджете на очередной финансовый год. При этом расходы на проведение экспертизы социальных проектов, представленных на конкурс, и результатов их реализации не могут составлять более 5 процентов общего объема фонда». Это и позволило в дальнейшем внедрить экспертизу, мониторинг и оценку, в том числе оценку влияния программы.

В развитие механизмов оценки внесли и вносят материальный вклад администрации муниципальных образований на территории края, которые выделяют средства на командировки сотрудников для обучения

²Сейчас он является вице-спикером Законодательного Собрания Красноярского края.

в рамках программы и на обеспечение деятельности территориальных конкурсных комиссий. Необходимо отметить, что координаторы программы в территориях и члены территориальных комиссий, а также члены грантового совета программы работают на общественных началах. Свой вклад в развитие обучающего компонента внес Сибирский центр поддержки общественных инициатив (далее – Сибирский центр).

Внедрение механизмов оценки

В первую очередь, необходимо было подготовить координаторов программы в территориях, экспертов и оценщиков. Во-вторых – разработать все механизмы и процедуры предпроектной оценки, мониторинга, промежуточной оценки проектов, оценки эффективности и оценки влияния проектов, а также действенный механизм внутренней и внешней оценки самой грантовой программы. Учитывая масштаб задач грантовой программы, было принято решение о внедрении технологий оценки с участием общественности, что в значительной мере усложняло задачи разработчиков программы оценки.

Для выполнения поставленных задач была разработана трехлетняя программа, которая включала интенсивную теоретическую подготовку группы оценщиков, практическую работу по проведению разных этапов оценки с применением широкого спектра методов и инструментов, а также работу по формированию новых и повышению эффективности действующих конкурсных территориальных комиссий, экспертных советов и грантового совета.

В 2006 году из числа сотрудников районных администраций и социальных и образовательных учреждений муниципальных образований была сформирована группа для обучения оценке. При формировании учебной группы организаторы постарались включить в нее представителей всех районов Красноярского края, учитывая при этом интенсивность существующего участия организаций района в грантовой программе, необходимость обеспечения действия программы в ключевых – в соответствии с задачами социально-экономического развития края – районах и географическое положение.

Транспортное сообщение в крае затруднено, северные районы имеют только авиационное сообщение как с южной частью края, так и друг с другом. Этот фактор оказал свое влияние не только на стоимость про-

граммы (транспортные расходы), но и на ее продолжительность, поскольку полевые оценочные работы могли проводиться в ряде районов только в летнее время, и то за исключением времени массовых и фактически обязательных отпусков северян. В то же время этот фактор в значительной мере способствовал широкому применению практики делегирования полномочий, повышению требований к качеству работы оценщиков и внедрению института территориальных комиссий, которые могли бы на местах принимать рекомендательные решения о том, какие заявки стоит поддержать.

Подготовка группы оценщиков

Подготовка группы оценщиков велась в несколько этапов и носила практический характер. Отличительные особенности тренинговых программ Сибирского центра:

- обязательное включение в них практической работы, во время которой участники получают опыт использования полученных ими теоретических знаний и инструментов;
- постоянная поддержка со стороны опытных специалистов: в выполнении практического задания участвует эксперт-куратор, который отслеживает правильность применения методик и технологий и помогает обучаемому разобрать сложные примеры и случаи, выявляемые в ходе проведения практических работ.

Теоретическая часть программы была построена таким образом, чтобы слушатели изучили логику формирования программ и проектов; овладели инструментами проектного управления; научились самостоятельно разрабатывать технические задания на проведение оценки; могли увязывать цели и задачи оценки с заявляемыми целями и задачами объекта оценки; умели разрабатывать для оценки систему индикаторов; научились разрабатывать и применять инструменты оценки в соответствии с ее этапами, целями и задачами.

Всего было проведено шесть недельных обучающих сессий и три полевых этапа оценки. В результате слушатели получили знания и практические навыки в следующих предметных областях: оценка и мониторинг проектов; оценка эффективности и оценка влияния; применение инструментов включения общественности в процесс сбора информации, анализа и составления рекомендаций по изменению характеристик грантовой программы. Кроме этого совместно с участниками

группы был разработан и внедрен механизм организации деятельности территориальных комиссий, которые фактически стали выполнять роль территориальных экспертных советов грантовой программы.

Механизм включения общественности в процесс оценки

Рассмотрим более подробно механизм включения общественности в процесс оценки. Реализация большинства социальных проектов затрагивает интересы многих групп населения. Задача оценщика – во всех группах населения получить ответы на вопросы, кому нужно то, что делают организации грантополучатели; кому и как именно от этого становится лучше; как изменяется социальная среда и что необходимо сделать для того, чтобы эффект от выполняемых работ стал больше.

В отличие подходов, когда эффективность расходования средств считается тем выше, чем больше человек смогли воспользоваться определенной услугой, в данном случае мы стремимся выяснить, насколько эти средства помогли улучшить качество жизни как непосредственных, так и опосредованных благополучателей проектов. Поэтому мы с максимальным вниманием относимся к мнениям и рекомендациям населения, поскольку именно оно формулирует и формирует социальный заказ на необходимые услуги, их количество и качество.

Оценка с участием общественности сегодня является одним из наиболее востребованных инструментов оценки комплексных целевых программ развития целого ряда регионов России. При оценке одного проекта на каждой стадии проводится до 30 интервью. В среднем в ходе оценки проектов выявляется от трех до десяти незапланированных качественных результатов, которые помогают определить вектор дальнейшего развития программы. Индикаторы, разрабатываемые в ходе планирования оценки, в подавляющем большинстве случаев становятся ключевыми индикаторами базовых программ развития качества жизни.

Механизмы оценки, используемые в рамках грантовой программы

Исследования, связанные с определением приоритетных направлений программы на текущий год

Данные исследования проводятся на основе анализа предложений из районов от территориальных комиссий и экспертов грантовой программы, поступающих заявок, заявленных приоритетов администрации края, результатов оценки выполненных и выполняемых проектов. Сбор предложений от общественности и грантополучателей осуществляется на специальной секции на ежегодном Форуме грантополучателей края.

Предварительная общественная экспертиза проектов «Общественная защита проектов» (конкурсные территориальные комиссии)

Это новый механизм, который был изначально предусмотрен в самом законе, но его конкретные формы были отработаны на практике в течение 2006-2007 годов. Конкурсные комиссии формируются в территориях из числа общественных экспертов данной территории и представителей администраций муниципальных образований. Комиссии организуют обсуждение проектов, которые поданы от соответствующей территории, и определяют их востребованность местным сообществом и полезность. В результате такого обсуждения составляется рейтинг проектных заявок и могут уточняться механизмы реализации предлагаемых проектов. Экспертиза проектов осуществляется как общественностью, так и членами комиссий. Еще раз подчеркнем, что решение территориальных комиссий является рекомендательным, оно учитывается грантовым советом наряду с заключениями экспертов краевого уровня.

Экспертиза проектов

Экспертиза проектов осуществляется независимыми экспертами из числа специально подготовленных представителей общественности края. Состав экспертов на текущий год утверждается грантовым советом. В состав экспертов входят представители НКО и вузов края, эксперты в области проектных технологий, а также специалисты организаций и учреждений социальной сферы. Критерии оценки и

оценочные анкеты разрабатываются на основе предложений экспертов и утверждаются грантовым советом.

Рассмотрение заявок грантовым советом

Кандидатуры 50% членов грантового совета (семь человек) утверждает губернатор края, другие 50% утверждает Законодательное собрание края, причем государственных служащих в составе совета может быть не более половины. Грантовый совет рассматривает все заявки, оценки экспертов, предложения территориальных комиссий и принимает окончательное решение о финансировании проектов.

Мониторинг и оценка проектов

Мониторинг и оценка проектов осуществляются путем изучения при-
сылаемых отчетов (программных и финансовых) и посещения проектных мероприятий сотрудниками администраций, независимыми общественными экспертами, подготовленными в рамках программы, представителями грантового совета и студентами-волонтерами Сибирского федерального университета. Для мониторинга также используется информация в СМИ, на сайтах администрации и программы, а также пресс-релизы грантополучателей. Оценка результатов проектов осуществляется после их завершения.

Итоговые отчеты

Подготовка годовых итоговых отчетов о реализации грантовой программы происходит на основе всей полученной информации. Грантополучатели также готовят свои отчеты о реализованных проектах и представляют их на ежегодном форуме грантополучателей края, куда приглашаются как сами участники программы, так и представители администраций и общественности. Форум также служит площадкой для профессионального роста участников программы. С этой целью в рамках форума проводятся семинары по проектным технологиям, привлечению волонтеров в социальные проекты, формированию социальных партнерств и т.д. На дискуссионных площадках форума осуществляется сбор предложений по направлениям программы на следующий год.

Оценка влияния программы.

Пока оценка влияния была проведена один раз – в 2007 году. В следующий раз ее необходимо проводить только через два-три года, что связано с особенностями оценки воздействия.

Как проходила оценка влияния грантовой программы

Целью оценки влияния грантовой программы Красноярского края было определить уровень изменений в сообществе за три года существования программы (2005-2007 гг.) на примерах четырех типов территорий. Были выделены следующие типы:

1. Наиболее активные территории.
2. Территории, на которых активность снизилась.
3. Территории, на которых, по оценке экспертов программы, имелось наибольшее число хорошо выполненных проектов.
4. Территории, на которых существовали проблемы при реализации грантовых проектов.

Задачи оценки влияния:

- Определить, как изменилось качество взаимодействия граждан, общественных объединений, организаций и органов власти.
- Определить тенденции и динамику социально-экономического развития территорий края под влиянием развития конкурсных механизмов финансирования социальных проектов и программ.
- Определить уровень и динамику «социального оптимизма» жителей территории, как включенных, так и не включенных в грантовые проекты, и уровень их самоорганизации.
- Получить подтверждения фактического влияния проектов грантовой программы на изменения в сообществе.

В ходе оценки изучались следующие параметры программы:

- Количество и уровень развития сформированных партнерств, реализующих социальные проекты (*кто, количество, какова роль каждого партнера в проекте, продолжилось ли сотрудничество после завершения проекта*).

- Уровень вовлеченности сообществ в решение социальных проблем (*формы участия граждан в проектах, какие группы, количество участников, удовлетворенность*).
- Развитие новых социальных технологий (*востребованность проекта в различных группах и различных территориях, оценка технологии экспертами, тиражируемость проектов*).
- Уровень самоорганизации сообществ (*участие сообществ в решении местных проблем в проекте, после проекта*).
- Расширение спектра социальных услуг.
- Влияние грантовой программы на развитие диалога власти и местных сообществ, принятие управленческих решений и внедрение новых проектных технологий в системы муниципального управления.
- Уровень включенности общественности в процесс реализации грантовой программы Красноярского края (*территориальные конкурсные комиссии, общественные защиты проектов, координаторы, формирование сообщества «Общественных экспертов»*).
- Влияние программы на развитие профессионализма некоммерческих организаций, развитие кадрового потенциала участников программы (*участие в семинарах и мероприятиях в рамках программы, использование информации, предоставляемой Советом по краевым социальным грантам, материалов сайта*).

Вывод

Система оценки грантовой программы Красноярского края, с нашей точки зрения, не только способствовала повышению эффективности самой программы, но и позволила получить дополнительный позитивный социальный эффект: увеличить информированность населения о программах социального развития края и степень лояльности населения ко всем субъектам грантовой программы – от общественных организаций до администрации края. Кроме того, система оценки помогла повысить общий уровень конструктивного взаимодействия участников социальных процессов. Это, в свою очередь, способствовало выполнению общих задач социально-экономического развития региона и повышению его социальной привлекательности.

На наш взгляд, для успешного внедрения механизмов оценки в государственные программы поддержки гражданских инициатив необходимы:

- комплексная и качественная система обучения независимых оценщиков, а также система обучения для сотрудников органов государственного управления;
- мотивированный и неформальный подход органов управления как к реализации самой грантовой программы, так и к внедрению механизмов оценки;
- прозрачность и гласность в реализации программы и принятии решений;
- эффективное взаимодействие с местными сообществами.

4

Оценка социальных программ бизнеса

Идеи социальной ответственности бизнеса получают сегодня все более широкое распространение в России и странах СНГ. Все больше компаний разрабатывают и реализуют собственные социальные программы. Обеспечение высокой эффективности вложения средств традиционно является приоритетом для бизнес-организаций. Поэтому они активно используют оценку как инструмент измерения и повышения эффективности своих социальных программ. Кроме того, наличие системы оценки корпоративных социальных программ сегодня считается одним из признаков социальной ответственности бизнеса.

Оценка корпоративных социальных программ

Владимир Балакирев

Алексей Кузьмин

Стратегии современного бизнеса предполагают ответственность за благополучие и устойчивое развитие сообществ, в которых работают и членами которых являются предприятия и компании. Для реализации этих стратегий чаще всего используют такой инструмент, как корпоративная социальная программа.

Корпоративная социальная программа, как и любая социальная программа, представляет собой совокупность действий, направленных на достижение заранее заданных результатов, значимых для определенных социальных групп. Социальные программы российского бизнеса многочисленны и разнообразны. Информацию о них можно найти на сайтах подавляющего большинства крупных компаний, а также на сайте «Социальная ответственность бизнеса»¹ Агентства социальной информации.

В данном случае нас интересуют не столько сами корпоративные социальные программы, сколько их оценка. Однако при обсуждении последней необходимо учитывать отличительные особенности таких программ, и в первую очередь двойственность их природы.

Дело в том, что практически любая социальная программа бизнеса имеет две системы целей и, соответственно, две логические модели.

С одной стороны, такая программа всегда направлена на решение какой-либо значимой социальной проблемы, на изменение существующей ситуации к лучшему: например на борьбу с бедностью, защиту окружающей среды, профилактику детской заболеваемости или поддержку талантливой молодежи. В каждом случае в основе программы

¹<http://www.soc-otvet.ru/Bases/SOB/sob.nsf/>

лежит некоторая «теория воздействия», предполагающая причинно-следственную связь между деятельностью в рамках программы, ее непосредственными результатами и долгосрочным социальным эффектом.

С другой стороны, любая корпоративная социальная программа реализуется в интересах самого бизнеса. Чаще всего такие программы направлены на формирование положительного имиджа компании как социально ответственного бизнеса. И здесь тоже присутствует своя логика или «теория воздействия», но уже применительно к воздействию на восприятие компании значимыми для нее целевыми группами: населением города или региона, органами власти, партнерами по бизнесу, международным бизнес-сообществом и т.д. Это воздействие отслеживают и усиливают PR-структуры компании. И в данном контексте достижение социального эффекта является средством улучшения имиджа.

Такая двойственность абсолютно нормальна для корпоративных социальных программ. Однако при проведении их оценки важно ее учитывать, особенно при постановке задачи, и четко разделять воздействие, направленное на достижение социально значимого результата, и воздействие, направленное на достижение результата, значимого для бизнеса. Как следствие, например, вопрос о том, насколько эффективной была программа (в какой мере удалось достичь поставленных целей), в случае оценки корпоративной программы необходимо уточнять, поскольку важно понять, о каких именно целях идет речь. Нужно ли, к примеру: а) выяснить, как программа повлияла на здоровье подростков в городе N; б) понять, как изменилось отношение жителей города к компании, финансировавшей данную программу; или в) компанию интересует и то, и другое. Выбор «фокуса» оценки существенно повлияет и на ее методологию, и на продолжительность, и на стоимость.

На практике оказалось, что двойственная природа корпоративных социальных программ не всегда учитывается на этапе их разработки. Это не только приводит к сложностям с оценкой эффективности таких программ, но и вызывает проблемы с их реализацией. Ситуация усугубляется тем, что соотношение «социальной» и «бизнесовой»² состав-

²Как мы уже сказали, чаще всего эффект социальной программы для бизнеса связан с улучшением имиджа. Однако мы не хотели бы исключать и других возможных результатов для компании.

ляющих в корпоративных социальных программах может варьировать (рис. 17) и находиться в одной из четырех выделенных на диаграмме зон:

- Зона (1): Низкий социальный эффект – низкий бизнес-эффект.
- Зона (2): Высокий социальный эффект – низкий бизнес-эффект. К таким программам можно отнести, например, адресную материальную помощь для проведения уникальных операций, спасающих жизни детей. Другой пример – поддержка правозащитных организаций. Зачастую компании вообще не афишируют такие свои программы.
- Зона (3): Низкий социальный эффект – высокий бизнес-эффект. К таким программам относятся разовые благотворительные акции или маркетинговые мероприятия, построенные как благотворительная деятельность.
- Зона (4): Высокий социальный эффект – высокий бизнес-эффект. К таким программам относятся, например, долгосрочные программы, направленные на вовлечение местных сообществ в решение социально-значимых задач, создание фондов местных сообществ.

Очевидно, что компаниям не следует вкладываться в программы, находящиеся в зоне 1, и если оказывается, что программа попала в эту зону, ее следует либо существенно изменить, либо закрыть. В этом случае оценка программы может помочь выяснить причины низкой эффективности и выработать предложения по корректировке программы, либо извлечь уроки на будущее и принять обоснованное решение о ее закрытии.

При оценке программ, находящихся в зонах 2 и 3, следует оценивать тот эффект, который является высоким: либо социальный, либо эффект для бизнеса соответственно. Тратить ресурсы на измерение заведомо незначительного эффекта просто нет смысла. Понятно, что с учетом специфики оценки придется привлекать для проведения оценки разных специалистов.

И только в программах, находящихся в зоне 4, имеет смысл уделять одинаковое внимание измерению обоих эффектов.

Рис. 17. Эффективность корпоративных социальных программ.



Что может дать компании оценка ее социальных программ

Российские компании уже используют оценку на разных стадиях разработки и осуществления своих социальных программ.

Зачастую компании проводят так называемую «предпроектную» оценку, которая позволяет глубоко разобраться в проблемной ситуации и получить информацию для разработки оптимального варианта социальной программы. Примером такого оценочного исследования является работа Центра экономических и финансовых разработок (ЦЭФИР) по изучению положения многодетных семей в Белгородской области. Как указывают авторы, «это исследование было первой стадией долгосрочного проекта по разработке программы благотворительной помощи многодетным семьям в российских регионах и созданию системы мониторинга эффективности этой программы»³.

Многие компании проводят также итоговую оценку своих социальных программ с помощью внешних экспертов. В описании опыта оценки программы «100 классных проектов» ОК РУСАЛ, приведенном в данном разделе, показано, как оценка помогла выявить и изучить незапланированный положительный эффект корпоративной социальной программы. На основе этой оценки были выработаны рекомендации

³<http://www.cefir.ru/index.php?l=rus&id=265>

по совершенствованию программы с целью усиления данного эффекта. Пример оценки блока социальных программ компании «Сахалин Энерджи», также описанный в этом разделе, показывает, как оценка помогла не только выяснить эффект социальных программ, но и определить эффективность социальной политики компании.

Корпоративная социальная ответственность и оценка социальных программ бизнеса

Каждый, кто захочет познакомиться с оценкой корпоративных социальных программ, неизбежно обнаружит большое количество публикаций по оценке корпоративной социальной ответственности⁴.

Идея корпоративной социальной ответственности (КСО) появилась в начале 80-х годов прошлого века на волне многочисленных гражданских протестов против «грабительской», по мнению общественности, политики компаний, заботящихся только о собственной прибыли невзирая на негативные социальные и экологические последствия своей производственной деятельности. В начале 90-х годов многочисленные протесты гражданских активистов подхватили и международные организации. ООН стала инициатором обсуждения возможности создания международного законодательства, ограничивающего «анти-общественные» действия глобальных компаний. В 1992 году по инициативе швейцарского промышленника Стефана Шмидхейни⁵ несколько крупнейших международных корпораций основали Всемирный совет бизнеса по устойчивому развитию⁶. Это объединение компаний, которые стремятся в своей деятельности следовать принципам устойчивого развития. В настоящее время Всемирный совет объединяет около 200 компаний из 35 стран мира. Позже подобные объединения стали создаваться на региональном и национальном уровнях.

Единого общепринятого определения КСО не существует. В исследовании «Социальная ответственность бизнеса – опыт России и Запада»⁷,

⁴Чтобы убедиться в этом, достаточно набрать в поисковой строке Google «оценка корпоративных социальных программ».

⁵Stephan Schmidheiny

⁶The World Business Council for Sustainable Development или WBCSD.

⁷Исследование «Социальная ответственность бизнеса – опыт России и Запада». Москва 2004 г. Комитет по укреплению социальной ответственности бизнеса Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Консалтинговая группа «Управление PR»

проведенном в 2004 году по заказу Общероссийской общественной организации «Деловая Россия» специалистами Консалтинговой группы «Управление PR», приводится восемь определений КСО, сформулированных различными общественными и государственными организациями⁸. Все эти определения рассматривают КСО как добровольно взятые компанией обязательства, не предусмотренные существующим законодательством. Обязательства эти касаются влияния компании на свою внешнюю «среду» с экономической, экологической и социальной точек зрения. Выполнение обязательств отражается в публичных отчетах компании.

Существует нескольких форматов публичной отчетности компаний, предложенных международными организациями, международными и национальными объединениями предпринимателей, национальными организациями по стандартизации, некоммерческими организациями потребителей и инвесторов.

Наиболее распространенным подходом к подготовке отчетов о социальной ответственности бизнеса сегодня является руководство по отчетности в области устойчивого развития «Глобальная инициатива по отчётности»⁹ (табл. 6). Оно было разработано в 1997 году Коалицией за экологически ответственный бизнес¹⁰ в партнерстве с Программой ООН по окружающей среде¹¹.

На основе методики, предложенной «Глобальной инициативой по отчётности», в 2007 году Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП) разработал базовые индикаторы результативности¹², предназначенные для использования при подготовке корпо-

⁸ Вот перечень этих организаций: Европейская Комиссия, Business for Social Responsibility, WBCSD, CSRwire, PricewaterhouseCoopers, Ассоциация Российских менеджеров, Фонд «Институт экономики города».

⁹ Global Reporting Initiative или GRI.

¹⁰ The Coalition for Environmentally Responsible Economies, CERES.

¹¹ United Nations Environmental Programme, UNEP.

¹² Базовые индикаторы результативности. Рекомендации по использованию в практике управления и корпоративной нефинансовой отчетности / Ф. Прокопов, Е. Феоктистова и др.; Под общей редакцией А. Шохина. — М.: РСПП, 2008. — 68 с.

Таблица 6. Что включает социальная отчетность по методике
«Глобальной инициативы по отчётности».

Составляющие устойчивого развития	За что несет ответственность компания	Какие аспекты рассматриваются в публичных отчетах
Экономические	Прямые экономические воздействия	Потребители Поставщики Персонал Источники капитала Государственный и общественный сектор
Экологические	Воздействия на окружающую среду	Сырье Энергия Вода Биоразнообразие Выбросы, сбросы и отходы Поставщики Продукция и услуги Соответствие нормативным требованиям Транспорт Общие
Социальные	Организация труда и достойный труд	Занятость Взаимоотношения персонала и руководства Охрана труда и производственная безопасность Обучение и образование Равные возможности и разнообразие
	Права человека	Стратегия и управление Недопущение дискриминации Свобода объединений и коллективные переговоры Детский труд Принудительный труд Дисциплинарная практика Подходы к обеспечению безопасности Права коренных и малочисленных народов
	Общество	Местные сообщества Взятничество и коррупция Пожертвования на политическую деятельность Конкуренция и ценообразование
	Ответственность за продукцию	Здоровье и безопасность потребителей Продукция и услуги Реклама Уважение к частной жизни

ративных нефинансовых отчетов (социальных, в области устойчивого развития, экологических), а также в системах управления компаниями для организации мониторинга, контроля и оценки ключевых результатов деятельности. Индикаторы разработаны для каждого из аспектов деятельности компании, которые отражаются в отчете.

Методика «Глобальной инициативы по отчётности» и, соответственно, базовые индикаторы результативности, разработанные РСПП:

- задают единую структуру отчета в области устойчивого развития, что создает условия для сравнения результатов деятельности различных организаций;
- помогают организации сформировать сбалансированную и обоснованную картину собственной экономической, экологической и социальной результативности и повысить эффективность мониторинга, контроля и оценки ключевых результатов работы организации;
- помогают вовлечь в обсуждение результатов деятельности различные заинтересованные стороны

С другой стороны, как и любая система оценки, основанная на определении значений заранее заданных индикаторов, методика «Глобальной инициативы по отчётности» имеет свои ограничения. Обратимся, например, к индикаторам, рекомендованным РСПП для оценки результативности взаимодействия компании с обществом:

«Индикатор 3.3.1. Взаимодействие с органами власти в области общественно значимых задач (социально-экономического развития территории присутствия организации). Наличие соглашений (меморандумов) о сотрудничестве с органами власти в разбивке по территориальному признаку. Определяется как Общий перечень соглашений (меморандумов) о сотрудничестве с органами власти, предмет соглашения, срок действия в разбивке по территориальному признаку (международный, национальный, региональный, муниципальный уровень). (Основной показатель).

Индикатор 3.3.2. Взаимодействие с некоммерческими и неправительственными организациями в области общественно значимых задач. Наличие соглашений (меморандумов) о сотрудничестве с некоммерческими и неправительственными организациями в разбивке по территориальному признаку.

Определяется как Общий перечень соглашений (меморандумов) о сотрудничестве с некоммерческими и неправительственными организациями, предмет, срок действия в разбивке по территориальному признаку (международный, национальный уровень). (Основной показатель)»¹³.

Количество соглашений и меморандумов с органами государственного управления или некоммерческими организациями является важной характеристикой отношений компании с обществом. Очевидно, однако, что этих индикаторов недостаточно для того, чтобы вынести суждение об эффективности и результативности деятельности, основанной на указанных соглашениях. Скорее всего, все вышеперечисленные индикаторы можно принять в качестве показателей рабочих процессов или наличия некоторой социально-ориентированной деятельности, которую тем или иным образом осуществляет организация.

Именно поэтому был предложен еще один индикатор:

«Индикатор 3.3.3. Оценка воздействия деятельности организации на социально-экономическое развитие местных сообществ. Наличие программ по оценке воздействий деятельности в сообществе. Общий перечень программ по оценке воздействия в разбивке по категориям: до начала деятельности, во время деятельности, при принятии решения о завершении деятельности в сообществе. Укажите, каким образом полученная от сообществ информация и анализ данных о воздействиях на сообщества повлияли на дальнейшие шаги по взаимодействию с сообществами. (Основной показатель)»¹⁴.

Таким образом, наличие системы оценки корпоративных социальных программ является одним из признаков социально ответственного бизнеса.

¹³ Базовые индикаторы результативности. Рекомендации по использованию в практике управления и корпоративной нефинансовой отчетности / Ф. Прокопов, Е. Феоктистова и др.; Под общей редакцией А. Шохина. — М.: РСПП, 2008, стр. 56

¹⁴ Там же, стр. 57

Оценка программы «100 классных проектов» компании РУСАЛ

Владимир Балакирев

В 2006 году по заказу Дирекции по связям с общественностью компании РУСАЛ компания «Процесс Консалтинг» провела оценку программы «100 классных проектов».

Как и большинство корпоративных социальных программ, программа «100 классных проектов» компании РУСАЛ имеет две системы целей: социальную и «бизнесовую»¹. Основной социальной целью программы является воспитание активной гражданской позиции у представителей подрастающего поколения в городах, где расположены предприятия РУСАЛа. «Бизнесовые» цели – улучшение имиджа компании в местном, национальном и международном сообществе и повышение лояльности сотрудников, чьи дети были так или иначе вовлечены в реализацию программы.

Специалисты компании «Процесс Консалтинг» должны были оценить социальную составляющую программы. Заказчик оценки, Дирекция по связям с общественностью компании РУСАЛ, планировал использовать результаты оценки, чтобы проверить и при необходимости уточнить социальную логическую модель программы, а также оптимизировать график реализации программы.

¹ См. главу «Оценка корпоративных социальных программ».

Информация о компании РУСАЛ

Компания РУСАЛ² – один из лидеров в России в области корпоративной социальной ответственности. Компания рассматривает социальное инвестирование как важнейший элемент устойчивого развития. Через социальные инвестиции воплощается миссия компании: «Успешное развитие бизнеса должно способствовать социально-экономическому процветанию общества». Портфель социальных инвестиций компании включает грантовые программы, волонтерскую деятельность, партнерские программы, программы развития местных сообществ, благотворительность, программу частных пожертвований сотрудников, спонсорские проекты³.

Приоритетной целевой группой, на которую направлена социальная деятельность РУСАЛа в долгосрочной перспективе, являются дети и молодежь.

Компания сформулировала следующие базовые принципы⁴, на которых строится ее социальная деятельность:

- Развитие регионов присутствия. Своей социальной деятельностью в регионах компания РУСАЛ способствует развитию партнерства бизнеса, власти и общества, содействует вовлечению населения в решение социальных проблем, поддерживает инициативы в области благотворительности и добровольчества.
- Приоритет долгосрочных программ. К качественным изменениям в обществе приводят только долгосрочные социальные программы – об этом свидетельствует мировой опыт. Выбирая направления деятельности, компания РУСАЛ следует им на протяжении трех–пяти лет. В процессе работы программы уточня-

²В марте 2007 года компания РУСАЛ вошла в состав Объединенной компании РУСАЛ. Объединенная компания РУСАЛ, крупнейший в мире производитель алюминия и глинозема, создана в результате объединения компании РУСАЛ, занимавшей третье место в мире по производству алюминия, группы СУАЛ, входившей в десятку крупнейших мировых производителей алюминия, и глиноземных активов швейцарской компании Glencore. В состав Объединенной компании входят предприятия по добыче бокситов и нефелиновой руды, производству глинозема, алюминия и сплавов, фольги и упаковочных материалов на ее основе, а также энергоактивы. На пяти континентах в 19 странах мира на предприятиях компании работают 100 тысяч человек. См. <http://www.rusal.ru/about.aspx>

³http://www.rusal.ru/social_investment2.aspx

⁴http://www.rusal.ru/activity_principles.aspx

- ются и совершенствуются, выходят на новый уровень, растет их эффективность и количество участников.
- Сочетание социальных моделей. Компания РУСАЛ использует разные формы социальной поддержки, в том числе прямую благотворительную помощь «быстрого реагирования»: финансирование хирургических операций, закупку оборудования, помощь тем, кто оказался в трудной жизненной ситуации. Однако стратегический приоритет компании – поддержка социально значимых региональных проектов, позволяющих решить важные социальные проблемы, вовлечение в проекты заинтересованных и инициативных людей.
 - Диалог. Многосторонний диалог – обязательный элемент социальной деятельности компании РУСАЛ. Разработка и осуществление социальных программ включает тщательный анализ ситуации на конкретной территории с помощью ежегодных комплексных социологических исследований, опросов населения, фокус-групп, интервью с экспертами. Компании важно знать мнение о программе каждого участника и партнера. Для учета и анализа всех мнений создана система обратной связи: сбор информации о трудностях, возникающих при реализации проектов, учет пожеланий населения и предложений конкурсантов. Постоянный многосторонний диалог позволяет повышать эффективность программ и совершенствовать корпоративное управление социальной деятельностью.
 - Конкурсный подход. Финансирование проектов осуществляется только на конкурсной основе. Это позволяет выбрать наиболее интересные и эффективные способы решения актуальных для региона проблем. Конкурсный отбор проектов и четкие критерии оценки дают всем участникам равные возможности. Вся информация об условиях участия в социальных программах и грантовых конкурсах компании РУСАЛ, а также о ходе развития проектов находится в свободном доступе.
 - Пилотные проекты. Насколько плодотворна и эффективна идея, на которой основывается программа? В какой мере она соответствует ожиданиям участников, партнеров и самой компании? Исчерпывающие ответы на эти и многие другие вопросы дает

- реализация пилотных проектов – «опытных полигонов» для всесторонней проверки идеи.
- **Профессиональное развитие.** Высокая квалификация сотрудников, управляющих социальной деятельностью компании РУСАЛ в регионах, партнеров и участников проектов – залог эффективности социальных программ. Для сотрудников, реализующих корпоративные социальные программы, компания постоянно проводит семинары и тренинги, рабочие встречи, дистанционное обучение, организует программы аттестации на соответствие профессиональным стандартам. Компания также проводит консультации для участников конкурсов, тренинги для победителей, «работу над ошибками» с участниками, не получившими финансирования. Все это развивает проектную культуру, поэтому ежегодно на конкурсы компании РУСАЛ поступает все больше грамотных, профессиональных проектов.

Краткое описание программы

Идея программы «100 классных проектов» родилась в Дирекции по связям с общественностью компании РУСАЛ. Для разработки программы было приглашено Российское представительство британского благотворительного фонда Charities Aid Foundation (CAF Россия). В реализации программы приняли участие Центры социальных программ компании РУСАЛ, CAF Россия, Московский фонд развития некоммерческих организаций «Школа НКО», региональные некоммерческие организации.

Программа реализуется в регионах присутствия компании РУСАЛ: Кемеровской и Иркутской областях, Красноярском крае, Республике Хакасия.

Целевая аудитория программы – учащиеся 6-11-х классов средних общеобразовательных школ, лицеев, гимназий, кадетских корпусов, общеобразовательных школ-интернатов, учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, специальных (коррекционных) учреждений для детей с отклонениями в развитии.

Предпочтение отдается проектам, которые позволяют общественно полезной инициативе класса выйти за пределы школы и способствуют объединению жителей ближайшего к школе микрорайона.

Приветствуется, если проект предусматривает вовлечение других школ или общественных организаций. Кроме того, в первую очередь поддерживаются проекты, которые предлагают инновационное, а не традиционное решение какой-либо проблемы.

Ожидаемый социальный эффект программы:

1. Воспитание активной гражданской позиции у представителей подрастающего поколения.
2. Решение проблемы досуга и внешкольной занятости детей школьного возраста.
3. Решение наиболее острых социальных проблем территорий с помощью детских добровольческих инициатив.

Ожидаемый репутационный эффект программы:

1. Создание самостоятельного бренда социальной программы, обладающего уникальным фирменным стилем, который ассоциируется с корпоративным брендом и положительно влияет на имидж компании в местном, национальном и международном сообществе.
2. Повышение лояльности сотрудников компании через участие их детей в конкурсе и оценке конкурсных работ.

Конкурс финансировался компанией РУСАЛ. Грантовый фонд одного раунда конкурса составлял 10 млн. рублей. 100 классов-победителей (отсюда название программы) получали, соответственно, по 100 тыс. рублей.

