



**Программа Развития
Организации Объединенных Наций**

РУКОВОДСТВО ПО МОНИТОРИНГУ И ОЦЕНКЕ ПРОЕКТОВ, ПРОГРАММ, ПОЛИТИК

Подготовлено Гульмирой Маматкеримовой, Асылбеком Болотбаевым и
Стеллой Билаловой (Программа ПРООН по политическому и
административному управлению на центральном уровне)

Бишкек, 2002



ББК 66.2

Р-85

**Р-85 Руководство по мониторингу и оценке проектов, программ,
политик**

Подгот. Г. Маматкеримовой, А. Болотбаевым, С. Билаловой, Программа ПРООН по политическому и административному управлению на центральном уровне. – Б.: 2002. – 56 С.

ISBN 9967-21-044-3

Настоящее «Руководство» является первой книгой, изданной в Кыргызстане по технологии проведения мониторинга и оценки проектов, программ и политик. Книга написана в виде справочного пособия по использованию инструментов мониторинга и оценки. В ней получили освещение понятия мониторинга и оценки, их функции, задачи, последовательность шагов при проведении, даны дефиниции и классификация индикаторов, критерии отбора и периодичность измерения. Раскрыта проблема смещения индикаторов. В «Руководстве» приведены подробные примеры из практики проведения мониторинга и оценки в различных сферах деятельности, которые помогут в усвоении материала по технике мониторинга, освоении практических навыков. В разделе об оценке подробно даны методы сбора данных и их анализа. Авторы полагают, что данная книга будет полезна всем, кто занимается управленческой деятельностью: политикам, менеджерам, руководителям как государственных и муниципальных, так и неправительственных, частных и донорских организаций, депутатам разного уровня, а также аналитикам, исследователям, преподавателям и студентам.

«Руководство» подготовлено в рамках реализации Программы ПРООН по политическому и административному управлению на центральном уровне.

При воспроизведении полностью или частично текста данной публикации необходима ссылка на источник.



СОДЕРЖАНИЕ

Структура и содержание Руководства	4
Предисловие	5
Часть I. Что такое мониторинг?	7
1.1. Базовые понятия	7
1.2. Для чего необходимо проводить мониторинг в управлении?	8
1.3. Индикаторы: общие понятия	11
1.4. Критерии отбора индикаторов	12
1.5. Классификация индикаторов	15
а) прямые и косвенные индикаторы	15
б) количественные и качественные индикаторы	15
в) индикаторы со специальными значениями	17
г) сложные индикаторы, индексы	18
1.6. Смещение индикаторов	21
1.7. Исходные данные	23
1.8. Источники данных	23
1.9. Периодичность измерения	24
1.10. Исполнители мониторинга	24
1.11. Уровни мониторинга	26
Часть II. Что такое оценка?	28
2.1. Базовые понятия	28
2.2. Когда надо прибегать к оценке?	28
2.3. Типы и виды оценок	29
2.4. Уровни оценки	31
2.5. Этапы проведения оценки	32
2.6. Методы оценки:	35
Методы сбора информации (данных) для оценки	35
а) Метод обсуждения в фокус-группе	35
б) Метод наблюдения	41
в) Метод анкетирования (рассылки анкет)	42
г) Опрос – как метод сбора данных	45
д) Интервью	46
е) Функциональный тест	47
ж) Преимущества и недостатки различных методов сбора данных для оценки	47
2.7. Анализ данных	49
2.8. Отчет по проведению оценки	50
2.9. Декларация результатов оценки	51
Список использованной литературы	54



СТРУКТУРА И СОДЕРЖАНИЕ РУКОВОДСТВА

Структура настоящего «Руководства» состоит из двух тематических частей.

Первая часть посвящена вопросам *мониторинга*. В разных разделах этой части получили освещение основные понятия мониторинга, его функции и задачи, последовательность шагов при проведении мониторинга, рассмотрены исходные данные и их значение для проведения мониторинга. Даны дефиниции индикаторов, их классификация, критерии отбора и периодичность измерения. Раскрыта проблема смещения индикаторов. В «Руководстве» приведены подробные примеры из практики проведения мониторинга в различных сферах деятельности, которые помогут в усвоении материала по технике мониторинга и освоении практических навыков.

Вторая часть «Руководства» посвящена *оценке* и ее применению в практике управления, повседневной работе менеджеров, управленцев, политиков, лидеров НПО, частного сектора и т.д. В данной части дано базовое определение оценки, отличие оценки

от мониторинга, виды и типы оценок, этапы проведения оценки, основные вопросы оценки, методы сбора информации и методы анализа, которые используются для проведения оценки. В заключение даны характеристики хорошего отчета по оценке и стандарты профессиональной этики экспертов по оценке.

В книге содержатся ссылки на материалы, список литературы.

Авторы полагают, что данная книга будет полезна всем, кто занимается управленческой деятельностью: политикам, менеджерам, руководителям как государственных, так и неправительственных, частных и донорских организаций, депутатам разного уровня, а также аналитикам, исследователям, преподавателям и студентам. Она поможет им в принятии важных решений, подготовке отчетов для населения, правильного распределения ресурсов, усиления потенциала своих организаций и качественного исполнения своих функций.



ПРЕДИСЛОВИЕ

Последние десятилетия все большую популярность в мире завоевывают системы мониторинга и оценки.

Мониторинговые технологии впервые появились в практике естественных наук (почвоведение, биология, зоология, орнитология, экология, метеорология, медицина и т.д.), когда исследователи изучали погодные явления, циклы жизни растений и животных, сезонные климатические изменения, состояния человеческого организма. Позже эти подходы перешли в другие науки: социологию, экономику, политологию, теорию управления. В последние десятилетия границы использования этих технологий чрезвычайно расширились. Есть основания говорить, что осталось достаточно мало областей деятельности, где в той или иной мере не использовался бы мониторинг.

В зависимости от сферы применения он приобретает различные толкования в рамках конкретных сфер, а также имеет различную степень освоения. Например, можно говорить об определенном уровне зрелости мониторинга в сфере экологии (об этом свидетельствуют значительные массивы информации в Интернете и др.). Здесь понятие мониторинга четко установлено и принимается большинством ученых и практиков, глубоко проработан методологический аппарат, созданы средства измерения, существуют отлаженные системы мониторинга, включающие в себя сбор, хранение и обработку данных, способы распространения, имеется даже законодательно закрепленный статус.

В ряде сфер мониторинг только осваивается, в некоторых сферах – освоение мониторинга находится на завершающем этапе.

Еще моложе мониторинга – оценка. Она возникла в конце 50-х - начале 60-х годов в США. Толчком послужило два обстоятельства: запуск первого советского спутника (1957) и начало борьбы с бедностью в США (1960) (Майкл Пэтон). Первое заставило искать причины, почему произошло отставание. (В результате этого было выявлено, что причина

кроется в организации образования. В связи с этим, в 1965 году американским правительством были брошены огромные средства на образование и его десеграцию.) Второе – заставило искать механизмы и пути решения проблемы бедности. Начались широкомасштабные федеральные программы в сфере здравоохранения, образования, жилья и т.д. Все это потребовало новых знаний, проведения оценок эффективности государственных программ, определения причин провалов, эффективности вложенных средств, определения необходимых и рациональных объемов финансирования. Это призвало новых ученых и практиков, которые смогли бы обслужить эти социальные запросы и эксперименты. Именно они впервые разложили управленческий процесс на отдельные звенья, изучили их взаимодействия и связи, цели различных программ, их корреляцию с главными целями развития страны, отобрали основные приоритеты страны, требующие политического воздействия и финансового подкрепления. Эти оценки стали основой для дальнейшего принятия политических решений, корректировки политических стратегий, улучшения менеджмента, экономического развития. А сами принципы работы аналитиков сформировали новое направление в знании, получившее название оценки. Стало ясно, что мониторинг и оценка являются необходимыми функциями управления, наряду с аудитом.

С небольшим запозданием оценка проникает в Канаду, Австралию. В Австралии оценка государственных программ стала эффективно использоваться в политических процессах, в частности, широкомасштабная оценка была проведена для целей предвыборной компании Хоуга, ставшего впоследствии премьер-министром. Позже начинаются исследования в Европе. Везде – действия по оценке начинало управление. Оно ставило задачи, привлекало к их решению академические институты. Позже стали создаваться всевозможные ассоциации независимых оценщиков, международные сети. В середине 60-х в США возникло два объединения оценщиков, которые в середине 80-х



объединились в American Evaluation Association. Создалась крупная организация в Канаде (пожалуй, одна из авторитетнейших). Здесь в 1995 году состоялась первая международная конференция по оценке, которая объединила организации 65-ти стран. Сейчас существует более 30 сетей по мониторингу и оценке, работают различные школы по подготовке экспертов по оценке и т.д.

Благодаря зримым результатам оценка стала активно использоваться в практике международных донорских организаций, проводивших реализацию проектов в различных странах мира и озабоченных повышением эффективности предоставляемой помощи. Отсюда, пошло распространение оценки по всему миру. В Кыргызстан и другие страны СНГ оценка пришла именно с донорскими проектами. (До последнего времени оценка в Кыргызстане проводится исключительно иностранными специалистами, местная экспертиза по сей день не развита, проводится мало открытых тендеров на оценку с участием национальных оценщиков, национальные специалисты привлекаются в основном в качестве экспертов¹.) Таким образом, практика оценки достаточно нова, ее основатели еще здравствуют, а в странах СНГ – мы еще стоим у истоков. Такое положение дает уникальную возможность участвовать в становлении мониторинга и оценки и определять пути их развития в новых независимых государствах.

Настоящее «Руководство по мониторингу и оценке» может служить вкладом в этот процесс. Поскольку это первое пособие по мониторингу и оценке в Кыргызстане, в нем получит освещение методология мониторинга и оценки и многое из того, что накоплено в международной практике, донорских организациях (Всемирный Банк, Программа развития ООН, Евразия, Сорос, ТАСИС). В нем творчески переработаны доступные нам материалы семинаров и тренингов, проведенных Всемирным Банком по вопросам мониторинга (в Бишкеке и Стамбуле в 2000 и 2001 годах), ПРООН по вопросам оценки (в Китае и

Турции в 1999 и 2001 годах), обучающего семинара по оценке проектов, проведенного фондом Евразия-Кыргызстан в партнерстве с Ассоциацией «АСИМО» с участием консультантов из Российской консалтинговой компании «Процесс Консалтинг» и Сибирского центра поддержки общественных инициатив (в Кыргызстане в 2001 году). В «Руководстве» использован богатый опыт и материалы Бюро по оценке Всемирного офиса ПРООН, обобщен большой опыт работы по созданию систем мониторинга и оценке в стране проекта ПРООН в Кыргызстане «Отслеживание прогресса в сфере человеческого развития», который был апробирован на серии семинаров в 2000-2001 годах, а также на семинаре, проведенном при содействии офиса IREX в Кыргызстане (2001).

Разработчики «Руководства» благодарны за содействие и поддержку г-ну Рею Ристу, г-же Джоди Кусек и г-ну Игматису Пепра из офиса и Института Всемирного Банка; г-ну Алексею Кузьмину, директору компании «Процесс Консалтинг» (г. Москва) и г-ну Анатолию Заболотному, президенту Межрегионального общественного фонда «Сибирский центр поддержки общественных инициатив» (г.Новосибирск); г-ну Роману Новожилову, консультанту Всемирного Банка; г-же Шакират Токтосуновой и г-же Чолпон Бейшеналиевой из офиса фонда «Евразия» в Кыргызстане; г-же Чолпон Ногойбаевой и г-же Эльмире Туркменовой из неправительственной Ассоциации «АСИМО» и многим другим, которые делились с нами опытом, материалами и знаниями.

Наша благодарность адресована профессору Эмилю Шукурову, который нарисовал замечательные рисунки к «Руководству». Авторы признательны Феликсу Наму, Тимоти Скотту, Бермете Тугельбаевой, Лейле Сыдыковой, Марату Кайипову, Мире Джангарачевой, Зайнидину Курманову, Энцэцэг Миегомбо, Сагипе Джусаевой, Кусеину Исаеву, Геннадию Десяткову, Улану Бримкулову, Кубатбеку Талыпову, Тургунбеку Кыдыралиеву, Альберту Джапарову, Нине Векуа и многим другим.

¹ Правда, здесь тоже происходят перемены. Начиная с 2001 года, в практику продажи земель и оценки имущества в Кыргызстане, впервые стали привлекаться независимые оценщики земельных участков и различных видов собственности.



ЧАСТЬ I. ЧТО ТАКОЕ МОНИТОРИНГ?

1.1. Базовые понятия

Выше было упомянуто, что сферы мониторинга чрезвычайно разнообразны. Такое разнообразие накладывает свою специфику и вносит различные толкования в понятие мониторинга в зависимости от сферы его использования. Например, в экологии понятие мониторинг определяется как непрерывное слежение за состоянием окружающей среды с целью предупреждения нежелательных отклонений от установленных параметров. В области медицины предметом мониторинга является интегральное воздействие на человека окружающей среды с целью выявления и предупреждения критических ситуаций, опасных для здоровья человека. Здесь получили развитие локальные виды мониторинга: санитарно-гигиенический, внутриутробного развития зародышей, температуры, аритмии, кровяного давления во время анестезии и т.д.¹ В экономике и бизнесе мониторинг осуществляется в виде отслеживания экономических и финансовых показателей: уровня цен, ставок налогов, уровня доходов. В рамках социологии - мониторинг определяется как систематический сбор информации в целях наблюдения и контроля за ходом развития какого-либо социального явления или процесса. Имеется несравненно редкое использование мониторинга в психологии, при помощи которого выявляются тенденции и закономерности психологического развития определенных групп и отдельного человека. Правда, данный вид мониторинга действительно весьма редкое явление, т.к. низкая динамика психических процессов в группе, индивидуальный характер развития личности и полученных результатов не позволяет его использовать в полной мере. В политике мониторинг используется для отслеживания различных политических процессов: выборов, реализации законодательства, государственных стратегий и программ, эффективности политического менеджмента. Данный вид мониторинга может существенно повлиять на эффективность исполнения политических

стратегий, повысить качество разработки программ, отследить эффективность различных мер по исполнению конкретных целей программ, улучшить процесс взаимодействия различных секторов общества, в том числе улучшить внутренний менеджмент организации и т.д.

Как бы ни была велика сфера применения и толкования мониторинга, главный его смысл в выполнении двух взаимосвязанных функций – слежения (наблюдения) и предупреждения². Слежение производится с целью выявления соответствия желаемому результату, а наблюдение и контроль – с целью предупреждения нежелательных последствий. Мониторинг как бы отвечает на вопросы: Что достигнуто? и Есть ли отклонения от заранее намеченных результатов (показателей)? Суммируя сказанное, дадим определение мониторинга, которое будем использовать в последующем:

мониторинг – это процесс регулярного сбора и анализа ключевых данных (индикаторов) для определения: какие сдвиги или прогресс достигнуты в изучаемом явлении или процессе. Говоря проще, это отслеживание различий между теорией и практикой, между замыслом и выполнением, планом и реальностью, между цифрами и знанием. Учитывая, что основная сфера применения мониторинга - управление, мы будем рассматривать мониторинг как процесс регулярного сбора данных о том, насколько успешно реализуется та или иная политика, программа, проект, управленческое решение по сравнению с ожидаемыми результатами.

В целом для проведения мониторинга важны следующие компоненты:

- *Показатели/или индикаторы* (плановые/или целевые и фактические)
- Организация *регулярного сбора* фактических показателей
- Сопоставление *плановых и фактических показателей* и определение *сдвигов или отклонений*.

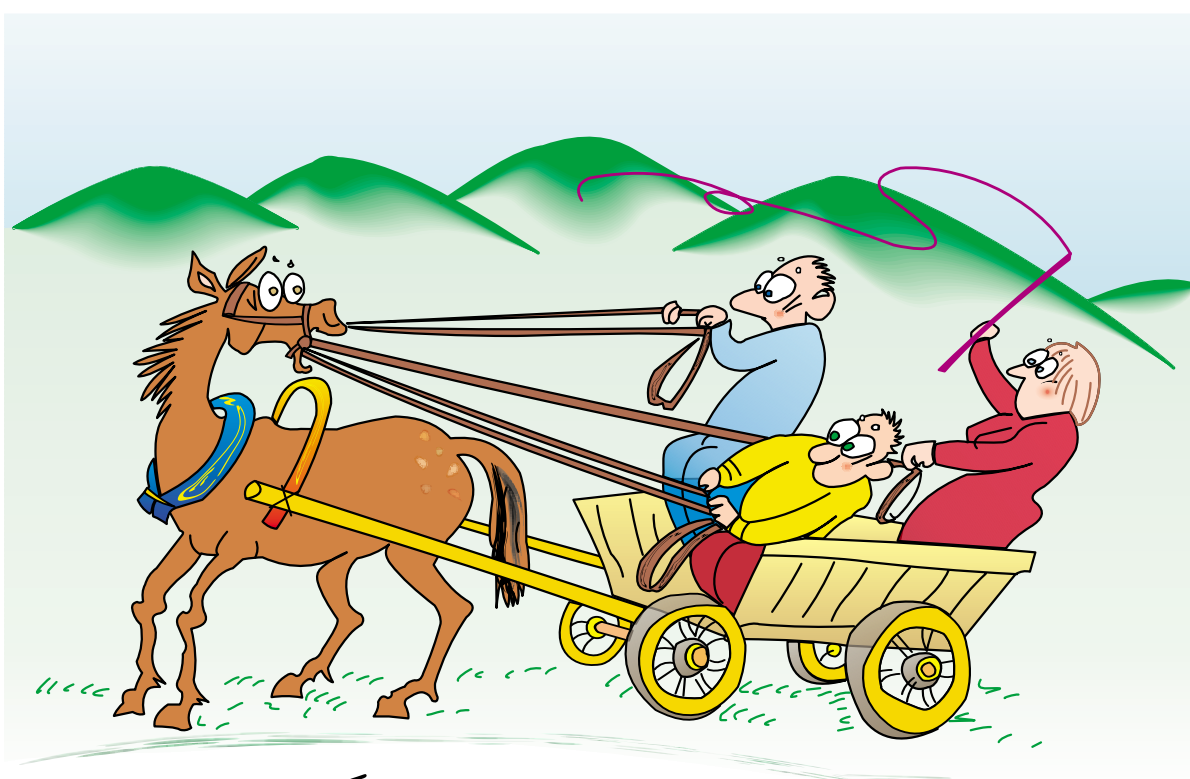
¹ Мониторинг как практическая система (См.: <http://www.mto.ru/children/monitoring/system.html>).

