

Введение в оценку

1. Введение

В данном раздаточном материале представлен обзор различных аспектов и направлений оценки проектов и программ. Цель заключается не в обобщении существующих знаний и литературы, а скорее, в описании базы, в рамках которой можно понять концепции и объяснить решения, принимаемые в процессе оценки.

2. Определение оценки

Экспертная группа Комитета содействия развитию (DAC Expert Group) Организации экономического сотрудничества и развития (OECD) определяет оценку как:

- оценивание, как можно более систематическое и объективное,
- плана, реализации и результатов (конечных продуктов)
- текущего или завершенного проекта, программы или политики.

Во время оценивания учитываются все факты, связанные с конкретной ситуацией, после чего делаются выводы и заключение. Также могут быть сделаны рекомендации на будущее, которые должны основываться на глубоком анализе, объясняющем уровень выполнения проекта. Процесс оценивания должен быть прозрачным, систематическим и объективным или, говоря другими словами, воспроизводимым. В идеале, при замене оценщика при проведении одной и той же оценки (то же ТЗ, тот же проект, то же время и т.п.) ее результаты должны привести к тем же выводам и рекомендациям.

Однако на практике результаты оценивания всегда являются в некоторой степени субъективными. Из-за временных или финансовых ограничений обычно невозможно провести глубокое исследование всех фактов. Кроме того, переход от фактов к заключению не является полностью свободным от оценочных суждений, так как для него требуется интерпретация со стороны оценщика. Таким образом, нельзя избежать субъективности, но ее можно учесть в отчете об оценке. В отчете должна содержаться глава с подробным описанием использованной методологии и обоснование выбранного подхода. Как собиралась необходимая информация? Основана ли оценка на исследовании литературных источников, интервью, опросах, наблюдениях или их комбинации? По каким принципам выбиралась та или иная техника? Какого рода вопросы задавались в анкетах или интервью? Все эти аспекты должны быть тщательно задокументированы.

Объектом оценки является текущий или завершенный проект, программа или политика. Программа – это набор взаимосвязанных проектов. Например, в стране может быть программа по улучшению базовых услуг в области здравоохранения, которая реализуется посредством проектов в сфере базового здравоохранения в различных регионах. Другой тип программы – это комплексная многоотраслевая программа регионального развития, состоящая из проектов в различных сферах, например, базовые услуги в области здравоохранения, образование, сельское хозяйство и орошение. При оценке политики процесс оценивания происходит на более высоком уровне, например, на уровне общей сельскохозяйственной политики страны.

Зачастую при оценке основное внимание уделяется способу реализации проекта, программы или политики или достижению результата. Тем не менее, существует прочная взаимосвязь между реализацией и планом проекта. Вполне вероятны ситуации, когда проект реализуется по плану, но без достижения желаемого результата. Это означает, что на самых ранних стадиях проектного цикла – стадии идентификации или формулирования – было допущено несоответствие между целью проекта и способом ее достижения. Если оценка очень много внимания уделяет только реализации, то такого рода наблюдения не будут учтены. В результате, оценка будет неполной.

3. Цель оценки

Цель оценки заключается в оценивании качества проекта, программы или политики обычно с точки зрения актуальности, эффективности, рациональности, воздействия и устойчивости. При управлении жизненным циклом проекта это требует изучения целей на разных уровнях согласно формулировке в логической структуре.

- **Актуальность**

При оценке актуальности нужно ответить на вопрос: в какой степени задача проекта в рамках определенного мероприятия и общая цель соответствуют потребностям и приоритетам различных заинтересованных сторон?

Оценка актуальности отличается от остальных четырех индикаторов, так как она не относится к фактическому выполнению проекта. Она оценивает намерения проекта, а не его результаты.

Задача проекта – это конечная цель, которую проект должен реализовать. Она должна быть всегда направлена на обеспечение долгосрочной пользы бенефициариям. Общая цель – это более высокая цель, обычно на уровне политики, реализации которой способствует данный проект вместе с другими проектами, программами и политиками.