Конкурс «100 классных проектов» впервые был проведен в 2004 году. Рассматривались проекты, уже реализованные школьниками. На конкурс поступило более 400 заявок. 100 классов, чьи проекты были признаны лучшими, получили денежные премии по 100 тыс. рублей. Еще 32 класса были награждены поощрительными призами.

На второй конкурс в 2005 году уже принимались проектные заявки, а победители получали гранты на реализацию своих инициатив. Компания РУСАЛ решила изменить условия приема заявок после того, как около половины призеров 2004 года сообщили, что собираются потратить деньги на осуществление новых общественно полезных идей.

В 2005 году на конкурс поступило более 500 заявок. Их рассмотрением занимались детские грантовые комитеты, которые работали под на-

блюдением взрослых экспертов. Такие комитеты были созданы в пяти городах. В каждый из них вошло по 50 школьников, детей сотрудников предприятий компании. Чтобы ребята могли грамотно оценить инициативы своих сверстников, в течение в двух месяцев они обучались социальному проектированию. Затем члены детских комитетов сдавали «экзамен» на статус эксперта. Им нужно было продемонстрировать умение анализировать текст и аргументировано отстаивать собственное мнение в дискуссии.

Окончательное решение о финансировании проекта принимал Наблюдательный совет, в который входили представители компании РУСАЛ, местных органов власти, специалисты в области социальных и молодежных программ из регионов проведения конкурса.

В 2005 году организаторы определили пять направлений, по которым могли быть представлены конкурсные заявки. В номинации «Скорая детская помощь» принимались проекты, направленные на самые острые проблемы микрорайона и самых нуждающихся в помощи групп жителей (детей-сирот, пенсионеров, инвалидов и т.д.). Направление «Друзья радуги» предполагало поддержку инициатив по изучению и охране природы, благоустройству дворов, парков, лесных зон. Проекты в номинации «Шаг навстречу» должны были быть направлены на развитие сотрудничества класса с другими организациями города или села, например с приютами, детскими садами, домами творчества. Для поддержки творческих студий, историко-краеведческой работы, редакционной деятельности и культурных проектов было предусмотрено направление «Теория творчества». А в номинации «Классnet.ru» рассматривались проектные заявки, связанные с использованием компьютерных и интернет-технологий в реализации социально значимых инициатив.

Постановка задачи на проведение оценки

В 2006 году Дирекция по связям с общественностью компании РУСАЛ обратилась в компанию «Процесс Консалтинг» с предложением провести оценку программы «100 классных проектов». Первоначальный вариант задания на проведение оценки включал более 30 вопросов, которые относились к результатам программы, результатам отдельных проектов, процедурам реализации программы, отношению детей и учителей к программе, а также к тому, как программа воспринимается

местным населением и как она влияет на имидж компании РУСАЛ в регионах.

Такое обилие и разнообразие вопросов было в первую очередь связано с тем, что в оценке программы были заинтересованы и руководство компании, и Дирекция по связям с общественностью, и Центр социальных программ компании РУСАЛ.

Заказчик рассматривал несколько возможных вариантов использования результатов оценки. Предполагалось, что они помогут скорректировать общий замысел программы (цели, задачи, ожидаемые краткосрочные и долгосрочные результаты) и, в частности, изменить организацию конкурса, чтобы учесть интересы его участников и администраторов. Новая информация, обнаруженная в ходе оценки, могла быть использована в качестве PR-поводов и для презентаций в экспертной среде. Не исключалось также, что по результатам оценки могло быть принято решение о закрытии программы «100 классных проектов», поскольку в тот момент интерес к конкурсу со стороны местных СМИ существенно снизился, а задача увеличения числа позитивных публикаций о компании уже была решена.

Таким образом, вначале предполагалось оценить и социальную, и «бизнесовую» составляющие программы. В ходе дальнейшего обсуждения стало ясно, что для этого, по существу, нужно провести два самостоятельных оценочных исследования, ориентированных на разные целевые группы:

- Оценку социального эффекта программы, который распространялся на учащихся общеобразовательных школ, их учителей, администрации школ, сотрудников департаментов образования и учреждений внешкольного образования.
- Оценку бизнес-эффекта программы, который был связан с воздействием на жителей регионов, где она выполнялась. Это воздействие осуществлялось главным образом через публикации в местных печатных и электронных СМИ. Основными поводами для публикаций в СМИ были отдельные этапы реализации программы: объявление о начале грантового конкурса, объявление и публикации о победителях конкурса, подведение промежуточных и окончательных итогов реализации проектов школьниками и т.д. Например, в момент объявления конкурса по местным

телеканалам транслировался видеоролик, шли объявления о конкурсе в «бегущей строке».

В ходе обсуждения задания также выяснилось, что бизнес-эффект программы достигался главным образом за счет тщательно спланированной деятельности по PR-сопровождению программы. Таким образом, оценка бизнес-составляющей программы фактически сводилась бы к оценке результативности сопровождающей PR-кампании.

Тогда было принято решение сосредоточиться на оценке социального аспекта программы, и список вопросов в задании сократился. Консультанты должны были ответить на следующие вопросы:

1. В какой мере заявленные цели конкурса соответствуют содержанию выполненных проектов? Нужно ли произвести корректировку целей конкурса? Если нужно, в каком направлении это необходимо сделать? Как могут быть в этом случае сформулированы цели программы?
2. Действительно ли проекты – результат детской инициативы? В какой мере проекты, реализованные школьниками, инициированы ими самими? Какова роль взрослых, помогающих эти проекты реализовывать?
3. В какой мере условия проведения программы удобны ее участникам и организаторам и способствуют поддержанию мотивации школьников на участие в программе? Нужны ли в связи с этим какие-либо изменения? Если нужны, в чем именно они должны состоять?
4. Насколько целесообразно сохранять детские комитеты?

Ответы на эти вопросы предполагалось использовать для проверки и – по необходимости – для уточнения логики программы, а также для оптимизации графика ее реализации.

В это время Центр социальных программ (ЦСП) формировал систему внутреннего мониторинга программы «100 классных проектов». Данные внешней оценки должны были дополнить данные мониторинга, а также помочь в уточнении показателей, по которым можно было бы отслеживать ход реализации программы.

Заказчик предложил также использовать оценку для обучения сотрудников ЦСП. Было решено провести семинар по мониторингу и оценке

для региональных представителей ЦСП, а затем привлечь их к проведению оценки в регионах.

Использование материалов оценки в целях улучшения взаимодействия с общественностью тоже, в принципе, не исключалось, но стороны решили отложить этот вопрос до окончания оценки.

Методология проведения оценки

Для сбора данных были выбраны четыре региона: города Новокузнецк, Красноярск, Саяногорск и Абакан с прилежащими к ним районами.

Выбор был продиктован следующими причинами:

- В Красноярском крае на конкурс подавалось наибольшее число заявок. Это самый крупный регион, в нем находится руководство ЦСП. Кроме того, администрация края проводит большое количество собственных проектных конкурсов для школьников и молодежи. Это позволяло сравнить программу «100 классных проектов» с другими программами, ориентированными на ту же целевую группу.
- В Новокузнецке очень активно работал детский комитет.
- В Саяногорске и Абакане становление программы происходило сложнее, чем в других регионах. Активность заявителей здесь была относительно более низкой, а от учителей-руководителей проектов поступало больше жалоб на трудности, связанные с финансированием.

Таким образом, география проведения оценки позволяла охватить:

а) регион с максимальным количеством проектов; б) регион, где был очень активен детский комитет; и в) регионы, где программа столкнулась с определенными трудностями.

В каждом из регионов предполагалось провести интервью с участниками успешных проектов: руководителями проектов (учителями), детьми и администраторами школ. Успешность проекта определялась по совокупности нескольких показателей: оригинальность замысла, выполнение всех технических обязательств, соблюдение сроков реализации, содержательность отчетов, активность детей-участников проекта, наличие социально-значимых результатов.

Акцент был сделан на успешные проекты, поскольку их изучение могло дать больше всего информации для ответа на поставленные вопросы. При этом соблюдался принцип максимального разнообразия: были выбраны проекты, представляющие все пять номинаций конкурса и выполненные как в крупных городах, так и в мелких населенных пунктах. В выборе успешных проектов активно участвовали представители ЦСП, которые хорошо знали программу.

Для сбора информации были запланированы интервью с представителями местных департаментов образования, бухгалтерами проектов, организаторами работы детских комитетов, сотрудниками местных филиалов ЦСП, координатором программы из Красноярского ЦСП, а также с сотрудниками благотворительного фонда САФ-Россия и Школы НКО, которые занимались разработкой концепции программы «100 классных проектов» и активно участвовали в ее «запуске» и реализации.

Другим важным источником информации была документация: описание программы; информация, распространяемая для участников; отчеты о выполнении проектов; отчеты по мониторингу, составленные сотрудниками региональных филиалов ЦСП; публикации в СМИ.

Процесс проведения оценки

План проведения оценки включал следующие этапы:

- I этап. Анализ документации.
- II этап. Семинар с координаторами программы из ЦСП.
- III этап. Поездки консультантов в регионы для сбора информации.
- IV этап. Анализ информации и подготовка письменного отчета о результатах оценки.

Анализ документации

Анализ документации позволил хорошо понять замысел программы и составить представление о ее масштабах и результатах, а также о возникших сложностях. Кроме того, удалось выявить некоторые важные аспекты программы, на которые предстояло обратить особое внимание во время работы в регионах.

Вот несколько примеров:

- Оказалось, что все проекты можно было разделить на два типа. В проектах первого типа школьники преимущественно оказывали услуги своим подопечным: устраивали игровые дни для детей из детского сада, школьные спектакли, сельские праздники, занятия физкультурой для пожилых и т.п. В проектах второго типа школьники создавали и распространяли материально-осязаемые вещи: делали подарки для ветеранов, проводили реконструкцию скверов и детских площадок и т.п.
- В данных мониторинга прослеживалась тема соотношения активности учителя и активности детей при разработке и реализации проектов. В одних случаях учитель был явно активнее. В других была заметна большая активность детей.
- Судя по отчетам, учителя испытывали серьезные затруднения при планировании проектов и управлении финансами. Причины указывались самые разные: от неопытности руководителей проектов до сложных правил финансирования бюджетных учреждений.

Семинар с координаторами программы из ЦСП

На семинаре нам удалось достаточно подробно рассказать участникам о мониторинге и оценке проектов и программ, методах и принципах ее проведения. Затем мы подробно представили цели и задачи оценки программы «100 классных проектов». Это помогло снять у координаторов программы беспокойство и тревожные ожидания. Такие ощущения неизбежно возникают у менеджеров и специалистов, когда они впервые сталкиваются с внешней оценкой своих программ.

Кроме того, мы обсудили с участниками семинара предварительные результаты анализа документации. Координаторы ЦСП назвали еще несколько важных моментов, на которые следовало обратить особое внимание при проведении оценки, в частности:

- далеко не во всех школах администрация поддерживала учителей, которые включились в реализацию программы;
- сотрудники подавляющего числа централизованных бухгалтерий департаментов образования впервые столкнулись с по-

ступлением денег от спонсоров и часто не знали, как с ними работать;

- из конкурса «выпадали» учащиеся 11-х классов, поскольку их интересы были связаны, в основном, с подготовкой к выпускным экзаменам и с профессиональным самоопределением (в том числе с подготовкой к поступлению в вузы).

В завершение семинара мы подробно спланировали деятельность по сбору информации в регионах, решили все организационные вопросы, определились с критериями отбора проектов для оценки. Отдельно обсудили, как объяснять участникам проектов, что такое оценка и для чего она проводится.

Поездки консультантов в регионы для сбора информации

Сбор данных в регионах прошел в полном соответствии с планом. Остановимся здесь на том, что особенно запомнилось или удивило.

Одна из трудностей при сборе данных была связана с необходимостью интервьюирования детей-участников проектов. Мы всегда стремимся проводить интервью с глазу на глаз с респондентом, чтобы исключить влияние третьих лиц. Однако сотрудники школ не всегда соглашались на такие условия, аргументируя это своей ответственностью за учеников. Мы же не считали возможным настаивать на своих условиях из этических соображений. Поэтому на многих интервью с детьми присутствовали взрослые – учителя или администраторы школ. Зачастую из благих намерений взрослые еще и готовили детей к встрече с нами, объясняли им, что именно и как надо рассказать. Наличие такой «подготовки» сильно затрудняло начало беседы. Вероятно, сказывалось еще и то, что для детей это был первый опыт подобного рода. Приходилось затрачивать большие усилия, чтобы убедить детей просто рассказать о своем «классном» проекте. Переломный момент в ходе интервью знаменовался примерно такой репликой ребенка: «Так вы просто хотите узнать, как мы придумывали и выполняли проект? И всё?!» После этого школьники ярко и в деталях рассказывали о том, «как все было». Интересно, что после преодоления этого «барьера» и перехода к спонтанному рассказу качество беседы с детьми практически не зависело от присутствия на интервью третьих лиц.

Мы были удивлены разнообразием целевых аудиторий, выбранных школьниками для своих проектов. Вот далеко не полный перечень групп, с которыми работали участники проектов:

- молодые начинающие поэты и писатели города;
- дети, временно оставшиеся без попечения родителей и находящиеся в местном городском приюте, а также психологи и социальные работники, работающие с ними;
- пожилые люди – посетители районного центра социальной помощи;
- люди, проживающие в городском психоневрологическом интернате, и сотрудники этого интерната;
- школьники города, занимающиеся научно-исследовательской деятельностью;
- группа дошкольников со специальными потребностями в развитии;
- подростки, живущие в микрорайоне школы;
- учащиеся окружающих школ, представители национальных диаспор города;
- жители поселка или села, в котором находится школа;
- дети близлежащих детских садов;
- сотрудники местного зоопарка;
- подростки, склонные к поведению опасному для их собственного здоровья.

Важным условием конкурса было участие в реализации проекта целого класса. В процессе сбора данных мы обнаружили, что далеко не всегда все ученики одного класса участвовали в проекте от начала до конца.

Чаще всего наиболее активными были пять-семь человек. Остальные подключались к реализации проекта лишь на отдельных этапах.

Интересно, что, по мнению учителей, наиболее активные участники проектов не отличались особыми успехами в учебе и не входили в число «звезд» школы или класса. Более того, до участия в проекте эти дети никак не проявляли свою общественную активность. Их активность в проектах стала неожиданной даже для учителей.

Администрация школ по-разному относилась к проектной деятельности детей. Во многих школах директора не только поддерживали, но и всячески стимулировали включение детей в проекты. В таких школах координация проектной деятельности зачастую официально входила в зону ответственности одного из заместителей директора. В других школах, которых было существенно меньше, директора относились к проектной деятельности и учителей, и детей безразлично. В одной из таких школ руководителем проекта, который дети разработали самостоятельно, стала на добровольной основе родственница одной из школьниц.

Многие учителя отмечали, что столкнулись с абсолютно новой формой организации деятельности детей. Они говорили о том, что им приходится пересматривать привычные формы взаимодействия с детьми, поскольку управление проектом совсем не похоже на традиционные формы учебно-воспитательной работы. Учителя демонстрировали очень разные подходы к организации проектной деятельности. Одни жестко контролировали весь процесс от начала и до конца: сами предлагали проектные идеи, разрабатывали проект, распределяли обязанности между участниками и т.д. Другие, наоборот, выступали в качестве организаторов процесса (так называемых «фасилитаторов»), подхватывая и развивая идеи школьников на этапе разработки и предоставляя детям большую свободу на этапе реализации проекта. Третьи управляли проектами в «смешанном» режиме. При всем разнообразии подходов к управлению проектами, большинство учителей сошлись в том, что им трудно было работать с финансами: от формирования бюджета до урегулирования вопросов с местными централизованными бухгалтериями.

Некоторые результаты оценки

В данном разделе мы представим некоторые результаты оценки. По понятным причинам мы не можем здесь привести все результаты.

Соответствие программы исходному замыслу

В таблице 7 сравниваются логическая модель, сформированная на этапе разработки программы, и та модель, которую нам удалось выстроить с учетом полученных данных о ходе программы.

Таблица 7. Логика программы «100 классных проектов».

Компоненты логической модели программы	Замысел	Реализация
Миссия	Сделать школу социальным центром притяжения для ребят и взрослых микрорайона, села, центром общественной жизни.	Способствовать личностному развитию школьников. Содействовать росту их ответственной самостоятельности, независимости в поведении и активного участия в совершенствовании окружающего сообщества как важнейших условий перехода в автономную взрослую жизнь.
Цель	Инициировать и поддерживать общественно-полезную деятельность школьников.	Вовлечь школьников и учителей в совместную общественно значимую проектную деятельность.
Задача	Провести грантовый конкурс социально значимых проектов школьников.	Провести грантовый конкурс социально значимых проектов школьников.
Действия	<p>Распространить информацию о конкурсе.</p> <p>Собрать заявки на конкурс.</p> <p>Сформировать конкурсную комиссию.</p> <p>Провести оценку заявок и определить победителей.</p> <p>Профинансировать лучшие проекты.</p> <p>Провести мониторинг исполнения лучших проектов и оценить их результаты.</p>	<p>Распространить информацию о конкурсе.</p> <p>Собрать заявки на конкурс.</p> <p>Сформировать конкурсную комиссию.</p> <p>Провести оценку заявок и определить победителей.</p> <p>Профинансировать лучшие проекты.</p> <p>Провести мониторинг исполнения лучших проектов и оценить их результаты.</p>

Как видно из таблицы, программные действия и задача, которая решалась в рамках программы, полностью соответствовали исходному замыслу. А вот результат программы и ее миссия с учетом двухлетнего опыта работы существенно поменялись.

Незапланированные результаты программы

Оказалось, что у программы есть важные незапланированные результаты. В долгосрочном плане они даже более значимы, чем тот вклад, который дети внесли в решение социальных проблем региона. Мы имеем в виду те изменения, которые произошли в самих детях, учителях и администраторах школ в результате их совместной работы над проектами, а также изменение характера отношений между детьми, учителями и школьными администраторами.

«Классные» проекты во многих случаях оказались эффективным средством развития детей, их личностного роста. Вот цитата одного из руководителей проекта: «Родители отмечают, что дети стали взрослее, ответственнее, самостоятельнее. Родители видят, что их дети заняты, да еще и общественно значимым делом, гордятся своими детьми».

Мы обнаружили многочисленные свидетельства того, что проекты помогли детям проявить лидерские качества, самостоятельность, ответственность. Руководитель одного из проектов рассказывает: «Они за этот год многому научились. То есть росли с проектом. Стали более самостоятельными. Мы были ориентированы не на получение денег, а больше на их использование. Пока мы даже не получили второй транш, но проект-то выполнили и все сделали!». А вот что говорят школьники: «Этот проект – это другое. Здесь особое финансирование, здесь мы сами много придумали... И никто не требует, просто если не хочешь, то уходишь. А обычно в школе все учителя требуют, ругают, если не успеваешь или что-то не сделаешь».

Осваивая проектный подход, дети впервые попробовали анализировать ситуацию в своем социальном окружении, выявлять проблемы, требующие решения. Они самостоятельно (при помощи взрослых) придумали способы решения этих проблем и коллективно осуществили задуманное на практике: «Приятно было увидеть, что все, что мы планировали, сделали. То есть как написали, так почти все и выполнили». При этом важно было, что проблемы находились вне школы, в «реальном мире», а в сферу влияния проектов попали люди не только

из числа учащихся или сотрудников школ. Дети говорили: «Результаты для нас самих – это опыт организации мероприятий, опыт нахождения контакта с незнакомыми взрослыми людьми».

Многие школьники воспринимают свое участие в проектах как очень значимый жизненный опыт, который может оказать влияние на их будущее: «Я бы хотела, чтобы в моем резюме участие в проекте было описано».

Детская инициатива

Замысел программы «100 классных проектов» подразумевал, что проекты должны создаваться и реализовываться самими школьниками при участии учителей. Оказалось, что степень активности и самостоятельности детей-участников программы изменялась в зависимости от этапа жизненного цикла проекта.

На этапе разработки проекта и написания заявки чаще всего происходило следующее. Учитель получал информацию о конкурсе, знакомил с ней детей и спрашивал, хотят ли они принять участие в конкурсе, а затем предлагал свою идею. Инициатива от детей на этом этапе исходила значительно реже. Хотя бывали случаи, когда ученики приходили к классному руководителю, узнав о конкурсе по телевидению. Они предлагали учителю принять участие в конкурсе, и лишь после этого учитель знакомился с документацией и условиями конкурса.

Учитель организовывал обсуждение проекта в классе. Ученики предлагали свои идеи, учитель – свои. Совпадали они далеко не всегда. После первого «раунда» дискуссии учитель обрабатывал результаты, а затем обсуждение продолжалось до тех пор, пока проект не складывался в общих чертах.

Формат обсуждения зависел от того, в какой мере учитель владел методами группового решения творческих задач. Одни учителя «просто проводили обсуждение, что и как можно делать. Сидел весь класс, и решали, как лучше это сделать. Оставались после уроков и обсуждали». В других случаях «проект разрабатывался с большим энтузиазмом и на эмоциональном подъеме. Прошло несколько мозговых штурмов, в процессе которых обсуждалась масса «диких» идей. Затем ребята разбились на группы, и каждая группа обсуждала, в каком направлении двигаться. Дальше писали заявку от каждой группы, и уже потом мысли по всем направлениям сводились в один проект».

В большинстве случаев, независимо от того, кто инициировал проект, оформлением заявки занимались взрослые. Лишь в нескольких случаях старшеклассники написали черновик проекта самостоятельно, а учитель только отредактировал его.

Составлением бюджета во всех без исключения случаях занимались учителя. Иногда они подключали детей, чтобы те помогли им узнать цены на те или иные товары и услуги. Учителя отмечали, что на активность детей на фазе разработки проекта влияет их возраст. На продуктивное включение школьников в разработку проекта можно рассчитывать начиная с 9-го класса и старше. На наш взгляд, это справедливо для подготовки описания проекта, но не совсем верно для разработки проектной идеи. Некоторые учителя, завершив проект, отмечали примерно следующее: «Думаю, что могла бы этих ребят меньше опекать. Слишком много было моего участия. Уверена, что содержание следующего проекта смогут сами разработать».

Общее руководство реализацией проектов всегда осуществляли учителя. При этом все педагоги отмечали высокую мотивацию детей, их активность и самостоятельность в выполнении проектов. Детей не надо было ни заставлять, ни подталкивать. Они «участвовали добровольно, активными были все, весь класс работал: это же мы сами разработали». А вот что говорят учителя об отличии проектного подхода от традиционного учебного процесса: «Проект – это совсем другое, не то, что в школе постоянно проводится. У детей ответственность какая-то появляется».

Только в одном из известных нам проектов мотивация и заинтересованность детей к моменту его завершения практически исчезли. Здесь возникло просто-таки фатальное сочетание негативных факторов: очень сложная идея и плохо рассчитанная схема реализации; неучастие детей в разработке и отсутствие у них надежды на победу; неожиданная смена руководителя; отказ партнеров от участия в проекте; запрет родителей на использование гранта так, как этого хотели дети.

На стадии завершения проектов ни в одном из известных нам случаев учителя не подводили с учениками итоги проектов. Мы считаем, что такое обсуждение могло бы стать своеобразной позитивной обратной связью для детей, которая бы позволила:

- сравнить сделанное с тем, что было запланировано;
- закрепить позитивный опыт, полученный детьми;

- проанализировать недоработки;
- поддержать наиболее активных детей;
- наконец, просто поблагодарить всех участников.

Опрошенные в ходе оценки учителя отметили несколько факторов, стимулировавших самостоятельную активность школьников:

- Сам факт победы в конкурсе. Дети не всегда верили, что на их проект в принципе могут дать деньги.
- Ответственность за полученные денежные средства.
- Детей увлекал процесс воплощения планов в реальность: приходили деньги, появлялись реальные вещи, которые планировали купить, и т.д.
- Проект был реальной и вполне взрослой деятельностью. В частности, дети знали о возникающих трудностях и принимали участие в их преодолении.
- Проекты предполагали ответственность перед внешними по отношению к школе людьми.
- Благодарность благополучателей – тех людей, ради которых был задуман данный проект.
- Детям был интересен сам характер деятельности в рамках проекта. Во многих случаях проекты позволяли детям попросту получать удовольствие от любимых занятий, например от игры в волейбол.
- Новый, более профессиональный и более серьезный уровень организации деятельности как с организационной, так и с материальной точек зрения: качественная ткань, хороший бисер, оборудование для освещения сцены, современный компьютер и подключение к интернету.
- Денежная премия тоже играла не последнюю роль.

Общей характеристикой всех проектов является возникновение группы школьников, которые берут инициативу по выполнению проекта в свои руки и действуют в значительной степени самостоятельно в соответствии с разработанным планом реализации проекта. При этом несколько учителей отметили, что проектная деятельность – «не для отличников», которые сильно ориентированы на показатели успе-

ваемости и не «разбрасываются». Проекты позволили проявить себя детям, которые в других условиях, возможно, и не проявили бы своих качеств лидеров, организаторов, активистов.

Выбор проектной идеи и ее оформление в виде заявки на конкурс происходили в большинстве случаев в процессе совместной деятельности учителя и учеников. Причем в оформлении идеи учителя всегда играли более важную роль. Чем младше были дети, тем выше была активность учителей. Реализацией проектов руководили учителя, но мотивация и активность детей в процессе реализации большинства проектов была высокой.

Все проекты программы «100 классных проектов» являются совместными проектами детей и взрослых. Не было ни одного случая, когда взрослые прикрывали бы свои интересы деятельностью детей или манипулировали учениками или когда школьники не имели бы собственного голоса и влияния.

Степень самостоятельности детей на всех стадиях проектного цикла в значительной мере зависит от учителя. Педагоги часто сдерживали самостоятельность детей, так как чувствовали ответственность за результаты проекта и стремились снизить риск неудачи или потому что не владели навыками недирективного управления процессом.

Использование результатов оценки

По результатам оценки были приняты следующие решения:

- Программа «100 классных проектов» была продолжена в виде грантового конкурса.
- Было изменено описание модели программы. В Положение о конкурсе вошли формулировки миссии и цели программы, уточненные по результатам оценки. Программа была сфокусирована на вовлечении учителей и детей в совместную социально ориентированную деятельность.
- Изменены сроки реализации цикла программы. По новому графику выделено больше времени на разработку проектов и урегулирование финансовых вопросов.
- Компания РУСАЛ открыла новую программу «Школа социального проектирования», которая предназначена для обучения

учителей и школьников, желающих принять участие в грантовом конкурсе.

- Была продолжена работа детских комитетов. Их состав перестал ограничиваться только детьми сотрудников компании.

Оценка социальной программы компании «Сахалин Энерджи»

*Наталья Тюшкевич
Марина Михайлова
Анна Лыгина*

В начале 2008 года Управление по связям с общественностью компании «Сахалин Энерджи» приняло решение провести независимую оценку своих социальных программ и проектов. Заказчику было важно определить, насколько они эффективны и соответствуют принципам устойчивого развития, принятым «Сахалин Энерджи».

Тендер на проведение оценки выиграли консультанты Наталья Тюшкевич и Марина Михайлова. Оценка была проведена в апреле-мае 2008 года. По ее результатам компания скорректировала ряд своих социальных программ.

Информация о компании «Сахалин Энерджи»

Компания «Сахалин Энерджи»¹ работает в Сахалинской области с 1992 года. Компания является оператором проекта «Сахалин-2», одного из самых крупных в мире комплексных нефтегазовых проектов, который предусматривает установку морских платформ на шельфе, строительство транссахалинской трубопроводной системы вдоль большей части острова и сооружение первого в России завода по производству сжиженного природного газа.

В соответствии с соглашением о разделе продукции в 1997-2003 гг. компания «Сахалин Энерджи» внесла 100 млн. долларов в Фонд развития Сахалина, которым управляет администрация Сахалинской области.

¹ www.sakhalinenergy.ru

Компания также реализует масштабный проект по модернизации инфраструктуры острова Сахалин. В рамках этого проекта проводятся реконструкция и строительство дорог, мостов, морских портов, аэропортов и медицинских учреждений. Бюджет проекта – 500 млн. долларов.

Компания «Сахалин Энерджи» следует принципам социальной ответственности и устойчивого развития. Она осуществляет серьезные инвестиции в социальную сферу и реализует долгосрочную политику, направленную на решение социально значимых проблем. Эта работа ведется в тесном взаимодействии с администрацией Сахалинской области.

Социальные инвестиции компании направлены на достижение следующих целей:

- поддержать проекты, выявленные в процессе консультаций с представителями сообществ и отвечающие потребностям сообществ, подверженных воздействию деятельности компании во время работ по проекту «Сахалин-2»;
- поддержать проекты, не имеющие прямого отношения к деятельности компании, но содействующие социально-экономическому развитию Сахалина;
- продемонстрировать последовательность компании в реализации принципа участия в экономическом, социальном и экологическом развитии Сахалинской области;
- внести вклад в устойчивое развитие Сахалинской области.

Для финансовой поддержки проектов используется несколько схем:

- только за счет средств компании «Сахалин Энерджи»: проекты финансируются из Фонда устойчивого развития или Фонда социальных инвестиций;
- за счет средств компании «Сахалин Энерджи» и подрядчиков проекта «Сахалин-2»: проекты финансируются из фондов компании и из бюджетов ее подрядчиков;
- за счет средств компании «Сахалин Энерджи» и администраций Сахалинской области и отдельных районов: проекты финансируются из фондов компании и из местного бюджета;
- более сложные схемы финансирования.

Основными направлениями социальных инвестиций компании «Сахалин Энерджи» являются поддержка образования, здравоохранения, культуры и спорта; содействие развитию бизнеса и инфраструктуры; поддержка охраны окружающей среды и сохранения биоразнообразия.

Компания «Сахалин Энерджи» разработала критерии, которым должны соответствовать поддерживаемые проекты:

- устойчивость инвестиций,
- дополнительные возможности для местного населения и администрации,
- прозрачность и контроль за освоением инвестиций,
- управление ожиданиями,
- максимальное увеличение существующих ресурсов,
- видимые изменения в жизни местного населения.

Профинансированные компанией проекты делятся на три группы:

- благотворительные (одноразовые гранты или взносы, обычно напрямую не связанные с коммерческими задачами или производством);
- стратегические (проекты, которые относятся к сфере взаимодействия бизнеса и сообщества и направлены на содействие росту благосостояния и создание возможностей для целевых групп);
- проекты устойчивого развития (проекты, которые позволяют населению получить долговременную пользу и сохранить в дальнейшем первоначальную пользу от инвестиций).

Решение о проведении оценки

В начале 2008 года по инициативе сотрудников отдела по социальным вопросам Управления по связям с общественностью компании «Сахалин Энерджи» было принято решение провести независимую оценку крупных социальных проектов компании, чтобы определить, насколько они эффективны.

Такое решение было обусловлено рядом факторов:

- К началу 2008 года в компании «Сахалин Энерджи» сложилась практика привлечения внешних независимых экспертов для проведения мониторинга социальных программ. Так, регулярно проводился внешний мониторинг программ «План действий по переселению» и «План содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалина». Независимая внешняя оценка социальных программ стала логическим продолжением данной практики.
- Международные отраслевые объединения² и финансовые организации³ отмечали опыт «Сахалин Энерджи» в сфере социальной ответственности, относя его к так называемым «хорошим практикам». В 2007 году эксперты международного агентства АЕА, независимого консультанта кредиторов второй фазы проекта «Сахалин-2»⁴, пришли к выводу, что программы социальных инвестиций и устойчивого развития компании являются одной из «лучших практик» проекта «Сахалин-2». Тем не менее, компании был необходим детальный многофакторный анализ корпоративных социальных программ с учетом российского опыта.
- В 2008 году проект «Сахалин-2» находился на этапе перехода от строительства к эксплуатации. Необходимо было выработать новую стратегию социальных инвестиций. Независимая оценка социальных программ могла помочь компании уточнить влияние существующих программ и разработать эффективную долгосрочную стратегию.

²Например, Международная ассоциация нефтегазовой промышленности по социальным и экологическим вопросам – IPIECA.

³Например, Международная финансовая корпорация - подразделение Всемирного банка по работе с частным сектором.

⁴В июне 2008 года компания «Сахалин Энерджи» и ее акционеры подписали кредитный договор о проектном финансировании объемом в 5,3 млрд. долларов с Японским банком международного сотрудничества и международным консорциум коммерческих банков.

Объектом оценки были семь социальных программ⁵, реализуемых в восьми районах Сахалинской области, через которые проходит транс-сахалинская трубопроводная система:

- проект «Компьютеризация сельских библиотек»;
- проект «Кафедра устойчивого развития»;
- проект «Мир равных возможностей»;
- программа «Малые гранты – большие дела»;
- программа «Спорт против подворотни»;
- программа «Профилактика ВИЧ/СПИД»;
- программа «Что делать в чрезвычайных ситуациях?»

Целью оценки было определить место и роль этих социальных программ в структуре деятельности компании, оценить их успешность, а также выявить лучшие практики и модели, выработанные в рамках профинансированных проектов.

Особо заказчик подчеркивал необходимость получения информации о наиболее значимых результатах программ, их бюджетной эффективности, вовлеченности заинтересованных сторон и восприятии программ сотрудниками компании и третьими сторонами.

Работа с техническим заданием по оценке

Работа консультантов, выигравших тендер на проведение оценки социальных программ компании «Сахалин Энерджи», началась с корректировки технического задания.

Первоначально техническое задание предусматривало выявление успешных моделей и практик, реализованных в рамках профинансированных проектов. В ходе детального обсуждения задания с заказчиком консультантам стало понятно, что компании нужны главным образом рекомендации, какие программы закрыть, какие – продолжить, а какие – скорректировать. Кроме того, в процессе изучения программной документации выяснилось, что в задачи программ не входило

⁵Все это крупные социальные программы, которые были выполнены в период с 2005 года по 30 марта 2008 года или на момент оценки находились в стадии реализации. Выбор программ осуществлялся заказчиком оценки.

выявление отдельных моделей и практик. Поэтому по согласованию с заказчиком соответствующие вопросы оценки были исключены из задания.