² Н.Ф.Реймерс. Природопользование. Словарь-справочник. М., Мысль, 1990, 637 (2) с.

1.2. Для чего необходимо проводить мониторинг в управлении?

Существует немало причин для проведения мониторинга. Мониторинг позволяет:

- Определить ключевые цели и задачи развития
- Получить важную информацию о деятельности сектора, организации, о реализации тех или иных проектов, программ, политик и стратегий
- Выявить промежуточные результаты и достижения
- Получить представление о текущем состоянии реализации проекта/ программы/ или политики (или на ее любом конкретном этапе)
- Определить перспективные проекты/ программы/ стратегии/ политики и эффективные способы их реализации
- Повысить доверие со стороны общественности к организации/ проекту/ программе/ политике за счет оглашения результатов, обеспечения большей прозрачности и подотчетности деятельности
- Помогает в формулировке и обосновании запросов на финансирование (бюджетное, в донорскую организацию, спонсорам и т.д.)
- Помогает определить направления развития, которые требуют финансовой поддержки, а также повышает ответственность за выделение помощи тех организаций, которые ее выделяют
- Концентрировать внимание на достижении результатов, необходимых для организации и участников процесса
- Обеспечить своевременную и регулярную обратную связь (между уровнями, где решение принимается и уровнем, который испытывает все преимущества и недостатки принятого решения)
- Обеспечивает руководство заблаговременными (предупреждающими)



- Сначала разберитесь, куда мы едем,
а потом управляйте...

показателями прогресса или его отсутствия в достижении тех или иных результатов и позволяет определять и принимать меры по исправлению недостатков, вносить корректировки в намеченные меры и политику.

Дополнительные функции мониторинга:

- Мониторинг проясняет цели и задачи программ/стратегий/политики
- Мониторинг помогает связывать меры и мероприятия, а также затрачиваемые на них ресурсы с поставленными целями
- Мониторинг переводит цели на язык индикаторов, помогая делать цели количественно измеримыми: устанавливаются целевые показатели в виде количественных ориентиров для поэтапного достижения целей, что в целом отражается на успешности выполнения целей
- Мониторинг обеспечивает регулярный сбор данных по установленным индикаторам и сравнивает достигнутые результаты (в количественном выражении) с плановыми ориентирами.

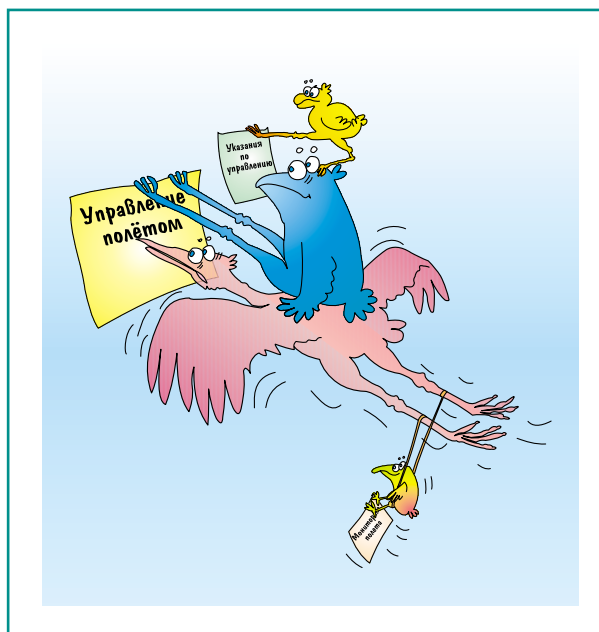
И еще о том, что дает мониторинг

- Мониторинг заставляет быть дисциплинированными и ответственными тех, кто отвечает за те или иные этапы работы и срывает выполнение запланированных результатов
- Помогает снять ответственность и оправдать тогда, когда не по вашей вине произошло невыполнение запланированных результатов (например, по причине форс-мажорных обстоятельств, неконтролируемых факторов, недостатка финансовых средств, невыполнения обязательств другими участниками процесса, неправильная логическая последовательность действий и т.п.)

Задачи мониторинга

- регулярное выявление промежуточных результатов и достижений
- своевременное выявление отклонений от намеченных результатов
- своевременное выявление проблем
- своевременная корректировка политики для решения выявленных проблем

В целом, **главная цель мониторинга** – повышение эффективности управления и улучшение деятельности. Его задачи – своевременное выявление отклонений, своевременная корректировка и решение проблем.



Суммируя сказанное, можно сделать вывод, что мониторинг – могущественный инструмент улучшения деятельности организаций, повышения эффективности их действий, достижения конкретных результатов. В силу этого в результатах мониторинга нуждаются практически все: Правительство, Парламент, организации неправительственного и частного секторов, муниципалитеты, донорские организации, политики, менеджеры, граждане. При этом цели

у разных сторон могут быть различными. Например, гражданское общество посредством мониторинга хотело бы иметь возможность повысить прозрачность и гражданский контроль за деятельностью Правительства, политиков, следить за расходованием бюджетных ресурсов, выявлять проблемы, которые нуждаются в приоритетном внимании со стороны государственных органов. Это нормально, т.к. общественность всегда хочет, чтобы Правительство работало лучше и его действия были прозрачны для общественности. Что касается Правительства, то с помощью мониторинга оно должно доказывать, что оно действительно работает лучше, и отчитываться об этом перед народом, Парламентом. Оно должно задуматься о результатах своей работы, куда оно идет? Насколько эффективно проводятся его ежедневные операции? Каким образом измерять работу самого Правительства, его министерств и ведомств, областных и районных администраций? Существуют ли проблемы в здравоохранении, образовании, питьевой воде, приватизации или чем-то другом? Как более эффективно и экономно использовать ресурсы в ситуации, когда денег все меньше, а проблем становится больше?

Чтобы решить эти вопросы, Правительство должно четче составлять стратегии развития, планы действий, проводить постоянные измерения, учет, контроль результатов, отслеживать прогресс в реализации своих собственных решений и программ. Без такого регулярного отслеживания Правительство не сможет быть эффективным, решать стоящих перед ним задач, определять пройденные этапы, в конце концов, отчитываться перед парламентом и народом (см. рис.).

Шаги проведения мониторинга, которые нужно осуществить до его проведения

Шаг 1. Прежде всего следует определить *проблемы*, которые подлежат решению

Шаг 2. Установить *цели* политики, программы или проекта. При этом для определения целей необходимо участие представителей ключевых заинтересованных сторон, представляющих различные сектора и слои общества

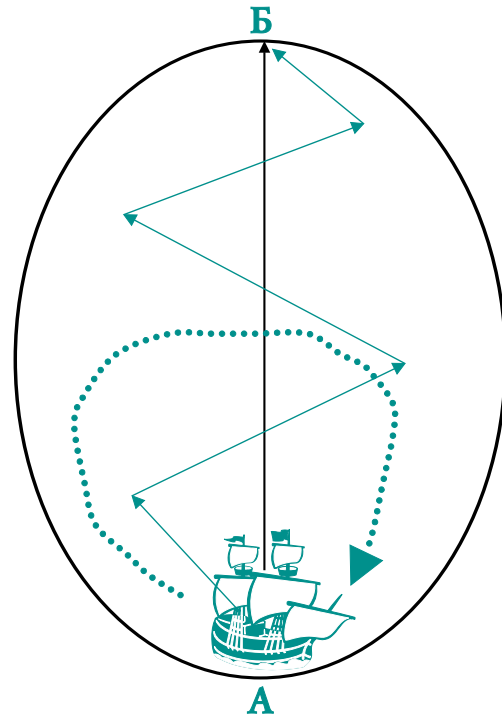


Рисунок более наглядно показывает смысл мониторинга. Здесь правительством как бы служит корабль, который продвигается по «океану» из пункта А в пункт Б (вместо правительства могут выступать также любые другие организации, проекты, программы). Для успешного продвижения и достижения желанной цели команда заранее выстраивает свой путь в виде программы или плана действий, где рассчитаны ресурсы, сроки, определены партнеры, промежуточные результаты, другие способствующие элементы. Но, к сожалению, ни один корабль в мире не может просчитать все заранее и точно. В связи с этим, иногда корабль вынужден отклоняться в сторону от намеченного пути (например, из-за отсутствия ресурсов занимать дополнительно средства в финансовых структурах, из-за отсутствия специалистов - нанимать их в зарубежных компаниях, в случае с неудачей — приобретать продовольствие и т.д.). Все это вынуждает корабль отклоняться от курса. Самый худший вариант, когда корабль, не найдя пути в «океане», возвращается на исходную позицию. В этом контексте мониторинг — это такой инструмент, который помогает кораблю увидеть, насколько он отклонился от заданного курса, достиг ли он прогресса в достижении цели, помочь продолжить путь самым эффективным способом.

Шаг 3. Установить *задачи*, реализация которых приведет к достижению поставленной цели

Шаг 4. Определить, как достичь поставленных задач и целей (через проведение каких *мер и мероприятий*)



Шаг 5. Выработать *индикаторы* для отслеживания прогресса в реализации указанных мероприятий, задач и целей, а также методы их сбора и источники сбора данных

Шаг 6. Определить *ответственных* лиц за проведение мониторинга, потребность в специалистах, *ресурсах*, времени

Шаг 7. Наконец, написать техническое задание для выполнения работ с подробными должностными инструкциями и *определением полномочий* всех участников мониторинга.

Остановимся подробнее на практической части этой цепочки, без которой невозможен мониторинг – разработке индикаторов.

1.3. Индикаторы: общие понятия

Индикаторы лежат в основе любого мониторинга. Без индикаторов провести мониторинг не удастся. Как правило, **под индикаторами понимается конкретная мера измерения того или иного явления или процесса.** Существуют простые и наглядные индикаторы, которые широко используются в

практике. Например, всем известны фенологические индикаторы: ласточки летают высоко – к хорошей погоде. В экологии индикатором загрязненности биосистемы вредными веществами могут служить толщина скорлупы яйца определенного вида птиц, усиление мимикрической способности некоторых видов бабочек, которые служат индикатором загрязнения и запыления среды обитания. В медицине – различные методы диагностики (например, реакция Манту), температура тела человека. В экономике используются различные экономические и финансовые показатели (уровень ВВП, уровень инфляции или уровень потребительских цен, уровень заработной платы, объем золотовалютных резервов в месяцах экспорта, индексы фондовой биржи, объем внешних заимствований, уровень заработной платы, минимальный потребительский бюджет). В автомобиле в качестве индикаторов могут служить датчики, расположенные на панели, которые сигнализируют о количестве топлива в баке, скорости движения, показывают закрыты ли двери в салоне машины (А.Кузьмин. Материалы семинара



- Какими они пользовались индикаторами, когда считали, что мы на этом доберемся до другого берега??!

по оценке проектов. Кыргызстан. 2001) и т.д. В практике государственного управления используются различные индикаторы для отслеживания эффективности работы госорганов, например, для мониторинга эффективности государственной службы могут быть использованы такие индикаторы, как количество государственных служащих на различных уровнях власти (например, центральном и местном); стоимость затрат на одного государственного служащего; количество обученных госслужащих; общее количество часов, затраченных госслужащими на обучение и т.д.

1.4. Критерии отбора индикаторов

Какие нужны индикаторы для проведения мониторинга того или иного процесса? Как найти оптимальный баланс набора индикаторов?

Формулы поваренной книги здесь нет. Каждая организация создает свои системы или

собственную модель мониторинга, которая складывается исходя из конкретных запросов. Соответственно разрабатываются индикаторы, удовлетворяющие специфическим потребностям и решению конкретных задач, т.к. общие индикаторы не всегда чувствительны и не отвечают на все вопросы.

Существуют *общие требования к индикаторам*:

- индикаторы должны быть измеримы (т.е. измеряемы в обычных и широко используемых единицах, например, кг, га, млн. сомов, тонны, дни и т.п.)¹
- индикаторы должны отвечать требованию регулярности отслеживания и учитывать периодичность или цикличность изучаемого явления
- индикаторы должны быть проверяемы и при необходимости перепроверены независимой оценкой, другими методами

¹ Некоторые примеры измеримых индикаторов:

- из сельскохозяйственной практики: обработано 200 га пашни, собрано 15 центнеров сахарной свеклы
- из практики образования: в вузы республики в 200 ... году поступило 15 тыс. студентов
- из статистики: в Кыргызстане проживает 4,7 млн. жителей
- из сферы туризма: количество иностранных туристов из дальнего зарубежья в 2002 году увеличилось на 5 %
- из сферы занятости: количество обученных безработных \square 300 чел. в год
- из правоохранительной практики: количество жалоб на органы МВД уменьшилось на 10 %

- доступными и практичными при сборе данных (т.е. иметь разумную стоимость, затраты для сбора индикаторов должны быть невысокими)
- уместными и адекватными контексту, т.е. соответствовать рассматриваемому предмету и быть тесно связанными с отслеживаемыми целями, иметь логическую связь с целями и задачами рассматриваемого процесса или явления
- надежными и объективными должны быть источники информации, ответственные за сбор индикаторов
- при необходимости индикатор должен поддаваться дезагрегированию при анализе полученных результатов (т.е. давать возможность разбивать индикатор на его отдельные характеристики, такие, как пол, национальные меньшинства, отдельные общественные группы, например, инвалиды)¹
- индикатор должен быть чувствительным к изменениям, которые требуется отследить, но достаточно нечувствительным к побочным факторам/изменениям
- для результативности мониторинга индикаторы должны указывать на прогресс в достижении желаемого результата². Индикаторы результата есть конкретная мера измерения явления или процесса, которая указывает на действительный прогресс в достижении желаемого результата
- индикаторы должны быть просты, ясны и понятны в изложении.

Для наглядности перечень критериев индикаторов иногда выстраивают в виде «лесенки» критериев идеального индикатора³.

Идеальный индикатор должен быть

- **И**дентичным – ясным, понятным и не двусмысленным
- **Д**оступным – иметь разумную стоимость
- **УмЕ**стным – соответствовать рассматриваемому предмету и быть тесно связанным с отслеживаемыми целями
- **А**декватным – должен обеспечивать достаточную основу для оценки результатов деятельности
- **К**онтролируемым – должен подлежать независимой проверке

Соответственно, «плохие» индикаторы, это те, которые не отвечают вышеуказанным критериям.

Примеры «плохих» индикаторов из различных сфер деятельности

- *Пример неизмеримого индикатора:* улучшение качества обслуживания пассажиров (как измерить?).
- *Пример нечеткого индикатора:* увеличение роста на 5 % (Какого роста? ВВП? ВВП? Национального дохода?)
- *Пример двусмысленного индикатора:* снижение безработицы (Какой? Официальной (зарегистрированной) или неофициальной?)
- *Пример неадекватного индикатора:* использование индикатора общего количества курсов английского языка в

¹ Эта операция позволяет увидеть многоуровневый характер процессов, их глубину, вскрыть различия между некоторыми группами совокупности и привлечь внимание к необходимости принятия конкретных мер для исправления положения.

² Эффективные индикаторы должны быть ориентированы на результаты всякой деятельности, а не на исходные данные. Индикатор должен отражать прогресс в достижении самого результата. Благодаря этому, организации и ведомства станут бороться не за исходные ресурсы, как это происходит сейчас, а заботиться о результатах. В противном случае мы можем получить сбор информации вообще, а не для достижения результатов.

³ Всемирный Банк, Материалы семинара по мониторингу и оценке, Турция, 2001.



стране для мониторинга обучения государственных служащих английскому языку будет неадекватным.

- *Пример трудно трактуемого индикатора:* индикатор «Доля туристической отрасли в ВВП» для отслеживания цели – развитие туристической отрасли. Этот индикатор не всегда точно отражает достижение данной цели, т.к. доля отрасли в ВВП может не измениться, если другие отрасли (весь ВВП) также выросли на аналогичную величину. Или, напротив, доля туристической отрасли в ВВП может вырасти, хотя фактического роста объема услуг туристической отрасли не произошло по причине колебания обменного курса сома или по причине меньшего роста всего ВВП.
- *Пример использования индикатора сильно подверженного влиянию косвенных факторов:* индикатор «Средняя заработная плата по стране» подвержен влиянию нескольких факторов: экономических, внешних, политических (например, реформа госуправления), природных, сезонно-климатических. Только один этот индикатор не будет достаточно хорошо отражать успешность государственного управления в экономическом развитии страны, т.к. подвержен влиянию нескольких факторов.
- *Пример затратного (дорогого) индикатора:* В практике мониторинга и социологических исследований имеется большое количество исследований, стоимость которых значительно выше практической стоимости полученных знаний и показателей. Как правило, стоимость исследования или сбора показателя не должна превышать 10-20 % от бюджета организации.

Необходимо учесть, что, несмотря на специфику индикаторов и их привязку к изучаемому явлению, для одинаковых (похожих) систем в различных странах часто используются стандартные наборы апробированных временем индикаторов. Например, расчет ВВП, темпов роста реального ВВП,

доли объемов промышленности в ВВП, доли объемов сельского хозяйства в ВВП, объема экспорта, сальдо торгового баланса, сальдо внутренней миграции и т.п. – достаточно универсальная практика во всех странах. Эти индикаторы применимы для одинаковых систем и отражают устойчивые связи, существующие в изучаемых системах, которые присущи им независимо от территориальных, национальных, институциональных и других обстоятельств. Эти индикаторы целесообразно использовать как внутри страны или сектора, где они показывают общую ситуацию в экономике, так и для международных сопоставлений и сравнительных анализов, где можно увидеть межстрановую динамику, успешность экономического развития тех или иных стран, их рейтинг.