Основными заинтересованными сторонами проекта являются бенефициарии, донор и центральные или местные власти, или другой тип организации-посредника, например, НГО. На стадиях идентификации и формулирования, цели должны соответствовать друг другу. В результате вырабатывается план проекта, удовлетворяющий все стороны. Тем не менее, за годы выполнения проекта приоритеты и цели одной или нескольких заинтересованных сторон могут поменяться. Соответственно, задача проекта и общая цель уже не будут соответствовать их потребностям. Оценка, проведенная через несколько лет после разработки первоначального плана, может помочь понять, нуждается ли в уточнении задача проекта и общая цель.

- **Эффективность**

При оценке эффективности нужно ответить на вопрос: в какой степени были достигнуты результаты и задача проекта?

Оценивая эффективность, необходимо определить, получают ли, и в какой степени, бенефициарии услуги и продукты в результате проекта, как это указано в результатах проекта, а также получают ли они пользу от проекта, как это сформулировано в задаче проекта. Действительно ли выполненные действия привели к результатам? Привели ли результаты к предполагаемому эффекту на уровне бенефициариев? При этом изучаются все внутренние и внешние факторы, повлиявшие на достижение результатов и задачи проекта. Факты, касающиеся степени достижения и лежащие в основе возможного объяснения успеха/неудачи, являются основой для анализа, выводов и рекомендаций.

- **Рациональность**

При оценке рациональности нужно ответить на вопрос: оптимально ли эксплуатировались доступные средства?

Здесь оценивается надлежащее использование человеческих, физических и финансовых ресурсов для осуществления деятельности, достижения результатов или получения конечных продуктов. Фактическое использование ресурсов сравнивается с планом и бюджетом. Оценка рациональности сосредоточена на том, как достигались результаты, а не на их эффекте.

• Воздействие

При оценке воздействия нужно ответить на вопрос: какой более широкий эффект был достигнут благодаря тому или иному мероприятию?

Логическая структура не только описывает цели самого мероприятия, но и более высокую цель(и), общую цель(и), достижению которых должно способствовать мероприятие. Общая цель – это предполагаемый положительный эффект мероприятия. Очень вероятно, что общая цель является не единственным его эффектом. При реализации возникнут другие предполагаемые или непредполагаемые, положительные или отрицательные эффекты.

Часто бывает сложно определить, в какой степени мероприятие стало причиной определенного эффекта. При оценке воздействия важной составляющей является хорошее знание региона и сектора. Другие способы определения воздействия проекта – сравнение проектов или просто уточнение мнения самих бенефициариев.

• Устойчивость

При оценке устойчивости нужно ответить на вопрос: может ли положительный эффект от деятельности продолжиться после завершения проекта?

В зависимости от природы мероприятия необходимо учитывать следующие факторы, определяющие устойчивость:

1. Поддержка на уровне политики - Способствуют ли политика страны дальнейшему эффекту?
2. Соответствующие технологии - Есть ли у бенефициариев и организаций-посредников техническая и финансовая возможность использовать выбранные технологии после прекращения внешней поддержки?
3. Охрана окружающей среды - Гарантируется ли дальнейшая охрана окружающей среды?
4. Социокультурные аспекты (в т.ч. гендерные) - Социокультурные аспекты определяют, кто будет принимать активное участие и принимать на себя ответственность. Были ли предприняты меры для обеспечения постоянного участия всех членов целевой группы?
5. Институциональный и управленческий потенциал - Были ли предприняты меры для обеспечения дальнейшего функционирования организаций, созданных или улучшенных в рамках мероприятия?
6. Финансово-экономические аспекты - Будут ли в долгосрочной перспективе выгоды по-прежнему превышать другие затраты, которые теперь целевая группа будет нести самостоятельно в полном объеме?