После корректировки вопросов оценки пришлось вносить некоторые изменения в ее методологию. Например, когда отпала необходимость оценивать особенности и эффективность каждого отдельно взятого механизма реализации проектов, уже не нужно было опрашивать большое количество благополучателей⁶.

В результате окончательный вариант методологии отличался от того, что было предложено в заявке на тендер на проведение оценки. Были более четко сформулированы критерии выбора объектов оценки, источники и методы сбора информации.

Методология оценки

В соответствии с рекомендациями заказчика для сбора информации, необходимой для получения ответов на вопросы оценки, консультанты посетили 18 учреждений в восьми населенных пунктах Сахалинской области⁷.

Населенные пункты и организации выбрал заказчик оценки на основании следующих критериев:

- включенность территории в несколько различных социальных программ;
- представительство разных типов организаций, вовлеченных в социальные программы;
- характер проектов, выполнявшихся организациями;
- количество проектов, реализованных организациями при поддержке компании;
- результаты проектов и их значимость для дальнейшего развития социальных программ компании.

⁶Например, после корректировки техзадания для сбора информации по проекту «Компьютеризация сельских библиотек» не нужно было опрашивать клиентов библиотеки в каждом селе. Заказчик согласился, что достаточно будет информации от руководителей проектов и партнеров.

⁷г. Южно-Сахалинск, п. Ноглики, с. Воскресеновка, г. Тымовск, с. Кировское, г. Александровск-Сахалинский, с. Ясное, г. Анива.

Для сбора данных консультанты использовали следующие источники информации:

- внутренние документы компании «Сахалин Энерджи», касающиеся реализации социальных программ (регламенты, договоры и меморандумы о предоставлении финансирования, списки профинансированных проектов, их концепции, статистические данные и аналитические отчеты, итоговые отчеты по проектам, отзывы благополучателей и другая информация о проектах, имеющаяся в распоряжении компании);
- сотрудники компании, отвечающие за разработку, реализацию и координацию социальных программ;
- прямые благополучатели социальных программ;
- представители партнерских компаний, участвующие в финансировании социальных программ «Сахалин Энерджи»;
- представители профильных органов исполнительной и законодательной власти регионального и местного уровня;
- представители организаций, выполнявших работы в рамках реализации социальных программ.

Методы сбора информации

Для обеспечения надежности данных командой оценщиков были использованы как качественные, так и количественные методы сбора информации, в частности:

- изучение документов,
- индивидуальные и групповые интервью,
- анкетирование,
- структурированное наблюдение в социальных учреждениях.

На этапе разработки методологии планировалось также использовать метод телефонного опроса, однако в процессе обсуждения задания с заказчиком этот метод был исключен как неэффективный.

Анализ информации

Большинство данных, полученных в процессе оценки, были качественными. Результаты оценки были представлены в описательном виде

с многочисленными цитатами респондентов, поясняющими тот или иной установленный факт или иллюстрирующими отношение участников и благополучателей проектов к проблеме или реализованной деятельности.

По итогам анализа каждой из рассматриваемых социальных программ компании и посещения каждого из населенных пунктов консультанты составляли промежуточные отчеты, отражающие основные факты, установленные в процессе сбора информации.

Информация, содержащаяся в промежуточных отчетах, систематизировалась по темам в отдельные таблицы в программах Excel и Word. Вот несколько примеров таких тем:

- мнение учащихся об изменениях, произошедших у них в образовательном учреждении;
- высказывания руководителей учреждений и представителей органов власти об опыте взаимодействия с компанией;
- мнение грантополучателей о программе «Малые гранты – большие дела».

Информация, собранная в ходе анализа документации, также заносилась в таблицу в программе Excel для дальнейшего количественного анализа.

Промежуточные отчеты по каждой из оцененных программ консультанты направляли руководителю группы социальных инвестиций. При необходимости эти отчеты уточнялись и затем анализировались путем сопоставления информации, представленной в каждом из них.

Полевой этап оценки

Оценка социальных программ компании «Сахалин Энерджи» была проведена в апреле-мае 2008 года. Встречи с респондентами продолжались в течение двух недель.

Консультанты проинтервьюировали специалистов социальных организаций, принимавших участие в реализации благотворительных программ компании либо получавших помощь в рамках данных программ. Также были проведены индивидуальные интервью с представителями органов власти различного уровня, специалистами компа-

нии, отвечающими за реализацию благотворительных программ, и их непосредственными благополучателями.

Для сбора данных по программе «Малые гранты – большие дела» было проведено анкетирование организаций, в разные годы становившихся победителями грантового конкурса. Анкетирование представителей организаций из числа победителей конкурса 2008 года было проведено во время семинара по управлению грантами в Южно-Сахалинске. Победителям предыдущих этапов конкурса анкета была разослана по электронной почте.

Консультанты также провели анкетирование учащихся школ, получивших ресурсные классы по ОБЖ⁸. Для этого была разработана специальная анкета, которая состояла из шести вопросов. Некоторые из вопросов были закрытыми (ребята должны были выбрать один из предложенных вариантов ответов), а часть – открытыми. Ученики заполняли анкеты в присутствии консультанта.

Заказчик был активно включен в процесс подготовки и проведения оценочного исследования. Очень четко были проработаны все организационные вопросы, что важно ввиду территориальной удаленности населенных пунктов, где проводилась оценка, от Южно-Сахалинска. Заказчик был постоянно доступен и оперативно разрешал все возникавшие вопросы.

У консультантов была возможность по договоренности с заказчиком изменять график работы. Так, например, по плану оценки консультанты должны были поехать в Корсаков, чтобы провести групповое интервью с местными муниципальными служащими – получателями услуг кафедры устойчивого развития. Но в период полевого этапа сбора информации выяснилось, что служащие из Корсакова приехали в Южно-Сахалинск на семинар кафедры устойчивого развития. По согласованию с заказчиком поездка в Корсаков была отменена, а групповое интервью с этой группой респондентов было проведено в Южно-Сахалинске.

⁸ Основы безопасной жизнедеятельности.

Результаты оценки

На основании анализа собранной информации были сформулированы выводы и рекомендации по каждой программе, а также рекомендации по разработке новой стратегии социальных инвестиций компании «Сахалин Энерджи».

Выводы

Результаты оценки социальных программ «Сахалин Энерджи» наглядно демонстрируют, что компания последовательно вносит свой вклад в экономическое, социальное и экологическое развитие Сахалинской области.

Социальные программы компании «Сахалин Энерджи» позволяют максимально полно использовать возможности целевых групп с учетом сложившихся в регионе потребностей и традиций и усилить потенциал организаций, участвующих в решении социальных проблем региона.

Социальные программы компании «Сахалин Энерджи» благоприятно повлияли на развитие организаций-грантополучателей:

- произошло внедрение проектного подхода в деятельность организаций;
- повысилась квалификация сотрудников;
- улучшился имидж и повысился статус организаций;
- появились новые направления деятельности и новые группы клиентов;
- в процессе подготовки и выполнения проекта и оформления отчета о проделанной работе произошла формализация внутренних административных процессов в организациях;
- организации-грантополучатели получили доступ к новым финансовым ресурсам.

Но нужно отметить, что программы «Сахалин Энерджи» не способствовали установлению партнерских отношений между грантополучателями.

Выполнение социальных программ способствовало улучшению отношения и росту доверия населения к компании «Сахалин Энерджи».

Важным условием успеха социальных программ компании было тесное взаимодействие с местными органами власти. Кроме того, достижению целей программ способствует высокий уровень профессионализма сотрудников отдела по социальным вопросам и Группы социальных инвестиций компании «Сахалин Энерджи».

Консультанты также пришли к выводу, что необходимо совершенствовать систему мониторинга социальных программ и сформировать единую для всех программ систему индикаторов.

Рекомендации

Чтобы обеспечить максимальную эффективность социальных инвестиций, консультанты рекомендовали заказчику уже на этапе разработки каждой социальной программы четко определять приоритеты компании и стратегические цели программы, прописывать концепцию программы и индикаторы ее эффективности, а также определять потенциальных партнеров, которые способны повлиять на решение поставленных задач. Кроме того, необходимо определить, чьи интересы затрагивает планируемая программа, чтобы избежать возможного конфликта интересов и гарантировать, что данная программа компании «Сахалин Энерджи» является уникальной и не ассоциируется с деятельностью какой-либо другой организации.

Консультанты рекомендовали по возможности привлекать к обсуждению разрабатываемых программ основные заинтересованные стороны, включая благополучателей и представителей органов власти. Это не только поможет получить более четкое представление о вероятном эффекте программы, но и позволит будущим участникам понять в полной мере логику программы и оценить возможные последствия своего участия в ней.

Если программа изначально планируется как партнерская, рекомендуется обсуждать с партнером программные идеи и предложения. Партнеры достаточно компетентны, поэтому их знания могут быть эффективно использованы в процессе обсуждения и принятия решений.

Для усиления влияния социальных инвестиций на формирование позитивного имиджа компании целесообразно сократить количество реализуемых программ и проектов, а оставшиеся объединить в общую систему. Необходимо разъяснять всем, кто участвует в реализации со-

циальных программ компании «Сахалин Энерджи», цели и ожидаемые результаты этих программ.

Рекомендуется по возможности передавать функции администрирования программ внешним организациям, так как это позволит повысить результативность и эффективность социальных программ компании. При этом стратегическое управление программами «Сахалин Энерджи» должна оставлять за собой. При передаче программ во внешнее администрирование важно четко определить полномочия организации-администратора, но оставить ей определенную степень свободы действий. Иначе излишнее регламентирование работы не позволит организации-администратору полностью использовать свой потенциал.

Рекомендуется уделить внимание институциональному развитию организаций, потенциально способных взять на себя управление программами компании. Это создаст условия для передачи части программ компании «Сахалин Энерджи» во внешнее управление.

Сотрудничество с органами власти на разных уровнях должно быть системным. Решения о совместной реализации программ и проектов следует оформлять документально – в виде протоколов или соглашений. В этих документах нужно прописывать цели совместной деятельности, зоны ответственности сторон, сроки выполнения проектов и программ и ответственных с обеих сторон. Это позволит в дальнейшем привлекать к работе по программе или проекту различные подразделения органов власти. Кроме того, обсуждение перед подписанием такого документа позволит выяснить реальные потребности территории и соответствующим образом скорректировать стратегические планы компании в социальной сфере.

Необходимо разработать действенную систему мониторинга социальных программ и проектов компании. Описание системы должно включать:

- перечень индикаторов процесса выполнения программ, достижения запланированных результатов и, желательно, взаимодействия с партнерами;
- перечень источников информации для измерения индикаторов (например, организации-получатели, координаторы и менеджеры, администратор программ, партнер и т.д.);

- методы сбора информации (например, обработка программных отчетов, наблюдение при посещении организаций и во время участия в мероприятиях);
- периодичность сбора информации;
- список специалистов, ответственных за получение необходимой информации;
- способы использования полученной информации.

Рекомендуется создать систему тиражирования опыта успешных проектов. Также полезно будет выпустить брошюру с описанием всех выполненных социальных программ компании.

Рекомендуется более широко поддерживать вовлечение общественности, и в том числе детей и молодежи, в социально значимую деятельность местных сообществ.

Компании «Сахалин Энерджи» также стоит инициировать проведение областного мероприятия, которое позволило бы установить контакты с новыми партнерами и заложить основы для объединения организаций, участвовавших в реализации социальных программ компании «Сахалин Энерджи».

Использование результатов оценки

Результаты оценки позволили сотрудникам отдела по социальным вопросам компании «Сахалин Энерджи» получить объективное представление о том, как социальные программы компании воспринимаются их благополучателями, местным сообществом и прочими заинтересованными сторонами.

На основании полученной информации специалисты отдела выделили программы, которые представляют наибольшую ценность для населения, хорошо узнаваемы и ассоциируются с компанией «Сахалин Энерджи», то есть являются своего рода «визитной карточкой» компании в сфере социальных инвестиций.

Кроме того, была определена группа программ и проектов, требующих корректировки. В эти программы и проекты были внесены изменения: более четко сформулированы цели, задачи и ожидаемые результаты, определены приоритетные направления деятельности, изменены механизмы реализации.

Например, на основании результатов оценки во втором полугодии 2008 года была переформатирована программа «Малые гранты – большие дела». В ней ввели систему двухуровневого финансирования – гранты для «новичков» и для тех, кто уже имеет опыт успешной реализации грантовых проектов. Для последней категории участников была увеличена максимально возможная сумма гранта. Кроме того, были предусмотрены механизмы взаимодействия между грантополучателями и специалистами компании на этапе разработки проектов – для более тщательной проработки концепции, индикаторов эффективности и построения партнерств, а также в процессе их реализации – для информационного сопровождения.

Кроме того, с рядом партнеров были заключены соглашения, формализующие взаимные ожидания партнера и компании от реализации программы. Например, в рамках программы «Что делать в чрезвычайных ситуациях» в июле 2008 года было подписано соглашение о сотрудничестве с ГУ МЧС России по Сахалинской области.

Результаты оценки помогли сотрудникам компании «Сахалин Энерджи» принять решение, какие проекты направить на всероссийский конкурс социальных инвестиций «Корпоративный Донор». Работа в области социальных инвестиций получила высокую оценку жюри конкурса. Программа «Что делать в чрезвычайных ситуациях» стала победителем в номинации «Лучшая программа, направленная на улучшение социального климата в окружающем сообществе – забота о благополучии семьи», и ее описание было включено в сборник «Практики компаний в области благотворительности и социальных инвестиций». А программа «План содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалина» стала лауреатом конкурса в номинации Министерства экономического развития РФ «Лучшая программа трехстороннего сотрудничества бизнеса, некоммерческих организаций и органов власти в регионах».

Планируется издание брошюры о вкладе компании в социально-экономическое развитие Сахалина, где будут представлены приоритетные корпоративные социальные программы.

Уроки, полученные консультантами в процессе оценки

Необходимо детально прорабатывать с заказчиком основные вопросы оценки до начала сбора информации. Консультант должен выяснить, каким образом заказчик собирается использовать результаты оценки. Это позволит определить вопросы, на которые действительно должна ответить оценка, и при необходимости скорректировать задание.

При обсуждении задания на оценку социальных программ компании «Сахалин Энерджи» была серьезно скорректирована общая направленность оценки, что привело к изменению вопросов оценки, методов сбора информации и выбора респондентов.

Корректировка вопросов и методологии оценки до начала сбора информации позволила сэкономить время и не выбиться из графика проведения работ.

Постоянное взаимодействие с заказчиком в процессе оценки позволило эффективно вносить необходимые корректировки по ходу выполнения работы. Благодаря этому удалось более полно ответить на вопросы задания.

5

Использование оценки в фондах

Мониторинг и оценка программ – одно из необходимых условий эффективной работы фонда. Во многих американских и европейских фондах мониторинг и оценка полностью интегрированы в систему работы, а их проведением занимаются как сотрудники, так и внешние консультанты. В России и странах СНГ местные фонды пока проводят оценку программ в основном собственными силами. При этом растут как их потребность в углубленном анализе собственной деятельности, так и «оценочный» потенциал. В ближайшее время следует ожидать расширения использования в этом секторе как внутренней, так и внешней оценки.

Современные подходы к оценке эффективности фондов

Любовь Паливода

В начале 90-х годов двадцатого столетия благотворительность снова вошла в жизнь стран бывшего Советского Союза. Сначала финансовую и техническую поддержку и гуманитарную помощь гражданам и некоммерческим организациям предоставляли фонды из Западной Европы и США. Затем, в период экономического роста, у успешных местных компаний и отдельных состоятельных людей появились желание и возможность помогать тем, кто оказался в трудной жизненной ситуации. Постепенно одиночные и разрозненные акции местных благотворителей начали принимать более организованный характер и форму, стали появляться местные благотворительные фонды. Сегодня эти фонды распоряжаются значительными ресурсами и все активнее включаются в решение проблем, которыми традиционно занимались государственные институты.

Чтобы стать частью глобальной системы благотворительности, фондам, созданным в России и странах СНГ, важно быть в курсе современных тенденций ее развития. Одной из таких тенденций является повышение внимания к вопросам эффективности работы фондов. Фонды все чаще проводят оценку своей деятельности, чтобы понять, насколько эффективно они влияют на социальные изменения в обществе и на решение важных для общества проблем. В настоящей главе представлен обзор современных представлений об эффективности фондов и подходов к ее оценке.

Благотворительность и фонды

Американский исследователь Майк Мартин как-то заметил, что «если мы попробуем определить, что такое благотворительность, ориенти-

руясь на все многообразие организаций и фондов, которые работают под ее знаменем, то четкого определения у нас не получится»¹. Сам Мартин предложил определять благотворительность как добровольное частное жертвование на общественные цели², причем жертвовать можно не только деньги, но и время. А вот по мнению Марка Доуи, журналиста, написавшего книгу об истории американских фондов³, благотворительность – это использование денег для улучшения жизни человечества.

Фонды – важный инструмент передачи ресурсов благотворителей на решение проблем общества. Кроме того, фонды систематизируют существующий опыт решения этих проблем, создают новые подходы и распространяют приобретенные знания и навыки.

Существует множество определений, что такое фонд. Например, американский Центр фондов предлагает следующее: «Фонд – это негосударственная некоммерческая организация, которая обладает собственными ресурсами; проводит собственные программы; управляется советом директоров; создана для предоставления образовательной, социальной, гуманитарной, религиозной или другой помощи; и служит общественному благу, как правило, путем предоставления грантов в денежной форме»⁴.

На основе анализа европейских фондов Хельмут Анхейер, директор Центра гражданского общества Лондонской школы экономики, предложил операционное определение, описывающее существенные характеристики фонда: фонд – это частная самоуправляемая организация, обладающая собственными активами, не перераспределяющая получаемую прибыль между своими членами и служащая общественными интересам⁵.

¹ Martin, M. (1994). *Virtuous giving: Philanthropy, voluntary service, and caring*. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press.

² Англ - voluntary private giving for public purposes.

³ Dowie, M. (2001). *American foundations: An investigative history*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

⁴ Foundation Center (1993), downloaded from www.fdncenter.org

⁵ Anheier, H. (2001). *Foundations in Europe: A comparative perspective*. Civil Society Working Paper 18. Downloaded from www.lse.ac.uk/depts/ccs on May 30, 2004.

Анхейер предложил классифицировать фонды по типу деятельности и по тому, кто является основателем фонда⁶. По типу деятельности он выделяет:

- грантодающие фонды, которые главным образом занимаются целевым финансированием чужих проектов;
- операционные фонды, которые главным образом реализуют собственные программы и проекты; и
- смешанные фонды, которые сочетают грантовую и операционную деятельность.

По типу основателя фонды делятся на частные, корпоративные, правительственные (основанные или поддерживаемые правительством) и фонды местного сообщества.

Превитт выделил четыре основные функции, которые выполняют фонды⁷:

- *Перераспределение средств.* Фонды передают средства более обеспеченных групп населения менее обеспеченным, чем прямо или косвенно повышают эффективность действующих систем налогообложения.
- *Повышение эффективности* решения социальных проблем. Фонды оказывают услуги и используют средства более эффективно, чем коммерческие или государственные структуры. У фондов ниже затраты на единицу созданных общественных благ.
- *Социальные изменения.* Так как на деятельность фондов не влияют коммерческие и политические интересы, они способны инициировать и поддерживать изменения в обществе.
- *Обеспечение плюрализма* идей и подходов к решению социальных проблем. Фонды занимаются решением множества самых разных проблем, поэтому поддерживают разные идеи, подходы и виды деятельности.

⁶ Там же.

⁷ По статье Anheier, H. (2001). *Foundations in Europe: A comparative perspective*. Civil Society Working Paper 18. Downloaded from www.lse.ac.uk/depts/ccs on May 30, 2004.

Эффективность фондов

Как отмечалось выше, фонды могут и даже должны решать проблемы общества более эффективно, чем коммерческие или государственные структуры. За счет чего достигается такая эффективность? Джон Крейг, руководитель частного фонда *Commonwealth Fund*, указывает, что эффективный фонд должен иметь ясную миссию, уметь определять приоритеты, разрабатывать четкие программы и конкретные стратегии, основанные на глубоком знании и понимании предметных областей деятельности фонда.

В 2004 году американский Институт города⁸ на основании 61 интервью с руководителями 42 фондов выделил ряд показателей эффективности фонда⁹:

- отлаженные процедуры предоставления грантов и качественные гранты;
- достижение целей фонда;
- финансовые показатели, показывающие высокую результативность вложенных средств;
- предоставление помощи обществу;
- оказание влияния;
- изменения, наступившие вследствие выполнения воли доноров;
- наличие сильного менеджмента и хорошая репутация.

Как показывает опыт, обеспечить эффективность работы фонда помогают следующие стратегии:

- налаживание тесных связей с разными группами и секторами общества и использование их идей и опыта при разработке долгосрочных стратегий фонда;
- использование знаний для улучшения деятельности фонда, развитие умения извлекать уроки из результатов своей деятельности с целью их дальнейшего обобщения и распространения;
- умение ценить и дорожить мнением грантополучателей;

⁸The Urban Institute, www.urban.org

⁹Foundation Effectiveness: Definitions and Challenges, The Urban Institute, 2004

- изменение отношения к грантополучателям: внимание к их работе и умение видеть в них источник новых знаний;
- развитие культуры обучения;
- создание системы мониторинга и оценки деятельности фонда;
- мониторинг и оценка того, как используются все ресурсы фонда, в том числе его социальный, человеческий, культурный и экономический капитал;
- сотрудничество и обмен информацией между фондами.

Препятствовать эффективной работе фондов могут следующие факторы:

- отсутствие четкой формулировки миссии фонда и неопределенность стратегии его долговременного развития;
- заносчивость руководства и сотрудников фонда, которые всегда знают, что и как делать, и часто переоценивают свои знания и возможности;
- невозможность рисковать при внедрении инноваций;
- отсутствие запроса на эффективность на «рынке», где работают фонды;
- опасение, что «борьба» за эффективность может убить дух фонда;
- отсутствие движения среди фондов за более эффективную деятельность;
- отсутствие комплексной системы оценки фонда;
- миф о нехватке ресурсов для проведения оценки;
- культурная и организационная инерция;
- методика оценки фонда, которая дает заранее заданные результаты;
- отсутствие системы оценки и неготовность фондов использовать результаты оценки при обсуждении своей деятельности.

Получается, что, с одной стороны, оценка помогает повысить эффективность работы фонда, а с другой – отсутствие оценки – один из факторов, снижающих эту эффективность. Следовательно, оценка работы

фонда – это один из факторов, обеспечивающих выполнение фондами их социальной миссии – эффективно решать проблемы общества.

Оценка в фондах

К сожалению, опыт показывает, что даже многие руководители фондов не вполне понимают назначение оценки, ее полезность и важность для фонда. Поэтому рассмотрим эти вопросы более подробно.

Фонд может использовать оценку в следующих целях¹⁰:

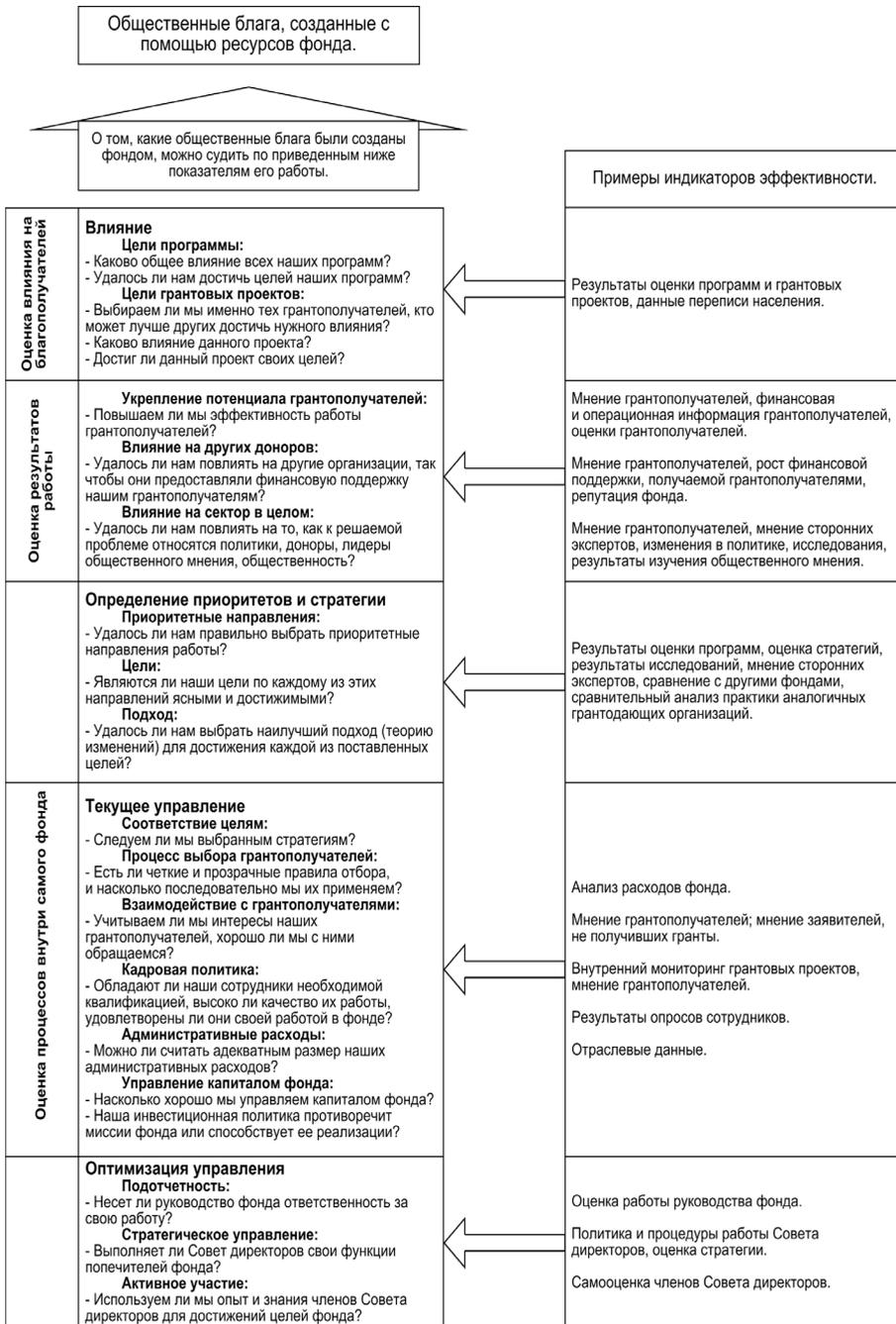
- улучшение программ, развитие сотрудников и самого фонда;
- документальное подтверждение влияния программ фонда и обоснованности принятых решений о выделении ресурсов;
- обобщение информации и распространение опыта и нового знания;
- ооздание инновационных подходов и адаптация действующих программ;

Полезность и важность оценки для фонда определяется тем, что она позволяет:

- получить подтверждение *влияния* деятельности фонда;
- проанализировать *процесс выполнения* программ фонда (включая изменения в организации, стимулы для сотрудников и реакцию общества);
- уточнить, кто получил *пользу*;
- получить информацию о *стоимости* внедрения инновационных подходов;
- обосновать необходимость *стратегических изменений*;
- оправдать *налоговые льготы*;
- определить, какие действия являются *эффективными в критических ситуациях* и как обеспечить *существенные социальные изменения при минимальных вложениях*.

¹⁰ Evaluation, J.W. McConnell Family Foundation, загружено с сайта www.mcconnellfoundation.ca

Рис. 18. Методика оценки эффективности фонда Центра за эффективную благотворительность.



Анализ практики использования оценки в фондах, выполненный Центром за эффективную благотворительность¹¹, показал, что сегодня фонды в основном ограничиваются:

- *формальной оценкой грантов и программ*, которая стоит дорого, охватывает, обычно, небольшое количество грантовых проектов и не позволяет судить о деятельности фонда в целом; и
- *отслеживанием административных показателей* работы, например операционных расходов и доходности инвестирования капитала фонда, которые имеют мало отношения к влиянию фонда на решение общественных проблем.

Поэтому Центр за эффективную благотворительность предложил собственную методику оценки деятельности фонда¹² (рис. 18), целью которой является определение социальной эффективности использования ресурсов. Оценка проводится на трех «уровнях». Сначала оценивают работу самого фонда: каким образом происходит разработка его стратегии и программ, как осуществляется стратегическое руководство и оперативное управление. На втором «уровне» оценивают, насколько поддержка фонда повлияла на организационный потенциал конкретных грантополучателей и на общую ситуацию в соответствующем общественном секторе. Наконец, на третьем «уровне» оценивают влияние отдельных грантовых проектов и общее влияние программ фонда.

В подходе, предложенном Центром за эффективную благотворительность, подчеркивается, что об успешности работы фонда нельзя судить только по успешности работы его грантополучателей. Многое зависит от качества определения стратегических целей самого фонда, разработки его программ и оперативного управления.

Мнение грантополучателей как индикатор эффективности фонда

Мнение грантополучателей – один из индикаторов, который Центр за эффективную благотворительность предлагает использовать для оценки эффективности работы фонда.

¹¹ *Indicators of Effectiveness: Understanding and Improving Foundation Performance*, The Center for Effective Philanthropy, 2002

¹² Там же.

В 2004 году Центр опубликовал результаты исследования¹³, целью которого было выяснить мнение грантополучателей о фондах. Центр опросил 3200 грантополучателей, получивших от 30 крупнейших американских фондов гранты на общую сумму более 1,3 миллиарда долларов. Оказалось, что мнение грантополучателей о фонде определяется качеством отношений между грантополучателями и сотрудниками фонда и «качеством» самих этих сотрудников, а не размерами или продолжительностью грантовой поддержки.

Вот несколько типичных высказываний грантополучателей, как отрицательных, так и положительных, приведенных в этой публикации:

«Так как фонд играет очень важную роль в сообществе, то ни грантополучатели, ни те, кто надеется ими стать, из страха потерять благосклонность фонда никогда не критикуют ни процедуры предоставления грантов, ни программы, ни расходы. В результате наши отношения с фондом находятся в узком пространстве между надеждой, страхом и ожиданием поддержки».

«Мы приняли решение больше не работать с фондом. С ними просто невозможно сотрудничать. Все сотрудники надменны, неприятны, начальственны».

«Не часто встретишь кого-то, кто действительно понимает то, что мы делаем... Очень приятно и комфортно сознавать, что можно в любое время поднять трубку, позвонить менеджеру и обсудить волнующие вопросы и проблемы».

«Фонд не тратит ваше время, если ваша концепция или проект им не подходят. Менеджеры очень ответственны и профессиональны. Их комментарии и замечания очень корректны и искренни и помогают нам добиваться успеха наилучшим способом».

По результатам этого исследования Центр за эффективную благотворительность определил ключевые факторы, которые определяют мнение грантополучателей о фонде, а именно:

1. Качество диалога с сотрудниками фонда, то есть честность сотрудников, их доступность и готовность отвечать на вопросы.

¹³ Listening to Grantees: What Nonprofits Value in their Foundation Funders, The Center for Effective Philanthropy, 2004

2. Четкость и понятность целей и стратегий фонда, последовательное донесение фондом этой информации до грантополучателей.
3. Высокая квалификация сотрудников фонда и их ориентация на внешнюю среду, то есть знание предметной области, в которой работает фонд, понимание потребностей целевых групп, способность учиться, умение лоббировать интересы фонда и его грантополучателей.

Ранее мы отмечали, что умение дорожить мнением грантополучателей, внимание к их работе и умение видеть в них источник новых знаний способствуют повышению эффективности работы фонда. Эти же факторы определяют отношение грантополучателей к фонду. Поэтому мнение грантополучателей действительно можно считать адекватным индикатором эффективности работы фонда.

В заключение

Фонды как инструмент передачи средств благотворителей на решение проблем общества выполняют важную общественную функцию. Сегодня и руководители фондов, и представители общественности все чаще задаются вопросом, насколько эффективно и рационально используются ресурсы, находящиеся в распоряжении фондов.

Внедрение механизмов оценки – одна из стратегий, которая помогает повысить эффективность работы фонда. К сожалению, многие руководители фондов еще не вполне понимают полезность и важность оценки, и фонды чаще всего ограничиваются оценкой проектов грантополучателей. Но уже появились методики комплексной оценки работы фонда, которые позволяют определить, насколько эффективно фонды выполняют свою функцию проводников социальных изменений и создателей общественных благ.

Оценка в практике доноров, работающих в России

Наталья Каминарская

Донор – это частное лицо или организация, которая делает пожертвования или дает гранты¹. Российское сообщество доноров начало складываться в 90-х годах прошлого века, когда в страну пришли зарубежные государственные организации и программы, работающие в области международного развития, например Агентство США по международному развитию или программа Матра Министерства иностранных дел Нидерландов; а также зарубежные благотворительные фонды, такие как Фонд «Евразия», САФ Россия, Фонд Сороса, Фонд Форда, Фонд МакАртуров, Фонд Мотта. Затем начали появляться и российские доноры.

В 2000-е годы благодаря росту экономики число доноров заметно увеличилось. Благотворительностью начал активно заниматься бизнес, причем как крупный, так и мелкий. Например, в 2006 году в благотворительной деятельности участвовало уже около 70% компаний, работающих в России.

В 2007-2008 гг. наметилась тенденция упорядочения благотворительной деятельности внутри компаний. Предприятия среднего бизнеса начали выделять у себя в бюджетах средства на эти цели. Крупные фирмы организационно выстраивали и описывали собственные благотворительные программы. Часть компаний приняла решение вывести благотворительную деятельность за рамки бизнеса и создала корпоративные фонды. Сейчас по разным оценкам таких фондов в России от 20 до 50. Параллельно начался процесс разделения корпоративной

¹Словарь терминов некоммерческого сектора, www.donorsforum.ru/library/glossary/

и индивидуальной благотворительности, владельцы компаний стали создавать собственные частные благотворительные фонды.

Постепенно все более заметную роль в сфере финансовой поддержки негосударственных социально значимых проектов начало играть государство. Сначала собственные конкурсы грантов стали проводить муниципальные и региональные власти. С 2006 года ежегодно проходит федеральный грантовый конкурс, который организует Общественная Палата РФ. А в 2008 году появился проект федеральной Концепции содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации (до 2020 года), разработанный Минэкономразвития России.