Важно иметь в виду, что разработка индикаторов представляет собой сложный процесс, который может затребовать определенных затрат времени, знания деталей процесса, технологии расчетов. Опытные мониторинщики знают, что для разработки качественных (=очень хороших) индикаторов часто требуется более, чем одна попытка. Для окончательной выработки индикаторов, которые можно применять постоянно, требуется достаточный период апробации.

Три основных правила, которые необходимо учитывать при разработке индикаторов:

- Должно быть несколько индикаторов для мониторинга каждого результата
- Индикаторы должны учитывать интересы многочисленных заинтересованных сторон (и в то же время находить баланс между ними, так как разные заинтересованные стороны будут иметь разные интересы в получении различных индикаторов, тогда как индикаторов не должно быть слишком много)
- Со временем нормально (и ожидаемо) добавить новые и убрать некоторые старые индикаторы для совершенствования системы мониторинга, основываясь на анализе ранее собираемых индикаторов и новых задач.



1.5. Классификация индикаторов

а) *Прямые и косвенные индикаторы*

Иногда используются не прямые, а косвенные индикаторы. Косвенные индикаторы используются в случаях, когда нет возможности измерить явление или процесс при помощи прямых индикаторов. Как правило, это относится к явлениям, которые находятся в латентном (скрытом) состоянии, их в силу разных причин сложно измерить или просчитать количественно (например, объем теневого рынка, количество занятых в неформальном секторе, размер богатства, объем контрабанды и др.). В таких случаях прибегают к косвенным индикаторам.

Примеры косвенных индикаторов:

- Косвенным индикатором развитости промышленной инфраструктуры территории во многих странах является показатель обеспеченности школ канализацией и водопроводом
- Индикатором реального промышленного производства служат затраты электроэнергии, которую невозможно запасти впрок (в отличие от показателя, насчитанного по статотчетности и финансовым показателям)
- Косвенным индикатором повышения уровня доходов населения и его благосостояния может служить количество домов со спутниковыми антеннами на крышах или объем продаж драгоценностей, являющихся предметом роскоши
- Другими индикаторами богатства могут служить следующие индикаторы: наличие бассейна в доме, дорогая марка автомашины, наличие летней дачи для отдыха и т.д.

По многим из вышеуказанных показателей рассчитываются и прямые показатели. Например, в статотчетности таможенных органов имеются данные по уровню контрабандно завезенных товаров (т.е. фактически выявленных и зарегистрированных таможенными

органами). Однако, разумеется, эта цифра не отражает действительного масштаба контрабанды. Более реальную картину дадут косвенные индикаторы отслеживания объема контрабанды посредством выяснения разницы уровня производства и уровня продаж.

То же самое относится к уровню богатства населения, прямыми индикаторами которого являются объем годового дохода, сумма сбережений, стоимость имеющейся в наличии недвижимости, предприятий и другой собственности. Но эти официальные данные, как правило, не отражают реального благосостояния и богатства населения. Поэтому косвенные индикаторы в виде объема продаж предметов роскоши (дорогих марок автомобилей, драгоценностей, спутниковых антенн, строительства особняков) дополняют и корректируют статистику и вносят большую ясность в анализы и оценки. При этом надо иметь в виду, что перечень предметов роскоши специфичен для разных стран. Например, мобильный телефон в странах СНГ еще предмет роскоши, в Японии – повседневная необходимость. И наоборот, простой аналоговый телефон – обычное явление в странах СНГ, но в некоторых европейских городах (например, отдельных городах Франции, где насыщенность электроникой очень высока) намного дешевле пользоваться сотовыми телефонами, чем простыми аналоговыми, которые чрезвычайно дороги, т.к. высоки затраты на прокладку телефонного кабеля.

Однако нужно помнить, что прибегать к использованию косвенных индикаторов необходимо в случае отсутствия или невозможности регулярного сбора данных по более точным (прямым) индикаторам.

б) *Количественные и качественные индикаторы*

Количественные индикаторы характеризуют конкретные размеры общественных явлений. К ним относится все то, что можно посчитать, измерить в количественных показателях. Они выражаются в единицах измерения того



или иного явления (например, в килограммах, километрах, тоннах и т.д.), численности единиц совокупности (например, число предприятий, общее количество школ, больниц, количество безработных, количество обученных безработных, доля обученных безработных от общего числа безработных, сумма денежных средств, потраченная на обучение безработных), величины признака, характеризующего данное явление (например, объем промышленной продукции страны, размер заработной платы рабочего), а также в единицах какого-либо эталона.

Последнее делается с помощью специальных коэффициентов, например, в хозяйстве имеется различное количество тракторов различной марки:

Марка тракторов:	X	Y	Z
Число тракторов:	12	9	5

Требуется определить число всех тракторов в условно-натуральном выражении. Для этого за условный эталонный трактор принимается трактор, вырабатывающий за 1 ч времени 1 условный эталонный гектар. Перевод физических тракторов на условные эталонные основывается на соотношениях эталонной выработки:

Марка тракторов:	X	Y	Z
Коэффициент перевода в условные эталонные тракторы:	0,86	0,58	1,10

Для определения числа тракторов в переводе на условные необходимо число физических тракторов каждой марки умножить на соответствующие коэффициенты перевода и полученные произведения сложить:

$$12 \times 0,86 + 9 \times 0,58 + 5 \times 1,10 = 21,04$$

Число всех тракторов, таким образом, составило 21 условный эталонный трактор.

К качественным индикаторам относятся такие показатели, которые трудно взвесить имеющи-

мися количественными параметрами. Как правило, качественные индикаторы показывают отношение людей к тем или иным явлениям, их предпочтения и оценку. Например, измерение степени удовлетворенности горожан услугами городских коммунальных служб, ощущение населения в отношении повышения или понижения социальной напряженности в обществе, уровень доверия населения к органам государственной власти, удовлетворенность иностранцев предоставленными туристическими услугами и сервисом и т.п. Для измерения этих процессов следует перевести мнения людей из разряда ощущений в количественные параметры. Это делается при помощи опросов мнений, которые затем обобщаются, просчитываются и переводятся в конкретные количественные показатели и проценты удовлетворенности или неудовлетворенности теми или иными службами, структурами и их услугами.

Примерами качественных индикаторов, например, из сферы туризма могут служить следующие:

- 50 % опрошенных туристов ответили, что были удовлетворены предоставленными услугами
- 20 % туристов ответили, что планируют приехать на следующий отпуск в Кыргызстан.

Качественные индикаторы из сферы трудоустройства безработных:

- 20 % безработных удовлетворены работой служб занятости и считают ее эффективной

Преимущества качественных индикаторов заключаются в том, что здесь, в отличие от количественных данных, которые зачастую собираются самими заинтересованными сторонами (о своей собственной работе), имеется возможность увидеть процесс глазами других его участников, которые напрямую не зависят от оцениваемого органа, но при этом являются потребителями его услуг (т.е. экспертами).

в) *Индикаторы со специальными значениями*

Помимо прямых и косвенных, количественных и качественных индикаторов есть перечень индикаторов, которые называют индикаторами со специальными значениями. Их наличие связано с существованием перечня задач и мероприятий, которые невозможно корректно измерить количественными или качественными индикаторами. Например, в некой программе зафиксирована задача «Внести предложение по улучшению визового режима». Разумеется, трудно предложить разумный количественный индикатор «внесения предложений». То же самое относится к качественному измерению этой задачи: стоит ли проводить анкетный опрос для того, чтобы убедиться, что предложения внесены? Не будет ли полученное знание дороже, чем его практическая ценность? Скорее всего, разумным будет узнать: исполнена эта задача или нет. Соответственно, индикатором отслеживания будет «Да/Нет индикатор» или «Сделано/Не сделано». Еще лучше использовать индикатор: Утверждено/Не утверждено. Последний индикатор фиксирует не только факт внесения предложений, но и его результат, а именно, утверждение в виде конкретного документа, который впоследствии можно контролировать.

Аналогичен этому «Есть/Нет индикатор».

Имеются индикаторы со шкалами, в которых заранее установлена шкала измерения, например, «от 1-го до 5-ти», «от 1-го до 10-ти» или «плохо-средне-хорошо-отлично». В такого рода индикаторах имеется наименьший показатель, который свидетельствует о худшем состоянии, и наилучший, к которому следует стремиться. Шкала указывает местонахождение процесса между этими показателями и позволяет перевести в измеримые показатели сложные явления.

Бывают ранжированные индикаторы. Ими измеряются некие сходные явления, которые необходимо проранжировать, т.е. присвоить



им 1-й, 2-й, ... десятый ранг (место). В ходе такой операции выявляются худшие и лучшие явления среди одинаковых или похожих явлений. Этот метод эффективен, когда есть необходимость выбрать приоритет и расположить явления по значимости: первое (самое приоритетное, важное, первоочередное), второе (менее приоритетное, менее срочное), третье (не срочное) и т.д. Например, из исследования ПРООН «Коррупция в Кыргызстане» (2000) видно, каков, по мнению бизнесменов, рейтинг различных организаций в смысле распространения в них коррупции и взяточничества. Выстроились следующие ранги: на первом месте оказались органы милиции и внутренних дел. Далее по убывающей: налоговая служба, таможенная служба, ГАИ, суды, прокуратура, министерство финансов, госкомитет по инвестициям/приватизации, вузы, военкоматы, районные и городские власти, Кабинет министров, банки, частные компании, МНБ (ныне СНБ), Министерство юстиции, Администрация Президента, Жогорку Кенеш, органы здравоохранения, воинские части, телевидение, радио, газеты, школы, промышленные предприятия¹.

Наконец, встречаются индикаторы с готовыми значениями. Например, задача «Построить к 2002 году 3 школы». Здесь имеется готовый целевой показатель, который и служит основой для индикатора: «Построено 3 школы/Не построено 3 школы».

¹ ПРООН в Кыргызстане и Центр изучения общественного мнения и прогнозирования: «Коррупция в Кыргызстане». Бишкек, 2000, стр. 31.

1) Сложные индикаторы, индексы

К разряду сложных¹ индикаторов относятся такие, которые требуют расчетов на основе предварительно собранных простых индикаторов. Это связано с тем, что не всегда простые индикаторы дают полную информацию о процессе или конкретном результате. Например, индикатор «Размер реальной средней заработной платы» не показывает - достаточно это или нет. Сравнив этот индикатор с минимальным потребительским бюджетом, мы можем получить реальную ситуацию со средней заработной платой, понять хорошо это или плохо. Таким образом, мы имеем сложный индикатор «Соотношение размера реальной заработной платы к минимальному потребительскому бюджету (в %)».

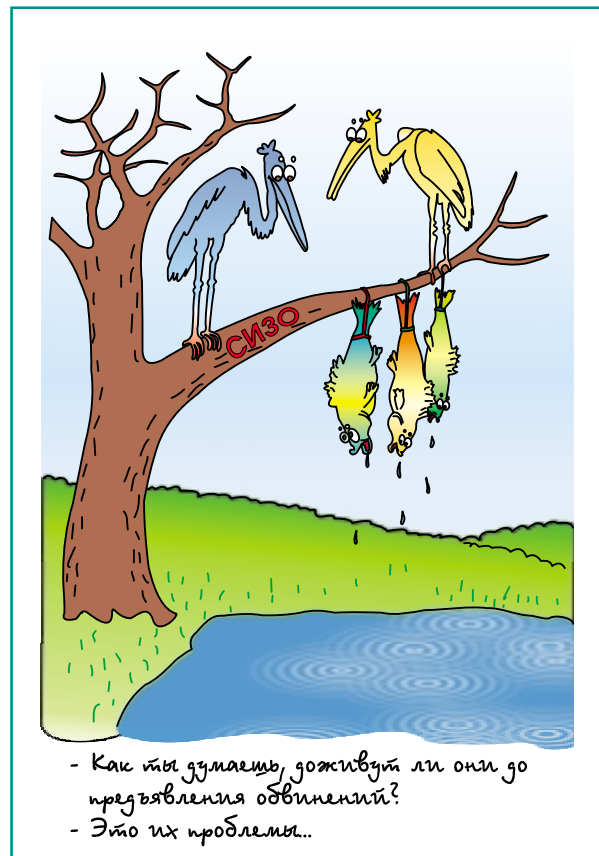
- Или другой пример *из парламентской деятельности*: индикатор «Количество открытых заседаний Парламента» дает простой количественный показатель такого вида деятельности в Парламенте. Но при этом мы не знаем, мало это или много? Соотнеся его с общим количеством заседаний Парламента, мы можем увидеть фактическую прозрачность деятельности Парламента, его открытость и доступность информации для общественности. Соответственно, индикатор «Соотношение открытых заседаний Парламента (с участием СМИ, НПО и др.) и закрытых заседаний (в %)» дает более глубокую картину и возможность делать оценки, рекомендации.

Другие примеры сложных индикаторов:

Из судебной практики:

- Средний размер судебной пошлины в % к средней заработной плате
- Соотношение количества осужденных по приговору суда к числу оправданных (в %)
- Соотношение количества продленных дел к срокам, установленных процессуальными кодексами (в %)

- Соотношение судебных процессов по коррупции к общему количеству дел, расследованных по коррупции (в %)



Из практики госуправления:

- Соотношение количества государственных служащих к количеству занятых в экономике (в %)
- Количество обученных, переподготовленных государственных служащих и их доля от общего количества государственных служащих (в %)

Из практики социального обеспечения и социальной политики:

- Соотношение размера минимальной реальной пенсии к минимальному потребительскому бюджету (в %).

Индексы также зачастую выступают в качестве индикаторов. Они представляют собой показатели, которые позволяют анализировать

¹ Сложных не потому, что их трудно вычислять, а потому, что они состоят из нескольких простых индикаторов.

изменение явления во времени, в пространстве, а также оценивать степень выполнения целей. Индекс – особая относительная величина, которой можно соизмерять непосредственно несоизмеримые явления, а также производить оценку роли отдельных факторов, которые формируют сложное явление. Специфика индексного метода состоит в приведении элементов сложного явления к сопоставимому виду.

Существуют индивидуальные и общие (сводные) индексы.

- Индивидуальный индекс – это результат сравнения двух показателей, относящихся к однородному объекту, например, цен какого-либо товара, объемов его реализации, количества произведенной продукции в отчетном и базисном периодах и т.д. Так, для получения индивидуального индекса цен i – нужно цену единицы этого товара в отчетном периоде – P_1 – отнести к цене этого товара в базисном периоде – P_0 :

$$i = P_1 : P_0$$

- Сводный индекс обозначается буквой I и состоит он из индексируемой величины и измерителя, который называется весом. Для исчисления сводных индексов необходимо привести их составные части к сопоставимому виду. Например, для оценки измерения объема разнородной продукции в двух сравниваемых периодах нужно принять одинаковые цены, а для оценки изменения уровня цен на группу товаров нужно сопоставлять одинаковые объемы этих товаров. Веса берут одинаковыми в числителе и знаменателе¹.

Приведем два примера по использованию индексов.

Пример первый – расчет Индекса человеческого развития, который высчитывается по установленной в ПРООН формуле.

Данный Индекс представляет собой единство трех компонентов:

- долголетия (измеряемого ожидаемой продолжительностью жизни)
- уровня образования, измеряемого комбинацией взрослого грамотного населения от 15 лет и старше (две трети веса общего показателя) и средней продолжительности обучения в школе и вузах лиц в возрасте от 7 до 24 лет (одна треть «веса» общего показателя)
- уровня жизни, измеряемого реальным душевым ВВП, поправленного на паритет покупательной способности.

Для каждого из этих компонентов устанавливаются максимальные и минимальные уровни, с помощью которых рассчитывается индекс.

Формула расчетов:

$$\text{Индекс} = \frac{(\text{Фактическое значение} - \text{Минимальное значение})}{(\text{Максимальное значение} - \text{Минимальное значение})}$$

Минимальная мера грамотности взрослого населения составляет 0%, а максимальная – 100%. В стране, где показатель грамотности достигает 75%, индекс образования составляет 0,75.

Аналогично рассчитывается долголетие: минимальный ожидаемый срок жизни составляет 25 лет, а максимальный – 85 лет. Таким образом, компонент долголетия (ожидаемой продолжительности жизни) для страны составит 55 лет, или 0,5.

Уровень жизни измеряется примерно по той же формуле, где минимальное значение равняется \$200, максимальное – \$40000, лишь с небольшой поправкой по формуле Аткинсона.

¹ Поскольку в данном «Руководстве» нет задачи детального рассмотрения индексов, мы не приводим всех формул и расчетов индексов. Желающие могут обратиться к имеющейся специализированной статистической и экономической литературе. Например, «Сборник задач по общей теории статистики», 1986, стр. 134-154.



На основе этих данных высчитывается агрегированный Индекс человеческого развития. Баллы, набранные по трем показателям, усредняются и располагаются в диапазоне от 0 до 1 (где 0 означает худшее значение, 1 – лучшее).

Для Кыргызстана в 1999 году Индекс человеческого развития составил - 0.706.¹ В 2000 году – 0.719² (см. таблицу расчетов ниже).

	Фактическое значение	Минимальное значение	Максимальное значение	Индекс
Долголетие (лет)	68.5	25	85	0.725
Грамотность (%)	98.7	0	100	0.987
Охват обучением (%)	71	0	100	0.710
Уровень образования				0.895
Душевой ВВП (\$США по ППС)	2521	10	40000	0.539
Индекс человеческого развития				0.719

Второй (очень интересный) пример из практики отдела социально-политического прогнозирования Аппарата Президента (ныне Администрация Президента КР) и проведенного им исследования по индикации социальной напряженности в Кыргызстане в 1993 году (Койчуманов Т., Чукин Б., Маматкеримова Г., Байчериков Т.). Методика индикации социальной напряженности опиралась на три показателя: рост цен, рост преступности и увеличение количества критически настроенных людей (не единственные показатели, их может быть значительно больше, например, снабжение населения ГСМ, обеспеченность жильем и т.д.).

