

Статья финансируется EvalPartners и SQEP (Société Québécoise d'évaluation de Programmes) в рамках проекта P2P Voice of Non-users 2018.

Контакты: Ясен Йорданов (yassen.yordanov@umontreal.ca), Пернель Смитс (pernelle.smits@fsa.ulaval.ca)

Понять плюралистическую оценку

Аннотация

Участие заинтересованных сторон и граждан в принятии государственных решений сегодня считается важным элементом эффективного управления государственными политикой и программами.

Оценка государственной политики также связана с этой эволюцией в сторону более широкого вовлечения граждан в проведение оценки. Когда оценка действительно мобилизует граждан, конечных бенефициаров оцениваемых программ или политики, мы обычно говорим об оценке с участием заинтересованных сторон. Тем не менее, потенциал оценки с участием заинтересованных сторон, как правило, недостаточно хорошо понимается участниками оценки, а также и бенефициарами государственной политики или программы.

Целью данной статьи мы ставим рассмотрение основных понятий и применение на практике использования одного из видов оценки с участием заинтересованных сторон, плюралистической оценке. Статья направлена на то, чтобы позволить лицам, принимающим решение: менеджерам, оценщикам или бенефициарам различных программ улучшить понимание преимуществ этого вида оценки с участием заинтересованных сторон. Этим они смогут прогнозировать эвентуальные трудности, с которыми могут столкнуться при проведении плюралистической оценки или заранее предвидеть о возможных вызовах на пути её проектирования и выполнения.

Введение в оценку с участием заинтересованных сторон

Решение о привлечении граждан к процессу оценки указывает на явную приверженность демократическим ценностям. В этом смысле процесс оценки с участием заинтересованных сторон является одной из последовательностей общественных обсуждений (Monnier et al., 1992).

Таким образом, оценка с участием заинтересованных сторон находится на пересечении проблематики участия в сфере публичных дебатов и проблематики, связанной с вопросами оценки государственной политики (Milet et al., 2015). Поэтому она должна принимать во внимание, в частности, вопросы, касающиеся каждой из этих двух областей, в том числе многообразие заинтересованных сторон, растущую потребность в партнерстве в действии и принятии неоднозначности решений и действий (Monnier et al., 1992).

Статья финансируется EvalPartners и SQEP (Société Québécoise d'évaluation de Programms) в рамках проекта P2P Voice of Non-users 2018.

Контакты: Ясен Йорданов (yassen.yordanov@umontreal.ca), Пернель Смитс (pernelle.smits@fsa.ulaval.ca)

Оценка с участием заинтересованных сторон основана на подходе, который учитывает мнения многих, а иногда и всех заинтересованных сторон оцениваемого проекта, программы или политики.

Каковы различные виды оценивания с участием заинтересованных сторон?

Переход от управленческих оценок к оценкам, основанными на принципе участия всех заинтересованных сторон, обусловил необходимость радикального изменения подхода к концептуальной реализации оценки и роль оценщика. Это радикальное изменение, мотивированное увеличением спроса на участие граждан в принятии государственных решений, привело к более свободному доступу граждан к процессу проведения оценки (Monnier et al., 1992).

Таблица 1

Сравнительный анализ поколений оценивания

Поколения моделей оценивания	Вид модели оценки	Кто принимает решение о содержании оценки?	Кто управляет оценочной работой?	Кто делает окончательные суждения?
С 1-е по 3-е поколение	Управленческие	Администрация, которой нужно получить ответы на вопросы, касающиеся программы		Команда оценки
4-е поколение	Оценка, ориентированная на использование	Администрация, которой нужно получить ответы на вопросы, касающиеся программы	Менеджеры + Оценщик	Команда оценки
4-е поколение	Плюралистическая оценка	Администрация, которой нужно получить ответы на вопросы, касающиеся программы	Органы государственной власти + Гражданское общество + (Оценщик)	
5-е поколение	Оценка, помогающая заинтересованным сторонам поверить в свои силы	Гражданское общество		

Источники: Baron et al., 2003

Статья финансируется EvalPartners и SQEP (Société Québécoise d'évaluation de Programms) в рамках проекта P2P Voice of Non-users 2018.