Изменилось отношение к благотворительности и у общества в целом. Люди в меньшей степени стали ассоциировать ее с деятельностью зарубежных доноров, и в большей – с помощью детям и социальным учреждениям. Благодаря этому в 2008 году стал активно развиваться сбор частных пожертвований граждан, особенно через интернет.

Роль зарубежных доноров в развитии оценки в России

У всех иностранных организаций-доноров, которые давали и дают гранты на реализацию проектов в России, мониторинг и оценка в той или иной форме встроены в систему работы. Например, в Фонде «Евразия»² всегда работал отдел мониторинга и оценки. Кроме того, для оценки проектов грантополучателей фонда часто приглашали внешних оценщиков.

Объем работ по мониторингу и оценке у зарубежных организаций-доноров зависит от размера выделяемого на эти цели финансирования. Например, менеджеры Фонда МакАртуров посещали и посещают все мероприятия своих грантополучателей. А в Фонде «Евразия» мониторинг и оценка грантовых проектов проводились выборочно.

Зарубежные доноры познакомили российские НКО с тем, что такое мониторинг и оценка. Вопросы мониторинга и оценки обсуждались на семинарах для грантополучателей. Причем всегда говорилось, что

²Фонд «Евразия» работал в России с 1993 по 2004 год и за это время поддержал более 30 тысяч грантовых проектов, общий бюджет которых составил более 60 миллионов долларов. См. <http://www.eurasia.org/region/region.aspx?NAME=Russia>

эти инструменты нужны не столько для подготовки отчета, сколько для работы и развития самой организации. Особенно много внимания зарубежные доноры уделили развитию компетенций в области мониторинга и оценки у ресурсных центров для НКО³ и российских фондов местных сообществ.

Мониторинг и оценка также были «зашиты» внутрь совместных партнерских проектов зарубежных и российских доноров, например программы партнерства Агентства США по международному развитию и компании СУАЛ.

Мониторинг и оценка в работе российских частных фондов

Частные российские фонды хотят точно знать, как и насколько эффективно используются их средства. А оценка как раз позволяет получить ответы на эти вопросы. Правда, говорить о том, что она уже системно встроена в работу российских частных доноров, а ее результаты используются для совершенствования стратегии благотворительной деятельности, на мой взгляд, еще рано. Пока все сводится к тому, чтобы получить количественные результаты работы и представить их основателю фонда.

Российские доноры используют два разных подхода к оценке проектов своих грантополучателей. В первом случае оценка делается внутренними силами фонда. Грантовые менеджеры разрабатывают формат отчета (часто достаточно сложный), который, по их мнению, позволяет получить всю необходимую для оценки информацию. Во втором – нанимают внешних оценщиков, чаще всего иностранных консультантов, которые ранее занимались разработкой концепции для этого донора. То есть оценку всегда делают люди, в какой-то мере заинтересованные в том, чтобы ее результаты говорили об успешности работы фонда.

Результаты мониторинга и оценки всегда остаются закрытыми и в публичные отчеты не попадают. Причем нужно отметить, что в этих отчетах говорится только о достижениях фондов.

Вероятно, и выбор подходов к оценке, и «закрытость» ее результатов связаны с тем, что менеджеры частных российских фондов напрямую

³Подробнее об это см. главу «Развитие оценочного потенциала в Сибирском центре поддержки общественных инициатив»

отчитываются перед их основателями. Сказать человеку, который вкладывает в фонд свои личные деньги, что его средства расходуются неэффективно, очень сложно. Поэтому менеджеры боятся получить негативную информацию о результатах своей деятельности. Как следствие, они предпочитают не работать с внешними оценщиками, которые не заинтересованы лично в успехе программ фонда. А собственных ресурсов для проведения оценки у фондов, штат которых обычно очень ограничен, мало.

Построение системы мониторинга программы преодоления эпидемии туберкулеза в Донецкой области

Анатолий Заболотный

Денис Денисенко

Ирина Сошенко

Заболеваемость туберкулезом в Украине уже давно приняла характер эпидемии¹. Донецкая область много лет входила в пятерку национальных «лидеров» по числу больных. В начале 2007 года руководство Благотворительного фонда (далее – БФ) «Развитие Украины» и администрация области заявили о своей решимости остановить эпидемию. Перед менеджментом БФ «Развитие Украины» была поставлена задача выстроить систему работы, которая бы позволила сделать это.

Было принято решение разработать и внедрить комплексную областную программу, ориентированную на достижение конкретного результата – остановить эпидемию туберкулеза в регионе. В основу программы должен был быть заложен принцип социальной и финансовой ответственности бизнеса, власти и общественности.

Проблема туберкулеза имеет государственное значение. Поэтому менеджмент фонда понимал, что местная администрация должна быть активно вовлечена в работу, хотя даже официальные лица признавали, что государство не обладает опытом разработки программ, ориентированных на результат, и управления ими.

Для разработки программы была создана рабочая группа, в которую вошло по одному представителю от всех заинтересованных сторон (санитарно-эпидемиологической станции, пенитенциарной системы,

¹ О начале эпидемии туберкулеза в Украине официально было объявлено в 1995 году.

международных и региональных неправительственных организаций, областной администрации и областного совета народных депутатов), а также профильные эксперты: эпидемиологи и фтизиатры². Результатом работы группы стала комплексная «Программа преодоления эпидемии туберкулеза в Донецкой области в 2007-2011 гг.», которая была утверждена областным советом.

Цели и задачи программы

В процессе разработки программы менеджмент фонда столкнулся с тем, что представители государственных органов ориентированы на процесс, а не на результат. Каждая предлагаемая ими версия разрабатываемой программы содержала большой набор индикаторов процесса. Кроме того, оказалось, что чиновники не умеют выделять главные и первоочередные задачи, а также стремятся занижить целевые значения показателей конечного результата. Поэтому менеджмент фонда с помощью привлеченных экспертов сам сформулировал конкретные цели и задачи программы, которые соответствуют критериям SMART³.

Цель программы – ежегодно снижать заболеваемость туберкулезом на пять процентов и снизить смертность от туберкулеза на пять процентов за пять лет.

Задачи программы:

1. Повысить качество (результативность) выявления и профилактики распространения туберкулеза.
2. Повысить качество (результативность) лечения и диагностики туберкулеза.
3. Создать систему управления программой и систему мониторинга и оценки результатов программы.

²Специалисты в области лечения и профилактики туберкулеза (Прим. ред.)

³Аббревиатура SMART состоит из первых букв слов, которые описывают, какими должны быть цели и задачи: specific (конкретными), measurable (измеряемыми), attainable (достижимыми), relevant (соответствующими ситуации) и time-sensitive (учитывающими фактор времени, то есть временные рамки программ) (Прим. ред.).

Система мониторинга и оценки программы

При разработке системы мониторинга программы менеджмент фонда руководствовался следующими принципами:

- Индикаторы должны отражать поставленные перед программой цели и задачи. Тогда менеджеры смогут отслеживать ход программы и достижение контрольных значений индикаторов, а также оценивать степень отклонения от намеченного плана. Например, на момент создания программы эффективность выявления туберкулеза бактериоскопическим методом составляла 40%. По плану в 2011 году она должна была достичь 70%. Но чтобы отслеживать динамику продвижения к этой цели, были поставлены соответствующие промежуточные цели: 45% в 2008 году, 50% в 2009 году и 60% в 2010 году. Промежуточные целевые значения индикатора были заданы достаточно приблизительно, но даже такой вариант планирования дает возможность следить за ходом реализации программы и при необходимости вносить коррективы в работу.
- Индикаторы воздействия, результата, процесса и ресурсов должны быть четко разделены. Это позволяет менеджерам эффективно осуществлять контроль за работой, планировать деятельность и принимать решения.
- Индикаторы должны иметь однозначное толкование. При разработке системы мониторинга и оценки программы преодоления эпидемии туберкулеза в Донецкой области за основу были взяты индикаторы, предложенные Всемирной организацией здравоохранения, так как они были апробированы, не вызывали споров при толковании и были признаны в Украине.

В итоге были выделены ключевые индикаторы результатов программы (табл. 8) и составлен прогноз динамики их достижения. Это позволяет ежегодно, а в отдельных случаях и ежеквартально отслеживать выполнение плана, оценивать эффективность программы и отчитываться перед руководством фонда, партнерами и широкой общественностью.

Таблица 8. Индикаторы результата.

1. Заболевание всеми формами активного туберкулеза (на 100 тыс. чел.).
2. Контингент больных всеми формами активного туберкулеза (на 100 тыс. чел.).
3. Смертность от всех форм туберкулеза (на 100 тыс. чел.).
4. Процент позитивных результатов мазка на выявление МБТ⁴ в учреждениях общелечебной сети.
5. Процент случаев с бактериовыделением среди впервые выявленных и рецидивов больных ЛЧТБ⁵.
6. Процент случаев с бактериовыделением среди впервые выявленных больных ЛЧТБ.
7. Процент случаев внелегочного туберкулеза.
8. Процент случаев эффективного лечения у впервые выявленных больных.
9. Процент случаев «прерванного лечения» среди впервые выявленных больных туберкулезом.
10. Процент случаев «неудачного лечения» среди впервые выявленных больных туберкулезом.
11. Процент случаев «летального исхода» среди впервые выявленных больных туберкулезом.

*МБТ - Микобактерия туберкулеза

**ЛЧТБ - Легочный туберкулез

Для оценки текущей деятельности были разработаны индикаторы процесса (табл. 9). Их значения измеряются ежеквартально или ежемесячно. Подобная практика позволяет осуществлять оперативный контроль и своевременно принимать управленческие решения.

В системе туберкулезных диспансеров существует собственная система мониторинга и оценки результатов, процессов и ресурсов. Однако эта система работает формально: собирается большое количество информации, но эти данные не анализируются и не используются для принятия управленческих решений. Кроме того, статистическими данными часто пытаются манипулировать. Чтобы сделать механизм мониторинга и контроля работы программы эффективным, на базе областной больницы и областной санитарно-эпидемиологической станции был создан областной мониторинговый центр, который обеспечивает сбор,

Таблица 9. Индикаторы процесса.

1. Финансирование региональной туберкулезной программы из местного бюджета от плана (план/факт).
2. Проведение кураторских визитов от плана (план/факт).
3. Проведение обучающих семинаров от плана (план/факт).
4. Количество подготовленных специалистов от плана (план/факт).

обобщение и анализ ключевых индикаторов программы. Здесь аккумулируется статистическая информация со всей области.

Созданный нами механизм мониторинга отличаются следующие особенности:

- В мониторинг и оценку вовлечены не только противотуберкулезная служба, но и другие ведомства. Таким образом, есть контроль «со стороны», который осуществляют специалисты, не заинтересованные в приукрашивании данных.
- Регулярно проводится анализ ключевых индикаторов. По его результатам готовятся рекомендации и принимаются управленческие решения.

Источниками информации для определения значений индикаторов служат официальные статистические формы учреждений здравоохранения, санитарно-эпидемиологической службы и других служб и ведомств, задействованных в реализации программы. Анализ данных проводится один раз в квартал.

Достоверность значений индикаторов проверяется в ходе мониторинговых визитов в медицинские учреждения, участвующие в программе.

Ежегодно составляется план мониторинговых визитов (в среднем проводится 24 визита в год). Областная мониторинговая группа состоит из высококвалифицированных специалистов: фтизиатров, эпидемиологов, представителей ВОЗ⁴ и БФ «Развитие Украины».

Для сбора данных во время визитов специалисты используют такие методы, как анализ статистических форм, наблюдение, интервью с

⁴Всемирная организация здравоохранения.

Таблица 10. Индикаторы структуры.

1. Наличие региональной туберкулезной программы на 5 лет и план мероприятий на текущий год.
2. Наличие координаторов туберкулезной программы (районный/городской).
3. Наличие приказа городской администрации об ответственных за выполнение программы (ответственные, функции, показатели результата).
4. Наличие межведомственной координации (соглашений о сотрудничестве, приказа о создании межведомственного координационного совета и т.п.).
5. Наличие плана кураторских проверок учреждений, ведомств на текущий год.
6. Наличие документации, которая подтверждает проведение кураторских визитов.
7. Наличие публикаций в городских СМИ (аудио, видео, печатные).
8. Наличие печатных материалов для пациентов, наглядной информации про туберкулез (плакаты, буклеты, листовки и т.п.).
9. Наличие информационных событий (семинары, круглые столы, тренинги, акции).
10. Результаты социологических исследований (анкетирование пациентов, населения по вопросам туберкулеза).
11. Наличие плана повышения квалификации сотрудников за счет проведения семинаров и занятий в данном регионе.
12. Наличие лабораторной службы (лаборатории I, II, III уровней).
13. Укомплектованность кадрами лабораторной службы (ОЛС).
14. Наличие квартального запаса одноразовых контейнеров для сбора мокроты.
15. Наличие консультирования и социальной помощи пациентам на амбулаторном этапе лечения для поддержки благосклонности к лечению.
16. Наличие квартального запаса противотуберкулезных препаратов первого и второго ряда.

пациентами и медицинским персоналом. С их помощью определяют значения индикаторов структуры (табл. 10), процесса и результатов, которые затем сравнивают с плановыми значениями. Кроме того, специалисты предлагают пути решения выявленных проблем. Выполнение рекомендаций проверяется при повторном мониторинговом визите. Результаты мониторинга обсуждаются на координационных советах в администрации, с координаторами программы на местах, службами и ведомствами, задействованными в реализации программы.

Ежегодно проводится внешний аудит мониторинга и оценки результатов программы, для чего приглашают специалистов национального и международного уровня.

При всех очевидных преимуществах в существующей системе мониторинга и оценки программы есть слабые стороны и резервы для развития:

- В Донецкой области 14 противотуберкулезных учреждений и 11 тысяч больных. Медики допускают ошибки при заполнении учетных форм и даже иногда манипулируют данными, а проконтролировать точность и корректность всей собираемой информации достаточно сложно. Для решения этой проблемы в 2009 году должен быть внедрен электронный реестр данных, который позволит вносить и обрабатывать всю статистическую информацию в электронном формате.
- Государственные органы пока не занимаются должным анализом данных, полученных в ходе мониторинга, и не используют их для принятия решений. Для устранения этого недостатка фонд запланировал проведение семинаров для лиц, принимающих решения.

В качестве сильных сторон системы мониторинга и оценки можно отметить участие в ее работе партнеров программы, а также регулярный контроль со стороны фонда за деятельностью мониторингового центра.

Выводы, уроки и рекомендации

- Индикаторы должны быть ориентированы на результат и распределены по приоритетным направлениям. Система мониторинга не должна быть перегружена промежуточными, малоинформатив-

ными индикаторами. Например, при разработке системы мониторинга программы преодоления эпидемии туберкулеза в Донецкой области мы отказались от ряда показателей, которые используются в национальной системе здравоохранения (охват флюорографическим исследованием, профилактическими прививками и т.п.), поскольку они не помогают принимать управленческие решения и при этом усложняют систему отчетности.

- Целесообразно создавать мониторинговые группы – как на областном, так и на районном уровне – из специалистов, прошедших тренинги по мониторингу и оценке. Доверять специалистам на местах без контрольных мониторинговых визитов нельзя.
- Очень важно проходить все этапы мониторингового цикла: разработка индикатора – сбор информации – ее анализ – использование полученной информации. Мы часто сталкивались с практикой сбора информации без ее последующего анализа. Встречались случаи, когда лица, принимающие решения, неправильно используют полученную информацию.
- Часто возникают противоречия между государственной системой оценки (по отчетам) и системой оценки, принятой в программе. Например, в нормативных документах Министерства здравоохранения определены планы проведения флюорографического обследования. А программа преодоления эпидемии туберкулеза в Донецкой области ориентирует врачей на микроскопическое обследование, которое соответствует международным стандартам. В результате к врачу, который эффективно выявляет больных, но не выполняет план по флюорографическим обследованиям, применяются меры административного взыскания.
- Нельзя наказывать за недостижение плановых значений индикаторов – это приводит к манипуляции данными.
- Необходимо наполнять цифры смыслом. Так, например, повышение показателя выявляемости приводит к повышению показателя заболеваемости, то есть чем больше больных выявили, тем больше их зарегистрировано. С точки зрения конечного результата это хорошо: чем больше больных выявили, тем больше сможем вылечить. Но если чиновники смотрят только на показатель заболеваемости и не анализируют показатель выявляемости, они зачастую принимают неправильные управленческие решения.

6

Оценка в некоммерческом секторе

Некоммерческие организации России и стран СНГ одними из первых в регионе познакомились с мониторингом и оценкой и стали использовать их в своей работе. Оценка была «импортирована» в некоммерческий сектор региона зарубежными грантодающими организациями, которые проводили оценку проектов своих грантополучателей и параллельно развивали их «оценочный» потенциал. Сегодня некоммерческие организации стран нашего региона накопили значительный опыт проведения оценки и поддерживают, а иногда даже иницируют внедрение оценки социальных программ в государственном и бизнес-секторах.

Оценка программ в некоммерческом секторе

Алексей Кузьмин

Развитие оценки программ как особой области деятельности в России и странах СНГ началось одновременно с появлением западных доноров в начале 90-х годов прошлого века. Оценка была «импортирована» вместе с проектным подходом как одна из управленческих функций зарубежных организаций. Выдавая гранты и оказывая техническую и гуманитарную помощь, эти организации проводили мониторинг и оценку своих программ и проектов. Делалось это либо силами сотрудников организаций-доноров, либо с привлечением опытных зарубежных консультантов. Соответственно, первыми из местных специалистов в нашем регионе, кто познакомился с оценкой, были сотрудники офисов зарубежных организаций: ООН, агентств международного развития и фондов. Чуть позже или одновременно с ними с оценкой столкнулись и испытали ее на себе местные грантополучатели. Среди них были преимущественно некоммерческие организации, занимающиеся самыми разными видами деятельности, государственные структуры социальной сферы, образования и здравоохранения разных уровней и представители малого и среднего бизнеса.

Важную роль в развитии оценки программ в начале 90-х сыграли также крупные зарубежные НКО, которые управляли проектами и грантовыми программами зарубежных донорских организаций. Они также использовали механизмы мониторинга и оценки в своей деятельности. А работу этих НКО, в свою очередь, оценивали приглашенные донорами зарубежные консультанты.

К середине 90-х годов проектный подход был достаточно хорошо освоен некоммерческими организациями нашего региона. Представители НКО прошли большое количество тренингов и приобрели опыт практической деятельности. В развитии НКО наступил период профессионализации, углубления знаний по отдельным «узким» вопросам.

Соответствующим образом стали меняться тренинговые программы. Одна из потребностей лидеров НКО заключалась в том, чтобы иметь четкое представление о том, какие модели работают более успешно и почему. Поэтому, в частности, в 1996 году был организован первый в России и, вероятно, один из первых в СНГ семинар по оценке программ для представителей НКО. Его инициатором стало российское представительство **Charities Aid Foundation (CAF Россия) при поддержке** британского Департамента международного развития¹. Для проведения семинара были приглашены британские специалисты².

Вскоре после этого российское представительство американской НКО World Learning, Inc. при финансовой поддержке Агентства США по международному развитию организовало продолжительный учебный курс для группы российских экспертов в Москве. Этот курс включал вводный семинар, практическое задание на проведение оценки проекта и заключительный семинар, на котором проводился анализ выполненных участниками работ. Для разработки программы и проведения обучения World Learning привлек американских специалистов³. Чуть позже аналогичный по структуре курс был организован Сибирским центром поддержки общественных инициатив (Новосибирск). В Сибири обучение проводили российские специалисты⁴.

Конец 1990-х – начало 2000-х гг. характеризовались тем, что НКО продолжили проводить обучение оценке – своими силами и с привлечением специалистов из ближнего и дальнего зарубежья. Особо следует отметить совместный проект⁵ британской организации ИНТРАК и российской ассоциации тренеров и консультантов ИНТЕРТРЕНИНГ, направленный на разработку и распространение методов оценки обучающих программ. Несколько тренингов по оценке программ и по оценке обучающих программ проводит российская НКО «Тренинг-центр «Голубка»». В результате этих тренингов появляются группы местных специалистов, которых начинают привлекать к проведению оценки проектов и программ. Их первыми заказчиками зачастую становятся именно те структуры, которые организовали обучение.

¹Department for International Development (DFID), Великобритания

²Evaluation Trust, Великобритания

³Management Systems International

⁴Компания «Процесс Консалтинг»

⁵Проект получил грант от CAF-Russia из средств, предоставленных DFID

Новым шагом в развитии оценки стал проект Сибирского центра поддержки общественных инициатив при финансовой поддержке Тасис⁶. Проект был направлен на обучение оценке представителей государственных и муниципальных органов власти совместно с представителями общественности. Проект был выполнен совместно с Лондонской школой экономики. Он отражал новую тенденцию в развитии оценки – интерес со стороны органов власти. Кроме этого, это была первая попытка применения так называемой «оценки с участием заинтересованных сторон»⁷ в социальных программах, реализуемых на бюджетные средства.

Таким образом, некоммерческие организации в России и странах СНГ одними из первых познакомились с оценкой программ. Именно они первыми стали применять оценку на практике, внедрять ее в деятельность своих организаций. Они же стали первыми проводниками оценки социальных программ в нашем регионе. Именно поэтому рассмотрение того, как развивался оценочный потенциал в одной из ведущих российских НКО, представляет особый интерес.

⁶Tacis – Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States

⁷Подход к оценке, предполагающий активное вовлечение в процесс оценки всех заинтересованных сторон, а не только консультантов, проводящих оценку.

Развитие оценочного потенциала в Сибирском центре поддержки общественных инициатив

Алексей Кузьмин

Основу данной главы составили результаты исследования, которое автор проводил в рамках работы над диссертацией на соискание ученой степени доктора философии¹. Я бы хотел персонально поблагодарить всех бывших и нынешних руководителей и сотрудников Сибирского центра поддержки общественных инициатив (СЦПОИ), которые приняли участие в том исследовании и фактически являются соавторами данной публикации: Сару Линдеман-Комарову, Анатолия Заболотного, Елену Малицкую, Сэсэг Ванчикову, Киру Гребенник, Ирину Решта, Елену Коновалову, Елену Кардаш, Виктора Котова, Наталию Бадяеву и Елену Творогову.

Общая информация об организации

Межрегиональный общественный фонд «Сибирский центр поддержки общественных инициатив» (далее по тексту – СЦПОИ или центр) был создан в 1995 году как сеть ресурсных центров, которые поддерживают развитие как отдельных НКО, так и некоммерческого сектора в целом на территории Сибири.

Со временем СЦПОИ расширил круг своей деятельности. Сегодня СЦПОИ выполняет разные функции:

- это фонд, проводящий грантовые конкурсы;
- аналитический центр, концентрирующий максимум информации о развитии гражданского общества в Сибири;

¹Ph.D.

- центр социальных технологий, где рождаются и проходят адаптацию разнообразные механизмы социального партнерства.

Миссия Сибирского центра поддержки общественных инициатив – содействовать развитию гражданских инициатив и гражданской ответственности, направленных на решение проблем местных сообществ, укрепляя партнерство между институтами гражданского общества, властью и бизнесом.

Реализацией всех программ занимается Сибирская сеть, включавшая вначале головной офис в Новосибирске и его региональные представительства, а затем преобразованная в объединение равноправных членов. Представительства Сибирской сети работают в десяти регионах Сибири: Тюменской, Омской, Томской, Кемеровской, Читинской и Иркутской областях, Красноярском и Алтайском краях и в Республике Бурятия.

Сибирская сеть реализует пилотные проекты, распространяет информацию, поддерживает и пополняет базы данных. К настоящему моменту услугами СЦПОИ воспользовалось уже более шести тысяч некоммерческих организаций (НКО). Сегодня в распоряжении сети СЦПОИ – более 50 компьютеров, 20 копировальных машин, библиотека объемом четыре тысячи томов. Все представительства СЦПОИ имеют доступ в интернет и предоставляют его клиентам. Сайт СЦПОИ посещает более 400 человек в день². В сети СЦПОИ работает около 150 сотрудников, которые оказывают услуги более чем 1200 постоянным клиентам. Все организации-члены Сибирской сети наладили распространение информации в своих республиках, краях и областях: более 70 опорных информационных пунктов в регионах получают новости, анонсы и вестники Сибирской сети.

Финансовую и грантовую поддержку деятельности СЦПОИ оказывали Агентство США по международному развитию (АМР США), Фонд «Спасем детей», АЙРЕКС, Европейская Комиссия, Тасис, Фонд Чарльза Стюарта Мотта, Фонд Евразия, Фонд Форда, Благотворительная организация «Российско-немецкий обмен», Институт «Открытое общество», АЕД-Армения, АЕД-Казахстан. Существенными источниками дохода СЦПОИ также являются оказание платных услуг и привлече-

²www.cip.nsk.su

ние средств на программы от бизнес-сообщества и органов государственной власти.

В офисе СЦПОИ в Новосибирске сейчас работают 12 сотрудников. Примечательно, что офис этот, находящийся в центре города в новом бизнес-центре, был приобретен СЦПОИ на собственные средства, полученные от оказания платных услуг.

Первым директором СЦПОИ была Сара Линдеман-Комарова. Она организовала СЦПОИ и руководила реализацией первых программ сети. Второй директор/президент СЦПОИ, Анатолий Заболотный, был нанят на конкурсной основе в 1997 году. Сара тщательно планировала и готовила «передачу эстафеты» Анатолию. В 2002 году президентом СЦПОИ стала Елена Малицкая, которая работает в центре с 1996 года. Сара Линдеман-Комарова и Анатолий Заболотный продолжают сотрудничать с СЦПОИ в качестве консультантов.

В настоящее время СЦПОИ известен как крупнейшая сетевая организация в России, осуществляющая финансовую и техническую поддержку некоммерческого сектора по всей Сибири.

История развития оценочного потенциала

Управление грантами

Первым «источником» оценочного потенциала СЦПОИ, то есть знаний, умений и опыта проведения оценки, «ветераны» центра назвали первый грантовый конкурс, который они администрировали в 1995-96 гг. Сотрудникам центра тогда пришлось оценивать конкурсные заявки и потенциальных грантополучателей, а также проводить мониторинг реализации поддержанных проектов, то есть осваивать навыки оценки на практике. «Мы точно не использовали слово «оценка». Это просто казалось логичным – создать такую систему», – вспоминает Сара Линдеман-Комарова, первый директор СЦПОИ.

Шаг за шагом сотрудники СЦПОИ разработали политики и процедуры для проведения грантовых конкурсов, которые стали образцом для многих НКО в Сибири и России. Многие международные и национальные организации-доноры, в том числе агентства по развитию, частные фонды и корпорации, приглашали СЦПОИ администрировать свои программы в Сибири.

Оценка организаций

Второй «источник» был связан с выбором партнеров при создании сети. В 1995-96 гг. СЦПОИ провел оценку организаций, чтобы выбрать партнеров в регионах. Сотрудники СЦПОИ побывали в организациях, переговорили с их руководителями и представителями местных властей, проконсультировались с местными НКО. И на этот раз у СЦПОИ не было ни формальной системы, ни готового перечня критериев для оценки организации. Подход был очень неформальным и простым: сотрудники СЦПОИ часами обсуждали информацию, собранную на местах, и в итоге выбирали организации, которые должны были стать региональными представительствами СЦПОИ.

В работе сети начали принимать участие все больше людей и организаций. Программы становились все сложнее. Развивались отношения между СЦПОИ в Новосибирске и представительствами в одиннадцати других городах. Естественным образом встал вопрос, как оценивать работу представительств. Поэтому участники Сибирской сети разработали соответствующие индикаторы, которые были приняты в 1999 году. Для измерения индикаторов были разработаны необходимые методы и инструменты. Было решено использовать интервью, анкетирование, анализ документации и наблюдение. Менеджеры СЦПОИ начали регулярно проводить так называемый «внутренний аудит» представительств.

В ряде случаев сотрудники представительств были не согласны с результатами такого аудита. Тогда СЦПОИ принял новую политику, согласно которой руководители представительств участвовали в аудите работы своих коллег в других городах вместе с менеджерами СЦПОИ. Результаты такой оценки пользовались большим доверием всех заинтересованных сторон. Внедрение данной практики также способствовало развитию потенциала оценки всей сети.

Официальное «знакомство» с оценкой программ: визит американских консультантов

В 1996 году проводилась промежуточная оценка проекта, который СЦПОИ реализовывал вместе с рядом других партнеров. Руководители проекта, находившиеся в Москве, придавали большое значение этой оценке. Командой оценщиков руководил американец, очень приятный в обращении человек, который очаровал всех российских сотрудников.

На второй день своего визита в СЦПОИ в частном разговоре с Сарой Линдемман-Комаровой он завел разговор о проекте, который он недавно осуществил в одной из стран Центральной Европы. Саре показалось, что результаты оценки работы ее организации напрямую зависели от ее готовности повторить подобный проект в Сибири. Через день-два оценщик высказался еще более откровенно: «Мне бы хотелось дать высокую оценку вашей программе, я хотел бы поддержать ее, но, прежде чем сделать это, мне нужно кое-что от вас услышать».

Сара обратилась к юристу за советом, как защититься в подобной ситуации. Юрист посоветовал все документировать. Эта документация в тот раз Саре не потребовалась, но она получила крайне негативный опыт, связанный с внешней оценкой: такая оценка – это нервотрепка, головная боль и трата времени.

В 1997 году Саре Линдемман-Комаровой сказали, что к ним едет новый внешний оценщик. Визит оценщика был тщательно спланирован. Но когда он приехал, стало ясно, что у него нет ни образования, ни опыта, необходимых для оценки программ развития местных сообществ. При этом он был очень мил и все время улыбался. Ничто не предвещало проблем. Под конец визита оценщика пригласили на встречу с представителями всех заинтересованных сторон, участвующих в программе, чтобы он смог лучше понять общий контекст, в котором реализуются программы СЦПОИ. В течение первого дня встречи казалось, что оценщику все очень интересно. Вечером он сказал, что ему нужно съездить в соседний город, и больше не вернулся. Он исчез так стремительно, что даже не заплатил за гостиницу. И так как ее бронировал СЦПОИ, центру пришлось оплатить счет.

Через пару месяцев Сара получила проект отчета об оценке с просьбой дать свои комментарии. При этом комментарии посылать было уже поздно, потому что проект отчета пришел на месяц позже крайнего срока, когда это нужно было сделать. Оценка была ужасной, и, по словам Сары, многие приведенные в ней факты не соответствовали действительности. Сара немедленно сообщила об этом донору. Ее попросили представить свои комментарии в письменной форме. На их подготовку Саре потребовалось около месяца, и в результате получилось почти 40 страниц текста.

Где-то через год Саре позвонил знакомый из США и сказал: «Кто-то тебя сильно ненавидит!» Оказалось, что этот знакомый рылся в интер-

нете и наткнулся на полный текст отчета: его было легко найти, набрав в поисковой программе имя Сары. Сара испугалась, что этот отчет может серьезно повредить ее карьере или даже разрушить ее, и обратилась к юристу в США.

Решение проблемы потребовало огромных затрат времени. Причем проблема была не в том, что факты в отчете были неверно интерпретированы. Вся оценка была построена на недостоверной информации. Кроме того, донор даже не прислал Саре окончательный вариант отчета. И версия отчета, опубликованная в интернете, содержала еще более спорные и недостоверные данные, чем проект отчета. «Она была более обширной и негативной в суждениях, – рассказала Сара. – Оценщик явно стоял на определенной позиции. И его позиция состояла в том, что американцев в России быть не должно».

Юрист помог: донор согласился убрать отчет и из интернета, и из открытого доступа. «Но мне хотелось бы думать, хотелось бы надеяться, я молю Бога, чтобы они поняли, что так делать нельзя! Это непросто, но нельзя нанимать людей, которые позволяют собственным взглядам и предрасположениям влиять на оценку!» – сказала Сара.

Реакция СЦПОИ на негативный опыт проведения оценки была конструктивной. «Это подтолкнуло нас, и мы сказали себе, что нам нужно овладеть этой профессией. Мы должны научиться делать оценку, и чтобы быть справедливыми к нашим грантополучателям, и чтобы защитить себя», – отметила Сара.

Решение развивать потенциал оценки СЦПОИ

Анатолий Заболотный, сменивший Сару на посту Директора СЦПОИ в 1997 году, вспоминает: «Когда я пришел в Центр, мне нужно было разобраться, что происходит. Это было непросто: система была огромной и сложной. Я понял, что нам необходимо развивать аналитический блок».

Анатолий довольно быстро обнаружил, что ситуация в регионе изменилась по сравнению с 1995 годом. В начале своей работы СЦПОИ мог спокойно инициировать любые программы и проекты. Все конструктивные инициативы приносили положительные результаты, потому что в социальной сфере не было никакой созидательной деятельности. Но к 1997-98 гг. в регионе уже работало множество НКО. Власти также запустили много социальных программ. Чтобы добиться

успеха, СЦПОИ требовалось принимать более продуманные решения. Например, при разработке новых программ нужно было учитывать все особенности ситуации в регионе.

СЦПОИ нужно было эффективно управлять грантовыми программами и иметь информацию для принятия решений. Кроме того, у центра был негативный опыт внешней оценки. Все это стало предметом для серьезного обсуждения потенциала СЦПОИ. «Мы постарались представить, какие знания были бы необходимы сети, чтобы работать более эффективно и предоставлять в будущем платные услуги. Оценка показалась одним из правильных направлений развития», – рассказал Анатолий Заболотный.

Решение целенаправленно развивать потенциал оценки было принято в 1998 году. С тех пор оценка программ является одним из приоритетов СЦПОИ.

Первая учебная программа

В 1999 году СЦПОИ организовал свою первую учебную программу по оценке³. Ее участников отбирали в регионах, где работала Сибирская Сеть. Примерно 60% участников были из НКО, остальные – из местных органов власти и коммерческих структур. Первый пятидневный семинар был посвящен общим подходам к проведению мониторинга и оценки, а также методам и процедурам. После семинара участники должны были выполнить «домашнее задание» – провести оценку реального проекта у себя в городе. На второй семинар можно было попасть, только выполнив «домашнюю работу». В ходе второго пятидневного семинара участники представляли свои оценки и анализировали проведенную работу.

Лариса Аврорина тогда работала в СЦПОИ грантовым менеджером. Она вспоминает: «Мы тогда проводили конкурс грантов для сибирских НКО. Нам нужно было распределить 200 000 долларов США. Мы получили более 150 заявок из всех регионов, и заявки продолжали поступать. Нам нужно было проводить мониторинг проектов, получив-

³ Программу обучения разработала и провела Компания «Процесс Консалтинг», г. Москва.