Рост цен на январь 1993 года на товары народного потребления в республике по отношению к ценам на январь 1992 года составили:

- по продовольственным товарам – 1070,5 %

- по промышленным товарам – 1049,2 %

Сводный индекс потребительских цен увеличился на 146,3 %.

Проблема преступности в 1993 году в Кыргызстане вошла в тройку республиканских проблем и серьезно отражалась на социальной напряженности. В целом рост преступности в 1992 году по сравнению с 1991 годом увеличился на 41,3 % .

Состояние общественного сознания: увеличилось количество людей, оценивающих социальную ситуацию как «нестабильную», «предкризисную», в которой возможны различной силы и масштаба социальные конфликты. На январь 1993 года число критически настроенных респондентов, согласно опросу общественного мнения, составило 25,9 %.

¹ National Human Development Report. Bishkek, 2000, p. 61.

² Национальный Отчет по человеческому развитию. Бишкек, 2002, стр.67.

Исходя из этого, был высчитан индекс социальной напряженности на январь-февраль 1993 года.

$$И_{сн} = \frac{ТНП + Пр + Р}{100} = \frac{146,3 + 41,3 + 25,9}{100} = \frac{210,5}{100} = 2,13$$

где $И_{сн}$ - индекс социальной напряженности

ТНП - рост цен на товары народного потребления

Пр - рост преступности в 1992 году по сравнению с предыдущим

Р - удельный вес респондентов, оценивших ситуацию как различные формы напряженности.

Полученное значение индекса соответствует принятой таблице значений индекса:

от 0 - 0,70 - социальная стабильность

0,71 - 1,40 - нарушение социальной стабильности

1,41 - 2,1 - социальная напряженность

2,2 - 2,9 - социальные конфликты, локальные социальные взрывы, частичная дестабилизация

более 2,9 - массовые социальные взрывы, общая дестабилизация.

В соответствии с данной таблицей, социальную напряженность в республике в 1993 году можно было классифицировать как «социальную напряженность».

1.6. Смещение индикаторов

При работе с индикаторами следует иметь в виду, что существует «закон смещения индикаторов», который может служить препятствием для использования индикаторов. Суть его заключается в том, что если значимый индикатор известен испытуемым, то он начинает неосознанно «смещаться» в лучшую сторону. Например, использование среднего балла аттестата как одной из оценок при поступлении в вуз, приводит к искажению аттестатных оценок. (Многие помнят, как использование этого показателя привело к тому, что смещение аттестатных оценок в школах в

свое время достигло такой величины, что Министерству образования пришлось отказаться от самой оценки.) Другой пример, - попытка оценивать работу внутренних дел по показателю раскрываемости преступлений приводит к тому, что часть правонарушений перестает



регистрироваться. Еще пример: оценка служб занятости по количеству устроенных, как правило, приводит к тому, что служащие этой службы начинают отбирать только самые простые случаи и не затрудняют себя более сложными случаями трудоустройства.

Практика «смещения» требует защиты индикатора от искажения. Только в таком случае он будет эффективно работать. Возможны следующие варианты защиты:

- Использовать такие индикаторы, на которые исследуемая система не может оказать значительного прямого воздействия
- Использовать доступный для измерения и ясный индикатор, перепроверить который не представляет труда
- Использовать индикатор, который не известен как испытуемым, так и пользователям результатов мониторинга. Последнее предполагает достаточную независимость тех структур, которые проводят измерения от тех, кто использует результаты измерений. Этот вариант более присущ промышленному и экологическому мониторингу, но может использоваться и в других сферах.



Пример «защиты» индикатора из сферы образования (российский опыт):

Индикатор	Что он показывает?
Количество детей, у которых анкету заполнял отец	Педагогический потенциал семей
Количество родителей, желающих обучать детей в частной школе	Общая оценка родителями удовлетворенности деятельностью школы
Желание педагога перейти на методическую и научную работу	Качество опытно-экспериментальной работы в школе
Соотношение нагрузки педагогов и количества педагогов, имеющих методический день	Качество расписания для учащихся
Количество детей, которые тратят на домашние уроки менее 1 часа	Показатель критически большого уровня домашних заданий

Пример индикаторов из законодательной практики¹:

Индикатор	Что он показывает?
Количество законопроектов, возвращенных с президентским вето или количество законов о внесении изменений и дополнений, с учетом интервала между принятием первого (основного) закона и законом, вносящем изменения и поправки	Качество законотворчества
Количество отклоненных законопроектов	Качество законодательного процесса и законодательных процедур
Соотношение открытых и закрытых парламентских слушаний	Уровень прозрачности и открытости парламента, доступа населения к законодательной информации

Полезный опыт

Для практических целей можно использовать опыт работы проекта ПРООН в Кыргызстане «Отслеживание прогресса в сфере человеческого развития» по разработке индикаторов.

Здесь была разработана рабочая таблица индикаторов для последующего мониторинга, которая помогает организовать работу, откорректировать сами индикаторы и уложить их в последовательную систему (см. ниже).

¹ В разработке систем мониторинга и оценки эффективности Парламента принимали участие депутаты и работники аппарата ЗС Жогорку Кенеша КР. Авторы выражают благодарность за профессиональное и заинтересованное участие в разработке индикаторов для оценки деятельности Парламента депутату ЗС ЖК КР, профессору З.Курманову, сотрудникам ЗС ЖК КР, кандидату философских наук А.Джусупбекову, М. Султанбаеву, С.Абдылдаеву.

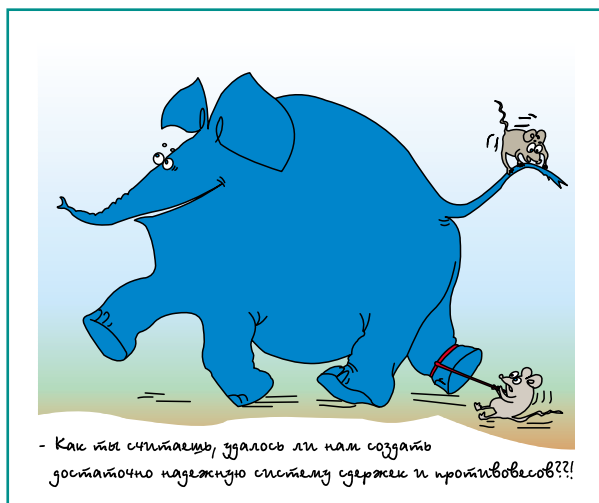
Индикатор	Источник данных	Метод сбора данных и единица измерения	Агентство, собирающее данные	Периодичность сбора и примерная стоимость сбора данных	Определение трендовой линии индикатора, установление промежуточной цели (ориентира), определение возможных трудностей и рисков при сборе данных и/или интерпретации индикаторов
...

В данной форме присутствуют важные составляющие мониторинга: определен индикатор, его единица измерения, источник данных для его сбора, метод сбора информации, агентство, ответственное за сбор данных, установлена периодичность сбора данных, примерная стоимость сбора данных, определена трендовая линия индикатора, промежуточные цели, возможные риски и трудности. Для эффективности работы предполагается предвари-

информация (количественная или качественная), обеспечивающая данные на начало деятельности/ непосредственно перед началом мониторинга. Они служат как бы точкой отсчета при дальнейших сопоставлениях и измерениях.

Исходные данные используются для того, чтобы:

- Определить исходный момент
- Выяснить объем и структуру деятельности, отражаемой индикатором
- Измерить качество реализации проекта, программы или политики
- Измерить динамику изменений, увидеть прогресс.



тельное заполнение и анализ данной таблицы. Она поможет правильно сгруппировать индикаторы и заранее «просеять» их.

1.7. Исходные данные

Для проведения мониторинга необходимо иметь исходные данные. *Исходные данные* для измерения результатов деятельности – это

1.8. Источники данных

Источники данных – это лица или объекты, обеспечивающие данные (не путать с методами сбора данных), а именно:

- Письменные записи (на электронных и на твердых носителях)
- Лица, связанные с программами (исполнители, менеджеры, политики, бенефициары, спонсирующие/ финансирующие агентства, партнеры, суб-контрактеры и т.п.)
- Общественность
- Обученные наблюдатели

- Механические измерения и эксперименты

Данные делятся на первичные и вторичные:

- **Первичные данные** собираются непосредственно в самой организации, например, с помощью опросов, прямых наблюдений и собеседований.
- **Вторичные данные** – это данные, которые получены другими лицами/организациями и первоначально собранные для других целей (целей, отличных от ваших собственных). Примером таких данных могут быть данные опросов, проводимых другими организациями, данные переписи населения (и других демографических исследований) или данные о состоянии финансового рынка.

Вторичные данные часто позволяют сэкономить средства при получении необходимых данных, но всегда необходимо быть осторожным при их использовании и интерпретации, необходимо знакомиться с методологией сбора данных, проверять их надежность и достоверность (по мере возможности).

1.9. Периодичность измерения

Для мониторинга представляется важным вопрос о периодичности проведения замеров. Это связано с обязательным требованием к мониторингу как регулярному процессу и тем, что различные процессы, отслеживаемые в рамках мониторинга, имеют разную динамику. Некоторые процессы имеют слабую динамику и их измерение имеет смысл проводить раз в несколько лет. Другие изменяются очень быстро. Третьи имеют циклическую природу или изменяются под влиянием нескольких детерминант. Например, общественное сознание имеет консервативную природу, соответственно и слабую динамику изменений. То же самое относится к радиоактивности, продолжительность воздействия

которой сохраняется до 1000 лет. Быстрее идут процессы в экономической сфере, например, удовлетворенность заработком в условиях нестабильности экономики изменяется очень быстро. Примером циклических процессов могут служить климатические циклы: солнечные, сезонные. В сельском хозяйстве – это могут быть вегетационные циклы, в образовании – учебные четверти, одиннадцатилетний цикл обучения в школе. Управленческая работа тоже носит циклический характер. Она связана с циклами в экономике, жизненными циклами товарами или профессиональными циклами развития.

Может показаться, что чем чаще проводятся измерения, тем лучше. Однако частые замеры не всегда оправданы, они не дают новую информацию, т.к. изменения происходят медленно, возможен эффект привыкания респондентов к вопросам, что может привести к формированию стереотипа, а значит искажения результатов. Кроме того, каждое измерение требует финансовых затрат, что превращает мониторинг в дорогостоящее занятие. Поэтому очень важно правильно определить «время жизни» изучаемого явления или процесса и на этой основе рассчитать необходимую периодичность сбора данных для мониторинга. При этом следует знать, что периодичность замеров также должна учитывать цель проведения мониторинга. Например, циклическость замеров воды в экологическом мониторинге будет реже (6 раз в год), чем, если проводится замер воды с целью определения санитарно-гигиенического состояния питьевой воды, потребляемой населением (практически ежедневно или несколько раз в день).

1.10. Исполнители мониторинга

Достаточно важным организационным вопросом, который следует рассмотреть – это вопрос о том, кто должен заниматься мониторингом (равно как оценкой). Возможны следующие варианты:

- Сами работники учреждения/программы/проекта (внутренняя оценка). Этот вариант будет иметь плюсы и минусы. Плюсы: хорошее знание ситуации, знание деталей, возможность быстрого поиска необходимых ответов. Минусы – предубежденность, которая будет заключаться в стремлении показать лучшие результаты, трудность получения корректных оснований для сравнения, недостаток профессионализма во владении мониторинговыми и оценочными технологиями.
- Внешние оценщики, которые могут быть поделены на независимых и из вышестоящих или линейных структур оцениваемого ведомства. Недостаток независимых оценщиков заключается в незнании внутренней ситуации. Положительные стороны очевидны – высокий профессионализм в измерениях, знание технологий, не заинтересованность в позитивных результатах, конфиденциальность, настрой на желание помочь. Внутренние оценщики из вышестоящих или аналогичных организаций, несмотря на знание предмета оценки, не имея профессиональных навыков, могут перейти на сравнение своей и оцениваемой организации, использовать полученные результаты в качестве оценочных, распространять их на работу руководителя и т.д.
- Есть третий, возможно, наиболее целесообразный подход, связанный с сочетанием имеющихся возможностей внешней и внутренней экспертизы. Опора внешних оценщиков на практических специалистов, привлечение их в



качестве посредников, «расшифрует» многие моменты, поможет улучшить в целом качество мониторинга и убедительность рекомендаций и выводов.

1.11. Уровни мониторинга

Наше описание мониторинга будет неполным, если не будут раскрыты уровни его проведения. В существующей практике выделяют *три уровня мониторинга - проектный, программный и на уровне политики.*

Мониторинг политики представляет собой

наиболее агрегированный мониторинг на макроуровне, поскольку реализация политики обеспечивается посредством реализации нескольких программ. Мониторинг программы, в свою очередь, представляет более агрегированный мониторинг по сравнению с проектным мониторингом, так как реализация программы, как правило, обеспечивается через осуществление нескольких проектов. Мониторинг проекта представляет собой первичный уровень мониторинга на микроуровне (см.таблицу).

Пример мониторинга политики	Пример мониторинга программ	Пример мониторинга проектов
Уровень детской смертности	Информация о предродовом уходе для беременных женщин	Знание о правильном предродовом уходе в 6-ти пилотных деревнях
Посещаемость школ девочками	Расширение возможностей школьных учреждений	Количество девочек в 4-х городских кварталах, которые получили полное начальное образование

Наиболее разработанная часть мониторинга - это мониторинг проектов.

Эффективный мониторинг требует рассмотрения *пяти элементов* проекта, программы/стратегии или политики:

1. Затрачиваемых *ресурсов* (Inputs)
2. Проводимых *мероприятий/мер/действий* (Activities)
3. Немедленных *продуктов - отдачи* (Outputs)
4. Среднесрочных *результатов* (Outcomes),
5. Окончательного *воздействия* (Impact).

Последние три пункта являются теми или иными результатами проекта или программы. Только одни в виде продуктов, которые можно получить сразу после мероприятий (это - публикации, книги, базы данных и т.д.), другие - в виде результатов, которые

достигаются в среднесрочной перспективе и аккумулируют эффект от нескольких мероприятий и действий. Наконец, третьи - рассматриваются как долгосрочное последствие проекта/ программы/стратегии или политики для общества, которое обнаруживается не сразу после окончания процесса реализации проекта/программы, а по истечении 3-7 лет или более длительного срока.

Индикаторы всегда привязаны к конкретному компоненту проекта или программы. Соответственно выделяют *пять типов индикаторов*, используемых для мониторинга пяти элементов любого проекта, программы или политики: ресурсов, мер/мероприятий, продуктов, результатов и воздействия. Ниже представлена суммирующая таблица по типологии индикаторов.



5 типов индикаторов для мониторинга

Классификация индикаторов	Промежуточные индикаторы		Конечные индикаторы		
	Тип индикатора	1.Индикаторы ресурсов (Input)	2.Индикаторы действий/мер и мероприятий (Activities)	3.Индикаторы продуктов/отдачи (Output)	4.Индикаторы результатов (Outcome)
Вопрос, на который индикатор дает ответ	Сколько и какие ресурсы будут использованы для достижения поставленных целей?	Какие действия, меры и мероприятия будут проведены для достижения целей? На кого будут направлены эти действия, меры и мероприятия (т.е. кто представляет собой целевую аудиторию)?	Какие результаты-продукты будут получены сразу после проведения действий, мер и мероприятий?	К чему приведут полученные продукты? Какие будут среднесрочные результаты и качество услуг?	Какими будут окончательные последствия?
Пример 1	Количество учреждений. Сумма затраченных средств. Количество тренеров.	Обучение грамоте (количество курсов, человеко-часов).	Количество взрослых, прошедших курсы.	Количество взрослых, прошедших курсы и применяющих полученные знания.	Повышение грамотности.
Пример 2	Количество рабочих на строительстве дорог. Стоимость и количество (в единицах) оборудования. Сумма затраченных средств. Стоимость и объем затраченных материалов.	Строительство дорог (количество рабочих дней строительных работ).	Протяженность новых дорог в км.	Улучшение доступа к рынкам.	Увеличение темпов экономического роста.
Пример 3	Количество учреждений. Сумма затраченных средств. Количество задействованного персонала.	Выдача лицензий (количество выданных лицензий).	Количество лицензий, выданных новым предприятиям.	Количество рабочих мест, созданных новыми предприятиями.	Снижение безработицы.



ЧАСТЬ II.

ЧТО ТАКОЕ ОЦЕНКА?

Как отмечалось в предисловии к данной публикации, оценка становится чрезвычайно популярной в последние годы. Это связано с тем, что оценка дает важную аналитическую информацию о реальных событиях и процессах, помогает усовершенствовать существующую практику, дает основу для принятия оптимальных политических и управленческих решений, включая эффективное и разумное использование фондов, эффективное управление программами, обеспечение жизнеспособности программ, устойчивости и продолжительности достигнутых результатов. Оценка предоставляет возможность для организационного совершенствования проектов и программ различного уровня: как на уровне небольших организаций и территорий, так и государственных программ общенационального уровня. В этом свете оценка стала рутинной составляющей деятельности различных организаций на западе и постепенно становится необходимой в работе государственных, коммерческих и неправительственных организаций новых государств.

2.1. Базовые понятия

Оценка – это анализ данных с использованием исследовательских методов. В фокусе такого анализа данных могут находиться проекты, программы, планы действий, политики, деятельность организаций и т.п. В отличие от мониторинга, который отвечает на вопрос: «Что произошло или какие отклонения произошли по сравнению с первоначальным или намеченным?», оценка отвечает на вопросы «Как были достигнуты эти результаты? Почему произошли отклонения? И как можно исправить ошибки?»¹.

При ответе на эти вопросы, оценка прибегает к различным исследовательским методам сбо-

ра информации и ее анализа и обобщения. В целом, оценка обращает больше внимания не на процесс отслеживания произошедших изменений в рамках процесса или развития явления (как в случае с мониторингом), а на эффективность достижения результатов, анализ процесса реализации программ, проектов и политик, а также их адекватность и действенность. В этом смысле оценка больше, чем мониторинг, сориентирована не на текущий процесс, его сканирование и сопоставление, а на конечный результат, т.е. процесс реализации программ и проектов и достижения результатов. В отличие от мониторинга, который проводится на регулярной основе, оценка проводится по мере необходимости (об этом ниже).