Контакты: Ясен Йорданов (yassen.yordanov@umontreal.ca), Пернель Смитс (pernelle.smits@fsa.ulaval.ca)

Первые поколения моделей оценивания, с 1-е по 3-е, так называемые управленческие, проводились главным образом для и с участием заказчика оценки, как правило, администрацией, которой нужно получить ответы на вопросы, касающиеся программы (таб. 1). Чтобы гарантировать независимость оценщика и качество его суждения, в этих оценках не участвуют другие участники, кроме администрации, ответственной за основные решения, касающиеся оценки (Baron et al., 2003). Эти оценки составляли большинство в мире в плоть до конца 1980-х годов.

Модели оценивания 4-го и 5-го поколения характерны участием заинтересованных сторон в реализации оценки. Они основаны на принципах конструктивизма, который, с окончанием второй мировой войны, постепенно выступает против позитивизма (Baron et al., 2003). Сторонники конструктивизма полагают, что не существует объективная реальность, существующая вне и независимо от человеческого сознания, а что существует множества разных реальности, которые относительно, и активно конструируются субъектами (Monnier et al., 1992).

Следовательно, оценщик не может выносить суждение об общественной деятельности, не принимая во внимание различные точки зрения, которые могут иметь соответствующие субъекты, заинтересованные в этой деятельности (Baron, 2015). Таким образом, оценка должна включать в себя широкий спектр точек зрения для лучшего понимания сложности общественной политики, а не только мнения оценщика и заказчика оценки.

Среди целого ряда подходов к оценке, основанных на принципе участия заинтересованных сторон, некоторые относительно хорошо известны и доступны для широкой публики: например, оценка, ориентированная на использование, плюралистическая оценка, оценка, помогающая заинтересованным сторонам, поверит в свои силы и так далее.

Оценка, ориентированная на использование, (4-е поколение), разработана Майкла Пэттона (1997), уделяет особое внимание на использование результатов оценки и повышение эффективности программ и политики. Оценка связывает участников, ответственных за проектирование и выполнение программы, к совместным производством значительной части, а иногда даже, всех этапов оценки программы. Основными заинтересованными сторонами являются те, кто будет использовать результаты оценки. Целью этого вида оценки является обеспечение эффективного использования результатов потенциальными пользователями (Patton, 1997).

Статья финансируется EvalPartners и SQEP (Société Québécoise d'évaluation de Programmes) в рамках проекта P2P Voice of Non-users 2018.

Контакты: Ясен Йорданов (yassen.yordanov@umontreal.ca), Пернель Смитс (pernelle.smits@fsa.ulaval.ca)

В плюралистической оценке (4-е поколение) особое внимание уделяется многообразию заинтересованных сторон, их мнений, их ожиданий и их полномочий при выполнении и оценке общественной деятельности. Главные действующие лица этого типа оценки имеют разные вызовы и включают три категории субъектов. Цель такого рода оценки заключается в том, чтобы гарантировать оценку общественной деятельности, при консенсусе разных точек зрения (Baron et al., 2003).

В оценке, помогающей заинтересованным сторонам поверить в свои силы (5-е поколение), разработанная Феттерманом и др. (1995), основной акцент сделан на самоопределение граждан и их эмансипацию, а также на социальную справедливость и демократизацию общественного решения. Оценка направлена на то, чтобы предоставить бенефициарам общественной деятельности средства для создания своих собственных знаний, необходимых для понимания их ситуации, а также и средств, необходимых, для изменения этой ситуации (Fetterman et al, 1995).