ших финансирование. Для решения этих задач ресурсов одной сети было недостаточно... Нас интересовали три направления оценки:

1. Оценка и мониторинг проектов в рамках грантового конкурса.
2. Оценка программ, реализуемых сетью.
3. Оценка работы представительств. Оказалось, что представителям важно получать обратную связь. Мы не осознавали этого в самом начале».

Обучение оценке прошло успешно. 35 человек – сотрудники региональных представительств СЦПОИ, бизнеса и органов власти – прошли полный курс. СЦПОИ подготовил для себя специалистов по оценке. С тех пор примерно треть выпускников этого учебного курса участвовали в мониторинге и оценке проектов, финансируемых СЦПОИ, и более или менее регулярно занимаются оценкой программ.

Вступление в Международную сеть «Оценка программ»

В 2000 году СЦПОИ предложили стать одним из учредителей Международной сети «Оценка программ»⁴ (IPEN), охватывающей Россию и страны СНГ. «Это было именно то, что нам было нужно, – вспоминает Анатолий Заболотный. – Мы должны были заполнить вакуум. Это отлично вписывалось в нашу стратегию».

Два представителя СЦПОИ: грантовый менеджер и заместитель директора по развитию – приняли участие в конференции в Москве, на которой была учреждена IPEN, и вошли в ее попечительский совет.

Первая конференция по оценке

«Мы обнаружили огромный пробел в работе по развитию, – вспоминает Анатолий Заболотный. – Никто в регионе не занимался развитием оценки программ и проектов». В ноябре 2000 года СЦПОИ совместно с IPEN организовал первую в СНГ конференцию по оценке. В ней приняли участие более 100 человек из стран СНГ, Болгарии, Польши и США. Программа конференции включала разнообразные мероприятия: пленарные заседания, презентации специалистов, дискуссии с представителями международных агентств развития и работу в малых группах.

⁴Подробнее об этой сети можно узнать на ее сайте www.eval-net.org

Елена Малицкая, занявшая пост президента СЦПОИ после ухода Анатолия в 2002 году, вспоминает: «Мы привыкли быть первыми. Поэтому было правильно провести первую конференцию по оценке в Сибири. У нас была четкая стратегия, мы сознательно позиционировали себя как организацию, которая занимается оценкой. Конечно же, конференция стимулировала не только интерес к оценке, но даже ряд работ по оценке в нашем регионе». СЦПОИ достиг своей цели – сделать оценку неотъемлемой частью своего имиджа и познакомить с оценкой другие НКО и органы власти в регионе.

После конференции СЦПОИ пришел к выводу, что нужно еще и обучение в области оценки. Большинство из тех, кто заинтересовался оценкой, не имели даже базовых знаний в этой области и не могли нигде эти знания получить.

СЦПОИ разработал свой первый обучающий модуль по оценке и включил его в программы семинаров по управлению проектами и менеджменту для НКО.

Обучение разработке индикаторов и оценке грантовых заявок

К 2000-2001 гг. в СЦПОИ была принята политика направлять на важные для развития организации тренинги как минимум по два-три человека. Это позволяло сохранить новые знания и навыки даже в том случае, если кто-то из участников семинара увольнялся из организации. Кроме того, было решено направлять руководителей СЦПОИ на тренинги, темы которых соответствовали стратегическим направлениям развития организации.

Во исполнение данной политики представители СЦПОИ: президент, вице-президент и несколько менеджеров программ – участвовали в двух тренингах, имеющих отношение к оценке. Тренинги были организованы в рамках национальной программы развития НКО⁵ и финансировались за счет средств АМР США.

Кира Гребенник, одна из учредителей СЦПОИ, вспоминает о своих впечатлениях от этих тренингов: «Информация была знакомой, потому что к тому времени у нас уже было много практического опыта. Но приятно было все привести в систему».

⁵Проводилась World Learning Inc., США и Центром поддержки НКО, Москва.

Обучение и оценка, проведенные компанией Management Systems International

В 2000-2001 гг. представители СЦПОИ: грантовый менеджер и два вице-президента – приняли участие в обучающей программе, организованной американской консалтинговой компанией Management Systems International (MSI)⁶ и российским Центром поддержки НКО. Помимо сотрудников СЦПОИ в программе принимали участие 15 представителей других российских ресурсных центров для НКО. Программа включала пятидневный вводный семинар, оценку грантовых программ Сибирского центра и заключительный семинар, посвященный анализу отчетов об оценке. Елена Малицкая считает, что обучение было очень полезным. По ее мнению, программа обеспечила правильное соотношение теории и практики, а два американских тренера работали очень профессионально. Обучение помогло СЦПОИ доработать свой учебный модуль по оценке, а проведенная в рамках обучения оценка – улучшить работу представительств СЦПОИ в регионах.

Школа оценки

В 2001 году сотрудники СЦПОИ не только изучали, но и преподавали оценку. Два вице-президента, участвовавшие в учебной программе MSI, работали тренерами. С тех пор тренеры СЦПОИ провели множество семинаров по оценке для самых разных аудиторий, включая представителей власти и НКО. В 2001 году СЦПОИ решил организовать Школу оценки для слушателей из стран СНГ. Преподавать должны были трое ведущих мировых специалистов по оценке: двое из США и один из Канады. К сожалению, из-за трагических событий 11 сентября в Нью-Йорке приехать смог только один из трех зарубежных преподавателей. Провести **остальные занятия пригласили российских специалистов**. Школа прошла успешно.

Учебная программа включала:

- двухдневный ознакомительный курс для начинающих;
- однодневный курс по оценке с участием;

⁶<http://www.msi-inc.com/>

- однодневный курс по оценке, ориентированной на практическое использование получаемых ею результатов;
- однодневный курс по качественным методам оценки и исследований;
- однодневный курс по стандартам оценки;
- однодневный курс, посвященный сложным ситуациям, возникающим во время оценки.

Проведя эту Школу, СЦПОИ еще более упрочил свое положение одного из лидеров в области развития оценки в странах СНГ.

Партнерский проект с Лондонской школой экономики

В 2003 году СЦПОИ вместе с Лондонской школой экономики подал заявку в Тасис⁷ на получение гранта на программу развития потенциала оценки в Сибири. Партнеры выиграли грант, и в 2004 году стартовал проект, целью которого было развитие потенциала оценки на муниципальном уровне. Британские специалисты прочитали вводный курс по оценке, а затем совместно с сотрудниками СЦПОИ помогали местным властям проводить оценку у себя в городах.

Выход на рынок оценки: первый контракт на проведение внешней оценки

В 2004 году СЦПОИ решил выйти на региональный рынок оценки, очень узкий и конкурентный. Выход оказался успешным: СЦПОИ получил первый контракт на проведение внешней оценки в Казахстане по заказу Фонда Евразия. Команда оценщиков, в которую вошли двое представителей СЦПОИ (новый грантовый менеджер и один из оценщиков «первого поколения» из Томска) и двое оценщиков из Казахстана, успешно провела оценку кампании в защиту прав человека в Казахстане. СЦПОИ опубликовал брошюру, описывающую полученные в результате этой оценки опыт и уроки на будущее.

⁷Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States—проект Европейского Союза.

Оценка в стратегии СЦПОИ

В настоящее время оценка программ является одним из стратегических приоритетов СЦПОИ. Центр планирует и дальше развивать свой потенциал оценки и проводить внутренние и внешние оценки, опираясь на ресурсы сети и привлекая специалистов по оценке из различных регионов. Сотрудники СЦПОИ ожидают, что в ближайшие несколько лет будет заметно расти спрос на оценку со стороны правительственных учреждений и НКО. «Оценка придет в государственный сектор и будет там медленно развиваться, – считает Елена Малицкая. – Я не думаю, что будет происходить какая-то «бешеная» активность в этой области. Скорее всего, процесс будет идти эволюционно. Но определенно будет развитие. Первые его признаки уже налицо».

Сегодня в пакет платных услуг СЦПОИ входят:

- оценка и планирование программ и проектов корпоративной социальной ответственности,
- оценка корпоративных программ,
- оценка программ развития сообщества,
- мониторинг корпоративных программ,
- мониторинг программ развития сообщества,
- аудит социальных программ.

СЦПОИ является бессменным членом попечительского совета Международной сети «Оценка программ». Руководители и сотрудники СЦПОИ участвуют во всех мероприятиях сети, включая ежегодные конференции, школы и семинары. СЦПОИ регулярно участвует в тендерах на проведение оценки программ и проектов в России и в странах СНГ. Кроме того, СЦПОИ самостоятельно и в партнерстве с другими организациями проводит обучающие мероприятия по оценке программ.

Обсуждение

Размышления консультанта по оценке

Так как я принимал участие в развитии оценочного потенциала СЦПОИ в качестве внешнего консультанта, тренера и координатора Международной сети «Оценка программ», мне бы хотелось на-

чать обсуждение приведенной выше информации с собственных воспоминаний.

Я помню наш первый разговор об оценке, который состоялся летом 1998 года на квартальной встрече Сибирской сети на Алтае. Мы обсудили возможные новые направления развития СЦПОИ. Я предложил подумать об оценке. К тому времени в арсенале СЦПОИ, который участвовал в крупной общероссийской программе развития НКО, финансируемой АМР США, уже было множество разных учебных программ, и было сложно придумать что-то новое. Оценка же была новой предметной областью, потому что недавно появилась в России. СЦПОИ идею поддержал, и мы начали разрабатывать учебную программу.

В 1998 году очень мало организаций в России были заинтересованы в развитии потенциала оценки, поэтому меня очень обрадовал интерес СЦПОИ. Одна из ведущих российских НКО с сетью представительств, охватывающей огромную территорию, – это был идеальный партнер для нашей компании⁸.

Мы провели обучение в 1999 году. Работать пришлось с большой группой (более 35 человек), так как СЦПОИ пригласил по три-четыре человека из каждого региона. Обучение прошло очень успешно. Участники были заинтересованы и активно включились в работу. Между двумя семинарами они самостоятельно провели оценки реальных проектов для СЦПОИ, причем некоторые оценки были очень высокого качества. В результате СЦПОИ получил группу специалистов, способных заниматься мониторингом и оценкой.

В 2000 году я работал в оргкомитете конференции по оценке, которую СЦПОИ проводил при поддержке IPEN. Конференция была организована блестяще. Все участники до сих пор вспоминают потрясающий заряд позитивной энергии, который она им дала. И хотя, возможно, энтузиазма и восторга было больше, чем глубокого профессионального обсуждения вопросов оценки, конференция дала хороший импульс развитию оценки в регионе.

В 2001 году меня пригласили провести несколько занятий в Школе оценки вместо иностранных консультантов, которые не смогли приехать. Мероприятие 2001 года было намного более содержательным, чем

⁸Компания «Процесс Консалтинг», www.processconsulting.ru

конференция 2000 года, и отличалось по духу: участники интенсивно работали и многому научились. Как и в прошлый раз, мероприятие было отлично организовано. Помимо сотрудников СЦПОИ к проведению Школы были привлечены около 20 волонтеров, и работали они безупречно.

В 2002 году я общался с несколькими сотрудниками СЦПОИ на второй конференции IPEN в Сочи. Их выступления явно демонстрировали заметный прогресс в области методологии и практики оценки.

За последние десять лет⁹ потенциал оценки СЦПОИ вырос очень значительно. В 1998 году знания сотрудников организации об оценке были в основном интуитивными. В тот момент они вряд ли смогли бы даже дать четкое определение понятия «оценка». В 2001 году сотрудники СЦПОИ уже активно участвовали в профессиональных дискуссиях с международными экспертами в области оценки. В 2002 году они уже делились собственным опытом с другими. В 2003 году они начали регулярно преподавать оценку, а с 2004 года стали нашими конкурентами в борьбе за контракты на проведение оценки.

Почему СЦПОИ занялся оценкой

Заняться оценкой СЦПОИ заставили в первую очередь внутренние причины. Центру было необходимо развивать свой потенциал в сфере оценки, чтобы эффективно управлять грантовыми программами и иметь информацию для принятия стратегических решений. Единственной внешней причиной, которая повлияла на решение СЦПОИ заняться оценкой, был неудачный опыт внешней оценки.

Сегодня, когда СЦПОИ работает на рынке услуг по проведению оценки, значение внешних факторов, вероятно, сравнялось со значением внутренних потребностей организации. Чтобы успешно конкурировать на рынке и предоставлять клиентам качественные услуги, СЦПОИ необходимо выполнять требования клиентов. И чтобы добиться успеха, СЦПОИ нужно продолжать развивать свой оценочный потенциал.

⁹С 1998 по 2009 гг.

Формализация функции оценки в организации

Первые навыки оценки программ и проектов СЦПОИ приобрел на практике, обучение происходило в процессе деятельности. Спустя несколько лет СЦПОИ разработал политики и процедуры, согласно которым менеджеры программ и руководители региональных представительств должны были заниматься мониторингом и оценкой. Поэтому, когда старые сотрудники уходили из СЦПОИ, а на их место нанимали новых, тем волей-неволей приходилось заниматься оценкой. Елена Коновалова, которая три года проработала грантовым менеджером СЦПОИ, вспоминает: «Когда меня взяли на работу, мне сказали, что я буду отвечать за продвижение и развитие оценки программ. У меня не было никакого специального образования. У меня не было времени на самообразование. Мой первый опыт в области оценки не был связан с обучением. Я проводила настоящее мониторинговое посещение. Было тяжело, но я умею учиться и учусь быстро».

Сейчас за развитие оценки в СЦПОИ отвечают три человека: президент, вице-президент и грантовый менеджер. Именно этих людей обычно отправляют на обучение и на конференции, когда появляется возможность больше узнать об оценке.

Факторы, способствовавшие развитию потенциала оценки

СЦПОИ принял стратегическое решение развивать потенциал оценки. Это создало благоприятные условия для непрерывного развития потенциала оценки в организации.

Важную роль сыграло то, что руководители СЦПОИ сами участвовали в изучении и проведении оценки. Руководство последовательно следовало курсу на развитие потенциала оценки СЦПОИ. И так как руководители участвовали в обучающих программах и проведении оценки, они могли принимать обоснованные решения относительно стратегии развития потенциала оценки.

СЦПОИ «познакомился» с оценкой, когда в своем жизненном цикле организация была на этапе «формализации». Сотрудники сознательно разрабатывали правила и процедуры, чтобы укрепить «формальную организацию» и отделить ее от конкретных людей, а также от неформальных отношений и соглашений между ними. Частью этого

процесса стало создание «режима оценки»¹⁰ в организации. СЦПОИ разработал политики и процедуры, благодаря которым оценка стала частью повседневной жизни организации. Например, сегодня проведение оценки входит в должностные обязанности менеджеров программ СЦПОИ.

Стратегия СЦПОИ отправлять по несколько человек на семинары по оценке и делегировать ответственность за развитие потенциала оценки сразу нескольким сотрудникам оказалась эффективной. Несмотря на то, что многие ключевые специалисты и менеджеры ушли из организации, в ней остались люди, обученные оценке. В их числе – президент СЦПОИ.

СЦПОИ занимался развитием человеческих ресурсов Сибирской сети, что помогло развить и сохранить потенциал оценки центра. СЦПОИ может использовать ресурсы сети, когда ему нужны специалисты по оценке.

СЦПОИ последовательно позиционировал себя как организацию, которая занимается оценкой и развивает потенциал оценки в регионе. Участие в работе Международной сети «Оценка программ» также стало неотъемлемой частью деятельности СЦПОИ.

Важным фактором, который способствовал развитию потенциала оценки, было наличие необходимых финансовых и организационных ресурсов. За относительно короткий период времени СЦПОИ реализовал несколько крупномасштабных проектов, направленных на развитие потенциала оценки. СЦПОИ нанимал специалистов, прошедших обучение в рамках этих программ, для оценки своих проектов, что помогло поддержать и даже усилить влияние обучающих программ. Елена Малицкая считает, что, если бы у центра было больше денег, чтобы нанимать местных оценщиков, еще большее число выпускников обучающей программы 1999 года занималось бы сейчас оценкой.

Развитию потенциала оценки способствовало также и то, что руководители и специалисты СЦПОИ раньше занимались научно-исследовательской деятельностью.

¹⁰ Понятие «режим оценки» применительно к оценке программ было введено Бойлом и Лемэр в книге Boyle, R., & Lemaire, D. (Eds.). (1999). *Building effective evaluation capacity: Lessons from practice*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.

Обучение оценке и развитие потенциала оценки

Обучение сыграло большую роль в развитии потенциала оценки СЦПОИ, так как центр очень активно использовал этот инструмент.

СЦПОИ участвовал в двух видах обучающих программ по оценке:

- программах, разработанных без участия СЦПОИ и проведенных сторонними организациями, например Management Systems International и World Learning в 2000-2001 гг.; и
- программах, разработанных и проведенных с участием СЦПОИ или под его контролем, например обучающей программе компании «Процесс Консалтинг» в 1999 году.

Когда тема семинара соответствует стратегическим приоритетам СЦПОИ, на него стараются отправить хотя бы одного из высших руководителей организации и кого-то из сотрудников. Вернувшись с обучения, сотрудники обязаны рассказать коллегам, чему их учили, и предоставить учебные материалы в общее пользование. От них также ожидают предложений о том, как можно использовать новые знания.

Когда обучение проводит или организует сам СЦПОИ, сотрудники центра заранее определяют целевую аудиторию и то, как будут использоваться полученные знания. Обычно программа обучения строится с учетом общей ситуации и предполагает, что учащиеся смогут применить полученные знания и навыки на практике.

От радикального эмпиризма к сбалансированному профессиональному развитию

Обширный практический опыт, признание НКО, доноров и властей, участие в многочисленных учебных мероприятиях и программах и опыт научно-исследовательской работы – все это способствовало развитию в организации синдрома «мы-уже-все-это-знаем-из-практики».

Президент СЦПОИ Елена Малицкая вспоминает историю, которая произошла во время семинара в Сочи в 2000 году: «Поначалу нас [сотрудников СЦПОИ] очень разочаровал уровень, на котором Ричард Блу¹¹ рассказывал о грантовых конкурсах. Мы чувствовали

¹¹ Консультант американской компании Management Systems International, в прошлом – директор по оценке Агентства США по международному развитию в Вашингтоне.

себя экспертами, которым предлагают знакомиться с основами предмета. Думаю, мы даже вели себя не совсем корректно... Я благодарна Анатолию¹², который вечером первого учебного дня собрал нашу команду, чтобы поговорить об этом. Анатолий четко высказал свое мнение, и это помогло нам изменить отношение к происходящему. Спустя много лет мы все еще обнаруживаем, насколько полезным был тот семинар».

А вот мнение бывшего грантового менеджера Елены Коноваловой, которая проработала в СЦПОИ несколько лет: «Я бы назвала подход СЦПОИ радикально-эмпирическим. Больше всего мы учились на практике. Практика чрезвычайно важна. Без практики невозможно обучение. Но меня всегда беспокоит, когда практика возводится в абсолюте. Мы много работали, но зачастую не изучали новые предметы достаточно глубоко и систематически. Возможно, мы обладали уникальными знаниями, но они никак не были связаны с существующей системой знаний. Одних эмпирических знаний недостаточно, чтобы стать профессионалом».

Радикальный эмпиризм был одновременно и силой, и слабостью СЦПОИ. Он помог центру стать первопроходцем во многих областях, приобрести уникальные знания и опыт, быстро включать новых сотрудников в жизнь организации. На определенном этапе своего развития организация осознала риски радикального эмпиризма и стала последовательно реализовывать стратегию более сбалансированного профессионального развития сотрудников, направляя их на тренинги и курсы повышения квалификации и поощряя их научную работу.

Выводы

1. Заняться оценкой СЦПОИ подтолкнули внутренние потребности: нужно было эффективно управлять грантовыми программами и принимать обоснованные стратегические решения. Неудачный опыт внешней оценки программ СЦПОИ иностранными донорами также стимулировал интерес СЦПОИ к развитию своего потенциала оценки, но был не главной причиной для начала работы в этом направлении.

¹² Анатолий Заболотный, бывший президент СЦПОИ.

2. Когда СЦПОИ начал проводить оценку по заказу сторонних клиентов, потребности последних стали играть значительную роль как стимул для поддержания существующего потенциала оценки СЦПОИ.
3. Большое значение для развития потенциала оценки имело участие и поддержка руководства СЦПОИ.
4. СЦПОИ рассматривает развитие потенциала оценки как долгосрочную программу со своей внутренней логикой, а не как серию разрозненных мероприятий.
5. Благодаря четкой ориентации на практическое применение знаний СЦПОИ эффективно использовал программы обучения оценке. Даже когда СЦПОИ не мог повлиять на содержание учебной программы, он всегда определял, кто и как будет применять полученные знания. Использование полученных знаний гарантировалось, в том числе, поддержкой менеджмента.
6. Потенциалом оценки обладает не только офис СЦПОИ в Новосибирске, но и другие организации, входящие в Сибирскую сеть. Это делает потенциал оценки СЦПОИ более устойчивым.
7. Развитие потенциала оценки является одним из стратегических приоритетов СЦПОИ и останется им в будущем. СЦПОИ не только развивает собственный потенциал, но и содействует внедрению оценки программ в органах государственного управления.
8. Одной из стратегических задач СЦПОИ в сфере развития потенциала оценки является достижение баланса между теорией и практикой, радикальным эмпиризмом и традиционным систематическим обучением специалистов.

7

Оценка программ как профессия

Слово «профессия» имеет два значения. Во-первых, это вид трудовой деятельности. Во-вторых, группа людей, объединенных общим родом занятий. Оценка как профессия пока еще довольно молода. Но она быстро развивается, в первую очередь благодаря растущему спросу на качественно проводимые оценочные исследования. Уровень профессионализации оценки в странах СНГ пока ниже, чем, к примеру, в США, Канаде и Европе. Но и в нашем регионе оценка уже выделилась как отдельный вид деятельности, а в 2000 году в СНГ сформировалось сообщество специалистов по оценке, объединенных в Международную сеть «Оценка программ».

Профессионализация оценки

Жан Кенел

Во всем мире набирает силу движение за профессионализацию оценки. Происходит это благодаря экспоненциальному росту спроса на высококачественную оценку. За последние десять лет в мире было израсходовано несколько миллиардов долларов на проведение оценки. При этом, согласно выводам мета-оценок¹, результаты одной трети проведенных работ не стоили потраченных на них денег, а у еще одной трети качество представленных результатов было неоднородным. Эти цифры не могут не вызывать беспокойства.

Сегодня мы пришли к пониманию того, что оценку нужно проводить на всех уровнях управления. Однако менеджеры, отвечающие за проведение оценки, зачастую чувствуют себя неуверенно, потому что не знают, как и где найти компетентных специалистов. Отрадно видеть, что сообщество специалистов по оценке программ самоорганизуется. За прошедшие десять лет в разных частях света было создано около 70 региональных и национальных ассоциаций и сетей оценки². Эти объединения стремятся повысить уровень профессионализации оценки³. Кроме того, все больше университетов предлагают студентам специализироваться в области оценки.

¹См. UNICEF Meta-evaluations (2004) на http://www.unicef.org/evaldatabase/index_31120.html и CIDA Meta-evaluation (2007) на <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/En/JUD-111795644-KJX> (Мета-оценка – это «оценка оценки» - Прим. ред.)

²Данную цифру назвал в 2008 г. Умул Хайри Ба Тал, президент Международной организации сотрудничества в области оценки.

³Quesnel, Jean Serge. The Importance of Evaluation Associations and Networks. New Trends in Development Evaluation by UNICEF Regional Office for CEE/CIS and IPEN (2006). http://www.unicef.org/ceecis/New_trends_Dev_Evaluation.pdf

Что такое профессионализация

Профессиональное занятие какой-либо деятельностью предполагает соблюдение определенных норм и этических правил⁴. Профессия – это занятие, которым человек зарабатывает себе на жизнь и которое требует определенных навыков и знаний. Под профессионализацией⁵ понимают определение отличительных характеристик профессии и придание ей соответствующего статуса, создание цеха людей, занятых одной и той же деятельностью. Эти люди должны действовать в соответствии с профессиональными стандартами, отражающими принятые ценности и правила поведения, придерживаться определенной методологии и соблюдать требования к качеству конечных продуктов. Профессионал⁶ – это человек, зарабатывающий на жизнь определенной деятельностью (которой могут заниматься и любители) и считающийся экспертом в своей области благодаря знаниям, навыкам и качеству работы.

Зачем нужна профессионализация

Сегодня во всем мире уделяют все больше внимания качеству управления и управлению, ориентированному на результат, поэтому спрос на профессиональную оценку растет экспоненциально. Оценка – важный инструмент для обеспечения прозрачности расходования средств, анализа результатов, определения эффекта от вложения средств, обучения на практике, коллективного принятия решений и отчетности. Международные финансовые организации активно используют оценку, чтобы максимизировать влияние программ и оптимизировать использование ресурсов. Европейская комиссия также является одним из лидеров в области применения оценки и использует ее как инструмент для объединения стран-членов Евросоюза вокруг общих результатов и ценностей. В процессе реформ государственного управления в англоговорящих странах заметно повысились стандарты проведения и использования оценки программ. И по мере того как идеи качественного управления распространяются по миру, спрос на профессионально проводимую оценку растет во всех странах.

⁴Oxford Dictionary, Oxford, UK.

⁵Webster's Encyclopaedic Unabridged Dictionary, Portland House, New York, 1996.

⁶Webster's, opus citatum.

Ключевые элементы профессионализации

Основу профессионального мандата составляют компетенции, этические правила, нормы и стандарты. Под компетенциями подразумевают знания, навыки и отношение к работе, которые нужны, чтобы проводить оценку качественно, результативно и эффективно⁷.

Нормы и стандарты оценки разрабатывают профессиональные ассоциации. Наиболее широкое распространение получили стандарты, в том числе Руководящие принципы для специалистов по оценке⁸, разработанные Американской ассоциацией оценки. Аналогичные профессиональные стандарты были приняты Африканской ассоциацией оценки, национальными ассоциациями оценки и Группой оценки ООН⁹. Кроме того, были созданы этические профессиональные кодексы, регулирующие поведение специалистов по оценке¹⁰.

В настоящее время в мире складывается консенсус относительно основных компетенций специалистов по оценке программ:

- профессиональная практика – знание стандартов, участие в практической работе, выполнение этических норм, честность при выполнении работ и написании отчетов, уважение к клиентам, респондентам и прочим заинтересованным сторонам;
- систематическое исследование – соответствующие технические навыки;
- анализ ситуации – многогранное понимание окружающей среды, в которой реализуются программы;
- управленческие навыки – применительно к управлению ситуацией и проведением оценки;
- рефлексия – умение взглянуть на ситуацию со стороны и проанализировать происходящие изменения, постоянный профессиональный рост;
- навыки общения с людьми.

⁷Stevahn, L, King, J., Ghore, G., & Minnema, J., Establishing Essential Competencies for Program Evaluators, American Journal of Evaluation, Vol. 26 No. 1, March 2005 43-59 (2005) <http://aje.sagepub.com/cgi/content/abstract/26/1/43>

⁸Guiding Principles for Evaluators, <http://www.eval.org/Publications/aea06.GPBrochure.pdf>

⁹Norms and Standards for Evaluation in the UN System, http://www.uneval.org/normsandstandards/index.jsp?doc_cat_source_id=4

¹⁰С кодексом поведения оценщика, принятым Группой по оценке ООН, можно ознакомиться на <http://search.live.com/results.aspx?q=Evaluation+Code+of+Conduct+UNEG&form=WLMQLQB>

Могут существовать различные уровни профессионального признания.

Сейчас обсуждаются четыре варианта:

1. *Подтверждение минимально необходимой компетенции*: свидетельствует о том, что у специалиста имеется минимально необходимый набор технических навыков для проведения оценки.
2. *Аттестация*: специалист получает документ, подтверждающий, что его квалификация соответствует базовым требованиям.
3. *Сертификация*: специалист получает официальное подтверждение, что он является профессионалом в сфере проведения оценки программ.
4. *Лицензирование*: власти тестируют кандидатов и выдают лицензии, которые дают право на проведение оценки.

Профессиональные квалификационные требования к оценщикам

Государственные, неправительственные, академические и частные организации начали разрабатывать собственные квалификационные требования к специалистам по оценке программ. Эти требования, подготовленные разными организациями, во многом совпадают. В обязанности специалистов по оценке входит выполнение следующих функций:

- изучение текущей ситуации;
- выяснение причин проблем, с которыми сталкивается программа;
- построение логической модели влияния программы,
- анализ вариантов стратегии;
- изучение результатов программы и их влияния;
- выработка рекомендаций по улучшению программы и оптимизации использования ресурсов.

Специалист по оценке программ должен уметь собирать достоверную информацию, причем как качественную, так и количественную, и проводить ее тщательный анализ. Он также должен понимать, что на программу влияет множество разных факторов, разбираться в вопро-

сах взаимодействия культур, быть наблюдательным и обладать коммуникационными навыками.

Было проведено несколько исследований¹¹, касающихся квалификационных требований к оценщикам. В 2007 году Группа оценки ООН одобрила перечень компетенций, необходимых оценщику¹².

Профессионализация оценки: текущая ситуация

В последние десять лет ассоциации и сети оценки уделяют все больше внимания вопросу профессионализации оценки. В Японии уже внедрена сертификация специалистов по оценке программ. В Канаде тоже идет формирование системы формального подтверждения уровня профессионализма в области оценки. Вопросы профессионализации обсуждали все региональные и национальные ассоциации и сети. В Международной организации сотрудничества в области оценки есть специальная рабочая группа, в задачу которой входит гармонизация описаний базовых квалификационных требований к специалистам по оценке программ и учебных курсов, которые нужно пройти для сертификации.

Появляется все больше публикаций на тему профессионализации оценки. Например, в 1999 году «Американский журнал оценки»¹³ посвятил отдельный номер работе специальной группы, которая занималась вопросами сертификации. В 2003 году вышла книга «Международное руководство по оценке в области образования», одна из глав которой освещала вопросы профессионализации оценки¹⁴. В 2006 году Казначейство канадского секретариата¹⁵ опубликовало подробную статью, в которой обсуждались возможные стратегии правительства по стимулированию профессионального развития оценщиков

¹¹ Например, исследования, которые проводились при поддержке Американской ассоциации оценки и Канадского общества оценки.

¹² UNEG Core Competencies for Evaluators in the UN System, http://www.uneval.org/papersandpubs/documentdetail.jsp?doc_id=81

¹³ American Journal of Evaluation

¹⁴ Worthen, B. R. How can we call evaluation a profession if there are no qualifications for practice? In T. Kellaghan & D. L. Stufflebeam (Eds.), *International Handbook of Educational Evaluation* (pp. 329-344). Boston: Kluwer. (2003).

¹⁵ Treasury Board of Canada Secretariat

в интересах обеспечения качества проведения оценки¹⁶. В том же 2006 году был подготовлен обзор свежих публикаций по теме профессиональной аттестации оценщиков.

Выводы

Присвоение статуса сертифицированного профессионала в области оценки программ означает официальное признание, что у человека есть необходимые знания, академическая подготовка, профессиональные навыки и практический опыт работы в области оценки программ. Национальные и региональные ассоциации оценки ведут систематическую работу, которая в скором времени приведет к созданию норм и стандартов оценки, кодексов профессионального поведения, квалификационных требований, должностных инструкций и специализированных программ обучения. В Японии и Канаде уже приняты решения сертифицировать специалистов по оценке. Во многих странах Африки, Азии и Латинской Америки собираются внедрить такую сертификацию. Уже в ближайшее время вполне может появиться множество градаций¹⁷, относящихся как к профессиональному обучению, так и к уровню квалификации и формальному профессиональному статусу специалистов по оценке.

Оценка как профессиональная область активно самоорганизуется. При этом спрос на нее постоянно растет благодаря появлению обучающихся организаций, которые стремятся работать результативно и качественно, создавать новые ценности, удовлетворять потребности заинтересованных сторон и отчитываться перед ними.

¹⁶Cousins B. and Aubry T. Roles for Government in Evaluation Quality Assurance (2006). http://www.tbs-sct.gc.ca/eval/tools_outils/QAE-AQE/rgeqa_e.asp

¹⁷Например, Институт оценщиков предлагает для получения сертификата пройти программу обучения, состоящую из трех курсов: <http://www.evaluatorsinstitute.com>

На пути к профессионализации: создание объединений специалистов по оценке программ

Алексей Кузьмин

За последние десять лет в мире появилось несколько десятков новых профессиональных объединений в области оценки программ национального, регионального и международного уровней. Многие специалисты считают, что этот процесс является признаком профессионализации оценки¹. А как можно определить, является ли какой-то вид деятельности профессией и каковы признаки зрелости профессии?

В большинстве отраслей знания есть публикации, которые цитируются чаще других. Когда заходит речь об определении степени зрелости какой-либо профессии, очень многие авторы ссылаются на доклад американского профессора медицины и реформатора здравоохранения Абрахама Флекснера, датированный 1915 годом. Обратимся к этому докладу и мы. Назывался он «Является ли социальная работа профессией?»² и начинался с общего определения понятия «профессия» и признаков, по которым можно судить о ее зрелости.

Рассуждая о профессии, Флекснер имеет в виду, что это обособленная группа людей, связанных определенным родом занятий. Вот общие характеристики, которые относятся как к деятельности, объединяю-

¹ См. главу Жана Кенела «Профессионализация оценки»

² Flexner, A. (1915). Is social work a profession? In National Conference of Charities and Corrections, Proceedings of the National Conference of Charities and Corrections at the Forty-second annual session held in Baltimore, Maryland, May 12-19, 1915. Chicago: Hildmann.

щей людей в профессию, так и к особенностям профессии как группы людей³:

- профессии предполагают интеллектуальную деятельность с высокой степенью индивидуальной ответственности;
- профессии используют знания, полученные в результате научных изысканий и практического опыта;
- профессии применяют эти знания в конкретных практических целях;
- профессии обладают технологиями работы, которые могут передаваться через обучение;
- профессии как группы людей склонны к самоорганизации;
- мотивация этих групп становится все более альтруистической.