Если мероприятие должно быть устойчивым, то есть, бенефициарии будут получать пользу после прекращения внешней помощи, его план должен включать положения, обеспечивающие такую устойчивость. Для достижения устойчивости бенефициарии должны участвовать в проекте с самого начала, т.е. со стадий идентификации и формулирования. Среди элементов, реализуемых в рамках проекта, должны быть повышение осведомленности, формирование потенциала или создание источников

доходов. Устойчивость можно оценить только через несколько лет после закрытия проекта. Тем не менее, обычно задание по его оценке ставится сразу после или даже до окончания проекта. В этом случае устойчивость можно оценивать только исходя из ее вероятности. Например, если в рамках проекта по водоснабжению вклад бенефициариев в обслуживание насосной станции вырос в течение нескольких лет, можно предположить, что и в будущем они смогут генерировать достаточно средств для обслуживания.

Рисунок 1: Логика оценки и деятельности

Р Е А К Ц И Я	Планирование	Реализация	Типы оценки
	Общая цель	Воздействие	
		<i>Изменение</i>	Оценка воздействия
	Задача проекта	Эффект	
П Р О Е К Т		<i>Использование</i>	Оценка эффективности
	Результаты	Конечный продукт	
		<i>Действие</i>	Оценка эффективности
	Предпринимаемые действия	Вводные данные	
		<i>Использование</i>	Оценка рациональности
	Ресурсы	Средства	

Четкость и качество плана проекта, а также положительное отношение к нему в значительной мере определяют реализацию проекта. Степень достижения параметров актуальности, эффективности, рациональности, воздействия и устойчивости должна определяться на стадии формулирования мероприятия. Это содействует не только выполнению, но и оценке проекта.

4. Типы оценок

Один из способов разграничения типов оценки заключается в проведении различия между внутренними и внешними оценками. Внутренняя оценка инициируется организаторами проекта и, в первую очередь, служит собственным внутренним информационным потребностям. Внешнюю оценку инициирует внешняя по отношению к проекту сторона, например, донор или государственный орган. Она, в основном, призвана удовлетворить потребность в информации такой внешней стороны.

Оценки также можно ранжировать по времени их проведения. В проектном цикле оценка находится в конце цикла: результаты проекта оцениваются после его завершения. Это может происходить либо сразу после завершения проекта или через несколько лет в рамках окончательной оценки или оценки воздействия. При окончательной оценке проект оценивается, в основном, по его эффективности и рациональности. Результат оценки используется для формулировки рекомендаций касательно следующей стадии проекта или для формулировки новых проектов и программ.

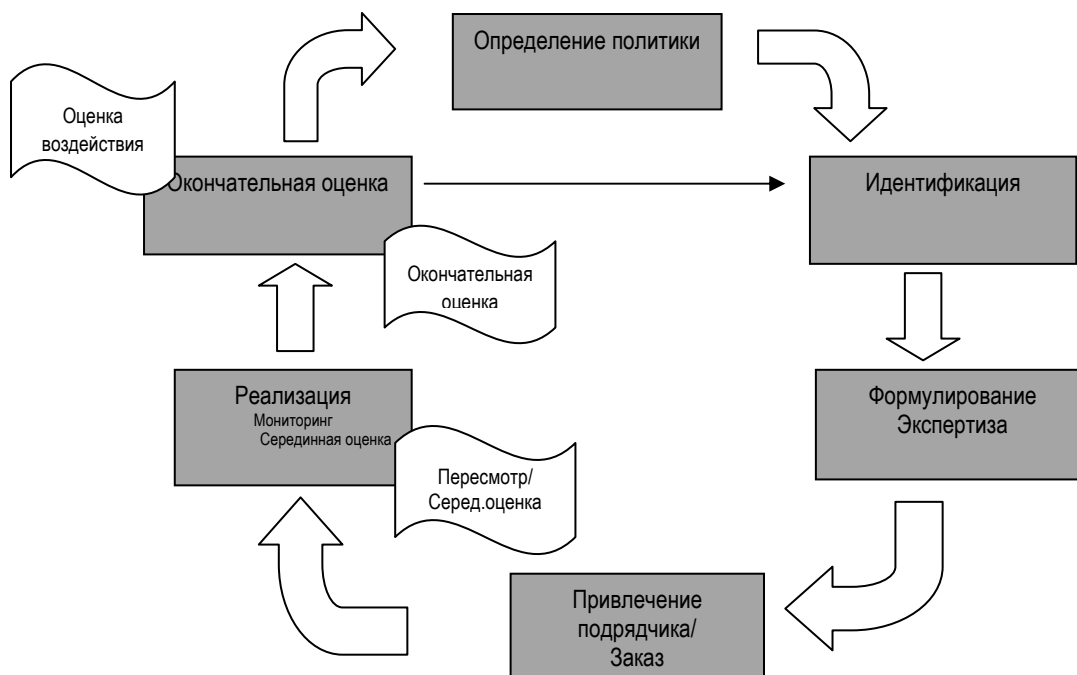
Оценка воздействия проводится через несколько лет после завершения проекта. Проект оценивается по его воздействию и устойчивости, а результаты и рекомендации используются в качестве вводных для идентификации или формулировки новых проектов и программ.