2.2. Когда надо прибегать к оценке?

Оценка является важным управленческим инструментом, который помогает в работе менеджеров, управленцев, политиков, руководителей. Выделяют три основных этапа развития программы, проекта или иной деятельности, при которых требуют проведения оценки.

Первый – на этапе разработки программы или запуска какого-либо процесса (например, создания структуры), т.е. до начала его реализации. Здесь оценка нужна для прогнозирования успешности будущей деятельности. Такой прогноз выявит текущий контекст программы или проекта, его актуальность, осуществит зондирование возможных рисков, выявление слабых и сильных сторон процесса. Первичная оценка поможет уже на начальном этапе разработать правильные стратегии, подходы, определить реальную необходимость в реализации, а также оценить исполни-

¹ Не путать аналитическую или экспертную оценку с оценкой, которая имела место в советское время, когда политическая организация оценивала работу своего лидера или деятельность организации. Здесь обычно давалось две оценки «удовлетворительно» или «не удовлетворительно». Такого рода оценки, как правило, приводили к принятию суровых кадровых решений в отношении виновников. В силу именно такого понимания оценки, как карательного инструмента, в настоящее время в странах СНГ продвижение института аналитической оценки, как деятельности, которая призвана улучшить процесс и придать ему новые перспективы (чем она является на самом деле), затруднено.



мость программы или проекта, их назначение и цель.

Второй – оценка необходима на этапе проведения или реализации программы или проекта. На этом этапе оценка призвана совершенствовать процесс, через внесение корректировок в текущий процесс, изменений в ход реализации, решение возникающих проблем в программе/деятельности.

Третий этап – после завершения проекта/программы/политики для извлечения полезного опыта и уроков во избежание ошибок в будущем. Полученные знания помогут в последующем выявлять наилучшие практики и неудачи, которые будут полезны для разработки новых программ, создания новых организаций, определения будущих стратегий, политических целей и даже курса страны.

На каждом из этих этапов оценка дает информационную основу для принятия управленческих решений, а также помогает увидеть новые перспективы, подготовить качественный отчет об общественной эффективности проекта/программы/организации. Благодаря этому оценка повышает понимание участников о самом процессе, повышает их ответственность за реализацию программы или проекта, усиливает устойчивость результатов и продолжительность финансирования.

К оценке обычно прибегают в случаях, когда:

- традиционные методы измерения результатов деятельности говорят о том, что реальные показатели резко отличаются от запланированных (ожидаемых) результатов
- необходимо определить роль плана в реализации целей проекта, программы или политики
- решается вопрос о выделении ресурсов и средств из бюджета на проект, программу или политику
- принимается решение расширять или не расширять (или вообще свернуть) пилотную деятельность
- когда в течение длительного периода времени реализации проекта,

программы или политики не наблюдаются положительные изменения

- когда в ходе аналогичных проектов, программ или политики наблюдаются отклонения от запланированных результатов.

2.3. Типы и виды оценок

Существуют *два основных типа оценки*: промежуточная и обобщающая оценка.

Промежуточная оценка (по англ. **Formative Evaluation – формирующая оценка**) – проводится во время реализации программы. Ее цель – выявление проблем и улучшение существующей программы, улучшение текущей реализации проекта и содействие принятию решения тогда, когда можно принять решение и изменить деятельность.

Обобщающая (или завершающая) оценка (по англ. **Summative Evaluation**) – проводится после реализации программы. Цель обобщающей оценки – демонстрация результатов программы, подведение итогов и улучшение будущих программ. Она может проводиться:

а) сразу после завершения реализации программы и/или проекта и прекращения финансирования со стороны правительства, спонсора

б) через 3-7 лет после завершения программы для оценки ее долгосрочного воздействия или последствия программы (Impact Evaluation).

Выделяют *шесть основных видов оценки*

1. Оценка последовательности действий/деятельности:

- дает концептуальные ответы на вопросы об основополагающем логическом построении проекта, программы или политики (логические отношения между причинами и следствием)
- дает концептуальные ответы на вопросы относительно операционной логики и последовательности действий в рамках проекта, программы или политики



Оценка последовательности действий/деятельности позволяет оценить, насколько правильно построена последовательность этапов работы. Не забегает ли один этап за другой? Не влияет ли ранее выстроенная последовательность действий на эффективность реализации программы или проекта? Правильно ли скомпонована очередность действий? Имеется немало примеров, когда нарушение последовательности действий приводило к отсутствию положительных результатов в конечной деятельности или к краху и дискредитации каких-либо проектов/программ/политик. Всем известны печальные примеры предоставления первых микрокредитов в мире. Отсутствие соответствующего обучения и социальной мобилизации для получателей кредитов из числа бедных, не имевших кого-либо опыта работы с кредитами, привело в последующем к высокому уровню невозвратности кредитов. Поэтому очень важно заранее установить правильную последовательность реализации программы или проекта во избежание ненужного риска и провалов. Например, для программы, в центре которой находится проблема безработицы, правильная последовательность будет состоять сначала в выявлении причин безработицы, затем – в предоставлении обучения безработным о том, как начать свой бизнес, и наконец – предоставление им микрокредитов.

2. Предварительная оценка операционной стратегии. Эта оценка обязательна до начала практической реализации. Она помогает оценить, как действуют разные части программы (как сами компоненты программы между собой, также их взаимодействие с необходимыми ресурсами на исполнение программы). При этом данная оценка отвечает на вопросы: Как работает операционная система программы? Имеются ли необходимые человеческие ресурсы для выполнения ее компонентов? Вовремя ли доставляются финансы, техника и др. необходимые средства для реализации программы? Благодаря оценке операционной системы можно выявить ясность и действительную значимость поставленных целей (действительно ли эти цели стоят перед про-

граммой? Это важно, т.к. иногда, пока пишется программа, ситуация может измениться, а цели могут остаться прежними), значимость основополагающих принципов деятельности, четко определить объемы ресурсов, запланированных для достижения поставленных целей. В целом этот вид оценки направлен на минимизацию возможных рисков.

3. Оценка процесса реализации, т.е. оценка того, как технически внедрялась та или иная программа. Эта оценка дает подробную информацию о том, что проект, программа или политика реализуются в соответствии с планом; а также информацию о функционировании и результативности проекта/программы или политики для тех, кто заинтересован в их повторной реализации. Данный вид оценки также обеспечивает постоянную обратную связь в помощь руководству.
4. Оценка через исследование конкретных примеров-ситуаций (case study). Этот метод позволяет проводить обучение на «живых» примерах через изучение удачных и неудачных практик с тем, чтобы знать, как менеджеру или политике поступать в аналогичных ситуациях или как не попадать в плохие ситуации. Данный метод основан на всестороннем понимании сложных ситуаций. В данном виде оценки сила примера играет решающую роль.
5. Оценка долгосрочных эффектов программы или оценка воздействия. Такая оценка проводится после завершения проектов и программ (обычно через 3-7 лет) для того, чтобы оценить фактическое воздействие проектов, программ или политик на общество в целом. Выясняется, действительно ли множество проектов и программ произвели последовавшие в этом обществе перемены? На основе оценки воздействия собирается информация о произведенном проектами и программами масштабном эффекте (в виде количественных и качественных свидетельств), о достижении ими своих долгосрочных перспектив. С помощью данного упражнения определяются причинно-следственные отношения между поставленными целями и достигнутыми результатами.



6. Мета – оценка, призвана объединять результаты нескольких оценок (краткосрочных, среднесрочных, долгосрочных), известных исследований и т.п. по сходной тематике. Она сравнивает на основе общих критериев разные исследования по одной и той же проблеме, но с различными результатами. Благодаря этому мета-оценка обобщает разносторонние данные, объединяет их под общие основания. Мета-оценка необходима для обеспечения большей надежности выводов, их подтверждения или низвержения.

2.4. Уровни оценки

Также как в мониторинге, существует 3 уровня оценки – оценка на уровне *проекта*, *программы* и на уровне *политики*. Оценка на уровне *политики* представляет собой наиболее агрегированную оценку на макроуровне, поскольку реализация политики обеспечивается посредством реализации нескольких программ. Оценка *программы*, в свою очередь, представляет более агрегированную оценку по сравнению с оценкой проектов, так как реализация программы, как правило, обеспечивается через осуществление нескольких проектов, тогда как оценка *проекта* представляет собой первичный уровень оценки на микроуровне (см. таблицу).

Участники оценки

В проведении оценки участвуют две стороны: заказчик и эксперт по проведению оценки. В качестве заказчика выступают руководитель организации, деятельность которой предстоит оценивать, либо руководитель вышестоящей (контролирующей) организации или руководитель организации-спонсора, которые хотели бы иметь мнение независимого эксперта о состоянии дел в нижестоящей организации или организации, получающей гранты¹, либо другие заинтересованные стороны (например, члены акционерного общества, депутаты), которые хотят получить независимую информацию о состоянии дел в проекте/программе/секторе/организации и готовы платить за это деньги².

Цель оценки – анализ реализации проекта или программы или результатов их деятельности для дальнейшего принятия управленческого решения в отношении данной деятельности.

Наличие двух сторон предполагает некоторое распределение обязанностей между сторонами. Заказчик должен найти специалиста по проведению оценки, заключить с ним контракт и осуществить постановку задач. Эксперт по оценке должен при помощи правильно выбранных методов сбора данных и анализа дать ответ на поставленные заказчиком задачи.

Пример оценки политики	Пример оценки программ	Пример оценки проектов
Примерный подход к приватизации систем водоснабжения (глобальный подход на примере разных национальных программ, как обобщающий подход, примерный для всех)	Успешное фискальное управление систем правительства (пример оценки программы на национальном уровне)	Улучшение сбора оплаты за воду в двух областях (пример на уровне проекта)
Стратегия по переселению	Степень, в которой перемещенные фермеры поддерживают прежние условия жизни	Фермерское хозяйствование в одной области

¹ А.Кузьмин. Оценка проектов и программ: новая реальность. Ежеквартальный информационный бюллетень Московского представительства World Learning, № 8, 1997, стр.2-3.

² Ричард Н.Блу. Материалы рабочей книги участников семинара по подготовке экспертов в области оценки проектов. Ежеквартальный информационный бюллетень Московского представительства World Learning, № 8, 1997, стр. 15-16.

2.5. Этапы проведения оценки

Выделяют 5 основных этапов проведения оценки, каждый из которых имеет свой главный фокус. При этом надо иметь в виду то, что переходы между этапами гибки и иногда плавно перетекают между собой.

1. Планирование оценки (разработка инструментов)

На этом этапе эксперт определяет сколько времени потребуется на проведение оценки, в частности на сбор данных, обзор документов, подготовку отчетов и т.д. Осуществляется подготовка Технического задания, уточняются цели и причины оценки, пожелания заказчиков. Определяются заинтересованные стороны в результатах оценки: заказчики, спонсоры, менеджеры программ, исполнители, получатели помощи, политики, общественность (у всех, как правило, разные цели и интересы). Определяется круг вопросов, на который оценка должна дать ответ (подробнее см. ниже).

Разрабатывается план проведения оценки. Обычно к плану предъявляются следующие требования:

- план проведения оценки должен составляться специалистом по оценке
- план проведения оценки должен дать более детальное разъяснение того, что описано в Техническом задании проведения оценки (договоре)
- план проведения оценки должен прояснить все неясные вопросы (первоначально неопределенные заказчиком)
- план проведения оценки должен содержать информацию о методах, которые будут применяться для сбора данных, а также включать расписание действий по этапам оценки, включая сроки, смету расходов на тот или иной метод/сбор данных и состав рабочей группы.

Примерная структура плана состоит из следующих разделов:

- *Введение* (с информацией о целях оценки и организаторах (заказчиках)

оценки). Здесь можно описать краткую историю проекта, дать некий контекст

- Описание *проблем и вопросов*, на которые надлежит ответить в ходе оценки
- Описание планируемых *методов сбора и анализа* данных и источников данных. Некоторые из этих методов может предложить заказчик исходя из стоимости, а также возможности воспользоваться имеющимися ресурсами и возможностями заказчика, если таковые имеются
- Информация о действиях и этапах проведения оценки с указанием сроков (т.н. *расписание или график* проведения оценки)
- Информация о распределении объемов ресурсов на конкретные мероприятия оценки (*смета расходов*)
- Информация о группе специалистов, проводящих оценку (*состав экспертов*)
- Предварительная *схема отчета* (результаты оценки)
- P.S. В случае наличия каких-либо особых требований (например, конфиденциальность, язык предоставления отчета и т.д.) – они также включаются в структуру задания на оценку.

На основании плана оценки определяется круг лиц, охваченных интервью, составляется план встреч с заказчиком.

2. Подготовка

В ходе этого этапа уточняется Техническое задание на проведение оценки, определяются подходящие методы сбора данных, возможные источники информации, проводится обзор документов. Важной частью этого этапа является определение основных вопросов, на которые оценка должна дать ответ. Опытные эксперты знают, что оценка начинается с **ВОПРОСА**. Определение проблемы и постановка вопросов архиважная задача, т.к. зачастую от этого зависит успех оценки.



Обычно постановка проблемы и круг основных вопросов, на которые надлежит ответить в ходе оценки, должны быть обозначены заказчиком. Эксперту необходимо уточнить с ним смысл заданий и проблем, которые он хотел бы решить. Это всегда сложно, т.к. задающие вопросы зачастую на предварительном этапе имеют мало информации о предмете оценки, нюансах изучаемой ситуации. В связи с этим есть опасность того, что эксперт будет задавать вопросы, которые не «бьют» на то, что хотел заказчик, повторяться, выходить за рамки вопроса оценки и т.д. Непонимание заказчика и эксперта, неточность поставленных вопросов оценки, субъективное понимание процессов и терминов, могут создать проблемы в получении окончательного результата оценки. Именно поэтому эксперт по оценке на первоначальном этапе своей работы должен уделить особое внимание подготовке вопросов. Задавая вопросы заказчику, он должен узнать те проблемы и вопросы, которые должны лежать в фокусе оценки, понять, что движет заказчиком, для чего нужна оценка, ее цель. Необходимо избегать постановки вопросов типа «Посмотреть организацию» (часто встречающееся задание). Такого рода вопросы не дают результата. Эксперт по оценке при этом должен быть хорошим психологом и должен знать, что чувствует заказчик при том,

когда у него уточняют вопросы, которые он не всегда может правильно и точно поставить. Поэтому эксперту по оценке нужно в тактичной форме и очень дружелюбно оказывать помощь заказчику в формулировании вопросов, превращении их в полезные инструменты для последующей оценки¹.

Вопросы обязательно должны включать три основных типа: вопросы *адекватности* программы/проекта/политики, ее *успешности* и *эффективности* затрат. На этом этапе полезно разработать форму, которая поможет трансформировать проблемы оценки в вопросы и индикаторы. Логическая цепочка складывается из следующих действий:

- Сначала определяются *проблемы*, подлежащие оценке, которые систематизируются по блокам или тематике
- С учетом имеющихся проблем, составляются *вопросы*, на которые оценка должна дать ответ
- Вопросы трансформируются в *индикаторы*, которые дадут ответ на поставленные вопросы
- Затем определяются источники получения данных или индикаторов.

Примерная форма последовательности действий:

Проблемы	Вопросы	Индикаторы	Источники данных
1. Адекватность	Адекватна ли программа установленным целям или приоритетам страны?	Индикаторы адекватности	
2. Успешность	Насколько успешна была программа в достижении поставленных целей?	Индикаторы успешности	
3. Эффективность затрат	Насколько эффективна была программа с точки зрения соизмеримости полученной выгоды от достигнутых результатов и затрат?	Индикаторы эффективности затрат	

¹ Эксперты по оценке обычно проходят обучение по методикам разработки «хороших» вопросов. Существуют различные практические упражнения, в рамках которых эксперты учатся формулировать вопросы, становиться на позицию заказчика, выяснять, что он действительно думает, что им движет и т.д.



При разработке Технического задания на проведение оценки существуют свои трудности: недостаточность информации о предмете оценки; субъективное понимание сторонами некоторых вопросов; возможна нереальность исполнения задания заказчика; постановка слишком большого круга задач; разработанные экспертом вопросы оценки, которые «не бьют» на то, что хотел заказчик и т.д.

Поэтому на этапе подготовки обязательно проводятся встречи с заказчиком, в ходе которых уточняются цели проведения оценки. Результатом первой встречи заказчика и эксперта должен стать сбор информации, достаточной для подготовки Технического задания. На последующих встречах необходимо достижение консенсуса в понимании целей оценки, уточнение терминов, контекста, интересов различных заинтересованных сторон, что действительно нужно заказчику. Так как цели проведения оценки могут быть различны и даже противоречивы, то нежелательно установление нескольких целей для оценки. В связи с этим заказчик должен выделить приоритетную проблему. В ходе встреч эксперту необходимо выявить истинные причины проведения оценки: наличие каких-либо проблем, обнаруженная мониторингом неэффективность и нерезультативность программы или проекта, необходимость принятия решения о дальнейшем продолжении программы или проекта, о создании новой структуры, о вопросе увеличения/сокращения их финансирования, желание исполнителей, управленцев или политиков затянуть вопрос принятия ключевых решений о проекте или программе и т.п. Все это поможет эксперту адекватно реагировать на запрос заказчика, получить ответ именно на тот вопрос, который его интересует.

3. Сбор данных

На этом этапе эксперты используют различные количественные и качественные методы

сбора информации (фокус-группа, наблюдение, анкетирование, опрос, интервью, анализ документации и т.д.), для сбора фактов и свидетельств о реализации проекта/программы/политики¹.

4. Анализ полученных данных

На четвертом этапе полученные данные интерпретируются, анализируются. На основе этого выстраивается общая картина, динамические ряды, глубинные связи явлений, делаются заключения и выводы². На этом этапе разрозненные «картинки» выстраиваются в целую картину.