По Флекснеру некий вид деятельности можно назвать зрелой профессией, если:

- имеется единая база знаний, опирающаяся на хорошо проработанную и широко принятую теоретическую основу;
- имеется система сертификации, которая позволяет удостовериться в том, что человек владеет указанным выше знанием, до того как он получит лицензию или другое разрешение на практическую деятельность в избранной области;
- имеется стремление использовать специальные знания на благо общества (при этом максимизация прибыли не должна быть главным приоритетом);
- достигнуты профессиональная автономия и монополизация власти в профессиональной сфере (создана ассоциация);
- имеется этический кодекс, а также система, позволяющая отслеживать отдельные случаи его нарушения (анализировать жалобы) и применять соответствующие санкции.

Вероятно, Флекснер одним из первых так четко и системно описал признаки зрелой профессии. Один из них – создание профессиональной ассоциации, добровольного объединения представителей данной профессии.

³Там же.

Можно смело утверждать, что на определенном этапе развития любой профессии возникает профессиональная ассоциация. Примеров тому – многие тысячи в разных странах. Важно отметить, что развитие профессии никогда не начинается с создания ассоциации. Вначале появляется некоторое количество людей, занимающихся одним и тем же видом деятельности. Эти люди, с одной стороны, используют специальные знания в своей работе. С другой стороны, они участвуют в формировании «единой базы знаний, опирающейся на хорошо проработанную и широко принятую теоретическую основу» (см. выше). Число людей, работающих в данной области, растет одновременно с развитием базы знаний. Эта область деятельности становится все более автономной, приобретает все больше характеристик, отличающих ее от других областей. В какой-то момент возникает движение к самоорганизации и создается профессиональная ассоциация.

В данной главе мы рассмотрим особенности профессиональных объединений в области оценки программ как организаций, появление которых знаменует развитие оценки программ как профессии.

Миссия профессионального объединения

Начнем с миссии или основного предназначения таких организаций. Ради чего создается ассоциация специалистов по оценке?

Миссия *Американской ассоциации оценки*⁴:

- улучшить практику и методы оценки,
- увеличить использование оценки,
- продвигать оценку как профессию,
- помочь оценке как профессии внести вклад в создание теории и знаний об эффективности деятельности.

Деятельность *Австралоазиатского общества оценки*⁵ нацелена на улучшение теории, практики и использования оценки. Общество ставит перед собой следующие задачи:

- создавать и продвигать стандарты и этические принципы оценки в интересах сообщества специалистов по оценке и тех, кто использует оценку;

⁴American Evaluation Association, www.eval.org

⁵Australasian Evaluation Society, <http://www.aes.asn.au/>

- способствовать развитию теории и практики оценки, публикуя соответствующие материалы и отмечая работу людей, внесших значительный вклад в теорию и практику оценки;
- проводить обучение и тренинги по различным аспектам оценки;
- создавать условия для установления профессиональных контактов и обмена идеями, используя для этого, в том числе, издания общества, семинары и конференции;
- заниматься пропагандой оценки и объяснять, как можно и нужно ее использовать;
- помогать членам устанавливать контакты по интересам с коллегами;
- заниматься прочей деятельностью, отвечающей целям общества.

Деятельность *Канадского общества оценки*⁶ направлена на совершенствование теории и практики оценки. Приоритеты Канадского общества:

- Лидерство.
- Знание.
- Защита прав и интересов.
- Профессиональное развитие.

Главная цель *Европейского общества оценки*⁷ заключается в продвижении теории, практики и применении высококачественной оценки.

*Общество оценки Объединенного Королевства (Великобритания)*⁸ существует для развития и улучшения теории, практики, понимания и применения оценки и ее роли в создании общественно значимых знаний.

Миссия *Международной сети «Оценка программ»*⁹ – развивать оценку программ в СНГ как полноценную профессию.

⁶Canadian Evaluation Society, <http://www.evaluationcanada.ca/>

⁷European Evaluation Society, <http://www.europeanevaluation.org/>

⁸UK Evaluation Society, <http://www.evaluation.org.uk/>

⁹www.eval-net.org

Нетрудно заметить, что формулировки всех миссий достаточно близки. В них можно выделить несколько общих тем:

- развитие теории оценки,
- совершенствование практики оценки,
- профессиональное развитие специалистов по оценке,
- продвижение оценки как профессии,
- защита прав и интересов специалистов по оценке.

Функции профессиональных объединений

Кого обслуживают профессиональные объединения

Особенностью профессионального объединения как организации является то, что оно ориентировано главным образом на обслуживание собственных членов. Все, что делает ассоциация, делается в интересах профессии в широком смысле и в интересах членов объединения.

Чем занимаются профессиональные объединения

Существует «стандартный» набор видов деятельности (услуг), которыми занимаются профессиональные объединения. К ним относятся:

- проведение конференций (чаще всего ежегодных);
- публикация профессионального журнала или бюллетеня;
- информирование членов объединения о событиях, происходящих в их профессиональной области (в стране и за рубежом)¹⁰;
- организация семинаров для специалистов (чаще всего эти семинары бывают приурочены к ежегодным конференциям);
- поддержка сайта, на котором представлены профессиональные публикации и информации о членах объединения;
- поддержка электронного форума и/или электронной рассылки для членов объединения;
- развитие связей с аналогичными профессиональными объединениями в других странах, интеграция в мировое профессиональное сообщество.

¹⁰ Например, новостная рассылка по электронной почте.

Многие профессиональные объединения осуществляют сертификацию специалистов: оценивают и гарантируют их профессиональный уровень. Сертификация специалистов по оценке программ пока осуществляется только в Японии, а в Канаде идет активная работа по формированию системы сертификации. Другие объединения в сфере оценки программ этим видом деятельности пока не занимаются.

Чем не занимаются профессиональные объединения

Профессиональные объединения не занимаются профессиональной практикой. То есть Ассоциация психотерапевтов не оказывает психологических услуг, Ассоциация социальных работников не занимается собственно социальной работой, а Ассоциация оценки не оценивает программы. И это принципиальный момент.

Почему?

1. Профессиональные объединения создаются для развития профессии. А оказание услуг – удел профессионалов и специализированных организаций, в которых они работают и зарабатывают себе на жизнь.
2. Оказание услуг внешним клиентам требует создания вполне определенных механизмов, которые не соответствуют основным задачам профессионального объединения. То есть оказание таких услуг будет мешать выполнению основных задач объединения.
3. Если профессиональное объединение станет заниматься оказанием услуг по профилю деятельности своих членов, то оно окажется с ними, а также с теми специалистами, кто пока не вступил в это объединение, в конкурентных отношениях (по крайней мере, с некоторыми из них). Это гарантированно приведет к конфликтам и, скорее всего, к краху объединения.

Профессиональные объединения не занимаются рекламой и продвижением услуг своих членов. Объединения могут лишь информировать всех своих членов о возникающих возможностях для работы (например, о тендерах) или публиковать списки своих членов, не отдавая предпочтения никому из них. Право выбора остается за организацией-клиентом.

Почему?

1. Как правило, объединение не может гарантировать профессиональный уровень всех своих членов. На многих сайтах, где имеются списки членов ассоциаций, это даже специально отмечено.
2. Подобная маркетинговая деятельность не соответствует основному предназначению объединения.
3. При росте числа членов объединения подобная практика неизбежно приведет к подозрениям, обидам и конфликтам.

Приведем пример. Одна из ведущих организаций в области оценки – Американская ассоциация оценки – вывесила на своем сайте¹¹ список консультантов и фирм, оказывающих услуги по оценке программ. В список может быть включена любая фирма, предоставившая соответствующую информацию. Список предваряется следующей фразой: «Консультанты и фирмы, включенные в этот список, изъявили свою готовность оказывать услуги в области оценки программ. АЕА¹² публикует данный список, чтобы им могли воспользоваться все заинтересованные стороны, и не рекомендует ни отдельных консультантов, ни фирмы. Если вы ищете специалистов по оценке, вы сами несете ответственность за установление контактов с ними и принятие решения о том, способен ли тот или иной консультант или консалтинговая фирма оказать услуги, в которых вы нуждаетесь».

Членство в профессиональных объединениях

Есть два подхода к приему новых членов профессионального объединения. В одном случае решение о приеме в члены организации принимается внутри объединения (закрытые объединения). В другом – решение принимает сам вступающий (открытые объединения).

Все известные мне ассоциации специалистов по оценке программ являются открытыми организациями. Приняв решение о вступлении, вы платите членский взнос и автоматически становитесь членом профессиональной организации со всеми вытекающими последствиями. Главные преимущества такого подхода – широкие возможности для увеличения числа членов и дружественное отношение ко всем, кто

¹¹ <http://www.eval.org/findanevaluator.asp>

¹² American Evaluation Association – Американская ассоциация по оценке

интересуется данной профессиональной областью¹³. Главный недостаток – наличие среди членов объединения людей очень разной квалификации¹⁴.

В закрытых объединениях процедура вступления не в пример сложнее. Например, могут требоваться рекомендации нескольких членов объединения. Иногда необходимо представить подтверждение уровня профессионализма кандидата, например список выполненных работ. Решение о приеме новых членов принимает специальная комиссия, которая собирается с определенной периодичностью.

Статус профессионального объединения

Речь идет о степени формализации объединения. Сегодня в мире оценки программ есть два типа организаций: формально зарегистрированные (обычно они называются ассоциациями или обществами) и неформальные (чаще всего их называют сетями).

Большинство специалистов сходятся во мнении, что на начальном этапе развития объединению не нужно иметь формального статуса. Это «облегчает» структуру, избавляет активистов от необходимости выполнять ряд рутинных работ и повышает финансовую устойчивость объединения, поскольку затраты на его жизнеобеспечение минимальны.

Когда число членов объединения растет, а масштабы его деятельности расширяются, часто возникает необходимость в формальной регистрации. Это бывает также обусловлено ростом финансовых потоков (членские взносы, регистрационные взносы за участие в конференции, плата за подписку на издания объединения) и необходимостью эффективно управлять ими.

Еще один аргумент в пользу формальной регистрации связан с работой по защите прав и интересов членов объединения. Взаимодействие с внешними организациями часто требует наличия формального статуса.

¹³ Не все считают это преимуществами.

¹⁴ Не все считают это недостатком.

Распространенные ошибки при создании профессиональных объединений

Попытка создать профессиональное объединение как результат краткосрочного проекта

Авторы подобного проекта обычно руководствуются следующей логикой: мы учим людей профессиональным навыкам, затем они объединяются и создают профессиональную ассоциацию, которая обеспечивает устойчивость результатов проекта.

Подобная идея утопична по своей сути. Во-первых, нельзя подготовить профессионалов за короткое время. Во-вторых, невозможно за короткое время подготовить достаточное для создания настоящей профессиональной ассоциации число профессионалов. В-третьих, если уровень развития профессии недостаточен, все равно ничего не получится. Устойчивые профессиональные ассоциации возникают в результате самоорганизации, инициативы самих профессионалов на определенном этапе развития профессии.

Деньги решают все

Логика такова: если есть деньги, то можно создать профессиональное объединение.

Устойчивость профессиональных объединений определяется не деньгами, а инициативой их членов. Каждое такое объединение держится на добровольном труде множества людей. На мой взгляд, действительно устойчивое профессиональное объединение может работать вообще без внешнего финансирования¹⁵. А объединения, созданные «под финансирование», обычно исчезают, когда кончаются деньги.

«Волк в овечьей шкуре» или бизнес под прикрытием

С точки зрения маркетинга название «ассоциация» часто оказывается весьма выигрышным. Звучит солидно. Сразу возникает ощущение чего-то большого и серьезного. Кроме того, под такой «вывеской» можно и бизнесом заниматься, и гранты получать. Мне приходилось сталкиваться с подобными «ассоциациями». Здесь есть две основные проблемы. Во-первых, такие псевдоассоциации мешают созданию на-

¹⁵ Членские взносы к внешнему финансированию я не отношу.

стоящих ассоциаций и портят репутацию профессиональных объединений. Во-вторых, подобные «ходы» трудно долго держать в секрете. Реакция профессионального сообщества на них бывает весьма резкой и фатальной для авторов идеи.

**«Членство в профессиональном объединении
поможет мне больше зарабатывать»**

Возможно, это и так, но на быстрый эффект рассчитывать не стоит. Если нужны деньги, то искать их надо не в ассоциации. Помните про альтруистическую мотивацию у Флекснера?

Международная сеть «Оценка программ»

Описанный выше опыт был учтен при создании Международной сети «Оценка программ»¹⁶. Сеть была основана в 2000 году как неформальное объединение людей, работающих в сфере оценки программ либо интересующихся оценкой. С тех пор при активном участии сети проведены восемь международных конференций и три школы по оценке. Сеть включена в первую «Энциклопедию оценки»¹⁷ и признана международным профессиональным сообществом как одно из устойчивых региональных профессиональных объединений. С 2003 года сеть является членом Международной организации сотрудничества в области оценки. На момент выхода в свет этой книги членами сети было более 350 человек.

Миссия сети – развивать оценку программ в СНГ как полноценную профессию.

Деятельность сети направлена:

- на создание сообщества специалистов по оценке программ в странах СНГ, установление и развитие контактов между ними;
- развитие теории, методологии и профессиональной практики оценки программ;
- совершенствование и продвижение принципов оценки программ;

¹⁶ Английское название сети - International Program Evaluation Network (IPEN). Сайт Сети: www.eval-net.org

¹⁷ Mathison, S. (Ed.). (2005). Encyclopedia of Evaluation. Thousand Oaks: Sage Publications.

- развитие системы профессионального образования в сфере оценки программ;
- распространение информации о политике, методологии и практике оценки программ, ведение просветительской деятельности;
- интегрирование местных специалистов по оценке в международное профессиональное сообщество, развитие связей с зарубежными и международными профессиональными ассоциациями.

Сеть распространяет следующую информацию об оценке программ:

- международные новости;
- новости стран бывшего СССР;
- информацию о специализированных компаниях, занимающихся оценкой в регионе;
- сведения о возможностях обучения и повышения квалификации, объявления о семинарах и конференциях;
- информацию о потребностях в специалистах по оценке и объявления о тендерах;
- публикации об опыте работы специалистов в регионе;
- дайджесты и переводы зарубежных публикаций по оценке;
- методики и инструменты проведения оценки.

Формы распространения информации, используемые сетью:

- сайт,
- электронная рассылка,
- круглые столы,
- семинары,
- конференции.

Членство в сети индивидуальное и бесплатное. Вступить в сеть может любой человек, согласный с целями и принципами ее деятельности и готовый следовать принятым сетью принципам профессиональной деятельности в области оценки программ. Для вступления в сеть необходимо предоставить информацию о себе и подтвердить свое согласие следовать принципам оценки программ. Никаких других требований

к желающим вступить в сеть нет. Каждый член сети может выйти из нее в любое время.

Каждый член сети получает:

- оперативную информацию (по электронной рассылке),
- возможность посылать информацию всем членам сети (по списку рассылки),
- возможность корректировать свои данные в режиме онлайн.

В последнее время в странах нашего региона наметилась тенденция к созданию национальных объединений (сетей и ассоциаций) специалистов по оценке программ. Международная сеть «Оценка программ» предоставляет свои информационные ресурсы для поддержки этих объединений и стремится сотрудничать с ними. Поскольку сеть работает в масштабах всего региона, она не является конкурентом национальных профессиональных объединений и не дублирует их функции. Напротив, ресурсы сети могут поддержать новые объединения, а информационные ресурсы новых объединений – поддержать сеть.

Деятельность сети носит исключительно некоммерческий характер. Сеть не занимается рекламой услуг по оценке программ, не оказывает услуг по оценке, не рекламирует специалистов по оценке или организации, которые они представляют. Таким образом, сеть остается нейтральной по отношению к любой организации или любому специалисту по оценке.

Стратегическое управление сетью и ресурсная поддержка сети осуществляются попечительским советом, состоящим из юридических лиц, заинтересованных в развитии оценки в регионе.

В контактах с другими организациями сеть исходит из своей миссии и цели.

Если в сеть обращается организация с запросом на оказание услуг, то эта информация рассылается всем членам (по списку рассылки). Дальнейшее взаимодействие заинтересованных членов сети с потенциальным заказчиком происходит вне сети.

Если в сеть поступает информация о тендерах, конференциях, семинарах и т.д., эта информация рассылается всем членам сети (по списку рассылки).

Сотрудничество сети с аналогичными зарубежными организациями (ассоциациями, обществами, сетями) может принимать различные формы. При разработке любых партнерских проектов сеть руководствуется интересами своих членов и стремится сделать сотрудничество взаимовыгодным.

Содействие развитию оценки в мире: опыт Международной организации сотрудничества в области оценки

Росс Коннер

Международная организация сотрудничества в области оценки¹ (МОСОО) была учреждена в 2003 году 24 национальными и региональными организациями и сетями оценки. Этому предшествовало несколько лет переговоров, которые велись с 1997 года. Работу по формированию организации проводил временный совет директоров. Затем в конце 2005 года на встрече в Торонто были выбраны первые официальные органы управления МОСОО: Совет попечителей и Исполнительный комитет. Первого января 2006 года начался первый официальный год работы организации и реализация первого двухгодичного плана. В этой главе речь пойдет о том, что такое МОСОО, будут проанализированы первые два года работы организации и дана оценка ее сильных и слабых сторон, а также стоящих перед ней задач и возможностей для развития. Мы рассмотрим миссию и видение организации, пропаганду оценки как ее основную задачу, стратегию развития партнерских отношений, структуру управления и последние мероприятия, а также вопросы финансирования и членства. Статья завершается обсуждением успехов и трудностей, а также потребностей и возможностей организации, и рекомендациями относительно направлений дальнейшего развития МОСОО².

¹International Organization for Cooperation in Evaluation (IOCE)

²Автор выражает благодарность членам Исполнительного комитета МОСОО составов 2006-2007 и 2008-2009 гг. за помощь в работе над настоящим материалом. Обратите внимание, что выводы, сделанные в разделе «Обсуждение» отражают точку зрения только автора материала.

Миссия и видение

С тех пор как родилась идея создать международную организацию, объединяющую организации, группы и сети оценки³, было ясно, для чего она нужна: чтобы улучшить практику, политику и использование оценки на местном, национальном, региональном и международном уровнях. Объединившись под международным «зонтом», организации и сети оценки из развитых и развивающихся стран получили возможность обмениваться опытом и поддерживать друг друга, а также общими усилиями развивать оценку.

Все эти идеи отражены в официальной миссии МОСОО – содействовать широкому признанию оценки и поддерживать общества, ассоциации и сети оценки, чтобы они могли еще лучше способствовать качественному управлению, эффективному принятию решений и укреплению роли гражданского общества.

Таким образом, МОСОО существует не для того чтобы самостоятельно работать в области оценки, а для того чтобы поддерживать объединения оценщиков, которые существуют и работают на национальном и региональном уровнях. Так как в большинстве развитых стран и регионов общества и ассоциации оценки институционально развиты и успешно работают, в первые годы работы МОСОО сосредоточила свои усилия на помощи группам и сетям оценки в развивающихся странах и регионах. Среди этих групп и сетей есть как официально зарегистрированные, так и неформальные организации. Объединения оценщиков также различаются по размеру и продолжительности существования. При работе как с развитыми, так и с развивающимися группами оценщиков МОСОО использует партнерский подход, так как считает, что партнерские отношения позволяют работать более эффективно. Важно отметить, что МОСОО считает, что могут существовать различные подходы к оценке и что знания и опыт можно черпать из разных источников. Поэтому МОСОО стремится информировать группы оценщиков во всех частях света о многообразии существующих идей и подходов к оценке. Чтобы подчеркнуть свое уважение к различиям между

³Russon, C., and Love, A. (2006). History of the Creation of the International Organisation for Cooperation in Evaluation (IOCE). In M. Segone and A. Ocampo (eds.), *Creating and Developing Evaluation Organizations: Lessons learned from Africa, Americas, Asia, Australasia and Europe*. DESCO and UNICEF: Lima, Peru. Pps. 41- 45.

оценщиками из разных стран, МОСОО решила использовать в своей работе официальные языки ООН: английский, французский и испанский. Все члены управляющих органов организации должны понимать и использовать эти три языка, при необходимости прибегая к помощи онлайн-новых программ-переводчиков.

Пропаганда оценки

Главная задача МОСОО – пропаганда оценки на национальном, региональном и международном уровнях. МОСОО может пропагандировать определенную политику и практику в области оценки, например развивать потенциал оценки на индивидуальном уровне через обучение, семинары по обмену опытом и другие национальные и региональные мероприятия. Пропаганда возможна и на групповом уровне через поддержку и развитие объединений оценщиков. В течение 2006–2007 гг. МОСОО предприняла ряд действий, которые демонстрируют пропагандистские возможности организации.

Африканская ассоциация оценки⁴ (АфрАО) – один из членов-основателей МОСОО. В январе 2007 года в городе Ниамей, столице Нигера, состоялась четвертая конференция АфрАО. Нигерская сеть мониторинга и оценки⁵ – одна из крупнейших и сильнейших национальных групп оценщиков. МОСОО была одним из организаторов конференции, а несколько представителей управляющих органов МОСОО из других частей света принимали в ней участие. Отметим, что они приехали либо за свои деньги, либо благодаря финансовой помощи доноров (например, Директората по сотрудничеству с развивающимися странами Министерства иностранных дел Норвегии⁶). Получатели такой помощи должны были помочь в проведении конференции, например провести семинар, участвовать в работе тематической секции, помогать организовывать и проводить заседания. Хотя во время семинаров и заседаний представители МОСОО в определенной мере пропагандировали оценку, основная работа в этой области была проведена после конференции. Итогом конференции стало принятие Ниамейской декларации, которая содержит призыв к правительствам

⁴African Evaluation Association (AfrEA).

⁵ReNSE - Le Réseau Nigérien de Suivi et Evaluation (Nigerien Monitoring and Evaluation Network).

⁶NORAD, the Norwegian Organization for Development Cooperation.

африканских стран расширить и улучшить практику применения оценки, а также соответствующую политику и инфраструктуру. Вскоре после конференции в ответ на этот призыв президент Нигера создал Министерство мониторинга и оценки развития. Совместно с АфрАО и Нигерской сетью мониторинга и оценки МОСОО подготовила письмо с поздравлениями президенту, которое также подписали две международные организации, имеющие отношение к оценке в африканских странах: Французское общество оценки⁷, которое объединяет оценщиков из франкоговорящих стран, и Ассоциация по оценке международного развития⁸. Помимо поздравлений в письме международные организации, сотрудничающие с АфрАО и Нигерской сетью мониторинга и оценки, предлагали свою помощь и содействие. МОСОО, среди членов которой есть африканские организации оценщиков, имела все основания обратиться к президенту и таким образом повысить статус АфрАО и Нигерской сети мониторинга и оценки. Хотя из-за неожиданных политических событий в Нигере новое министерство отошло на второй план, МОСОО продемонстрировала, что способна оказывать существенную поддержку развитию оценки на национальном и региональном уровнях.

Другой пример пропагандистской работы МОСОО – содействие созданию индийской организации оценки. В Индии есть множество оценщиков, которые работают в самых разных предметных областях, но у них не было национальной профессиональной организации. Несколько групп оценщиков, работающих в районе Нью-Дели, хотели создать такую организацию, но в силу местных культурных и профессиональных традиций ни одна из этих групп не могла выступить инициатором подобного начинания. В данной ситуации МОСОО взяла на себя роль внешнего катализатора. Президент МОСОО специально приехал в Индию и пригласил все заинтересованные стороны на встречу. По ее результатам был создан организационный комитет, работу которого поддержали один высокопоставленный государственный чиновник и его административный аппарат. МОСОО оказала комитету помощь, в том числе предоставила 14 кейсов, описывающих

⁷La Société Française de l'Évaluation (SFE).

⁸International Development Evaluation Association (IDEAS).

различные организации оценщиков⁹. В настоящее время процесс создания Индийской ассоциации оценки продолжается.

Кроме этого, члены Совета попечителей МОСОО встречались с представителями формальных и неформальных групп оценщиков в странах Азии, чтобы обсудить возможность создания единой Азиатской региональной ассоциации или нескольких международных объединений оценщиков в Азиатском регионе. Были проведены встречи с представителями Японского общества оценки, Малазийского общества оценки, Ассоциации оценки Шри-Ланки и неформальных групп оценщиков во Вьетнаме, Таиланде и Бангладеш. Азиатский регион отличается исключительным культурным многообразием, и местные группы оценщиков очень по-разному относятся к идее объединения с коллегами из других стран. Под руководством своих азиатских членов МОСОО, когда ее об этом просят, продолжает стимулировать диалог в регионе.

Наконец, члены органов управления МОСОО выступили с презентациями о работе организации на различных национальных и региональных конференциях, причем не только на конференциях своих организаций, но и в других регионах. Обычно в ходе таких презентаций речь шла о целях и задачах МОСОО, ее структуре и функциях, планах работы и текущей деятельности. Это позволило не только информировать людей о МОСОО, но и собрать идеи и предложения о том, чем эта организация могла бы заниматься.

Партнерства

Как видно из описания усилий МОСОО по пропаганде оценки, организация предпринимала их в партнерстве со своими членами. МОСОО вообще любые свои действия осуществляет только вместе с одним или несколькими из своих членов. Тому есть ряд причин. С момента своего основания МОСОО неизменно была выразителем интересов и идей национальных и региональных групп оценщиков. Члены органов управления МОСОО, представляющие взгляды и интересы различных организаций, совместно вырабатывают оригинальные ин-

⁹Segone, M., and Ocampo, A. (Editors) (2006). *Creating and Developing Evaluation Organizations: Lessons learned from Africa, Americas, Asia, Australasia and Europe*. DESCO and UNICEF: Lima, Peru. См. http://ioce.net/download/case_studies/IOCE_EvalOrgPack_Jan2007.pdf

новационные идеи относительно новых направлений развития оценки. Тем не менее, любую новую инициативу МОСОО должна поддерживать хотя бы одна из организаций-членов, причем это правило обусловлено не только философскими, но и практическими соображениями. Начинаниям МОСОО необходима финансовая и операционная поддержка организаций-членов, о чем подробнее будет сказано ниже.

В 2006-2007 гг. МОСОО в основном выступала партнером при проведении конференций организациями-членами МОСОО. Например, МОСОО была соорганизатором конференции Малазийского общества оценки в Куала Лумпуре в 2006 году, и президент МОСОО выступил там и участвовал в заседаниях, рассказывая о подходах к оценке различных организаций-членов. В конце конференции была организована специальная однодневная сессия, на которой оценщики из разных стран Азии обсудили региональные и международные вопросы.

В 2006 и 2007 гг. МОСОО организовывала подобные сессии, посвященные международным вопросам, на конференциях других организаций-членов: на ежегодных встречах Американской ассоциации оценки, Австралазийского общества оценки, Канадского общества оценки и Международной сети «Оценка программ», на конференции Африканской ассоциации оценки в 2007 году и на совместной конференции Европейского общества оценки и Общества оценки Соединенного королевства в Лондоне в 2007 году. МОСОО также планировала участвовать во встрече Латиноамериканской сети мониторинга, оценки и систематизации¹⁰, которая состоялась в 2007 году, и приурочить к этому мероприятию заседание своих органов управления. К сожалению, эти планы не удалось реализовать из-за недостатка финансирования и переноса сроков конференции.

Когда члены органов управления МОСОО располагают временем и средствами для оплаты организационных взносов, они посещают и другие встречи, посвященные оценке, на которых рассказывают о МОСОО. Так было, например, на встрече Французского общества оценки¹¹ и на одной из конференций Группы оценки ООН¹².

¹⁰ Red de seguimiento, evaluación y sistematización en America Latina y el Caribe (ReLAC).

¹¹ Société Française de l'Évaluation.

¹² United Nations Evaluation Group (UNEG).

Участие в конференции Группы оценки ООН – пример партнерства МОСОО с организацией, созданной не по национальному или региональному, а по тематическому принципу. В Группу оценки ООН входят представители отделов оценки учреждений ООН. Группа занимается развитием и совершенствованием оценки в рамках ООН. Президента МОСОО пригласили посетить встречу всех членов Группы, рассказать об организации и обсудить возможности сотрудничества. Ряд учреждений ООН предложили вместе организовывать семинары и тренинги по оценке, тренеров для которых предоставляла бы МОСОО. К сожалению, финансирование для этого партнерского проекта найти не удалось, так как учреждениям ООН сократили бюджеты. Но можно надеяться, что в будущем эту идею удастся реализовать.

МОСОО успешно сотрудничает с одним из учреждений ООН – ЮНИСЕФ. Его сотрудники с момента создания поддерживают МОСОО и участвуют в ее работе в качестве представителей ассоциаций оценки различных развивающихся стран, например Африканской ассоциации оценки и Латиноамериканской сети мониторинга, оценки и систематизации. ЮНИСЕФ поддержал публикацию и распространение сборника, в котором приведены 14 кейсов, описывающих историю развития и работу ассоциаций оценки¹³. ЮНИСЕФ также опубликовал данный сборник на своем сайте¹⁴. Кроме того, сотрудники азиатских подразделений ЮНИСЕФ участвовали в переговорах по вступлению в МОСОО нескольких групп оценщиков из стран Азии.

МОСОО также способствовала установлению партнерских отношений между ассоциациями оценки из разных стран в областях, представляющих для них взаимный интерес. Ряд национальных и региональных ассоциаций, особенно в Африке и Латинской Америке, интересуют вопросы сертификации и аттестации оценщиков. МОСОО помогла им установить связи с Канадским обществом оценки, где уже несколько лет реализуется специальный проект по аттестации оценщиков и накоплен значительный опыт.

¹³ Segone, M., and Ocampo, A. (Editors) (2006). *Creating and Developing Evaluation Organizations: Lessons learned from Africa, Americas, Asia, Australasia and Europe*. DESCO and UNICEF: Lima, Peru. См. http://ioce.net/download/case_studies/IOCE_EvalOrgPack_Jan2007.pdf

¹⁴ www.unicef.org

В конце 2007 года МОСОО создала интернет-форум для лидеров в области оценки¹⁵. Этот партнерский проект объединяет всех членов МОСОО: в дискуссии на форуме участвуют по четыре лидера от каждой из организаций-членов. На форуме публикуются новости организаций и обсуждаются волнующие их проблемы и вопросы.

Управление и деятельность

Согласно Уставу членами МОСОО являются национальные и региональные ассоциации, группы и сети оценки, как формальные, так и неформальные. Физические лица членами МОСОО быть не могут. Национальные и региональные группы, члены МОСОО, выбирают своих представителей, которые должны осуществлять связь с МОСОО. Следуя установленной Уставом процедуре, органы управления МОСОО рассматривают предложенные членами кандидатуры и официально их утверждают¹⁶.

Высшим органом управления МОСОО является Совет попечителей. Существует специальный механизм, который обеспечивает представительство всех регионов в органе управления. Все члены МОСОО разделены по региональной принадлежности на следующие группы: Африка, Азия, Австралазия¹⁷, Центральная и Южная Америка, Европа и Северная Америка. В Совет попечителей входят 11 представителей от этих групп: двое от Африки, двое от Азии, один от Австралазии, двое от Центральной и Южной Америки, двое от Европы и двое от Северной Америки¹⁸. Каждая группа самостоятельно выбирает своих членов Совета попечителей. В выборах участвуют официальные представители всех организаций-членов, входящих в данную группу. Выбор членов Совета попечителей в североамериканской группе проходит очень просто. В ней всего две организации: Американская ассоциация оценки и Канадское общество оценки, – и в Совет попечителей входят утвержденные официальные представители этих организаций. В Европе, где есть несколько ассоциаций, все они принимают участие

¹⁵ EvaLeaders Discussion Forum.

¹⁶ Подробнее об этой процедуре можно прочитать в Уставе на сайте МОСОО, www.ioce.net.

¹⁷ Australasia

¹⁸ Были предложения выделить также такие группы, как Ближний Восток и Восточная Европа. Но так как прийти к согласию по этому вопросу не удалось, соответствующие страны включили в группу Европа.

в выборах членов Совета попечителей от Европы. В таких группах, как Африка, Австралия, Центральная и Южная Европа, ассоциации-члены МОСОО являются региональными. Они выбирают своих представителей, которые и входят в Совет попечителей¹⁹.

Члены Совета попечителей избираются на два года и работают безвозмездно. Операционный год МОСОО совпадает с календарным, поэтому в идеале срок работы вновь избранного члена Совета попечителей начинается первого января и заканчивается 31 декабря два года спустя. Но так как в ряде ассоциаций-членов МОСОО операционный год не совпадает с календарным или выборы представителей в МОСОО проводятся во время ежегодных конференций, то фактический срок службы некоторых членов Совета попечителей отличается от установленного Уставом. В начале 2006 года Совет попечителей утвердил положение «Функции и обязанности членов Совета попечителей МОСОО». Член Совета должен быть связующим звеном между своей организацией и МОСОО, делиться опытом своей страны или региона и передавать опыт других регионов своей ассоциации. Каждый член Совета попечителей берет на себя обязательство посвящать работе в МОСОО не менее 8-12 часов в месяц. На практике большинство членов тратит гораздо больше времени. Кроме того, так как МОСОО – организация в значительной степени виртуальная, члены Совета попечителей как минимум раз в 3-5 дней проверяют электронную корреспонденцию, относящуюся к работе МОСОО, и работают с ней. В идеале Совет попечителей должен собираться не реже одного раза в год, и эти встречи должны быть приурочены к ежегодным конференциям организаций-членов. Однако в 2006-2007 гг. у МОСОО не было финансовых ресурсов на проведение собрания Совета попечителей²⁰. Поэтому его члены

¹⁹ В 2006-2007 гг. в Совете попечителей и Исполнительном комитете МОСОО работали: Росс Коннер (президент, Северная Америка, Американская ассоциация оценки), Глория Эсперанса Вела (вице-президент, Центральная и Южная Америка, Latinoамериканская сеть мониторинга, оценки и систематизации), Пенни Хокинс (секретарь, Австралия, Австралийское общество оценки), Урну Ба Талл (казначей, Африка, Африканская ассоциация оценки), Карл Дусетт (Северная Америка, Канадское общество оценки, 2007), Гвен Кис (Северная Америка, Канадское общество оценки, 2006), Симон Кисира (Африка, Африканская ассоциация оценки), Барт Перин (Европа, Европейское общество оценки), Велмер Рамос-Гонсалес (Центральная и Южная Америка, Latinoамериканская сеть мониторинга, оценки и систематизации), Арунаселам Расаппан (Азия, Малайзийское общество оценки, 2006).