Кроме того, окончательная оценка и оценка воздействия могут использоваться в качестве вводных для переориентации на более высоком стратегическом уровне. В этом случае результаты оценки нескольких проектов и программ используются для пересмотра

политики, в рамках которой они выполнялись. Окончательная оценка и оценка воздействия часто являются внешними и инициируются донором.

В крупных проектах и программах часто предусмотрена срединная оценка для оценки прогресса. Цель такого типа оценки состоит в том, чтобы понять, сохраняет ли проект нужное направление и следует ли он плану, согласованному на стадии формулирования. Данные оценки или пересмотр рассматривают организацию и структуру проекта. Срединные оценки часто являются внутренними.

Рисунок 2: Цикл проекта



Другие более специфические типы оценки, которые могут возникнуть на стадии реализации, включают следующие:

- оценка по устранению неполадок – с целью поиска решений конкретных проблем, возникших в течение срока реализации проекта;
- Оценка при преждевременном завершении – осуществляется, если донор намерен завершить проект до его полной реализации; такая оценка должна выявить состоятельность мотивов донора досрочно завершить проект;
- аудиты для оценки качества административного и финансового функционирования организации проекта.

5. Этапы проведения оценки

Оценка может сама по себе считаться (небольшим) проектом со своими поставленными целями, спланированными действиями и организационными аспектами. Процесс оценки включает ряд описанных ниже этапов.

Этап 1. Принятие решения об оценке

Изначально должно быть принято решение о проведении оценки. Кем принимается это решение зависит от того, какая это оценка: внутренняя или внешняя. Решение о проведении оценки часто планируется заранее на этапе формулирования проекта: в план

проекта уже включается проведение срединной, окончательной оценки и/или оценки воздействия. Для проведения оценки должны быть четкие основания.

Среди распространенных оснований для проведения оценки (или пересмотра) можно выделить:

- обоснование решения (например, о продлении проекта);
- решение проблем;
- решение политических вопросов (например, воздействие программы развития).

В Техническом задании (ТЗ) отражаются причины проведения оценки, т.е. ее цели и план.

Этап 2. Подготовка Технического задания

После принятия решения о проведении оценки необходимо точно определить объект и объем оценки, указав их в ТЗ. Помимо этого в ТЗ также включается описание предыстории проекта, положения о применяемом подходе, информация о необходимых профессиональных знаниях, прочие функциональные и технические данные. Составление ТЗ может быть сложным, если имеет место конфликт интересов или у участников есть скрытые намерения: команда проекта, донор(-ы) и (различные) бенефициарии. Трудностей такого рода можно избежать, обсудив ТЗ со всеми заинтересованными сторонами.