Плюралистическая оценка: один из видов оценки с участием заинтересованных сторон

Быстро развивающееся в Европе и Франции, в результате работы Моние и др. (1992), плюралистическая оценка определяется как место посредничества и интеграции, где торгуются различные точки зрения заинтересованных сторон относительно проведения и оценки общественной деятельности. Таким образом, плюралистическая оценка становится новым пространством для принятия решений между легитимностью политической власти, с одной стороны, и гражданским обществом, и отраслевыми экспертами, с другой. Таким образом, оценка позволяет создавать конструктивные отношения между этими различными субъектами что впоследствии способствует минимизации рисков, связанных с блокированием, растраты или нежелательные последствия государственной политики (Monnier et al., 1992).

С 1990-х годов плюралистическая оценка квалифицируется как оценка четвертого поколения, когда рассматривается в историческом континууме поколений модели оценивания (Guba et al., 1989). Она характеризуется прямым и активным участием заинтересованных сторон в процессе оценки и контроля, который эти субъекты могут оказать на этот процесс: от формулирования вопросов до распространения результатов оценки (Jaskob et al., 2009).

Она отличается от традиционных оценок, таких как управленческие оценки (с 1-е по 3-е поколения), в которых заинтересованные стороны не принимают участия, кроме администрации, ответственной за программу, оцениваемую в процессе оценки (Baron et al., 2003). Плюралистическая оценка также отличается от оценки 5-го поколения, которая выходит за рамки совместного производства и плюрализма оценок с участием

Статья финансируется EvalPartners и SQEP (Société Québécoise d'évaluation de Programs) в рамках проекта P2P Voice of Non-users 2018.

Контакты: Ясен Йорданов (yassen.yordanov@umontreal.ca), Пернель Смитс (pernelle.smits@fsa.ulaval.ca)

заинтересованных сторон 4-го поколения благодаря явному желанию расширить возможности участников через процесс оценки.

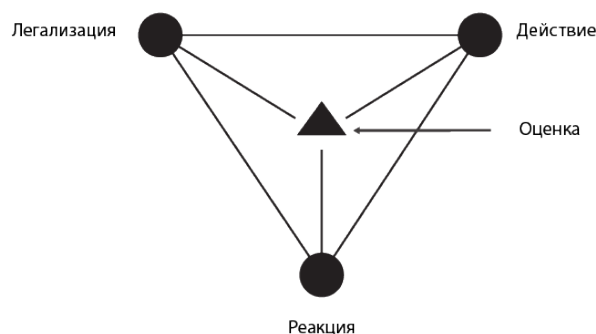
Кто является участником плюралистической оценки?

Три группы участников имеют важное значение и должны быть мобилизованы оценщиком в реализации плюралистической оценки. Эти группы участников не исходят непосредственно из существующих групп, которые принимали решение на этапе разработки программы или участвовали в её реализации. Как правило, это группы, которые мобилизует оценщик (Monier et al., 1992).

Эти группы: группа легитимных действующих лиц, группа субъектов, отвечающих за выполнения программы, и группа субъектов, реагирующих на эту программу.

Согласно Моние и др. (1992), группы играют три основные роли, которые, соответственно, определяют три подсистемы участников в плюралистической оценке: роль легализации для квалифицированных лиц, принимающих решения, роль действия, выполняемых менеджерами проекта и, наконец, роль реакции, для субъектов, реагирующих на предлагаемую или проводимую политику. На рисунке 1 представлены три подсистемы участников в плюралистической оценке.

Рис. 1. Система участников в плюралистической оценке



Источники: Baron et al., 2003

Субъекты, участвующие в подсистеме легитимации, обладают институциональной властью (правовой или выборной легитимностью), которая зависит не только от их статуса, но также от их способностей для интеграции и посредничеству между различными категориями участников. Учитывая их особую роль, лица, принимающие решения, как правило, больше озабочены общими целями (общей стратегией) или,

Статья финансируется EvalPartners и SQEP (Société Québécoise d'évaluation de Programs) в рамках проекта P2P Voice of Non-users 2018.

Контакты: Ясен Йорданов (yassen.yordanov@umontreal.ca), Пернель Смитс (pernelle.smits@fsa.ulaval.ca)

наоборот, краткосрочными политическими эффектами (например, стремление к максимальному рекламному эффекту). Они обычно оставляют менеджерами проекта структурировать действия в оперативном плане (Monnier et al., 1992).