²⁰ Благодаря внешней поддержке и в связи с международной встречей в Вашингтоне многие, кто работал в Совете попечителей в 2006-2007 и 2008-2009 гг., смогли, наконец, встретиться лично в январе 2008 года.

общались в основном по электронной почте и через интернет, а также, когда это было возможно, с помощью интернет-телефонии, например по skype.

В состав Исполнительного комитета МОСОО, который был создан по инициативе Совета попечителей и официально избран на ежегодной встрече, входят президент, вице-президент, секретарь и казначей. Члены Исполнительного комитета, как и члены Совета попечителей, избираются на два года. Исполнительный комитет руководит работой организации и регулярно консультируется со всеми членами Совета попечителей. Члены комитета принимают на себя обязательство посвящать работе на МОСОО в два раза больше времени, чем обычные члены Совета попечителей, то есть от 16 до 24 часов в месяц. Однако так как работы очень много, членам Исполнительного комитета приходится тратить существенно больше времени.

Функции Секретариата МОСОО исполняет на контрактной основе профессиональная компания «Виллоу Групп»²¹ из Оттавы. Секретариат ведет бухгалтерию и учет членов и поддерживает сайт МОСОО, затрачивая на это около часа в неделю. Кроме того, МОСОО бесплатно помогает интернет-специалист из Оттавы Бенуа Готье.

В 2006-2007 гг. Совет попечителей провел стратегическое планирование и принял «План работы». Процесс стратегического планирования возглавляли президент и члены Исполнительного комитета, и участвовали в нем все члены Совета попечителей. План определил четыре приоритетных направления работы:

- участие в организации и проведении региональных мероприятий совместно с действующими и потенциальными членами МОСОО;
- привлечение новых членов;
- укрепление позиций МОСОО в мире оценки;
- поиск источников стабильного финансирования.

Для реализации плана были созданы четыре «рабочие команды» под руководством членов Исполнительного комитета, в каждую из которых вошло по одному-два члена Совета попечителей. В конце 2007 года

²¹ The Willow Group.

Совет оценил, что удалось сделать для реализации плана за два года. В отчете о данной самооценке, который был представлен на ежегодной виртуальной встрече МОСОО, была описана проделанная работа и оценен прогресс по каждому из четырех приоритетных направлений. По мнению членов Совета попечителей, прогресс по первым двум направлениям работы (партнерство с организациями-членами и привлечение новых членов) можно было оценить как хороший или очень хороший, по третьему (укрепление позиций) – как ограниченный, а работа по четвертому направлению (**стабильное финансирование**) оказалась безрезультатной.

На основании плана работы на 2006-2007 гг. и оценки полученных результатов Совет попечителей, избранный на 2008-2009 гг., определил свои приоритеты. МОСОО должна:

- быть лидером в области оценки во всем мире,
- поощрять и поддерживать организационное развитие объединений оценщиков,
- содействовать общению и обмену опытом в глобальном сообществе оценщиков.

Во исполнение задачи быть лидером в области оценки в 2008 году главным для МОСОО было участие в Сети сетей оценки влияния²². МОСОО сыграла ключевую роль в привлечении внимания к идеям и веяниям, которые могут повлиять на оценку и оценщиков во всем мире. Кроме того, благодаря МОСОО все точки зрения были выслушаны и учтены. Определенная работа была также проделана и по двум другим приоритетным направлениям²³.

Финансирование и членство

МОСОО получает средства в основном от членских взносов. Существует четыре вида членства в МОСОО: полное, ассоциированное, аффилированное и институциональное. Полными членами

²²Network of Networks on Impact Evaluation (NONIE). Подробнее о Сети сетей оценки влияния см. <http://www.worldbank.org/ieg/nonie/>.

²³Подробнее об этой работе можно прочитать на сайте МОСОО www.ioce.net в разделе Resources. См. следующие документы: 2008 Annual Report, Strategic Plan-December 2008, Minutes of the 2008 Annual General Meeting.

МОСОО являются официально зарегистрированные национальные и региональные ассоциации оценки, ассоциированными – неформальные или еще только создающиеся группы или сети оценки, которые со временем могут стать полными членами. Аффилированное членство имеют субнациональные группы оценки и прочие объединения оценщиков, которые не удовлетворяют критериям для полноправного членства. Институциональными членами МОСОО являются официально зарегистрированные организации, заинтересованные в развитии оценки и разделяющие миссию МОСОО. Например, институциональным членом МОСОО является ЮНИСЕФ, одно из учреждений ООН, которое активно развивает оценку во всем мире. В 2006-2007 гг. членами МОСОО были 17 организаций оценщиков, и большинство из них имело полное или ассоциированное членство²⁴.

Для полных, ассоциированных и аффилированных членов в МОСОО установлена трехступенчатая системы членских взносов. Размер взносов зависит от уровня экономического развития страны или региона, где работает ассоциация. Для каждой ступени установлены максимальный и минимальный размеры взноса. В пределах этого диапазона организация-член сама решает, сколько платить. Подробное описание системы членских взносов МОСОО приведено на сайте организации. Для всей системы диапазон составляет от 50 до 3000 долларов США. У большинства членов МОСОО из развивающихся стран размер взноса находится ближе к нижнему краю этого диапазона, у членов из развитых стран – в его средней и верхней части.

Есть еще много ассоциаций, групп и сетей оценки, которые могли бы стать членами МОСОО. На сайте МОСОО есть база данных о профессиональных организациях оценщиков из разных стран мира, с именами и контактной информацией. Сейчас в ней около 80 организаций, что говорит о том, что в будущем МОСОО может значительно увеличить число своих членов и, соответственно, приток средств за счет членских взносов.

²⁴ Точно сказать, сколько членов было в МОСОО в то или иное время, практически невозможно по ряду причин: организации вступают в разное время; некоторые организации задерживают членские взносы; отдельные региональные организации (например, АфРАО) представляют сразу несколько национальных ассоциаций; у ряда организаций операционный год не совпадает с операционным годом МОСОО, поэтому они принимают решение о возобновлении членства не в начале календарного года.

Помимо членских взносов МОСОО получала небольшую финансовую помощь. ЮНИСЕФ выделил средства на издание сборника из 14 кейсов, анализирующих развитие ассоциаций и сетей оценки в Африке, Америках, Азии, Австралии и Европе²⁵. Кроме того, ряд ассоциаций из развивающихся стран выделяли своим представителям в МОСОО средства на командировочные расходы для участия во встречах Совета. В 2006-2007 гг. одним из стратегических направлений работы МОСОО был поиск источников стабильного финансирования организации. Решить эту задачу не удалось, хотя члены Совета попечителей обращались во многие международные организации и фонды. Потенциальные доноры одобряли миссию и цели МОСОО, но у них не было денег, которые они могли бы выделить организации. Наиболее перспективным потенциальным способом финансирования МОСОО оказались специальные проекты, которые организация могла бы реализовывать совместно с партнером, у которого есть надежное финансирование. Например, МОСОО мог бы помочь крупной международной организации или фонду найти тренеров для семинаров по оценке. Однако, учитывая слабую инфраструктуру и то, что члены органов управления работают как волонтеры, МОСОО достаточно сложно разрабатывать и реализовывать подобные проекты.

Обсуждение

Сейчас, после нескольких лет, которые ушли на создание МОСОО, и двух лет ее официальной работы, уже можно провести оценку целей, деятельности и планов этой организации. Результаты такой оценки будут иметь ценность как для членов МОСОО, так и для всех тех, кто ожидает от нее определенных свершений. Чтобы МОСОО продолжала расти и развиваться, ее планы, деятельность и ожидания должны соответствовать имеющимся возможностям и ресурсам. Что можно сказать о сильных сторонах МОСОО, трудностях, с которыми она сталкивается, и возможностях, которые у нее есть?

²⁵ Segone, M., and Ocampo, A. (Editors) (2006). *Creating and Developing Evaluation Organizations: Lessons learned from Africa, Americas, Asia, Australasia and Europe*. DESCO and UNICEF: Lima, Peru. См. http://ioce.net/download/case_studies/IOCE_EvalOrgPack_Jan2007.pdf Идею создания данного сборника предложил переходный Совет МОСОО. Книга была опубликована в 2006 г. при поддержке ЮНИСЕФ. Ее можно прочитать на сайте www.ioce.net, в разделе Resources.

Сильные стороны

У МОСОО есть четыре сильные стороны. Во-первых, многие хорошо относятся к этой организации, потому что понимают ее уникальную роль и ожидают от нее значительных достижений. Во-вторых, МОСОО достигла заметного успеха в деле пропаганды оценки. В-третьих, значительный вклад в работу организации внесли добровольцы, которые преданно работали в переходном и официальном органах управления. В-четвертых, члены-основатели МОСОО продолжают оказывать организации как финансовую, так и логистическую и моральную поддержку.

Трудности

МОСОО, как теперь стало ясно, приходится сталкиваться с определенными трудностями. Во-первых, многие, не совсем ясно понимая реальную ситуацию, связывают с МОСОО ожидания, которые эта молодая организация с недостаточным финансированием и сотрудниками-волонтерами оправдать не в состоянии. Необходимо сократить разрыв между высокими и часто нереалистичными ожиданиями и ограниченными возможностями. Во-вторых, МОСОО слишком зависит от небольшой группы членов ее органов управления, которые работают на добровольных началах и помимо работы в МОСОО имеют обязательства перед своими национальными или региональными ассоциациями, на основной работе и перед семьями и сообществами, в которых они живут. В-третьих, финансовых ресурсов организации недостаточно, чтобы заниматься той международной деятельностью, которую от МОСОО ожидают некоторые ее члены и сторонние организации. Пока что МОСОО денег хватало только на содержание секретариата, минимальные операционные расходы и проведение одной встречи Совета попечителей. В-четвертых, МОСОО – виртуальная организация с очень маленьким секретариатом. Работа ведется в основном по электронной почте и иногда с помощью бесплатной интернет-телефонии (например, skype). **Учитывая, что члены Совета попечителей разбросаны по разным часовым поясам, практически невозможно одновременно собрать их всех в сети. Это обстоятельство затрудняет обмен информацией и, как следствие, замедляет процесс принятия решений и их реализацию.** Кроме того, члены Совета попечителей МОСОО принадлежат к разным культурным традициям, поэтому им вдвойне сложно общаться дистанционно. Наконец, постоянно растет давле-

ние на МОСОО со стороны ряда ассоциаций оценщиков из развитых стран, которые служат основным источником членских взносов. Эти ассоциации ожидают от МОСОО ощутимой пользы для себя и своих членов. И никого, особенно ассоциации из развитых стран и регионов, не убеждает аргумент, что членские взносы – это проявление доброй воли участника профессионального сообщества.

Потребности, возможности и рекомендации

Опыт первых лет работы МОСОО показывает, что международные организации, способствующие развитию оценки, нужны и полезны. Примеры Нигера и Индии демонстрируют уникальную роль, которую МОСОО может играть на национальном уровне как внешняя, но уважаемая организация, стимулируя развитие оценки и поддерживая национальные и региональные организации. На региональном уровне МОСОО может быть полезна как посредник между национальными организациями при обсуждении интересующих их вопросов. Например, в плане работы МОСОО на 2008-2009 гг. предусмотрена работа в области оценки влияния в развивающихся странах. МОСОО планирует выступать в роли посредника в процессе обсуждения различий между подходами к этому вопросу развивающихся стран, заказчиков оценки и доноров. Еще одним примером полезной посреднической деятельности МОСОО служит роль, которую организация сыграла в установлении контактов между национальными и региональными ассоциациями по вопросу сертификации и аттестации оценщиков. Хотя в задачу МОСОО не входит работа с отдельными оценщиками, организация помогала и будет помогать людям, которые занимаются оценкой. От одинокого оценщика из Бангладеш, который прислал в МОСОО электронное письмо с просьбой о помощи, до оценщика из США, искавшего новые подходы к оценке ВИЧ, – для всех них МОСОО была местом, куда можно обратиться за поддержкой. Всем им МОСОО помогала установить полезные контакты, а также оказывала моральную поддержку, чтобы они могли справиться с трудностями, с которыми всегда сопряжена оценка. В такой роли источника моральной поддержки МОСОО полезна «новорожденным», и поэтому еще очень слабым, национальным ассоциациям оценки в развивающихся странах.

Потребность в помощи МОСОО создает возможности для развития этой организации, но в то же время связана с определенным риском.

Из-за недостатка ресурсов сегодня МОСОО не может сделать все, что от нее ожидают. Поэтому МОСОО должна аккуратно и осознанно выбирать приоритетные направления деятельности. Помимо решения внешних задач и взаимодействия с национальными и региональными ассоциациями МОСОО необходимо уделять внимание работе внутри организации. Например, нужно увеличить число членов, чтобы увеличить финансирование. Также нужно упростить структуру членских взносов, чтобы уточнить размеры ежегодных взносов и упорядочить процесс их внесения. Наконец, нужно разработать механизмы для привлечения большего числа добровольцев для проведения мероприятий. При этом нужно обеспечить руководство работой этих добровольцев, чтобы видение и цели МОСОО не размывались.

Сейчас, когда МОСОО вступает в очередной этап своего развития, ее миссия – содействовать широкому признанию оценки и поддерживать общества, ассоциации и сети оценки, чтобы они могли еще лучше способствовать качественному управлению, эффективному принятию решений и укреплению роли гражданского общества – сохраняет свое значение и актуальность. Кроме того, МОСОО, ориентированная в первую очередь на страны и регионы, имеет уникальную возможность развивать культурное многообразие и способствовать признанию самых разных подходов к оценке. Этим МОСОО может помочь развитию оценки, выступая катализатором обогащения теории, методологии и практики этой дисциплины. Будущее МОСОО видится очень светлым, хотя эта организация находится еще только в начале своего пути. Ей нужна постоянная и все более широкая поддержка существующих национальных и региональных организаций оценщиков и их членов, а также доноров и других международных организаций, заинтересованных в развитии оценки. Такая поддержка поможет МОСОО превратиться именно в то всемирное сообщество оценщиков, о котором думали создатели организации десять лет назад.

8

Взгляд в будущее

Какие тенденции будут определять развитие оценки программ в ближайшие десятилетия? Вероятнее всего, продолжится распространение и внедрение оценки программ в разных секторах; более очевидной станет польза самого процесса проведения оценки; произойдет признание оценки программ как дисциплины и профессии; будет расти политический интерес к общественному контролю, индикаторам эффективности и прозрачности. В сфере методологии оценки наверняка продолжатся споры о том, какие методы можно считать наиболее точными и, вероятно, будут все более широко применяться системный подход и теория сложных адаптивных систем.

Будущее оценки

Майкл Пэттон

За последние 30-40 лет оценка как область профессиональной деятельности претерпела огромные изменения. Профессией, на мой взгляд, оценка стала в 1975 году, когда было опубликовано первое «Руководство по проведению оценочных исследований»¹. В том же году в США были образованы Сеть оценки и Общество оценочных исследований (в 1984 году они объединились в Американскую ассоциацию оценки). В то время еще не было ни журналов по оценке, ни регулярных программ обучения, ни стандартов проведения оценки, а учебники по оценке можно было пересчитать по пальцам. С тех пор ситуация радикально изменилась, и оценка превратилась в глобальную профессиональную область, богатую и многообразную. В этой главе я опишу основные тенденции, которые, на мой взгляд, будут определять развитие оценки в течение ближайшей четверти века.

Тенденция 1. Международное и межкультурное распространение оценки: глобализация и диверсификация

За последние 10-15 лет ничто так не повлияло на оценку, как ее глобальное распространение. В 1995 году в Ванкувере состоялась первая по-настоящему международная конференция по оценке, на которой присутствовало более 1600 специалистов из 65 стран. Десять лет спустя на вторую международную конференцию в Торонто приехало уже около 2500 специалистов по оценке со всего мира. В 1990-х появились Европейское общество оценки² и Африканская ассоциация оцен-

¹Struening, Elmer L. and Marcia Guttentag (eds.). 1975. *Handbook of Evaluation Research*. Beverly Hills, CA: Sage.

²Основано в 1994 году Гааге.

ки³. Сегодня в мире уже более 60 национальных ассоциаций оценки. Они есть, например, в Японии, Малайзии, Шри-Ланке, Монголии, Бразилии, Колумбии, Перу, Южной Африке, Зимбабве, Нигере и Новой Зеландии. В 2003 году в Лиме была учреждена Международная организация сотрудничества в области оценки⁴, которая призвана стимулировать сотрудничество и поддерживать инициативы национальных и региональных ассоциаций оценки по всему миру. В 2002 году в Пекине была образована Ассоциация по оценке международного развития⁵, целью которой является поддержка специалистов по оценке, работающих в развивающихся странах. В 2005 году в Перу была образована Сеть мониторинга, оценки и систематизации знаний в Латинской Америке и Карибском бассейне⁶.

Всемирный банк в рамках Международной программы обучения оценке развития предлагает специалистам из развивающихся стран пройти месячный курс в Карлетонском Университете в Оттаве. Международные агентства разработали подробные руководства по проведению оценки. Различные национальные ассоциации изучили стандарты оценки, разработанные Объединенным комитетом по стандартам оценки образовательных программ⁷, и адаптировали их к местным социально-экономическим условиям. При этом неизменным оставалось положение о том, что о качестве оценки следует судить по ее полезности, выполнимости, правомерности и точности.

Правительства по всему миру создают новые системы мониторинга и оценки, чтобы перейти к управлению по результатам и измерению показателей работы и таким образом способствовать социально-экономическому развитию. Международные агентства также начали использовать оценку в программах развития по всему миру. У большинства крупных международных организаций есть собственные подразделения, занимающиеся оценкой, которые разрабатывают правила

³Основана в 1999 году в Найроби. В 2009 году в Египте прошла уже пятая конференция этой организации.

⁴International Organization for Cooperation in Evaluation (IOCE)

⁵International Development Evaluation Association (IDEAS). Первая конференция IDEAS состоялась в Нью-Дели в 2005 году.

⁶Red de seguimiento, evaluación y sistematización en America Latina y el Caribe (ReLAC)

⁷Joint Committee on Standards for Educational Evaluation. Комитет был создан в 1975 году для разработки стандартов оценки учебных программ. Одним из членов комитета является Американская ассоциация оценки. Комитет разработал серию стандартов оценки, в том числе стандарты оценки программ. См. <http://www.eval.org/EvaluationDocuments/standards.html> (Прим. ред.)

работы и процедуры, проводят конференции и учебные программы, поддерживают специализированные сайты и имеют в штате квалифицированных сотрудников.

Благодаря этим глобально взаимосвязанным усилиям стратегии и подходы к оценке получили распространение и признание по всему миру. Таким образом, глобализация оценки помогает нам работать вместе, чтобы лучше понять, какие факторы способствуют повышению результативности программ и использованию оценки. Кроме того, опыт использования оценки за пределами западных стран «проверяет на прочность» представления и культурные парадигмы, которые определяют, как нужно проводить оценку и как судить о ее качестве. При переводе стандартов оценки национальные ассоциации вносят в них свои культурные нюансы и адаптируют практику работы к местным политическим, социальным, организационным, экономическим и культурным условиям. Я думаю, что такая культурная и политическая адаптация продолжит влиять на оценку и в будущем.

Тенденция 2. Оценка как трансдисциплина и профессия

Философ и теоретик оценки Майкл Скривен назвал оценку *трансдисциплиной*, потому что в любой дисциплине, профессии или области деятельности в той или иной форме используется оценка. Например, студенты, изучающие любую дисциплину, обязательно подвергаются оценке. А вот пример из совершенно иной области: реферируемые академические журналы используют оценку коллег по «цеху» для принятия решения о публикации результатов исследования. Оценка является дисциплиной, которая служит другим дисциплинам, хотя при этом и является дисциплиной сама по себе. Отсюда ее статус трансдисциплины. Статистика, логика и оценка – все это примеры трансдисциплин, потому что их методы, образ мысли и знания используются в других областях исследования, например в образовании, здравоохранении, социальной работе, инженерном деле, экологии и т.п. Я ожидаю, что в будущем оценка получит еще более широкое признание как трансдисциплинарная область. Это повлияет и на то, как мы проводим оценку (будут создаваться междисциплинарные команды), и на то, как мы исследуем оценку.

Одним из важных следствий данной тенденции является признание того, что у оценки есть собственная база знаний о факторах, которые

вливают на эффективность программ, и о том, как проводить полезную оценку. Слишком много оценок проводят экономисты и представители иных общественных наук, у которых нет ни знаний, ни опыта в области оценки. Многие из них не знают, что существуют стандарты качества оценки. Они также не знают, какие варианты методов и моделей оценки существуют. Поэтому я надеюсь, что в будущем оценку признают и как профессию, и как трансдисциплинарную область знаний и те, кто заказывает и финансирует оценку, обязательно будут включать в команды, проводящие оценку в разных странах, обученных специалистов по оценке.

Тенденция 3. Растущий политический интерес к публичной отчетности, индикаторам эффективности и прозрачности

Измерение эффективности⁸ стало неотъемлемой частью мировой политики. Об этом, например, свидетельствует включение целей, стандартов и значимых уровней в Цели развития тысячелетия и международные договоры, например Киотское соглашение о сокращении выбросов газов, вызывающих парниковый эффект. Индикаторы эффективности приобрели такое значение и популярность, что их регулярно включают в законодательные акты, правительственные нормативные документы и международные мониторинговые соглашения. Непрерывный мониторинг значений индикаторов и их сравнение с целевыми значениями можно назвать измерением или мониторингом эффективности. Он позволяет решить три основные задачи: 1) оценить влияние государственной политики на работу государственных служб, 2) выявить хорошо и плохо работающие учреждения и госслужащих, 3) обеспечить подотчетность государства перед обществом. Правительства и международные организации, с одной стороны, сами проводят мониторинг эффективности работы общественного сектора, а с другой – их деятельность также является объектом такого мониторинга. В результате политические ставки довольно высоки.

⁸Эффективность — относительный эффект, результативность процесса, операции, проекта, определяемые как отношение эффекта, результата к затратам, расходам, обусловившим, обеспечившим его получение. Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 5-е изд., перераб. и доп. — М.: ИНФРА-М, 2007. — 495 с. — (Б-ка словарей «ИНФРА-М»). (Прим. ред.)

Качественно проведенный мониторинг эффективности полезен для всей системы мониторинга и оценки. Но если провести его плохо, он может оказаться очень затратным и при этом не просто неэффективным, но даже вредным и разрушительным. Поэтому в будущем нужно нарабатывать знания о полезных системах мониторинга эффективности, в том числе об их неизбежных ограничениях. Возможный позитивный эффект мониторинга эффективности хорошо описывает фраза: *что измеряется, то и делается*. Тщательно проработанные и адекватные индикаторы эффективности помогают сфокусировать внимание исполнителей на приоритетных результатах и обеспечить контроль за их достижением. Обратной стороной этой «медали» является то, что если мы станем измерять не то, что нужно, то и делать мы будем не то, что нужно.

Нужно учить людей грамотно использовать и интерпретировать индикаторы эффективности. Особое внимание следует уделить значению *независимой проверки и прозрачности* как способов обеспечить общественный контроль, методологическую тщательность и справедливость по отношению к отдельным людям или организациям, работа которых подвергается мониторингу.

Опасения относительно неверного или недобросовестного использования индикаторов эффективности вытекают из Закона Кэмпбелла, сформулированного Дональдом Кэмпбеллом, одним из наиболее выдающихся пионеров оценки. Закон гласит: *«Чем больше какой-либо количественный социальный индикатор будет использоваться для принятия решений в социальной сфере, тем больше будут пытаться его исказить, и тем с большей вероятностью применение этого индикатора будет нарушать и искажать социальные процессы, для измерения которых он был разработан»*. Приведу пример. Полицейские в Новом Орлеане подтасовали данные о числе преступлений, чтобы показать падение уровня преступности. К этому их подвигла политика руководства, которое награждало руководителей районов с самими низкими уровнями преступности. Когда подтасовка была обнаружена, разразился скандал и пять офицеров полиции были уволены.

Подотчетность перед обществом подразумевает, что правительства и политики ставят перед собой цели и затем публично отчитываются, как идет работа по их достижению. Полезность индикаторов эффективности зависит от того, насколько достоверными, адекватными ситуации, надежными, прозрачными и понятными они будут, и от того,

насколько адекватным и справедливым будет процесс интерпретации полученных значений. Индикаторы эффективности – всего лишь один из инструментов из арсенала оценки, который включает множество методов сбора данных, подходов и моделей. Учитывая быстрое и широкое распространение мониторинга эффективности, существует опасность, что многие решат, что такой мониторинг и есть оценка и можно им ограничиться. Но измерение результатов всего лишь показывает тенденции и направления. Индикаторы показывают, растет что-то, сокращается или остается неизменным. Оценка позволяет взглянуть глубже, потому что задается вопросом, почему значения индикатора меняются именно так, а не иначе; каким образом изменение индикаторов связано с конкретными действиями; что заставляет индикаторы изменяться; какими ценностями следует руководствоваться при интерпретации значений индикаторов для вынесения суждений. Если мониторинг эффективности ориентирован на использование полученных данных, то важно в первую очередь четко определить, кто и для чего будет использовать индикаторы. Учитывая, что мониторинг эффективности в общественном секторе приобретает все большее значение во всех странах мира, специалисты по оценке, политики и общественность должны понимать, каковы сильные и слабые стороны основных индикаторов эффективности.

Тенденция 4. Укрепление потенциала и развитие навыков проведения оценки

Мы уже знаем, что организациям, программам и проектам нужны ресурсы, знания и определенный потенциал, чтобы эффективно управлять оценкой и проводить ее. За последние десять лет мы стали лучше понимать важность наращивания потенциала оценки в организациях путем внедрения оценочного образа мысли в организационную культуру. Возможности организаций создавать, хранить и извлекать из архивов большие объемы информации постоянно растут. Проблема в том, чтобы понять, как использовать всю эту информацию. Современные технологические возможности для сбора и компьютеризации информации значительно превосходят способность большинства организаций обрабатывать и осмысливать ее. Руководителям организаций постоянно приходится решать, что стоит принять к сведению, что можно проигнорировать и каким образом преобразовать знания в действия и решения. Это означает, что в будущем специалистов по

оценке все чаще будут приглашать не только для проведения самой оценки, но и для создания устойчивого потенциала оценки в организациях. Специалистам по оценке придется формировать интерес к использованию оценки и поддерживать его. Определение пользователей оценки подразумевает не только выбор людей, но и их «воспитание». Отрицательное отношение или отсутствие интереса к оценке у потенциальных пользователей может быть связано с негативным прошлым опытом или непониманием возможной пользы от оценки. Поэтому одной из задач специалистов по оценке будет культивирование интереса к оценке и готовности ее использовать. Даже тем, кто изначально склонен признавать значение оценки, часто требуется обучение и поддержка, чтобы научиться эффективно использовать информацию.

Специалисты по оценке также должны развивать свой потенциал и навыки, не ограничиваясь при этом изучением только вопросов методологии. Опыт показывает, что, если мы хотим, чтобы результаты оценки использовались, специалисты по оценке должны уметь выстраивать отношения с людьми, фасилитировать работу групп, управлять конфликтами, разбираться в политических хитросплетениях и эффективно строить межличностное общение. Технические навыки и знания социальных наук недостаточно, чтобы обеспечить использование оценки. Важно иметь навыки работы с людьми. Хотя в идеале решения в современных организациях принимаются рационально, в реальности на них влияют и личные отношения, и политическая динамика. Специалисты по оценке, которые не умеют работать с людьми и разбираться в политических хитросплетениях, неизбежно столкнутся с тем, что результаты их работы будут в основном невостребованными или, что еще хуже, будут использованы ненадлежащим образом.

Тенденция 5. Осознание значения процесса оценки и понимание его полезности будут расти

В главе, посвященной оценке, ориентированной на использование, я говорил об *использовании процесса* оценки и его значении для оценки. Я ожидаю, что это значение будет расти. Если активно вовлекать в оценку заинтересованные стороны, процесс оценки можно использовать как инструмент обучения и повышения потенциала оценки. Влияние оценки с участием и партнерской оценки не ограничивается использованием результатов. Люди, участвующие в оценке, учатся

думать более критически. Они учатся формулировать вопросы, интерпретировать данные, устанавливать приоритеты, уточнять модели воздействия и сосредотачиваться на результатах. Они учатся использовать логику и способ мышления, используемые в оценке. Таким образом, использование процесса оценки повышает способность людей использовать оценку.

Людам, которые привыкли работать в условиях неопределенности и действовать опираясь на общие представления и непроверенные мнения, сложно начать мыслить ясными и конкретными категориями и использовать данные фактических наблюдений. А таких людей большинство. Тех же, кто использует оценочную логику, меньшинство. Правда, один раз попробовав думать как специалист по оценке, человек зачастую начинает ценить такой образ мысли. Это является одной из причин увеличения спроса на оценку.

Использование процесса оценки отличается от использования ее результатов, описанных в отчете. Разница такая же, как между приобретением умения обучаться и приобретением каких-то конкретных тематических знаний. Учиться думать как специалист по оценке значит учиться мыслить критически, и тот, кто участвует в оценке, учится этому на практике. Обучение оценочному образу мысли создает новые возможности для влияния, которые все больше ценят организации и доноры, потому что конкретные результаты быстро теряют свою ценность, а умение думать как специалист по оценке – нет. Это особенно важно для организаций, которые хотят стать обучающимися. Умение смотреть на мир глазами специалиста по оценке, приобретаемое людьми, участвующими в оценке, часто оказывает на них серьезное влияние, причем это влияние может быть намного сильнее и сказываться дольше, чем влияние непосредственных результатов оценки. У результатов оценки очень короткий «период полураспада», если говорить языком ядерной физики; результаты оценки очень быстро «портятся», потому что мир вокруг нас стремительно меняется. Результаты обычно быстро теряют актуальность. Приобретенный навык думать и действовать как специалист по оценке, напротив, имеет «долгоиграющий» эффект. Таким образом, опыт участия в оценке может оказать долговременное глубокое влияние на то, как люди думают, насколько они открыты к реальности и как они смотрят на свою собственную работу. Поэтому я ожидаю, что в перспективе использованию процесса оценки будут уделять все больше внимания как инструменту наращивания потенциала оценки.

Тенденция 6. Споры о точности различных методов

В прошлом специалисты в области оценки яростно спорили, какие методы являются точными, а какие – нет, и можно ли считать ценными и заслуживающими доверия не только количественные, но и качественные методы. Формат дискуссии постоянно менялся, периоды яростной вражды сменялись периодами примирения. Сейчас споры разгораются с новой силой, на этот раз по поводу того, правильно ли считать рандомизированный экспериментальный подход с использованием контрольной группы *золотым стандартом* для оценки влияния.

Достоверность экспериментальных и количественных методов никогда не подвергалась сомнению. К 1990-м годам достойными уважения были, наконец, признаны и качественные методы. Сегодня особенно ценится применение смешанных методов. Профессионалы в области оценки пришли к согласию, что нужно знать и применять различные методы в зависимости от специфики конкретных вопросов задания и потребностей заинтересованных сторон. Но вот относительно того, что следует считать *золотым стандартом применительно к методологии*, продолжаются жаркие споры. С одной стороны, все согласны, что о качестве методологии нужно судить по тому, насколько используемые методы соответствуют конкретным целям и вопросам задания. Существует согласие и по поводу того, что там, где это возможно, полезно использовать как количественные, так и качественные методы. Однако при этом широко распространено убеждение, что задача выявления причинно-следственных связей важнее любых других вопросов и что эксперименты с контрольной группой, сформированной методом случайной выборки, лучше всего позволяют решить эту задачу. Именно здесь мы и сталкиваемся с вопросом золотого стандарта.

В спорах участвуют не только методологи оценки. Дискуссия влияет и на практикующих специалистов по оценке, и на тех, кто заказывает оценку и использует ее результаты: политиков, сотрудников и менеджеров программ и доноров. Все могут погрязнуть в дебатах о том, являются ли полученные экспериментальным путем статистические данные более научными и достоверными, чем данные, полученные квазиэкспериментальным путем или в результате качественных исследований. Кто захочет проводить (или финансировать) второсортную оценку, когда есть общепринятый золотой стандарт? Каковы сильные и слабые стороны различных методов, в том числе и экспериментальных

(а у них, оказывается, тоже есть свои слабые стороны)? Что значит подбирать метод под вопрос?

Если специалисты по оценке должны привлекать к выбору методов тех, кто будет использовать результаты оценки, необходимо, чтобы и сами специалисты, и пользователи понимали суть спора о методах. А специалисты по оценке должны помогать пользователям выбирать такие методы, которые лучше всего соответствуют целям конкретной оценки. Для этого необходимо объяснить заинтересованным сторонам, какие методы существуют, почему полезно сочетать разные методы и в чем достоинства и недостатки различных подходов.

Американская ассоциация оценки и Европейское общество оценки выступают за методический эклектизм и адаптацию методов оценки к специфике вопросов задания и информационным потребностям основных пользователей результатов оценки. Обе упомянутые выше профессиональные организации считают, что *золотым стандартом следует считать соответствие метода задаче оценки*. Проблема состоит в том, что идея о превосходстве количественных/экспериментальных методов мешает и специалистам по оценке, и заказчикам серьезно рассматривать возможность использования каких-либо других методов. В результате миллионы долларов тратятся на проведение экспериментальной оценки. У такой оценки есть свои сильные стороны, но есть и существенные недостатки. Из-за того что эксперимент считается методологическим золотым стандартом, заказчики и специалисты по оценке начинают совместную работу с вопроса: «Каким образом мы можем провести экспериментальную оценку?», вместо того чтобы спросить себя: «Какие методы являются наиболее уместными в данной ситуации для того, чтобы получить необходимую информацию?» В таком случае формат и вопросы оценки определяются престижностью метода, а не соображениями полезности, выполнимости, правильности и точности. При этом золотым стандартом качества оценки влияния *считается* проверка гипотезы, сформулированной дедуктивным способом, путем случайного распределения участников программы между экспериментальной и контрольной группами и количественного измерения результатов воздействия. И никакие другие методы серьезно рассматривать не стоит – *по определению*.