Еще одной дилеммой в отношении подготовки ТЗ является вопрос, насколько точным оно должно быть, чтобы обеспечить правильность выполнения оценки и при этом учесть риск ограничения свободы оценщика, который все-таки является экспертом. В ТЗ необходимо включить краткую информацию о консультанте с четким указанием требуемых профессиональных знаний и конкретной части плана оценки, за которую будет отвечать консультант.

Этап 3. Выбор и заключение контракта с командой по проведению оценки

Выбор оценщика или команды по проведению оценки должен проводиться в соответствии с заранее определенными критериями, указанными в ТЗ. Такие критерии должны охватывать технические и личные качества, необходимые для надлежащего выполнения оценки.

Для выбора наиболее подходящего консультанта тендерные процедуры, как правило, требуют от консультантов предоставить свое видение ТЗ и отзыв о нем.

Этап 4. Планирование и подготовительные работы

Затем оценочная команда должна подготовить график и доработать рабочий план с точки зрения методологии и разделения обязанностей среди своих членов. Кроме того, команда должна подготовиться к фактическому проведению оценки, проверив соответствующую документацию, если таковая имеется.

Этап 5. Проведение оценки

На этапе непосредственного проведения оценки происходит сбор всех соответствующих данных и начинается их анализ. В процессе сбора данных оценочной команде понадобится различная помощь проектной команды, например, организация интервью, определение участников анкетирования, организация поездок или встреч на местах.

Этап 6. Подготовка отчета

После сбора и анализа всех данных оценочная команда готовит черновой вариант отчета. Помимо заключений и рекомендаций отчет должен содержать исчерпывающее описание и обоснование использованной методологии, а также, если применимо, описание проблем, с которыми пришлось столкнуться, и способов их решения.

Этап 7. Завершающий этап

Черновой вариант отчета предоставляется для комментариев всем заинтересованным сторонам, к примеру, донору, проектной команде и представителям бенефициариев. Возможно, целесообразно организовать встречу по обсуждению результатов оценки. В заключение, команда готовит финальную версию отчета и распространяет ее среди всех участников. На данном этапе работа оценочной команды завершается, при этом проектная команда и донор должны обеспечить выполнение рекомендаций.

6. Использование оценочных исследований

Очень часто рекомендации, разработанные по результатам оценки, предполагают внесение некоторых изменений, которые могут затронуть различные уровни: изменения в целях или деятельности в рамках проекта или изменения управления или организации проекта. На данном этапе донору и/или проектной команде необходимо принять решение о реализации предлагаемых изменений.

Тем не менее, многие оценщики и другие стороны выражают недовольство, связанное с недостаточной способностью донорских организаций извлекать уроки, а также с незначительной ролью оценочных исследований. Это действительно так, но как отмечалось ранее, большинство оценок проводится не в этих целях. Они осуществляются для обоснования решений, так как процедуры требуют проведения оценки, или иногда даже в политических целях. Таким образом, утверждение о том, что оценочные исследования не используются, неверно. Можно сделать вывод о том, что они не используются по назначению, но это уже другой вопрос.

Аналогичные замечания касаются и того факта, что заинтересованные стороны часто мало используют результаты оценки. Они не рассматривают оценку как инструмент управления, а скорее как некоторые периоды времени, когда требуются дополнительные усилия для выполнения требований доноров. На самом деле, они не готовы влиять на ТЗ, если оно иногда отражает мировоззрение, отличное во многом от их собственного.

В такой ситуации нужно изменить отношение, и начинать необходимо с улучшения планирования оценки. Поскольку обычно оценки проводятся попросту потому, что пришло время. В их ТЗ часто отсутствует четкая формулировка цели: что планируется достигнуть в результате оценки? Для чего она нужна инициатору и пользователю результатами? Кроме того, пользователи результатами оценки должны уделять больше внимания положительным находкам и не ориентироваться исключительно на рекомендации касательно внесения изменений. Следует больше подчеркивать хорошие примеры и лучшие практики не только в рамках конкретного проекта, но и в более широком контексте: проект может дать положительные уроки для новых или других проектов и программ.