5. Подготовка отчета о проведении оценки

Подготовка отчета - заключительная фаза оценки. В нем отражены основные итоги оценки, информация о фактическом состоянии реализации программы/проекта, указаны пути решения проблем, рассмотрены возможности внесения изменений в стратегию реализации программы, предложены рекомендации (см. ниже).

Завершая экскурс по этапам проведения оценки (планирование, подготовка, сбор данных, их анализ и подготовка отчета), укажем на временные затраты, которые потребует каждый из них. Временные затраты на каждый из этих 5-ти этапов у различных экспертов и команд может различаться, т.к. они зависят от индивидуальных особенностей экспертов, специфики оценки, конфигурации команды. Но чаще всего эксперты придерживаются следующего распределения ресурсов (времени, людей и средств) на проведение оценки:

- Планирование и подготовка оценки - 15-25% от общего времени на проведение оценки
- Сбор данных для оценки - 20-35%
- Анализ данных - 20-40%

¹ О методах сбора данных см. ниже.

² Об анализе информации см. подробнее ниже.



- Подготовка Отчета по оценке - 15-30%¹.

2.6. Методы оценки

Оценка, как упоминалось выше, базируется на исследовательских методах. Метод – это совокупность приемов или операций практического или теоретического освоения действительности. Генетически методы восходят к практической деятельности человека, они соотносятся со свойствами и законами действительности, с объективной логикой вещей и практикой.

Существуют различные классификации методов. Это зависит от разнообразия изучаемых явлений, их специфики, целей различения. Например, по одной классификации методы подразделяются на количественные и качественные. По другой – на методы сбора информации и методы ее анализа. Существует классификация методов на философские, общенаучные и специально-научные, по отраслям знания – химические, физические, экономические. Для современной науки важно различение методов в зависимости от форм причинности – однозначно-детерминистские и вероятностные и т.д. Многие методы имеют междисциплинарное значение. Углубление взаимосвязи явлений и процессов приводит к тому, что методы одних наук все более широко используются в других, где эти методы относительно менее развиты, например, применение физических и химических методов в биологии и медицине и т.д.

Метод всегда подчинен решению конкретной задачи. Результат исследования зависит от метода исследования. Именно поэтому методы имеют решающее значение в определении судьбы исследования, т.к. они задают общее направление исследования (в данном случае оценки), являются отправной точкой при оценке полученных данных, помогают эксперту (исследователю) оставаться на почве надежно установленных фактов, освобождают

от субъективизма, односторонности. В настоящее время большое применение получает конструирование различных методов для решения определенной задачи. Хороший подбор методов (конструирование) помогает наиболее точно и эффективно решать проблемы, дает убедительные и однозначные результаты. Эти выводы применимы и для оценки, которая опирается на многие методы в своей практике. Среди них важное место занимают *методы сбора данных* и их *анализа*. Первый помогает собрать необходимый массив информации для оценки, второй – обобщить их и разработать рекомендации. Нижеследующий текст поможет разобраться в этом.

Методы сбора информации (данных) для оценки

Всякая оценка начинается со сбора сведений об оцениваемом (изучаемом) явлении или процессе. Это первая и важнейшая стадия работы оценщика, на которой формируется первичная информация. Существуют различные методы сбора данных, которые применяются при проведении оценки. Чаще всего на практике используются наблюдение, интервью, обсуждение в фокус-группе, анкетирование, опрос, контент-анализ, квази-эксперименты и др. Рассмотрим некоторые из них подробнее.

а) Метод обсуждения в фокус-группе

Метод фокус-групп относится к качественным методам сбора информации. Название данного метода означает обсуждение в группе с фокусом на конкретную проблему. Суть метода заключается в том, что внимание группы участников фокусируется на некоей исследуемой проблеме (теме), с целью определения отношения к ней участников группы, выяснить мотивацию тех или иных действий, вкусы людей, предпочтения, скрытую информацию, которая не лежит на поверхности. Благодаря этому способу можно выявить различие и сходства в понимании некоторых явлений определенными группами людей. В

¹ При общем времени на проведение оценки - 100%.



отличие от социологического исследования (которое является объективным методом сбора и обработки информации) фокус-группа является субъективным методом исследования, в котором респондент включен в общение с себе подобными. В отличие от более формальной ситуации «интервьюер – респондент», в фокус-группе собираются люди, у которых есть нечто общее, что позволяет им соотноситься друг с другом как партнерами, как бы представителями одной гильдии, одного цеха. Поэтому психологические барьеры, разделяющие интервьюера и интервьюируемого в социологическом опросе, снимаются намного эффективнее и эмоциональные реакции намного ярче.

В отличие от количественных методов исследования (например, социологический опрос), которые дают ответ на вопросы «Кто..?» и «Сколько..?», фокус-группа дает ответы на вопросы: «Как именно..?» и «Почему..?». Таким образом, фокус-групповой метод сбора информации позволяет увидеть проблему с различных ракурсов и «вытащить» из респондента скрытую информацию. Данная информация помогает в разработке новых идей.

Важно, что при фокус-групповом обсуждении включается эффект синергии. Слово «синергия» с греческого означает «совместное действие». В ходе совместного действия включаются различные факторы и от их взаимодействия возникают некие продукты, которые зачастую не возникают при их разрозненности и отдельном рассмотрении. Члены команды как бы дают взаимное усиление друг другу, и сумма их усилий дает эффект, который превышает эффект одиночных действий. Активность отдельных элементов при совместной деятельности дает большую результативность, т.е. качественное измерение полученного результата зачастую превосходит количественное измерение при сложении всех отдельных составляющих! Это и понятно, т.к. в команде люди чувствуют себя в безопасности, у них есть ощущение принадлежности к коллективу (кстати, это очень сильный мотив

особенно для бывшей советской культуры), совместной мощи по отношению к внешнему миру. Объединение в группу дает ощущение гордости за совместные достижения, взаимное поощрение, признание вклада каждого в общую деятельность. В целом это ложится в проверенную и комфортную для человека формулу: «Вместе весело шагать...».

В каких случаях проводится фокус-группа?

- Когда необходимы подробные сведения, чтобы понять потребности людей, выявить интересы различных секторов, групп и т.д.
- Когда есть необходимость использовать эффект синергии и выявить скрытые идеи, проблемы, чувства
- Когда есть необходимость обобщить некий этап деятельности, сделать предварительную оценку или наметить перспективы на будущее.

Что необходимо для проведения фокус-группы?

- Сценарий фокус-группы и разработка вопросов для совместного обсуждения
- Подбор участников
- Наличие специального модератора, который руководит обсуждением
- Фиксация ответов и самого хода обсуждения
- Наконец, согласие и желание участников группы обсуждать данную проблему!

Остановимся на этих пунктах подробнее.

Сценарий фокус-группы и разработка вопросов для совместного обсуждения.

С этого начинается работа по подготовке фокус-группового обсуждения. Сценарий пишется заранее. В нем продумывается формат обсуждения, его логика, вопросы, которые предстоит обсудить, время обсуждения (как правило, не более 1,5-2 часов).

В первую очередь формулируется цель исследования, исходя из тех сведений, которые



В каждом деле смотри на цель – и откажешься от всего лишнего.

Сенека

нужно получить. Цель должна быть ясной. Люди предпочитают идеи, в которых они могут разобраться. Не должно быть много второстепенных целей. Если таковые возникают, то в некоторый момент может наступить «эффект масштаба»: разрастание целей на субцели, второстепенные и т.п., что повлечет за собой рассредоточение фокуса фокус-группы, ее управляемости, временные потери и в итоге повлияет на конечный результат - качество данных, собранных на фокус-группе. Таким образом, целесообразно не увеличивать количество целей фокус-группы, ее масштабы и отказаться от менее приоритетных целей.

После этой процедуры формулируются вопросы фокус-группы. При этой процедуре нужно следить за тем, чтобы были рассмотрены все аспекты проблемы (охват проблемы). Следить за тем, нет ли перебора или смещения внимания одной какой-либо проблеме (чрезмерное акцентирование), не поверхностно ли освещены другие важные аспекты, не нарушена ли логическая последовательность вопросов, доступен ли язык вопросов для понимания участников фокус-группы?

Сценарий фокус-группы состоит из вступления, фоновых вопросов, основных вопросов, дополнительных вопросов и заключительной части.

Вступление (15 минут в полуторачасовой дискуссии) несет на себе несколько задач: объяснение цели обсуждения, создание основы для плодотворной дискуссии, знакомства участников, выработки общих правил для обсуждения и, в целом, организации участников. В ходе вступления необходимо объяснить цель фокус-группы, важность исследования

проблемы, важность мнения каждого участника и возможность расхождения его с мнением других участников (в этом и состоит ценность обсуждения). Необходимо представить участников и команду исследователей, включающей наблюдателей, которые фиксируют ответы и ход дискуссии, объяснить причины их присутствия, а также необходимость использования технических средств (магнитофон, диктофон, видеокамера). Здесь рекомендуется применять один-два приема для разряда обстановки.

Начало обсуждения - фоновые вопросы или вопросы, относящиеся к теме фокус-группы, но более общего характера (не больше 10 минут). Цель - дать участникам возможность сориентироваться и привыкнуть друг к другу и к модератору. Эта часть является тем самым «желудком», из которого в ходе обсуждения должно вырасти дерево.

Основные вопросы (50 минут). Ответы на них позволяют добиться цели проведения качественного исследования. Вопросы должны быть открытые, причем следует избегать навязывающих вопросов типа: «Вам ведь это понравилось, не так ли?». Вопросы задаются в логической последовательности, каждый последующий проясняет и раскрывает ответы на предыдущий. В этой части можно, например, спросить: «Что вам понравилось (или не понравилось) в чем-либо?», «А вы что думаете по этому поводу?», «Насколько вы удовлетворены чем-либо?», «Что бы вы хотели изменить?», «Как вы относитесь к чему-либо?». Вопросы должны быть тщательно продуманы и объективны. При необходимости необходимо вводить уточняющие вопросы, например, «Что вы вкладываете в это понятие?», «Можете ли вы подробнее рассказать о вашей идее?», «Чем вы это аргументируете?». Конечно же, вопросы не должны быть враждебны (типа: «А что лично вы сделали, чтобы изменить ситуацию?») или заданы недопустимой интонацией.

Дополнительные вопросы, относящиеся к делу, но менее важные (10 минут). Обычно спрашивается о том, как участники получают



информацию об обсуждаемом предмете или теме, какие каналы наиболее часто используются. Иногда задаются уточняющие вопросы.

Окончание фокус-группы (5 минут). Перед окончанием делают краткую паузу, во время которой модератор сверяется со сценарием и обсуждает ход беседы с наблюдателем. Затем задаются завершающие вопросы, выражается благодарность группе за участие и вручается вознаграждение, если оно предусмотрено. На этом фокус-группа заканчивается.

Подбор участников и их количество в фокус-группе

Количество участников группы должно быть в пределах от 6 до 12 человек. Этот диапазон оптимален, выверен десятилетиями и отражает баланс двух факторов: при меньшей группе падает интенсивность обсуждения, нет достаточного разнообразия во мнениях участников и высказываемых точках зрения. При большем формате фокус-группы - не все участники получают возможность высказаться, группа становится трудноуправляемой для модератора, есть опасность «кучкования» различных участников, соответственно и их мнений, образования «фракций», подавления тех участников, которые выражают другую точку зрения.

Правда, имеются исключения: если вы знаете, что ваша аудитория условно делится на несколько подгрупп по интересам, группа может быть увеличена до 20-25 участников¹.

В качестве критериев отбора участников используются пол, возраст, уровень доходов, профессиональные характеристики, знание исследуемого предмета, представительство от различных организаций или секторов (например, представитель некоммерческой организации, донорской, частного сектора, парламента, Минфина и т.д.). Важно, чтобы участники фокус-группы имели что-то общее, но в то же время были достаточно разнообразны по составу. При этом самое важное заключается

в том, что состав группы определяется в зависимости от цели и задачи исследования. Это могут быть:

- представители полярных общностей (сторонники и противники некоторой политической партии, фанаты и противники некоего жанра, спортивного клуба)
- целевые группы (слушатели, читатели некоего источника информации)
- гомогенные группы (студенты, пенсионеры, военные)
- случайные группы (члены одной очереди, участники бедствия).

Например, при обсуждении вопроса об эффективности внешней помощи желательно в группе иметь:

- представителей правительственных агентств, которые занимаются внешней помощью (например, в Кыргызстане это соответствующие отделы в Администрации Президента, Аппарате Премьер-министра и Минфине)
- представителей неправительственных организаций
- частного сектора (вторые и третьи являются бенефициарами данной помощи и могут квалифицированно разъяснить существующие проблемы и ответить, доходит ли фактически внешняя помощь до них?)
- наконец, представители донорских организаций, которые эту помощь предоставляют.

В данной конфигурации мы имеем действительно представительную фокус-группу экспертов, которые знают рассматриваемый предмет, представляют различные сегменты целевой аудитории, могут предоставить его анализ с различных сторон, они заинтересованы в рассматриваемом вопросе, улучшении ситуации и способны поделиться соответствующей информацией.

¹ Опытные модераторы фокус-групп в этой связи всегда предупреждают: следует помнить о том, что не все, кого вы пригласили, согласятся принять участие и не все, кто согласился, придут.



Язык жестов (body language): Язык тела несет в себе массу информации. «Читая» аудиторию опытный оратор сразу почувствует, достигают ли его слова цели или нет. Каждый жест – это отдельное слово. Поставив слово в предложение, окружив его словами, поставив в определенный контекст, вы сможете понять точное его значение.

*(Аллан Пиз.
«Язык телодвижений», 2000).*

При формировании выборки участников необходимо учитывать тематику обсуждения. Иногда она вносит коррективы в подбор участников. Не следует вместе опрашивать мужчин и женщин, если тема исследования затрагивает интимные вопросы или в тех случаях, когда либо мужчины, либо женщины могут оказать влияние на мнение группы в вопросах, затрагивающих области, в которых мужчины традиционно считают себя знатоками, или, например, в вопросах, связанных с воспитанием детей, где лидируют женщины. Знакомых исследователя или знакомых между собой людей также не следует приглашать в одну группу, так как можно предвидеть степень влияния исследователя или влияния их друг на друга. Таким же образом может повлиять образовательный или социально-экономический статус и уровень информированности – эксперты часто либо добиваются безусловного согласия, либо заставляют спорить, даже если вы с ними согласны. В связи с этим часто проводят несколько фокус-групп с одним и тем же набором вопросов, но различными участниками. Всего в рамках одного исследования можно проводить до 8 фокус-групп. В последующем, как показывает

практика, ответы и полученные данные повторяются.

Модератор

Модератор (ведущий) руководит обсуждением в фокус-группе. Как правило, это профессиональный исследователь, который должен обладать определенными навыками работы с людьми, уметь расположить их к себе, быть нейтральным, одинаково относиться к любому мнению, высказанному участниками, даже если оно не совпадает с его собственным. Модератор проявляет равное внимание ко всем участникам, стремясь к сбалансированному высказыванию самых различных мнений. Лучше всего обращаться к участникам по именам. Необходимо поддерживать контакт взглядом и следить за языком тела участников, предупреждать доминирование одних участников над другими. В функции модератора входит определение правил игры и установление таковых, которые будут нивелировать воздействие возраста, пола, статуса и т.д.

Во многих источниках приводят различный набор качеств модератора, которые являются ключевыми составляющими искусного управления обсуждением в фокус-группе. Среди них:

- умение активно слушать
- знание групповой динамики
- отсутствие проявления личных пристрастий
- умение задавать вопросы, уточнять позиции участников
- уважение различных точек зрения
- контролировать соблюдение временного графика
- умение стимулировать обсуждение (через небольшое вознаграждение в качестве стимула к участию в различных видах)
- не увлекаться и не уходить в другое русло
- обеспечить интерактивный режим работы.



В ходе обсуждения модератору можно советоваться с участниками. Люди могут сказать много ценного. Когда вы советуетесь, то тем самым укрепляете согласие в группе, причастность группы к предмету исследования.

Фиксация ответов и самого хода обсуждения

Это важная составная фокус-группового обсуждения. Во время обсуждения в фокус-группе должна обязательно вестись запись всего хода обсуждения в виде подробного протокола. Протокол ведет наблюдатель или помощник модератора (но не сам модератор). Одновременно с протоколом необходимо вести магнитофонную, диктофонную или видеозапись, т.к. данная техника полностью фиксирует весь ход обсуждения, включая интонации, жесты, паузы и т.п. Правда, телекамера иногда зажимает людей и создает у них ощущение «как на подиуме». Тем не менее, идеальным считается, чтобы фокус-группа снималась на видеопленку. Для этого надо создать условия, в которых ни камера, ни ее оператор не акцентируют внимание на себе, не создают дополнительных шумов и не мешают обсуждению. Практика показывает, что через 10-15 минут внимание группы отключается от видеокамеры и она перестает мешать обсуждению. Видео- и аудионосители незаменимы при расшифровке протокола фокус-группы и дают возможность увидеть реакции людей, язык жестов (body language), которые дают ценную информацию, которую невозможно зафиксировать письменными документами.

Альберт Мерабян пришел к выводу о том, что человеческое общение на 7 % является вербальным (слова и фразы), на 38 % вокальным (интонация, тон голоса, другие звуки) и на 55 % невербальным.

*(Аллан Пиз.
«Язык телодвижений», 2000).*

Наблюдатель или помощник модератора следит также за временем и может напоминать модератору о выходе за временной график.