Но альтернативные методы все же существуют. Оценить процессы, результаты и влияние программы можно не только экспериментальным путем. В течение последних тридцати лет такие альтернативные

методы использовали специалисты по оценке и практики, столкнувшиеся с тем, что господствующая парадигма не позволяла не только ответить на интересующие их вопросы, но даже сформулировать их. Центральным в споре о том, следует ли считать эксперимент золотым стандартом методологии, является, в определенной степени, вопрос о том, какие доказательства нужны, чтобы считать программу эффективной. Приведу пример из моей книги «Оценка, ориентированная на использование»⁹.

Возьмем задачу борьбы с глистами у детей, распространенной проблемой в развивающихся странах. Предположим, мы хотим оценить программу, в рамках которой школьникам, страдающим от диареи, дают глистогонные препараты, чтобы улучшить посещаемость уроков и успеваемость. Чтобы установить причинно-следственную связь между воздействием – приемом лекарств – и результатами, сторонники эксперимента с контрольной группой будут настаивать, что школьников, страдающих от диареи, нужно случайным образом разделить на две группы: одна группа будет получать лекарства, вторая, контрольная, – нет. Затем нужно будет сравнить посещаемость уроков и результаты тестирования участников экспериментальной и контрольной групп. Если у членов экспериментальной группы, получающих лекарства, через месяц показатели посещаемости и успеваемости будут статистически значимо выше, чем у членов контрольной группы, это улучшение можно будет считать следствием того, что школьникам давали лекарство.

Сторонники качественных методов сомневаются в целесообразности использования контрольной группы в данном случае. Предположим, что мы провели интервью со школьниками, их родителями, учителями и местными медиками и спросили их о причинах, по которым школьники пропускают школу и плохо учатся. Каждая из опрошенных групп независимо друг от друга подтвердила, что основная причина низкой посещаемости и успеваемости – диарея. Такой отдельный сбор информации у разных групп ее источников (школьники, родители, учителя и медики) называется *триангуляцией* и проводится, чтобы проверить, насколько совпадает информация, получаемая из разных источников. После проведения первой серии интервью, которые позволяют получить информацию об исходной ситуации, школьникам назначают курс

⁹Patton, Michael Quinn. (2008). *Utilization-Focused Evaluation, 4th edition*. Thousand Oaks, Ca: Sage Publications, глава 12.

лечения. У тех, кто принимает лекарство, улучшаются посещаемость и успеваемость, и в ходе новых интервью и школьники, и их родители, и учителя, и медики независимо друг о друга говорят, что, по их мнению, изменения произошли в результате лечения, которое избавило детей от диареи. Являются ли эти данные достоверными и убедительными?

Те, кто считает такой дизайн оценки достаточным, утверждают, что полученные результаты являются корректными и объективными и что для установления причинно-следственной связи не нужно тратить деньги на создание контрольной группы. Кроме того, они считают, что неэтично отказывать в лечении детям, страдающим от диареи, потому что избавление от ее симптомов ценно уже само по себе. Сторонники эксперимента с контрольной группой отвечают, что, если не будет контрольной группы, на результаты программы могут повлиять другие неизвестные факторы и *только при наличии контрольной группы* можно будет достоверно установить влияние лечения.

Как наглядно показывает настоящий пример, специалисты и методологи оценки, стоящие в этом споре по разные стороны баррикад, по-разному смотрят на то, что является достаточным доказательством причинно-следственной связи в реальном мире. И это не просто академический спор. На кону стоят миллионы долларов, выделяемых на проведение оценки, и результаты этой оценки повлияют на использование миллиардов долларов, выделяемых на программы содействия международному развитию.

В 2008 году крупнейшие организации-доноры создали Международную инициативу по развитию оценки влияния¹⁰. Данное начинание призвано «содействовать исполнению надежд на лучшую жизнь, способствуя проведению качественной оценки влияния и использованию получаемых результатов для принятия политических решений, которые позволят улучшить программы социального и экономического развития в странах с низким и средним уровнем доходов». В будущем оценку как профессиональную область ждет интенсивная международная дискуссия о том, что следует считать «точным» методом.

¹⁰International Initiative for Impact Evaluation (3ie)

Тенденция 7. Использование системного подхода и теории сложных адаптивных систем в качестве концептуальной основы оценки

Еще одна тенденция, которую я вижу, – это рост интереса и фактического использования в оценке системного подхода. Сейчас в оценке для описания теории программы принято использовать линейные логические модели. В последние десять лет при проведении оценки часто выполнялась концептуализация и проверка логической модели программы или теории изменений¹¹. Когда специалисты по оценке начали работать с сотрудниками программ, чтобы как можно точнее описать их собственные модели (или «теории»), стало понятно, что оценку нужно делать и *перед* запуском программ, а не только после начала их реализации. Согласно традиционным моделям планирования сначала составляется план программы, затем программу реализуют, и уже затем – оценивают. Таким образом, оценка считалась последним этапом работы над программой. Но для разработки программы, которую потом можно было бы оценить, нужно было с самого начала привлекать специалистов по оценке и использовать оценочное мышление. Оценочное мышление, таким образом, встраивается в процесс разработки программы, что особенно важно при построении логической модели или теории изменений, а также при определении того, каким образом программа позволит получить желаемые результаты. Вовлечение в подобного рода работу является примером *использования процесса*, то есть того, как оценка может влиять на программу не только с помощью выводов относительно эффективности последней. Уже сам процесс формирования теории программы может повлиять на то, как программу будут осуществлять, как ее будут понимать, как о ней будут говорить и как ее будут улучшать. Такое влияние, как уже говорилось выше, оказывает процесс оценочного мышления.

Использование оценочного мышления при планировании программ будет иметь серьезные последствия для специалистов по оценке. Им придется научиться: 1) описывать теории изменений для программ и политик; 2) помогать сотрудникам программ, политикам и дограм осознать и формулировать их собственные теории изменений.

¹¹ Теория изменений описывает весь процесс запланированных изменений – от исходных предположений до долгосрочных целей, на достижение которых он направлен (Прим.ред.)

Учитывая важность этих задач, большое значение имеет то, какие подходы к описанию теории изменений смогут предложить специалисты по оценке. Одним из таких подходов является системное мышление, и я предполагаю, что специалисты по оценке будут придавать ему все большее значение и все шире применять его.

При использовании линейной логики модели предполагают, что ресурсы связаны с выполнением действий, действия приводят к получению непосредственных результатов, а те, в свою очередь, – к конечным результатам программы. При рассмотрении программы с точки зрения системного подхода основное внимание уделяется взаимосвязи между различными факторами, которые влияют на получение конечных результатов программы, а не простой модели причинно-следственной связи. У системного подхода есть ряд фундаментальных положений:

1. Целое больше суммы своих частей.
2. Части целого взаимозависимы, поэтому изменения одной из частей влияют на все остальные части и на связи между ними.
3. В центре внимания модели находится система взаимосвязей.
4. Системы состоят из подсистем и существуют в рамках более крупных систем.

В 2006 году Американская ассоциация оценки впервые опубликовала монографию-сборник экспертных материалов «Системные концепции в оценке»¹² под редакцией Боба Вильямса и Ираджа Имана. В книге описан широкий круг разнообразных подходов, которые относят к системным. Отмечая это разнообразие, редакторы пишут:

«Тем, кто хочет систематизировать представления о системных концепциях, которые, на наш взгляд, можно использовать в оценке, мы рекомендуем при чтении этой книги искать закономерности, а не определения. Для себя мы выделили три закономерности:

1. *Ракурс.* При использовании системного подхода исходят из того, что людям полезно посмотреть на мир по-иному. Убежденность в этом, ясно и четко осознанная, движет специалистами, использующими системный подход. Однако чтобы исследование можно было назвать системным, недостаточно просто попы-

¹²Williams, Bob, & Iraj, Iman. (2006). *Systems Concepts in Evaluation: An Expert Anthology*. AEA Monograph. Point Reyes, CA: EdgePres.

таться посмотреть на ситуацию шире или изучить связи между явлениями. «Системность» определяется тем, как вы смотрите на ситуацию, большую или малую, и как исследуете взаимосвязи. «Система» в равной мере является как «представлением» о реальном мире, так и его физическим описанием.

2. *Границы.* От того, как мы проведем границы, зависит наше «видение» системы. Границы определяют, кто и что оказывается внутри рамок исследования или вне этих рамок. Границы устанавливают важные различия (то есть что будет «внутри», а что – «снаружи»). От границ зависит, кто или что выиграет от конкретного исследования, а кто или что может пострадать. Границы по своей сути своей связаны с ценностями, они представляют собой суждения о ценности. Определение границ является важной частью системного подхода.
3. *Сложные системы.* Мы можем найти системы внутри систем; системы, пересекающиеся с другими системами; системы, тесно переплетенные с другими системами. Поэтому неразумно сосредоточивать все внимание на одной системе и не рассматривать, как она связана с другими системами. Где начинается одна система и заканчивается другая? Пересекаются ли они? Кто будет испытывать влияние этого пересечения? Какие системы существуют внутри систем, и к чему это приводит? Человек, практикующий системный подход, всегда смотрит внутрь установленных границ системы, вне их, мимо них и между ними. Затем исследователь критически оценивает изначально принятые границы и, если нужно, меняет их¹³.

Оценка как профессия и трансдисциплина только начинает подходить к изучению и использованию теории систем. Я предполагаю, что в будущем системный подход и образ мысли будут все шире использоваться в оценке программ.

¹³ Williams, Bob, & Iraj, Iman. (2006). Systems Concepts in Evaluation: An Expert Anthology. AEA Monograph. Point Reyes, CA: EdgePres, стр. 6.

Подведем итоги

У оценки, несомненно, есть будущее. Она быстро превратилась в живую и энергично развивающуюся профессию. В своем кратком обзоре я выделил семь тенденций, которые, по моему мнению, повлияют на развитие оценки во всем мире. Я предвижу:

1. Все более широкое международное и межкультурное распространение оценки, ее глобализацию и диверсификацию.
2. Все более широкое признание оценки как трандисциплины и профессии.
3. Рост политического интереса к публичной отчетности, индикаторам эффективности и прозрачности.
4. Рост интереса к развитию потенциала и навыков оценки.
5. Более глубокое понимание пользы, которую дает использование процесса оценки.
6. Продолжение споров о том, какие методы можно считать наиболее точными.
7. Все более широкое использование в оценке системных подходов и теории сложных адаптивных систем.

Тенденции развития оценки программ в странах СНГ

Джамия Асанова

Развитие оценки в странах СНГ началось в 1990-х годах и было связано с деятельностью международных организаций, реализующих программы технической помощи. С тех пор оценка развивалась так активно, что уже начали создаваться местные профессиональные объединения. Обсудим, какие тенденции будут влиять на ее развитие в ближайшем будущем.

Рост востребованности оценки в различных секторах

Сегодня оценка программ как управленческий инструмент начинает все шире использоваться государственными, некоммерческими и бизнес-организациями.

Государственный сектор

Во многих странах СНГ государство все более активно использует программный подход к решению социально-экономических задач. И все чаще в нормативно-правовые акты и программные документы включают требование о проведении оценки эффективности программ, финансируемых за счет бюджетных средств.

Кроме того, в ряде стран СНГ государственные структуры осуществляют переход к управлению и бюджетированию, ориентированным на результат¹. Соответственно, если раньше о работе госоргана судили главным образом по степени «освоения» им выделенных бюджетных средств, то теперь смотрят на то, были ли достигнуты поставленные

¹ Региональный офис ЮНИСЕФ по ЦВЕ и СНГ и Международная сеть «Оценка программ» (IPEN). «Новые тенденции в оценке развития», Выпуск №5, 2006

цели и задачи. Для этого разрабатывают системы мониторинга и оценки, которые позволяют отслеживать степень выполнения поставленных задач и эффективность расходования бюджетных средств. Таким образом, происходит интеграция мониторинга и оценки в систему государственного управления стран СНГ.

Можно ожидать, что благодаря реформированию госсектора в странах СНГ скоро будет востребована и оценка политик. Но пока госструктуры проводят преимущественно оценку программ и проектов.

Благодаря все более широкому использованию оценки в госсекторе в странах СНГ происходит накопление практического опыта проведения оценки государственных программ и использования ее результатов; растет значимость оценки как инструмента повышения эффективности государственного управления.

Внедрение и развитие программного подхода и управления, ориентированного на результат, в госсекторе стран СНГ приведет к росту спроса на знания в области разработки программ и выстраивания программной логики (миссия – цели – задачи – действия – ресурсы). Кроме того, государственные органы будут чаще заказывать оценку программ, соответственно, для них актуальными будут также вопросы методологии формирования тендерной документации и технического задания на проведение оценки и формулирования вопросов оценки. Можно ожидать, что в будущем востребованными будут программы обучения оценке, ориентированные на заказчиков в государственном секторе.

Международные организации

Международные организации продолжают работать в странах СНГ. Они по-прежнему играют заметную роль на рынке оценки в регионе, заказывая внешнюю оценку своих программ и проектов. Причем для выполнения оценки все чаще привлекают группы, в которые входят как зарубежные, так и местные специалисты.

Кроме того, международные организации все чаще заказывают оценку состояния отдельных социальных или экономических секторов, например сельского хозяйства или здравоохранения. Соответственно, растет спрос на специалистов, которые могут делать такую оценку.

Бизнес

Основными заказчиками оценки в этом секторе являются крупные западные и национальные компании, реализующие собственные социальные программы. Стоит отметить, что их интересует не только оценка эффективности действующих программ, но и анализ ситуации и потребностей определенных социальных групп на этапе разработки новых программ.

Возможно, в будущем в этом секторе знания и опыт специалистов по оценке программ будут востребованы для оценки эффективности не только социальных, но и бизнес-программ.

Развитие оценки как профессии

Расширение использования оценки в странах СНГ приводит к росту спроса на услуги специалистов по оценке. А повышение роли оценки при разработке и реализации программ приводит к росту требований к профессиональному уровню выполняющих ее специалистов². Это приводит как к количественному, так и качественному развитию оценки как профессии³. Появляется все больше организаций, для которых оценка является стратегическим направлением деятельности. Это позволяет им накапливать и систематизировать опыт проведения оценки.

Одна из важных новых тенденций развития оценки – включение учебных курсов по мониторингу и оценке в программы высших учебных заведений. В перспективе это должно привести к тому, что оценка программ станет признанной специальностью, по которой будут готовить дипломированных специалистов.

Одновременно растет спрос на краткосрочное обучение – как для начинающих, так и для повышения квалификации практикующих специалистов. Очень востребованными являются издание методической литературы и создание дистанционных программ обучения оценке.

²John M.Owen. Program Evaluation Forms and Approaches, The Guilford Press, New York, London, 2007

³Профессия – это и определенный вид деятельности, и группа людей, занимающихся этой деятельностью.

В целом можно считать, что оценка как профессия в странах СНГ сейчас находится на стадии становления. Важным фактором развития оценки в регионе продолжает оставаться Международная сеть «Оценка программ»⁴ (IPEN), созданная в 2000 году. Благодаря этой сети регулярно проводятся конференции и семинары по оценке, а также публикуются материалы, посвященные различным вопросам проведения оценки и развитию потенциала оценки в организациях⁵. Ежегодные конференции IPEN способствуют развитию и поддержанию профессиональных контактов и профессионального общения между специалистами из стран СНГ, что, в свою очередь, стимулирует появление новых идей и инициатив в области оценки в регионе.

В регионе начали появляться национальные профессиональные организации. В 2008 году было создано два таких объединения – в Кыргызстане и Грузии. В Кыргызстане это неформальная сеть оценщиков, в Грузии – Ассоциация оценки. Причем Ассоциация оценки Грузии – это первое в странах СНГ профессиональное объединение специалистов в области оценки программ, которое официально зарегистрировано как юридическое лицо.

Внедрение оценки программ в практику государственных и бизнес-структур, которое стимулирует рост спроса на услуги специалистов по оценке, таит в себе определенные угрозы. Чем больше людей будет заниматься оценкой, тем выше риск, что не будут соблюдаться профессиональные нормы и принципы. Обеспечение соблюдения принципов оценки в странах СНГ будет в ближайшие годы одной из важнейших задач профессионального сообщества.

Выводы

В ближайшие годы решающее значение для развития оценки в странах СНГ будут иметь следующие тенденции:

- Продолжится рост спроса на оценку программ, в первую очередь в госсекторе. Параллельно будет появляться все больше организаций, для которых оценка является стратегическим направлением деятельности.

⁴www.eval-net.org

⁵Сборник статей под ред. А.И.Кузьмина «Развитие оценки программ в СНГ», 2006, http://eval-net.org/library/Evaluation_development_in_the_CIS.pdf

- Растущий спрос будет стимулировать развитие программ обучения оценке, как краткосрочных, так и академических.
- С накоплением опыта использования оценки в госсекторе будут расти требования к уровню квалификации специалистов по оценке.
- Соответственно, будет расти потребность в профессиональном общении и обмене опытом. Будут формироваться национальные профессиональные объединения специалистов по оценке.
- Важной задачей национальных объединений специалистов по оценке стран СНГ и Международной сети «Оценка программ» будет обеспечение соблюдения этических стандартов и принципов оценки.

Об авторах

Джамиля Асанова

Алматы, Казахстан

Директор Ассоциации развития гражданского общества «АРГО»

Работает в некоммерческом секторе Казахстана с 1996 года.

Специализируется в области менеджмента и развития организаций, управления проектами. Разработала и провела более 200 тренингов для некоммерческих и международных организаций и корпоративных клиентов, более 50 конференций, семинаров и круглых столов. Эксперт в области оценки проектов и программ, выполнила более 50 оценок программ. Член экспертного комитета Программы малых грантов Глобального экологического фонда ПРООН и экспертного комитета Всемирного Банка. Кандидат биологических наук, имеет два высших образования. Член Международной сети «Оценка программ» (IPEN) и Американской ассоциации оценки. С 2005 года работает в попечительском совете IPEN. В 2008-2009 гг. – председатель попечительского совета IPEN.

Владимир Балакирев

Москва, Россия

Директор по развитию компании «Процесс Консалтинг»

Специализируется в области оценки социальных проектов и программ в России и странах СНГ с 1998 года. Провел оценку нескольких десятков программ международных и российских благотворительных организаций, российских и зарубежных частных фондов, а также корпоративных социальных программ. Многократно оценивал корпоративные социальные программы и проекты. Автор ряда публикаций и выступлений на тему оценки программ. Имеет высшее педагогическое

и психологическое образование. Член Международной сети «Оценка программ» и член ее попечительского совета с 2000 года.

Людмила Владыко

Красноярск, Россия

Консультант Управления общественных связей администрации Губернатора Красноярского края; ответственный секретарь Совета по краевым социальным грантам

Занимается оценкой с 1999 года. Проводила оценку проектов грантополучателей Сибирского центра поддержки общественных инициатив, межрегионального проекта «Школа – центр местного сообщества» Центра «Сотрудничество». В 2005 -2009 гг. участвовала в планировании и проведении оценки ряда социальных проектов на территории Красноярского края, в том числе в оценке влияния государственной грантовой программы Красноярского края «Социальное партнерство во имя развития». Занималась экспертизой грантовых заявок. Была председателем Экспертного совета конкурсов Красноярского края на консолидированный бюджет, экспертом конкурсов Агентства социальной защиты администрации Красноярского края по оценке проектов некоммерческих организаций, региональных и российских конкурсов по развитию услуг НКО в социальной сфере. Проводила семинары по оценке проектов и программ в различных регионах Красноярского края и в Сибирском федеральном университете. Автор ряда публикаций по оценке. Имеет сертификат курса «Управление социальными изменениями, оценка социальных проектов» Ноттингемского университета (Англия), сертификаты международных школ и семинаров по оценке. Член Международной сети «Оценка программ».

Томас Грейсон (Thomas E. Grayson)

Урбана-Шампейн, США

Директор по оценке и ассессменту в Службе вице-ректора по работе со студентами; профессор в Школе образования Университета Иллинойса в Урбана-Шампейн

Специализируется на оценке программ, в частности оценке эффективности. Помогает подразделениям университета развивать навыки

разработки и проведения оценки, которая позволила бы улучшить их работу и программы. Имеет опыт оказания технической помощи и обучения оценке как в США, в секторе высшего образования, так и за рубежом, в том числе в Автономном университете Юкатана (Мексика), Католическом университете Леувена (Бельгия) и Международной организации труда (Швейцария). Имеет степени доктора философии в области психологии образования Университета Иллинойса (США), магистра по технологии преподавания Университета Сиракуз (США) и бакалавра по психологии Университета Рутгерс (США). Член Американской ассоциации оценки (АЕА). Много лет активно участвует в ее работе. Был председателем группы оценки в высшем образовании, входил в состав рабочей группы по профессиональному развитию комитета по этике. В январе 2008 года был назначен на пост председателя международного комитета АЕА.

Денис Денисенко

Донецк, Украина

Руководитель «Программы преодоления эпидемии туберкулеза в Донецкой области 2007-2011 гг.» Благотворительного фонда Рината Ахметова «Развитие Украины»

Все последние годы работает в сфере здравоохранения. Имеет опыт работы в некоммерческом секторе – участвовал в реализации проекта «Ресурсный центр по ВИЧ/СПИД». Имеет высшее психологическое образование.

Анатолий Заболотный

Донецк, Украина

Директор Благотворительного фонда Рината Ахметова «Развитие Украины»

Проводил оценку грантовых заявок по заказу Агентства США по международному развитию, Фонда «Евразия», Института «Открытое общество» (Фонд Сороса), Сибирского центра поддержки общественных инициатив (СЦПОИ). Занимался мониторингом и оценкой проектов в рамках программ СЦПОИ. Имеет большой опыт оценки организационного развития НКО. Член Международной сети «Оценка программ».

Наталья Каминарская

Москва, Россия

Исполнительный секретарь Форума Доноров

Последние восемь лет работает в некоммерческом секторе. Руководила проектом по поддержке создания городских благотворительных фондов в России фонда Charities Aid Foundation. С 2001 года является исполнительным секретарем Форума Доноров – коалиции грантодающих организаций, объединяющей ведущие российские и западные донорские структуры, работающие в России. Член управляющего совета Международной инициативы поддержки доноров (World Wide Initiative for Grantmakers Support), член комитета по сетевому взаимодействию Европейского центра фондов (European Foundation Centre) и участник сети Центральной и Восточной Европы за ответственную филантропию (CEENERGI). Автор ряда исследований и публикаций, посвященных вопросам благотворительности. Окончила Московский государственный педагогический университет и магистратуру экономического факультета Московского международного университета. Стажировалась в Центре изучения филантропии Городского университета Нью-Йорка (США).

Марина Карцева

Москва, Россия

Экономист Центра экономических и финансовых исследований и разработок при Российской экономической школе

Выполнила ряд работ, посвященных оценке эффективности активных программ, проводимых региональными центрами занятости, а также прикладное экономическое исследование эффективности реализации Государственного плана подготовки управленческих кадров для организаций народного хозяйства Российской Федерации в 2006/2007 и в 2007/2008 учебном году. Преподает методологию эмпирической оценки в рамках курса «Экономика труда» в Российской экономической школе. Автор ряда публикаций по оценке. Магистр экономики. Член Международной сети «Оценка программ».

Жан Кенел (Jean Serge Quesnel)

Оттава, Канада

Профессор Карлетонского университета и Национальной школы государственного управления Университета Квебека; старший фасилитатор в Колледже для сотрудников системы ООН

Работал директором по оценке Канадского агентства по международному развитию и председателем экспертной группы по оценке Комитета по содействию развитию ОЭСР. Разработал проект «Принципов оценки», принятый ОЭСР/КСР. В Межамериканском банке развития занимал посты директора по оценке и председателя-основателя Группы по сотрудничеству в области оценки международных финансовых институтов. Был директором по оценке ЮНИСЕФ и руководил разработкой «Норм и стандартов оценки в системе ООН». Участвовал в создании программы электронной магистратуры для специалистов по оценке в Латинской Америке. Имеет степени бакалавра философии Университета Оттавы (Канада) и магистра философии Университета Сент-Пол в Оттаве (Канада). Имеет степени магистра государственного управления Национальной школы государственного управления Университета Квебека (Канада) и магистра по специальности «Проектный менеджмент» Университета Квебека (Канада). В настоящее время работает над диссертацией на соискание степени доктора философии в области оценки. Является первым индивидуальным членом Ассоциации по оценке международного развития и Африканской ассоциации оценки. Является координатором-основателем Сети оценки франкоговорящих стран. Вступал с установочными докладами на конференциях IPEN. Руководит рабочей группой по компетенциям и обучению Международной организации сотрудничества в области оценки.

Росс Коннер (Ross F. Conner)

Лос-Анджелес, США

Заслуженный профессор отделения политики, планирования и дизайна Школы социальной экологии Университета Калифорнии в Ирвине; основатель и в прошлом директор Центра исследований в области здравоохранения

Занимается вопросами планирования, работы и оценки здравоохранения, консультирует американские и зарубежные организации

и группы. Преполагает оценку в Институте оценки, Летнем институте методов оценки и прикладных исследований Клермонтского университета и на форуме Американской больницы ассоциации. Автор и редактор девяти книг и многочисленных публикаций по оценке. В 2002 году получил награду за прекрасно проведенную оценку Американской ассоциации оценки за оценку программы «Здоровые города Колорадо», которая продолжалась девять лет и охватывала 28 населенных пунктов. Имеет степени доктора философии и магистра в области социальной психологии и оценки Северо-западного университета (США) и бакалавра психологии Университета Джона Хопкинса (США). Был президентом Американской ассоциации оценки (АЕА), Американской психологической ассоциации и Американского психологического общества. Был президентом и членом совета попечителей Международной организации сотрудничества в области оценки, сейчас старший консультант этой организации. Сопредседатель комитета, занимающегося разработкой программы конференции АЕА 2009 года.

Наталья Кошелева

Москва, Россия

Консультант компании «Процесс Консалтинг»

Около двадцати лет занималась разработкой программ и проектов и управлением ими. В сфере оценки программ работает с 1996 года. Проводила оценку программ и проектов в России, Таджикистане и Украине. Автор ряда публикаций по оценке. Закончила магистратуру Школы государственного и экологического управления Университета Индианы (США) и географический факультет Московского государственного университета. Член Международной сети «Оценка программ» и Американской ассоциации оценки.

Алексей Кузьмин

Москва, Россия

Президент компании «Процесс Консалтинг»

Работает в сфере оценки программ с 1996 года. Участвовал и руководил оценкой более 100 программ и проектов в России, странах СНГ и дальнего зарубежья. Разработал и ведет учебный курс «Оценка

эффективности программ и проектов» в Московской высшей школе социальных и экономических наук. Автор книги «Оценка программ и проектов» (2005) и ряда статей на тему оценки программ. Имеет высшее инженерное и психологическое образование. Доктор философии в области организационного развития и оценки программ. Член Американской ассоциации оценки, был председателем Международного комитета этой ассоциации. Член Международной сети «Оценка программ», работает в ее попечительском совете с 2000 года. Ведет блог «Заметки консультанта по оценке программ» (<http://alexey-kuzmin.livejournal.com>).

Анна Лыгина

Южно-Сахалинск, Россия

Руководитель группы социальных инвестиций компании «Сахалин Энерджи Инвестмент Компани Лтд.»

Имеет опыт работы в некоммерческом секторе. Долгое время работала менеджером программ в Институте устойчивых сообществ в Хабаровске и осуществляла постоянный мониторинг и оценку проектов грантополучателей. В компании «Сахалин Энерджи» отвечает за разработку и управление социальными программами, и в том числе за их мониторинг и оценку, координирует работу по определению целей и приоритетов социальных программ и проектов.

Татьяна Макарова

Тольятти, Россия

Главный специалист Думы городского округа Тольятти; руководитель экспертной комиссии Общественного совета при Самарской Губернской Думе

Имеет богатый опыт проведения экспертной оценки областных и городских нормативных правовых актов, процесса стратегического планирования в г.о. Тольятти, региональных политик в различных сферах, эффективности деятельности НКО, целевых государственных программ и проектов, проектов НКО. Преподавала оценку в Школе общественных экспертов Самарской области. Автор учебного пособия «Школа общественных экспертов» и Методических рекомендации по

проведению общественной экспертизы Стратегического плана развития г.о. Тольятти.

Елена Малицкая

Новосибирск, Россия

Президент Межрегионального общественного фонда

«Сибирский центр поддержки общественных инициатив»

Занимается оценкой проектных заявок, проектов и программ с 1996 года. Участвовала в разработке методик оценки уровня развития организаций и проводила ассесмент некоммерческих организаций. Активно занимается развитием оценки на муниципальном уровне. Ведет семинары по разработке и оценке проектов и программ для некоммерческих организаций и муниципальных служащих. Член Международной сети «Оценка Программ», в 2007-2008 гг. была председателем попечительского совета.

Марина Михайлова

Архангельск, Россия

Директор Региональной благотворительной общественной

организации «Архангельский центр социальных технологий «Гарант»»

Занимается оценкой с 2003 года. Имеет большой опыт проведения оценки социальных проектов и программ, в том числе оценки состояния и перспектив развития социальной сферы города. Член Международной сети «Оценка программ».

Rita O'Sullivan (Rita O'Sullivan)

Чапел-Хилл, США

Профессор и директор Центра изучения взаимосвязи между оценкой, ассесментом и политикой Школы образования Университета

Северной Каролины в Чапел-Хилл

Специализируется в области партнерской оценки в сфере образования и государственной службы. Успешно применяла партнерский подход для оценки программ в таких секторах, как сельское хозяйство, искус-

ство, наука, образование, здравоохранение, развитие местного сообщества и поддержка семьи, реализуемых правительственными учреждениями, музеями и некоммерческими организациями в США и за рубежом. Работала в Казахстане, Южном Судане, России, Бразилии, Гвинее, на Барбадосе и Виргинских островах – проводила оценку и обучение оценке, выступала с докладами. Автор книги «Практика оценки: партнерский подход» (2004) и главный со-автор книги «Программы для студентов группы риска: руководство по оценке» (2003). Имеет степень доктор в области образования Аубурнского университета (США). Член Американской ассоциации оценки, была ее секретарем-казначеем. В 2001 году стала первым получателем награды за выдающиеся достижения, учрежденной Ассоциацией исследований в области образования Северной Каролины, а в 2002 году получила награду за заслуги имени Ингля Американской ассоциации оценки.

Любовь Паливода

Киев, Украина

Президент благотворительного фонда «Творческий центр ТЦК»

Работает в области оценки с 1994 года. Занимается разработкой систем мониторинга и оценки, а также проведением оценок международных и местных программ и уровня развития организаций и их стратегий. Сотрудничала с Фондом Мотта, Европейским Союзом, Советом Европы, Всемирным банком, Канадским посольством в Украине, компаниями ТНК-ВР и Крафт Фудс, благотворительными фондами братьев Кличко и компании АВЭК. Принимала участие в разработке тренингов и семинаров по мониторингу и оценке, подготовила группу специалистов по оценке программ и уровня организационного развития. Преподавала мониторинг и оценку в Католическом университете (Львов) и Институте менеджмента для неправительственных организаций. Кроме того, занимается изучением вопросов благотворительности, например оценкой экономического потенциала благотворительного сектора, оценкой тенденций развития благотворительности в Украине, анализом подходов к оценке работы благотворительных фондов, оценкой влияния организационной культуры на развитие организации, вопросами эффективности работы благотворительных фондов. Имеет степени магистра наук по математике Киевского государственного университета, магистра в области бизнес-администрирования

Международного института менеджмента и доктора философии в области государственного управления Университета Рутгерс (США). Член Международной сети «Оценка программ».

Майкл Пэттон (Michael Quinn Patton)

Сент-Пол, США

Независимый консультант в области оценки и организационного развития; основатель и директор компании «Utilization-Focused Evaluation»

Специализируется в области оценки, ориентированной на использование, и развивающей оценки. Преподает в Институте оценки и Международной программе в Институте оценки развития, финансируемой Всемирным банком. Автор четырех книг по оценке, в том числе 4-го издания книги «Оценка, ориентированная на использование» (2008) и 3-его издания книги «Методы качественных исследований и оценки» (2002). Доктор философии в области социологии Университета Висконсина (США). Член Американской ассоциации оценки, был ее президентом. Получил награду имени Альвы и Гуннера Мирдал за выдающийся вклад в развитие полезной и практической оценки Общества исследования оценки и награду имени Поля Ф. Ларасфельда «За жизнь, посвященную развитию теории оценки» Американской ассоциации оценки.

Ирина Сошенко

Донецк, Украина

Менеджер по мониторингу и оценке «Программы преодоления эпидемии туберкулеза в Донецкой области 2007-2011 гг.»

Благотворительного фонда Рината Ахметова «Развитие Украины»

Врач высшей категории. Более 20 лет занимается оценкой системы здравоохранения. Преподает на кафедре организации управления здравоохранением и эпидемиологии Донецкого медицинского университета.

Наталья Тюшкевич

Москва, Россия

Руководитель гратного отдела Программы поддержки гражданского общества «Диалог», IREX

Оценкой занимается с 2000 года. Самостоятельно и в составе команды провела более 20 оценок программ и проектов. География проведенных оценок – от Южно-Сахалинска до Костомукши, от Нарьян-Мара до Краснодара. Заказчиками оценки выступали международные и российские грантодающие организации, бизнес и муниципальные органы власти. Провела ряд семинаров по оценке и мониторингу для представителей НКО. Автор учебного курса «Управление программами целевого финансирования» для дистанционного обучения Института общественного развития, в курс включен раздел по оценке и мониторингу программ целевого финансирования. Член Международной сети «Оценка программ».

Даниил Цыганков

Москва, Россия

Генеральный директор Института оценки программ и политик

Специализируется в области оценки регулирующего воздействия и оценки программ. Руководил рядом проектов в области оценки, в том числе проектами «Разработка концепции и планов магистерской программы по оценке программ и политик», «Анализ и оценка результативности программ Фонда содействия развитию малых форм предприятий «УМНИК» и «СТАРТ», «Внедрение инструментов оценки регулирующего воздействия в Северной Осетии». Преподает в Высшей школе экономики курсы «Анализ и оценивание отраслевых политик и государственных программ», «Оценка регулирующего воздействия» и др. Координатор Московского коллоквиума «Оценивание программ и политик». Редактор четырех сборников с материалами коллоквиума. Кандидат социологических наук. Член Немецкого общества оценки и Европейского общества оценки. Ведет личный сайт (<http://tsygankov.ru>) и блог (<http://datsygankov.livejournal.com/>), где размещены его работы и комментарии по «оценочной» тематике.