Субъекты, участвующие в подсистеме действия, как правило, ответственны за реализацию программы или проекта, и озабочены результативности и операционной эффективности. Этими участниками могут быть государственные учреждения, агентства, частные операторы или специалисты (Savignat, 2015). Таким образом, легитимность этих участников опирается на технический и научный опыт, которым они обладают и прилагают в повседневном управлении организацией, с целью совершенствования ее внутренней согласованности, а иногда, и парадигме ее системы действия (Monier et al., 1992).

В число участников подсистемы реагирования в основном входят гражданское общество, бенефициары или пользователи рассматриваемой политики. В число участников могут тоже входить и журналисты. В результате субъекты гражданского общества, обладающие способностью мобилизовать людей, могут эффективно действовать в качестве противовеса и предлагать новые определения социальных проблем (Baron et al., 2003). Подсистема реагирования также включает в себя участников, которые могут выразить мнение, являющимся «авторитетным», поскольку требует специальных знаний или использования высокопроизводительных информационных сетей и средств связи, таких как, например, социальные медиа (Monnier et al., 1992).

При реализации плюралистической оценки, каждый участник придерживается к своей особой точки зрения, которую он никогда полностью не разделяет с другими участниками. Однако, взаимозависимость внутри системы связывает участников в соответствии с той ролью, которую они играют в рамках рассматриваемой политики или программы.

Таким образом, один и тот же участник может одновременно или последовательно принадлежать двум или трём подсистемам. Его точка зрения будет отличаться в зависимости от того, находится ли он в политической перспективе легитимации, в оперативной реализации программы или политики, или в реакции на определенные действия, на переговоры которых он не участвовал (Monnier et al., 1992).

Совместное производство элементов суждения

Моние и др. (1992) утверждают, что плюралистическая оценка не предназначена для выработки коллективного суждения о ценности политики. По их мнению, плюралистическая оценка, также не ориентированная на принятия решения о действии.

Статья финансируется EvalPartners и SQEP (Société Québécoise d'évaluation de Programs) в рамках проекта P2P Voice of Non-users 2018.

Контакты: Ясен Йорданов (yassen.yordanov@umontreal.ca), Пернель Смитс (pernelle.smits@fsa.ulaval.ca)

Однако, для авторов, она представляет:

- коллективный подход к лучшему знанию действующих лиц, создание атмосферы доверия и воли к участию, позволяющая субъектам корректировать свои представления и понимание социальных явлений

- процесс взаимодействия и итераций критериев оценки, который приводит к лучшей интеграции политической, стратегической и оперативной точек зрения других участников

Таким образом, роль специалиста по оценке, мобилизовать заинтересованных сторон трех группы, упомянутые выше. Надо отметить, что он/она не имеет цель достигнуть консенсуса в точки зрения участников трех групп. Таким образом, плюралистическая оценка направлена на то, чтобы выделить идеи, ценности и точки зрения заинтересованных сторон существующих подсистем и сделать их явными (Monnier E. et al., 1992).

Интерес и ограничения

Мы можем выделить три аргумента в пользу плюралистической оценки.

Прежде всего, на уровне оценки, множество точек зрения действующих лиц и методов предполагает постоянное размышление о самой оценке, что может привести к совместному производству элементов суждения об оцениваемой программе или политике (Baron et al., 2003).

Второй аргумент в пользу плюралистической оценки заключается в том, что этот подход к оценке также связан с эволюцией желаний граждан, направленных на расширение форм демократического функционирования общества (Monnier et al., 1992).

Наконец, плюралистическая оценка отвечает растущие потребности в партнерстве в общественных действиях, что в значительной степени способствует приемлемости решений и тем самым, на повышение качества самих общественных действий (Monier et al., 1992).

Тем не менее, многие проблемы остаются открытыми на будущее: как обеспечить адекватный баланс в представлении точек зрения различных участников оценки, как привлечь заинтересованные стороны на разных этапах процесса оценки и как вовлечь граждан в процесс принятия государственных решений много вопросов, требующих определенных методологических уточнений.