Дополнительные аспекты, необходимые для проведения фокус-группы

- Помещение для фокус группы. Для проведения фокус-группы необходимо выбирать удобное помещение. Удобное в смысле комфортности, температуры помещения, тепла или прохладности (в зависимости от сезона). Замечено, что в холодном помещении человек как бы съезживается, «закрывается», торопится уйти, беспокоится больше о своем здоровье, чем об обсуждении, а в жарком – чересчур расслабляется и не концентрируется на обсуждении. Помещение должно быть удобно и в смысле его нейтральности, оно не должно влиять на высказывание мнений. Например, проведение обсуждения эффективности работы какого-либо ведомства в здании этого ведомства и в присутствии его руководителей не даст желаемого эффекта. Место и присутствие начальников окажет влияние на мнения участников. По всем правилам фокус-группы работают в помещениях, оборудованных видеокамерой (см. выше).
- Время проведения фокус-группы также должно быть удобно для его участников. Она не должна проводиться поздно вечером, когда все спешат, или рано утром (например, в 7.00). Должна быть заранее установлена продолжительность встречи (от 1,5 – 2 часов), ее начало и завершение. По ходу фокус-группы необходимо следить за временем, выделенный график на рассмотрение того или иного вопроса. В общем, составьте реальный график преобразований!
- Расположение участников фокус-группы. Эффективное расположение собеседников – прекрасный способ добиться сотрудничества. Отношение к модератору и фокус-группе может



бессознательно проявиться через то, какое место выберут ее участники. «Оборонительная» расстановка участников фокус-группы снижает шансы на успешное ее проведение. Поэтому важно заранее продумать расстановку участников фокус-группы и посадить их таким способом, в котором они будут дружелюбны, открыты, как бы «заодно с оппонентом». Самому модератору необходимо занять такое положение, в котором он сможет оказать максимальное влияние на эффективную работу фокус-группы.

б) *Метод наблюдения*

Наблюдение – это метод сбора информации путем планомерной регистрации существенных элементов совокупности или прямой регистрации факторов, касающихся изучаемого явления.

Наблюдение редко является основным методом сбора информации. Обычно оно применяется наряду с другими методами и проводится тогда, когда информация, необходимая исследователю, не может быть получена другим способом. Например тогда, когда люди сами не могут описать причин возникших проблем, когда есть необходимость изучить обстановку в коллективе, взаимоотношение людей по месту реализации проекта и т.п. Метод наблюдения применяется в случаях, когда:

- окружающая обстановка влияет на оценку
- ключевым фактором оценки является взаимодействие между людьми
- для получения представления о некоторых проблемах до начала разработки анкеты
- для понимания культурных различий.

Обычно наблюдение – это специально организуемое мероприятие (за исключением статистической отчетности, которая регулярно собирается статорганами) с целью получения таких данных, которые не содержатся в другой отчетности. Наблюдение проводится

прерывно, через определенные промежутки времени.

Как следует проводить наблюдение?

Чтобы правильно провести наблюдение и получить важные сведения об изучаемом объекте, при этом не пропустив каких-то важных фактов, необходимо заранее тщательно проработать план наблюдения. Необходимо:

- Определить цели и задачи наблюдения.
- На основе установленных целей и задач определить объект и предмет наблюдения или аудиторию, избираемую в качестве объекта наблюдения. Важно зафиксировать: кого и что наблюдать.
- Определить ситуацию и условия деятельности наблюдаемого объекта. Наблюдение в различных условиях позволяет увидеть различные стороны объекта, дает возможность увидеть его постоянные характеристики, более полно описать его.
- Отобрать репрезентативные зоны для посещения/наблюдения (в каком месте), обеспечить доступ к ним (получить разрешение находиться там).
- При планировании необходимо установить как сроки всего цикла наблюдения, так и решить – в какое время следует проводить наблюдение с тем, чтобы иметь репрезентативную ситуацию.
- Установить график (последовательность) и параметры наблюдения.
- Необходимо заранее подготовить средства сбора информации, например, бланки или карточки наблюдения, в которых фиксируются результаты наблюдения. Запись может производиться не только в виде карточек, но и в виде кратковременной записи, проводимой по «горячему следу», дневника наблюдений, протокола наблюдения, записей на электронных носителях. В записях фиксируются данные по определенным ранее параметрам, в том числе фиксируется информация о взаимоотношениях между людьми,



окружающая обстановка (освещенность, температура в помещении, запах, наличие инфраструктуры) и т.п.

- Наблюдатель должен иметь навыки регистрировать как качественные (хорошо/плохо), так и количественные (сколько) данные. Часто запись итогов наблюдения тут же в присутствии наблюдаемых людей не всегда может быть корректной, т.к. результаты наблюдения могут быть искажены уже самим фактом проведения наблюдения. Одно лишь присутствие наблюдателя может изменить ход наблюдаемого процесса, особенно если речь идет об исследовании небольших по своему составу групп. Поэтому в случае, когда фиксация результатов наблюдения влияет на его итог, необходимо фиксацию проводить немедленно после ухода с зоны наблюдения.
- Наблюдатель должен оценить свои возможности (финансовые, кадровые и т.д.) для проведения репрезентативного наблюдения.
- Необходимо учесть возможные препятствия (административные, психологические трудности, связанные с получением информации и т.п.).
- Наблюдатель должен подготовиться к вступительной фазе наблюдения с тем, чтобы не оказывать большого влияния на окружающую среду, не влиять на объекты наблюдения, не привлекать большого внимания к себе (своим видом, репликами, шумом, действиями, разговорами по сотовому телефону и т.д.)
- При участии большого количества наблюдателей необходимо провести для них тренинг и обучить их методам обеспечения единообразия оценки.

Существуют субъективные и объективные трудности наблюдения. Объективные трудности связаны с ограниченностью времени наблюдения временем совершения события. Кроме того, далеко не все социальные факты

поддаются наблюдению. Субъективные – с возможностью исследователя истолковывать регистрируемые действия через призму собственного «я», через свою систему ценностей, эмоциональную окраску человеческого восприятия, а также неизбежного влияния прошлого опыта исследователя на результаты наблюдения. Прошлый опыт наблюдателя во многом определяет его точку зрения, его систему классификации явлений, в которую некоторые факты легко укладываются (и кажутся значимыми), другие не находят в ней места (кажутся не имеющими значения) и ими пренебрегают¹.

в) Метод анкетирования (рассылки анкет)

Анкетирование – это метод сбора данных, при котором данные собираются с помощью специально разработанной анкеты. Анкеты рассылаются заранее определенной совокупности людей (респондентам). После заполнения анкеты возвращаются специалисту, проводящему анкетирование. Анкетирование проводят тогда, когда целевая группа (количество опрошиваемых):

- образована
- многочисленна (свыше 200 чел.)
- рассредоточена на достаточно большой территории
- когда требуются данные по различным категориям и необходимо изучить ответы разных подгрупп
- когда требуются количественные или статистические параметры (которые не собираются статистикой)
- когда есть возможность привлечения специалистов, способных обработать и проанализировать такие данные.

Для проведения анкетирования необходимо определить цели анкетирования и значимость данных, полученных этим способом. Это важно, поскольку анкетирование не самый

¹ Рабочая книга социолога, 1977, стр.343.



дешевый способ получения информации. Соответственно, прежде чем «запустить» анкетирование, следует соотнести затраты на его проведение с практической ценностью полученных таким способом данных.

При неизбежности анкетирования наступают следующие этапы – определение выборки исследования и формулировка вопросов анкеты.

Выборка. Для проведения анкетирования необходимо определить выборку респондентов (опрашиваемых). Для этого прежде всего определяют генеральную совокупность опрашиваемых, т.е. все существующее множество объектов, которые составляют эту совокупность. По размерам генеральная совокупность может быть широкой, средней и сравнительно малой. Мы говорим о широкой совокупности, когда ее размеры охватывают все без исключения объекты, образующую генеральную совокупность (например, при переписи населения). Такая выборка является сплошной. Средние и малые размеры совокупности встречаются при исследовании отдельных категорий и групп. Средние и малые группы являются частью генеральной совокупности, равно как и выборочная совокупность частью генеральной совокупности. Выборка исследования должна воспроизводить все характеристики генеральной совокупности, т.е. быть репрезентативной и отражать все качественные характеристики изучаемого явления. Особенностью выборочной совокупности является то, что она конструируется из тех же параметров, что и объект моделирования и в этом смысле она как бы является микромоделем изучаемого явления. Это впоследствии позволяет переносить результаты и выводы, полученные в выборочном исследовании, на всю совокупность одинаковых явлений. В случае отклонения выборки от соответствующей структуры генеральной совокупности – имеет место ошибка выборки. Если такое происходит, то исследователи должны указать эти погрешности.

Вопросы анкеты. Анкета – главный инструмент для сбора информации, поэтому важно

знать процедуры ее составления и назначение вопросов в ней. Существуют различные типы и виды вопросов в анкетах. Выделяют *содержательные типы* вопросов и *функциональные*.

Функциональные вопросы (контактные, функционально-психологические, фильтры, контрольные) имеют свою функцию в анкете (отсюда название). Например, функционально-психологические вопросы используются для снятия напряжения в сложной или очень длинной анкете, для перехода от одной темы к другой, для снятия установок, возникающих у респондента. Контактные вопросы призваны укрепить контакт между исследователем и респондентом. Для этого используются вопросы с простыми и легкими ответами, которые, с одной стороны, устанавливают контакт, с другой – постепенно вводят респондента в тематику анкеты. Вопросы-фильтры устанавливаются с тем, чтобы разделить респондентов на группы и подгруппы и затем задать вопрос именно той группе, которой он предназначен. В противном случае, последующие за вопросом-фильтром вопросы будут заданы не тем людям, которым они предназначались, что повлечет за собой смещение результатов. *Контрольные вопросы* помогают проверить достоверность ответов респондентов, оценить коэффициент доверия к вопросу или анкете в целом (например, бывают ситуации, когда респонденты не хотят высказываться открыто, в частности, о стиле руководства своего начальника и т.п.). Обычно контрольные вопросы представляют собой каскад из двух и более вопросов, при котором второй и последующие вопросы призваны проверить достоверность предыдущего ответа респондента. Например, респонденту задают вопросы: «Нравится ли вам работать в данной организации?» и «Хотели бы вы уйти работать в другую организацию?». Разница между ответами покажет действительное отношение и удовлетворенность работника своей работой. Второй вопрос в данной ситуации является контрольным для первого. Он показывает истинное отношение человека к его работе и организации. Контрольный вопрос никогда не



ставится сразу же за вопросом, который он призван контролировать. Между ними всегда должны находиться 3-4 других вопроса, поэтому ответ на второй, контрольный вопрос, не находится под влиянием первого.

В анкетировании применяются также открытые и закрытые вопросы. *Открытые вопросы* не предлагают респондентам готовых ответов, и респонденты сами имеют возможность вписать бесконечный набор ответов. Они имеют следующий вид:

Что вы думаете об эффективности работы городских служб в вашем городе?

(напишите)

К сожалению, практика показывает, что открытые вопросы люди чаще всего пропускают при заполнении анкет.

Закрытые вопросы имеют несколько разновидностей: «да/нет», альтернативные, вопросы-меню. В вопросах «да/нет» предложен минимальный набор возможных ответов («читаете или не читаете», «смотрите или не смотрите» и т.п.). Например, «Удовлетворены ли вы или не удовлетворены качеством подготовки ваших детей в школе?». Возможные ответы: удовлетворен и не удовлетворен.

Несмотря на эффективность подобных вопросов, в них имеется некое поле, которое не замеряется ответом. Из ответов «да/нет» не всегда ясно, действительно ли удовлетворен респондент фактом или как он относится к нему. Этот недостаток устраняется в альтернативных вопросах, которые имеют большую шкалу измерения, чем вопросы «да/нет». Ответы на этот вопрос содержат в себе альтернативу «или-или» и все возможные промежуточные варианты ответов. Альтернативные вопросы зачастую дают исчерпывающую информацию об отношении людей к изучаемому явлению и позволяют выбрать только один ответ. Разновидностью альтернативного вопроса являются шкальные вопросы,

в которых предлагается отметить интенсивность или оттенки мнения. Так, на тот же вопрос («Удовлетворены ли вы или не удовлетворены качеством подготовки ваших детей в школе?») можно выстроить шкалу предпочтений между двумя крайними суждениями:

- Удовлетворен, очень доволен
- Скорее удовлетворен, чем нет
- Безразличен
- Скорее неудовлетворен, чем удовлетворен
- Не удовлетворен вовсе.

Шкальный вопрос может содержать в себе цифровую шкалу, например:

Насколько вы удовлетворены качеством подготовки детей в школе (отметьте крестиком на шкале степень значимости):

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
Не важно Важно

Вопросы-меню отличаются от альтернативных тем, что они предлагают респондентам выбрать из различных не исключающих друг друга ответов несколько наиболее приемлемых. Например,

Какие телеканалы вы смотрите?

- КТР
- КООРТ
- «Пирамида»
- ОРТ

При этом важно учитывать «вес» разных ответов.

Помимо описанных открытых и закрытых вопросов, существуют также *полузакрытые вопросы*, в которых, при наличии различного рода подответов, респонденту предлагается возможность собственного ответа. Обычно это практикуется в случае, если нет полной уверенности, что анкетой охвачены все возможные ответы на вопрос. В этом случае респонденту оставляется место, где он может вписать свой ответ или уклониться от него,



отметив в анкете вариант: «не знаю», «затрудняюсь ответить», «не могу сказать точно» и т.п.

В конечном итоге этап разработки вопросов должен завершиться разработкой хорошей анкеты. Под «хорошей анкетой» понимается такая, которая соответствует объекту исследования, в ней содержатся простые и понятные вопросы, нет лишних вопросов, вопросы сгруппированы по тематике, выстроены в соответствии с логикой, расставлены коды, она решает реальные задачи и написана на доступном языке.

После разработки анкеты идет следующий этап анкетирования – пилотное (пробное) исследование, которое проводится с целью тестирования анкеты на предмет правильности формулировок, адекватности понимания. Оно помогает откорректировать как анкету, так и процедуры сбора информации. Этот этап поможет также лучше сгруппировать вопросы по схожей тематике, озаглавить их по разделам, выстроить логическую последовательность, отказаться от лишних, увидеть, как фактически работает кодирование анкеты, пояснение к ней, выявить двусмысленные формулировки и т.д.¹ После переработки анкеты и внесения исправлений, начинается само анкетирование и обобщение данных. Каждая анкета обычно сопровождается письмом, разъясняющим цели и задачи исследования. Исследователи контролируют получение ответов и их регистрацию.

В заключение следует отметить, что эксперт по оценке, в случае использования анкетирования для сбора данных для оценки, должен установить связь с оценкой и другими используемыми методами, определить значимость данных, полученных этим методом, внимательно изучить вопросы анкеты. При отборе вопросов ему необходимо заранее определить: какая цель преследуется, определить какие данные необходимы и какого рода информацию тот или иной вопрос за собой «потянет».

Невнимание и игнорирование различий между вопросами, их неправильное использование приведет к неправильному их употреблению и получению информации, на которую невозможно будет опираться в ходе оценки.

1) *Опрос – как метод сбора данных*

Опрос также является методом сбора данных, которые с успехом могут быть использованы при проведении оценки. По ряду вопросов он похож на анкетирование. Его инструментом также является анкета или ранее намеченный план (протокол), для ее проведения составляется выборка, формулируются вопросы, определяется их последовательность, проводится пилотный опрос. Разница состоит в том, что анкеты здесь не рассылаются респондентам, которые по желанию могут заполнить их и вернуть исследователю, а в том, что их заполняют интервьюеры, которые опрашивают, т.е. взаимодействуют лицом к лицу с респондентами. Они задают вопросы и фиксируют ответы. В связи с этим метод опроса требует дополнительной работы с интервьюерами, их подготовки для проведения опроса, знание ими методики опроса, умения контактировать с людьми, слушать их.

Метод опроса проводят с тех случаях, когда:

- Необходимо выяснить мнение ключевых респондентов
- Целевая группа немногочисленна
- Важна не широта охвата респондентов, а глубина информации
- Есть основания полагать, что люди не ответят на вопросы анкеты по почте
- Когда у респондентов есть возможность побеседовать лично.

Интервьюер заранее определяет способы записи ответов. Это может быть:

- Магнитофонная запись (с разрешения респондента)
- Заметки в блокноте

¹ При необходимости пилотное исследование требуется повторить.



- Запись в специально отведенном месте в анкете
- Запись сразу после опроса

Для встречи с респондентом интервьюер должен подготовить вводную часть встречи и заключительные слова. Вводная часть необходима для того, чтобы создать соответствующую атмосферу и установить взаимопонимание. Здесь важно изложить: цель опроса, представить интервьюера, подтвердить конфиденциальность и цель использования данных. В заключительной части необходимо указать на завершение опроса, указать на ценность полученной информации, поблагодарить респондента, подтвердить договоренность о дальнейших контактах.

Слагаемые искусства ведения опроса для интервьюера:

- Умение активно слушать (без напряжения, иметь визуальный контакт, вербальное общение)
- Открытость и эмпатия (некритическое восприятие сказанного)
- Перефразирование и обобщение (где необходимо изменение формулировки вопроса, повторение его или уточнение, *но* в то же время не влияя на мнение респондента и не навязывая ответ)
- Умение управлять процессом опроса (контроль над ситуацией, уточнение ответов).

Пилотный (пробный) опрос позволяет проверить адекватность вопросника или протокола, последовательность вопросов и ведения опроса, способы записи ответов, а также умение интервьюера следовать протоколу и контролировать будущую ситуацию.

В целом, опрос является эффективным методом сбора информации для целей оценки. Этот метод, конечно, более трудоемкий, чем анкетирование, но он позволяет получить более качественный материал для анализа.

д) *Интервью*

Интервью – это метод сбора качественной информации, при котором существует взаимодействие между двумя людьми (интервьюером и интервьюируемым), беседа ведется по намеченному плану или протоколу (очерченному кругу вопросов) и записью ответов.

В отличие от опроса интервью:

- Менее структурированный метод
- Нацелен в большей степени на сбор качественной информации
- Включает меньшее количество респондентов
- Менее трудоемкий метод в части планирования и подготовки (не требует апробации и пилотного исследования)
- Но более трудоемкий в части последующей обработки качественной информации.

Виды интервью:

- Структурированное интервью
- Полуструктурированное интервью
- Глубинное интервью
- Нарративное интервью
- Диалоговое интервью (свободная беседа).