Статья финансируется EvalPartners и SQEP (Société Québécoise d'évaluation de Programs) в рамках проекта P2P Voice of Non-users 2018.

Контакты: Ясен Йорданов (yassen.yordanov@umontreal.ca), Пернель Смитс (pernelle.smits@fsa.ulaval.ca)

Тематическое исследование

Процесс оценки территориальной пожарно-спасательной политики (Франция)

В рамках политики модернизации общественных действий (МОД), министерство внутренних дел Франции было уполномочено взять на себя ответственность за оценку территориальной противопожарной и спасательной политики (ТПСП).

Данная оценка направлена на анализ деятельности пожарных и спасательных служб в отношении всех заинтересованных сторон, которые способствуют этому:

- граждане /налогоплательщики, пользователи / бенефициары
- партнеры политики (ассоциации, компании... и т.д.), избранные представители: (парламентарии, местные выборные должностные лица и их ассоциации)
- государственные субъекты: (центральные или децентрализованные администрации, операторы, местные органы власти), государственные должностные лица

Реализация плюралистической оценки территориальной пожарно-спасательной политики проводилась в четыре основных этапа:

1. Этап разработки программы, был этапом формулирования цели оценки и выбора методов расследования. Все заинтересованные стороны присутствовали на этом этапе.
2. Разработка коллективного диагноза была проведена со всеми заинтересованными сторонами. Коллективный диагноз был разработан путем сбора информации и мнений заинтересованных сторон этой политики, например, интервью с должностными лицами центральных органов власти, опрос населения, интервью и группы обсуждения с пожарными, консультационный семинар с заинтересованными сторонами. Следует отметить, что условия проведения диагноза, хотя и были согласованными, не обязательно были консенсусными.
3. Разработка альтернативных сценариев и рассмотрение оценок долгосрочных эффектов политики для просвещения процесса принятия решений.
4. Совместная разработка планов действий по реализации выбранного сценария.

Источник: Brulebois F., (2015)

Статья финансируется EvalPartners и SQEP (Société Québécoise d'évaluation de Programs) в рамках проекта P2P Voice of Non-users 2018.

Контакты: Ясен Йорданов (yassen.yordanov@umontreal.ca), Пернель Смитс (pernelle.smits@fsa.ulaval.ca)

Библиографический список

Baron G., Monnier E. (2003) : Une approche pluraliste et participative : coproduire l'évaluation avec la société civile. Informations sociales N°110, pp.120-129.

Baron G. (2015) : Comment une évaluation devient-elle participative ? Évaluation pluraliste, évaluation participative...Qu'est-ce que la participation en évaluation ? Les Cahiers de la SFE N°9 - décembre 2015, pp. 53-58

Brulebois F. (2015) : L'évaluation participative dans le cadre de la modernisation de l'action publique. Association des parties prenantes et consultation des bénéficiaires. Les Cahiers de la SFE N°9 - décembre 2015, pp. 53-58

Fetterman D., Kaftarian S. J., Wandersman A. (eds.) (1995): Empowerment Evaluation: Knowledge and Tools for Self-Assessment & Accountability. Sage Publications.

Guba E., Lincoln Y. (1989) : Fourth Generation Evaluation. Sage Publications.

Jacob S., Ouvrard L. (2009) : Comprendre et entreprendre une évaluation participative. Guide de synthèse.

Milet H., Mouterde F. (2015) : Éléments de synthèse. Les Cahiers de la SFE N°9 - décembre 2015, pp. 59-64

Monnier E., Spenlehauer V. (1992) : L'Évaluation dans le triangle de la décision. Politiques et management public, 10 (3) : pp. 61-82

Patton M.Q. (1997): Utilization-Focused Evaluation, Thousand Oaks-London-New Delhi, Sage Publications.

Savignat P. (2015) : Conclusion. Les Cahiers de la SFE N°9 - décembre 2015, pp. 65-67