Для проведения интервью необходимо провести следующие этапы:

- Выбрать тип интервью и вид протокола
- Определить вопросы
- Отобрать потенциальных интервьюируемых (выборку)
- Определить доступность интервьюируемых и установление первичных контактов
- Проведение интервью
- Оформление информации и обеспечение ее хранения



е) Функциональный тест

Среди других методов сбора данных можно выделить функциональный тест. Его используют в случаях, когда:

- необходимо установить профессиональную пригодность персонала или оценить способности сотрудников (например, в государственной организации, частной фирме и т.д.)
- требуется отобрать хороших специалистов
- необходимо выявить функциональные проблемы, влияющие на эффективность работы.

Виды функциональных тестов:

- Тесты на профессиональную пригодность (на соответствие должности и специальности)
- Тесты на отношение к труду, данной должности, работе и т.п. (по оценочным шкалам). Здесь анализируется умение сотрудника начинать с нуля, его творческая инициатива, способность преодолевать трудности, принимать решения и т.д.
- Психологические тесты (для определения соответствия сотрудника или менеджера на соответствие работе, к которой выдвигаются особые психологические требования)
- Функциональные тесты (на понимание сотрудниками своих функций, должностных инструкций).

При выборе оптимального вида функционального теста применяют два критерия:

Первый – соответствие выбранного теста поставленным целям оценки.

Второй - соответствие имеющихся ресурсов (времени, денег, техники), обстоятельств и уровня развития персонала поставленным целям оценки (например, новых сотрудников). Если у организации ограниченное

время, а тест требует длительной обработки, то следует выбрать другой, более подходящий тест или метод исследования.

Например, если необходимо отобрать людей, наилучшим образом подходящих на ту или иную должность или вид работ, то тест на профессиональную пригодность будет подходящим инструментом. Если необходимо оценить достигнутый прогресс в деятельности, то подойдет тестирование до начала и после окончания предпринятых действий/деятельности. При тестировании используются оценочные шкалы, в качестве которых могут выступать установленные нормы, уровни или стандарты организации или же нормы и стандарты, установленные для подобного рода деятельности или организаций вообще. В соответствии с этим ранжируются изучаемые организации или ее сотрудники. В ходе такого анализа эксперт по оценке отвечает на вопросы: может ли организация работать в соответствии с заданным стандартом, может ли сотрудник работать в соответствии с требованиями организации и квалификационными требованиями к должности, кто является лучшим среди организаций в данной сфере деятельности и т.д.

ж) Преимущества и недостатки различных методов сбора данных для оценки

Выше были перечислены различные методы сбора информации для оценки. Возникает вопрос: какой из них следует использовать для проведения конкретной оценки? Для ответа на этот вопрос будет важным и полезным рассмотреть преимущества и недостатки каждого из них и перед началом оценки провести их сопоставительный анализ. Ниже дана сводная таблица преимуществ и недостатков методов, которая поможет сориентироваться эксперту и выбрать наиболее оптимальный вариант. В первой колонке таблицы даны названия методов сбора информации, во второй его преимущества и в третьей – его недостатки.



Название метода	Преимущества	Недостатки
Анкетирование (рассылка анкет)	<ul style="list-style-type: none">- эффективный метод для сбора данных- позволяет охватить большое количество респондентов- большой объем количественной информации	<ul style="list-style-type: none">- требуется проведение всестороннего планирования- низкая активность респондентов- низкая возвратность анкет- большие временные затраты
Опрос	<ul style="list-style-type: none">- большой объем количественной и качественной информации- высокая активность респондентов и возвратность анкет- получение всесторонней, глубокой и подробной информации- небольшая целевая группа	<ul style="list-style-type: none">- требуется проведение всестороннего планирования- трудоемкость метода- большие временные затраты- необходимость привлечения дополнительного штата
Фокус-группа	<ul style="list-style-type: none">- учет различных точек зрения- использование эффекта синергии для выработки новых идей и предложений- получение информации о скрытых процессах и отношении людей к ним- небольшие временные затраты- небольшой объем выборки- не требуется больших ресурсов для проведения	<ul style="list-style-type: none">- требуется проведение всестороннего планирования- сложность анализа результатов фокус-группы
Интервью	<ul style="list-style-type: none">- небольшой объем выборки (меньшее количество респондентов)- небольшие временные затраты- не требуется больших ресурсов для проведения- получение качественной информации- менее трудоемкий метод в части планирования и подготовки (не требует апробации и пилотного исследования)	<ul style="list-style-type: none">- сложность обработки и анализа полученной информации- недоступность интервьюируемых



Оптимальный вариант: использование нескольких методов сбора данных! При этом рекомендуется переходить от более неформальных и менее структурированных методов (которые более просты в использовании) к более формальным и структурированным (соответственно, более трудоемким).

2.7. Анализ данных

После завершения сбора информации для оценки начинается этап анализа полученных данных. Это самая творческая и самая трудная часть оценки, которая помогает систематизировать все полученные знания и из разных разрозненных фрагментов выстроить цельную картину.

Цепочка анализа и результаты оценки

- *Факты* (данные, цифры, факты, цитаты и т.п.)
- *Выводы* готовятся на основе анализа нескольких фактов и выявленных тенденций
- *Заключения* готовятся на основе анализа и взаимосвязи нескольких выводов
- *Рекомендации* представляют собой конкретные ответы на вопрос, как бороться с выявленными проблемами и/или повысить эффективность проекта, программы или политики
- *Извлеченные уроки* представляют собой общие агрегированные выводы, сделанные на основе выводов и заключений нескольких оценок.

Среди основных видов анализа выделяют количественные и качественные виды.

Виды количественного анализа

- *Описательный анализ* (описание ситуации с помощью данных) используется, когда требуется ознакомить с ситуацией, дать количественные параметры явления (например, анализ данных по переписи населения)

- *Сравнительный анализ* используется, когда основное внимание уделяется сравнению одной программы с другой, текущей ситуации с ситуацией в прошлом и т.п.
- *Реляционный (относительный) анализ* выявляет взаимосвязи между разными показателями и переменными, между разными событиями и явлениями.

Основные виды качественного анализа:

- *Контент-анализ* предполагает анализ содержания и дает ответ на вопрос, например, с какой частотой происходило какое-либо событие
- *Ситуационный анализ* предполагает анализ и разъяснение конкретной ситуации с использованием цитат, иллюстраций, подробных описаний
- *Эпизодический анализ* предполагает анализ и разъяснение конкретных эпизодов, дает небольшие практические примеры, служащие для иллюстрации какой-либо проблемы или ее эпизода.

Иногда используется комбинированный вариант анализа.

Основные проблемы при анализе данных:

- *Избыток данных* – доступность или наличие большого массива данных. К сожалению, их сложно использовать и требуется продумывать, какие данные нужны, как и насколько их можно взаимоувязывать. Таким образом, избыток данных требует слишком много времени и ресурсов для отсеивания ненужных данных, для обработки и анализа оставшихся.
- *Недостаточные или неполные данные* – когда собранных данных немного, чтобы провести достаточно глубокий анализ и сделать какие-либо серьезные выводы и рекомендации.
- *Противоречивые данные* – это такая проблема, когда данные, полученные

разными методами и из разных источников, противоречат друг другу.

- *Ненадежные/недостовверные данные* – проблема, когда собранные данные ненадежны (например, в силу ненадежности выбранного метода, высокой вероятности погрешности выборки или большого числа подстановок в работе интервьюеров). Такие данные ставят под угрозу исследование в целом и делают невозможным использование его данных для анализа и выводов оценки, т.к. может поставить под сомнение объективность и надежность самой оценки и ее результатов.

Данные должны быть надежными, представлены в четкой и понятной форме. Они могут быть представлены в различных формах, например, в виде анализа соотношения и динамики расходов и доходов, анализа примерных показателей, анализа процентных соотношений, статистического анализа данных, анализа организационных структур, анализа данных по разным местностям (в географическом разрезе), анализа демографических данных, анализа степени удовлетворенности клиентов (высокая, средняя, низкая).

2.8. Отчет по проведению оценки

Наконец, после сбора данных и их анализа готовится официальный Отчет по проведению оценки. Подготовка Отчета и его презентация – финальная стадия работы эксперта по оценке. В целом, Отчет должен дать информацию о состоянии изучаемого объекта, ключи к решению проблем, создает возможности для корректировки деятельности.

Структура официального отчета по оценке

- Краткое вступление составителя отчета
- Введение

- Описание программы, которую оценивают
- Описание целей и задач оценки
- Описание способов проведения оценки и предоставление данных
- Выводы
- Заключение и рекомендации
- Приложения (подробности об использованных методах, дополнительная детализированная информация по данным и т.п.)¹

Характеристики профессионального отчета о результатах оценки

- Отчет о результатах оценки должен содержать *ответы на все вопросы оценки и ответы на решения всех проблем*, определенных ранее заказчиком в Техническом задании на проведение оценки
- Отчет о результатах оценки должен быть по возможности *кратким, сжатым и систематизированным*
- Отчет о результатах оценки должен концентрироваться на предоставлении *ключевой важной информации*, которую также желательно предоставлять вначале в виде сжатой выжимки (краткий абстракт) и более подробно – в основной части документа. (Дополнительную детализированную, но второстепенную по важности информацию лучше излагать в приложениях, чтобы не смещать акцент с главных, ключевых вопросов и проблем)
- Отчет о результатах оценки должен быть обоснованным – с достаточным количеством фактов и свидетельств (также представленных в виде графиков, таблиц и схем для более наглядного представления)
- Отчет о результатах оценки должен включать *сравнение с предыдущей*

¹ Весьма желательно, чтобы Отчет о результатах оценки включал в себя *сравнение с предыдущей ситуацией (предыдущими данными) и с исходной ситуацией (исходными данными)*.



Советы к улучшению качества отчета о результатах оценки

- желательно совмещать количественную информацию с качественной
- если сравнение приводит к выявлению неожиданных тенденций или показателей, необходимо приводить объяснения, почему это произошло
- желательно приводить информацию и о внутренних факторах, например, о потере персонала или других ресурсов
- желательно приводить информацию о внешних факторах, например, о влиянии неожиданного природного потрясения или политических изменений в стране
- необходимо обобщать полученные результаты.

ситуацией (предыдущими данными) и исходной ситуацией (исходными данными)

- Отчет о результатах оценки должен составляться при *участии ключевых заинтересованных сторон* с тем, чтобы учесть разные мнения и позиции. Это значительно повышает качество отчета.
- Отчет о результатах оценки должен быть своевременным!

2.9. Декларация результатов оценки

Когда сообщать об оценке?

- *До начала оценки* – для информирования сотрудников и менеджеров программы о целях и задачах проводимой оценки
- *Во время проведения оценки* – для ознакомления сотрудников и менеджеров программы с ходом оценки

- *После завершения оценки* – для общего ознакомления с результатами оценки, выводами, заключениями и рекомендациями, а также для того, чтобы информировать о последующей работе (как будут использованы результаты оценки).

Способы сообщения результатов оценки

Официальные способы:

- письменные отчеты
- совещания, официальные встречи (в разном формате: при небольшом числе участников, с участием всех членов организации или только ее топ-менеджеров и т.д.)
- презентации (с привлечением большого числа участников, прессы и т.д.)

Неофициальные способы:

- телефонные сообщения
- электронная почта
- факсимильные сообщения
- внутренняя переписка

Выбор способа сообщения зависит от многих факторов и от различных потребностей и интересов заинтересованных групп (исполнителей, политиков, спонсоров, доноров, бенефициаров, общественности). Часто от способов сообщения результатов оценки зависит дальнейшая судьба оценки, а именно - реализация ее рекомендаций или, напротив, непринятие результатов оценки. Поэтому очень важно правильно подобрать способ сообщения результатов оценки. Зачастую важно использовать неформальные способы сообщения результатов оценки прежде, чем используются официальные способы. На этом этапе важно снять возможные противоречия и принять решения, удовлетворяющие заинтересованные стороны.

Для успешного и правильного сообщения о результатах оценки необходимо, чтобы сооб-



щение о результатах оценки, независимо от способов его предоставления, удовлетворяло следующим критериям:

- содержало в своих заключениях необходимые данные
- было составлено на доступном и понятном пользователю языке
- было беспристрастно и представлено в нейтральном стиле
- было объективно и отдавало должное как руководству, так и исполнителям (через такие формулировки как: «отдадим должное руководству, но...»)
- было прагматично, т.е. затрагивало бы лишь то, что необходимо для заинтересованных сторон
- не содержало *только* негативную информацию
- содержало выводы, заключения и рекомендации, а также извлеченные уроки и советы по повышению эффективности проекта, программы или политики.

Что происходит в случае, когда данные об итогах деятельности отрицательные и необходимо сообщить об этом в Отчете оценки? Чаще всего в таких случаях рекомендуется провести качественные исследования, направленные на выявление проблем (в виде системы раннего предупреждения), т.е. причин неудачи, а также включать в сообщения о результатах деятельности объяснения о том, почему результаты деятельности оказались отрицательными и указывать на принятые или планируемые шаги по исправлению положения.

В заключение, хотелось бы несколько слов посвятить *характеристикам профессиональной оценки*. Это как бы некий кодекс эксперта по оценке, который сформировался в последние годы и который необходимо помнить каждому, кто встал на путь оценки, мониторинга и

экспертизы. Эти правила помогут избежать ошибок, уберегут от попадания в щекотливые ситуации, связанные с конфликтами интересов, политическими и другими причинами, а также помогут сохранить объективность, независимость и профессионализм.

Характеристики профессиональной оценки:

Беспристрастность и объективность. Процесс проведения оценки должен быть нейтральным и прозрачным.

Полезность. Оценка и ее результаты должны предоставляться своевременно для использования в принятии решений. Результаты оценки должны включать предоставление ясных, конкретных, достаточно кратких, понятных выводов и рекомендаций.

Техническая адекватность. Оценка должна иметь соответствующую форму и проводиться компетентными специалистами.

Вклад участников. Проведение профессиональной оценки требует осознания потребностей, ожиданий и интересов различных заинтересованных сторон; обсуждение с ними соответствующих вопросов и проблем и обеспечение вовлеченности ключевых заинтересованных сторон. В противном случае результаты оценки не будут поддержаны и/или полезны из-за отсутствия их соответствия ключевым потребностям и интересам.

Обратная связь и распространение. Профессиональная эффективная оценка требует наличия постоянной обратной связи через систематическое обсуждение соответствующих вопросов с заказчиками оценки и другими ключевыми заинтересованными сторонами (исполнителями, менеджерами, пользователями-бенефициарами, донорами/спонсорами и т.п.) во время процесса проведения оценки. Также необходимо распространение результатов оценки среди заинтересованных сторон для обеспечения их использования в



разработке будущих политик, программ и проектов.

Адекватность затраченным средствам. Оценка должна иметь разумную стоимость и должна гарантировать обеспечение добавленной ценности за счет приложенных усилий экспертов

и их аналитического вклада. В противном случае, оценка не будет эффективной и рациональной, если ее добавленная ценность низка и/или стоимость оценки превышает положительный эффект от рекомендаций по повышению эффективности проекта, программы или политики.



СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

- Programme evaluation in Central Asia, March 10-17, Stambul, 2001.
- Gail Johnson. Introduction to Program Evaluation Workshop (Participants Workbook). World Bank Institute, Evaluation Unit, 2001.
- Evaluation Capacity Development in Asia (edited by Khalid Malik and Chistine Roth). UNDP Evaluation Office (EO), Chinese National Center for Science and Technology Evaluation (NCSTE), The World Bank Operations Evaluation Department and World Bank Institute (WBI). Beijing, October, 1999.
- Results-oriented Monitoring and Evaluation: A Handbook for Programme Managers. UNDP, Office of Evaluation and Strategic Planning, NY, 1997.
- Monitoring and Evaluation for Results: A Handbook for Programme Managers (draft). UNDP Evaluation Office, August, 2001.
- National AIDs Programmes: A Guide to Monitoring and Evaluation.
- Комплексная Основа Развития. Бишкек. 2001.
- Доклады о развитии человека, 1994 - 2001.
- Национальные Отчеты Кыргызской Республики по человеческому развитию, 1995 - 2002.
- А.Кузьмин. Оценка проектов и программ: новая реальность. См.: Ежеквартальный информационный бюллетень Московского представительства УОРД ЛЕРНИНГ ИНК, № 8, 1997.
- Ричард Н.Блу. Материалы рабочей книги участников семинара по подготовке экспертов в области оценки проектов. См.: Ежеквартальный информационный бюллетень Московского представительства УОРД ЛЕРНИНГ ИНК, № 8, 1997.
- Информационный бюллетень № 1 Аппарата Президента КР, Бишкек, 1993.
- Материалы семинара Всемирного Банка «Building national M&E system». Бишкек, ноябрь, 2000.
- Мозз Дорайд. Аналитические инструменты для оценки уровня развития человека. ПРООН, август, 1995.
- Коррупция в Кыргызстане. ПРООН в Кыргызстане и Центр изучения общественного мнения и прогнозирования. Бишкек, 2000.
- Н.Ф.Реймерс. Природопользование. Словарь-справочник. М., Мысль, 1990.
- Сборник задач по общей теории статистики. М., Статистика, 1986.
- Рабочая книга социолога. М., Наука, 1977.
- Аллан Пиз. Язык телодвижений. 2000.



ДЛЯ ЗАМЕТОК



**Руководство по мониторингу и оценке проектов, программ,
политик**

Подготовлено:

Гульмира Маматкеримова, Асылбек Болотбаев, Стелла Билалова

Обложка и дизайн Ольга Маковская

Рисунки профессор Шукуров Э.Дж.

Подписано к печати 9.04.2002. Формат 60×84 1/16.
Гурнитура Гарамонд. Печать офсетная. Усл. печ. л. 3,5. Уч.- изд. л. 2,9.
Тираж 500 экз. Заказ № 1573.

Отпечатано Издательским Домом Принтхаус
г. Бишкек, ул. Шевченко, 1. Тел.: 61-06-22, тел./факс: 61-05-66.